

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS**  
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas

**Instituições, Processo Decisório e Relações Executivo-  
Legislativo nos Estados: Estudo Comparativo sobre o Processo  
de Criação de Municípios Após a Constituição de 1988**

**Fabricio Ricardo de Limas Tomio**

Tese de **Doutorado em Ciências Sociais**  
apresentada ao Departamento de Ciência Política do  
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da  
Universidade Estadual de Campinas, sob orientação  
da Profa. Dra. Argelina Cheibub Figueiredo

Este exemplar corresponde à versão final  
da tese defendida e aprovada pela Comissão  
Julgadora em 14/03/02.

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Argelina Cheibub Figueiredo



Profa. Dra. Maria Hermínia Tavares de Almeida



Profa. Dra. Celina Maria de Souza



Prof. Dr. Fabiano Guilherme Mendes Santos



Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa



Profa. Dra. Rachel Meneguello

Prof. Dr. Sebastião Carlos Velasco e Cruz

Março/2002  
Campinas, SP

DATA 30  
CHAMADA UNICAMP  
T5951  
EX \_\_\_\_\_  
MBO BCI 49042  
C 16-837102  
DY \_\_\_\_\_  
CO R\$11,00  
A \_\_\_\_\_  
CPD \_\_\_\_\_

M00167335-1

B ID 240622

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA  
BIBLIOTECA DO IFCH - UNICAMP**

**T 595 i Tomio, Fabricio Ricardo de Limas**  
**Instituições, Processo Decisório e Relações Executivo-  
Legislativo nos Estados: estudo comparativo sobre o Processo de  
Criação de Municípios após a Constituição de 1988 / Fabricio  
Ricardo de Limas Tomio . - - Campinas, SP : [s. n.], 2002.**

**Orientador: Argelina Cheibub Figueiredo.**  
**Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas,  
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.**

**1. Processo decisório. 2. Federalismo. 3. Brasil – Municípios.  
I. Figueiredo, Argelina Cheibub . II. Universidade Estadual de  
Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.**

## RESUMO

### INSTITUIÇÕES, PROCESSO DECISÓRIO E RELAÇÕES EXECUTIVO-LEGISLATIVO NOS ESTADOS: ESTUDO COMPARATIVO SOBRE O PROCESSO DE CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988

Esta tese analisa as causas e descreve os mecanismos que determinaram a dinâmica geral e a variação estadual no processo de emancipação municipal posterior à Constituição de 1988. A abordagem enfatiza o papel dos mecanismos institucionais na orientação das estratégias dos atores e na determinação dos resultados políticos. O estudo possui quatro objetivos. Primeiro, a identificação dos mecanismos institucionais que, enquanto variáveis independentes, determinaram o contexto de decisão política que gerou, entre 1988/2000, 1.438 novos municípios no Brasil. Segundo, a descrição e interpretação do processo histórico de mudança nas instituições políticas que definiu o ritmo e a amplitude da criação de municípios. Terceiro, a compreensão de: 1) como a percepção das conseqüências desse fenômeno estimulou alguns atores políticos a alterar os mecanismos que determinaram as condições favoráveis à criação de municípios; e 2) quais os motivos do sucesso ou fracasso dessas tentativas. Quarto, a identificação da lógica de interação política entre os atores, os membros dos executivos e legislativos estaduais, no processo de decisão política da criação de municípios. A pesquisa empírica fundamentou as seguintes hipóteses: 1) o processo emancipacionista é resultante do arranjo institucional que moldou um contexto favorável às decisões que criaram os municípios; e 2) a variação estadual resultou: (a) de como a regulamentação alterou a disponibilidade de *localidades emancipáveis*, (b) da natureza da interação executivo/legislativo, (c) do tamanho/tipo da coalizão governista e (d) da existência de dispositivos legais que ampliaram a autonomia do legislativo estadual nesse processo decisório.

## ABSTRACT

### INSTITUTIONS, DECISIVE PROCESS AND EXECUTIVE/LEGISLATIVE RELATIONS IN THE STATE GOVERNMENTAL LEVEL: COMPARATIVE STUDY ON THE MUNICIPALITIES CREATION AFTER THE 1988 CONSTITUTION

This study analyses the causes and describes the mechanisms that determined the general dynamics and the state variation in municipal emancipation process later the 1988 Constitution. The approach emphasizes: the role of institutional mechanisms in guiding the actors' strategies and in the determination of politics outcomes. The study owns four objectives. First, the identification of institutional mechanisms which, while independent variables, determined the political decision context that produced between 1988/2000 1,438 new municipalities in Brazil. Second, the description and the interpretation at historical process of alteration in the political institutions that determined the meter and the amplitude of municipalities' creation. Third, the understanding as: 1) how perception on results from that events stimulated some actors to modify the mechanisms which determined the favorable conditions to municipalities creation; and 2) which determined the success or failure from that attempts. Fourth, the identification in the logic of political interaction between the actors, memberships of executive and legislative of the state governmental level, into political decision process of municipalities' creation. The empirical research produced the following hypothesis: 1) emancipationist process is a resultant of the institutional arrangement that shaped a favorable context to the decisions that had created the municipalities; and 2) the state variation had resulted: (a) as how the regulation modified the availability of the emancipated localities, (b) of the nature of the executive/legislative interaction, (c) of the size/type of the govern mentalist coalition in state parliament and (d) of the existence of legal devices that would extend the autonomy of state parliament in this decisive process.

646728800

***A Dione e Giuseppe,  
que me acompanham  
neste trabalho e  
em minha vida.***

***A Euzi, Ildone,  
Giovanna e Gilberto,  
que sempre  
me apoiaram.***

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a muitas pessoas e instituições a oportunidade de fazer esta tese.

Principalmente a Argelina Cheibub Figueiredo, pela seriedade e generosidade na orientação deste trabalho.

A Maria Hermínia Tavares de Almeida e a Sebastião Carlos Velasco e Cruz, pelos comentários perspicazes na qualificação do doutoramento.

Aos professores e colegas de curso na Unicamp, pelo enriquecedor debate acadêmico.

A minha esposa Dione, pelo carinho, paciência e capacidade de harmonizar nossas vidas e nossos trabalhos acadêmicos nestes últimos doze anos.

A meus amigos de longa data, Marcos Mattedi, João Krein e Walter Birkner, pelas longas conversas que me auxiliaram a repensar as Ciências Sociais e o objeto desta tese.

A meus colegas de departamento, pelo apoio e desprendimento em assumir minhas funções nesses quatro anos em que estive afastado da universidade.

Aos funcionários das Assembléias Legislativas e de outros órgãos públicos, pela disponibilidade em fornecer as informações que fundamentaram este trabalho.

A UFSM, a Unicamp e a Capes, pelo financiamento que tornou possível esta tese.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	01
CAPÍTULO 1 – CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS NO BRASIL: PROBLEMA DE INVESTIGAÇÃO E REVISÃO DA LITERATURA .....	07
1.1 – Introdução.....	07
1.2 – Emancipações Municipais nas Décadas de 80 e 90: Identificação do Objeto e Explicações Presentes na Literatura .....	12
1.3 – A Autonomia Municipal e a Criação de Unidades de Governo Local na Literatura Internacional .....	29
CAPÍTULO 2 – MODELO EXPLICATIVO E BASES PARA A INTERPRETAÇÃO DA DINÂMICA DAS EMANCIPAÇÕES MUNICIPAIS: INSTITUIÇÕES POLÍTICAS E INTERAÇÃO ESTRATÉGICA ENTRE OS ATORES POLÍTICOS .....	41
2.1 – Introdução .....	41
2.2 – Atores e Estratégias Políticas no Processo Emancipacionista.....	43
2.3 – Os Mecanismos Político-Institucionais no Processo Emancipacionista.....	54
2.3.1 – <i>Instituições Delimitadoras</i> .....	55
2.3.2 – <i>Instituições Estimuladoras</i> .....	65
2.3.3 – <i>Instituições Processuais</i> .....	70
2.4 – Definição das Hipóteses e Operacionalização das Variáveis no Estudo Comparativo do Processo Emancipacionista.....	78
2.4.1 – <i>Hipóteses</i> .....	80
2.4.2 – <i>Operacionalização das Variáveis</i> .....	83
CAPÍTULO 3 – INSTITUIÇÕES, PROCESSO DECISÓRIO E RELAÇÕES EXECUTIVO/LEGISLATIVO NOS ESTADOS: DESCRIÇÃO COMPARATIVA DO PROCESSO EMANCIPACIONISTA E VERIFICAÇÃO DAS HIPÓTESES .....	85
3.1 – Descrição Comparativa das Emancipações Municipais.....	85
3.1.1 – Regulamentação Estadual e Potencialidade das Emancipações .....	88
3.2 – Verificação das Hipóteses no Estudo Comparativo do Processo Decisório das Emancipações Municipais.....	91
3.2.1 – Correlações Preliminares.....	91
3.2.2 – Verificação das Hipóteses.....	97
3.2.3 – Considerações sobre as Hipóteses .....	109

<b>CAPÍTULO 4 – CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS NO RIO GRANDE DO SUL: DESCRIÇÃO, CONTEXTO INSTITUCIONAL E PROCESSO DECISÓRIO .....</b>	<b>111</b>
4.1 – Introdução .....	111
4.2 – Breve Histórico e Descrição Geral das Emancipações Municipais .....	113
4.3 – Instituições Políticas Estaduais: o Contexto Institucional e a Criação e Manutenção da Regulamentação das Emancipações Municipais no RS .....	126
4.4 – Relações Executivo/Legislativo: a Criação de Novos Municípios enquanto Resultado Político Dependente das Instituições Políticas e da Interação entre os Atores Políticos Estaduais .....	141
 <b>CAPÍTULO 5 – CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS EM SANTA CATARINA E SÃO PAULO: DESCRIÇÃO, CONTEXTO INSTITUCIONAL E PROCESSO DECISÓRIO .....</b>	 <b>153</b>
5.1 – Introdução .....	153
5.2 – Breve Histórico e Descrição Geral das Emancipações Municipais .....	155
5.3 – Instituições Políticas Estaduais: o Contexto Institucional e a Criação e Manutenção da Regulamentação das Emancipações Municipais (SC e SP) .....	166
5.4 – Relações Executivo/Legislativo: a Criação de Novos Municípios enquanto Resultado Político Dependente das Instituições Políticas e da Interação entre os Atores Políticos Estaduais .....	179
 <b>CAPÍTULO 6 – CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS NA BAHIA E EM PERNAMBUCO: DESCRIÇÃO, CONTEXTO INSTITUCIONAL E PROCESSO DECISÓRIO .....</b>	 <b>189</b>
6.1 – Introdução .....	189
6.2 – Breve Histórico e Descrição Geral das Emancipações Municipais .....	190
6.3 – Instituições Políticas Estaduais: o Contexto Institucional e a Criação e Manutenção da Regulamentação das Emancipações Municipais (BA e PE) .....	199
6.4 – Relações Executivo/Legislativo: a Criação de Novos Municípios enquanto Resultado Político Dependente das Instituições Políticas e da Interação entre os Atores Políticos Estaduais .....	209

CONCLUSÃO.....	219
BIBLIOGRAFIA.....	235
APÊNDICES.....	247
ANEXO 1 - Informações Complementares ao CAPÍTULO 1 (Criação de Municípios no BRASIL).....	247
ANEXO 2 - Informações Complementares ao CAPÍTULO 2 (Divisão do FPM entre os Municípios).....	249
ANEXO 3 - Informações Complementares ao CAPÍTULO 3 (Instituições Políticas e Dados sobre os Municípios).....	251
ANEXO 4 - Informações Complementares ao CAPÍTULO 4 (Processo de Emancipações Municipais do RS).....	259
ANEXO 5 - Informações Complementares ao CAPÍTULO 5 (Processo de Emancipações Municipais de SC e SP).....	275
ANEXO 6 - Informações Complementares ao CAPÍTULO 6 (Processo de Emancipações Municipais da BA e PE).....	289

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 2.1 - Forma de Interação entre os Atores Políticos no Processo Decisório Estadual.....	52
FIGURA 2.2 - Processo de Criação de Municípios (Emancipações).....	55
FIGURA 2.3 - Fluxograma do Processo Decisório das Leis de Criação de Municípios (Oportunidades de Veto que as “Instituições” Atribuem aos Atores Políticos)..	72
FIGURA 2.4 - Processo de Decisão Política (Mudança Institucional) .....	79
FIGURA 2.5 - Hipótese (Diagrama Geral) .....	81
FIGURA 3.1 - Incremento Relativo (%) dos Municípios (1980-1988 e 1989-2001) .....	86
FIGURA 3.2 - Diagrama de Dispersão da Correlação entre o ESTOQUE (Distritos Emancipáveis) e a Intensidade das EMANCIPAÇÕES (valores relativos – Período 1988/1989) .....	99
FIGURA 3.3 - Diagrama de Dispersão da Correlação entre o ESTOQUE (Distritos Emancipáveis) e a Intensidade das EMANCIPAÇÕES (valores relativos – Período 1990/1992) .....	100
FIGURA 3.4 - Diagrama de Dispersão da Correlação entre o ESTOQUE (Distritos Emancipáveis) e a Intensidade das EMANCIPAÇÕES (valores relativos – Período 1993/1996) .....	100

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1.1 - Quantidade e Incremento de Municípios no Brasil (1980/1988/2001).....	12
TABELA 1.2 - Quantidade de Municípios no Brasil (por Regiões) - 1940/2000.....	14
TABELA 1.3 - Unidades de Governo Subnacionais nos Estados Unidos (1942-1992) .....	31
TABELA 1.4 - Quantidade de Municípios (ou similares) .....	35
TABELA 1.5 - Grau de Autonomia/Democratização Institucional dos Municípios (ou similares) .....	35
TABELA 2.1 - Resultado do Processo Legislativo da Emancipação Municipal - Conforme a Posição do Executivo Estadual e o Tamanho da Coalizão Governista na Assembléia.....	53
TABELA 2.2 - Exigências à Emancipação de Municípios - Parâmetros Mínimos Estabelecidos pelas Legislações Complementares Estaduais.....	58
TABELA 2.3 - Indicadores sobre a Potencialidade do Plebiscito Favorecer a Emancipação de Distritos - Segundo as Regras da Emenda Constitucional 15/96.....	62
TABELA 2.4 - Estratégias do Executivo Estadual com Relação à Legislação Complementar .....	65
TABELA 2.5 - Tabela de Coeficientes FPM (Municípios do Interior) por faixa de população .....	68
TABELA 2.6 - Processo de Decisão Política - Instâncias e Oportunidades de Veto à Promulgação da Lei de Criação de Municípios.....	73
TABELA 2.7 - Atribuição de Valores às Variáveis do Processo Emancipacionista.....	84
TABELA 3.1 - Nível de Permissividade às Emancipações Municipais das Legislações Estaduais .....	89
TABELA 3.2 - Correlação entre o Nível de PERMISSIVIDADE às Emancipações e a Intensidade Relativa das EMANCIPAÇÕES dos Estados (comparada à intensidade média das emancipações nas UF's - 1988-2001).....	92
TABELA 3.3 - Correlação entre as Alterações das Legislações Complementares Estaduais (DINÂMICALC) e a Intensidade Relativa das Emancipações dos Estados (EMANCIPAÇÃO) (comparada à intensidade média das emancipações nas UF's - 1988-2001 - IBGE).....	95
TABELA 3.4 - Relação entre a Posição Estadual (INTERAÇÃO EXEC./LEG.) e a Intensidade Relativa das EMANCIPAÇÕES dos Estados (comparada à intensidade média das emancipações nas UF's) .....	103
TABELA 3.5 - Relação entre a Posição Estadual (INTERAÇÃO EXEC./LEG.), o Tipo de COALIZÃO de Apoio ao Executivo no Parlamento e a Dinâmica da Regulamentação Estadual (DINÂMICALC) (1989-96) .....	106
TABELA 4.1 - Quantidade de Municípios no RS por Década (1900/2000).....	114
TABELA 4.2 - Municípios do RS (1997) - Por Faixas de População e Área (km <sup>2</sup> ).....	120

TABELA 4.3 - Estatísticas Descritivas sobre a População dos Municípios Emancipados (Instalados) nas décadas de 80 e 90 no RS.....	121
TABELA 4.4 - Municípios que Cederam Área nas Emancipações Municipais – Estatísticas Descritivas sobre a População por Ano de Instalação – RS (década de 90).....	125
TABELA 4.5 - Governadores e Deputados Estaduais Eleitos por Partido – RS (1978/1998).....	132
TABELA 4.6 - Municípios Emancipados no RS (1986/89) que atenderiam aos Requisitos Expressos na Legislação existente ou proposta antes da LC Estadual 9.070-9.089/90.....	134
TABELA 4.7 - Presidentes e Membros Titulares da CAM por Partido - RS (1981/2000).....	136
TABELA 4.8 - Estoque de Distritos Emancipáveis no RS - Segundo os Requisitos Mínimos da LC Estadual 9.070-9.089/90 e dos PLC's (década de 90).....	140
TABELA 4.9 - Tramitação e Resultados do Processo Decisório das Emancipações Municipais no RS.....	143
TABELA 5.1 - Quantidade de Municípios em SC e SP por Década (1900/2000).....	155
TABELA 5.2 - Municípios de SC e SP (1997) - Por Faixas de População e Área (km <sup>2</sup> ).....	160
TABELA 5.3 - Estatísticas Descritivas sobre a População dos Municípios Emancipados (Instalados) nas décadas de 80 e 90 em SC e SP.....	161
TABELA 5.4 - Municípios que Cederam Área nas Emancipações Municipais – Estatísticas Descritivas sobre a População por Ano de Instalação – SC e SP (1993/97).....	165
TABELA 5.5 - Governadores e Deputados Estaduais Eleitos por Partido – SC e SP (1982/1998).....	173
TABELA 5.6 - Estoque de Distritos Emancipáveis em SC e SP - Segundo os Requisitos Mínimos da LC Estadual 01/89, 29/90 e 135/95 (SC) e LC 651/90 (SP).....	177
TABELA 5.7 - Tramitação e Resultados do Processo Decisório das Emancipações Municipais em SC e SP.....	181
TABELA 6.1 - Quantidade de Municípios na BA e em PE por Década (1900/2000).....	191
TABELA 6.2 - Municípios da BA e de PE (1997) - Por Faixas de População e Área (km <sup>2</sup> )...	194
TABELA 6.3 - Estatísticas Descritivas sobre a População dos Municípios Emancipados (Instalados) nas décadas de 80 e 90 na BA e em PE.....	195
TABELA 6.4 - Governadores e Deputados Estaduais Eleitos por Partido – BA e PE (1982/1998).....	207
TABELA 6.5 - Estoque de Distritos Emancipáveis na BA e em PE - Segundo os Requisitos Mínimos da LC Estadual 01/89, 02/90 (BA) e LC 01/90 (PE).....	208
TABELA 6.6 - Resultado dos Pedidos de Criação de Municípios Protocolados na AL/BA e AL/PE.....	210

## LISTA DE FIGURAS (ANEXOS)

FIGURA A4.1 - Genealogia dos Municípios – RS .....	270
FIGURA A4.2 - Rio Grande do Sul - Mesoregiões, Microregiões e Municípios (1999).....	273
FIGURA A5.1 - Genealogia dos Municípios – SC .....	285
FIGURA A5.2 - Santa Catarina - Mesoregiões, Microregiões e Municípios (1999) .....	287
FIGURA A5.3 - São Paulo - Mesoregiões, Microregiões e Municípios (1999).....	288
FIGURA A6.1 - Bahia - Mesoregiões, Microregiões e Municípios (1999).....	299
FIGURA A6.2 - Pernambuco - Mesoregiões, Microregiões e Municípios (1999) .....	300

## LISTA DE TABELAS (ANEXOS)

TABELA A1.1 - Divisão Territorial do Brasil (1980/2001).....	247
TABELA A2.1 - Percentual de Participação dos Estados no FPM (Municípios do Interior) ...	249
TABELA A2.2 - Distribuição do FPM (menores cotas, coeficiente “0,6”) - por UF, 1995-99..	250
TABELA A3.1 - Quantidade e Incremento de Municípios no Brasil (por estados) - Antes (1980/1988) e depois (1988/2001) da Constituição de 1988 .....	251
TABELA A3.2 - Quantidade de Municípios Criados por Faixa de População (por estados) – 1988/2000 .....	252
TABELA A3.3 - Detalhamento das Exigências à Emancipação de Municípios – Parâmetros Mínimos Estabelecidos pela Legislação Complementar e Alterações Institucionais .....	253
TABELA A3.4 - Distritos (Não Emancipáveis/Emancipáveis) e Probabilidade de Emancipação (1996).....	257
TABELA A3.5 - Variáveis do Processo Emancipacionista (valores).....	258
TABELA A4.1 - Municípios Criados no RS (1980/2001) .....	259
TABELA A4.2 - Municípios Emancipados (Instalados) nas décadas de 80 e 90 no RS - Por Faixas de População e Área (km <sup>2</sup> ).....	263
TABELA A4.3 - Municípios Emancipados (Instalados) nas décadas de 80 e 90 no RS - Por Faixas de População e Ano de Instalação .....	263
TABELA A4.4 - Quantidade de Municípios Envolvidos nas Emancipações Municipais – Por Anos em que Ocorreram as Emancipações Municipais no RS - 1981/1996	264
TABELA A4.5 - Municípios do Rio Grande do Sul - Por Situação em Relação às Emancipações em seus Territórios (1981/96) e Faixas de População .....	264
TABELA A4.6 - Municípios que Cederam Área nas Emancipações Municipais – Por Alteração na Faixa de População da Tabela de Coeficientes do FPM - RS (1991/1996) .....	264

TABELA A4.7 - Municípios que Cederam Área nas Emancipações Municipais – Por Faixa de População e Ano de Instalação dos Novos Municípios – RS (década de 90).....	265
TABELA A4.8 - Requisitos Mínimos à Emancipação de Municípios no RS .....	265
TABELA A4.9 - Tramitação dos PLC's (Projetos de Lei Complementar) Apresentados na AL/RS - Com Autor da Proposta, Emendas, Situação e Requisitos Mínimos à Emancipação de Municípios .....	266
TABELA A4.10 - Potencialidade do Plebiscito Favorecer a Emancipação de Distritos (RS)	267
TABELA A4.11 - Localidades do RS que Tiveram seu Pedido de Emancipação Rejeitado (1987/1996) e Solicitações que estão Tramitando na CAM da AL/RS.....	268
TABELA A4.12 - Pedidos de Criação de Municípios Tramitando na CAM da AL/RS .....	268
TABELA A4.13 - Desempenho Eleitoral dos Deputados Estaduais Membros da CAM (1995/96) Geral e nos Novos Municípios Instalados em 1997 (Eleição de 1998 à Assembléia Legislativa).....	269
TABELA A4.14 - Votação dos Deputados Membros da CAM (1995/96) - Eleição de 1998 à Assembléia Legislativa nos Novos Municípios Instalados em 1997.....	269
TABELA A5.1 - Municípios Criados em SP a partir dos anos 80.....	275
TABELA A5.2 - Municípios Criados em SC a partir dos anos 80 .....	276
TABELA A5.3 - Municípios Emancipados (Instalados) nas décadas de 80 e 90 em SC e SP - Por Faixas de População e Área (km <sup>2</sup> ).....	277
TABELA A5.4 - Municípios Emancipados nas décadas de 80 e 90 em SC e SP - Por Faixas de População e Ano de Instalação.....	277
TABELA A5.5 - Quantidade de Municípios Envolvidos na Criação dos Novos Municípios – Por Anos em que Ocorreram as Emancipações Municipais em SC e SP - 1981/1997.....	277
TABELA A5.6 - Municípios de Santa Catarina e São Paulo - Por Situação em Relação às Emancipações em seus Territórios (1981/97) e Faixas de População.....	278
TABELA A5.7 - Municípios que Cederam Área nas Emancipações Municipais – Por Alteração na Faixa de População da Tabela de Coeficientes do FPM – SC e SP (1993/1997) .....	278
TABELA A5.8 - Municípios que Cederam Área nas Emancipações Municipais – Por Faixa de População e Ano de Instalação dos Novos Municípios – SC e SP (1993/97).....	278
TABELA A5.9 - Requisitos Mínimos à Emancipação de Municípios em SC .....	279
TABELA A5.10 - Requisitos Mínimos à Emancipação de Municípios em SP .....	280
TABELA A5.11 - Tramitação dos PLC's (Projetos de Lei Complementar) Apresentados na AL/SC - Com Autor da Proposta, Emendas, Situação e Requisitos Mínimos à Emancipação de Municípios .....	281
TABELA A5.12 - Potencialidade do Plebiscito Favorecer a Emancipação de Distritos em SC e SP.....	282

TABELA A5.13 - Distritos de SC que Tiveram seu Pedido de Emancipação Rejeitado) e (1987/1996) e Solicitações que estão Tramitando na CCJ da AL/SC.....	282
TABELA A5.14 - Desempenho Eleitoral dos Deputados Estaduais que Concorreram à Reeleição – Geral e nos Novos Municípios Instalados em 1997 (Eleição de 1998 à Assembléia Legislativa/SC).....	282
TABELA A5.15 - Desempenho Eleitoral dos Deputados Estaduais que Concorreram à Reeleição – Geral e nos Novos Municípios Instalados em 1997 (Eleição de 1998 à Assembléia Legislativa/SP).....	283
TABELA A5.16 - Votação dos Candidatos a Deputado Estadual - Eleição de 1998 à Assembléia Legislativa/SC nos Novos Municípios Instalados em 1997..	284
TABELA A5.17 - Votação dos Candidatos a Deputado Estadual - Eleição de 1998 à Assembléia Legislativa/SP nos Novos Municípios Instalados em 1997..	284
TABELA A6.1 - Municípios Criados em PE a partir dos anos 80.....	289
TABELA A6.2 - Municípios Criados na BA a partir dos anos 80.....	289
TABELA A6.3 - Municípios Emancipados (Instalados) nas décadas de 80 e 90 na BA e em PE - Por Faixas de População e Área (km <sup>2</sup> ).....	290
TABELA A6.4 - Municípios Emancipados (Instalados) nas décadas de 80 e 90 na BA e em PE - Por Faixas de População e Ano de Instalação.....	290
TABELA A6.5 - Municípios da Bahia e de Pernambuco - Por Situação em Relação às Emancipações em seus Territórios (1982/2001) e Faixas de População.....	290
TABELA A6.6 - Municípios que Cederam Área nas Emancipações Municipais – Por Alteração na Faixa de População da Tabela de Coeficientes do FPM – BA e PE (1990/1997).....	291
TABELA A6.7 - Requisitos Mínimos à Emancipação de Municípios na BA .....	291
TABELA A6.8 - Requisitos Mínimos à Emancipação de Municípios em PE .....	292
TABELA A6.9 - Tramitação dos PLC's (Projetos de Lei Complementar) Apresentados na AL/BA Com Autor da Proposta, Emendas, Situação e Requisitos Mínimos à Emancipação de Municípios.....	293
TABELA A6.10 - Potencialidade do Plebiscito Favorecer a Emancipação de Distritos (BA e PE).....	293
TABELA A6.11 - Localidades com o Plebiscito Suspenso no TRE-BA no Início da Década de 90 .....	294
TABELA A6.12 - Municípios Emancipados em 1990 na Bahia (com Autor do Projeto de Lei) .....	295
TABELA A6.13 - Proposições de Emancipação de Distritos na CNM (AL/PE) – 1990-95 ....	295
TABELA A6.14 - Desempenho Eleitoral dos Deputados Estaduais que Concorreram à Reeleição – Geral e nos Novos Municípios Instalados em 1997.....	297
TABELA A6.15 - Votação dos Candidatos a Deputado Estadual com Proposições de Emancipação - Eleições de 1994 e 1998 à AL/PE nos Novos Municípios Instalados em 1993 e 1997.....	298

## INTRODUÇÃO

Nos anos oitenta, o processo de redemocratização transformou profundamente o contexto institucional, redefinindo a estrutura federativa brasileira. O novo pacto federativo favoreceu as unidades subnacionais. Além do restabelecimento de prerrogativas retiradas pelo regime ditatorial, a Constituição federal de 1988 conferiu aos municípios o maior grau de autonomia política de toda história republicana, atribuindo a esses governos locais o status de entes federativos e prerrogativas invioláveis por qualquer nível mais abrangente de governo. O Brasil transformou-se em uma *federação de três níveis* politicamente constitucionalmente autônomos (União, estados e municípios). Um arranjo institucional extremamente peculiar que não possui paralelo em outras federações.

Juntamente com o reordenamento político-administrativo da federação houve uma alteração no sistema tributário que beneficiou os governos locais. A descentralização de recursos fiscais favoreceu os estados e, principalmente, os municípios pela ampliação da participação dos mesmos em tributos arrecadados pela União. Além disso, a nova institucionalidade política devolveu aos estados a prerrogativa de regulamentar sua divisão político-administrativa interna, revogando a padronização de critérios imposta pelo regime militar. Ou seja, um traço fundamental da transição democrática e da institucionalização das novas regras constitucionais foi a associação entre democratização e descentralização. Na cultura política brasileira dos anos oitenta esses termos foram tratados quase como sinônimos, sendo que grande parte do legado institucional produzido durante a transição política incorporou essa perspectiva política.

Esta tese tem como objeto um processo específico relacionado à descentralização política, fiscal e administrativa, presente na nova institucionalidade política: a multiplicação dos municípios. Durante a redemocratização e após a vigência da nova constituição, milhares de novos municípios foram criados. Mais de ¼ dos

governos locais brasileiros passou a existir após a promulgação da Constituição de 1988 em um processo que envolveu todas as unidades da federação.

Apesar da extensão desse fenômeno político, pouca atenção tem sido dispensada a sua investigação. Geralmente, a parca literatura especificamente direcionada à temática foi guiada por orientações normativas. Isto é, a investigação da multiplicação de municípios, nas Ciências Sociais e em outras disciplinas afins, tornou-se preferencialmente um exercício de legitimação ideológica de interesses municipalistas ou de defesa da recentralização de prerrogativas institucionais às instâncias superiores de governo.

Na maior parte da literatura, as tentativas de explicação desse fenômeno tendem a subordinar-se à percepção das conseqüências do processo. As conclusões produzidas são tão díspares (fortalecimento/fragilização da democracia brasileira) quanto os vieses ideológicos dos pesquisadores (favorável/contrário à criação de municípios). A descrição do fenômeno, geralmente, orientou-se à exaltação dos efeitos do processo emancipacionista, sejam os supostos benefícios (radicalização da democracia, desenvolvimento econômico, eficácia da gestão pública, etc.) ou malefícios (desequilíbrio fiscal, incremento no clientelismo e fisiologismo, crise política e fiscal, ameaça à estabilidade democrática, etc.).

De fato, a própria definição conceitual do que foi o fenômeno político é, em si mesmo, um resultado desse embate ideológico. Alguns autores definiram a fragmentação municipal enquanto *multiplicação de municípios*. Nesses casos, aparentemente esse termo expressava uma analogia que definia os resultados do processo emancipacionista de forma semelhante à proliferação de uma praga. Por outro lado, outros autores utilizaram a palavra *emancipação* para descrever a ocorrência de decisões políticas que transformavam localidades em municípios. O sentido dessa palavra servia para descrever uma evolução benigna de comunidades destituídas de autonomia política ou uma adequação funcional do sistema político. Pela falta de um termo mais adequado, utilizo nesta tese as expressões emancipação municipal, fragmentação territorial, criação de municípios e multiplicação de municípios enquanto

sinônimos, mesmo reconhecendo que ideologicamente esses termos definem mais do que a simples idéia de divisão de uma entidade político-administrativa local.

Não pretendo com isso fazer uma defesa da neutralidade absoluta da investigação, ou mesmo afirmar que seja possível ou mesmo totalmente desejável que o pesquisador se abstenha de posições normativas ou de uma postura crítica em relação ao objeto investigado. No entanto, a total redução do estudo a uma perspectiva normativa tende a limitar a capacidade explicativa/interpretativa deste ou de qualquer trabalho acadêmico. Neste sentido, procurei desenvolver um estudo que se afastasse tanto quanto possível do embate normativo que cerca o fenômeno. Certamente, as conseqüências políticas, sociais, fiscais, etc., *negativas* ou *positivas*, determinam o interesse e a relevância da investigação. Entretanto, procurei evitar que essas enviesassem a definição do problema, a descrição empírica e a verificação das hipóteses, incorporando meu posicionamento normativo a respeito do processo emancipacionista em um fragmento da conclusão deste trabalho.

Como este estudo não aborda diretamente os efeitos, mas concentra-se na identificação das causas e na descrição dos mecanismos que determinaram a dinâmica geral e a variação estadual no processo de emancipações municipal posterior à Constituição de 1988, torna-se menos incômodo manter um certo distanciamento das questões normativas que cercam esse fenômeno político. Sobretudo porque este não é um estudo sobre municípios, um diagnóstico da eficácia dos governos locais, uma avaliação de qual esfera federativa é mais apta a executar essa ou aquela política pública ou mesmo um julgamento sobre se houve uma exagerada/tímida multiplicação/emancipação de municípios. Esta tese é a exposição de uma investigação comparativa sobre os determinantes de alguns resultados políticos específicos produzidos na interação entre os legislativos e os executivos estaduais: as leis de criação de municípios e as leis complementares estaduais que regulamentaram a produção dessas leis ordinárias.

Descrevendo de forma sintética, as hipóteses explicativas para as causas do processo emancipacionista e para a sua variação nos diferentes estados seriam as

seguintes: 1) o processo emancipacionista brasileiro é resultante dos mecanismos institucionais que moldaram um ambiente politicamente favorável às decisões que criaram os municípios; e 2) a variação estadual resultaria: (a) de como a regulamentação alterou a disponibilidade de *localidades emancipáveis*, (b) da natureza da interação executivo/legislativo, (c) do tamanho/tipo da coalizão governista e (d) da existência de dispositivos legais (sobre a iniciativa e a tramitação da proposição) que ampliariam a autonomia do legislativo estadual nesse processo decisório. A verificação e sustentação empírica das hipóteses são fundamentadas em um estudo: do arranjo institucional do processo emancipacionista, da legislação que regulamentou as emancipações e de dados estatísticos relacionados às 26 unidades da federação. Além disto, o estudo é aprofundado em cinco casos que representam uma amostra dos estados (RS, SC, SP, BA e PE). Nessa amostra são analisadas informações sobre a interação entre os atores políticos, o processo decisório e a dinâmica institucional estadual.

Nesse sentido, esta tese limita a abordagem do objeto: 1) à investigação do arranjo institucional que determinou os limites (incentivos, disponibilidade de localidades emancipáveis, forma de participação dos atores, mecanismos processuais, etc.) das decisões estaduais sobre a criação de municípios e 2) à comparação, entre os estados, da interação (modelada pelos mecanismos institucionais) entre os atores políticos relevantes, que produziu, através de processos decisórios distintos, os dois resultados desse processo: a criação de novos municípios e a transformação institucional na regulamentação das emancipações (para facilitar ou dificultar as mesmas), determinando a extensão, o ritmo e a intensidade de cada processo emancipacionista estadual.

Além disto, a abordagem (descrição/interpretação/explicação do objeto) possui uma fundamentação teórico-metodológica sustentada pelo individualismo metodológico e pelos modelos explicativos da abordagem neoinstitucionalista. Desta forma, o estudo privilegia uma aproximação do fenômeno pela definição das instituições políticas enquanto "*regras do jogo*", que moldam a interação estratégica e determinam o

explicações existentes na literatura sobre a criação de municípios no Brasil. Além disto, neste capítulo a fragmentação territorial brasileira é comparada a fenômenos semelhantes em outros países através de um exame da literatura internacional. No capítulo seguinte exponho o modelo explicativo sobre as causas e variações do processo emancipacionista: identificando os atores e as estratégias políticas presentes no processo decisório; descrevendo os mecanismos político-institucionais e suas determinações sobre o objeto investigado; e definindo as hipóteses e a operacionalização das variáveis que explicariam a ocorrência e a variação estadual das emancipações municipais e da regulamentação estadual das mesmas.

Nos quatro capítulos restantes apresento o estudo comparativo do processo emancipacionista nas unidades da federação brasileira e a verificação das hipóteses explicativas, sendo que: o terceiro capítulo reúne a comparação entre todos estados e a fundamentação empírica das primeiras hipóteses explicativas; os outros três capítulos complementam a explanação do processo através da apresentação das características dos novos municípios, de uma descrição e interpretação histórica do processo decisório e da dinâmica institucional das emancipações no Rio Grande do Sul (quarto capítulo), em Santa Catarina/São Paulo (quinto capítulo) e na Bahia/Pernambuco (sexto capítulo).

Finalmente, na conclusão deste estudo apresento uma síntese que demonstra a capacidade explicativa do modelo proposto, sua sustentação empírica e os limites da explanação. Além disto, complemento as considerações finais com a indicação de novas problemáticas que poderiam ser abordadas para a ampliação do conhecimento sobre o objeto e temas a este relacionado. Por fim, exponho algumas considerações normativas sobre o arranjo institucional, as causas e algumas conseqüências relacionadas à fragmentação municipal brasileira.

## **CAPÍTULO 1 – CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS NO BRASIL: PROBLEMA DE INVESTIGAÇÃO E REVISÃO DA LITERATURA**

### **1.1 – Introdução**

O processo de redemocratização do Estado brasileiro, durante os anos 80, transformou profundamente o ambiente político-institucional do país. Além da liberalização política, da ampliação da competição eleitoral e do incremento das liberdades civis, resultados de uma longa transição política com a paulatina adoção de mecanismos típicos de regimes democráticos,<sup>1</sup> houve uma redefinição do papel institucional dos diversos níveis de poder. Esta reorientação da estrutura federativa brasileira, que não era formalmente imprescindível à redemocratização, favoreceu as unidades subnacionais, tanto pelo restabelecimento de competências usurpadas pelo regime ditatorial, quanto pela criação, sobretudo no caso dos municípios, de novos mecanismos de autonomia política.

Vários eventos demarcaram a transição democrática no final da década de 70 e durante os anos 80: a anistia política e o fim do bipartidarismo; a eleição direta de governadores, de prefeitos de capitais e de outros municípios que eram considerados áreas de segurança nacional, localizavam-se em fronteiras internacionais ou possuíam estâncias hidrominerais exploradas pelo Estado; a presidência civil na *nova república*; etc. Contudo, o principal marco institucional desta transformação política, indubitavelmente, foi a promulgação da Constituição Federal de 1988. A partir desta construiu-se todo um arcabouço jurídico, através da elaboração de novas Constituições nos estados, Leis Orgânicas nos municípios e Leis Complementares (federais e estaduais), que consolidou o novo arranjo institucional democrático. A radicalidade

---

<sup>1</sup> A respeito do caráter pactuado e longo do processo de transição *transada* para a democracia no Brasil, ver REIS E O'DONNELL (1988), O'DONNELL E SCHMITTER (1988) e FIGUEIREDO (1993).

destas transformações institucionais gerou um novo ordenamento federativo. Isto é, os constituintes não só estabeleceram as bases do estado democrático, também instituíram um novo “pacto federativo”.

A redefinição da competência política dos entes federativos notabilizou-se pela ampliação do escopo de atuação dos estados e municípios, sendo que os últimos conquistaram a mais ampla autonomia política da história republicana.<sup>2</sup> Em quase todas as constituições (exceto na carta de 1937) os municípios foram definidos como organizações políticas autônomas. Contudo, somente a Constituição de 1988 atribuiu uma autonomia plena aos municípios, elevando-os de fato ao status de ente federativo, com prerrogativas invioláveis por qualquer nível mais abrangente de governo.

Esta situação é extremamente peculiar, não sendo identificável em outros países organizados numa federação. Na maioria das federações (ou, pelo menos, nos casos mais conhecidos) os municípios ou outros níveis de poder local são divisões administrativas das unidades federadas, que delegam (ou não) diferentes níveis de autonomia administrativa aos governos locais. A estrutura federativa brasileira transformou o país na única federação com três níveis políticos constitucionalmente autônomos: a União, os estados (e o Distrito Federal) e os municípios.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Sobre as características institucionais do município no federalismo brasileiro, ver MONTORO (1974), GIANNINI (1990), SOARES (1998), MELLO (1993), CASTRO (1987), ATALIBA (1987), MARQUES (1987) e AFFONSO E SILVA (1995A; 1995B).

<sup>3</sup> Essa configuração institucional peculiar é resultante do texto da última carta constitucional: “Art. 1<sup>ª</sup> A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito...” e “Art. 18 A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988). Antes de 1988, apesar da autonomia municipal ser citada nas constituições anteriores, muitos juristas não consideravam a federação brasileira como uma organização política de *três graus* distintos. ATALIBA, por exemplo, afirmava que, mesmo não sendo hierarquicamente subordinado, o município “*não integra a Federação*”, sendo sua autonomia somente “*uma forma qualificada de descentralização política*” (1987:73-5). Já MONTORO definia o município brasileiro como uma “*entidade estatal rígida*” que, a exemplo dos estados membros de uma federação, possui competências atribuídas pela Constituição Federal: como o poder de império, o poder político e a autonomia administrativa, política e legislativa. Entretanto, não seriam entidades federativas de mesma natureza, porque, diferentemente dos estados, os municípios: não possuíam (antes de 1988) *poder de auto-organização* (Constituição ou Lei Orgânica), não participam da *formação da vontade geral* (através de um órgão legislativo como o Senado Federal) e não possuem poder de *dominação própria* (órgãos judiciários para a aplicação do direito municipal) (MONTORO, 1974:105-111). Mesmo caracterizando o município

Outra mudança institucional que favoreceu a ampliação da autonomia política nas unidades subnacionais foi o novo arranjo tributário e fiscal. A reengenharia nas finanças públicas do Estado brasileiro beneficiou estados e municípios pelo incremento percentual da parcela dos tributos federais que formam os fundos transferidos a essas esferas de poder. O processo de descentralização fiscal, todavia, teve início em meados dos anos 70, caminhando paralelamente à democratização. A promulgação da nova constituição somente consolidou e ampliou a oferta de recursos fiscais e as competências tributárias de estados e municípios.

A descentralização política e fiscal foi uma característica importante da redemocratização brasileira. Esta se legitimou numa cultura política, generalizada entre grupos políticos de diferentes matizes ideológicos, que associou democratização à descentralização. Estes dois termos foram tratados quase como sinônimos. Os impactos, os limites e o encaminhamento desse processo de descentralização num ambiente político democrático, apesar de não totalmente esclarecido, tem sido objeto de estudo de diversos autores em diferentes especialidades das Ciências Sociais.<sup>4</sup>

No entanto, um aspecto dessa nova institucionalidade política, relacionado à descentralização político, fiscal e administrativa, mas não restrito a esse processo, tem recebido uma atenção marginal nesses estudos. Trata-se do processo de fragmentação

---

antes da promulgação da Constituição de 1988, esses autores identificaram o alto grau de autonomia municipal, que foi radicalizado na nova carta. Por exemplo, os municípios conquistaram o poder de auto-organização através de Leis Orgânicas votadas pelas Câmaras Municipais, tal qual as constituições estaduais. Isto só existia anteriormente no Rio Grande do Sul, enquanto delegação de um poder estadual aos municípios (MONTORO, 1974:122).

<sup>4</sup> Para entender a relação entre descentralização e democratização no Brasil são interessantes as seguintes referências: o trabalho de ARRETICHE (1995; 1996), que aborda a confusão no uso desses termos, polemizando sobre a continua vinculação entre eles na literatura; também, nesse aspecto, são interessantes os trabalhos de TOBAR (1991) e UGA (1991); o debate sobre a descentralização fiscal e a fragilidade dos municípios em GOMES E MACDOWELL (1997; 2000); a relação entre cidadania e estruturas de governo local em FISCHER (1993) apresenta subsídios sociológicos relevantes ao debate; sobre a heterogeneidade do processo de descentralização das políticas sociais, ver CASTRO (1991), ARRETICHE (1995; 1998; 1999), ALMEIDA (1995), MEDINA (1987), TEIXEIRA (1992; 1994) e BAËTA (1989); sobre o aumento do poder político dos governantes estaduais, ver ABRÚCIO E SAMUELS (1997) e ABRÚCIO (1998); a respeito da ideologia municipalista, ver MELO (1993); e, sobre a defesa das emancipações municipais como um meio para reforçar a democracia e a descentralização política, são relevantes os trabalhos dos técnicos do IBAM/RJ e CEPAM-FPFL/SP, sobretudo BREMAEKER (1991; 1993), JACOBI (1990; 1991) e MELLO (1991; 1992).

dos municípios brasileiros. Algo que, no período posterior à vigência da Constituição de 1988, originou 1.381 novos municípios no Brasil (¼ de todos municípios existentes atualmente). Esse é, de forma geral, o objeto examinado nesta investigação.

Na não muito extensa literatura especificamente direcionada à temática, a abordagem deste fenômeno político tem sido guiada, geralmente, por orientações normativas.<sup>5</sup> Alguns autores são ampla e irrestritamente favoráveis à criação de novos municípios. As justificativas inscritas nesta posição seguem um viés político municipalista e comunitário, vendo nesse processo uma forma de aproximar o cidadão do poder estatal e o desejo legítimo de autonomia de comunidades. Também está presente nesses estudos o ideal de uma maior racionalidade administrativa no setor público, pensado enquanto o incremento da eficiência e eficácia da gestão pública, que seria viabilizada pela descentralização político-administrativa. Em todos esses casos, a defesa das emancipações é incorporada a uma posição ideológica de ampliação e radicalização da democracia brasileira.

Já outros autores são contrários à emancipação municipal, pelo menos no ritmo e intensidade contemporânea. A maioria desses sustentam sua argumentação no desequilíbrio fiscal que o ritmo emancipacionista pode gerar em toda federação. Isto é, haveria um potencial desestruturador das contas públicas e gerador de crises fiscais relacionado às emancipações. Este fato contribuiria para minar a estabilidade econômica e as próprias bases do estado democrático. Outras objeções às emancipações são mais restritas ao campo político. Neste caso, o efeito indesejável é o incremento do “clientelismo” e do “fisiologismo”. Ou seja, a criação de municípios

---

<sup>5</sup> O alinhamento das posições segue o seguinte padrão: entre os ministros federais e técnicos de institutos ligados à União ou aos estados é comum a manifestação contrária às emancipações, por exemplo: GOMES E MACDOWELL (1997; 2000), PARAIBA (1994), MATO GROSSO DO SUL (1985), SÃO PAULO (1991; 1993), além de diversos artigos publicados em jornais de circulação nacional por autoridades governamentais; já entre políticos regionais (sobretudo ligados ao legislativo) e ONG's (como o IBAM/RJ e o CEPAM/SP), a posição emancipacionista é a mais destacada, por exemplo: BREMAEKER (1991A; 1991B; 1993C; 1996), FPFL-CEPAM (1992), GASPARINI (1989; 1990), MELLO (1991; 1992; 1993), NORONHA E CARDOSO (1995), NORONHA (1996), MINCARONE (1991); MAZZILLI (1993), NUNES (1992). Entre os trabalhos acadêmicos há muitos estudos favoráveis, como os de ARAÚJO (1998), KLERING (1991; 1998A; 1998C), MOCELLIN (1996), VIZZOTTO (1997). e alguns que poderiam ser classificados como tendo uma certa *neutralidade crítica*, como SHIKIDA (1998), MESQUITA (1992), PIMENTA E TOMIO (1997), TOMIO (1998A).

arco de escolhas possíveis aos atores políticos que decidem sobre a criação de um novo município. No ordenamento federativo brasileiro, decisões políticas tomadas autonomamente nos três níveis (União, estados e municípios) possuem implicações sobre o processo emancipacionista. No entanto, é possível fazer uma distinção quanto à abrangência, eficácia e incidência direta das regras/decisões que determinaram a variação estadual do processo. Desta forma, na operacionalização da análise desse processo de decisão política, o exame da interação estratégica entre os atores políticos é limitado à esfera estadual. Somente são incorporados ao modelo explicativo os mecanismos gerados em outras esferas de governo que possuam determinação sobre o processo decisório estadual.

Isto posto, o estudo comparativo do processo emancipacionista, tendo os estados enquanto unidade de comparação e orientado a explicar suas causas e a compreender sua dinâmica, segue quatro objetivos: 1) a *identificação dos mecanismos institucionais* que, enquanto variáveis independentes do processo, determinaram a configuração do ambiente de decisão política que, por um lado, gerou o incremento municipal e, por outro, propiciou que esse fenômeno ocorresse de forma desigual nas diferentes unidades da federação; 2) a *descrição/interpretação do processo histórico de mudança nas instituições políticas*, sobretudo a regulamentação na esfera estadual, que definiu o ritmo e a amplitude emancipacionista nessas últimas duas décadas, tanto em geral quanto em cada estado; 3) a *compreensão de como e em que medida a percepção das conseqüências desse fenômeno estimulou alguns atores políticos a alterar, ou tentar alterar, os mecanismos institucionais* que propiciaram as condições favoráveis às emancipações, e quais os motivos do sucesso ou fracasso dessas tentativas; 4) a *identificação de como se estruturou a lógica do processo de interação política* entre os atores, fundamentalmente os membros dos executivos e legislativos estaduais, determinando que decisões políticas favoráveis ou contrárias às emancipações fossem vitoriosas em cada estado.

Para a exposição dos argumentos a tese foi dividida em seis capítulos. No primeiro, o objeto é identificado e descrito, sendo apresentadas e questionadas as

poderia servir como um mecanismo de sobrevivência e reprodução de um tipo de patronagem política que limitaria a expansão da democracia de massas e a constituição de partidos programáticos.

Posições moderadas (ou *neutras*) são pouco freqüentes quando é abordada a fragmentação territorial. Como a literatura existente concentrou-se mais nos aspectos normativos que na identificação das causas, as constatações mais comuns relacionaram o desempenho, proliferação e fortalecimento dos governos locais, por um lado, ou o desequilíbrio fiscal, a dinâmica da divisão territorial sem planejamento e a fragilização das esferas superiores de governo, por outro lado, à vitalidade e à qualidade da democracia do país. Quando não foram simplesmente esquecidas, as explicações sobre as causas e as interpretações históricas desse processo político tornaram-se extremamente enviesadas. Sem me abster de posições normativas ou de uma postura crítica em relação ao fenômeno investigado, tanto a definição da problemática quanto a revisão bibliográfica que procuro desenvolver tenta se afastar, no momento, desse embate normativo. Certamente, as conseqüências políticas e sociais, *negativas* ou *positivas*, do processo determinam o interesse e a relevância da investigação. Porém, procuro evitar que essas *conseqüências* colonizem a apreciação da literatura, o modelo explicativo e a forma de compreensão do fenômeno (descritas neste e no próximo capítulo desta tese).

Finalmente, quanto à construção do texto, além desta introdução a exposição neste capítulo está dividida em duas partes. Na primeira, o objeto é identificado e descrito. Nessa seção também são apresentadas e questionadas as explicações existentes na literatura sobre a criação de municípios no Brasil. Na segunda parte, a fragmentação territorial brasileira é comparada a fenômenos semelhantes em outros países através de um exame da literatura internacional.

## 1.2 – Emancipações Municipais nas Décadas de 80 e 90:

### Identificação do Objeto e Explicações Presentes na Literatura

Nas últimas duas décadas do séc. XX foram criados e instalados cerca de 30% de todos os municípios que existem atualmente no Brasil. Desses novos municípios, 205 foram instalados antes e 1.381 municípios após a Constituição de 1988 (ver TABELA 1.1). O município é *criado* quando a Assembléia Legislativa aprova e o governador sanciona a lei ordinária que define o desmembramento da localidade e os limites territoriais do novo município. Entretanto, sua *instalação* somente ocorre após as eleições dos membros da Câmara Municipal e do prefeito do novo município.

TABELA 1.1 – Quantidade e Incremento de Municípios no Brasil (1980/1988/2001)

REGIÕES/ ESTADOS	MUNICÍPIOS INSTALADOS			INCREMENTO			
	1980	1988	2001	1980/2001		1988/2001	
				N	(%)	N	(%)
BRASIL	3.974	4.179	5.560	1.586	40%	1.381	33%
NORTE	153	189	449	296	193%	260	138%
AC	12	12	22	10	83%	10	83%
AM	44	59	62	18	41%	3	5%
AP	5	5	16	11	220%	11	220%
PA	83	87	143	60	72%	56	64%
RO	7	18	52	45	643%	34	189%
RR	2	8	15	13	650%	7	88%
TO	-	-	139	-	-	-	-
NORDESTE	1.375	1.426	1.791	416	30%	365	26%
AL	94	96	102	8	9%	6	6%
BA	336	367	417	81	24%	50	14%
CE	141	152	184	43	30%	32	21%
MA	130	132	217	87	67%	85	64%
PB	171	171	223	52	30%	52	30%
PE	165	167	184	19	12%	17	10%
PI	114	116	222	108	95%	106	91%
RN	150	151	167	17	11%	16	11%
SE	74	74	75	1	1%	1	1%
SUDESTE	1.410	1.418	1.668	258	18%	250	18%
ES	53	58	78	25	47%	20	34%
MG	722	722	853	131	18%	131	18%
RJ	64	66	92	28	44%	26	39%
SP	571	572	645	74	13%	73	13%
SUL	719	754	1.189	470	65%	435	58%
PR	290	311	399	109	38%	88	28%
RS	232	244	497	265	114%	253	104%
SC	197	199	293	96	49%	94	47%
CO-OESTE	317	392	463	146	46%	71	18%
DF	1	1	1	-	0%	-	0%
GO	223	244	246	23	10%	2	1%
MS	55	65	77	22	40%	12	18%
MT	38	82	139	101	266%	57	70%

FONTE: IBGE.

A imensa maioria dessas emancipações ocorreu entre a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a edição da Emenda Constitucional 15/1996. Todos os 53 municípios instalados posteriormente à Emenda 15/96 foram criados antes da vigência da mesma ou segundo as regras constitucionais anteriores. A instalação dos municípios em 2001 vinculou-se ao calendário das eleições municipais e não ao processo decisório estadual que originou as leis de criação dos municípios. A Constituição de 1988 foi responsável pela descentralização da regulamentação. A devolução aos estados do direito de definir os critérios mínimos para a criação de municípios impulsionou o processo emancipacionista. A Emenda 15/96, da mesma forma que o Regime Militar através da Constituição de 1967 e da Lei Complementar 01/67, retirou das unidades federadas a autonomia de regulamentar sua divisão político-administrativa interna. A partir dessa emenda o processo de fragmentação municipal voltou a ser regulamentado por Lei Complementar Federal, que ainda não foi promulgada. O resultado foi a interrupção do processo emancipacionista nos estados, que se encontra suspenso devido à ausência de regulamentação sobre a matéria.

A intensa criação de municípios não é um fenômeno recente. Na última metade do séc. XX há uma vinculação entre os grandes surtos emancipacionistas brasileiros e a definição de qual nível federativo (União/estados) detêm o poder de regulamentar as emancipações. Nos últimos 50 anos a quantidade de municípios foi quase quadruplicada. No entanto, apesar de constante, as emancipações não aconteceram num mesmo ritmo em todas as décadas. Como pode ser visto na TABELA 1.2, entre 1950 e 1970 a intensidade foi maior que no período recente, enquanto na década de 70 o número de emancipações foi extremamente restrito.

A sobreposição desses dados à História política contemporânea brasileira permite fazer uma associação direta entre regime político e criação de municípios. Ou seja, períodos democráticos, como a república populista (1945-64), a nova república (anos 80) e o período atual, seriam caracterizados por uma descentralização política, institucional e fiscal que favoreceria a maior intensidade de emancipações municipais. Ao contrário, períodos ditatoriais, como o regime militar (1964-85) e o Estado

Novo/Ditadura Vargas (1930-45), devido as suas características centralizadoras, inibiriam, até por meios drásticos, a criação de um grande número de municípios.

TABELA 1.2 - Quantidade de Municípios no Brasil (por Regiões) - 1940/2000

REGIÕES	ANOS						
	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2000
Norte	88	99	120	143	153	298	449
Nordeste	584	609	903	1.376	1.375	1.509	1.791
Sudeste	641	845	1.085	1.410	1.410	1.432	1.668
Sul	181	224	414	717	719	873	1.189
Centro-Oeste	80	112	244	306	317	379	463
<b>TOTAL (Brasil)</b>	<b>1.574</b>	<b>1.889</b>	<b>2.766</b>	<b>3.952</b>	<b>3.974</b>	<b>4.491</b>	<b>5.560</b>

FONTE: IBGE.

Esse tipo de explicação institucionalista, que define o regime político como fator explicativo da intensidade das emancipações municipais, está presente na literatura – como em CARVALHO (1957), GASPARINI (1989) e MAZZILLI (1993) – e tem sua melhor construção e argumentação desenvolvida por GOMES E MACDOWELL (1997; 2000). Apesar de *historicamente* correta, esse tipo de associação causal na determinação das emancipações municipais é limitada por ser muito genérica e não apresentar os mecanismos políticos e institucionais específicos que agiriam em cada regime político para a ocorrência (ou não ocorrência) histórica das “ondas” ou “surto” emancipacionistas.<sup>6</sup>

A plausibilidade dessa explicação situa-se na coincidência histórica entre ritmo emancipacionista e regime político. É certo deduzir que essa não é uma simples coincidência. A relação é correta quando identifica os períodos ditatoriais com a centralização político-administrativa. Seria inusitado se, no caso brasileiro, as ditaduras (Estado Novo e Regime Militar) tivessem promovido o contrário, incorporando em sua agenda política a desconcentração fiscal e política. O principal equívoco dessa explicação está na transposição invertida da lógica política ditatorial para as situações

<sup>6</sup> GOMES E MACDOWELL (1997; 2000) não parecem estar preocupados com uma explicação mais satisfatória do fenômeno. Os autores centram-se em demonstrar como as emancipações implicam num desperdício de recursos públicos e num fator alimentador do desequilíbrio fiscal.

democráticas. Neste sentido, qualquer estado democrático, incluindo os casos históricos brasileiros, seria acometido de um viés único na repartição do bolo fiscal (em benefício das instâncias de poder local) e de uma instabilidade intrínseca de sua organização político-administrativa e divisão territorial interna. Nenhuma destas condições parecem ser necessárias, mas sim contingentes de outros fatores políticos e institucionais mais específicos.<sup>7</sup>

Além disto, a verificação mais detalhada dessa relação entre regime político e emancipações revela, pelo menos, três problemas. Primeiro, como já havia delineado acima, apresenta um sentido fatalista. Isto é, a manutenção das regras democráticas implicaria numa contínua fragmentação das unidades locais. Com isto, tenderiam a ser reproduzidas todas as conseqüências não desejadas da falta de estabilidade no ordenamento federativo, como o desperdício fiscal e a instabilidade na gestão das políticas públicas.<sup>8</sup> Contudo, apesar da descentralização política e fiscal ser um grande estímulo às emancipações, não me parece provável que haja uma relação necessária entre democracia, mesmo a mais descentralizada, e fragmentação municipal.<sup>9</sup>

A segunda restrição está relacionada à limitação desse tipo de explicação na identificação: de quais mecanismos políticos e institucionais determinariam a intensidade emancipacionista nos períodos democráticos e se foram os mesmos mecanismos que tiveram papel preponderante nos dois períodos. Além disto, devido ao seu caráter genérico, essa explicação não é capaz de responder porque o ritmo emancipacionista é tão diverso entre os estados brasileiros em qualquer regime político da história contemporânea. Ou seja, apesar do regime político (democracia com

---

<sup>7</sup> Se tomarmos a história dos Estados Unidos como exemplo é possível verificar que, em um regime político democrático e estável, alterações na partilha fiscal e oscilações na quantidade de unidades de poder local estão relacionadas a outros fatores e não à democratização. Ver PAGANO (1990), WRIGHT (1974; 1975; 1990), RUTLEDGE (1974), NATHAN (1975).

<sup>8</sup> Sobre as conseqüências da criação de municípios para o ordenamento federativo e as políticas de estabilização fiscal, ver RIBEIRO (1993), AZZONI E ISAI (1993) e BARRERA E ROARELLI (1995).

<sup>9</sup> De fato, a possibilidade de um controle do ritmo emancipacionista, dentro das regras democráticas, parece ter sido potencialmente obtido com a definição de novos arranjos institucionais, como a Emenda Constitucional 15/96 (BREMAEKER, 1996; NORONHA, 1996) e outras alterações nas leis complementares estaduais. Tratarei do papel destas regras na definição do modelo de análise e de sua determinação sobre o processo emancipacionista nos capítulos posteriores.

mecanismos de descentralização) ser generalizável a toda federação brasileira, a intensidade do fenômeno de criação de municípios é extremamente diferenciado por estado, por período histórico democrático e até entre o mesmo estado nos diferentes períodos e dentro de um mesmo período democrático investigado.

Por fim, uma explicação desse tipo não possui abertura para causas não diretamente políticas que poderiam influenciar no ritmo emancipacionista. Fatores demográficos e sócio-econômicos, por exemplo, como o grande crescimento populacional acompanhado da ocupação pela migração de áreas anteriormente pouco povoadas, podem gerar situações, peculiarmente conhecidas como a expansão em *fronteiras*, em que as causas políticas não poderiam explicar unilateralmente a amplitude da criação de municípios em um determinado território ou estado. Talvez este seja o caso de muitos municípios criados no período democrático anterior (entre as décadas de 40 e 70) e da Região Norte e parte da Região Centro-Oeste atualmente.<sup>10</sup>

Outro fator similar que poderia ser relevante, apesar de, como aquele descrito anteriormente, não ser determinante para o processo, é a forma histórica de ocupação do território dos estados. A colonização por minifúndios, por exemplo, tende a gerar um maior número de comunidades autônomas do que a ocupação por latifúndios. Tanto os fatores demográficos quanto os histórico-sociais tem um poder explicativo restrito. Não são as causas principais dos grandes movimentos emancipacionistas, como os ocorridos nas décadas de 50/60 e 80/90, portanto, seriam incapazes de gerá-los sem a ocorrência concomitante de inovações político-institucionais específicas nos regimes democráticos brasileiros. Contudo, por sua complementaridade em alguns casos específicos não deveriam ser totalmente desprezados, principalmente quando a atenção é voltada direta e especificamente para a explicação dos fatores explicativos e

---

<sup>10</sup> Não pretendo aqui defender que exista, na criação de novos municípios, uma diferenciação entre aqueles que são emancipados *naturalmente* e outros que são resultados de um processo *artificial*. Além de esta distinção ser unicamente normativa, minha hipótese à determinação geral das emancipações municipais, descrita no capítulo seguinte, é dependente dos mecanismos presentes em determinados arranjos institucionais e do processo de decisão política moldado por essas regras. Entretanto, desejo aqui ressaltar que, no exame de casos específicos, causas não eminentemente políticas podem ter uma maior ou menor relevância no ritmo do processo emancipacionista.

da dinâmica do processo emancipacionista em determinados momentos históricos de algumas unidades da federação.

Há, ainda, outra referência na literatura nacional que se propõe a explicar as emancipações municipais através de aspectos político-institucionais. Esta, por restringir seu objeto a uma única unidade da federação não tem a mesma abrangência histórica e espacial que a explicação anteriormente analisada. Entretanto, o estudo de SHIKIDA (1998) sobre a criação de municípios no estado de Minas Gerais, no período posterior à Constituição de 1988, possui um detalhamento teórico, descritivo e estatístico mais cuidadoso. Neste estudo, através de uma abordagem econômica fundamentada em modelos neoinstitucionalistas e na teoria da escolha pública, o autor relaciona teoricamente a estrutura do federalismo brasileiro à ocorrência do fenômeno político emancipacionista. Além disto, realiza um teste estatístico sobre a probabilidade de quatro variáveis distintas determinarem a criação de novos municípios mineiros.

Na primeira parte do estudo, SHIKIDA descreve a legislação que regulamenta as emancipações municipais em Minas Gerais e constata que o *“afrouxamento dos critérios legais”* teria estimulado eleitores, lideranças políticas locais e políticos a demandarem a emancipação de uma grande quantidade de distritos, comparativamente ao período anterior em que a legislação federal regulamentava a matéria. Entretanto, mesmo com um estudo monográfico, SHIKIDA não aprofunda a investigação dos mecanismos institucionais estaduais. Seu foco concentra-se na relação entre federalismo e mercado. Mais especificamente, como determinado desenho institucional permitiria uma melhor funcionalidade ao Estado, à descentralização político-administrativa na redemocratização e às políticas fiscais de tal modo que fosse possível construir um ambiente que estimulasse e melhorasse o desempenho dos agentes políticos e econômicos (um *“federalismo preservador de mercados”*).<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Sem a mesma veemência, mas utilizando argumentos semelhantes a outros autores que são contrários aos surtos emancipacionistas, SHIKIDA afirma que *“a não adoção de um modelo de federalismo Preservador de Mercados gera resultados não necessariamente benéficos, em termos sociais”*, sendo que a *“descentralização político-administrativa gerada [pelas emancipações municipais] pode fracassar devido ao fato de um município depender excessivamente de recursos oriundos de outras esferas e governo”* (1998:101).

Nesta parte do trabalho SHIKIDA preocupa-se com as conseqüências do federalismo brasileiro, o que distancia sua argumentação dos objetivos deste trabalho. Sobre os mecanismos institucionais que determinariam as emancipações municipais, é relevante grifar a utilização do conceito de “*restrição orçamentária não rígida*”. Através deste conceito o autor produz um modelo de escolhas racionais dos atores locais (eleitorado). As transferências intergovernamentais (FPM), com seus critérios de distribuição, incentivariam esses atores a decidir favoravelmente pela emancipação onde fosse possível ampliar os recursos do FPM. Isto é, a criação do município seria dependente do estímulo que o FPM produz pela possibilidade de multiplicação da alocação de recursos a uma mesma população. Essa é uma contribuição relevante, porém limitada na compreensão do fenômeno. O autor não atribui a mesma importância ao processo de decisão política que envolve os poderes executivo e legislativo estadual, que é genericamente descrito como deliberações com interesses clientelistas.

Na segunda parte, SHIKIDA realiza testes estatísticos com quatro variáveis, extraídas de seu modelo explicativo e de hipóteses da literatura,<sup>12</sup> para verificar se essas determinaram a fragmentação nos municípios mineiros (derivando assim uma previsão probabilística de emancipações futuras). Os resultados obtidos foram positivos para todas as variáveis, indicando, segundo SHIKIDA, que seria maior a probabilidade de ocorrência de emancipações nos municípios: quanto maior for (1) “*o número de famílias indigentes*” e (2) “*o tamanho do município*”; quanto menor for (3) “*o FPM per capita*”; e (4) quando houver “*força política do prefeito*” (1998:97-8).

---

<sup>12</sup> As hipóteses causais que SHIKIDA (1998:92-6) encontra na literatura são retiradas dos trabalhos de BREMAEKER (1991B; 1993), que também são analisadas posteriormente nesta seção. Estas definem como causas principais da criação dos municípios: o descontentamento da população dos distritos com as políticas locais (“*falta de bem-estar da população*”) e a distância da sede do município. Para torná-las mensuráveis, SHIKIDA converte essas hipóteses, respectivamente, nas seguintes variáveis: 1) percentual de famílias indigentes no município e 2) área territorial do município. As outras duas variáveis definidas pelo autor são: 3) o FPM *per capita*, que mediria o mecanismo institucional da “*síndrome da restrição orçamentária não rígida*” sobre a população local (quanto maior o FPM *per capita* menor o interesse dos eleitores na emancipação); e 4) o “*efeito político da emancipação*”, isto é, a aceitação de fragmentações pelo governador em municípios governados por prefeitos filiados aos partidos da coalizão estadual de governo, quando essas mesmas localidades não apresentaram as moradias mínimas exigidas legalmente (demonstrando a *força política* do prefeito junto ao executivo estadual).

Esse exercício estatístico é interessante enquanto descrição pormenorizada, mas possui uma capacidade restrita para a determinação causal das emancipações municipais. Nas duas primeiras variáveis, o autor corrobora o óbvio através da correlação de indicadores que não são causas, mas aspectos encontrados freqüentemente no universo potencial de municípios fragmentáveis. Primeiro, a maioria absurda das emancipações ocorreu em municípios pouco populosos do interior de Minas Gerais, aqueles mais pobres e que, em média, apresentam índices relativos de indigência mais altos. Segundo, municípios pouco extensos raramente se fragmentam porque, em geral, apresentam uma continuidade urbana e possuem um único distrito (a sede). Se estes municípios monodistritais forem retirados do universo com potencialidade emancipável, a correlação estatística (não só em Minas Gerais, como em outros estados) do *tamanho do município* é enfraquecida, demonstrando sua irrelevância explicativa.

A terceira variável, o FPM *per capita*, revela, como o autor já havia feito na primeira parte de seu trabalho, a existência de um importante mecanismo institucional que estimula o processo emancipacionista. Porém, além de não excluir os municípios que não poderiam ser divididos, como nas variáveis anteriores, não seria possível, pela ausência de dados, afirmar que a correlação apresentada é generalizável a todos surtos emancipacionistas (mineiro ou do restante do país). Mesmo que não fosse, continuaria sendo verdadeiro que a ampliação na transferência de recursos do FPM é um mecanismo que motiva o eleitorado local (ou outros atores políticos) a realizar as emancipações.<sup>13</sup> O que tornaria irrelevante, senão equivocada, a correlação causal apresentada.

---

<sup>13</sup> SHIKIDA (1998:92) realiza a correlação entre os municípios mineiros que geraram as 97 emancipações em 1996. No mesmo ano, no Rio Grande do Sul, onde foram criados 70 municípios, quando é comparado o FPM dos municípios que se fragmentaram e dos que não sofreram emancipação, os dados coincidem com os constatados pelo autor em Minas Gerais. Porém, quando se toma a precaução de excluir do universo de comparação os municípios que não podem ser fragmentados, porque simplesmente não possuem população suficiente para tanto, o FPM *per capita* dos municípios que sofreram divisão territorial ultrapassa o presente no grupo restante, tornando sem significação a correlação causal apresentada por SHIKIDA.

A última variável, a *força política do prefeito*, padece de um problema diferente. A lógica da correlação entre interesses políticos é equivocada e, possivelmente, demonstra uma outra correlação que não está relacionada às emancipações municipais: que a maioria dos prefeitos eleitos em Minas Gerais pertencia a algum dos partidos da coalizão que apoiava o governador mineiro naquele período (PSDB, PFL e PTB). Quanto à escolha dos atores políticos, o próprio autor esclarece que o governador não poderia vetar nenhuma das emancipações individualmente, porque todas foram reunidas em um mesmo artigo da lei (SHIKIDA, 1998:19). Isto demonstraria uma maior relevância, para determinação do fenômeno, da interação política entre o legislativo e o executivo estadual do que deste ator com os governantes locais. Além disto, os deputados estaduais e as lideranças das localidades emancipacionistas passam à margem da correlação. Apesar de todas essas ressalvas, o trabalho de SHIKIDA é uma das melhores contribuições ao estudo do processo emancipacionista.

Há outras contribuições presentes na literatura que devem ser analisadas aqui. A diferenciação no ritmo emancipacionista entre os estados motiva outras explicações gerais sobre o fenômeno que são, muitas vezes, menos plausíveis do que a vinculação direta entre o regime político e a intensidade na criação de municípios ou as correlações estatísticas já comentadas. Essas tentativas de elucidar o problema são fundamentadas em vários aspectos do processo emancipacionista (fatores sociais e políticos) e variam muito quanto à abordagem teórico-epistemológica adotada.

Dentro de uma perspectiva funcionalista, BREMAEKER, pesquisador do IBAM, sustenta que as emancipações municipais responderiam a *“uma lógica extremamente racional”*. Neste sentido, a interrupção das emancipações municipais resultaria da disfuncionalidade em certos mecanismos legais do arranjo institucional construído no último período ditatorial. Para esse autor, o regime militar teria represado artificialmente as emancipações através de uma legislação restritiva e totalmente descolada da evolução brasileira: *“a retomada do processo emancipacionista é um reflexo da nova*

*situação do Brasil, que evoluiu política, social, econômica e demograficamente*" (BREMAEKER, 1991A:33; 1991B:91).

Nesta abordagem, a criação de municípios seria uma espécie de resposta funcional dessa *evolução*. A continuidade de um processo cuja ditadura militar foi só um momento de ruptura artificial na dinâmica da reordenação territorial. Uma dinâmica que reequilibraria as relações de poder local pela fragmentação de municípios muito extensos ou pela *emancipação*, no seu sentido mais poético, das comunidades que tivessem adquirido uma *maioridade* política, social e econômica.<sup>14</sup>

Afora as objeções quanto à natureza teleológica e holista desse tipo de abordagem, creio que a explicação derivada dessa aproximação do objeto também é insatisfatória por razões empíricas. De forma geral, seguindo essa lógica funcional do processo emancipacionista, a hipótese explicativa somente seria coerente com a realidade histórica, isto é, só seria corroborada se a distribuição de freqüências na criação de municípios dentro do território nacional (ou mesmo no interior de cada estado) fosse acompanhada da variação ascendente nos indicadores demográficos, econômicos e político-organizacionais das localidades emancipadas.

Mesmo levando em consideração somente os dois primeiros indicadores, dada a dificuldade de mensurar a *maioridade* política das localidades, os dados existentes sobre a criação de municípios demonstram que a hipótese explicativa, ao contrário do que se propõe, não é generalizável ao conjunto das emancipações brasileiras. Em casos específicos, como em localidades emancipadas no Norte e em parte do Centro-Oeste, por exemplo, seria possível demonstrar a eficácia da explicação. Nestas regiões, as características de *fronteira* (pequeno número de municípios com grande extensão territorial, crescimento demográfico acima da média nacional, migração intensa, contínua expansão da colonização, etc.), que existiram no

---

<sup>14</sup> A argumentação de BREMAEKER, como a da maior parte dos pesquisadores do IBAM, possui um claro viés pró-emancipações. Como diz o próprio autor: "*nada mais estimulante que a criação de novas unidades municipais, que além de levarem a figura do poder público a atuar mais e mais pelo interior do país, promovem uma melhor redistribuição dos recursos públicos pelo espaço do território nacional*" (1991B:91).

passado próximo ou ainda existem, determinariam a ocorrência de uma grande manifestação percentual das emancipações. Comparativamente a outras regiões/estados, isto de fato ocorreu.

Entretanto, no Sudeste, Sul e Nordeste, onde as características da maior parte dos municípios criados são exatamente inversas (redução e êxodo populacional, estagnação econômica, extensão territorial relativamente pequena do município de origem), não haveria *razão* para o mesmo fato ocorrer. Nessas regiões, portanto, segundo a hipótese, deveria ter havido um baixo índice percentual de emancipações. O que de forma alguma aconteceu, sobretudo em alguns estados.

Em termos estatísticos, essa explicação é satisfatória para algumas regiões e acertada somente para a Região Norte. No Sudeste e Nordeste, que tem os menores percentuais de emancipações, a quantidade de novos municípios não é desprezível, o que questionaria a explicação. Entretanto, são os dados da Região Sul que oferecem elementos contrários a esta hipótese funcionalista. Apesar de possuir a menor área territorial, alto índice de urbanização e industrialização, o menor crescimento demográfico e o menor coeficiente entre a área/quantidade de municípios do Brasil, o Sul teve o maior número absoluto e o segundo maior índice relativo de casos de emancipação. Neste caso, talvez o *nível de evolução* regional não exigisse a criação de tantos municípios. Porém, para que essa afirmação fosse correta, o ritmo das emancipações na Região Sul teria que ser explicado por alguma *disfuncionalidade* (político-institucional ou de outra natureza) no seu processo emancipacionista, o que só teria sentido dentro da lógica desse tipo de explicação funcionalista.

Em virtude disto, creio que essa teoria é incapaz de explicar satisfatoriamente as emancipações.<sup>15</sup> Nem a abordagem, nem as causas apresentadas sustentam-se diante do exame empírico. Sua lógica está inscrita dentro da ideologia que dá suporte às teses emancipacionistas e, como tal, talvez nunca tenha havido o

---

<sup>15</sup> Apesar do viés ideológico, é necessário frisar que o esforço de BREMAEKER (e do IBAM) em descrever e interpretar as emancipações municipais é, certamente, uma das mais importantes contribuições à coleta de informações e ao avanço nessa problemática de investigação.

interesse real em explicar o processo de criação de municípios, mas somente encontrar justificativas razoáveis à emergência dos surtos emancipacionistas das décadas de 80 e 90.

Outra explicação com uma abordagem similar à anterior, apesar de não semelhante quanto ao argumento, à abrangência, ao viés ideológico e às características específicas, é desenvolvida por MESQUITA (1992). A autora, que utiliza um modelo de análise próprio a uma abordagem sistêmica, define como hipótese explicativa que as causas últimas das emancipações municipais estariam no processo de modernização, que é definido como as *“transformações econômicas e políticas nacionais e mundiais (...) em sua faculdade de homogeneizar a produção e o consumo (...) [que] nunca se realiza completamente, permitindo a existência de espaços diferenciados em escalas geográficas distintas”* (MESQUITA, 1992:170).

As fragmentações territoriais (como também as possíveis integrações ou fusões), com as emancipações municipais sendo somente um caso particular, seriam um dos resultados da modernização e de processos decorrentes desta, como a terceirização econômica e a urbanização. A autora também insere em sua explicação o papel regulatório do sistema político-institucional (com o Estado-Nação enquanto agente e seus mecanismos de organização/divisão política como padrão de atuação), que, enquanto variável interveniente, poderia ser funcional ou disfuncional ao processo de modernização.

Para MESQUITA, no caso brasileiro, esse sistema político seria disfuncional, pois haveria uma inadequação (ou um desencontro) entre o *“modelo político administrativo brasileiro”* e a *“realidade do interior do Brasil”*. Isto é, governo municipal e localidade governável não seriam coincidentes, dado que haveria casos de vários núcleos urbanos (distritos ou localidades) sob o controle de um mesmo nível político-administrativo (município). As emancipações, quando permitidas, seriam influenciadas por esse descompasso, readequando funcionalmente os papéis dos governos locais.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Nem sempre a autora é tão explícita quanto aos encadeamentos de sua abordagem. Entretanto, esse arranjo entre estruturas, sistemas e funções pode ser extraído de sua argumentação.

Creio que esta explicação possui problemas semelhantes à analisada anteriormente. Contudo, sem servir a uma ideologia emancipacionista. A dinâmica das emancipações de municípios é vista como uma necessidade, teleologicamente determinada para haver uma funcionalidade no sistema político, que por sua vez seria dependente de um processo sócio-econômico global (a modernização) e de suas conseqüências geo-sociais (uma diferenciação espacial). Não há espaço neste esquema para os interesses dos atores políticos que decidem pela emancipação. Construída desta forma, essa hipótese só pode ser admitida ou refutada como um todo.<sup>17</sup> Metodologicamente, devido à lógica holista que a sustenta, não é possível incorporar o exame dessa hipótese na abordagem que construo ao fenômeno emancipacionista.

Na literatura sobre o tema, existem outras explicações para o fenômeno emancipacionista. Estas, entretanto, tem um caráter mais especulativo, não se baseiam em investigações muito extensas ou são somente um elemento de outras explicações de processos políticos distintos da criação de municípios.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> É relevante mencionar que MESQUITA agrega à sua exposição uma interpretação (quase uma etnografia) de três casos de municípios emancipados no Rio Grande do Sul. Esta microfundamentação, apesar de interessante e ilustrativa, não parece estar bem articulada ao modelo explicativo (1992:175-182).

<sup>18</sup> Existem, ainda, outras referências na literatura sobre as emancipações municipais que não se propõe a explicar o fenômeno: BREMAEKER (1996) e NORONHA (1996) tratam dos limites constitucionais impostos à criação de municípios pela emenda n. 15/96; GASPARINI (1984; 1990), ATALIBA (1991), AZEVEDO (1986) e DALARI (1993) argumentam sobre questões jurídicas presentes na regulamentação das emancipações, CALLEGARI (s./d.) descreve exaustivamente a legislação paulista sobre a questão, MAZZILLI (1993) apresenta o processo emancipacionista mineiro e NUNES (1992) faz o mesmo sobre o Rio de Janeiro; órgãos oficiais apresentam aspectos técnicos e fiscais das emancipações, como o IDEME (PARAÍBA, 1994) que projeta as conseqüências no FPM; de forma semelhante, CARDOSO E PROSERPIO (1993) descrevem a dinâmica territorial na Bahia, em MATO GROSSO DO SUL (1985) há uma descrição da legislação e do processo emancipacionista estadual e em SÃO PAULO (1991; 1993) é apresentado um estudo sobre a viabilidade de áreas emancipandas; TOLEDO (1982) analisa algumas conseqüências das emancipações municipais no início da década de 80, enquanto KLERING (1991; 1998) descreve as conseqüências sócio-econômicas dos novos municípios gaúchos na última década; NORONHA E CARDOSO (1995) descrevem as conseqüências dos desmembramentos nos municípios de origem; RIBEIRO (1993), AZZONI E ISAI (1993) e BARRERA E ROARELLI (1995) analisam o impacto da multiplicação de municípios nas finanças públicas; VIZZOTO (1997), ARAÚJO (1998) e MOCELLIN (1996) desenvolvem estudos de caso que não fazem correlações com o fenômeno emancipacionista como um todo.

Em um artigo, MELLO (1992) apresenta uma argumentação instigante sobre as razões do processo emancipacionista. O autor salienta a relevância de alguns aspectos político-institucionais para a criação de novos municípios: o sistema de partilha dos recursos fiscais que beneficiam os municípios (como o FPM); a orientação descentralizadora da Constituição federal de 1988; as diferenças nas regulamentações estaduais, entre 1946 e 1967 e após 1988, que facilitariam ou dificultaram as emancipações. Além disto, o autor destaca possíveis causas políticas (*“interesses político-eleitores”* e o desejo dos eleitores em diminuir os impostos municipais) como importantes fatores de motivação dos atores políticos em favor da emancipação.<sup>19</sup> Enquanto especulação, a contribuição de MELLO pode ser oportuna. De fato, alguns destes aspectos estão inseridos no modelo de análise que apresento no capítulo posterior. Entretanto, apesar da argumentação ser interessante, o autor não apresenta dados para demonstrar suas hipóteses nem constrói um modelo dedutivo que sustente logicamente esse tipo de explicação.

Há, ainda, outros trabalhos que procuram explicar as emancipações pelas motivações dos atores locais (eleitorado e lideranças políticas). Estes atores políticos são, normalmente, reconhecidos pelos autores dessas contribuições ao estudo do objeto como os principais interessados e mais ativos atores no processo emancipacionista. Geralmente pouco profundas na análise, estas explicações fundamentam-se na representação social (ou percepção) das autoridades eleitas nos novos municípios para construir suas hipóteses explicativas.

Este é o caso de outro trabalho de BREMAEKER (1993). Neste texto o autor complementa sua explicação, anteriormente apresentada, com um estudo (um *survey*) da representação que as lideranças políticas locais indicaram para a ocorrência das emancipações. Sinteticamente, a compilação das justificativas dos novos governantes

---

<sup>19</sup> MELLO também questiona *“o pequeno número de municípios existentes num país de dimensões quase continentais e com população tão grande como o Brasil”* para advogar favoravelmente às emancipações (1992:25). Comparando a divisão territorial brasileira com a quantidade de unidades de poder local existentes em outros países (França, E.U.A., Itália, Espanha, etc.), o autor deduz que a multiplicação de municípios deveria ser desejável no Brasil e explicita seu viés ideológico. Sobre esta questão ver também MELLO (1993)

municipais destaca três *causas* principais, que não ocorreriam necessariamente de forma concomitante, para iniciar a emancipação do(s) distrito(s): “o descaso do município de origem”, “a forte atividade econômica local” e “a grande extensão do município de origem”.

Os dados são interessantes e esclarecedores sobre o discurso das lideranças políticas locais e o estudo parece ser metodologicamente bem realizado. Entretanto, creio que são pouco elucidativos sobre as causas das emancipações municipais, o que transcenderia os próprios limites metodológicos de uma investigação sustentada nesse tipo de informação. Primeiro, as *causas* apresentadas descrevem o óbvio. Se não houvesse problemas, conflitos ou expectativas frustradas com a realidade anterior, o eleitorado não seria favorável à divisão no plebiscito. Depois, caso houvesse intenções egoístas, conluíus políticos ou estratégias clientelistas motivando a emancipação, isto provavelmente não seria relatado nas entrevistas. Finalmente, o foco do estudo me parece equivocado, já que os eleitores e as lideranças locais, apesar de participarem do processo decisório através da proposição legal emancipacionista e da votação plebiscitária, não possuem poder terminativo sobre a criação dos municípios. O centro da decisão política está na interação entre o legislativo e o executivo estadual. Porque estes são os atores políticos que, além de decidir a criação do município, decidem as regras do próprio processo de emancipação.

Outra argumentação desse tipo, mais sofisticada que a anterior, é apresentada por NORONHA E CARDOSO (1995:70). Nesta, a partir de dados coletados em novos municípios fluminenses, os autores procuram construir uma tipologia das motivações emancipacionistas que originam os novos municípios, reduzindo-as a quatro: “*administrativas*”, quando o objetivo é melhorar a oferta de serviços públicos à população; “*econômicas por crescimento*”, quando a área emancipanda possui plenas condições para constituir um novo poder local; “*econômicas por estagnação*”, quando se deseja gerar o desenvolvimento pela emancipação; e “*políticas*”, sempre presente em combinação com as anteriores, refletiria o interesse de indivíduos ou grupos em criar um novo espaço de poder e influência. Apesar da sistematização realizada pelos

autores, creio que esse quadro analítico pouco acrescenta à explicação das causas do processo emancipacionista.

Existe ainda um terceiro tipo de explicação por motivações dos atores locais presente na literatura. Esta, contudo, não necessariamente sustenta suas conclusões em dados empíricos, mas na suposição do que sejam as aspirações das comunidades emancipandas. Segundo KLERING, as *razões* das emancipações incluem “*desde descontentamentos com as respectivas sedes municipais, até a aspiração profunda e legítima de pessoas e grupos de construir identidades locais mais significativas, com histórias, práticas e valores próprios*” (1998:248), sendo que “*o desejo de autodeterminação nasce desta identidade única e própria*” (1991:10). Fora os limites explicativos já descritos, essa argumentação acrescenta algo aos estudos do seu tipo: a inserção de uma agenda positiva nas motivações emancipacionistas, o que somente torna mais robusta a justificativa normativa e ideológica da fragmentação territorial.

Outra explicação existente na literatura, também relacionada à motivação dos atores políticos, é completamente distinta das anteriores. ABRUCIO (1998:132-34 e 153) formula uma hipótese explicativa ao processo emancipacionista que é complementar ao seu foco de análise política: o papel central dos governadores (“*barões da federação*”) na dinâmica política brasileira. Segundo o autor, a multiplicação de municipalidades seria o produto de dois fatores: um genérico, a existência de um “*modelo hobbesiano e predatório*” na federação brasileira, o que estimularia as emancipações enquanto uma competição não cooperativa pelos recursos fiscais, sobretudo dos fundos estaduais de ICMS e do FPM (federal);<sup>20</sup> e outro específico, onde alguns governadores atuariam favoravelmente pela criação de municípios para ampliar seu poder e controle (“*ultrapresidencial*”) sobre as bases políticas locais.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> BARRERA E ROARELLI (1995:154) apresentam uma constatação similar a essa ao discutirem o papel do FPM nas emancipações.

<sup>21</sup> O autor baseia essa constatação em entrevistas (sem determinar a ocupação política e o número de informantes, fazendo uma única referência direta a um “*deputado governista*”), onde teria sido descrita a criação de municípios paulistas durante o governo Fleury (ABRUCIO, 1998:133 e 153).

A marginalidade dessa temática na exposição de ABRUCIO torna tanto a argumentação quanto as evidências empíricas apresentadas pouco profundas. Parece correto supor que os recursos fiscais, disponíveis ao novo município, estimulem as emancipações. Entretanto, somente este mecanismo institucional (presente no federalismo competitivo e predatório, segundo o autor) não seria capaz de promover a criação de um volume tão considerável de novos municípios como o que ocorreu nas últimas duas décadas. Outras características institucionais, não necessariamente *hobbesianas*, devem ter moldado o ambiente político (concomitantemente ou até com mais eficácia) que propiciou aos atores políticos as condições para gerar a onda emancipacionista dos últimos dez ou quinze anos.

A segunda causa, o interesse dos governadores em criar “*currais*” eleitorais e dobrar a resistência de parlamentares e lideranças locais parece, de início, bastante crível. Porém, os dados que o autor fornece para apoiar esta hipótese parecem ser menos razoáveis que as evidências empíricas que demonstram exatamente o contrário. Pelo menos quando se pensa esta como uma causa generalizável ao fenômeno emancipacionista. O mesmo governador, citado como arquiteto de emancipações no estado de São Paulo, também foi responsável por oito vetos às leis de criação de municípios,<sup>22</sup> uma prática muito presente em outros estados, até de forma mais sistemática (como no Rio Grande do Sul).

Além disto, caso o fisiologismo e o clientelismo sejam, de fato, motivações relevantes às emancipações, os parlamentares estaduais seriam logicamente os maiores interessados em tal prática, visto que os ganhos eleitorais futuros dos governadores seriam irrelevantes. Sobretudo em estados com um grande eleitorado, como São Paulo. Por outro lado, alguns deputados poderiam maximizar suas expectativas de reeleição com esse tipo de patronagem. Esta dedução ou uma investigação sustentada em dados empíricos mais robustos, contudo, não estão presentes na argumentação construída pelo autor.

---

<sup>22</sup> Ver CALLEGARI (s./d.:1) e SÃO PAULO (1991).

Há na literatura, sem dúvida, contribuições relevantes à explicação do processo emancipacionista brasileiro. Entretanto, creio que algumas hipóteses sobre as causas das emancipações municipais requerem uma correção ou complementação de seus fundamentos analíticos ou, na maior parte dos casos, simplesmente não se sustentam diante de uma avaliação lógica ou de um teste empírico mais elaborado. Como já dito anteriormente, essa temática tem sido abordada com um grande peso ideológico, o que restringe a capacidade explicativa das argumentações, visto que estas costumam servir muito mais à defesa de um posicionamento político do que à ampliação do conhecimento científico sobre o objeto. Há, portanto, um espaço imenso à apresentação de novas hipóteses e à verificação empírica das mesmas dentro da problemática que envolva as causas da fragmentação dos municípios brasileiros e da variação da intensidade desse fenômeno entre os estados.

### **1.3 – A Autonomia Municipal e a Criação de Unidades de Governo Local na Literatura Internacional**

O exame da literatura internacional que descreve ou analisa a criação de unidades de governo local, apesar da limitação de exposições sobre o tema, oferece algumas informações interessantes à investigação. Sobretudo quando o fenômeno é tratado em uma dimensão comparativa e normativa. A primeira distinção observada, entre o processo emancipacionista brasileiro e qualquer evento similar relatado em outros países, é a quantidade de novas unidades locais criadas. A realidade brasileira nessa área é singular, não existindo qualquer referência contemporânea a uma fragmentação interna tão acentuada na literatura internacional.

Os exemplos de criação de novas unidades de governo local (“*new towns*”) indicam, normalmente, um planejamento mínimo dos níveis superiores de governo. Geralmente, esses se referem à criação ou reorganização de áreas suburbanas em grandes metrópoles. Como há uma intencionalidade político-administrativa no surgimento destas unidades locais, os aspectos problematizados não são as causas, mas os efeitos urbanísticos, sócio-culturais e comportamentais que a criação das “*new*

*towns*” acarretam. Por exemplo, alguns estudos desse tipo presentes na literatura tratam sobre: o empobrecimento e homogeneização populacional na *new town* de *Elisabeth*, na Austrália (PEEL, 1995); o financiamento e planejamento, público e privado, no desenvolvimento de *new towns* em várias províncias canadenses (SKABURSKIS, 1989); as conseqüências do deslocamento populacional para as *new towns* das cidades-estado de Hong Kong e Singapura (VASOO, 1988); o comportamento social, o espírito comunitário e a satisfação dos moradores de *new towns* britânicas (BARDO E BARDO, 1983); a crise e os problemas sociais nas cinco novas cidades da área metropolitana de Paris (criadas na década de 60) e os limites do planejamento público na estruturação das mesmas (GOURSOLAS E ATLAS, 1980; DAGNAUD, 1981).

Contrastando com a experiência brasileira recente, todos estes casos relacionam a criação de unidades administrativas locais com o processo de urbanização. Ou, mais especificamente, com a expansão populacional de grandes núcleos urbanos ou metrópoles. No Brasil, como já foi descrito anteriormente, a maioria dos novos municípios não está interligada às principais zonas urbanas, mas é o resultado da fragmentação de pequenos e micro municípios do interior dos estados. Muitos destes são, inclusive, espaços sociais ou comunidades predominantemente rurais que perderam população nas últimas décadas.

Além disto, com exceção das regulamentações sobre a criação de municípios em cada estado brasileiro, não existe qualquer planejamento centralizado nas esferas superiores de governo sobre a fragmentação territorial e o funcionamento dos novos municípios. Os estudos que focalizam os impactos econômicos, políticos, sociais e fiscais ocorreram posteriormente ao início da onda emancipacionista brasileira, tendo pouco ou nenhum efeito sobre as unidades locais que continuaram a ser criadas. Em síntese, comparada à ocorrência de processos similares em outros países, as emancipações municipais no Brasil distinguem-se porque são muito mais numerosas, concentram-se em áreas pouco urbanizadas e não são ordenadamente planejadas pelos níveis de governo mais abrangentes.

Sobre a explicação do processo de fragmentação territorial, na literatura internacional consultada há somente dois casos onde se identificam possíveis causas à criação de unidades locais. WRIGHT (1975) e CAPUTO (1975) argumentam sobre o papel do “*general revenue sharing*”<sup>23</sup> (um programa de transferência de recursos fiscais do nível federal para as unidades subnacionais) na organização, incremento, extinção ou fusão de governos locais nos Estados Unidos (ver a evolução na quantidade dos governos subnacionais americanos na TABELA 1.3).

TABELA 1.3 - Unidades de Governo Subnacionais nos Estados Unidos (1942-1992)

Tipos de Governo	1942	1952	1962	1972	1982	1992
Estados	48	48	50	50	50	50
Condados	3.050	3.049	3.043	3.044	3.041	3.043
Municipalidades ( <i>Cities e Towns</i> )	16.220	16.778	18.000	18.516	19.076	19.279
<i>Townships</i>	18.919	17.202	17.142	16.991	16.734	16.656
Distritos Especiais	8.299	12.319	18.323	23.886	28.078	31.555
Distritos Escolares	108.579	67.346	34.678	15.780	14.851	14.422
<b>TOTAL</b>	<b>155.115</b>	<b>116.742</b>	<b>91.236</b>	<b>78.267</b>	<b>81.830</b>	<b>85.005</b>

FONTE: WRIGHT (1975:102), PAGANO (1990:96), ESTADOS UNIDOS (1994A:15)

Os autores concluem que os efeitos das transferências foram marginais na organização dos governos locais americanos. Segundo WRIGHT, a fusão/extinção de distritos educacionais e a criação de novos distritos especiais,<sup>24</sup> principais elementos dinâmicos na estrutura de governos locais, ocorreu independentemente do “*general*

<sup>23</sup> Segundo CAPUTO (1975:131-4), o “*general revenue sharing*” foi um programa, iniciado em 1972, de transferência de recursos fiscais (do governo federal para os governos locais) nos Estados Unidos, sendo uma das iniciativas políticas de descentralização do “*new federalism*” no governo Nixon. Esse tipo de transferência apresentaria três diferenças com relação a outros programas federais de ajuda a estados e governos locais americanos: primeiro, tinha provisões de fundos por cinco anos, reduzindo o controle anual dos congressistas sobre os recursos; segundo, permitia aos governos estaduais e locais uma grande liberdade na alocação dos recursos; terceiro, havia pouco controle burocrático sobre a aplicação dos recursos.

<sup>24</sup> Os distritos educacionais e os distritos especiais são unidades de governo local destinadas a um único propósito, diferenciadas, portanto, dos condados, municipalidades e *townships* que possuem propósitos gerais. Estes distritos existem na maioria dos estados americanos, sendo que cada distrito especial, que pode ou não ter a capacidade de cobrar impostos, tem jurisdição sobre as mais variadas áreas (portos, aeroportos, irrigação, parques, controle de desastres, combate ao fogo, hospitais, controle de pragas, cemitérios, etc.) com exceção da educação, que é uma área exclusiva aos distritos educacionais ou aos governos com propósitos gerais (ESTADOS UNIDOS, 1994A:9-11).

*revenue sharing*”, visto que ambos estavam excluídos do programa. A redução na quantidade de distritos educacionais atenderia a um processo de racionalização administrativa, em curso desde os anos 40. Enquanto o incremento dos distritos especiais seria resultante de outro processo, decorrente das políticas tributárias federais e estaduais: a crescente limitação na capacidade de cobrar taxas e impostos pelos outros governos locais,<sup>25</sup> que estariam transferindo a administração de políticas específicas para esses distritos (1975:102).

Já os efeitos do “*general revenue sharing*” sobre a fragmentação dos governos locais com propósitos gerais teriam sido periféricos. Mais do que fomentar a criação de novas unidades, visto que os valores transferidos representariam menos de 10% dos recursos disponíveis ao conjunto destes governos,<sup>26</sup> a garantia de transferências federais teria promovido a preservação de algumas estruturas locais de governo. Assim, segundo a hipótese de WRIGHT, os efeitos do programa de transferências sobre a fragmentação, extinção ou fusão dos governos locais americanos teriam sido: nulos, para os condados; limitados, para as municipalidades, já que as novas unidades criadas seriam resultantes da urbanização em áreas metropolitanas; e, um pouco mais relevantes, para as *townships*, já que teria limitado o declínio na quantidade dessas unidades (1975:103-4).

Nas constatações desses autores sobre o federalismo americano e a fragmentação das unidades de governo local, quando comparadas ao caso brasileiro, aparecem, direta ou indiretamente, três questões relevantes para esta investigação. Primeiro, há a tentativa de relacionar a disponibilidade de recursos fiscais à criação ou à sobrevivência de governos locais. A existência de mecanismos institucionais que garantiriam a transferência, das esferas mais abrangentes de governo, de um valor

---

<sup>25</sup> Sobre as restrições a capacidade de impor taxas pelos governos locais norte-americanos, ver PAGANO (1990:97-9).

<sup>26</sup> Segundo WRIGHT (1975:103-4), o programa de transferências federais “*general revenue sharing*” representaria, em 1972, 9% dos recursos fiscais dos condados, 8% das municipalidades e 10% das *townships*. Como o autor só especifica os valores agregados, torna-se impossível fazer comparações com transferências semelhantes no Brasil (como o FPM) e o impacto em governos locais com diferentes níveis populacionais.

mínimo que, somado as outras receitas, permitiria a funcionalidade das unidades locais é um fator explicativo relevante ao problema (e, como tal, tem sido mencionado na bibliografia de ambos países). Se, no caso norte-americano, um programa federal de cinco anos com recursos relativamente marginais teria influenciado na preservação de unidades subnacionais; no caso brasileiro, a perenidade de fundos constitucionais que garantem a maior parte dos recursos fiscais da maioria dos governos locais deveriam ter (como de fato parecem ter tido) efeitos muito mais amplos sobre a fragmentação de municípios.<sup>27</sup>

O limite das explicações que se fundamentam na equação *disponibilidade de recursos fiscais* ⇨ *fragmentação dos governos locais* é a excessiva importância atribuída a esta relação causal. A transferência de recursos, única ou exclusivamente, não explicaria a criação/preservação de unidades de governo local. Como a repartição fiscal é uma prática freqüente em vários países,<sup>28</sup> o papel da transferência seria limitado a estimular o processo. Contudo, outros condicionantes institucionais teriam maior importância na geração de um ambiente político favorável à ocorrência de uma fragmentação acelerada dos governos locais.

Segundo, a questão normativa que orienta esses e outros autores norte-americanos (principalmente na década de 70) não parece ser a preocupação, favorável ou contrária, com a ocorrência de uma grande onda de novos governos locais. Mas o retardamento do processo inverso, de fusão ("*consolidation*") desses governos em favor de uma maior eficácia administrativa, sobretudo nas áreas metropolitanas e outras conurbações. SEYLER, por exemplo, enfatiza a necessidade de cooperação entre as unidades locais, através da fusão entre condados e municipalidades ou do estabelecimento de conselhos regionais de gestão (1974:159-69).<sup>29</sup> MARANDO, sem

---

<sup>27</sup> Ver GOMES E MACDOWELL (1997; 2000).

<sup>28</sup> As próprias unidades de governo local norte-americanas são majoritariamente dependentes de transferências fiscais das esferas mais abrangentes de governo ("*federal and state aid*"). Em conjunto, esses recursos representaram, nas últimas décadas, mais da metade do orçamento dos governos locais (NATHAN E LAGO, 1990).

<sup>29</sup> O autor fornece o exemplo da incorporação administrativa entre o condado de *Los Angeles* e 77 municipalidades dentro de seus limites; da fusão de condados e municipalidades por referendo

ênfatizar tanto uma posição normativa, procura explicar o êxito na fusão entre condados e municipalidades através das expectativas negativas dos eleitores (manifestadas em referendos), que, entre outros fatores, identificariam na fragmentação administrativa (entre condados, municipalidades e distritos especiais) uma maior capacidade na provisão de serviços públicos (1973:95-6). Já ZIMMERMAN afirma que a fragmentação jurisdicional existente nas metrópoles seria o fator responsável por alguns problemas do modelo administrativo local americano, sendo que o estado teria um papel importante na definição de regras que estimulassem a racionalização administrativa (1974:134-41).<sup>30</sup>

O volume das emancipações municipais brasileiras, na última década, parece ter deixado muito pouco espaço para proposições criativas quanto à organização e as inter-relações dos governos locais. Conforme já apresentei anteriormente, o embate normativo foi muito extremado, sendo comum a defesa ou condenação intransigente da criação de novos municípios. O debate sobre formas de cooperação intergovernamental e alternativas institucionais locais na estrutura federativa nunca fizeram parte da agenda política, sendo marginalmente discutidos nos espaços de decisão política.

Terceiro, há uma grande diferenciação na estrutura das divisões político-administrativas internas dos Estados Unidos e do Brasil (bem como dos outros países mencionados no início desta seção). Isto implica em graus muito diversos de autonomia dos governos locais e, por conseguinte, de impactos distintos provocados pela fragmentação das unidades subnacionais. Esta questão fornece novos subsídios ao debate normativo sobre as emancipações municipais brasileiras e é complementada pela comparação da extensão de atribuições e da quantidade de unidades de governo local em cada país.

---

popular ou lei estadual (caso de *Indianapolis*); e dos conselhos administrativos regionais na *Pennsylvania* (SEYLER, 1974:162-3).

<sup>30</sup> A respeito da fusão entre municipalidades e condados, ver também o estudo de caso que avalia os benefícios da anexação da *city of Danville* pelo *Pittsylvania county*, em *Virginia* (CRAVER, 1999).

TABELA 1.4 – Quantidade de Municípios (ou similares)

Países	Municípios
Brasil	5.500
França	37.000
Estados Unidos ( <i>County, Municipal e Township</i> )	39.000

FONTE: IBGE, ESTADOS UNIDOS (1994A:15) e FRANÇA (1996:1)

Alguns autores brasileiros advogam favoravelmente à criação de municípios devido à seguinte comparação: no Brasil haveria um número pequeno de municípios e a relação entre município/área ou município/população seria muito extensa quando comparado a outros países, como a França e os Estados Unidos, que estão entre os mais pródigos em unidades de governo local (ver TABELA 1.4). Este, a meu ver, é um argumento absurdo, visto que a organização político-administrativa e o grau de autonomia municipal desses países são muito distintos da brasileira (ver TABELA 1.5).

TABELA 1.5 – Grau de Autonomia/Democratização Institucional dos Municípios (ou similares)<sup>31</sup>

Países	Separação de Poderes e Eleição Autônoma dos Governantes	Autonomia Local (Independência das Decisões)	Capacidade de Gerar Recursos Próprios
Brasil	Generalizada	Muito Extensa	Existente, definida pela Constituição Federal
França	Parcial	Pouco Extensa	Restrita, supervisionada pelo Governo Central
Estados Unidos	Variável, conforme o estado e entre os governos locais dos estados	Variável, conforme o estado e entre os governos locais dos estados	Variável, conforme o estado e entre os governos locais dos estados

FONTE: IBGE, ESTADOS UNIDOS (1994A), FRANÇA (1996) e TEUNE (1995:20-3).

A França tem uma organização territorial estruturada em quatro níveis hierarquizados: o Estado, a região, o departamento e o município. A grande quantidade

<sup>31</sup> O modelo para identificação do grau de autonomia/democratização utiliza como base as três variáveis fundamentais, conforme definidas por TEUNE (1995:20-3), para verificação do desenvolvimento político democrático dos governos locais: 1) a eleição de governantes diretamente pela comunidade local e a separação de poderes entre executivo e legislativo, como procedimentos independentes dos níveis de governo mais abrangentes; 2) a autonomia das decisões tomadas por esses governantes (*"home-rule"*) e sua independência (não confirmação ou regressão) com relação às autoridades dos níveis superiores; 3) a autoridade local para taxar e coletar recursos fiscais independentemente, mesmo que em pequena escala.

de municípios está vinculada a forma de sua instituição, ocorrida em 1789 (“*um município em cada vila, burgo, paróquia ou comunidade de província*”).<sup>32</sup> Entretanto, apesar de numerosos ou talvez por causa disso, os municípios franceses tem um grau muito reduzido de autonomia, que foi efetivada por lei após 1992. Somente o “*conseilho municipal*”, com o número de membros proporcionais à população, é eleito diretamente pela comunidade, sendo que seu poder deliberativo é restrito e orientado pelas instâncias superiores. O administrador municipal é eleito pelo conselho e, dentro de um sistema dual, executa as deliberações locais e representa o Estado no município, subordinando-se ao nível hierárquico superior (o departamento). A capacidade tributária municipal é restrita e quanto menor a população local maior é a supervisão orçamentária da burocracia estatal sobre o município (MELLO, 1993; FRANÇA, 1996).

Neste modelo de estado unitário francês, adotado em suas linhas principais por outros países europeus, latino-americanos e africanos (MELLO, 1993:39), a problematização das causas da criação de municípios não tem sentido, visto que estes têm institucionalização imediata diante da ocorrência de uma nova comunidade. Isso não significa dizer que os efeitos da fragmentação territorial sejam meramente administrativos, já que a recente reforma francesa indica uma pressão política pela descentralização. Contudo, dentro de uma estrutura tão centralizada e hierarquizada, o gerenciamento do efeito desestabilizador de uma possível onda emancipacionista seria, provavelmente, mais eficaz.

O outro caso destacado, a organização territorial norte-americana é muitas vezes visto como o *modelo típico* de estrutura federalista. Os estados, enquanto unidades federadas, possuem total independência na definição da quantidade, tipos, formas e grau de autonomia das unidades de governo local dentro de suas fronteiras.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> Mais de 80% dos municípios tem menos de mil habitantes, razão pela qual o governo central vem fomentando o seu reagrupamento em “*sindicatos intercomunais*” (FRANÇA, 1996:2).

<sup>33</sup> A doutrina constitucional norte-americana (conhecida como *Dillon's Rule*, devido ao nome do juiz da Suprema Corte que a estabeleceu no século XIX) define as unidades locais como criaturas do governo estadual que, por princípio, poderia criá-las ou extingui-las livremente, a despeito dos interesses locais. Neste sentido, os condados, municipalidades e outros tipos de governos locais não são entes federativos, sendo que sua eventual autonomia é fruto de delegação dos legisladores estaduais. Na prática, contudo, apesar do “*home rule*” não ser garantido necessariamente, há uma

Nos EUA, não há uma padronização de nomes para os governos locais, que podem variar conforme os estados. Para efeito estatístico o *Bureau of the Census* agrupa os governos locais em cinco tipos: três com propósitos gerais (condados, municipalidades e *townships*)<sup>34</sup> e dois com propósitos específicos (distritos educacionais e especiais).

Em virtude desta diferenciação interna, existe uma grande variação nas configurações que determinariam o grau de autonomia das unidades locais. Há localidades que elegem: prefeitos e representantes (legislativo); só os representantes que, por sua vez, nomeiam prefeitos ou gerentes; e outras que possuem administradores indicados por instâncias superiores (ESTADOS UNIDOS, 1994B). Dentre os diferentes tipos de governos locais, há pelo menos 31 estados que tem o “*home rule*” (independência nas decisões políticas em diversos graus) garantido aos condados em regulamentações estaduais (HILLENBRAND, 1974:92); enquanto 30 estados delegam esse mesmo direito em suas constituições às cidades (PAGANO, 1990:101-2). Da mesma forma, a capacidade de gerar recursos autonomamente varia conforme as limitações impostas pelas unidades da federação (PAGANO, 1990:103-5). Entretanto, geralmente os tributos arrecadados localmente são significativos para o funcionamento destes governos, visto que podem representar até metade do total dos gastos das unidades locais (NATHAN E LAGO, 1990:38).

---

histórica tradição de respeito à autonomia dos governos locais norte-americanos na maioria dos estados federados (RUTLEDGE, 1974; GRUMM E MURPHY, 1974; PAGANO, 1990).

<sup>34</sup> Dos três tipos de governos locais com propósitos gerais: 1) os condados (“*county governments*”) existem em quase todo território norte-americano, menos em *Connecticut*, *Rodhe Island*, *District of Columbia* e em algumas porções de outros estados (e são denominados *parish* em *Louisiana* e *borough* no *Alaska*), sendo que, entre 1987 e 1992, foram criados três novos condados no *Alaska* e extintos outros dois devido à fusão com municipalidades; 2) as municipalidades (“*municipal governments*”) são distintas das *townships* por razões históricas e designam um “*governo geral para uma concentração populacional específica de uma determinada área*” e incluem diversas denominações estaduais (*cities*, *boroughs*, *towns*, *villages*), foram criadas 79 (quase todas na *California*, *North Carolina* e no *Texas*) e extintas 5 unidades (em *Vermont*) entre 1987 e 1992; 3) os “*township*” ou “*town governments*” existem em 20 estados do nordeste e meio-oeste americano com vários nomes (*plantations*, *locations*, *municipal corporations* e *towns*, que nem sempre são áreas predominantemente rurais), foram extintas 35 dessas unidades entre 1987 e 1992. Existem, em todos os três tipos, governos locais com cem ou menos habitantes e alguns condados e municipalidades com milhões de habitantes (ESTADOS UNIDOS, 1994A:7-9).

Devido a estas características, a constante alteração na organização territorial norte-americana, com a criação ou extinção de unidades locais, parece ter seus efeitos limitados pela diferenciação do grau de autonomia delegado aos governos locais. Isto, junto com a prerrogativa dos estados em regulamentar integralmente a existência de suas subdivisões territoriais, permite respostas razoáveis tanto às demandas locais por autogoverno quanto à racionalidade administrativa e fiscal do estado.<sup>35</sup>

Contrastada com os dois exemplos anteriores, a dimensão da autonomia municipal brasileira e de sua relação com a recente onda emancipacionista pode ser mais bem avaliada. Apesar de ser uma federação, a divisão territorial segue padrões mais rígidos (mesmo que totalmente diferentes quanto ao conteúdo) do que no estado unitário francês, sendo que toda organização dos entes políticos internos está institucionalizada nos níveis jurídicos mais elevados (a maior parte na própria constituição federal, com um papel regulador menor sendo destinado às constituições estaduais e leis complementares). A federação é estruturada em três níveis (União, Estados/Distrito Federal e Municípios) não hierarquizados, mas equipolentes e autônomos, com suas competências políticas, administrativas e fiscais determinadas constitucionalmente.

O outro lado desta faceta institucional determina que, mesmo sendo uma federação, como os Estados Unidos, no Brasil os estados não possuam qualquer poder formal sobre a extensão e qualidade das decisões internas dos municípios, pois esse poder não foi delegado pelos primeiros.<sup>36</sup> Institucionalmente, sobre os assuntos municipais, somente cabe aos estados o poder de intervir (em casos definidos

---

<sup>35</sup> A criação de uma unidade de governo local também poderia concentrar renda e limitar políticas fiscais redistributivas. Nos Estados Unidos, demandas locais por autogoverno podem significar a tentativa de segregação de comunidades por critérios étnicos, de renda, etc., o que permitiria uma maior regressividade tributária à população segregada, pela apropriação exclusiva de tributos locais ou transferências intergovernamentais anteriormente distribuídos entre uma comunidade mais heterogênea.

<sup>36</sup> Estou tratando aqui somente dos aspectos formais. Na interação entre os atores políticos, governantes das diferentes instâncias administrativas, é possível ser estabelecidas relações de subordinação não previstas constitucionalmente. Esse é o caso do poder de governadores sobre governantes locais, como revela ABRUCIO (1998).

juridicamente); de definir a forma de distribuição de uma fração menor ( $\frac{1}{4}$ , transferência que é obrigatória) de um dos impostos que arrecada (ICMS); e de regulamentar (depois de 1988) as condições mínimas exigidas à criação de um município em seu território, bem como decidir sobre a emancipação municipal. De todas estas competências, a última é que permite uma maior interferência do estado sobre a organização municipal.

Em virtude disto, a autonomia é universalizada e padronizada nos municípios brasileiros. Todos elegem da mesma forma os mesmos tipos de governantes (que só variam na quantidade de vereadores, conforme a população local), tem a mesma independência e as mesmas subdivisões político-administrativas (distritos) e podem cobrar os mesmos tipos de impostos. Independentemente da complexidade sócio-econômica, extensão geográfica, quantidade e densidade populacional, há somente uma *forma* de governo local.

Emancipar um município no Brasil, diferentemente da criação de unidades de governo local em outros países, significa gerar uma nova entidade federativa. Um novo município, com menos de mil habitantes, possui as mesmas prerrogativas dos municípios de milhões de pessoas, como São Paulo. Os impactos políticos de um processo emancipacionista, nas dimensões verificadas, deve ser muito mais acentuado no caso brasileiro. Sobretudo, porque não há mecanismos institucionais eficazes que permitam aos atores políticos conciliar os interesses autonomistas locais com a macro racionalidade generalizante das esferas mais abrangentes de governo. Apesar disto, as modificações institucionais inscritas nas últimas constituições não oferecem soluções a esse problema da federação brasileira, somente limitam-se a promover mecanismos restritivos ou permissivos às emancipações municipais.

## **CAPÍTULO 2 – MODELO EXPLICATIVO E BASES PARA A INTERPRETAÇÃO DA DINÂMICA DAS EMANCIPAÇÕES MUNICIPAIS: INSTITUIÇÕES POLÍTICAS E INTERAÇÃO ESTRATÉGICA ENTRE OS ATORES POLÍTICOS**

### **2.1 – Introdução**

O estudo concentra-se na identificação das causas e na descrição dos mecanismos que determinaram a dinâmica geral e a variação estadual no processo de emancipações municipais brasileiro, no período político-institucional democrático da última Constituição Federal. A abordagem deste objeto privilegia, por um lado, a investigação do arranjo institucional responsável pela moldagem do ambiente que determinou a possibilidade que determinadas decisões políticas viessem a gerar as emancipações municipais e, por outro lado, o próprio processo histórico de interação entre os atores políticos relevantes, que produziu, através de processos decisórios distintos, os dois principais resultados desse processo: a criação de novos municípios e a transformação institucional na regulamentação das emancipações (para facilitar ou dificultar as mesmas).

A construção desta problemática, relacionada às emancipações municipais, tem uma fundamentação teórico-metodológica sustentada pelo individualismo metodológico e pelos modelos explicativos da abordagem neoinstitucionalista, que privilegiam uma aproximação do fenômeno pela definição das instituições políticas enquanto “regras do jogo”, que moldam a interação estratégica e determinam o arco de escolhas possíveis aos atores políticos que decidem a criação de um novo município.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> No texto deste capítulo farei algumas referências à literatura da abordagem neoinstitucionalista, argumentando sobre a forma que este é incorporado ao estudo do objeto trabalhado. Uma argumentação que não se propõe a realizar uma compilação ou fazer uma historiografia dessa abordagem. Sobre este tipo de trabalho ver LIMONGI (1994), CRAWFORD E OSTROM (1995), IMMERGUT (1996), LOWNDES (1996), MARQUES (1997), HALL E TAYLOR (1997).

Devido à peculiaridade do ordenamento federativo brasileiro, decisões políticas tomadas autonomamente nos três níveis (União, estados e municípios) podem gerar alterações no processo emancipacionista, o que exigiria uma apreciação conjunta desses níveis para identificação completa do arranjo institucional, sobretudo se a abordagem privilegia uma explicação fundamentada no papel das instituições sobre a interação estratégica e os interesses dos atores políticos que decidem a criação de um município. Ter a capacidade de alterar as “regras do jogo”, que tornam possível ou que estimulam a emancipação municipal, não significa que as transformações institucionais de cada esfera sejam equivalentes. Há, obviamente, uma distinção quanto à abrangência, mas também sobre a eficácia e incidência direta das decisões que visam alterar as regras. Neste sentido, para a operacionalização da análise desse processo de decisão política, o exame da interação estratégica entre os atores políticos relevantes é limitado à esfera estadual. Concentro a abordagem no nível intermediário (estados) porque é nesta instância que o resultado específico analisado (a criação de novos municípios) é diretamente decidida.

Além disto, o modelo explicativo incorpora a dinâmica histórica do processo emancipacionista e o nível de estabilidade institucional na regulamentação das emancipações. Cada resultado político particular (a criação de um novo município) gera conseqüências sobre os três níveis federativos. Isto se torna mais verdadeiro ainda devido à intensidade emancipacionista da última década. Os surtos emancipacionistas não só alteram o ordenamento federativo como geram implicações fiscais, político-administrativas e atuam sobre os interesses políticos e eleitorais dos atores. Esta interdependência estimula a ocorrência de decisões reativas em todas as esferas de governo, dificultando a manutenção de um equilíbrio razoável de poder que garanta uma mínima estabilidade institucional na regulamentação das emancipações.

Como houve, na União e em grande parte dos estados, um curso acelerado de transformação nas “regras do jogo”, o resultado foi a inexistência de um distanciamento cronológico relevante entre as mudanças institucionais. Isto propiciou que vários indivíduos tenham escolhido, definido suas estratégias ou participado de

decisões políticas aparentemente contraditórias (ora facilitadoras, ora limitadoras das emancipações). No processo emancipacionista a “retroalimentação” (uma dimensão da historicidade) dos resultados políticos sobre as decisões individuais são verificáveis e relevantes à explicação do objeto de investigação.

Neste sentido, o estudo comparativo do processo emancipacionista, tendo os estados enquanto unidades de comparação e orientado a explicar suas causas e a compreender sua dinâmica, segue quatro objetivos principais. Primeiro, a *identificação dos mecanismos institucionais* que, enquanto variável independente do processo, determinaram a configuração do ambiente de decisão política que, por um lado, gerou a “explosão municipal” contemporânea e, por outro, propiciou que esse fenômeno ocorresse de forma desigual nas diferentes unidades da federação. Segundo, a *descrição/interpretação do processo histórico de mudança nas instituições políticas*, sobretudo a regulamentação na esfera estadual, que definiu o ritmo e a amplitude emancipacionista nessas últimas duas décadas no fenômeno investigado, tanto em geral quanto em cada estado. Terceiro, a *compreensão de como e em que medida a percepção das conseqüências desse fenômeno estimulou alguns atores políticos relevantes a alterar, ou tentar alterar, os mecanismos institucionais* que propiciaram as condições favoráveis às emancipações; e quais os motivos do sucesso ou fracasso dessas tentativas. E, finalmente, a *identificação de como se estruturou a lógica do processo de interação política* entre os atores relevantes, fundamentalmente os membros dos executivos e legislativos estaduais, determinando que decisões políticas favoráveis ou contrárias às emancipações fossem vitoriosas em cada estado.

## **2.2 – Atores e Estratégias Políticas no Processo Emancipacionista**

Para interpretar o processo de decisão política envolvido nas emancipações municipais é relevante procurar compreender, mesmo que a partir de breves esquemas ideais, as preferências, as escolhas e as estratégias dos atores diretamente envolvidos na criação dos municípios. O primeiro pressuposto geral implícito neste esquema interpretativo sustenta que os atores políticos: 1) são indivíduos conscientes de suas

preferências e agem racionalmente (escolhem entre alternativas e definem suas estratégias na interação com outros atores em função de suas expectativas futuras) para que os resultados das decisões políticas atendam a seus interesses; 2) determinam a natureza de suas escolhas pela perspectiva de ganhos egoístas (reeleição, maximização da oferta de recursos fiscais, ganhos pecuniários por esquemas fisiológicos, incremento e/ou melhora das políticas públicas, etc.); 3) e definem suas estratégias, em situações de interação, constrangidos pelas regras (instituições) e por suas expectativas quanto às escolhas dos outros atores políticos envolvidos no processo decisório.

Isto não significa excluir a possibilidade de alguns atores serem motivados, eventualmente ou sempre, por valores político-ideológicos (municipalismo, descentralização, planejamento racional/centralização, localismos, etc.) ou normas sociais (afetividade, justiça social, etc.), orientando suas escolhas por uma racionalidade não instrumental. Da mesma forma, comportamentos irracionais também poderiam ocorrer durante as decisões presentes no processo emancipacionista. Entretanto, logicamente, segundo os pressupostos deste trabalho, a conduta egoísta, racional e instrumental é utilizada quando interpreto dedutivamente a motivação dos atores políticos que interagem no processo decisório das emancipações municipais.<sup>2</sup>

O segundo pressuposto sugere que as instituições políticas determinam as escolhas individuais de duas formas: 1) as instituições constroem as escolhas dos atores políticos, moldando as estratégias desses como “regras do jogo” que arbitram e mediam sua interação com os outros atores que participam do processo decisório; 2) a própria dinâmica institucional determina não só as estratégias, mas também pode modificar as preferências e interesses dos atores políticos. Isto ocorreria através de um processo contínuo de *retroalimentação*. Isto é, a forma que os atores políticos

---

<sup>2</sup> Como afirma ELSTER, “a primeira tarefa de uma teoria da escolha racional é ser clara sobre os seus próprios limites”. Segundo o mesmo autor, a capacidade preditiva da teoria da escolha racional é limitada (pode *falhar*) devido: à *indeterminação*, que ocorre quando os atores defrontam-se em situações de múltiplas escolhas e não são capazes de escolher racionalmente a partir de seus desejos e crenças, seja por indiferença, incomensurabilidade ou incerteza; e à *irracionalidade*, relacionada a crenças irracionais, *fraqueza de vontade* ou desejos irracionais (ELSTER, 1994:47-59).

percebem, negativa ou positivamente, as conseqüências dos resultados políticos e o papel regulatório das instituições interfere nos sucessivos processos decisórios e na transformação dos interesses dos atores.<sup>3</sup>

No processo emancipacionista recente da história brasileira, diversos atores políticos de todos os níveis federativos (de presidentes e ministros de estado a vereadores e eleitores de pequenas localidades interioranas) envolveram-se nas decisões políticas que geraram os milhares de novos municípios e as instituições que regulamentaram, estimularam e arbitraram o processo legal das emancipações municipais. No entanto, a apreciação dos atores políticos é restrita aqui ao nível de decisão política estadual, pois é nesta esfera de governo que a decisão específica da criação de municípios é definida. No processo decisório estadual há quatro tipos de atores políticos que participam das deliberações, com maior ou menor capacidade de determinar a emancipação municipal:

- 1) Existem as **lideranças políticas locais**, indivíduos que residem na localidade/distrito que postula a emancipação e, geralmente, iniciam o processo de secessão formando um grupo de interesse com diversos graus de formalidade. Conforme a legislação complementar dos estados, podem ser simples subscritores de um *abaixo assinado* ou até membros de uma associação: a *Comissão Emancipacionista*, com *status público* atribuído pelo poder legislativo estadual. Na maior parte das unidades da federação, esse grupo de interesse detém o monopólio de iniciar o processo de emancipação. Dependendo das leis estaduais, o registro dessa demanda na Assembléia Legislativa ocorre com ou sem a necessidade de subscrição de um deputado estadual ao projeto de lei.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> A idéia de *retroalimentação* é construída similarmente à noção de *policy feedback* expressa por ORLOFF (1993), que é definida pela autora como a via pela qual o legado político existente interfere no debate político e na formação de interesses/coalizões políticas. Mais do que a ideologia e os interesses sociais, esse *policy feedback* institucional determinaria a inovação política e institucional, motivando e moldando as iniciativas políticas dos atores sociais e político-estatais nesse processo decisório.

<sup>4</sup> Depois que a Constituição de 1988 devolveu aos estados o direito de regulamentar as emancipações, a maior parte destes manteve a necessidade da *demanda popular local* para iniciar uma emancipação municipal (regra presente na legislação federal [parágrafo único, Art. 1º da LC federal 01/1967], “o processo de criação de município terá início mediante representação dirigida a Assembléia

A motivação destes atores em desencadear a criação de um novo município poderia ser: **(a)** predominantemente egoísta, vinculada à obtenção de ganhos pessoais, através da ocupação de uma das dezenas de funções (eletivas ou não) que seriam geradas após a criação do município e/ou a apropriação de uma parcela do orçamento municipal; **(b)** predominantemente altruísta, orientada à realização de interesses coletivos, como o *desenvolvimento da comunidade*, a ampliação da oferta de bens públicos e/ou a ampliação das relações democráticas; **(c)** ou, ainda, relacionada, de forma contraditória e pouco discernível, às duas expectativas anteriores (o que deve ser o comportamento mais freqüentemente encontrado na realidade). Qualquer uma destas motivações não alteraria o interesse dominante desses atores com a emancipação: ampliar a oferta de recursos fiscais à localidade. Não importando se esses recursos são originários de transferências intergovernamentais (FPM) ou de impostos próprios, mas a capacidade desses serem geridos autonomamente, seja qual for a destino que se deseje dar a esses recursos.<sup>5</sup>

Diante de interesses tão significativos pela emancipação da localidade, com expectativas de muitos benefícios com a criação do município e de possíveis perdas com a manutenção do *status quo* (sobretudo se outras localidades se emanciparem ou se as autoridades municipais retaliarem a iniciativa), as estratégias das lideranças locais em sua interação com outros atores deveriam ser: **(a)** com os eleitores, mobilizá-los para que cooperem, votando favoravelmente no plebiscito e auxiliando na pressão sobre a representação política; **(b)** com os

---

*Legislativa, assinada, no mínimo, por 100 (cem) eleitores, residentes ou domiciliados na área que se deseja desmembrar...*) (NUNES, 1992:35). Alguns, como Rio Grande do Sul e Santa Catarina, deram maior formalidade à iniciativa popular, atribuindo *status* público e delegando atribuições a *Comissão Emancipacionista*. Outros, como Pernambuco e Acre, deram aos membros do legislativo e ao executivo estadual o direito de iniciar o processo legal sem a necessidade de manifestação de moradores da localidade emancipanda.

<sup>5</sup> Utilizando fórmulas sobre o valor de transferências adicionadas a municípios quando estes se dividem (tendo como variáveis a população do município, a população da localidade emancipanda e as faixas de coeficientes do FPM), SHIKIDA criou um modelo dedutivo que determinaria: 1) haver o interesse local favorável às emancipações sempre que a soma das cotas do FPM gerada pela nova situação fosse maior que o FPM do *status quo*; 2) "... a melhor resposta de cada município à ação emancipacionista do outro é – igualmente – adotar a estratégia da emancipação" (1998:23-30).

deputados estaduais: (i) quando não for exigida a subscrição de um deputado à lei de criação do município, pressão sobre os membros da assembleia para votarem favoravelmente, com ameaças de retaliação eleitoral aos que negarem apoio à emancipação da localidade; e (ii) quando a subscrição for necessária, pressão sobre os membros da assembleia para votarem favoravelmente, com promessa de recompensa de votos ao subscritor caso a emancipação da localidade seja bem sucedida; (c) com o executivo estadual, pressão com ameaças de retaliação eleitoral caso a emancipação da localidade seja vetada. É provável que a pressão das lideranças sobre as autoridades eleitas se amplie com o grau de institucionalização (atribuição de *status* público) do grupo de interesse, tanto pela organização e capacidade de mobilização de recursos, quanto pela proximidade com as autoridades (sobretudo do legislativo).

- 2) Os **eleitores** que se manifestam em plebiscito são o segundo tipo de ator político. Mesmo que existam motivos sentimentais, telúricos e/ou regionalistas, tal qual as lideranças locais, a emancipação atende aos interesses dos eleitores, pois implica na disponibilidade de uma maior quantidade de recursos fiscais na mesma unidade territorial sem a necessidade de ser pago nenhum centavo a mais de imposto. Há, inclusive, a possibilidade de novos prêmios futuros através da redução de tributos municipais. Isto é mais verdadeiro quanto menor for a população do município emancipado. Não é de se estranhar, portanto, que a imensa maioria das emancipações se concentre em micro e pequenos municípios (com menos de 10 mil habitantes) e que raramente o eleitorado se manifeste contrariamente à emancipação.<sup>6</sup>

O balanço de ganhos e perdas do eleitorado é o mesmo das lideranças e suas estratégias na interação com outros atores deveriam ser semelhantes: (a) com as lideranças locais, cooperação e votação favorável no plebiscito; (b) com os deputados estaduais: (i) sem subscrição, pressão e ameaças de retaliação eleitoral aos que negarem apoio; e (ii) com subscrição, pressão com promessa de

---

<sup>6</sup> Nos cinco estados estudados mais profundamente (RS, SC, SP, BA e PE), dos 610 plebiscitos realizados somente em 9 casos os eleitores votaram contra a emancipação.

recompensa de votos ao subscritor caso haja sucesso na emancipação; (c) com o executivo estadual, pressão com ameaças de retaliação eleitoral.<sup>7</sup>

- 3) Os **deputados estaduais** são o terceiro tipo de atores políticos que, em virtude das regras instituídas, possuem diversos instrumentos para controlar o processo legislativo das emancipações. Esses atores participam de todas as fases do processo e interagem com todos os outros atores em vários momentos distintos. Além disto, os legisladores estaduais são os únicos atores políticos que detém, formalmente, o direito de interromper a emancipação da localidade em todos os momentos do processo. Somente o eleitorado exerce um poder semelhante, mas limitado ao momento da consulta popular (plebiscito). Todos os outros momentos de decisão do processo emancipacionista dependem da confirmação da maioria, simples ou absoluta, das comissões ou do plenário do legislativo.

Em cada manifestação do legislativo, a maioria dos deputados não teria interesses significativos envolvidos. Para essa maioria não haveria um interesse fundamental na aprovação ou reprovação da emancipação do município. Em virtude disto, parto do pressuposto que o interesse fundamental da maioria dos deputados é a continuidade de sua carreira política. Individualmente, cada deputado definiria sua estratégia e escolheria o que maximiza sua chance de reeleição parlamentar ou de ocupação de outros cargos políticos. Além disto, como as decisões legislativas são coletivas, a escolha individual dos parlamentares estaduais dependeria, primordialmente, da interação com os seus pares e da possibilidade da maioria (exigida em cada votação) dos deputados ter, individualmente, a expectativa que os benefícios superariam os custos políticos das escolhas realizadas.

Como os interesses das lideranças locais e do eleitorado tendem a ser constantes (favorável à emancipação), as estratégias individuais dos deputados estaduais

---

<sup>7</sup> Após a Emenda Constitucional 15/1996, também é preciso vislumbrar os interesses dos eleitores do restante do município. Estes dificilmente seriam mobilizados a participar da consulta popular ou a pressionar as autoridades eleitas. Possivelmente, a mobilização só ocorreria nos casos de fragmentações em pequenos municípios, onde a emancipação amplia a disponibilidade de recursos fiscais por habitante a todos eleitores. Entretanto, como nenhuma consulta foi realizada segundo essas novas regras, não é possível avaliar completamente seus efeitos.

deparariam: de seus interesses, dos constrangimentos institucionais (organização do processo legislativo) e da estratégia adotada pelo executivo estadual. Se o executivo for favorável ou indiferente às emancipações municipais, a estratégia dominante entre os deputados deveria ser: cooperar com as lideranças locais e votar favoravelmente à divisão municipal. Isto pelas seguintes razões. (a) Primeiro, porque há a possibilidade da patronagem, pela subscrição da lei ou por outros elementos. Neste caso, a criação de um município serviria a uma lógica clientelista que favoreceria os interesses eleitorais dos deputados. Dentro desta suposição, a aprovação da emancipação entraria na barganha alocativa entre os parlamentares (*logrolling*). Isto, porque a lei seria mais um elemento da produção legislativa a satisfazer esse tipo de interesse: por estar correspondendo às exigências de uma clientela eleitoral<sup>8</sup> ou pela possibilidade de ampliar uma base fisiológica com a ocupação de postos no novo município por aliados políticos.<sup>9</sup> Em qualquer caso haveria um reforço positivo para as expectativas de futuro sucesso eleitoral. (b) Segundo, mesmo quando não fosse possível estabelecer a relação de patronagem, a maioria dos deputados tenderia a votar favoravelmente às emancipações. A maioria das regulamentações estaduais impede a subscrição parlamentar à lei de emancipação, o que dificulta a patronagem e a expectativa de grandes ganhos eleitorais. Nestes casos, mesmo que os benefícios eleitorais futuros sejam marginais, o voto individual contrário à

---

<sup>8</sup> A noção de "*clientelismo eleitoral*" é entendida como distinta do clientelismo de tipo tradicional, onde as "*amarras*" entre clientela e patrono, devido a uma situação histórica, econômica e culturalmente arraigadas, possuem uma grande profundidade. No tipo eleitoral, a patronagem através da alocação concentrada de recursos públicos está diretamente relacionada ao resultado eleitoral e a clientela tem o direito, pelo menos, à escolha de qual patrono irá eleger. Desta forma, o clientelismo eleitoral não é só compatível com as regras democráticas e sua instabilidade quanto aos resultados políticos futuros, como necessita minimamente disto para sua reprodução e legitimidade. Para mais detalhes sobre a relação entre clientelismo e eleições, ver AVELINO (1994:228 e *passim*), CASTRO (1988:65-8) e SANTOS (1995).

<sup>9</sup> A noção de *fisiologismo* é vista aqui como distinta da prática do *clientelismo* e de sua forma pertinente a este esquema: o *clientelismo eleitoral*. Como bem define COUTO, "o que caracteriza o *fisiologismo* [nas relações executivo/legislativo] é o fato de que a barganha política ocorre através da transferência de recursos diretamente para o controle dos legisladores, ao passo que o *clientelismo* se baseia na transferência de recursos do Estado para a base político-eleitoral dos parlamentares". O fisiologismo é um mecanismo que, *num segundo momento*, pode servir à atuação clientelista dos parlamentares, pela utilização dos recursos públicos que esses tem sob seu controle (In.: ANDRADE, 1998:48-9).

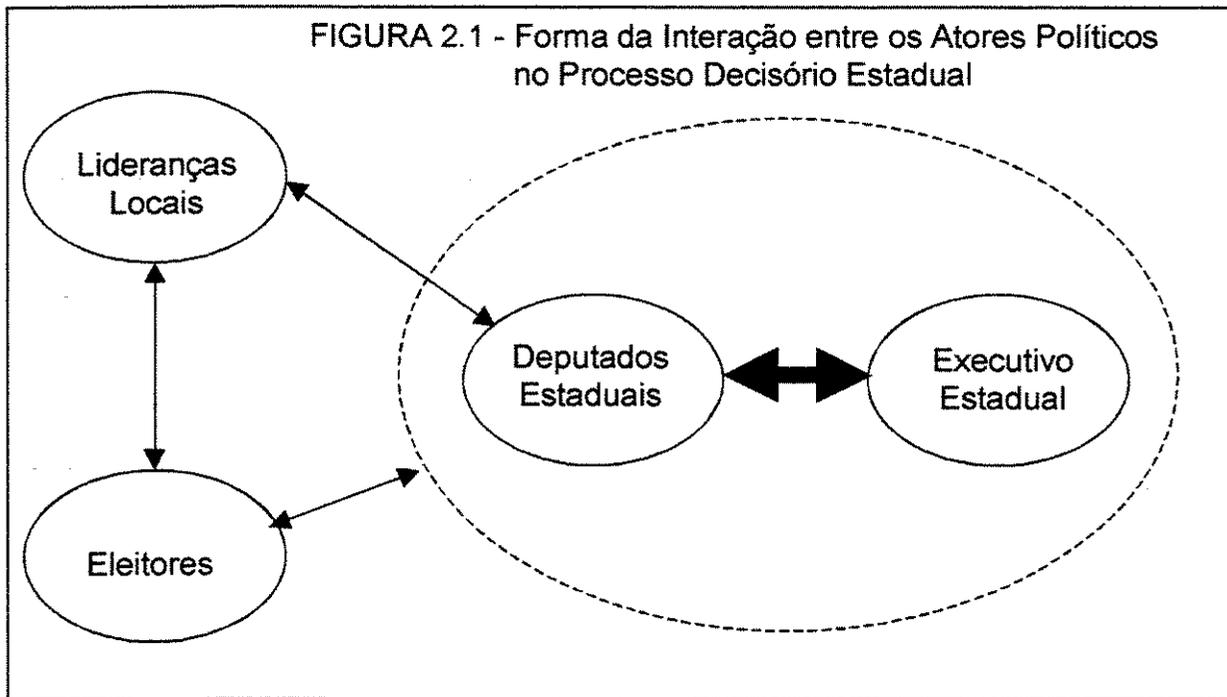
emancipação tenderia a gerar maiores perdas ao parlamentar: pela expectativa de retaliações eleitorais que o mesmo teria na localidade emancipanda e pelo desgaste na imagem que sofreria por contrariar manifestações da soberania popular (iniciativa legislativa e decisão plebiscitária).

A simples oposição do executivo estadual às emancipações não alteraria a estratégia dos legisladores e suas motivações. Somente nos casos em que exista uma sólida coalizão de governo (independentemente de ser programática ou fisiológica), com maioria absoluta dentro da Assembléia Legislativa, haveria espaço para uma terceira estratégia individual entre os parlamentares. (c) Neste caso, os deputados tenderiam a orientar suas escolhas pela cooperação com o executivo estadual, por compromissos partidários e/ou receio de retaliações futuras: demissão de correligionários sobre sua influência em cargos do governo, cancelamento de investimentos em sua base eleitoral, cortes no financiamento de suas campanhas eleitorais, ameaça de expulsão partidária, perda de votos entre eleitores que apoiam o programa político-ideológico governista, etc. As expectativas de ganhos por seguir o governo superariam as possíveis retaliações pelos eleitores da localidade emancipanda.

- 4) O quarto ator político, o **executivo estadual**, poderia expressar várias preferências. Todas *racionalmente* consistentes dentro desta base dedutiva. O executivo poderia ser contrário, favorável ou indiferente em relação às emancipações, não havendo como determinar *a priori* o interesse dominante e qual escolha seria mais racional. Na interação com os eleitores e legisladores estaduais seria plausível que (a) o governador viesse a apoiar as emancipações por motivações: (i) eleitorais (por exemplo, em estados com eleitorado pouco extenso, quando essas envolvem parcela significativa do mesmo ou, ainda, quando houvesse expectativa de competição acirrada em eleições futuras onde o eleitorado das localidades emancipandas tivesse um peso decisivo); (ii) para manter maiorias fisiológicas instáveis no legislativo, em que o apoio à produção de leis clientelistas poderia beneficiar parlamentares da base governista; ou (iii) político-ideológicas. (b) O executivo também poderia se opor às emancipações,

procurando impedir que essas ocorressem através de ameaças de sanções diretamente sobre os deputados da base governista ou da utilização de seu direito de vetar as leis aprovadas. Isto exigiria a formação de uma maioria absoluta para que seu veto fosse derrubado. Essa oposição poderia ocorrer (i) por motivos pragmáticos, vinculados, por exemplo, às restrições de ordem orçamentária, onde a implementação de determinado planejamento financeiro do estado limitaria novos investimentos públicos (novas pressões por gastos voluntários legitimados pela criação dos municípios); ou (ii) por razões político-ideológicas, com as emancipações municipais contrariando princípios partidários ou programáticos do governo. (c) O governante estadual também poderia ser, simplesmente, indiferente pelos mais variados motivos, não atuando nem favorável nem contrariamente à fragmentação territorial. Neste caso, ou quando o governo fosse favorável, deveria ocorrer uma grande autonomia do poder legislativo. Isto resultaria, provavelmente, em uma seqüência de decisões que favoreceriam a criação de novos municípios. Quando fosse contrário, seria provável que, além de tentar impedir, o executivo viesse a propor modificações na regulamentação estadual sobre as emancipações municipais.

Todos os quatro atores participam do processo decisório que tem como resultado político a criação de novos municípios em cada unidade da federação. Sem a iniciativa das lideranças locais (quando estes atores possuem o monopólio sobre a introdução da emancipação na agenda legislativa) ou a votação plebiscitária seria impossível haver a divisão municipal. Porém, desde que o processo tenha sido iniciado, a decisão sobre o resultado final depende: da interação entre o poder executivo e os deputados estaduais, das estratégias desenvolvidas por estes atores e da forma que a pressão exercida pelos eleitores e lideranças tem efeito sobre as expectativas eleitorais de deputados e governantes (ver FIGURA 2.1).



A delimitação do processo decisório à interação entre executivo e legislativo estadual é uma escolha metodológica que segue dois pressupostos. O primeiro é de ordem teórica. A abordagem neoinstitucionalista estabelece como uma de suas premissas básicas a autonomia do Estado. Isto ocorre devido ao insulamento do processo decisório na esfera das escolhas dos atores políticos, em virtude do monopólio do exercício do poder político institucional pelos agentes públicos (políticos eleitos e burocracia pública), que é consentido pelos outros atores sociais. Este fator é que permitiriam focalizar o centro do processo político nos arranjos institucionais, visto que estes influenciariam os atores/grupos políticos e sociais pela: definição do padrão ideológico e das representações sobre a política; delimitação de que demandas dos grupos são passíveis de solução nas agências estatais, dado o nível de capacidade estatal; e mediação, tal qual “regras do jogo”, entre as estratégias dos atores e a obtenção de determinados resultados políticos. O segundo é lógico e derivado das preferências atribuídas aos atores políticos estaduais. O interesse predominante entre o eleitorado e as lideranças locais é obter o resultado político (a aprovação da emancipação municipal). Presumivelmente, quando não houver oposição pelo

executivo, os deputados tenderiam a aprovar a maioria das leis de criação de municípios devido a seus próprios interesses e expectativas eleitorais futuras.

O conjunto de estratégias atribuídas aos atores políticos e a delimitação do processo decisório à interação entre executivo/legislativo estadual fornecem os elementos para uma explicação sobre as emancipações. Caso os atores agissem segundo a racionalidade descrita, com os deputados estaduais tendo uma escolha preferencial pela aprovação das emancipações, seria a variação na estratégia do executivo e sua capacidade em implementá-la (medida pelo tamanho da coalizão governista, se majoritária ou minoritária), diante da mediação do arranjo institucional existente, que determinaria a intensidade emancipacionista em cada estado.

No entanto, se consideramos, neste momento, que não existam mecanismos institucionais específicos que alterem ou restrinjam as escolhas dos atores a respeito das emancipações,<sup>10</sup> uma hipótese provisória sobre o resultado do processo legislativo das emancipações municipais seria a seguinte: a maioria dos deputados estaduais decidiria favoravelmente pela aprovação da lei de criação do município (a) sempre que o executivo estadual for favorável/indiferente ou (b) quando o governador for contrário, mas não disponha de uma maioria governista na assembleia (ver TABELA 2.1).

TABELA 2.1 – Resultado do Processo Legislativo da Emancipação Municipal Conforme a Posição do Executivo Estadual e o Tamanho da Coalizão Governista na Assembleia

		Posição do Executivo Estadual quanto à Emancipação	
		Favorável ou Indiferente	Contrário
Tamanho da Coalizão Governista na Assembleia	Majoritária	Aprovação	Rejeição
	Minoritária	Aprovação	Aprovação

<sup>10</sup> Nas seções seguintes introduzirei os constrangimentos gerados pelas instituições políticas, completando o modelo explicativo e as hipóteses sobre resultados políticos do processo emancipacionista.

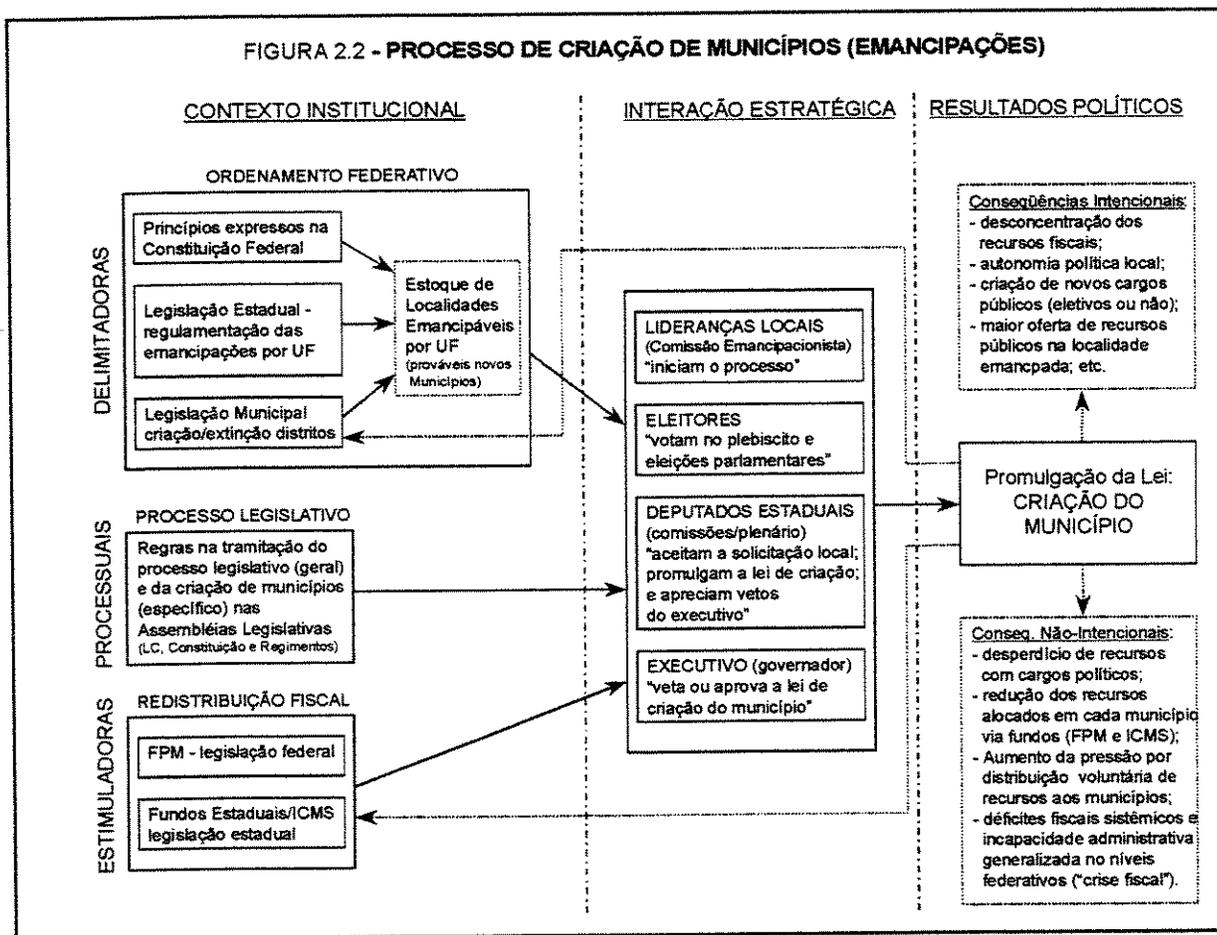
Caso o executivo estadual não seja contrário ou seja incapaz de se opor às emancipações, a decisão de criar novos municípios envolveria os interesses da maioria dos parlamentares dentro de uma lógica típica do clientelismo eleitoral. Esta estratégia, apesar de instável e de risco devido às regras de sucessão política de natureza democrática, atenderia às expectativas eleitorais dos deputados. Isto, caso a maioria dos legisladores tivesse condições de lotear o estado em áreas de influência, o que inibiria qualquer oposição consistente e interna à criação de um novo município na Assembleia Legislativa. Mesmo que isso não ocorra, ainda seria razoável supor que a maioria dos deputados não tentaria se opor às emancipações, visto que isto poderia estreitar seu eleitorado futuro.

### **2.3 – Os Mecanismos Político-Institucionais no Processo Emancipacionista**

O esquema geral de como o contexto institucional determina o processo de criação de municípios nos estados pode ser visualizada na FIGURA 2.2. Neste esquema, diferentes conjuntos de instituições têm papéis específicos na moldagem do contexto em que ocorrem as decisões políticas que produziram a emancipação dos municípios. A configuração histórica que se estabeleceu, entre o arranjo institucional e os interesses dos atores políticos, teria resultado numa maior ou menor intensidade do fenômeno em cada unidade da federação (e da probabilidade futura desse ocorrer novamente).

Existem três tipos distintos de instituições presentes no processo emancipacionista: **1) delimitadoras** (federais, estaduais e municipais), definem o estoque de localidades emancipáveis, isto é, as localidades ou distritos passíveis de ser legalmente emancipados (entre 1988 e 1996, o período em que ocorreram os maiores surtos emancipacionistas, por atribuição da nova constituição, as regulamentações estaduais tiveram maior importância normativa no processo); **2) estimuladoras** (legislação que regulamenta as transferências de recursos aos municípios, o FPM e os fundos estaduais), ampliaram o interesse das lideranças políticas e do eleitorado das localidades na transformação da mesma em município, sobretudo a partir da década de 80, devido ao incremento das transferências de recursos fiscais aos municípios

(principalmente pela ampliação do FPM nos impostos federais, IR e IPI); 3) **processuais** (Constituição Federal, legislação federal e estadual e regimentos internos das Assembléias Legislativas), determinam a forma que o processo legislativo deve seguir até a promulgação da lei e a possibilidade que cada ator tem para interferir durante esse processo, “*interrompendo*” ou “*impulsionando*” a criação dos municípios.



### 2.3.1 – Instituições Delimitadoras

As instituições delimitadoras são as regras, contidas nos dispositivos constitucionais e nas leis complementares ou ordinárias, que definem as localidades que tem o direito de pleitear sua transformação em município. A importância desse tipo de regra no jogo decisório é o seu caráter eminentemente restritivo. Isto é, a despeito

das preferências dos atores políticos, durante a validade jurídica do arranjo institucional, a menos que ocorra alguma irregularidade na emancipação, é definido *quais* comunidades que, ao atender os critérios mínimos, podem compor o *estoque de localidades emancipáveis*. Além disto, outras restrições relevantes especificadas por esse conjunto de leis são: a determinação de *quando* é possível ocorrer a promulgação de leis de criação de municípios e *quem* deverá se manifestar (plebiscito) para que a comunidade se habilite à emancipação.

Neste arranjo, o papel institucional de cada esfera federativa não é equivalente, havendo, inclusive, uma reorientação do centro decisório nas últimas duas décadas. A União, através da Constituição e após a Emenda Constitucional 15/1996 também por Lei Complementar, estabelece os critérios gerais de abrangência nacional. No último período constitucional, após 1988, as limitações federais tiveram dois encaminhamentos completamente distintos. Inicialmente, seguindo uma tendência descentralizadora geral da redemocratização, havia somente duas restrições, a preservação da *“continuidade e unidade histórico-cultural do ambiente urbano”* e a exigência da consulta plebiscitária às *“populações diretamente interessadas”*,<sup>11</sup> sendo outras restrições remetidas à regulamentação estadual (BRASIL, 1988:21).

Em 1996, no entanto, houve uma reação à intensidade emancipacionista dos anos anteriores. O Congresso Nacional, por iniciativa do executivo federal, promulgou uma Emenda à Constituição (15/1996) que deu um caráter centralizador à regulamentação federal semelhante ao adotado pelo Regime Militar. A emenda redefiniu todo o processo anterior de criação de município, determinando a regulamentação por lei federal: o período hábil para sua realização (através de lei complementar ainda não promulgada); a exigência de um *“estudo de viabilidade”* do novo município; e a extensão da consulta (plebiscito) ao eleitorado de todos os municípios envolvidos na emancipação (NORONHA, 1996:111-2). Com esta modificação

---

<sup>11</sup> O noção expressa na Constituição de 1988, *populações diretamente interessadas*, teve várias interpretações por parte dos atores políticos. Somente após recursos judiciais uma decisão normativa do Supremo Tribunal Federal (STF) definiu que a população interessada se limitaria ao eleitorado da(s) área(s) emancipanda(s).

institucional, o executivo federal (no primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso) e sua maioria parlamentar redirecionaram à União o papel decisório sobre a criação de municípios, limitando a autonomia dos estados em deliberar sobre sua divisão político-administrativa.

Já a autonomia e o papel delimitador da esfera municipal permaneceu inalterado durante todo o período. Isto, se não for considerada a ampliação do plebiscito a todos eleitores dos municípios envolvidos no desmembramento. Aos municípios e seus governantes compete decidir, através de lei municipal, sobre a criação ou extinção de distritos em seu território. Este mecanismo é marginal no processo emancipacionista. Contudo, não é destituído de implicações, pelo menos nos estados em que a regulamentação estadual somente admite a municipalização de distritos municipais. É desta forma que as decisões políticas municipais, mesmo com abrangência restrita, alteram o estoque de localidades emancipáveis.

Entre 1988 e 1996, o papel mais extenso e substantivo sobre a regulamentação das emancipações coube à esfera estadual.<sup>12</sup> A redemocratização, através da constituição de 1988, atribuiu novamente aos estados a capacidade de legislar sobre a regulamentação das emancipações, através de leis complementares.<sup>13</sup> Este foi um dos mecanismos institucionais que, unido à ampliação das transferências fiscais (FPM), gerou as condições propícias para a recente onda emancipacionista e, em grande parte, determinou o seu ritmo diferenciado por estado. Entretanto, como já foi descrito anteriormente, a Emenda 15/96 restringiu novamente a autonomia estadual,

---

<sup>12</sup> No Brasil, com exceção do período de vigência das constituições do regime militar, entre 1967 e 1988, que atribuiu o poder de regulamentar a criação de municípios à União, os estados sempre foram o nível de governo responsável pela regulamentação das emancipações municipais. Por exemplo, no período democrático anterior à ditadura militar, regido pela Constituição de 1945, o pacto federativo atribuiu aos estados o papel de regulamentar o processo emancipacionista, que, muitas vezes, definiram as regras no próprio texto das constituições estaduais (BARRETO, 1971). Esse foi o período de maior intensidade na criação de municípios. A ditadura militar revogou as condições favoráveis às emancipações, centralizando o processo, que foi regulamentado pela Lei Complementar Federal n.º 01 de 1967. Além de definir critérios rígidos às emancipações, cujo resultado foi um número ínfimo de novos municípios durante duas décadas, o governo autoritário extinguiu centenas de municípios criados no início da década de 60.

<sup>13</sup> A edição das leis ordinárias, que instituem os municípios criados e definem seus limites territoriais, sempre foi atribuição dos estados.

reorganizando os papéis decisórios das duas esferas federativas em favor de uma maior concentração de poderes na União.

TABELA 2.2 - Exigências à Emancipação de Municípios  
Parâmetros Mínimos Estabelecidos pelas Legislações Complementares Estaduais

UF	N.º Lei Complementar	População/ Eleitorado <sup>(*)</sup>	Antigüidade Do Distrito	Receita/ UF	Distância da Origem	Edificações Urbanas
	LC federal 01/67	10.000 <sup>(**)</sup>		5/1.000		200
RS	9070-9089/90	1.800				150
SC	01/89	5.000	5 anos	1/1.000		150
	29-33/90, 34/91	1.796	5 anos			150
	37-42/91, 135/95	5.000	5 anos		5 Km	200
PR	56/91	5.000				100
SP	651/90	1.000	2 anos		3 Km	
RJ	59-61/90	6.393		5/1.000		400
MG	19/91	3.000		1,5 (menor)	1,3 Km	400
	24/92	2.000		1,5 (menor)		400
	37-39/95	2.000				400
ES	13/91	8.600		2,5/1.000		200
	87/96, 100/97	Proibida a divisão de municípios com duas emancipações nos últimos 50 anos				
AL	01/90	7.000		3/1.000		200
	06/91	7.000		2/1.000		
	11/92	5.500		1/1.000		
PB	01/90	2.000				120
	24/96	5.000				300
PE	01/90	10.000				300
	14/96	10.000			5 Km	600
	15/96				Proibidas emancipações até 1999	
MA	10/91, 15/92 <sup>(***)</sup>	—				
	17/93	1.000				200
CE	11659/89	5.000				150
	01/91	10.213	5 anos	10/1.000		400
SE	01/90	6.000		3/1.000		300
PI	06/91	4.000				100
BA	01/89	12.541				200
	02/90	8.000				
RN	102/92	2.558				
TO	01/89	2.000		3/1.000		50
	05-06/92	1.200		0,003 %		50
	09/95	3.000		0,005 %	5 Km	
PA	01/90	5.000				200
	27/95	10.000				
RR	02/92	2.471				100
RO	31/89	6.155				150
AM	07/91	965				
AC	23/89	2.088		5/1.000	5 Km	120
	35/91	1.500		2/1.000		50
AP	01/92	948				
GO	02/90	3.000		1/1.000		200
	04/90	2.000		0,66/1.000	6 Km	133
MS	58/91	9.635		5/1.000	10 Km	200
	62/91	5.781		3/1.000		
MT	01/90, 08-09/91	3.040				200
	23/92	4.000				200

FONTE: Legislação Complementar Federal e Estadual, IBGE (Contagem 96).

- (\*) Quatro estados utilizam o eleitorado como principal critério à emancipação (RS, SP, MG e MA).
- (\*\*) Menos para os estados com menos de 2 milhões de hab., quando prevalecia 0,5% da população. Segundo os dados do "Censo de 1991", a população municipal mínima para essas UF seria: AC (2.088 hab.), AP (1.446 hab.), MS (8.901 hab.), RO (5.663 hab.), RR (1.087 hab.), SE (7.459 hab.) e TO (4.599 hab.).
- (\*\*\*) Não foi possível obter o texto das leis complementares 10/91 e 15/92 do Maranhão. Portanto, não são conhecidas as exigências legais para a emancipação.

As legislações complementares estaduais, editadas após 1988, diversificaram as exigências à criação de municípios (ver TABELA 2.2). Alguns estados criaram critérios excêntricos, mas é possível identificar cinco tipos principais de limites às emancipações: 1) a população ou o eleitorado mínimo exigido, 2) o tempo de existência do(s) distrito(s) emancipando(s), 3) o percentual da receita fiscal do(s) distrito(s) em relação à arrecadação estadual, 4) a distância da sede do município de origem e 5) a quantidade de edificações urbanas.

Entre estes critérios, somente o primeiro aparece em todas as legislações. De fato, em uma hierarquia entre as exigências, a quantidade mínima de população ou eleitorado na localidade emancipanda é o item principal, tanto por sua facilidade de mensuração quanto pela sua observância, que é muito difícil de ser escamoteada por qualquer grupo emancipacionista local. Os outros critérios têm um caráter complementar na limitação das emancipações, sendo mais rigorosamente observados conforme os interesses dos legisladores e do executivo estadual.

A transferência da regulamentação aos estados é um mecanismo relevante à compreensão do processo emancipacionista nas últimas décadas, devido a sua determinação sobre a intensidade das emancipações. A maior permissividade das regulamentações estaduais, quando comparadas à LC 01/67, ampliou o estoque de localidades emancipáveis, permitindo o grande número de novos municípios.

Apesar desta evidência, não há uma relação direta entre as duas variáveis, o *nível de permissividade da legislação e a intensidade relativa de emancipações* em cada estado. Empiricamente, essa relação causal não se sustenta. Estados muito permissivos (como São Paulo e Amazonas) apresentam baixos índices relativos de emancipações, enquanto estados mais restritivos (como Rio de Janeiro e Espírito Santo) tem índices superiores à média nacional. Isto ocorre porque as emancipações, em termos relativos e absolutos, dependem também de outros mecanismos para sua ocorrência, como a disponibilidade real de localidades/distritos emancipáveis em cada

estado,<sup>14</sup> a efetividade das leis (a observação das regulamentações estaduais pelos atores) e o processo decisório resultante da interação entre os atores políticos envolvidos (fundamentalmente o executivo e o legislativo estadual).

Em termos objetivos, a regulamentação determina, em conjunto com as instituições federais e municipais desse tipo, somente o estoque de localidades legalmente emancipáveis em cada estado. No Brasil, em 1996, contrastando os dados do IBGE (sobre a população dos distritos municipais) com as exigências previstas nas instituições delimitadoras estaduais (Leis Complementares/LC's), existiriam mais de mil potenciais novos municípios.

Este número, no entanto, é somente um indicativo aproximado das emancipações legalmente possíveis. Três problemas impedem uma maior precisão na determinação desse estoque: 1) os distritos, de um ou mais municípios do mesmo estado, desde que contíguos, podem se agrupar para conseguir atingir as exigências mínimas à emancipação, isto amplia o estoque e não é facilmente mensurável em virtude das muitas combinações possíveis; 2) as exigências complementares à emancipação reduzem o estoque e também são de difícil mensuração, em virtude da escassez de dados sobre as localidades inframunicipais; 3) muitas leis estaduais não exigem que a localidade seja previamente um distrito para ser emancipada, o que incluiria no estoque povoados, subúrbios, vilas e até bairros, tornando o tamanho deste estoque impossível de ser mensurado.

Um segundo refinamento, sobre a potencialidade futura de emancipações, pode ser feito nesse estoque de localidades emancipáveis (operacionalmente, somente distritos). A promulgação da Emenda Constitucional 15/1996 criou uma nova restrição às emancipações. Como já foi descrito anteriormente, para que uma localidade seja

---

<sup>14</sup> A legislação determina os requisitos mínimos à emancipação de uma localidade ou distrito, gerando o estoque de localidades emancipáveis. A disponibilidade real, isto é, a quantidade de localidades que formam esse estoque e que determinam a quantidade numérica de emancipações que potencialmente podem ocorrer no estado é limitada pela forma histórica que se desenvolveu a ocupação do território, a distribuição da população em localidades e a própria extensão física e a população total do estado. Quanto maior for a quantidade de localidades (vilas, lugarejos, distritos municipais) e quanto mais permissiva for a legislação, maior será o estoque emancipável. O tamanho do estoque, portanto, é determinado pelas restrições histórico-sociais e institucionais.

emancipada é necessário que a maioria do eleitorado de todo município (localidade emancipanda e sede municipal) vote no plebiscito. Além disto, é preciso que entre os votantes o desejo emancipacionista seja vitorioso. Parece provável que os eleitores da localidade e do restante do município tenham graus de interesse muito diversos quanto à emancipação. Enquanto os primeiros são mais facilmente mobilizáveis a participar de uma votação que é facultativa, os eleitores da sede deveriam ser mais indiferentes.

Desta forma, com base na Emenda 15/1996 e nas LC's Estaduais é possível realizar uma avaliação sobre o potencial emancipacionista futuro. A premissa fundamental colocada pela emenda é a participação de todo eleitorado dos municípios envolvidos na emancipação. No passado o eleitorado da localidade emancipanda foi, na maioria esmagadora dos casos, como seria racional supor, favorável à criação dos novos municípios. Portanto, o problema é construir um modelo dedutivo que permita prever a resposta do restante do eleitorado do município que está sendo fracionado.

Para votar favoravelmente ou, simplesmente, participar da consulta plebiscitária, que é facultativa, os eleitores da sede deveriam ter ganhos semelhantes aos da área emancipanda. Isto é, seus interesses deveriam ser satisfeitos devido a uma maior disponibilidade de recursos fiscais disponíveis sem a necessidade de contribuir com novos impostos para que isso aconteça. Como é necessária a participação de, no mínimo, metade dos eleitores da área e uma maioria simples dos votantes manifestando-se favoravelmente, a emancipação teria maior possibilidade de ocorrer quando os eleitores da sede: **(A)** não tivessem perdas fiscais (redução do FPM),<sup>15</sup> **(B)** quando fossem menos necessários para fornecer o quorum ao plebiscito e **(C)** quando tivessem algum interesse em questão (algo que dificilmente ocorreria se houvesse uma grande disparidade populacional entre localidade emancipanda e a sede do município). Estas três exigências relacionadas às expectativas racionais do eleitorado da sede do município são descritas, nessa ordem, como indicadores mensuráveis na TABELA 2.3.

---

<sup>15</sup> Como a maioria das emancipações ocorre entre pequenos municípios do interior sem atividade econômica capaz de gerar uma receita própria expressiva de impostos, a possibilidade de perda de receita fiscal decorre principalmente da diminuição dos valores transferidos pelo FPM. Ou seja, a

TABELA 2.3 - Indicadores sobre a Potencialidade do Plebiscito Favorecer a Emancipação de Distritos - Segundo as Regras da Emenda Constitucional 15/1996

<b>A</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>D = (A + B + C)</b>
Emancipação do Distrito Diminui o Coeficiente do FPM da Sede do Município	Parcela do Eleitorado da Sede Municipal que deve se Manifestar para Validar o Plebiscito	Diferença Populacional entre a Sede do Município e o Distrito Emancipando	Potencialidade do Plebiscito Favorecer a Emancipação
Não = 1 Sim = 0	Menos de 1/3 = 1 Mais de 1/3 = 0	< 50.000 hab. = 1 => 50.000 hab. = 0	Alta = 3 Média = 2 Baixa = 1 ou 0

Quando contrastados com o estoque de distritos emancipáveis de cada estado, a soma desses indicadores permitiria realizar uma previsão aproximada da ocorrência de consultas plebiscitárias favoráveis em emancipações municipais futuras. Logicamente, a inclusão de mais um elemento restritivo no processo emancipacionista reduz a possibilidade de ocorrência de novas emancipações. Portanto, o principal efeito da Emenda Constitucional 15/1996 deverá ser a interrupção da onda emancipacionista sem a ruptura do regime democrático e sem extinguir completamente a descentralização política.<sup>16</sup>

---

redução da população do Município, resultante do desmembramento de uma localidade, pode alterar posição desse na Tabela de Coeficientes por Faixa de População do FPM.

<sup>16</sup> Utilizando somente os indicadores (B) e (C) e supondo que a quantidade de eleitores seja equivalente à distribuição da população entre os distritos do município, dois exemplos extremos de potencialidade de emancipação podem ser descritos entre os distritos emancipáveis de Minas Gerais: 1) o distrito de Ponte Segura (2.244 hab.), pertencente ao município de Senador Amaral (4.847 hab.), dependeria de muito poucos eleitores de fora do distrito para garantir o quorum mínimo no plebiscito, menos de 7% do total, o que determinaria um altíssimo potencial de emancipação desse distrito; 2) Já o distrito Rosário de Minas (2.172 hab.) apresentaria uma potencialidade muito baixa para emancipar-se de Juiz de Fora (424.479 hab.), visto que quase 50% do eleitorado de fora do distrito teria que votar no plebiscito e há uma grande disparidade populacional. Além disto, o potencial de emancipação do primeiro caso seria reforçado positivamente pelo indicador (A), já que não haveria perda de FPM na sede municipal. Isto, entretanto, pode não ser verdadeiro para outros municípios pequenos (que superem os 10 mil habitantes). Emancipações em municípios com população superior a 10.188 hab., que é o teto da menor faixa do FPM, oferecem uma segunda complicação às intenções emancipacionistas: a perda de receita transferida ao município de origem (pelo menos R\$ 300 mil por ano, um valor relevante para municípios pequenos). É pouco provável que, possuindo essa informação, os eleitores não pertencentes ao distrito viessem a apoiar a emancipação. Assim, enquanto nos municípios mais populosos a dificuldade de novas fragmentações está na mobilização do eleitorado, nos pequenos municípios o problema é a falta de interesse que os eleitores da sede municipal teriam numa diminuição orçamentária significativa.

Além da delimitação do estoque de distritos emancipáveis e do potencial que cada localidade teria de transformar-se em município, há um outro aspecto relacionado aos mecanismos restritivos que é incorporado à problemática: a dinâmica da legislação complementar estadual (a mudança ou a estabilidade institucional). Isto é, o interesse da maioria do poder legislativo ou do poder executivo, no momento da promulgação de uma LC, em facilitar ou dificultar as emancipações e, posteriormente, o interesse em manter esse *status quo* ou em implementar subseqüentes alterações.

Na última década, nos estados em que houve um grande incremento nas emancipações também foi freqüente a existência de reações que buscassem alterar as instituições através de restrições legais à criação de novos municípios. Sobretudo por iniciativa do executivo estadual. O inverso também ocorreu, mesmo que com menor intensidade. Onde poucos municípios foram criados surgiram iniciativas com a intenção de facilitar as emancipações. Também ocorreram iniciativas de alterar a legislação para facilitar as emancipações quando estas já eram numerosas e para dificultá-las mesmo quando poucos municípios foram criados anteriormente. No entanto, poucas tentativas deste tipo prosperaram convertendo-se em LC's. Em virtude das restrições institucionais para alterar uma LC (voto favorável da maioria absoluta do legislativo, eventualmente em dois turnos, seguido de sanção do executivo), a mudança na legislação necessita de um novo equilíbrio de poder para se viabilizar. Isto normalmente só ocorre quando os interesses dos atores políticos estão sendo seriamente afetados.

A compreensão detalhada dos padrões de transformação da regulamentação das emancipações municipais requer um exame histórico que, através de um levantamento empírico dos sucessivos eventos em alguns casos representativos, relacione a dinâmica de todo arranjo institucional com a interação política entre executivo e legislativo estaduais.<sup>17</sup> No entanto, a expectativa quanto aos interesses e

---

<sup>17</sup> Neste sentido, com base na distribuição de freqüência, entre as unidades da federação, relacionando *tipo de alteração na legislação estadual e incremento relativo na quantidade de municípios*, foi escolhida uma amostra de cinco estados (RS, SP, BA, SC e PE) para um levantamento aprofundado do processo emancipacionista (descrito nos três últimos capítulos).

estratégias desses atores políticos permite construir algumas hipóteses de trabalho sobre a ocorrência de alterações nas LC's estaduais.

Parece razoável supor que os interesses dos legisladores são mais constantes. Se esses atores escolhem preferencialmente as emancipações como parte de sua estratégia eleitoral, possivelmente a maioria dos deputados estaduais deveria preferir uma regulamentação mais permissiva. Racionalmente, isto poderia oferecer vantagens adicionais às suas carreiras políticas individuais. Portanto, é provável que o elemento determinante desse tipo de transformação institucional também seja a estratégia adotada pelo executivo estadual diante do caráter da legislação vigente.

A promulgação de uma lei complementar exige a manifestação da maioria absoluta da Assembléia Legislativa. Portanto, pressupõe-se que as estratégias descritas na TABELA 2.4 somente serão bem sucedidas quando uma maioria sólida estiver disposta a apoiar o executivo.<sup>18</sup> Seja por motivos programáticos ou devido a uma barganha alocativa fisiológica ou clientelista. Isto é, que a mudança institucional somente ocorreria diante de um padrão estável e cooperativo de interação entre o executivo e o legislativo. A ausência de uma maioria sólida acarretaria uma substituição desse padrão de interação por modalidades conflituosas ou de negociação pontual,<sup>19</sup> onde a iniciativa na alteração da LC (pelo menos com alguma possibilidade de sucesso) caberia preferencialmente aos legisladores. Neste caso, dado a indicação dos interesses dominantes desses atores, a tendência (quanto ao caráter da LC) seria manter um *status quo* permissivo ou implementar uma maior permissividade pela alteração da legislação que regulamenta as emancipações.

---

<sup>18</sup> Segundo ABRUCIO, a "regra do situacionismo", pela cooptação do executivo ou dificuldade de responsabilização parlamentar, prevalece nos parlamentos estaduais. Se o argumento do ator estiver correto, haveria uma grande probabilidade de encontrar maiorias sólidas vinculadas aos governadores nesses legislativos. Além disto, para o autor, os dados empíricos corroborariam esse perfil situacionista, já que, em 1994, de quinze estados estudados, doze seguiriam esse padrão (1998:113-7).

<sup>19</sup> A definição dos padrões de interação executivo-legislativo estadual é parcialmente extraída do modelo construído por COUTO (In: ANDRADE, 1998:45 e seg.).

TABELA 2.4 - Estratégias do Executivo Estadual com Relação à Legislação Complementar

		Caráter da Legislação Complementar (Existente) quanto às Emancipações Municipais	
		Permissiva	Restritiva
Interesses do Executivo Estadual	Alterar a Lei para Dificultar as Emancipações	Reduzir a atuação do legislativo sobre as emancipações	Impedir qualquer atuação do legislativo sobre as emancipações
	Alterar a Lei para facilitar as Emancipações	Conceder total autonomia à atuação do legislativo sobre as emancipações	Fazer concessões à atuação do legislativo sobre as emancipações

A definição destas estratégias, tanto do executivo quanto do legislativo, tem um caráter muito preliminar e descritivo, servindo como orientação à análise empírica de cada caso. Apesar de haver situações nos estados que contemplam todos os tipos de estratégias descritas para o poder executivo, é possível que muitas alterações na legislação tenham sido decididas autonomamente pelos legisladores. É o estudo das iniciativas, das reações, enfim, de todo o histórico de cada processo que permitirá uma maior clareza na explicação da dinâmica institucional estadual (tanto no padrão de interação executivo/legislativo quanto nas estratégias adotadas pelos atores políticos).

### 2.3.2 – Instituições Estimuladoras

As instituições estimuladoras do processo emancipacionista são os mecanismos de repartição fiscal que proporcionam aos municípios um volume mínimo de recursos financeiros, independentemente de existir o fato gerador da receita no território desses mesmos municípios. Os recursos fiscais municipais têm origem em quatro fontes diversas: 1) recursos de arrecadação própria, que são as taxas de serviços (limpeza urbana, saneamento, emissão de alvarás, etc.) e os impostos de competência municipal, como o IPTU (predial e territorial), Imposto de Transmissão *Inter Vivos*, ISSQN (serviços); 2) recursos transferidos de impostos estaduais e federais em virtude da fonte de receita estar no território do município, que correspondem às alíquotas específicas desses impostos, como a tributação sobre os atos e funcionários do poder municipal (100%), o ITR (propriedade rural, 50%), o IPVA (veículos, 50%), o

ICMS (mercadorias e serviços, 18,75%) e parte do que compete ao estado como ressarcimento do IPI (produtos industrializados, 1,875%) pela isenção de exportações; 3) recursos transferidos de fundos, formados por uma parcela dos impostos estaduais (ICMS) e federais (IPI e IR, que compõe o FPM), sem qualquer contrapartida de fato gerador do imposto; e 4) recursos de transferências voluntárias do Estado e da União.<sup>20</sup> Somente o terceiro tipo de receita é tido aqui como um mecanismo que estimula as emancipações municipais.<sup>21</sup>

Os recursos dos fundos estaduais são provenientes da arrecadação de ICMS (6,25% do total). A distribuição dessa receita entre os municípios segue critérios definidos em cada estado, que pode ser conforme a população, a área territorial, o tipo de atividade econômica predominante ou qualquer outra característica dos municípios. A importância desse fundo no processo emancipacionista varia conforme os critérios adotados e, principalmente, com o nível de desenvolvimento econômico de cada estado. Nos estados mais pobres a receita estadual de ICMS é pouco expressiva, sendo esses mesmos muito dependentes das transferências constitucionais federais. Porém, em nenhuma unidade federativa os valores dos fundos de ICMS são mais expressivos que os recursos gerados pelas transferências federais através do FPM (Fundo de participação dos Municípios).

Como as emancipações gerarem, preferencialmente, localidades pouco populosas, a maioria dos municípios criados nas últimas duas décadas é diretamente dependente das transferências federais para o seu funcionamento. A receita tributária

---

<sup>20</sup> As transferências definidas nos itens (2) e (3) são definidas constitucionalmente como recursos pertencentes aos municípios, não se constituindo, portanto, em doação ou programas especiais das esferas mais abrangentes de governo (BRASIL, 1988:110-3). A pressão orçamentária que sofrem estas esferas, em virtude das emancipações, não é direta, mas resultante da diminuição dos recursos disponíveis aos municípios individualmente, em função de um maior número de governos locais ter que compartilhar a mesma quantidade de recursos. Isto gera uma maior pressão pela transferência voluntária de recursos

<sup>21</sup> De certa forma, o quarto tipo de receita, as *transferências voluntárias*, também estimulam as emancipações, porque há uma expectativa, das lideranças e dos cidadãos, que a transformação em município maximize a capacidade de pressão da comunidade por recursos destinados a obras e outras despesas específicas (como os gastos de agências estaduais e federais). Além disto, as transferências voluntárias são um recurso comum de patronagem política, utilizado por deputados e outras autoridades políticas.

própria é incapaz de sustentar sequer os cargos políticos gerados pela emancipação (prefeitos, vereadores, secretários municipais).<sup>22</sup> Geralmente, a atividade econômica nesses municípios é incipiente e sem fontes geradoras de impostos. Isto torna inexpressiva a participação nos tributos estaduais e federais gerados no município. Portanto, é o FPM que garante a sobrevivência da maior parte dos novos municípios.

Em virtude disto, entre os atores da localidade (lideranças e eleitorado), a garantia dos recursos provenientes do FPM é, provavelmente, uma das principais motivações às emancipações. O FPM é formado por uma parcela dos impostos federais (IPI e IR) e foi criado pela constituição de 1946, dentro do sistema tributário da mesma. Desde a década de setenta os recursos disponíveis nesse fundo vem sendo incrementados. Entre 1975 e 1993, a participação do FPM no IR e IPI subiu de 5% para 22,5%.<sup>23</sup> Do total do fundo, 10% são destinados às capitais dos estados, 3,6% formam um fundo adicional para os municípios do interior com mais de 156.216 hab. e o restante (86,4%) é destinado a todos os municípios do interior.<sup>24</sup>

A distribuição do fundo aos municípios do interior segue dois critérios. O primeiro é o populacional. Os municípios são divididos em 18 faixas que recebem um coeficiente de participação (o menor coeficiente é "0,6", atribuído aos municípios com menos de 10.188 hab.;<sup>25</sup> o maior coeficiente é "4,0", para os municípios com população

---

<sup>22</sup> Segundo GOMES E MACDOWELL (1997:8), em média, os municípios brasileiros com menos de 10.000 hab. geram menos de 10% de sua receita por esforços fiscais próprios. No Norte e Nordeste a capacidade fiscal própria é ainda menor, enquanto no Sul e Sudeste a capacidade fica um pouco acima da média nacional.

<sup>23</sup> A Constituição de 1946, no § 4º de seu art. 15, determinou a transferência, "em partes iguais" aos municípios do interior, de 10% da arrecadação do Imposto de Renda. A Emenda Constitucional n.º 5 de 1961 ampliou a participação dos municípios nesse imposto para 15% e ampliou o fundo com 10% da receita sobre o imposto de "consumo de mercadorias". O regime militar, através da Emenda Constitucional n.º 18 de 1965, instituiu uma nova ordem tributária que criou o FPM (Fundo de Participação dos Municípios), diminuindo a participação dos municípios para 10% do IR e do IPI e determinando a forma de aplicação da maior parte desses recursos. Em 1969, através da Constituição imposta pela junta militar, o FPM foi reduzido para 5% do IR e IPI. A partir do final da década de 70 a participação do FPM sobre esses tributos foi sendo paulatinamente aumentada até o 22,5%, em 1993, cuja última definição é dada pela Constituição de 1988 (BARRETO, 1971; BRASIL, 1988).

<sup>24</sup> Esta divisão do FPM é determinada pela Lei federal 5.172 (de 25/10/1966) e pelo Decreto Lei 1.881 (de 27/08/1981).

<sup>25</sup> Existiam dois outros coeficientes ("0,2" e "0,4") que eram atribuídos aos municípios com menos de 10 mil hab. No entanto, estes coeficientes foram extintos em 1981 (pelo Decreto Lei 1.881), o que

superior a 156.216 hab.). Este era o único critério existente até 1993, o que igualava as transferências das cotas do FPM para todos municípios brasileiros de uma mesma faixa populacional (ver TABELA 2.5).<sup>26</sup>

TABELA 2.5 - Tabela de Coeficientes FPM (Municípios do Interior) por faixa de população

Faixa de População	Coeficiente	Faixa de População	Coeficiente
Até 10.188	0,6	De 61.129 a 71.316	2,4
De 10.189 a 13.584	0,8	De 71.317 a 81.504	2,6
De 13.585 a 16.980	1,0	De 81.505 a 91.692	2,8
De 16.981 a 23.772	1,2	De 91.693 a 101.880	3,0
De 23.773 a 30.564	1,4	De 101.881 a 115.464	3,2
De 30.565 a 37.356	1,6	De 115.465 a 129.048	3,4
De 37.357 a 44.148	1,8	De 129.049 a 142.632	3,6
De 44.149 a 50.940	2,0	De 142.633 a 156.216	3,8
De 50.941 a 61.128	2,2	Além de 156.216	4,0

FONTE: TCU, Decreto-lei n.º 1881/81, art. 1º.

Entretanto, a legislação que regula a transferência do FPM também foi alterada. O jogo de redistribuição fiscal entre os estados fez com que deputados e governadores incentivassem as emancipações. Como a concentração das emancipações em alguns estados aumentou o total de FPM transferido para os mesmos, os congressistas modificaram os critérios de distribuição do FPM, criando índices de participação fixos por estado.<sup>27</sup> Isto fechou o circuito de *perdas e ganhos* interestaduais gerado pelas ondas emancipacionistas da década de oitenta. Além disto, restringiu o jogo de *soma zero* pela participação no FPM através das emancipações ao conjunto dos municípios de cada estado.

Atualmente a combinação entre os dois critérios (coeficiente da faixa de população e percentual estadual) determina o valor final repassado a cada município. A implicação disto é a seguinte: quanto maior a quantidade de emancipações em um estado, após 1989, menor é o valor transferido a cada município desse estado. Em

---

incrementou os recursos destinados aos micromunicípios, certamente ampliando o estímulo à fragmentação dos pequenos municípios.

<sup>26</sup> Segundo BREMAEKER (1993A:87-8), o valor mínimo anual transferido pelo FPM aos municípios, no final da década de 80 e início da década de 90, foi os seguintes: US\$ 280 mil, em 1988; US\$ 550 mil, em 1990; e US\$ 400 mil, em 1992.

<sup>27</sup> As cotas estaduais no FPM foram criadas pela Lei Complementar federal 62 (de 28/12/1989).

pouco menos de cinco anos, municípios de estados onde as emancipações foram muito intensas tiveram uma diminuição nos seus recursos de sua cota do FPM. A diferença entre os menores valores repassados a um município (de estados diferentes e com coeficiente "0,6") chega a ser o dobro. Porém, mesmo com a redução dos valores, criar um município continua sendo um grande negócio para pequenas localidades do interior.

O FPM é, ao mesmo tempo, um fator de motivação à emancipação e um problema para os municípios de estados com grande ímpeto emancipacionista. A transferência do fundo garante a fragmentação de pequenos municípios com pouca ou nenhuma perda de recursos para o município que sofreu o desmembramento, já que o ônus (gerado pelo *jogo de soma zero*) é distribuído entre todos os municípios do estado. Nesses casos, os ganhos proporcionais (aumento do FPM *per capita*) geram pouca oposição local à emancipação, quando se pensa cada caso individualmente, porque só há benefícios aos atores políticos municipais, tanto da localidade desmembrada quanto da sede municipal.

Entretanto, nos anos noventa, a grande intensidade nas emancipações em alguns estados (como RR, PI, MA e PB), fez com que os valores transferidos aos municípios fossem reduzidos. Isto ocorreu apesar do valor global do FPM repassado ao conjunto dos municípios do estado ter aumentado. O efeito geral é a debilitação das receitas públicas. O que gera a incapacidade de muitos municípios subsistir sem transferências voluntárias dos estados e, por conseqüência, agrava a situação das finanças públicas e prejudica o equilíbrio orçamentário dessas unidades federadas.

Desta forma, o mesmo mecanismo institucional que incentivou os atores locais a solicitar a transformação das localidades em municípios, gerando as ondas emancipacionistas recentes, também teve efeito sobre as decisões políticas federais e estaduais que restringiram a possibilidade de criar novos municípios. A edição da emenda constitucional 15/1996 e as diversas alterações nas leis complementares estaduais são alguns exemplos. Isso reforça a necessidade de envolver todo o arranjo institucional na explicação do processo emancipacionista, tanto na regulação geral quanto nos seus efeitos últimos, que são a criação de cada nova municipalidade.

### 2.3.3 – *Instituições Processuais*

Entre os três conjuntos de instituições, o tipo *processual* reúne: 1) os mecanismos endógenos ao funcionamento dos parlamentos estaduais e 2) as regras que delimitam a interação entre os atores políticos no processo legislativo de criação de um novo município ou de alteração da regulamentação estadual sobre os critérios mínimos exigidos à emancipação. Esses mecanismos moldam a interação política, pois constroem as estratégias e a capacidade que os atores políticos têm de implementá-las nos diversos momentos de decisão que se sucedem até a lei de emancipação ou a legislação complementar ser promulgada.

Os mecanismos *processuais* têm origem no arranjo institucional (legislação federal e estadual). A Constituição Federal determina as linhas gerais do processo emancipacionista. Estas são incorporadas à legislação estadual, como a necessidade e a abrangência da manifestação popular (plebiscito) e as exigências mínimas à emancipação. Além disto, determina as normas básicas do funcionamento dos legislativos estaduais. Estes dispositivos gerais possuem determinação sobre o processo emancipacionista. Contudo, são constantes. Como não há variação entre as unidades da federação, não explicam as diferenças no ritmo e na intensidade da criação de municípios nem a dinâmica institucional nos estados.

Nestes dispositivos encontram-se os seguintes mecanismos: a necessidade de maioria absoluta para aprovação de LC's (regulamentação estadual) e derrubada do veto do executivo; a exigência de maioria simples para aprovação de decretos legislativos (autorizando os plebiscitos) e de leis ordinárias (leis de criação de municípios e autorização de plebiscitos, no Rio Grande do Sul); a existência de prerrogativas legislativas (decretos lei ou medidas provisórias)<sup>28</sup> e o direito de veto total ou parcial do executivo estadual; e a unicameralidade do poder legislativo estadual.

---

<sup>28</sup> Segundo PEREIRA (2000:7-10), quatro constituições estaduais atribuem ao executivo a prerrogativa de editar MP's (AC, PI, SC e TO). No caso de Santa Catarina, unidade da federação que é estudada mais profundamente no quinto capítulo deste trabalho, foi possível identificar a ocorrência de algumas MP's editadas pelo governador e posteriormente apreciadas pelo parlamento estadual. Entretanto, como a própria constituição catarinense impede que as MP's tratem de atos exclusivos do legislativo (como as autorizações de plebiscitos ou a definição do regimento interno da casa) e de matérias

Todas estas regras determinam as estratégias e os resultados políticos. Por exemplo, o poder legislativo unicameral impede que atores eleitos por sistemas eleitorais distintos ou com interesses divergentes revisem leis produzidas por uma das casas; o direito de veto, inclusive parcial, permite que o executivo selecione e negue-se a sancionar artigos, parágrafos ou alíneas das leis, alterando a deliberação da maioria parlamentar; a necessidade de maioria absoluta, na derrubada de vetos e promulgação de LC's, torna mais onerosa a ocorrência dessas decisões legislativas em comparação às deliberações sobre leis ordinárias e decretos legislativos (quando é exigida uma maioria simples para a aprovação); e a ausência de prerrogativas legislativas ao executivo estadual (como medidas provisórias) limita o seu controle sobre a agenda do parlamento e impede que esse transforme o *status quo* institucional, mesmo que provisoriamente, sem a aprovação prévia dos parlamentares.

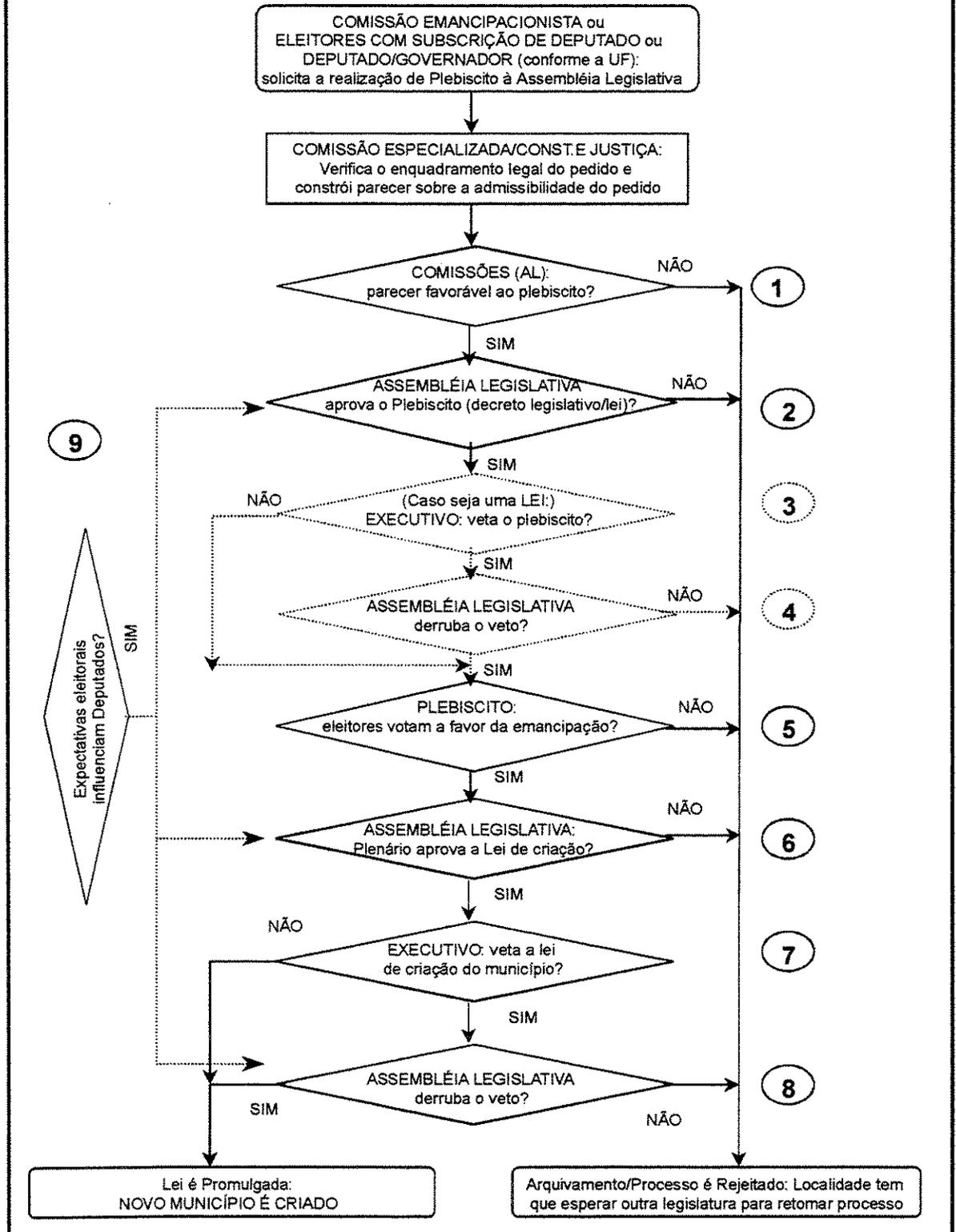
Existem também muitas características comuns no processo decisório estadual instituído pela legislação complementar estadual (conforme descrito na FIGURA 2.3 e na TABELA 2.6). A mais relevante, neste momento, é a disparidade de oportunidades de veto (em quantidade e qualidade) atribuída aos atores políticos. As prerrogativas dos deputados excedem a de todos os outros atores. Isto maximizaria, nas situações em que há convergência nas preferências da maioria dos parlamentares, a capacidade dos membros do poder legislativo implementar seus interesses.

Há uma grande desvantagem institucional do executivo estadual. Quando for contrário às emancipações, para implementar suas preferências o executivo necessitaria ter grande capacidade de controle externo sobre sua base de apoio no parlamento para evitar a criação de municípios. Portanto, há uma grande predisposição institucional para que a centralidade da decisão política sobre o processo emancipacionista esteja situada na instância legislativa.

---

reservadas às leis complementares (caso da regulamentação das emancipações), seu efeito sobre o processo emancipacionista é praticamente nulo. Além disto, como esse dispositivo aparentemente contraria a Constituição Federal e não há estudos consistentes sobre a utilização das MP's nos estados, presumirei que essa prerrogativa do executivo não tenha eficácia, mantendo inalterado o processo legislativo catarinense em comparação aos seus similares, nesse aspecto institucional.

**FIGURA 2.3 - FLUXOGRAMA DO PROCESSO DECISÓRIO DAS LEIS DE CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS**  
(Oportunidades de Veto que as "Instituições" atribuem aos atores políticos)



**TABELA 2.6 - Processo de Decisão Política**  
**Instâncias e Oportunidades de Veto à Promulgação da Lei de Criação de Municípios**

INSTÂNCIAS DE VETO	OPORTUNIDADES DE VETO <sup>(*)</sup>	TENDÊNCIA DO VETO OCORRER, TENDO EM VISTA OS INTERESSES DOS ATORES
Legislativo Estadual	① Comissões (Especializada e/ou Constituição e Justiça) apresentar parecer contrário ao pedido de plebiscito	Pouco Provável, só quando há oposição sistemática à emancipação ou fidelidade a um executivo contrário
	② Plenário rejeitar pedido de plebiscito	Pouco Provável, só quando há oposição sistemática à emancipação ou fidelidade a um executivo contrário
	④ Plenário não derrubar o Veto do Governador ao plebiscito (quando este é aprovado por lei)	Pouco Provável, mas pode ocorrer devido à existência de maioria governista sólida e comprometida programática ou fisiologicamente com o executivo
	⑥ Plenário não aprovar a Lei de criação do município.	Pouco Provável, após haver a aprovação popular em plebiscito e devido aos interesses dos legisladores na patronagem
	⑧ AL não derrubar o Veto do governador à Emancipação	Extremamente Improvável, após a assembléia ter aprovado todo o processo, somente em casos atípicos
Executivo estadual	③ Governador Vetar o plebiscito (quando esse é aprovado por lei)	Indeterminada, dado que há várias possibilidades razoáveis quanto aos interesses dos governadores nas emancipações
	⑦ Governador Vetar a lei de criação do município.	Indeterminada, dado que há várias possibilidades razoáveis quanto aos interesses dos governadores nas emancipações
Instância Eleitoral	⑤ Eleitores votando majoritariamente contra a emancipação ou abstenção de mais de 50% do eleitorado	Improvável, antes da emenda n.º 15/1996, ocorrendo somente em casos excepcionais; ou Muito Provável, após a emenda, com exceção das emancipações em micromunicípios
	⑨ Futuras votações para o executivo e legislativo estadual influenciando as decisões políticas	Provável somente para o legislativo, onde uma quantidade pequena de votos pode definir a reeleição; no caso do executivo parece desprezível, pelo menos em estados com eleitorado muito numeroso

FONTE: Legislação Complementar Estadual.

<sup>(\*)</sup> A oportunidade de veto ③ e ④ só estão presentes nos estados em que a LC exige a aprovação da realização do plebiscito através de lei ordinária (somente Rio Grande do Sul). Nos outros estados o plebiscito é aprovado por resolução ou decreto legislativo, não havendo oportunidade de veto do executivo estadual.

Os deputados estaduais dispõem de quatro (ou cinco) oportunidades de veto, sendo que estes possibilitam aos parlamentares obstar os interesses locais pela emancipação e derrubar a oposição (veto) do governador. Conforme o interesse majoritário dos legisladores, na(s) comissão(ões) e no plenário, as intenções das lideranças locais e do executivo podem ser derrotadas. Ao executivo compete somente uma opção reativa (dupla, no Rio Grande do Sul). Caso não disponha de maioria parlamentar governista sólida e confiável, sua capacidade de restringir as emancipações torna-se pouco provável. Isto é ampliado. Sobretudo quando existir outros mecanismos legais que ampliem a possibilidade de autonomia do legislativo, principalmente diante de maiorias governistas pouco confiáveis. Aos eleitores cabe apenas um veto direto (plebiscito) e outro vinculado às expectativas eleitorais dos deputados estaduais. No entanto, a própria operação deste último veto, na maior parte

dos estados, maximizaria a autonomia do legislativo, já que favoreceria a consolidação de um tipo de clientelismo eleitoral com os deputados agindo como *policy brokers*.

Como já descrito, seria racionalmente esperado que, na ausência de oposição do executivo, a preferência da maioria dos deputados fosse pela aprovação das emancipações. Portanto, o fator explicativo da possibilidade de reorientação do processo de decisão política estaria na estratégia adotada pelo executivo estadual e na sua capacidade em implementá-la em cada momento de decisão do processo emancipacionista (tanto na criação de um município quanto na edição/alteração da regulamentação estadual). Evidentemente, quando o executivo opõe-se às emancipações, a existência de uma maioria parlamentar governista é uma condição prévia para que essa escolha seja implementada pela Assembléia Legislativa. No entanto, não é suficiente. Maiorias não confiáveis e alguns mecanismos processuais (cuja ocorrência nas LC's estaduais é variável) poderiam determinar uma autonomia, mesmo que pontual, do legislativo nas deliberações do processo emancipacionista, sobretudo quando relacionadas à edição de leis ordinárias de criação de municípios.

O primeiro indicador institucional desse tipo encontra-se na *iniciativa* do processo legal das emancipações municipais. Ao contrário de outras leis ordinárias, cuja iniciativa é estendida aos deputados, às comissões e ao poder executivo, algumas LC's estaduais impedem que os parlamentares e o executivo iniciem o processo legislativo de criação dos municípios sem a solicitação prévia de um número mínimo de eleitores da localidade emancipanda.

A oportunidade (ou mesmo a exigência) da subscrição parlamentar à lei de criação de municípios torna a mesma dependente, para sua aprovação, da barganha alocativa entre os parlamentares (*logrolling*). Isto, porque essa lei seria percebida, pelo parlamentar que tomou a iniciativa e por seus pares, como uma lei clientelista, com benefícios particularizados e custos generalizados. Diante da oposição do executivo (com maioria governista) à emancipação, os *custos de oportunidade política*, tanto da apresentação da lei quanto da barganha com os outros deputados para sua aprovação, aumentariam a ponto de tornarem-se proibitivos. Aprovar a lei nesta situação se tornaria

quase impossível, dado que o deputado teria que retribuir benefícios a seus pares que compensassem a provável retaliação do executivo. Além disto, a expectativa de retaliação do executivo sobre os deputados da base governista inibiria o interesse da maioria dos seus membros na subscrição de leis de criação de municípios.

Por outro lado, quando a subscrição é proibida, tanto os custos da iniciativa e da barganha quanto a ameaça de retaliação do executivo sobre os deputados inexistem. Pelo menos quando não for possível determinar a patronagem. Como os parlamentares não controlam a iniciativa e não podem negar-se a receber os pedidos de emancipação, a quantidade destes dependerá das lideranças locais. Contudo, a tramitação e a aprovação desses pedidos no parlamento dependeriam do cálculo individual dos deputados sobre os benefícios eleitorais da emancipação. Estes benefícios, mesmo sendo marginais, poderiam colocar em risco as expectativas eleitorais futuras devido a possível retaliação dos eleitores locais. A aprovação também dependeria do custo das possíveis retaliações do executivo. Entretanto, esse custo é zero para os parlamentares opositores e pequeno para os situacionistas, caso a maioria governista seja frágil. Principalmente se muitos destes deputados estiverem dispostos a não apoiar a posição do executivo. Desta forma, a proibição da iniciativa parlamentar constitui-se num mecanismo que limita a capacidade do executivo impor sanções e predispõe os parlamentares a conquistar uma certa autonomia política no processo deliberativo. Isto ocorreria, principalmente, quando as demandas por emancipações fossem suficientemente numerosas para envolver os interesses eleitorais de muitos parlamentares governistas.

A segunda variável institucional é o grau de autonomia que a tramitação da emancipação possui dentro do parlamento estadual, cujo indicador é a existência de comissões legislativas permanentes (*especializadas*) com a função de tratar das emancipações. A distribuição dos parlamentares entre as comissões segue o critério da proporcionalidade e da indicação pela liderança partidária. Portanto, é provável que maiorias governistas se reproduzam nas comissões, pelo menos sob o ângulo da posição partidária em relação ao governo. Entretanto, devido à especialização e aos

interesses dos membros da comissão responsável pelo trâmite inicial do pedido de emancipação, o papel dessas comissões não é irrelevante na determinação do prosseguimento das demandas emancipacionistas.

Quando o pedido de emancipação é aceito pela comissão e enviado à deliberação do plenário, a possibilidade deste negar a realização do plebiscito é muito restrita. Isto, devido à visibilidade pública do processo de votação e ao *aval técnico* da comissão especializada. Além da provável retaliação dos eleitores locais, negar o direito à manifestação da soberania popular através da consulta plebiscitária pode denegrir a imagem democrática dos parlamentares. Portanto, uma eventual votação contrária à realização do plebiscito ampliaria as expectativas negativas de cada deputado quanto ao seu desempenho eleitoral futuro.

Na ausência de comissões especializadas, o mérito da questão é analisado pela CCJ (Comissão de Constituição, Justiça e Redação de Leis), cujos membros tem muitas atribuições. Quase todas proposições tramitando na assembléia devem passar pela mesma. Devido à sua centralidade, essa comissão costuma ser ocupada por parlamentares muito afinados com a posição partidária. Portanto, diante da oposição do executivo com maioria parlamentar e da maior confiabilidade dos membros governistas da CCJ, seria logicamente baixa a probabilidade de encaminhamento ao plenário de uma proposição emancipacionista. Isto ocorreria por uma estratégia protelatória ou pela rejeição devido a uma maior acuidade no exame dos requisitos à emancipação.

Nos parlamentos estaduais em que existe comissão especializada, o mérito da demanda é analisado por critérios mais permissivos e a probabilidade de parecer favorável aumenta comparativamente às decisões da CCJ. Desta forma, depois de ter o mérito aprovado pelos deputados especialistas, quando a CCJ e o plenário tiverem que opinar sobre a matéria, os custos eleitorais para abortar o pedido de realização do plebiscito aumentaria a probabilidade deste vir a ser aprovado. Combinada à proibição da subscrição parlamentar, a existência de comissões especializadas constrangeria as escolhas dos membros de uma maioria governista pouco sólida, maximizando a

possibilidade de autonomia do legislativo na deliberação sobre as demandas emancipacionistas.

O último indicador institucional é a forma de aprovação da consulta plebiscitária (por decreto legislativo ou lei ordinária). Caso seja através de lei, o executivo passa a dispor de uma segunda oportunidade de veto à emancipação. Neste caso, um veto privilegiado, porque impede que o legislativo decida autonomamente pela realização do plebiscito. Após o eleitorado local aprovar a emancipação em consulta popular, votar contrariamente à criação do município possui um custo elevadíssimo para os deputados estaduais. Difícilmente os legisladores, inclusive da base governista, não aprovariam a lei de emancipação ou deixariam de derrubar um veto do executivo.<sup>29</sup>

Por outro lado, quando a realização da consulta plebiscitária é aprovada por lei ordinária, aumenta consideravelmente a capacidade do executivo abortar o processo de emancipação municipal. Isto, porque a aposição de um veto do governador ao projeto de lei exige a manifestação da maioria absoluta dos parlamentares para derrubá-lo. O que, sem o respaldo da manifestação do eleitorado local, seria pouco provável de acontecer quando existisse maioria governista sólida na assembléia. Ao contrário, a aprovação por decreto legislativo, por exigir maioria simples sem restrição direta do executivo, aumenta a probabilidade de aprovação da consulta plebiscitária.

Esta variação ocorreria porque, mesmo para uma parcela dos parlamentares da base governista, contrariar a manifestação dos eleitores locais em plebiscito teria um custo eleitoral mais elevado que a possível retaliação do executivo. Assim, a forma de aprovação do plebiscito amplia a perspectiva de autonomia legislativa da assembléia, sobretudo diante de uma coalizão governista frágil, pelo número de deputados da base de apoio que deixariam de apoiar a posição do executivo. Neste sentido, a probabilidade da autonomia decisória da assembléia acontecer deveria ser maior quanto menor for o número de deputados necessários para a aprovação da realização da consulta plebiscitária pelo legislativo. Portanto, alta, quando for aprovada por decreto

---

<sup>29</sup> Sobre os diferentes dispositivos legais presentes nas prerrogativas de veto dos governadores e na votação do mesmo pela Assembléia Legislativa, ver PEREIRA (2000:5-7).

legislativo, sobretudo quando esse procedimento estiver acompanhado dos outros dois mecanismos institucionais: proibição de iniciativa legal aos parlamentares e existência de comissão especializada; e baixa, quando a aprovação ocorrer por lei ordinária.<sup>30</sup>

## **2.4 – Definição das Hipóteses e Operacionalização das Variáveis no Estudo Comparativo do Processo Emancipacionista**

Tendo como base somente os interesses dos atores políticos, sem a determinação dos mecanismos institucionais, a *hipótese preliminar* sobre os resultados legislativos no processo decisório das emancipações foi definida da seguinte forma: a maioria dos deputados estadual decidiria favoravelmente pela aprovação da lei de criação do município sempre que o executivo estadual fosse favorável/indiferente ou quando o governador fosse contrário mas não tivesse o apoio de uma maioria governista na assembléia.

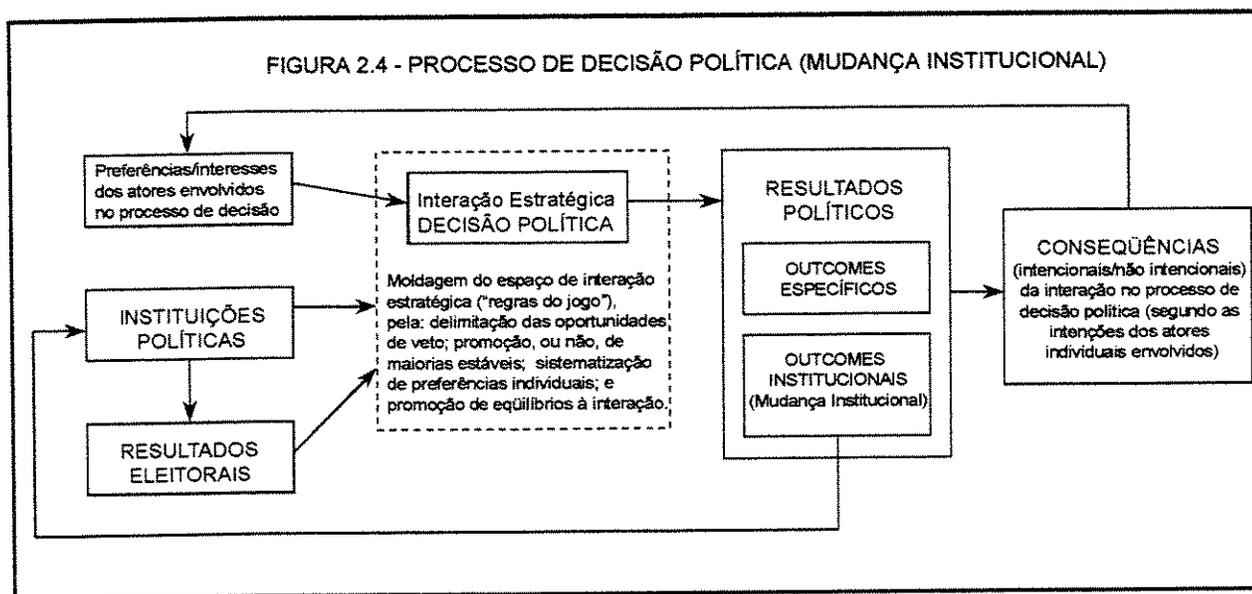
Esta aproximação explicativa inicial tem um poder explicativo muito restrito e impreciso, sendo incapaz de satisfazer os objetivos da abordagem proposta. O arranjo institucional gerado pela Constituição de 1988, conforme visto, atribuiu um papel central ao poder legislativo estadual na decisão sobre as emancipações municipais. Primeiro, pelo deslocamento da regulamentação para a esfera estadual através de leis complementares. Segundo, pelo domínio formal do processo decisório, devido às oportunidades de rever a decisão de todos os outros atores. Isto restringiu a capacidade de do executivo estadual em limitar a autonomia dos parlamentares nas deliberações sobre a criação de municípios, mesmo quando é apoiado por uma maioria governista.

Além disto, o processo emancipacionista estadual possui um escopo mais amplo que a decisão sobre as leis de emancipação municipal. Esse incorpora a

---

<sup>30</sup> Esta relação deveria ser mais válida numa comparação entre duas situações similares. Porque seria possível que, quando comparados estados diferentes, mesmo que por critérios proporcionais, a aprovação por maioria simples poderia ser mais onerosa que a aprovação por maioria absoluta. A fragilidade de uma coalizão governista não pode ser só medida pelo número excedente de votos que possui, mas, também, conforme seu tipo (programática/fisiológica), e pela diferenciação ideológica dos partidos ou pela disponibilidade de recursos para barganha entre executivo e maioria governista.

regulamentação estadual (institucionalização). Isto é, a definição das exigências mínimas à criação de novos municípios e da forma que deve tramitar o processo legislativo sobre a fragmentação político-administrativa dentro do estado. Juntamente com o resultado da interação entre legislativo e executivo, a dinâmica dessas instituições delimitadoras e processuais (estabilidade/mudança), determinaram o ritmo e a intensidade emancipacionista nos estados.



A dinâmica do processo emancipacionista envolve a continuidade histórica dos eventos e decisões, que resultaram na criação de municípios e na alteração das regulamentações das emancipações. Isto gera efeitos em todo conjunto institucional relacionado ao fenômeno, como um subproduto destas decisões na interligada teia federativa brasileira. Como pode ser visto na FIGURA 2.4, a dinâmica do processo acrescentaria um elemento à explicação. Este elemento é a capacidade de retroalimentação que os resultados políticos e suas consequências (intencionais ou não-intencionais) tem sobre a definição e a transformação dos interesses dos atores políticos e, portanto, sobre como novas decisões seriam tomadas em momentos subseqüentes. Isso poderia explicar algumas mudanças de estratégia adotadas por governadores em curtos períodos de tempo. De fato, a atuação deste ator político

parece ser muito dependente de como suas expectativas são alteradas pelas conseqüências dos resultados políticos. Entretanto, numa situação em que as conseqüências do processo fossem muito incisivas, isto também poderia implicar na redefinição dos interesses e das estratégias de alguns parlamentares

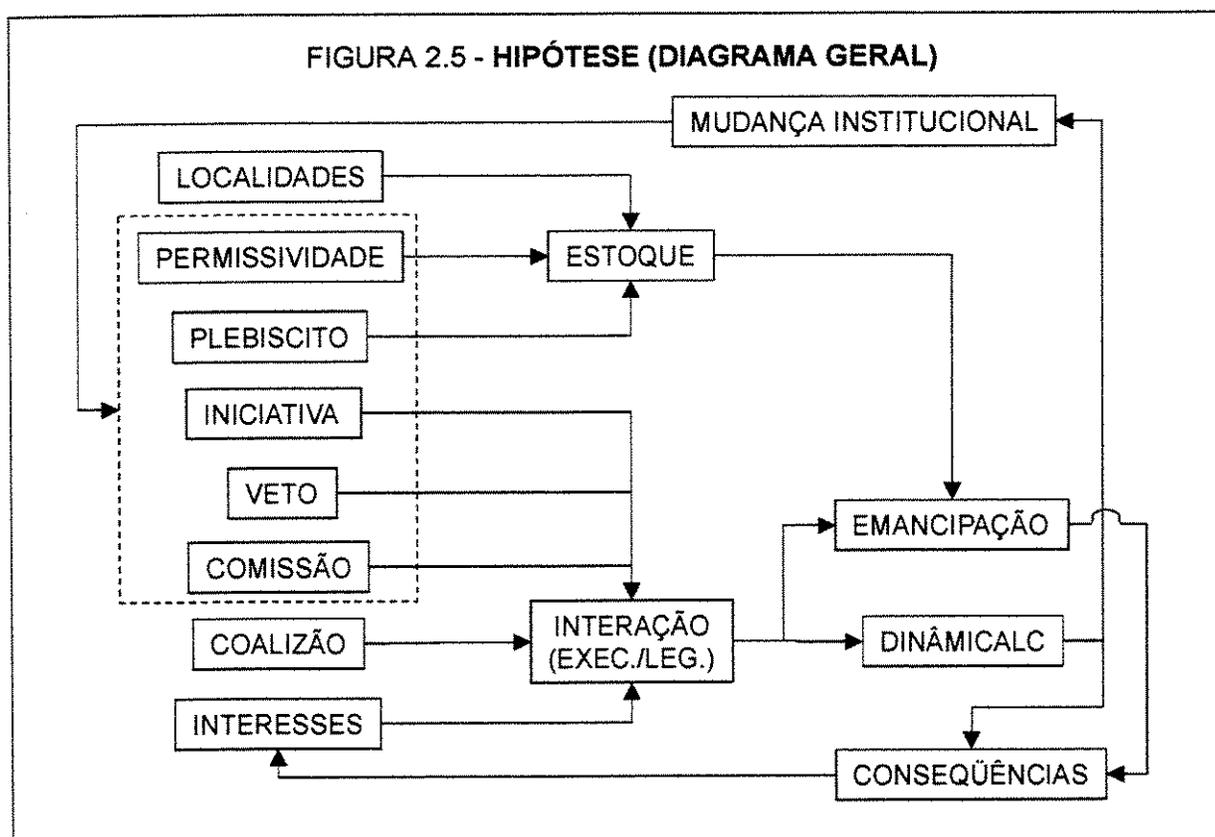
Portanto, decisões contraditórias, tomadas por um mesmo ator no curso do processo, não seriam, necessariamente, originadas pela falta de racionalidade desses atores ou da escolha entre múltiplas situações aceitáveis. Possivelmente essas decisões resultem do estabelecimento de uma nova racionalidade que provoque a mudança nas escolhas e estratégias anteriormente adotadas. Estas alterações nas preferências dos atores permitiriam a transformação, inclusive radical, de algumas instituições (regulamentações estaduais) sem que houvesse a substituição dos atores ou alterações na coalizão governista. Mudanças que ocorreriam não somente devido a resultados eleitorais que substituíssem parte dos atores no processo decisório.

#### 2.4.1 – Hipóteses

Nesta abordagem, a comparação do processo emancipacionista nos estados, a explicação de suas causas, da variação em seu ritmo e intensidade e da dinâmica institucional, é construída através de um conjunto de hipóteses que relacionam as proposições sobre a racionalidade instrumental dos atores políticos, os mecanismos institucionais, os resultados eleitorais/alianças políticas e o *policy feedback*. As duas primeiras hipóteses procuram determinar a variação do processo emancipacionista (ver diagrama geral das hipóteses na FIGURA 2.5):

- 1) Quanto mais favorável for a posição estadual sobre as emancipações (resultante da relação de forças na interação executivo/legislativo) e quanto maior o estoque de localidades emancipáveis, maior a ocorrência relativa de emancipações municipais no estado.
- 2) A institucionalização/alteração da regulamentação estadual e o sentido da mesma (em facilitar ou dificultar as emancipações) depende da interação entre o executivo

e o legislativo estadual e do tamanho/consistência da coalizão de governo existente no legislativo estadual (constituída por resultados eleitorais ou por alianças políticas posteriores): (a) quando for minoritária, a lei promulgada tenderia a facilitar as emancipações (comparada ao *status quo*); (b) quando for majoritária, com apoio vigoroso, o sentido da lei dependeria do interesse do executivo em facilitar/difícultar as emancipações; (c) quando for majoritária, com apoio frágil, o sentido da lei dependeria de barganhas pontuais entre o executivo e o legislativo.



As três hipóteses seguintes especificam a determinação dos constrangimentos institucionais e históricos sobre as decisões políticas no processo emancipacionista e a disponibilidade efetiva de localidades emancipáveis. A primeira relaciona a variação das instituições às estratégias dos atores na interação executivo/legislativo e, por decorrência, à posição predominante sobre as

emancipações na interação executivo/legislativo estadual. As duas seguintes dimensionam o tamanho do estoque de localidades emancipáveis nos estados e o potencial emancipacionista individual de cada localidade.

- 3) A expectativa de ocorrência de autonomia do legislativo é maior quando: a) as lideranças locais possuírem a exclusividade na iniciativa do processo legislativo de criação de município, a realização do plebiscito for aprovada por decreto legislativo e/ou existir comissões especializadas na Assembléia Legislativa; e b) for majoritária (mas frágil) ou minoritária a coalizão governista na Assembléia Legislativa.
- 4) A extensão do estoque de localidades emancipáveis varia conforme as exigências presente na regulamentação sobre as emancipações e a quantidade de localidades (distritos, vilas, lugarejos, etc.) não constituídas em município no estado.
- 5) O potencial individual de emancipação de cada localidade desse estoque é determinado pela extensão do eleitorado que deve se manifestar na consulta plebiscitária (somente os eleitores da área emancipanda ou todos os eleitores dos municípios envolvidos na emancipação).

As últimas três hipóteses descrevem a determinação dos resultados eleitorais e das alianças políticas posteriores sobre as coalizões governistas, o *feedback* dos resultados políticos sobre as instituições e como as conseqüências do processo alteram as escolhas dos atores na historicidade do processo emancipacionista:

- 6) Quanto mais intensamente as conseqüências (intencionais/não intencionais) dos resultados das decisões políticas (emancipações e regulamentação) forem percebidas de forma negativa pelos atores políticos (principalmente o executivo), maior a probabilidade que esses sejam contrários à criação de novos municípios.
- 7) Quando os resultados das decisões políticas alteram o contexto institucional das emancipações, podem ocorrer mudanças no equilíbrio das relações de forças entre executivo/legislativo (posição favorável/contrária às emancipações) devido à variação nos mecanismos institucionais que constroem o processo de interação.

- 8) O tamanho e o tipo de coalizão de governo (apoio dos deputados estaduais ao executivo) é determinado pelos resultados eleitorais e pelo momento de sua definição, podendo ser: (a) majoritária e vigorosa, quando a maioria absoluta dos membros do parlamento que apóia o executivo resulta de acordos partidários anteriores aos resultados eleitorais; (b) majoritária e frágil, quando uma maioria absoluta é formada por alianças políticas posteriores á eleição; (c) minoritária, quando a maioria da assembléia não participa da coalizão de apoio ao executivo.

#### 2.4.2 – Operacionalização das Variáveis

O teste empírico das hipóteses é realizado através de um conjunto de variáveis e indicadores dos resultados políticos, dos mecanismos institucionais e da motivação dos atores em relação às emancipações. Para a maioria das variáveis foi atribuído valor para simplificar a correlação entre as mesmas nos capítulos seguintes. A descrição das variáveis, os valores atribuídos e a caracterização de sua variação estão expostos na TABELA 2.7.<sup>31</sup>

Os valores são atribuídos de forma crescente (conforme a expectativa de aumento na intensidade do processo emancipacionista estadual): quanto mais baixo o valor atribuído às variáveis dependentes, menor a ocorrência dos resultados ou menos permissiva é a regulamentação criada ou a orientação de suas possíveis

---

<sup>31</sup> Não foram atribuídos valores a quatro variáveis descritas no diagrama geral das hipóteses. Ao indicador INTERESSES, porque este descreve, de forma simplificada, o modelo de expectativas sobre a racionalidade das escolhas dos atores políticos envolvidos no processo decisório. Desta forma, a não ser que exista evidência ao contrário, será sempre atribuído à maioria dos parlamentares o interesse dominante favorável às emancipações. Enquanto o interesse do executivo será dependente, prioritariamente, da percepção desses atores sobre as conseqüências do processo emancipacionista, o que somente é verificável na amostra de estados (BA, PE, RS, SC e SP) em que o processo emancipacionista foi investigado com maior detalhamento. Já a variável LOCALIDADES é um indicador quantitativo contínuo da disponibilidade de distritos, vilas ou lugarejos nos estados. Enquanto as outras duas variáveis (MUDANÇA INSTITUCIONAL e CONSEQÜÊNCIAS) expressam o *feedback* entre os resultados políticos (dinâmica institucional e percepção das conseqüências pelos atores) e suas causas (mecanismos institucionais e preferências dos atores políticos), envolvendo o processo emancipacionista na historicidade política. Como tal, essas variáveis, bem como as hipóteses a elas associadas, complementam a explicação do fenômeno. Os indicadores derivados dessas variáveis serviriam à interpretação histórica do processo emancipacionista, sobretudo nos estudos de caso que possam aprofundar a investigação da criação de municípios, o que é realizado nos últimos capítulos deste trabalho.

transformações posteriores; quanto mais baixo o valor atribuído às variáveis independentes e seus indicadores, menos provável seria a ocorrência dos fenômenos descritos pelas variáveis dependentes. Portanto, tendo em vista as evidências empíricas das unidades de comparação (estados), as hipóteses terão maior validade explanatória quanto mais significativa e direta for a correlação positiva entre as variáveis independentes e dependentes e mais demonstrável for o nexo entre os fatores explicativos descritos e os resultados políticos a esses associados.

TABELA 2.7 - Atribuição de Valores às Variáveis do Processo Emancipacionista

VARIÁVEIS DEPENDENTES	VALOR	DESCRIÇÃO
EMANCIPAÇÃO - Intensidade relativa de emancipações	0	<b>Baixa</b> , emancipações municipais no estado abaixo da média dos estados
	1	<b>Alta</b> , emancipações municipais no estado acima da média dos estados
DINÂMICALC - sobre a institucionalização/alteração na Lei Complementar estadual	0	Legislação alterada para <b>dificultar</b> as emancipações
	1	Legislação alterada para <b>facilitar</b> as emancipações
VARIÁVEIS INDEPENDENTES	VALOR	DESCRIÇÃO
INTERAÇÃO(EXEC./LEG.) - posição política resultante do equilíbrio de forças na interação entre o executivo e o legislativo estadual nas decisões políticas sobre o processo emancipacionista	0	<b>Executivo contrário</b> às emancipações municipais com apoio de maioria no legislativo
	1	<b>Oposição do executivo e maioria governista</b> não confiável no legislativo, resultando em autonomia instável e pontual do legislativo
	2	<b>Oposição do executivo e coalizão governista minoritária</b> no legislativo, autonomia estável do legislativo, independentemente da posição do executivo
	3	<b>Executivo e legislativo favoráveis</b> às emancipações municipais, ou <b>executivo indiferente</b> com oposição pontual
ESTOQUE - disponibilidade de localidades emancipáveis	0	<b>Baixa</b> , abaixo da média dos estados
	1	<b>Alta</b> , acima da média dos estados
INDICADORES	VALOR	DESCRIÇÃO
COALIZÃO - de governo, apoio dos deputados ao executivo estadual, segundo os resultados eleitorais e/ou as alianças políticas posteriores	0	<b>Majoritária e vigorosa</b> , maioria absoluta constituída na eleição
	1	<b>Majoritária e frágil</b> , maioria absoluta constituída após a eleição
	2	<b>Minoritária</b>
PERMISSIVIDADE - da regulamentação (federal ou estadual) vigente, segundo o requisito mínimo à emancipação (população/eleitorado)	0	<b>Baixa</b> , 10 mil ou mais habitantes para criação de município
	1	<b>Média</b> , entre 5 e 10 mil habitantes
	2	<b>Alta</b> , entre 2,5 e 5 mil habitantes
	3	<b>Muito Alta</b> , 2,5 mil ou menos habitantes
PLEBISCITO - Extensão do eleitorado que vota na consulta plebiscitária	0	<b>Do(s) Município(s)</b> envolvido(s) na emancipação
	1	<b>Da Localidade</b> Emancipanda
INICIATIVA - atores com a prerrogativa de iniciar o processo legislativo de criação do município	0	<b>Parlamentares</b> podem ou devem subscrever a iniciativa legislativa
	1	<b>Lideranças locais</b> possuem a exclusividade da iniciativa legislativa
VETO - Tipo de aprovação da consulta plebiscitária	0	Por <b>lei ordinária</b> , com sanção do executivo estadual
	1	Por <b>decreto legislativo</b> , sem sanção do executivo estadual
COMISSÃO - Especializada na Assembléia Legislativa	0	<b>Não existe</b> , as emancipações são recebidas pela CCJ
	1	<b>Existe</b>

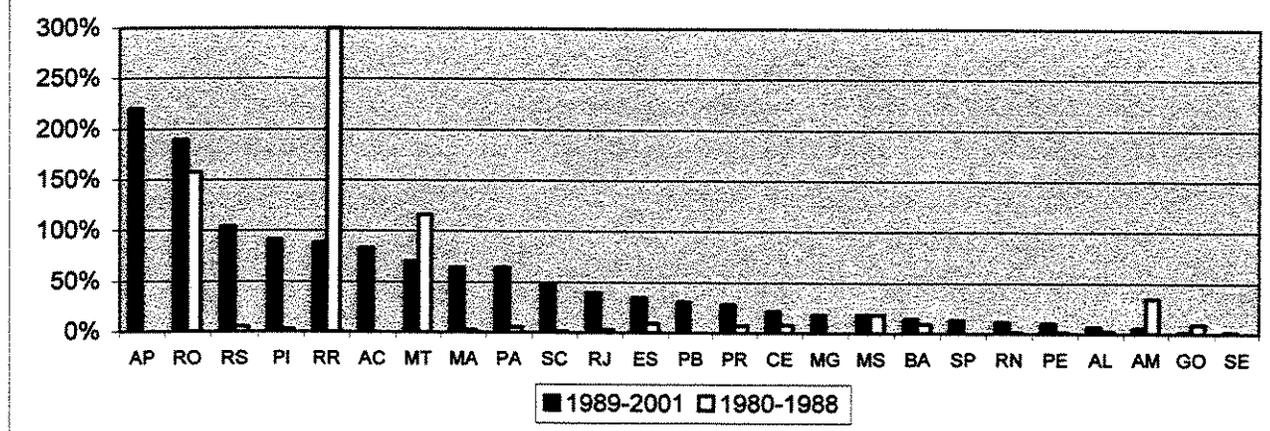
**CAPÍTULO 3 – INSTITUIÇÕES, PROCESSO DECISÓRIO E RELAÇÕES  
EXECUTIVO/LEGISLATIVO NOS ESTADOS:  
DESCRIÇÃO COMPARATIVA DO PROCESSO EMANCIPACIONISTA E  
VERIFICAÇÃO DAS HIPÓTESES**

**3.1 – Descrição Comparativa das Emancipações Municipais**

Um aspecto fundamental das emancipações municipais foi pouco observado pelos pesquisadores que investigaram o problema: a diferenciação na intensidade das emancipações por estado. Mesmo que todos os estados brasileiros tenham apresentado alguma ocorrência de criação de município, a onda emancipacionista não foi um fenômeno totalmente nacional, mas localizado e concentrado em alguns estados. Apesar deste ser um aspecto central do processo emancipacionista brasileiro, não há na literatura sobre o tema nenhum estudo comparativo que aborde diretamente essa questão, seja para explicar suas causas ou para verificar o impacto diferenciado do ritmo das emancipações sobre os estados.

A variação na intensidade das emancipações em cada estado é facilmente identificável (ver FIGURA 3.1 e Anexo 3). Antes da promulgação da Constituição de 1988 e da transferência da regulamentação à esfera estadual, a criação de municípios foi extremamente limitada e concentrada em alguns estados. Essas emancipações ocorreram, principalmente, nos estados das Regiões Norte e Centro-Oeste e, fora destas regiões, nos estados da Bahia, do Paraná, do Rio Grande do Sul e do Ceará. Conforme já havia sido descrito no capítulo anterior, foi o reordenamento institucional do arranjo federativo brasileiro após 1988 que permitiu a criação de milhares de novos municípios no restante do país. Nas unidades da federação das Regiões Sul, Sudeste e Nordeste, as exigências da legislação federal limitavam consideravelmente a disponibilidade de localidades emancipáveis. A edição de regras estaduais mais permissivas impulsionou a onda emancipacionista dos anos oitenta e noventa.

**FIGURA 3.1 - Incremento (%) dos Municípios (1980-1988 e 1989-2001)**



Mesmo após 1988, em termos proporcionais, a maioria dos estados das Regiões Norte e Centro-Oeste destacam-se na criação de municípios. Porém, quantitativamente, as emancipações na maioria dos estados dessas regiões não são tão relevantes. Uma base municipal muito pequena determinou o altíssimo índice relativo de emancipações desses estados. Também deve ter contribuído para isso a característica de *fronteira*, a criação de novos estados a partir dos antigos territórios ou pela repartição territorial e a autonomia estadual para regulamentar as emancipações.

Não pretendo afirmar com isso que as causas das emancipações municipais nos estados das Regiões Norte e Centro-Oeste sejam totalmente distintas do restante do país. Entretanto, a partir dos dados anteriores à promulgação da Constituição de 1988, é possível notar que a ocorrência de um grande incremento relativo na base municipal de alguns desses estados vinha ocorrendo independentemente das mudanças institucionais. Ao contrário disto, nas outras regiões brasileiras as transformações institucionais tiveram um papel preponderante na determinação das emancipações municipais.

Outra característica verificável no processo é a similaridade no incremento relativo das emancipações ocorrendo em estados com indicadores sócio-econômicos absolutamente distintos: Rio Grande do Sul e Piauí dobraram a quantidade de

municípios; Santa Catarina, Espírito Santo, Rio de Janeiro e Paraíba ficaram um pouco acima ou próximos da média brasileira. Os estados com baixos índices também apresentaram a mesma discrepância sócio-econômica. Por exemplo, estão nesse grupo estados tão díspares socialmente quanto Minas Gerais e Ceará, São Paulo e Rio Grande do Norte. Como orientação geral, esses dados reforçam a objeção às hipóteses explicativas do fenômeno emancipacionista que se sustentam somente em aspectos sociais (econômicos, culturais, demográficos) ou que determinem algum tipo de teleologia funcionalista para sua ocorrência.

Nas regiões Sul, Sudeste e Nordeste, onde foram gerados 80% dos novos municípios criados após a Constituição de 1988, as causas dessa diferenciação parecem ter pouca relação com as características sócio-econômicas ou geográficas de cada estado. Isto reforça a abordagem explicativa desse fenômeno através das condições político-institucionais que tornaram possível a sua ocorrência. A descentralização política gerada pela Constituição de 1988 determinou a transferência da regulamentação das emancipações da União para os estados. A autonomia institucional dos estados, na elaboração da regulamentação e no processo decisório, foi o elemento decisivo para o ritmo diferenciado na criação de novos municípios.

Antes de 1988 existiam muito poucos distritos legalmente emancipáveis fora das regiões de colonização do Norte e Centro-Oeste. Não é estranho, portanto, que parcela significativa dos municípios criados na segunda metade da década de 80 desrespeitavam a legislação vigente. Segundo os dados populacionais do IBGE, cerca de ¼ das emancipações foram irregulares. Isto parece ter ocorrido em virtude de uma crise de legitimidade das instituições geradas pelo governo militar. A LC 01/67 (Lei Complementar Federal) teve sua eficácia jurídica limitada aos casos em que a emancipação de alguns desses municípios foi objeto de disputa judicial.<sup>1</sup> Nos casos em

---

<sup>1</sup> Numa consulta ao STF (Supremo Tribunal Federal) foi possível verificar a existência de vários Acórdãos (n.º 9.054, 9.072, 9.276, por exemplo) indicando a eficácia jurídica da LC 01/67 enquanto os estados não haviam editado suas leis complementares.

que o processo tramitou nas Assembléias Legislativas sem haver recurso judicial os municípios foram criados.<sup>2</sup>

Um outro aspecto do processo emancipacionista recente é a maior freqüência de municípios criados com pequena população. Cerca de 80% dos municípios criados, após 1988, tem menos de 10.000 habitantes. Na Região Sul estes são 95% do total.<sup>3</sup> A emancipação municipal recente é, fundamentalmente, uma questão que envolve os micro e pequenos municípios do interior. A diminuição das exigências à emancipação municipal pelas legislações estaduais, juntamente com os outros determinantes institucionais (estimuladores e processuais) citados no capítulo anterior, está diretamente relacionada à criação de municípios. Isto fica mais claro quando se verifica que cerca de ¾ dos novos municípios não poderiam existir dentro do quadro legal anterior à última Constituição Federal.

### 3.1.1 – Regulamentação Estadual e Potencialidade das Emancipações

Em conjunto com a dinâmica da interação executivo/legislativo estadual e de alguns mecanismos específicos do processo legislativo, a transferência da regulamentação das emancipações aos estados é um determinante fundamental à compreensão da variação estadual na intensidade emancipacionista. A maior permissividade das regulamentações estaduais, quando comparadas à LC 01/67 (ver TABELA 3.1), ampliou o estoque de localidades emancipáveis e permitiu a criação de um grande número de novos municípios. Com exceção de Pernambuco (desde a primeira regulamentação), Ceará e Pará (que modificaram suas leis complementares para dificultar as emancipações), todos os estados brasileiros mantêm, atualmente, regras

---

<sup>2</sup> O caso do município de São João do Polêsine-RS, antigo distrito de Dona Francisca-RS, revela esse tipo de ocorrência. O município, que somou a população de 2.583 hab. na "Contagem 1996" (IBGE), só conseguiu emancipar-se em 1992, através dos critérios da LC Estadual 9.070/90. Em 1986 o município já havia pleiteado a emancipação, que foi declarada inconstitucional devido a um recurso julgado pelo STF. Entretanto, no mesmo ano outros municípios gaúchos foram criados apresentando população aquém da exigida pela LC 01/67. Porém, nenhum desses teve sua emancipação questionada juridicamente. Cf. VIZZOTTO (1997:70 e seg.)

<sup>3</sup> Ver dados sobre a população dos novos municípios na TABELA A3.2(ANEXO 3).

mais permissivas do que a estabelecida pela legislação federal editada pelo regime militar. A grande maioria dos estados produziu regras extremamente mais favoráveis à criação de municípios, inclusive na maioria dos casos em que houve alterações para torná-las menos permissivas.<sup>4</sup>

TABELA 3.1 - Nível de Permissividade às Emancipações Municipais das Legislações Estaduais<sup>(\*)</sup>

Nível de Permissividade <sup>(**)</sup>	Quantidade	Unidades da Federação
Muito Alto (até 2.500)	9	RS, SP, MG, GO, MA, RR, AM, AC, AP
Alto (entre 2.500 e 5.000)	7	TO, SC, PR, PB, PI, RN, MT
Médio (entre 5.000 e 10.000)	7	RJ, ES, AL, SE, BA, RO, MS
Baixo (10.000 ou mais)	3	PE, CE, PA

FONTE: Legislação complementar estadual e Contagem 96/IBGE.

(\*) Segundo legislação estadual vigente nas UF's e comparadas à LC federal 01/67.

(\*\*) Em função do principal requisito (população/eleitorado) exigido na legislação estadual.

Em termos objetivos, a regulamentação estadual determinou, em conjunto com as instituições federais e municipais desse tipo, o estoque de localidades legalmente emancipável em cada estado. A dinâmica nesse tipo de instituição (federal e estadual) e as emancipações municipais das décadas de oitenta e noventa alteraram a possibilidade futura de fragmentação municipal nos estados. Caso fosse possível limitar a previsão de novas emancipações aos distritos municipais constituídos, haveria perto de mil potenciais novos municípios em todo Brasil. Mais especificamente, cruzando os dados do IBGE com as leis complementares estaduais, existiriam 962 distritos aptos a solicitar sua emancipação em um universo de 4.273 distritos que não são sede de municípios.<sup>5</sup> No entanto, em função das exigências impostas pela Emenda Constitucional 15/1996, somente uma parcela reduzida desses teria efetivamente uma grande potencialidade de tornar-se um novo município.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Ver as Legislações complementares estaduais e sua dinâmica na TABELA A3-3 (ANEXO 3).

<sup>5</sup> A potencialidade está estritamente relacionada à existência no distrito da população (ou eleitorado) mínima exigida pela legislação complementar estadual. Obviamente, caso a lei não exija, outras localidades (vilas, povoados, etc.) poderiam estar habilitados a solicitar sua emancipação. Além disto, outros requisitos legais poderiam reduzir o estoque emancipável de cada estado. Devido à incapacidade de mensuração, estas situações não foram especificadas na análise da potencialidade geral de emancipação de cada estado.

<sup>6</sup> Ver a potencialidade de emancipação dos distritos na TABELA A3-4 (ANEXO 3).

Mesmo que a análise restrita aos distritos municipais impeça uma maior precisão sobre o potencial efetivo de localidades emancipáveis, a utilização do dado disponível permite uma apreciação interessante dos desdobramentos futuros do processo emancipacionista. A primeira observação envolve a recentralização da regulamentação das emancipações municipais. Os efeitos da Emenda 15/96 (a abrangência do plebiscito) sobre a criação de novos municípios deverão ser muito mais incisivos que a legislação restritiva imposta pela ditadura militar nos anos sessenta.

A LC federal 01/67 somente limitou a criação de micromunicípios nos estados mais populosos. Nos estados com população inferior a dois milhões de habitantes, as exigências eram progressivamente mais permissivas. Entretanto, a mais recente intervenção federal na autonomia estadual em regulamentar sua divisão político-administrativa fez exatamente o contrário: ampliou a probabilidade da ocorrência de novas emancipações preferencialmente pela fragmentação de pequenos e micromunicípios. Ou seja, mesmo sem haver um ambiente democrático, as localidades resultantes das áreas de colonização (*fronteira*) do Norte e Centro-Oeste, ou mesmo da dinâmica da urbanização em outras regiões, nunca foram impedidas de transformarem-se em municípios durante o regime militar.

Porém, no futuro, em virtude das novas regras do atual regime democrático, localidades semelhantes dificilmente serão emancipadas. Provavelmente, devido à dificuldade de mobilização do eleitorado da sede dos municípios, novas emancipações acontecerão somente nas regiões rurais de alguns poucos estados brasileiros. Quase sempre entre localidades que só sobrevivem devido às transferências do FPM. O objetivo de diminuir as emancipações foi alcançado, mas às custas de uma lógica institucional antifederalista e com efeitos mais perversos que qualquer regra anteriormente editada pela União.

Certamente faltou na reação federal às emancipações municipais uma percepção mais clara da dinâmica do processo. A maior parte dos estados, seja pelo esgotamento de localidades disponíveis ou pela alteração da regulamentação (ou por ambos), já não possuía condições legais de criar novos municípios no mesmo ritmo

anterior. Alguns estados, como Acre, Piauí e Mato Grosso do Sul, inclusive, não teriam qualquer possibilidade momentânea de aumentar sua base de municípios porque haviam esgotado o estoque com as emancipações da última década.

Poucos estados (SP, MG, RS, RJ, BA, MA e PR) ainda concentram um potencial emancipacionista relevante. Nos casos de São Paulo e do Rio de Janeiro, como a maior parte dos distritos emancipáveis encontra-se nas conurbações mais populosas do Brasil, a expectativa de haver a criação de novos municípios é muito baixa. Antes da Emenda 15/96 esse tipo de emancipação já era rara. Após essa alteração constitucional o desmembramento tornou-se quase impossível.

Outros estados, como a Bahia, o Maranhão e o Paraná, teriam a possibilidade de criar algumas dezenas de municípios através de distritos localizados no interior. Porém, a maior concentração de potenciais novos municípios estaria em Minas Gerais e no Rio Grande do Sul. Mesmo assim, nada comparável aos surtos emancipacionistas da década de noventa, tanto pela redução da disponibilidade de localidades emancipáveis quanto pela crescente posição política contrária às emancipações. Portanto, as condições para limitar a intensidade emancipacionista já existiam antes da dura intervenção do governo federal na autonomia dos estados.

### **3.2 – Verificação das Hipóteses no Estudo Comparativo do Processo Decisório das Emancipações Municipais**

#### **3.2.1 – Correlações Preliminares**

Há uma correlação estatística direta e positiva entre o nível de permissividade das leis estaduais e os índices relativos de emancipação em cada unidade federada (ver TABELA 3.2). Quando são cruzados os requisitos mínimos (exigências sobre a população/eleitorado que estiveram presentes na maior parte da década de noventa na legislação complementar dos estados) com a intensidade emancipacionista estadual (cumulativa entre 1998 e 2001), verifica-se o enquadramento esperado de parcela significativa dos estados.

TABELA 3.2 - Correlação entre o Nível de PERMISSIVIDADE às Emancipações e a Intensidade Relativa das EMANCIPAÇÕES dos Estados<sup>(\*)</sup> (comparada à intensidade média das emancipações nas UF's - 1988-2001)

		EMANCIPAÇÃO	
		BAIXA (0)	ALTA (1)
<u>PERMISSIVIDADE</u> da regulamentação estadual mais duradoura, segundo o requisito mínimo à emancipação (população/eleitorado)	BAIXA 10 mil ou mais habitantes para criação de município (0)	(10%) PE (21%) CE	
	MÉDIA entre 5 e 10 mil habitantes (1)	(39%) RJ (34%) ES (18%) MS (14%) BA (06%) AL (01%) SE	(189%) RO
	ALTA entre 2,5 e 5 mil habitantes (2)	(47%) SC (30%) PB (28%) PR (11%) RN	(091%) PI (076%) TO (064%) PA (070%) MT
	MUITO ALTA 2,5 mil ou menos habitantes (3)	(18%) MG (13%) SP (05%) AM (01%) GO	(220%) AP (104%) RS (088%) RR (083%) AC (064%) MA

<sup>(\*)</sup>  $n = 26$ ,  $r = +0,39$ ,  $t = 2,1$  e  $P \approx 0,025$ .

Entre as unidades federadas que mantiveram legislações tão restritivas às emancipações quanto a LC 01/67 (como são os casos de PE e CE) não há nenhum exemplo de intensidade emancipacionista acima da média dos estados. Também os estados que não ousaram muito na alteração institucional, mantendo exigências próximas à legislação federal anterior (como RJ, ES, MS, BA, AL e SE), apresentaram índices relativamente baixos de emancipação. Com exceção de RO, que apresenta dados muito discrepantes devido à sua situação de *fronteira* de colonização.

Entretanto, quando são comparados os estados com alto nível de permissividade, a distribuição de freqüências na *intensidade relativa de emancipações* (abaixo/acima da média dos estados) não segue a mesma ordenação esperada. Muitos estados com exigências extremamente favoráveis à criação de municípios apresentaram baixos índices relativos de emancipação na última década (como MG, SP e AM). O contrário do que seria esperado se houvesse uma correlação perfeita entre as duas variáveis (como exemplificariam RS, MA e PI).

A discrepância neste cruzamento entre as variáveis (PERMISSIVIDADE e EMANCIPAÇÃO) reforça a indicação de que não é possível determinar diretamente uma relação causal entre os requisitos da regulamentação e a intensidade emancipacionista estadual. Primeiro, porque conforme explicitado no capítulo anterior, as instituições determinam as regras do jogo emancipacionista, constroem as escolhas e as estratégias dos atores políticos, mas não determinam que um resultado específico venha necessariamente a ocorrer.

Segundo, caso as hipóteses apresentadas neste trabalho estejam corretas, a regulamentação estadual somente determina (juntamente com a quantidade de localidades não constituídas enquanto municípios) a disponibilidade de localidades emancipáveis nos estados. Neste sentido, estados com maior quantidade de vilas, distritos ou lugarejos, mesmo com uma legislação mais restritiva, podem apresentar maiores oportunidades para a ocorrência de emancipações que outras unidades da federação que possuam poucas localidades e uma Lei Complementar muito permissiva.

Terceiro, partindo da premissa que há autonomia da esfera de decisão política estadual, sem uma relação de forças favorável às emancipações, resultante da interação executivo/legislativo (que depende do tamanho e solidez das coalizões governistas, dos interesses dos atores e das regras do processo legislativo), não haveria oportunidade de ocorrência de emancipações municipais. Isto ocorreria mesmo quando existisse uma grande disponibilidade de localidades emancipáveis e pressão local para que houvesse a criação de novos municípios.

Quarto, o próprio teor da regulamentação estadual não é um indicador totalmente confiável sobre as posições e os interesses dos atores políticos estaduais. A legislação complementar faz parte do processo emancipacionista enquanto um de seus resultados políticos. Contudo, a regulamentação somente expressa os interesses dos atores no momento em que as leis complementares foram aprovadas. Como é necessária a maioria absoluta dos votos dos deputados estaduais para aprovação desse tipo de lei, nem sempre a estabilidade da regulamentação revela a continuidade de uma posição política estadual favorável ou contrária à criação de novos municípios.

Mesmo sendo incapazes de alterar a regulamentação, novas coalizões ou composições de interesses entre os atores políticos (executivo e legislativo) podem ter a capacidade de alterar o ritmo emancipacionista estadual. Ao contrário das leis complementares, as leis de criação de municípios são ordinárias e exigem somente maioria simples para sua aprovação. Nos casos em que o executivo se opõe às emancipações e possui um apoio suficientemente confiável, bastaria a ameaça de veto (ou de outras sanções externas ao processo legislativo, mas sensíveis aos interesses dos parlamentares) para que o processo emancipacionista fosse interrompido. Quando as coalizões são minoritárias, pouco confiáveis ou existem mecanismos institucionais que predisponham a autonomia decisória dos legisladores, mesmo sem a alteração da regulamentação seria possível criar novos municípios irregularmente. A emancipação de localidades que não apresentassem os requisitos mínimos exigidos pela regulamentação limitaria a capacidade explicativa do nível de PERMISSIVIDADE da lei.<sup>7</sup>

Porém, quando há uma recomposição na posição política estadual sobre as emancipações, certamente o caminho mais seguro para a posição predominante seria a alteração na regulamentação (seja para dificultar ou para facilitar a criação de novos municípios). Todos os estados tiveram que editar leis complementares regulamentando a criação de municípios após a promulgação da Constituição de 1988 para adequar-se à nova institucionalidade. Portanto, as eventuais alterações subseqüentes

---

<sup>7</sup> A criação irregular de municípios é algo extremamente comum em todos os períodos emancipacionistas da história brasileira. Ver CIGOLINI (1999), TOMIO (1998B), SHIKIDA (1998) e CARVALHO (1957).

demonstrariam os momentos em que novas configurações estabeleceram-se nas relações de poder entre os membros do executivo e do legislativo estadual. Neste sentido, a oscilação na relação de poder nos estados parece ter sido extremamente freqüente, visto que a maioria das unidades federadas modificou sua regulamentação após ter editado a primeira legislação estadual.<sup>8</sup>

TABELA 3.3 - Correlação entre as Alterações das Legislações Complementares Estaduais (DINÂMICALC) e a Intensidade Relativa das Emancipações dos Estados (EMANCIPAÇÃO)<sup>(\*)</sup> (comparada à intensidade média das emancipações nas UF's - 1988-2001 - IBGE)

		EMANCIPAÇÃO	
		BAIXA (0)	ALTA (1)
DINÂMICALC - última alteração na Lei Complementar estadual	Legislação alterada para <u>DIFICULTAR</u> as emancipações (0)	(47%) SC (34%) ES (30%) PB (21%) CE (10%) PE	(076%) TO (070%) MT (064%) PA
	Legislação alterada para <u>FACILITAR</u> as emancipações (1)	(18%) MS (18%) MG (14%) BA (06%) AL (01%) GO	(083%) AC

(\*)  $n = 26, r = -0,23.$

Visto de forma global, contabilizando todas as emancipações do período posterior a 1988 nos estados que modificaram suas regulamentações, há uma correlação negativa fraca (quase nula) entre o sentido das alterações nas leis complementares e a intensidade emancipacionista estadual (ver TABELA 3.3). A regulamentação estadual é ao mesmo tempo resultado e determinante do processo

<sup>8</sup> Em onze estados não foi verificada nenhuma alteração na legislação complementar (RJ, PR, SP, RN, AM, SE, AP, RO, RS, PI e RR). No Maranhão foi possível identificar a mudança na regulamentação. Porém, o sentido dessa não pode ser determinado porque não foi possível acessar o texto de todas as leis complementares desse estado.

emancipacionista. As leis complementares são alteradas quando há uma posição política dominante sobre o ritmo que se deseja impor na criação de municípios. Isto ocorre porque as conseqüências das emancipações redefinem os interesses dos atores políticos (principalmente do executivo). Contudo, quando essas leis são modificadas, seus efeitos alteram a disponibilidade de localidades emancipáveis. Algumas vezes, as regras do processo legislativo das emancipações são modificadas, alterando a determinação dos constrangimentos institucionais sobre as escolhas dos atores.

Nos momentos em que ocorreu um grande incremento nas emancipações em determinados estados, eventualmente houve reações dos atores políticos (principalmente do executivo) com o objetivo de definir uma restrição legal à criação de novos municípios. Em situações inversas, houve, com menos intensidade, espaço para que iniciativas legislativas facilitassem as emancipações futuras. Em geral, este foi o padrão predominante nas alterações da legislação estadual. Entretanto, a compreensão detalhada dessas orientações distintas na dinâmica da regulamentação das emancipações municipais requer um exame histórico que relacione a dinâmica de todo arranjo institucional com a interação política entre executivo e legislativo estaduais.

A dinâmica institucional nos estados resulta, normalmente, em novos surtos emancipacionistas ou na interrupção abrupta da criação de novos municípios. Isto somente pode ser inteiramente percebido quando o processo é segmentado em cada período legislativo que antecedeu à instalação dos novos municípios. Existem três períodos distintos de emancipações após 1988: durante e imediatamente após a promulgação da Constituição Federal, entre 1988 e 1989, quando os municípios foram instalados em todos os anos devido à realização de eleições municipais separadas do processo eleitoral nacional; e, dois outros períodos, 1990/1992 e 1993/1996, quando a instalação dos municípios foi enquadrada no calendário de eleições municipais.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Não inclui o período entre 1997 e 2001, quando foram instalados 53 novos municípios no Brasil, porque a maior parte desses é computado no período anterior, já que foram criados antes de 1997. O retardamento da instalação resultou de disputas judiciais ou de outros impedimentos. Formalmente, depois da emenda constitucional 15/96, nenhum novo município poderia ter sido criado, dado que não houve a regulamentação, por lei complementar federal, dos requisitos mínimos à emancipação. No entanto, desrespeitando tanto essa norma constitucional quanto a necessidade de abrangência de

### 3.2.2 – Verificação das Hipóteses

A verificação das hipóteses é realizada em duas fases. Na primeira, com dados de todos estados brasileiros, é avaliada parcialmente a validade da primeira hipótese através da correlação entre o estoque de localidades emancipáveis e a intensidade das emancipações nos estados. Somente na segunda fase, a partir de informações recolhidas em estudos de caso com uma amostra de cinco unidades da federação (BA, PE, RS, SC e SP),<sup>10</sup> completa-se a avaliação da validade explanatória das quatro primeiras hipóteses apresentadas anteriormente.<sup>11</sup>

Em ambas, o processo emancipacionista brasileiro é separado em períodos, que correspondem aos anos em que houve criação de municípios: no momento seguinte à promulgação da Constituição (1988-89) e nos anos que antecederam as eleições municipais (1990-92 e 1993-96). Portanto, a comparação é realizada entre os estados em cada um dos três períodos específicos (1988-89, 1990-92 e 1993-96).<sup>12</sup>

A primeira hipótese afirma que deve crescer a intensidade relativa de emancipações municipais (EMANCIPAÇÃO) quanto maior for a disponibilidade relativa de

---

todo eleitorado municipal na consulta plebiscitária, pelo menos dois novos municípios foram criados no estado da Bahia.

<sup>10</sup> Os estados da amostra foram selecionados, em 1998, no início do levantamento empírico que forneceu os dados a esta tese de doutoramento, pelo cruzamento de duas variáveis: intensidade emancipacionista relativa (abaixo/acima da média nacional) e dinâmica da legislação complementar estadual (facilitar/manter o *status quo*/dificultar as emancipações). Disto resultou seis grupos de estados, sendo que em cada um foi selecionada uma unidade para o levantamento empírico (realizado entre 1998 e 2000). Não foram coletados dados na combinação “abaixo da média/LC alterada para facilitar as emancipações”, visto que não possuía informações que identificassem um estado que se enquadrasse nessa situação.

<sup>11</sup> Das oito hipóteses descritas no capítulo anterior, somente as quatro primeiras são objeto de verificação neste momento. A quinta hipótese (sobre a potencialidade de emancipação das localidades) já foi comentada na seção anterior e será incorporada na explanação dos cinco estados da amostra (RS, SC, SP, BA e PE, nos três últimos capítulos). Da mesma forma, as três últimas hipóteses, que descrevem a historicidade do processo emancipacionista, serão incorporadas na interpretação do processo nos estudos de caso. Finalmente, na verificação da terceira hipótese (sobre os determinantes institucionais da posição política estadual), os mecanismos sobre a aprovação da consulta plebiscitária (VETO) e a existência de comissões especializadas na assembleia (COMISSÃO) somente serão apreciados na comparação entre os estados da amostra, dado que existe somente um estado em que o plebiscito é aprovado por lei ordinária (RS). Além disto, não foi possível obter dados confiáveis sobre a presença de comissões especializadas nos legislativos estaduais que não fizeram parte da amostra.

localidades emancipáveis (ESTOQUE) e mais favorável for a relação de forças resultante da interação entre o executivo e o legislativo estadual (INTERAÇÃO EXEC./LEG.). Isolando somente uma das variáveis independentes, a disponibilidade relativa de localidades emancipáveis (ESTOQUE),<sup>13</sup> é possível perceber que, apesar de seu potencial explicativo restrito (quando desassociada da interação entre executivo/legislativo), essa correlação não é totalmente espúria.<sup>14</sup> A maior parte dos surtos emancipacionistas estaduais enquadra-se dentro de suas diretrizes (ver Figuras 3.2, 3.3 e 3.4).

No final da década de 80, a maioria dos estados não tinha editado suas leis complementares regulamentando as emancipações, o que manteve a validade da LC federal 01/67. Somente SC, CE, TO, BA, RO e AC editaram leis próprias nessa década, mas os três últimos definiram exigências semelhantes à legislação da ditadura militar, não ampliando seu estoque de distritos emancipáveis. Os dados discrepantes desse período, sem contar os estados do Norte e Centro-Oeste, com suas características atípicas de *fronteira* de colonização, envolvem três estados: RS, SP e RJ.

No primeiro, a lei federal foi simplesmente esquecida. Os municípios foram criados sem a observância das restrições institucionais. Isto é, no processo decisório estadual gaúcho dos anos 80, a delimitação do estoque emancipável não foi definida pelas regras (pelo legado institucional do regime militar), mas somente pelos interesses dos atores (executivo, legislativo e lideranças locais). Portanto, os municípios foram criados sem a observância das restrições institucionais. Este fato, que explica a discrepância de sua classificação, também ocorreu em outros estados, mas em nenhum caso com a intensidade do RS.

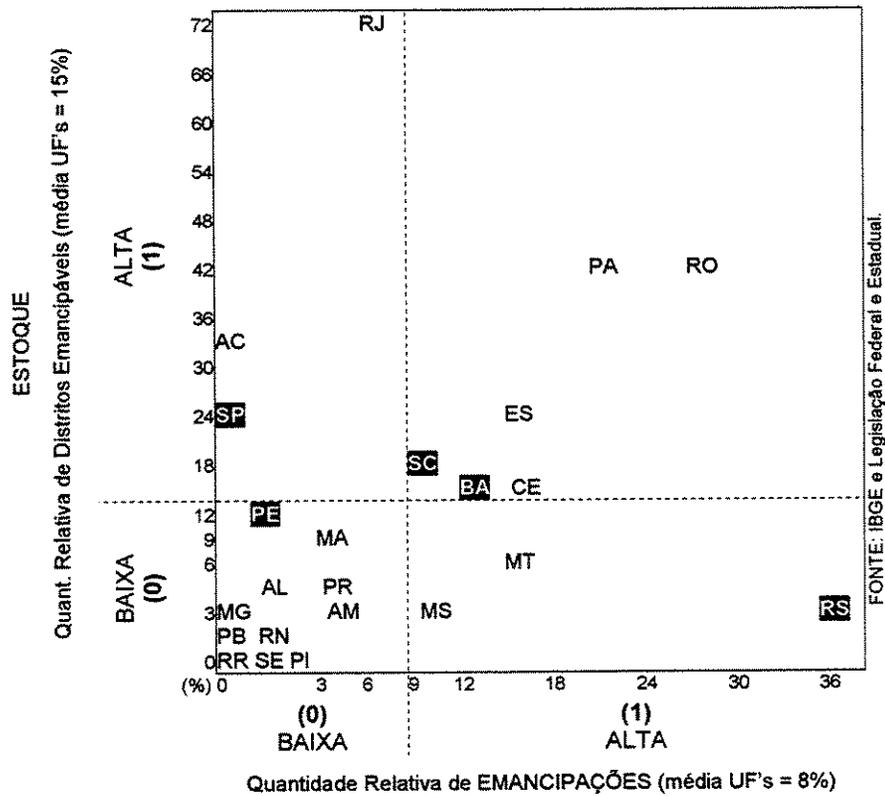
---

<sup>12</sup> Os valores atribuídos às variáveis podem ser vistos na TABELA A3-5 (ANEXO 3).

<sup>13</sup> Na correlação, somente os distritos municipais (registrados pelo IBGE) foram definidos como localidades, visto que esse é o único dado disponível. No entanto, na maioria dos estados as leis não exigem que a localidade emancipanda seja um distrito legalmente constituído. Além disto, a variável ESTOQUE incorpora, parcialmente, a relação de forças entre o executivo e o legislativo estadual em suas determinações através do indicador PERMISSIVIDADE (definido pela lei complementar). No entanto, este indicador não apresenta a dinâmica das relações de poder, que podem ser alteradas sem a mudança na regulamentação.

<sup>14</sup> O cálculo da correlação entre as variáveis ESTOQUE e EMANCIPAÇÃO, no exame conjunto dos três períodos de comparação (1988-1996), resultou em:  $n = 75$ ,  $r = +0,212$ ,  $t = 1,857$  e  $0,025 < P < 0,05$ .

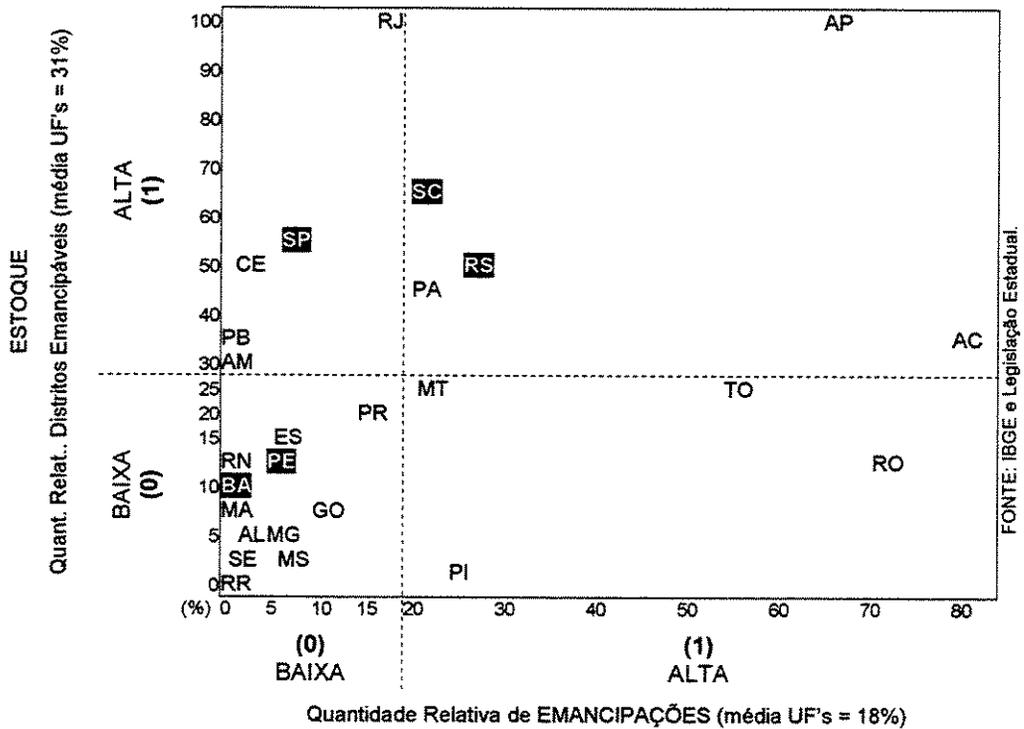
FIGURA 3.2 - Diagrama de Dispersão da Correlação entre o ESTOQUE (Distritos Emancipáveis) e a Intensidade das EMANCIPAÇÕES<sup>(\*)</sup> (valores relativos – Período 1988/1989)<sup>(\*\*)</sup>



<sup>(\*)</sup>  $n = 23$ ,  $r = +0,262$ ,  $t = 1,244$  e  $0,10 < P < 0,25$ .

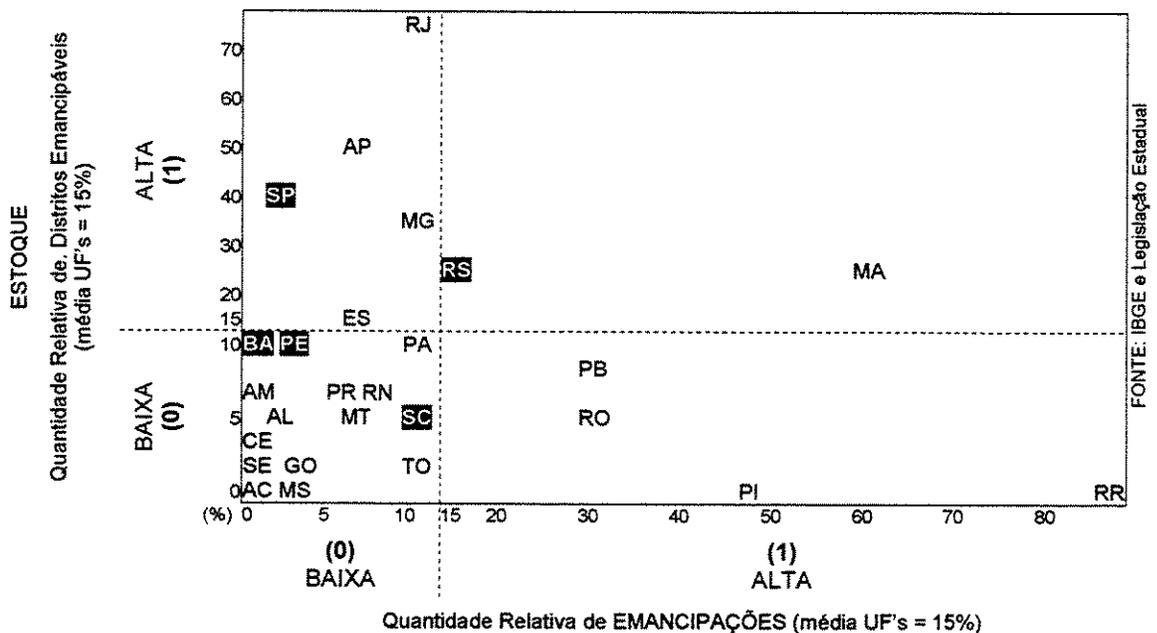
<sup>(\*\*)</sup> Foram excluídos da correlação: GO e TO, devido à criação de TO em 1988; e AP, por apresentar dados absurdamente discrepantes

FIGURA 3.3 - Diagrama de Dispersão da Correlação entre o ESTOQUE (Distritos Emancipáveis) e a Intensidade das EMANCIPAÇÕES<sup>(\*)</sup> (valores relativos – Período 1990/1992)



<sup>(\*)</sup>  $n = 26$ ,  $r = +0,314$ ,  $t = 1,622$  e  $0,05 < P < 0,10$ .

FIGURA 3.4 - Diagrama de Dispersão da Correlação entre o ESTOQUE (Distritos Emancipáveis) e a Intensidade das EMANCIPAÇÕES<sup>(\*)</sup> (valores relativos – Período 1993/1996)



<sup>(\*)</sup>  $n = 26$ ,  $r = -0,078$ .

Os dois outros estados (SP e RJ) apresentam em todos os períodos (1990/1992/1996) a existência de uma grande disponibilidade de localidades emancipáveis sem a correspondente intensidade relativa de emancipações municipais, independentemente da legislação ou da relação executivo/legislativo estadual. Isto não revela algo atípico, mas uma limitação explanatória da quarta hipótese (sobre a determinação do estoque de distritos emancipáveis). Especificamente, isto demonstra a incapacidade dessa tratar a probabilidade desigual de emancipação entre distritos urbanos de municípios populosos ou de zonas metropolitanas e distritos de pequenos municípios do interior.<sup>15</sup> Diferentemente da maioria das UF's, a maior parte dos distritos de RJ e SP se enquadram no primeiro tipo. Como os distritos urbanos raramente geram um processo de emancipação, o que ocorre nesses dois estados é a existência de uma grande disponibilidade de distritos emancipáveis com baixa potencialidade de emancipação. Porém, como todos são legalmente passíveis de ser emancipados não seria possível excluir os distritos urbanos do estoque emancipável desses estados.

Nos dois períodos subseqüentes (1992/1996), as irregularidades nas emancipações haviam sido sensivelmente reduzidas. Isto porque todos os estados já haviam regulamentado as emancipações. Entretanto, as outras características discrepantes continuaram a ser observadas, tanto em relação aos estados com concentração de distritos urbanos, quanto em relação aos extremos e à volatilidade dos estados da Região Norte.

Por outro lado, a comparação entre os três períodos indica elementos relevantes na dinâmica histórica dos surtos emancipacionistas. Primeiro, é possível notar o esgotamento do estoque de localidades emancipáveis nos estados: 1) devido às mudanças restritivas nas leis complementares estaduais (como nos casos de SC, PA, TO, CE e MT); 2) pela simples diminuição do mesmo em função da transformação dos

---

<sup>15</sup> Esta discrepância é sanada quando se incorpora à probabilidade de emancipação dos distritos o indicador PLEBISCITO (extensão dos eleitores que votam na consulta plebiscitária: todo município ou somente o distrito emancipando). Porém, como isto só tornou-se necessário após 1996, devido à emenda constitucional 15/96, foi mantida inalterada a disponibilidade emancipável de RJ e SP.

distritos em municípios (como no MS, GO, PR e, inclusive, RS); ou 3) pelo acúmulo dos dois fatores. O inverso também é verdadeiro, com a lei sendo mudada para facilitar as emancipações, expandindo a disponibilidade emancipável (como em MG, MA e PB).

Segundo, a correlação entre o estoque e as emancipações é menos evidente conforme o processo emancipacionista avança na década de 90. Isto é, conforme cresce a resistência dos atores políticos contrários às emancipações, menor é a capacidade de conversão do estoque emancipável dos estados em novas municipalidades. Neste sentido, a determinação fundamental da intensidade emancipacionista estadual encontra-se na interação entre executivo/legislativo estadual e nos mecanismos que definem o processo legislativo. O próprio tamanho do estoque também é resultante dessa interação (em virtude de eventuais alterações das LC's). Além de ser, obviamente, a delimitação da potencialidade emancipacionista de cada estado.

Estes aspectos na dinâmica dos surtos emancipacionistas e das regulamentações (LC's) estaduais indicam que as *hipóteses* sobre o *policy feedback* (retroalimentação) permitiriam ampliar a compreensão dos processos decisórios, sobretudo na análise mais detalhada dos estados. A percepção das conseqüências dos resultados políticos e das transformações institucionais, pelos atores políticos, motiva o redimensionamento dos interesses dos mesmos a respeito da fragmentação municipal. Não creio que isto se trate de um problema de irracionalidade ou de incomensurabilidade nas escolhas dos atores, mas a redefinição da racionalidade pela alteração das preferências, ou da ordem de preferências, de alguns atores envolvidos no processo decisório.

Isto pode ser mais bem demonstrado quando se complementa a verificação das três primeiras hipóteses com os dados levantados na amostra de estados. Segundo a primeira hipótese, a intensidade relativa das emancipações é determinada pela posição política resultante da interação entre o executivo e o legislativo estadual (INTERAÇÃO EXEC./LEG.) dentro dos limites dados pela disponibilidade de localidades emancipáveis em cada estado. Isto é, sem decisões políticas favoráveis a

disponibilidade de localidades emancipáveis não resulta na criação de novos municípios, como também não basta existir posição favorável se não houver o que ser emancipado.

Observa-se, na relação entre executivo e legislativo estadual, uma posição predominantemente favorável à criação de municípios (em graus distintos) quando o executivo: a) apoia ou é indiferente às emancipações; b) é contrário, mas não possui maioria governista; ou c) possui maioria, mas essa não segue a posição do executivo. Por outro lado, uma posição predominantemente contrária é identificada quando nenhuma ou proporcionalmente poucas emancipações resultam da oposição do executivo, seguida da concordância de uma maioria governista na Assembléia Legislativa (ver Tabela 3.4).

TABELA 3.4 - Relação entre a Posição Estadual (INTERAÇÃO EXEC./LEG.) e a Intensidade Relativa das EMANCIPAÇÕES dos Estados (comparada à intensidade média das emancipações nas UF's)

		Quantidade Relativa de <u>EMANCIPAÇÕES</u>	
		BAIXA (0)	ALTA (1)
<u>INTERAÇÃO(EXEC./LEG.)</u> posição política resultante da interação entre o executivo e o legislativo estadual nas decisões políticas sobre o processo emancipacionista	Executivo contrário com apoio de maioria no legislativo (0)	BA(92) BA(96)	
	Oposição do executivo e maioria parlamentar governista não confiável (1)	SP(92) PE(96)	SC(92) RS(96)
	Oposição do Executivo e coalizão governista minoritária (2)	PE(92)	SC(89) RS(92)
	Executivo e legislativo favoráveis (3)	PE(89) SP(89) SC(96) SP(96)	BA(89) RS(89)

O efeito das duas variáveis independentes (ESTOQUE e INTERAÇÃO EXEC./LEG.) sobre a intensidade emancipacionista estadual é razoavelmente

demonstrada na BA, PE, RS e SC. Quando não houve oposição do executivo às emancipações, ou quando essa foi ineficaz, sempre ocorreu grande intensidade emancipacionista nesses estados: como na BA (90), no RS (90, 92 e 96) e em SC (90 e 92). Isto somente não aconteceu quando a disponibilidade de distritos emancipáveis era reduzida: caso de PE (90 e 92) e SC (96). Quando o executivo foi contrário e encontrou apoio parlamentar, BA (92 e 96), nenhum município foi criado. Isto, mesmo quando existiam demandas locais tramitando na assembléia, apoio de parlamentares e citações na Constituição Estadual sobre a emancipação de determinados distritos. Este também foi o caso de PE (96), que, no entanto, criou alguns poucos municípios, possivelmente devido à maior fragilidade da coalizão governista.

Além disto, a descrição das variações na posição estadual favorável às emancipações, indicada pela variação no tamanho da coalizão governista (COALIZÃO) e na postura adotada pelo executivo, demonstra possuir relevância explicativa. Esta relação é identificável pela redução da intensidade emancipacionista conforme aumenta a resistência do executivo. Seja nos estados com relativa estabilidade na regulamentação estadual, como BA, PE e RS. Ou, como no caso de SC, verificável pelo impacto das alterações na legislação complementar nos períodos subseqüentes, facilitando as emancipações até 1990, quando o executivo era minoritário, e dificultando-as em 1991, quando havia maioria governista.

Em SP, como na correlação com a disponibilidade de distritos emancipáveis, também a posição favorável na interação executivo/legislativo estadual não determinou uma alta intensidade relativa de emancipações municipais.<sup>16</sup> Portanto, não é possível demonstrar empiricamente a capacidade explicativa da primeira hipótese nesse caso. Contudo, como já mencionei anteriormente, há uma limitação na quarta hipótese, dado que a disponibilidade de distritos emancipáveis não especifica a probabilidade de emancipações.

---

<sup>16</sup> No estado de SP foram criados 73 municípios depois da promulgação da legislação complementar estadual (a mais permissiva entre os estados que não fazem parte da Região Norte). Muito em termos absolutos, mas, proporcionalmente, como é feita a comparação entre os estados, representaria 13% dos municípios do estado.

Neste sentido, os dados sobre o estoque emancipável desse estado induzem uma alta expectativa emancipacionista que nunca ocorreu. Certamente não por falta de apoio do legislativo estadual, que sempre decidiu favoravelmente à criação de municípios sem nunca observar a oposição do executivo. Portanto, não foi o processo decisório o fator restritivo ao incremento municipal no estado. Em SP a iniciativa da emancipação cabe exclusivamente às lideranças locais e a maior parte do estoque de distritos encontra-se nos municípios muito populosos, sobretudo na capital. Possivelmente, a falta de estímulos fiscais não motivou o ingresso mais numeroso de demandas emancipacionistas desse tipo na Assembléia Legislativa. No entanto, não é possível demonstrar a validade dessa afirmação a partir dos dados analisados.

Por outro lado, na relação entre as decisões políticas estaduais e a intensidade emancipacionista verifica-se também a adequação da terceira hipótese: a tendência de autonomia política do legislativo estadual, nas decisões sobre a criação de municípios, quando as lideranças locais possuem a exclusividade da iniciativa legislativa (proibição de subscrição parlamentar à lei; INICIATIVA) e a coalizão governista for frágil (COALIZÃO). Sempre que essas duas condições ocorreram simultaneamente, em SC (92), SP (92) e RS (96), a maioria governista não seguiu a posição contrária do executivo. Quando nenhuma existiu, BA (92 e 96), o executivo não teve dificuldade em sustentar sua posição contrária às emancipações. Porém, na ausência da primeira, PE (96), o executivo conseguiu limitar a autonomia parlamentar, mesmo que de forma menos vigorosa.

Isto parece demonstrar que, quanto mais difícil for para associar a lei de criação de município à iniciativa individual de um parlamentar, maior é a possibilidade de ocorrência de deserções na base de sustentação governista. Pelo menos quando essa é frágil. Isto é, quando for formada após o resultado eleitoral, seguindo o que se convencionou chamar *regra do situacionismo*. Entretanto, sem a restrição desse mecanismo institucional, a maior fragilidade da coalizão governista não seria suficiente para que parte dos parlamentares ignorasse a ameaça de retaliação do executivo. Essa proibição, à iniciativa legislativa dos deputados na emancipação, transforma a barganha

individual (*logrolling*) entre os parlamentares em uma cooperação onde não há a expectativa de ganhos eleitorais individualizados. Quando os deputados aprovam a esse tipo de lei de emancipação, não aceitando a pressão do executivo, respondem a uma iniciativa local referendada pela soberania popular em uma consulta plebiscitária.

Finalmente, há um último aspecto do processo emancipacionista estadual abordado no conjunto de hipóteses explicativas, mas vinculado a um processo decisório distinto do anterior: a dinâmica da regulamentação estadual da divisão municipal (DINÂMICALC). A segunda hipótese sustenta que a produção e a alteração de leis complementares estaduais, bem como sua orientação normativa, depende: do tamanho e consistência da coalizão governista na assembléia e da interação entre o executivo e o legislativo estadual (ver TABELA 3.5).

TABELA 3.5 - Relação entre a Posição Estadual (INTERAÇÃO EXEC./LEG.), o Tipo de COALIZÃO de Apoio ao Executivo no Parlamento<sup>(\*)</sup> e a Dinâmica da Regulamentação Estadual (DINÂMICALC) (1989-96)

		DINÂMICALC – orientação da alteração na Regulamentação Estadual (LC)	
		Dificultar as Emancipações (0)	Facilitar as Emancipações (1)
INTERAÇÃO(EXEC./LEG.) posição política resultante da interação entre o executivo e o legislativo estadual nas decisões políticas sobre o processo emancipacionista	Executivo contrário com apoio de maioria no legislativo (0)		
	Oposição do executivo e maioria parlamentar governista não confiável (1)	SC(91) PE(96)	SC(93)
	Oposição do Executivo e coalizão governista minoritária (2)		SC(89) SC(90)
	Executivo e legislativo favoráveis (3)	BA(89) PE(90)	BA(90) RS(90) SP(90) SC(95)

(\*) A variável COALIZÃO é exposta na tabela pelo quadro nos estados: contínuo = coalizão majoritária e vigorosa (0), tracejado = coalizão majoritária e frágil (1) e ausente = coalizão minoritária (2).

A estabilidade ou a mudança dessas instituições desempenha um papel fundamental na potencialidade emancipacionista dos. Como é necessária a maioria absoluta da assembléia para aprovar a regulamentação, a alteração na LC (para restringir ou facilitar as emancipações) exige uma recomposição da posição estadual sobre a criação de municípios. Além de um grande investimento do poder que toma a iniciativa na alteração, sobretudo quando não há coincidência entre a posição do executivo e da maioria parlamentar sobre o teor da mudança.

Na amostra investigada houve dois casos em que uma única lei complementar foi editada após a transferência constitucional da competência sobre a regulamentação aos estados. No RS e em SP a lei foi editada uma única vez, em 1990, com critérios extremamente permissivos (comparada à LC federal 01/67). Em ambos a iniciativa legislativa partiu da assembléia em situações que havia uma posição estadual favorável às emancipações nos dois poderes. Nos dois casos o executivo não possuía condições (coalizão governista majoritária) ou simplesmente não desejava definir critérios mais rigorosos. No RS, o executivo era minoritário e, em SP, a coalizão governista foi formada por negociações posteriores à eleição.

Nos períodos seguintes de emancipações, o executivo nos dois estados foi contrário à criação de municípios. Porém, a ausência de maioria sólida não permitiu que a regulamentação fosse alterada para restringir as emancipações. Isto foi muito mais claro no RS, onde as propostas de LC do executivo foram arquivadas. A estabilidade institucional, tanto no RS quanto em SP, resultou da incapacidade do executivo (com apoio frágil ou minoritário) em impor alterações restritivas e da preferência da maioria dos deputados em manter o *status quo* permissivo à criação de municípios.

Em SC, onde houve sucessivas alterações na legislação complementar, também é possível demonstrar a capacidade explicativa dessa hipótese. A primeira edição da regulamentação estadual foi mais permissiva que a lei federal. Contudo, como essa LC produzia um estoque limitado de localidades emancipáveis, os legisladores estaduais alteraram a regulamentação e ampliaram a permissividade das

exigências legais. Apesar da oposição do executivo, sua base de apoio minoritária na assembléia tornou possível a sucessiva facilitação das emancipações.

No período seguinte, após as eleições estaduais de 1990, por iniciativa do executivo a lei foi novamente alterada. Porém, desta vez, seguindo a oposição do governador às emancipações, num sentido restritivo. No entanto, apesar de conseguir aprovar a regulamentação, esta foi continuamente objeto de casuísmos legais que isentaram todas as emancipações de seus critérios mais rígidos. Uma coalizão majoritária frágil explicaria as contínuas barganhas entre o executivo e o legislativo, que beneficiaram a posição favorável à criação de municípios. Na última alteração da lei complementar, na legislatura seguinte, os parlamentares novamente facilitaram a emancipação municipal, que nunca havia sido efetivamente dificultada. Essa última mudança não teve a oposição do executivo que, naquele momento, era sustentado por um apoio minoritário na assembléia.

Na BA e em PE as alterações da lei sempre ocorreram diante de coalizões governistas majoritárias no parlamento. Possivelmente, em virtude do controle do executivo sobre a base governista, em ambos estados a primeira edição da lei definiu critérios tão ou mais rígidos que a LC 01/67. Na BA, onde houve logo em seguida uma posterior facilitação, essa continuou a restringir a disponibilidade de localidades emancipáveis de forma semelhante à LC federal.

Em PE, a única alteração ocorreu para dificultar ainda mais as emancipações. Naquele momento o executivo era apoiado por uma base de apoio majoritária mas frágil. Talvez em virtude disto o governador, apesar de sua oposição manifesta às emancipações, teve que barganhar com o legislativo. Nesta negociação, aceitou a criação de alguns municípios em troca da aprovação de uma LC que proibisse novas emancipações por quatro anos. Esta estratégia permitiu ao executivo evitar que os legisladores pudessem ser tentados a, num momento decisório seguinte, desertar da base de apoio e aprovar a criação de uma quantidade maior de novos municípios.

Na BA, por outro lado, a existência de uma sólida e confiável coalizão governista, em todas as legislaturas da década de 90, tornou desnecessárias as

inovações legais para restringir as emancipações quando o executivo se opunha à criação de novos municípios. De fato, quando o executivo tem a expectativa que sua posição contrária não será questionada pela maioria governista, alterações na LC tornam-se desnecessárias. Sobretudo se a regulamentação define critérios rigorosos à emancipação e não permite que as lideranças locais introduzam a demanda emancipacionista na pauta legislativa independentemente de subscrição parlamentar.

Em todos os estados da amostra foi possível constatar uma significativa relação entre o tamanho/tipo da maioria governista (COALIZÃO) e o sentido da mudança institucional (DINÂMICALC): 1) facilitação das emancipações quando havia uma coalizão governista minoritária no parlamento estadual, 2) dependente da posição do executivo quando existia um apoio majoritário e 3) barganhas sobre os resultados quando esse apoio era frágil. Contudo, tanto a capacidade explicativa dessa quanto das outras hipóteses deve ser tratada com uma certa ressalva devido à limitação de seu conteúdo à amostra e do caráter qualitativo dos valores atribuídos às variáveis explicativas.

### 3.2.3 – Considerações sobre as Hipóteses

A investigação do processo emancipacionista indica que a intensa divisão municipal brasileira só foi possível devido ao novo arranjo institucional resultante da Constituição de 1988. Em conjunto, vários mecanismos promoveram as bases favoráveis à multiplicação de municípios: 1) a consolidação da descentralização fiscal estimulou as demandas locais pela emancipação de pequenas localidades do interior; 2) a transferência da regulamentação para o nível estadual, num momento em que os recursos do FPM eram divididos nacionalmente e que democratização e descentralização eram tratados ideologicamente como sinônimos, favoreceu, na relação entre os atores políticos estaduais, a posição que desejava produzir leis mais permissivas à criação de municípios; 3) os procedimentos necessários à promulgação das leis de criação de municípios atribuíram um papel central aos legisladores estaduais, que, em virtude de suas expectativas eleitorais ou de posições normativas, aprovaram a maior parte das demandas locais emancipacionistas.

Além disto, o estudo comparativo demonstrou que a intensidade emancipacionista possui uma variação, na maior parte dos estados, determinada conforme: a disponibilidade de localidades emancipáveis, a posição resultante da relação de forças entre o executivo e o legislativo estadual e a presença de mecanismos institucionais que favoreceram a autonomia do legislativo. Isto é, os surtos emancipacionistas nos estados somente foram interrompidos quando ocorreu: 1) o esgotamento da capacidade emancipacionista estadual; 2) a oposição de um executivo com coalizão majoritária (solidamente apoiado) e/ou 3) a presença de restrições institucionais à iniciativa legislativa das lideranças locais.

Contudo, como historicamente as oscilações entre coalizões governistas majoritárias e minoritárias nos estados geraram, eventualmente, mecanismos permissivos à criação de municípios (através de LC's), manteve-se constante um alto índice de emancipações no Brasil. Isto é, a interrupção das emancipações em um estado (pelo esgotamento da disponibilidade emancipável ou por posições políticas contrárias) foi, normalmente, seguida de novos surtos emancipacionistas em outra unidade da federação (pela alteração da LC ou por um novo equilíbrio entre executivo/legislativo favorável às emancipações, ou ambos). Em virtude disto, como na ditadura militar, o governo federal voltou a intervir no processo para cessar a criação de novos municípios. Sem a necessidade de alteração do regime político, a recentralização das regras (emenda 15/96) modificou o arranjo institucional que favorecia as emancipações municipais.

No entanto, como os estímulos fiscais à criação de municípios foram mantidos e as expectativas eleitorais futuras dos parlamentares poderiam gerar novas decisões favoráveis, é possível que surtos emancipacionistas, mesmo que com intensidade menor, continuem a ocorrer no futuro. Porém, dadas às imposições sobre a consulta plebiscitária, as divisões territoriais, provavelmente, deverão ser totalmente restritas aos pequenos e micro municípios do interior (os mais frágeis e dependentes do FPM). Exatamente a situação aparentemente menos desejada pelo ator político responsável pela formulação da emenda constitucional: o executivo federal.

## **CAPÍTULO 4 – CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS NO RIO GRANDE DO SUL: CONTEXTO INSTITUCIONAL E PROCESSO DECISÓRIO**

### **4.1 – Introdução**

As emancipações municipais ocorreram em todas as unidades da federação brasileira. Com maior ou menor ímpeto emancipacionista, nenhum estado de nenhuma região manteve suas fronteiras políticas internas intactas após a promulgação da Constituição de 1988. Do Norte ao Sul do país, do Oiapoque ao Chuí, novos municípios foram criados. No caso desse ponto de referência do extremo sul brasileiro, localizado no Rio Grande do Sul, isso não foi só uma metáfora, mas, literalmente, mais um caso de criação de uma nova unidade de governo local.

No entanto, entre todos os estados, o Rio Grande do Sul foi aquele que mais intensamente fragmentou seu território. Quase 20% dos novos municípios brasileiros, gerados após 1988, encontram-se nessa unidade da federação. Isto é, para cada cinco emancipações, uma ocorreu em terras gaúchas. Em termos absolutos não há qualquer ocorrência semelhante entre os outros estados brasileiros. Minas Gerais e Tocantins, os outros estados com maior número de casos de emancipação municipal, geraram aproximadamente a metade dos municípios criados pelo Rio Grande do Sul.

Entre os anos de 1988 e 2000 foram criados 253 novos municípios gaúchos. Dado que nenhum destes foi emancipado após 1996, mais da metade dos municípios que existem atualmente no Rio Grande do Sul originou-se num período inferior a dez anos e simplesmente não existia antes das transformações institucionais decorrentes da redemocratização brasileira. Essa fantástica quantidade de novos municípios somente é comparável, em termos proporcionais, às emancipações municipais ocorridas em alguns estados da Região Norte, sobretudo nos antigos territórios de Roraima, de Rondônia e do Amapá, e nos estados do Mato Grosso e do Piauí. Entretanto, com exceção desse

último, todos os outros estados que multiplicaram, dobraram ou quase dobraram a quantidade de municípios possuíam uma quantidade extremamente pequena de governos locais no início da década de oitenta (menos de dez municípios a maioria).

A maior intensidade emancipacionista gaúcha (absoluta e relativa), quando comparada à maioria das unidades da federação, motiva alguns atores políticos (e, inclusive, acadêmicos) a fazer referências sobre a existência de algum aspecto cultural ou ideológico singular no Rio Grande do Sul. Isto explicaria esse ímpeto emancipacionista atípico. Entretanto, considerar válida a hipótese que variáveis específicas, como uma ideologia municipalista exacerbada da elite política, uma cultura política favorável à autonomia local ou mesmo uma maior politização do eleitorado expliquem o processo de criação de municípios no Rio Grande do Sul, é supor que essas (ou ainda outras variáveis culturais) expliquem a maior ou menor intensidade emancipacionista em outros estados. Não creio que isso seja plausível, apesar de não poder demonstrar de forma conclusiva o contrário neste trabalho.

O mesmo contexto institucional geral moldou o ambiente de decisão política que predispôs a criação de novos municípios a partir da década de oitenta em todo Brasil. Esse contexto caracterizou-se pela: ampliação dos recursos fiscais transferidos aos municípios, descentralização da regulamentação do processo emancipacionista em favor dos estados e definição de mecanismos legais que conferiram a iniciativa legislativa aos atores locais e o controle da maior parte do processo das emancipações às Assembleias Legislativas. No Rio Grande do Sul, como em todas unidades da federação, a regulamentação estadual determinou a potencialidade emancipacionista, através das leis que determinaram os passos do processo de criação de município e os limites ou exigências às localidades que desejavam sua emancipação.

Em conjunto, estímulos fiscais, instrumentos processuais favoráveis e a ampliação do estoque de localidades emancipáveis formaram o contexto institucional que determinou no Rio Grande do Sul um ambiente para que ocorressem decisões políticas extremamente favoráveis às emancipações municipais. Somou-se a isso a capacidade do legislativo estadual em conquistar grande autonomia decisória sobre o

processo emancipacionista. O legislativo não sucumbiu às reações da opinião pública e, principalmente, às pressões do executivo estadual. Isto manteve constante o contexto institucional favorável às emancipações, devido à preservação dos mecanismos legais permissivos, aos resultados eleitorais que sempre privaram o executivo de uma coalizão majoritária e sólida e à atuação contínua de alguns dos membros da assembléia mais comprometidos com a causa municipalista. Ou seja, a Assembléia Legislativa, com a ampla maioria de seus membros favoráveis às emancipações, manteve o controle sobre o processo de criação de municípios durante todo o período em que foram emancipados os mais de 250 novos municípios gaúchos.

Como pretendo demonstrar neste capítulo, as determinações institucionais e a autonomia do poder legislativo explicariam a dimensão emancipacionista do Rio Grande do Sul, comparada às outras unidades da federação. Para construir esta explicação utilizarei uma abordagem histórico-institucional do processo emancipacionista gaúcho, analisando a dinâmica das relações entre o executivo e o legislativo estadual para descrever a produção de regulamentações favoráveis às emancipações e de leis que determinaram a criação dos novos municípios.

A exposição foi dividida em três partes. Na primeira procuro descrever as principais características dos novos municípios gaúchos. Na seção seguinte identifico o surgimento e a evolução da legislação estadual que formou a base institucional favorável às emancipações. Na última parte descrevo o processo de criação de municípios em cada surto emancipacionista e analiso a estratégia dos atores políticos envolvidos no processo de decisão política.

#### **4.2 – Breve Histórico e Descrição Geral das Emancipações Municipais**

Em todo o século XX, somente na década de setenta não houve nenhuma ocorrência de emancipação municipal no Rio Grande do Sul. Mais precisamente, entre 1964 e 1982 nenhum novo município foi criado e sete municípios foram extintos.<sup>1</sup> Nesse

---

<sup>1</sup> Todas as sete extinções de municípios no Rio Grande do Sul resultaram de recursos ao Tribunal de Justiça, através de mandados de segurança que questionaram a legalidade de sua criação. As

período, como já foi descrito nos capítulos anteriores, os estados perderam a competência de regulamentar a criação de municípios. Fato único em toda história republicana anterior à Emenda Constitucional 15/1996. O regime militar, além de restringir as emancipações pela via institucional, reduziu as transferências fiscais e reprimiu firmemente as fragmentações territoriais que não eram de seu interesse. O que geralmente se restringia às emancipações nas regiões de fronteira ou de colonização da Amazônia e da Região Centro-Oeste.

Um exame, década por década, das emancipações municipais gaúchas demonstra a semelhança de dois períodos históricos (ver TABELA 4.1). Nas primeiras décadas do século poucos municípios foram criados. Porém, entre os anos de 1950 e 1960 houve, proporcionalmente, o maior surto de emancipações, comparável somente às últimas duas décadas.<sup>2</sup> Esta semelhança não é casual. As mesmas variáveis políticas, contexto institucional e relação de forças entre legislativo e executivo estadual favorável à criação de novos municípios, determinaram o ritmo emancipacionista nesses dois períodos democráticos da história brasileira.

TABELA 4.1 - Quantidade de Municípios no RS por Década (1900/2000)

Municípios	1900	1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2000 <sup>(*)</sup>
Existentes	63	66	71	80	88	92	150	232	232	333	497
Criados na Década	3	5	9	8	4	58	82	0	101	164	
(%) Crescimento na Década	5%	8%	13%	10%	5%	63%	55%	0%	44%	49%	

FONTE: IBGE, AL/RS.

<sup>(\*)</sup> Os dados, para o ano de 2000, somam os 467 municípios instalados até 1997 com os 30 municípios criados em 1996 e instalados em 2001.

Nesses dois períodos, que cruzam quatro décadas, mas somente cerca de 20 anos de efetiva criação de municípios no Rio Grande do Sul, foram criados mais de 80%

---

extinções ocorreram entre 1964 e 1966, atingindo os seguintes municípios: Alto Alegre e Campos Borges (anexados a Espumoso), Capão do Leão (Pelotas), Fortaleza dos Valos (Cruz Alta), Hulha Negra (Bagé); Silveira Martins (Santa Maria), Vista Alegre (Nova Prata e Veranópolis). Todos os municípios extintos foram recriados entre 1982 e 1993 (IBGE, 1980).

<sup>2</sup> As 140 emancipações das décadas de 50 e 60 ocorreram entre os anos de 1954 e 1965, isto é, num período de cerca de dez anos (VIZZOTTO, 1997:5).

dos municípios gaúchos.<sup>3</sup> Ao contrário de outras UF's, a criação de municípios nesse estado não teve vínculos com a colonização de territórios pouco ocupados, o que já havia ocorrido no século XIX e início do século XX, seja por iniciativas econômicas isoladas ou determinações geopolíticas e militares do governo federal.

De fato, a urbanização acelerada e a migração interna da última metade do século reduziram a população das pequenas localidades do interior do Rio Grande do Sul. Não é estranho, portanto, que para viabilizar o processo emancipacionista no final do século, os novos municípios gaúchos dos anos 80 e 90 possuam uma população muito inferior a seus congêneres mais antigos.

Os dois períodos favoreceram a criação de municípios através de um arranjo institucional descentralizador que incluiu a autonomia política estadual e os estímulos fiscais pela transferência constitucional de parte dos impostos recolhidos pelo governo federal. A autonomia política estadual, mesmo que restrita durante o Estado Novo, só foi interrompida durante o regime militar e após a Emenda 15/1996. Entretanto, a transferência de recursos fiscais entre a União e os municípios foi uma inovação institucional da Constituição de 1946, que foi mantida, mesmo que de forma mais restrita, até mesmo pelas duas constituições impostas pela ditadura militar.<sup>4</sup>

O acréscimo de recursos fiscais transferidos no início da década de 60 foi, indubitavelmente, um fator determinante ao incremento de municípios em todos os estados brasileiros, inclusive no Rio Grande do Sul. Isto gerou um contexto favorável às decisões políticas estaduais pela criação de novos municípios. Dado que indiretamente

---

<sup>3</sup> Para visualizar a dinâmica das emancipações municipais gaúchas, ver a FIGURA A4.1 (ANEXO 4).

<sup>4</sup> A Constituição de 1946, no § 4º de seu art. 15, determinou a transferência, "em partes iguais" aos municípios do interior, de 10% da arrecadação do Imposto de Renda. A Emenda Constitucional n.º 5 de 1961 ampliou a participação dos municípios nesse imposto para 15%. Além de ampliar o fundo com 10% da receita sobre o imposto de "consumo de mercadorias". O regime militar, através da Emenda Constitucional n.º 18 de 1965, instituiu uma nova ordem tributária que criou o FPM (Fundo de Participação dos Municípios). Esta medida diminuiu a participação dos municípios para 10% do IR e do IPI e determinou a forma de aplicação da maior parte desses recursos. Em 1969, através da Constituição imposta pela junta militar, o FPM foi reduzido para 5% do IR e IPI. A partir do final da década de 70, a participação do FPM sobre esses tributos foi sendo paulatinamente aumentada até 22,5% do IR e IPI em 1993 (BARRETO, 1971; BRASIL, 1988).

ampliaria a participação dos estados na partilha dos recursos da União. Como os recursos eram transferidos sem nenhum critério de divisão estadual, entre 1960 e 1963 houve uma verdadeira corrida emancipacionista entre os estados pela ampliação das transferências de impostos ao conjunto de seus municípios.

Em apenas três anos foram criados 1.454 novos municípios no Brasil, mais do que em todo período posterior à Constituição de 1988. Centenas desses municípios foram extintos ou anulados por atos jurídicos ou discricionários da ditadura militar. O Amazonas foi o estado que mais criou municípios no início da década de sessenta, 252 emancipações, todos extintos posteriormente. O mesmo aconteceu com mais de 150 municípios cearenses que também tiveram sua criação anulada. Minas Gerais obteve o maior sucesso, criou e não teve anulado nenhum dos 242 novos municípios que emancipou nesses três anos que antecederam à ditadura militar.<sup>5</sup>

Como na década de oitenta, também nos anos sessenta os atores políticos do Rio Grande do Sul participaram da corrida pelos recursos fiscais arrecadados pela União. Dos 140 municípios criados nesse período, mais de 80 foram emancipados nos últimos anos do regime democrático. Diante do contexto institucional favorável, legisladores estaduais e governadores, como Leonel Brizola, formaram uma coalizão que facilitava o trânsito das leis que permitiam a realização de plebiscitos e, posteriormente, geravam as emancipações municipais.<sup>6</sup>

Com as restrições, fiscais, políticas e institucionais, impostas pela ditadura militar, o Rio Grande do Sul ficou quase vinte anos sem criar um novo município. Somente no início da década de oitenta, com o incremento da participação do FPM sobre os impostos federais (IPI e IR) e com a distensão do regime e o início da

---

<sup>5</sup> Pelo menos 237 destes novos municípios mineiros, criados na década de sessenta, teriam sido emancipados sem a realização de plebiscitos. Isto demonstraria, segundo SHIKIDA, o objetivo do legislativo e do executivo mineiro em aumentar a participação do estado nas receitas de impostos federais (SHIKIDA, 1998:12). Sobre as emancipações em Minas Gerais, ver também CARVALHO (1957) e MAZZILLI (1993).

<sup>6</sup> Mais informações sobre as emancipações municipais gaúchas na década de sessenta podem ser vistas em VIZZOTTO (1997) e HESSEL (1976).

redemocratização, as iniciativas pelas emancipações municipais tiveram um novo impulso na política riograndense.

Em 1980, o Rio Grande do Sul estava dividido em 232 municípios. Logo no início da década, demandas locais pela criação de novos municípios começaram a chegar na Assembléia Legislativa do estado. A maioria dos legisladores era favorável às emancipações e alguns eram militantes das causas municipalistas. Por iniciativa destes, foi criada, em 1982, uma comissão permanente especialmente destinada a assessorar e encaminhar os processos de emancipações dentro do poder legislativo: a Comissão de Assuntos Municipais (CAM). Desde o início dos trabalhos da comissão, a perspectiva de utilizar as emancipações como um mecanismo para a ampliação das transferências fiscais ao estado sempre esteve presente. Esse argumento foi reiterado várias vezes nos discursos dos deputados estaduais gaúchos.<sup>7</sup>

Durante a década de oitenta, as emancipações municipais não sofreram oposição sistemática do executivo gaúcho. Pelo contrário, com poucas exceções pontuais, os governadores disponibilizaram, inclusive, as secretarias estaduais para auxiliar a criação e instalação dos novos municípios.<sup>8</sup> Sem barreiras políticas, com uma estrutura burocrática emancipacionista dentro da Assembléia Legislativa e com os estímulos fiscais ascendentes, já no final dos anos oitenta o Rio Grande do Sul aparecia como o estado brasileiro que, numericamente, mais emancipava municípios no Brasil. Os deputados estaduais com a sanção do governador criaram, nessa década, 101 novos municípios.

Em duas levadas distintas foram emancipados 12 municípios em 1981/82 e 89 em 1987/88.<sup>9</sup> A distinção entre os dois pares de anos deu-se pelo respeito à legislação

---

<sup>7</sup> O teor dos discursos dos parlamentares foi retirado de publicações da comissão (MINCARONI, 1991), de transcrições de reuniões regulares dos deputados membros da CAM e de entrevistas e artigos em jornais de circulação no estado do Rio Grande do Sul, como "Zero Hora" e "Correio do Povo" (de Porto Alegre) e "A Razão" (de Santa Maria).

<sup>8</sup> Tratarei aqui superficialmente a relação entre executivo e legislativo estadual, porque a dinâmica dessa interação será o objeto principal das seções posteriores deste capítulo.

<sup>9</sup> Ver lista dos municípios criados nas décadas de 80 e 90 no RS na TABELA A4.1 (ANEXO 4).

federal que regulamentava as emancipações. No início da década o legislativo gaúcho, observando a LC federal 01/1967, restringiu-se à criação de municípios com mais de 10 mil habitantes ou com população próxima a essa. Com a Nova República e o início dos trabalhos constituintes, a Assembléia Legislativa simplesmente desconheceu a legislação ainda em vigor. Quase todos municípios criados no final da década de oitenta não possuíam os requisitos populacionais legalmente exigidos. De fato, caso tivessem observado a regulamentação quase não haveria municípios para serem criados. Somente quando houve questionamento jurídico, em situações específicas, as emancipações fracassaram. Porém, isto se limitou a poucos casos. Em geral os municípios cassados pela justiça voltaram a ser criados sob a égide da legislação estadual mais permissiva durante a década de noventa.<sup>10</sup>

O ímpeto emancipacionista gaúcho, superior à média nacional, significou, segundo dados da Assembléia Legislativa, o crescimento de 12,88% na participação dos municípios do estado no total de recursos do FPM. Como até a promulgação da LC federal 62/1989, a distribuição do FPM dos municípios do interior era semelhante a um *jogo de soma zero* entre todos os municípios do Brasil, quanto mais municípios um estado criasse maior seria sua participação no fundo, em detrimento das unidades da federação que não fragmentassem seu território.<sup>11</sup> Nesse jogo, no final dos anos oitenta, o grande campeão foi o estado do Rio Grande do Sul.

---

<sup>10</sup> O caso do município de São João do Polêsine, antigo distrito de Dona Francisca, demonstra esse tipo de ocorrência nas emancipações do final dos anos oitenta. O município, que somou a população de 2.583 hab. em 1996, só conseguiu emancipar-se em 1992, através dos critérios da LC Estadual 9.070/90. Em 1986 o município já havia pleiteado a emancipação, que foi declarada inconstitucional devido a um recurso julgado pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Entretanto, nos anos seguintes mais de 80 municípios gaúchos foram criados apresentando população aquém da exigida pela LC federal 01/67. Porém, nenhum desses teve sua emancipação questionada juridicamente (VIZZOTTO, 1997:70 e seg.)

<sup>11</sup> A distribuição do FPM é dividida em três partes distintas: 10% são destinados às capitais dos estados, a partir da população e renda *per capita*, critérios semelhantes ao fundo de participação dos estados; 86,4% são distribuídos aos municípios do interior através de cotas que levam somente em consideração a população municipal; e 3,6% destinam-se aos municípios do interior com população superior a 156.216 habitantes, a partir de critérios semelhantes aos dos municípios que são capitais. Com a LC federal 62/89 foram criadas cotas de participação por estado, restringindo o *jogo de soma zero* à esfera estadual.

Entretanto, mesmo quando foi cancelada a partilha nacional dos recursos do FPM, devido à LC Federal 62/89, a máquina emancipacionista gaúcha continuou a funcionar. Os deputados decidiram sobre a criação de municípios amparados em uma das legislações estaduais mais permissiva às emancipações municipais: as LC's 9.070 e 9.089 de 1990, criada pelas lideranças municipalistas da CAM num acordo com o executivo estadual. Disto resultou a criação, novamente, do maior contingente de novos municípios que qualquer outro estado na década de noventa, quando foram emancipados: 94 municípios em 1992, 39 em 1995 e 31 em 1996.

Com o jogo redistributivo do FPM limitado ao estado, a nova explosão municipal gaúcha reduziu os recursos transferidos aos antigos municípios. Isto gerou vários focos de oposição às emancipações. Sobretudo em municípios fracionados que perdiam, além de recursos do FPM, fontes importantes de arrecadação presentes nos distritos emancipados. Contudo, não foi dos governos locais que partiu a maior oposição, mas do executivo estadual. Pressionados a realizar transferências voluntárias e investimentos diretos nas novas municipalidades criadas na década de oitenta, os governadores gaúchos passaram a vetar sistematicamente as leis de criação de municípios. No entanto, poucas vezes a assembléia submeteu-se ao executivo, mantendo suas deliberações originais através da derrubada dos vetos.

Nas emancipações municipais das décadas de cinquenta, sessenta e oitenta houve cooperação entre os poderes estaduais. Contudo, os municípios criados nos anos noventa dependeram, além de um contexto institucional favorável, da capacidade dos legisladores estaduais manter a autonomia de suas deliberações frente às pressões do executivo. Este foi um processo tenso, no qual a maioria parlamentar favorável às emancipações conseguiu manter suas preferências e criar 164 municípios. Amparados nos mecanismos que organizam o processo legislativo e na debilidade do executivo

O Rio Grande do Sul possui atualmente uma divisão política interna completamente diferente daquela que o estado possuía no início dos anos oitenta. Os pequenos municípios, dependentes de transferências fiscais, que já eram numerosos, atualmente são a maioria esmagadora (ver TABELA 4.2).

TABELA 4.2 - Municípios do RS (1997) – Por Faixas de População e Área (km<sup>2</sup>)

População	Municípios	(%)	Σ(%)	Área	Municípios	(%)	Σ(%)
<= 2.000	13	3%		<= 50	10	2%	
2.001 – 3.000	77	16%	19%	51 – 100	60	13%	15%
3.001 – 4.000	65	14%	33%	101 – 200	121	26%	41%
4.001 – 5.000	43	9%	42%	201 – 500	156	33%	74%
5.001 – 10.000	108	23%	66%	> 500	120	26%	100%
> 10.000	161	34%	100%				
TOTAL	467	100%		TOTAL	467	100%	

FONTE: IBGE, Contagem 1996.

Sem incluir os 30 novos municípios que foram instalados em 2001, todos com população muito inferior a cinco mil habitantes,<sup>12</sup> verifica-se que 2/3 dos municípios gaúchos não chegam a atingir dez mil habitantes e mais de 40% tem menos da metade dessa população. Além disto, a maioria dos municípios também possui pouca extensão territorial, sendo que ¾ tem menos de 500 km<sup>2</sup>. Isto, como já dito anteriormente, é resultado direto das centenas de emancipações.

Os novos municípios representam quase todos que existem atualmente com menos de cinco mil e cerca de metade dos que tem entre cinco e dez mil habitantes. Tomados enquanto um universo próprio, com exceção de Parobé que possui cerca de 40 mil habitantes, todos os municípios emancipados podem ser enquadrados como micro ou pequenos. Dos 14 que superam dez mil habitantes, seis o fazem por muito pouco e o restante tem população aproximada a vinte mil habitantes.

Além disto, os novos municípios mais populosos foram criados, em sua maioria, no início dos anos oitenta. Conforme as emancipações avançaram no tempo, a população das localidades emancipadas foi diminuindo. Ou seja, como seria logicamente esperado, mantidas as condições institucionais e a capacidade de decisão política favoráveis, o estoque de localidades emancipáveis de um estado tende a ser esgotado até seu limite. Primeiro são emancipados os distritos com condições mais favoráveis. Quando estes não mais existem, são criados municípios que apresentam

<sup>12</sup> Não há dados disponíveis sobre a população desses 30 municípios. Entretanto, segundo dados do TSE para a eleição municipal de 2000, a maioria tem menos de dois mil eleitores e 3.394 eleitores é o maior eleitorado existente.

condições cada vez mais próximas às exigências legais mínimas. No Rio Grande do Sul, quando não havia mais municípios emancipáveis no início da década de 90, a legislação foi reformada para permitir a criação de novos municípios. Depois das centenas de emancipações e do esgotamento do estoque emancipável, começaram a tramitar, na Assembléia Legislativa, propostas para tornar a legislação ainda mais permissiva. A aprovação dessa regulamentação proposta teria permitido a emancipação de mais municipalidades. Principalmente na metade sul do estado.

Uma análise diacrônica das emancipações torna possível visualizar melhor o processo de esgotamento do estoque de localidades emancipáveis (ver TABELA 4.3). Como as emancipações do início da década de oitenta praticamente liquidaram o estoque, na criação de novos municípios no final da mesma década a legislação federal teve ser esquecida e desrespeitada. Mesmo assim, 40% dos municípios instalados em 1989 tinham mais de cinco mil habitantes. Já com uma legislação estadual permissiva, respectivamente, em 1993, 17% e, em 1997, somente 5% dos municípios ultrapassaram essa população. Progressivamente diminuiu a média da população dos novos municípios. Além disto, estes foram se tornando mais homogêneos. O que é demonstrado pelo desvio padrão da população dos municípios emancipados. Ou seja, no final da década de noventa somente micromunicípios, muito próximos às exigências mínimas requeridas, eram criados no Rio Grande do Sul.

TABELA 4.3 - Estatísticas Descritivas sobre a População<sup>(\*)</sup> dos Municípios Emancipados (Instalados) nas décadas de 80 e 90 no RS

Estatísticas sobre a População	Ano de Instalação dos Municípios				
	1981/82	1989	1993	1997	TOTAL (1981/97)
Média	14.081	4.657	3.606	3.373	4.499
Máxima	31.995	17.703	12.467	6.826	31.995
Mínima	4.159	1.047	1.509	2.151	1.047
Desvio Padrão	9.331	2.636	1.979	1.019	3.700
Mediana	11.062	3.868	2.945	3.028	3.330

FONTE: IBGE, Contagem 1996, Censo 1991.

(\*) Para os municípios emancipados na década de 80 foi utilizada a população registrada pelo Censo de 1991, nos outros o dado foi obtido a partir da Contagem 1996.

Como foram tornando-se raros os distritos com população suficiente para constituir um município, acentuou-se a freqüência de casos onde mais de um município teve que ceder área e população para viabilizar a emancipação municipal. Esta situação retrata a enorme capacidade de provimento de localidades emancipáveis no Rio Grande do Sul. Múltiplas combinações podem ser realizadas para se criar um município. Não é incomum que até quatro municípios diferentes participem de uma emancipação municipal. Diante deste quadro torna-se praticamente impossível mensurar o estoque de localidades emancipáveis. No entanto, é extremamente plausível supor que para o esgotamento total desse mesmo estoque seria necessário que ocorressem centenas de novas emancipações no território gaúcho. Isto demonstraria a potencial instabilidade da divisão territorial desse estado, mesmo com seus quase quinhentos municípios atuais.

Além disto, a grande presença de emancipações resultantes da colagem de pequenas vilas e lugarejos é, potencialmente, uma fonte de novas emancipações. As mesmas motivações, que levaram as lideranças locais a iniciar os processos emancipacionistas bem sucedidos, continuam presentes no interior das localidades após a emancipação, tais como: investimentos públicos concentrados na sede municipal, grande distância física entre as vilas e, principalmente, a possibilidade de ampliar as transferências fiscais e a geração de novos cargos públicos,.

Isto pode ser verificado pela fragmentação de muitos municípios recentemente emancipados. Mesmo que a maioria dos novos municípios não tenha, diante das regras atuais, qualquer possibilidade de fragmentação, quase trinta desses envolveram-se na criação de 34 novas unidades municipais.<sup>13</sup> Muitos não permaneceram nem quatro anos intactos, período mínimo entre as emancipações. Não é estranho supor que, além desses, muitos outros novos municípios venham a se envolver em futuras emancipações.

---

<sup>13</sup> Vinte e oito municípios emancipados nas décadas de oitenta e noventa participaram de novas emancipações. Desses, três foram criados em 1993 (Maratá, Ponte Preta e Sinimbu), dezoito em 1989 (Água Santa, Áurea, Brochier, Caseiros, Cerro Branco, Cerro Grande, Cidreira, Dois Lageados, Ernestina, Ibirapuitã, Imigrante, Jaboticaba, Nova Hartz, Relvado, Saldanha Marinho, Santa Maria do Herval, São Miguel das Missões e Terra de Areia), seis em 1982 (Bom Princípio, Capão da Canoa, Fortaleza dos Valos, Palmares do Sul, Parobé e Salto do Jacuí) e um em 1981 (Teutônia).

Há ainda um outro fator, de ordem institucional, que poderia alterar o estoque de localidades emancipáveis no Rio Grande do Sul. As emancipações não ocorreram uniformemente no território do estado.<sup>14</sup> Internamente, o território gaúcho é dividido entre metade sul e norte. Há, inclusive, movimentos separatistas no sul, cujos integrantes desejariam criar o estado do Piratini. A metade norte, que inclui a região metropolitana de Porto Alegre e os municípios de Caxias do Sul, Passo Fundo, Santa Cruz do Sul, etc., é a parte mais industrializada do estado. Seu relevo é recortado por planaltos e serras e sua povoação foi marcada pela colonização européia no século XIX, com o predomínio da pequena propriedade rural que legou um grande número de pequenas povoações. A região sul, mais extensa, mas com somente 1/3 da população estadual, possui os municípios de maior área territorial, como Pelotas, Bagé e Uruguaiana. Ocupada a partir de grandes propriedades rurais destinadas à criação de gado, comparada à metade norte possui uma baixa densidade populacional e poucas povoações e vilarejos em seu território.

As desigualdades entre as duas regiões foram reproduzidas no processo emancipacionista gaúcho. Na década de noventa, para cada município criado na metade sul do estado foram emancipados, aproximadamente, quatro municípios na região norte.<sup>15</sup> Nos anos oitenta o desequilíbrio foi ainda mais acentuado. Como resultado dessa disparidade, o norte do estado, mais rico, povoado e industrializado, passou a ampliar a participação das transferências fiscais em seus municípios. Fato que se agravou quando os recursos do FPM foram divididos por cotas estaduais fixas.<sup>16</sup>

Em resposta a essa situação, deputados estaduais com base eleitoral na região sul do estado ingressaram com diversos projetos de lei complementar para facilitar as emancipações municipais em sua região. Isto se tornaria possível através da

---

<sup>14</sup> Ver FIGURA A4.2 (ANEXO 4).

<sup>15</sup> Em 1993, dos 94 novos municípios, 78 foram criados na metade norte do estado. Fato semelhante ocorreu em 1995/96, quando 53 das 70 emancipações foram realizadas nessa região.

<sup>16</sup> Segundo declaração de técnicos da Secretaria de Planejamento do Rio Grande do Sul, em reunião na CAM da Assembléia Legislativa, realizada em 03/08/1993, houve, no primeiro semestre de 1993, em virtude das emancipações municipais, uma transferência de US\$ 1,2 milhão de recursos do FPM dos municípios do sul para os municípios do norte do estado.

definição de exigências diferenciadas à criação de municípios conforme sua localização. Apesar dos projetos não prosperarem, sobretudo pelo risco de provocar mudanças na legislação diante da disputa que os deputados travavam com o poder executivo, iniciativas como essas poderiam retornar à pauta da assembléia diante de outro surto emancipacionista. A principal consequência disso seria ampliar o estoque de distritos emancipáveis no Rio Grande do Sul.

Como resultado geral dos anos noventa, apesar da grande oposição do executivo estadual e da contínua redução do estoque de municípios emancipáveis, foram criados 164 municípios (70 entre 1995 e 1996). Isto manteve o ritmo emancipacionista estadual muito próximo das frequências verificadas no final dos anos oitenta. Como ainda tramitam na assembléia gaúcha dezenas de pedidos de criação de municípios, apesar da interrupção das emancipações gerada pela emenda constitucional 15/1996, não é possível determinar ao certo quanto restou no estoque de localidades emancipáveis do Rio Grande do Sul. Possivelmente, caso ocorram novos surtos emancipacionistas no estado, esses devem ser mais modestos em número de ocorrências do que no passado.

Até este momento, a análise das emancipações foi direcionada, fundamentalmente, para os novos municípios. No entanto, não é possível fazer uma leitura completa do processo emancipacionista sem voltar-se para os municípios que são fragmentados para dar origem às emancipações. No Rio Grande do Sul, nas últimas duas décadas, a subdivisão dos municípios envolveu 70% dos municípios existentes no início da década de oitenta. Também ocorreu preferencialmente entre pequenos municípios do interior. Isto é, dos 497 municípios que compõem o estado, 426 fragmentaram-se ou originaram-se de fragmentação (ou ambos) no passado recente.

Por um lado, há uma certa obviedade nessa constatação. Um processo emancipacionista tão amplo não poderia deixar de afetar a maior parte das municipalidades gaúchas. Entretanto, no fato das emancipações relacionarem-se fundamentalmente aos pequenos municípios, tanto os que se subdividem quanto os que

se emancipam, há a constatação, muito alardeada mas nem sempre demonstrada, de uma vinculação direta entre estímulos fiscais e emancipações municipais.

Para população local, a fragmentação territorial implica em uma maior disponibilidade de recursos fiscais sem a necessidade de se pagar mais impostos. Quando a emancipação envolve somente pequenos municípios, sem fontes extraordinárias de geração de impostos, o benefício é mútuo. Não há qualquer estímulo entre os eleitores/lideranças locais para tentar bloquear o processo. Pelo contrário, nesses casos a criação do novo município deveria, inclusive, ser estimulada pelas lideranças políticas da sede municipal e apoiada pela maioria dos cidadãos. De forma geral, no passado a criação de municípios não acarretou perda substancial de transferências aos municípios que se fragmentaram. Portanto, é razoável supor que futuras respostas favoráveis em plebiscitos, dentro das regras da emenda 15/96, com consulta a todos os cidadãos dos municípios envolvidos, ocorrerão preferencialmente quando pequenos municípios forem fragmentados.

Do ponto de vista de uma racionalidade extrema, de maximização da receita fiscal transferida pela menor cota do FPM (coeficiente "0,6", para municípios com menos de 10.188 hab.), toda população dispensável à existência de um micro ou pequeno município poderia ser destinada à outra municipalidade. Não é de se estranhar, portanto, que municípios com menos cinco ou dez mil habitantes fragmentem-se ou mesmo que municipalidades recém emancipadas venham a se subdividir. De fato, na análise diacrônica da população dos municípios que cederam parte de seu território em emancipações, verifica-se que conforme a fragmentação avança historicamente, os municípios envolvidos estão se tornando cada vez menos populosas (ver TABELA 4.4).

TABELA 4.4 - Municípios que Cederam Área nas Emancipações Municipais  
Estatísticas Descritivas sobre a População por Ano de Instalação – RS (década de 90)

Estatísticas Descritivas	1993	1997
Média	30.680	31.165
Máxima	279.127	291.100
Mínima	2.973	2.332
Desvio Padrão	41.110	44.501
Mediana	16.326	13.532

FONTE: IBGE (Censo 1991), Assembléia Legislativa/RS.

No Rio Grande do Sul, as emancipações raramente ocorreram em áreas densamente povoadas, como na região metropolitana de Porto Alegre e no Vale do Rio dos Sinos (onde se localiza Novo Hamburgo e São Leopoldo). Apesar de nestas regiões haver distritos populosos com plenas condições de tornarem-se municipalidades. Nas cidades mais populosas do interior, como Pelotas e Santa Maria, as emancipações ocorreram até esgotar os distritos longínquos. Em situação semelhante encontram-se as cidades médias do interior, sobretudo aquelas localizadas na região norte do estado: como Passo Fundo, Torres, Santa Cruz do Sul, Cruz Alta e Vacaria.

As pequenas municipalidades interioranas foram os locais onde mais ocorreram emancipações municipais. Esses municípios são, juntamente com algumas cidades médias do sul do estado (como Santana do Livramento, Bagé, Uruguaiana, etc.), os espaços que apresentam as condições ideais para reproduzir o ciclo, em algum momento esgotável, de criação de novos municípios no território riograndense. Para isto ocorrer bastaria que as condições institucionais e as decisões políticas geradas pelas relações executivo/legislativo continuassem tão favoráveis às emancipações como foram nas últimas duas décadas no Rio Grande do Sul.

#### **4.3 – Instituições Políticas Estaduais: o Contexto Institucional e a Criação e Manutenção da Regulamentação das Emancipações Municipais no RS**

A definição dos requisitos mínimos que uma localidade deve possuir para poder pleitear sua transformação em município é um dos mecanismos fundamentais que formam, em conjunto com os estímulos fiscais (transferências constitucionais) e as regras processuais da produção legislativa, o arranjo institucional que, enquanto variável independente, define a amplitude que as emancipações municipais podem atingir em cada estado. Contudo, ao contrário dos outros dois mecanismos que constituem o arcabouço político-institucional (e possuem um escopo muito mais amplo de regulação, determinando indiretamente a fragmentação territorial), a regulamentação das emancipações organiza somente o processo de criação de municípios. Isto, porque define o *estoque de localidades emancipáveis* no território em que possui eficácia legal.

Como já foi exposto, o ritmo emancipacionista brasileiro não resulta diretamente do regime político, democrático ou ditatorial, como afirmam alguns autores.<sup>17</sup> Mas, da determinação, entre os entes federativos, de qual esfera de decisão política está capacitada a regulamentar a criação de municípios. Indiferentemente ao regime, quando o poder central conseguiu obter os meios constitucionais para limitar (parcial ou totalmente) a autonomia estadual sobre a fragmentação de seu território, as emancipações sempre foram substancialmente reduzidas. De uma maneira geral, nos períodos em que as unidades da federação tiveram controle sobre o processo cresceu o ritmo emancipacionista no Brasil. Sobretudo quando os estímulos fiscais também eram favoráveis. No entanto, a variação na criação de municípios entre os estados dependeu das suas instituições e da dinâmica da interação entre executivo e legislativo estadual.

Portanto, explicar a variação na recente explosão de emancipações municipais é explicar a dinâmica institucional, as preferências dos atores políticos estaduais e a forma que essas instituições limitaram as estratégias desses atores no período em que a autonomia estadual prevaleceu. No entanto, esta é só uma dimensão do problema. A explicação baseada no papel das instituições enquanto *regras do jogo*, isto é, como as instituições determinaram as emancipações será especialmente trabalhada na seção seguinte.

Nesta parte do capítulo abordarei outra dimensão dessas instituições políticas: a sua criação e manutenção. Vista enquanto um resultado político, num momento de transição institucional geral do Estado no Brasil, a compreensão volta-se especialmente para o processo de decisão política que gerou essas instituições estaduais. E, para o tipo de equilíbrio, formado no relacionamento entre executivo e legislativo que permitiu uma razoável estabilidade da regulamentação sobre a criação de municípios no Rio Grande do Sul.

O grande incremento de municípios no território riograndense só foi possível devido à estabilidade na regulamentação do processo emancipacionista. Isto ocorreu

---

<sup>17</sup> Ver especialmente a avaliação das proposições de GOMES E MACDOWELL (1997; 2000) sobre a associação direta entre regime político, descentralização e emancipações municipais.

porque a relação de forças, emancipacionistas e anti-emancipacionistas, manteve-se num equilíbrio que sempre favoreceu os atores ligados ao primeiro bloco. Especificamente, isso significou que a Assembléia Legislativa (isto é, a maioria parlamentar que se posicionou favoravelmente à fragmentação territorial) sempre conseguiu manter o controle sobre o ritmo emancipacionista. Nos momentos iniciais do processo com a cooperação do poder executivo. E, durante a década de noventa, construindo uma autonomia, pelo menos nesta matéria legislativa, que permitiu se contrapor à oposição explícita dos governadores.

Para compreender como o legislativo deteve essa capacidade, descreverei historicamente o processo decisório da institucionalização política sobre divisão municipal no Rio Grande do Sul. Na explicação das transformações institucionais (ou da estabilidade dessas instituições) utilizarei, basicamente, três noções da abordagem neoinstitucionalista histórica: a *autonomia do Estado*, o pressuposto que os atores envolvidos no processo decisório são fundamentalmente os atores estatais (no caso legisladores, governantes e burocracia pública); o *contexto institucional*, a organização do Estado e as regras processuais sobre o processo legislativo; e o *policy feedback*, como o legado político interfere no processo decisório e na formação de interesses e coalizões políticas.<sup>18</sup>

A primeira constatação sobre a atual legislação estadual gaúcha, que define os requisitos mínimos às emancipações municipais, é sua extrema permissividade. Seja quando comparada às legislações de outros estados ou com as regras preexistentes no próprio Rio Grande do Sul.<sup>19</sup> As instituições estaduais que precederam o regime militar eram mais exigentes que a LC federal 01/67. Mesmo assim, dezenas de municípios foram criados durante sua vigência. Se a lei fosse cumprida na década de sessenta, todos os municípios criados a partir de suas imposições teriam, no mínimo, seis vezes

---

<sup>18</sup> As noções aqui utilizadas reproduzem, mesmo que não fielmente, o modelo explicativo construído por ORLOFF (1993) para a explicação comparativa do surgimento e da dinâmica das políticas de pensões públicas na Inglaterra, Canadá e Estados Unidos.

<sup>19</sup> A Lei estadual 4.054/60 exigia o mínimo de 12.000 hab. para uma localidade solicitar sua emancipação. Ver TABELA A4.7 (ANEXO 4).

mais habitantes que o exigido pela legislação criada nos anos noventa ou a somatória dos critérios impostos pelas legislações federal e estadual que a sucederam.<sup>20</sup>

A interrupção das emancipações, no Rio Grande do Sul e no restante do país, não ocorreu pela simples imposição, em 1967, de uma legislação mais restritiva pelo governo federal.<sup>21</sup> Esta só teve o objetivo de disciplinar a criação de municípios consentidos pela ditadura. Foi a ruptura institucional, a violência centralizadora e as sanções políticas impostas pelo regime de 64 que, claramente reconhecidas enquanto ameaças reais pelos atores políticos estaduais, cessou o surto emancipacionista dos anos cinquenta e sessenta. A regulamentação expressa na LC federal 01/1967, acrescida à diminuição das transferências fiscais aos municípios, somente arrefeceu os ânimos (já prévia e violentamente apagados) dos emancipacionistas gaúchos.

No final do regime militar, já no final da década de setenta e, principalmente, no início dos anos oitenta, os interesses municipalistas puderam voltar à tona na Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul. Com um ambiente político mais favorável, os legisladores passaram a controlar novamente o processo emancipacionista. Mesmo que, temporariamente, através de critérios federais indesejados. O que, no entanto, não impediu a criação de mais de uma centena de municípios na década de oitenta.

A principal prerrogativa institucional, sobre os procedimentos que definem os passos da emancipação, que delegou ao legislativo o controle da criação de municípios encontra-se em dois pontos expressos nas últimas constituições brasileiras: primeiro, a Assembléia Legislativa é o único espaço de poder estatal que recebe as demandas sobre questões que envolvam a divisão política do território estadual (emancipações, fusões ou anexações municipais); segundo, compete exclusivamente ao legislativo a

---

<sup>20</sup> É provável que muitas emancipações municipais gaúchas, na década de sessenta, não tenham cumprido as exigências mínimas da lei estadual 4.054/1960. A anulação judicial de algumas leis de criação de município demonstraria este fato (IBGE, 1980:55). Além disto, tanto nesta época quanto nas décadas seguintes, a criação de municípios sem a observação dos critérios legais foi algo corriqueiro em várias unidades da federação (CARVALHO, 1957; TOMIO, 1998B).

<sup>21</sup> Grande parte dos estados brasileiros possuía critérios legais tão ou mais exigentes do que a LC federal 01/1967. Entre os cinco estados que possuo referências sobre a legislação anterior à década de sessenta, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Santa Catarina, Bahia e São Paulo, somente o último mantinha regras mais permissivas que as instituídas pelo regime militar.

deliberação sobre a realização de plebiscitos e referendos, sem a necessidade de sanção do executivo.

O monopólio do poder legislativo sobre esses aspectos fundamentais da emancipação municipal é genérica a toda federação. Caso o executivo não tenha controle, por coalizões partidárias ou fisiológicas, sobre a maioria da assembléia, todo o processo, da constatação dos requisitos à deliberação sobre o plebiscito, passam ao largo dos governadores. Estes somente podem vetar o momento final, que é a lei de criação do município. Algo extremamente impopular, já que além de se contrapor ao legislativo também é necessário negar a soberania popular expressa na votação plebiscitária.

No Rio Grande do Sul, a legislação estadual, tanto na década de sessenta quanto nos anos noventa, legou algumas características específicas a esses dois mecanismos institucionais. A primeira atribui exclusivamente às comissões emancipacionistas das localidades o direito de iniciar o processo. Portanto, impede que o poder executivo ou os deputados estaduais possam legislar diretamente sobre a criação de um município sem que a população organize-se para tanto.<sup>22</sup>

Isto, aparentemente, limita o ímpeto emancipacionista dos políticos eleitos. No entanto, para o poder legislativo com uma maioria favorável às emancipações, esse mecanismo reforça a capacidade de sucesso emancipacionista na matéria: 1) pela impessoalidade da origem das leis, que restringe a barganha intraparlamentar pelo apadrinhamento clientelista da alocação concentrada de recursos; 2) pela necessidade de construir uma burocracia competente dentro da assembléia para organizar e assessorar as demandas emancipacionistas; ou 3) pela estruturação de grupos de pressão que, permanentemente presentes nos corredores do legislativo, orientam as expectativas eleitorais futuras das autoridades, tornando-as mais sensíveis à satisfação

---

<sup>22</sup> Muitos estados, como Bahia, Paraíba, Acre, Pernambuco, Maranhão, Rio Grande do Norte, Amapá, Goiás e Mato Grosso do Sul, permitem (ou até exigem) que os deputados estaduais ou o executivo iniciem o processo legislativo da emancipação municipal. No Rio Grande do Sul isso não é possível nas últimas quatro décadas. No que a legislação recente diferencia-se da anterior é a maior facilidade para a formação da comissão emancipacionista, exigindo somente 100 eleitores ao invés dos milhares (1/3 do total) necessários nos anos sessenta.

das demandas do eleitorado e das lideranças locais. Talvez, aonde poucas demandas emancipacionistas cheguem a assembléia esses fatores tenham pouca importância. Entretanto, no caso do Rio Grande do Sul, as centenas de pedidos de emancipação em cada legislatura ampliaram a eficácia desse mecanismo institucional. Isto proporcionou à maioria dos legisladores as condições de resistir à pressão contrária do executivo e, algumas vezes, da opinião pública.

A outra característica tem um efeito unicamente restritivo às emancipações municipais e só está presente na legislação estadual gaúcha. A autorização do plebiscito tem de ser feita através de lei ordinária, ao contrário do que determinam as Constituições Federal e Estadual. Isto não ocorre em nenhum outro estado, onde a consulta é autorizada por decreto ou resolução do legislativo.<sup>23</sup> O governador do Rio Grande do Sul tem, portanto, duas oportunidades de veto à criação de municípios. No caso da aprovação da consulta plebiscitária, esse veto permite ao executivo evitar a pressão local e a acusação de contrariar a vontade popular.

Além disto, o veto exige, para ser derrubado, a maioria absoluta dos votos na assembléia (28 votos no Rio Grande do Sul), ao contrário da lei que é aprovada por maioria simples. Mesmo com o uso desse expediente, sistemático na década de noventa, os governadores não conseguiram evitar a avalanche emancipacionista. O volume de demandas locais, a maioria parlamentar favorável às emancipações e a inexistência de uma maioria governista sólida no parlamento impediram que o poder executivo exercesse suas preferências contrárias às emancipações.

A similaridade entre as legislações estaduais, com 30 anos de diferença, revela a forma que o processo de regulamentação ocorreu historicamente no Rio Grande do Sul. No início dos anos oitenta, as principais lideranças municipalistas da assembléia, que eram ligadas aos partidos de oposição (PMDB e PDT), com maioria na

---

<sup>23</sup> Após a Constituição de 1988, somente outro estado (Santa Catarina) delegou ao poder executivo duas oportunidades de veto no processo legal das emancipações. Porém, nesse estado a lei complementar que criou esse mecanismo teve uma vigência curta. Não teve eficácia em nenhum caso de emancipação, já que os deputados estaduais alteraram a legislação para recuperar suas prerrogativas constitucionais.

assembléia (ver TABELA 4.5), passaram a, paulatinamente, questionar a legitimidade da legislação produzida pelo regime militar e recuperar o legado institucional estadual.<sup>24</sup> Já em 1981, dissentindo parcialmente da legislação federal, o estado instituiu uma lei (n.º 7.522) que regulamentou os prazos para a emancipação municipal<sup>25</sup> ao mesmo tempo em que criava seus primeiros municípios da década.

TABELA 4.5 - Governadores e Deputados Estaduais Eleitos por Partido – RS (1978/1998)

ELEITOS/PARTIDOS	1978	1982	1986	1990	1994	1998
Governadores por Partido	(Arena) Amaral de Souza	(PDS) Jair Soares	(PMDB) Pedro Simon	(PDT) Alceu Collares	(PMDB) Antônio Brito	(PT) Olívio Dutra
<b>Deputados por Partido</b>						
PC do B				1	1	
Arena/PDS/PPR/PPB	25	24	10	13	13	11
PDT		11	9	13	9	7
PFL			5	2	1	2
PL					1	
MDB/PMDB	31	21	27	12	10	10
PSB				1	3	1
PSDB					1	2
PT			4	5	6	12
PTB				8	10	10
<b>Total</b>	<b>56</b>	<b>56</b>	<b>55</b>	<b>55</b>	<b>55</b>	<b>55</b>

FONTE: Assembléia Legislativa/RS.

(\*) O governador Pedro Simon renunciou ao mandato para concorrer ao Senado Federal, sendo substituído por Sinval Guazzeli, que sancionou, em 1990, as Leis Complementares estaduais que regulamentaram as emancipações municipais no Rio Grande do Sul.

No meio da década, com o início da Nova República, o deputado estadual Algir Lorenzon (PMDB) deu entrada com um PLC (projeto de lei complementar), arquivado pela inconstitucionalidade. Esta proposição instituiria uma regulamentação completa sobre as emancipações no estado. As doze emancipações municipais geraram novas demandas locais que não atendiam aos requisitos da LC federal 01/1967. Com o

<sup>24</sup> Os legisladores riograndenses iniciaram a década de oitenta questionando e terminaram-na desconhecendo totalmente a LC federal 01/1967. Apesar de haver pareceres jurídicos e deliberações das cortes superiores que confirmavam a eficácia legal da mesma. Essa posição política somente teve sucesso devido à transição do regime no Brasil.

<sup>25</sup> As Leis Complementares federais, 01/1967, 28/1975 e 39/1980, definiam os prazos legais à criação de municípios. Na última lei, passou-se a definir que os estados, através da Lei Orgânica dos Municípios, deveriam delimitar esses prazos. No entanto, no Rio Grande do Sul os municípios nunca perderam a capacidade de produzir suas próprias leis fundamentais.

esgotamento das localidades emancipáveis, o PLC renovaria as expectativas emancipacionistas. Isto, porque reduziria os requisitos à fragmentação territorial.

No entanto, a confrontação direta com a institucionalidade, que a promulgação da lei implicaria, não foi adotada pelos atores políticos. A estratégia dos emancipacionistas gaúchos foi, simplesmente, desconhecer a regulamentação presente na legislação federal.<sup>26</sup> Havia um consenso, entre a maioria do legislativo e o executivo estadual (na época o Governador Pedro Simon, do PMDB) a favor das emancipações. Estas ampliavam a participação estadual nas transferências do FPM, o que reduziu a oposição a interesses localizados em alguns dos casos de emancipação. Essa estratégia permitiu a criação de 89 novos municípios. Não foram mais, porque alguns recursos judiciais impediram. As emancipações não aconteceriam caso a regulamentação tivesse sido alterada pelos deputados ou se estes observassem integralmente a legislação federal (ver TABELA 4.6).

---

<sup>26</sup> A estratégia dos deputados estaduais pode ser claramente visualizada no discurso do deputado Hélio Musskopf (PMDB), uma das principais lideranças emancipacionistas, retirado da transcrição de uma reunião da CAM, em 03/08/1993: *“... gostaríamos de retornar no tempo para discutirmos (...) qual foi o objetivo desta Casa ao criar municípios? Tivemos, em 1967, a edição da Lei Complementar nº 1, que, conforme sabemos, era um tanto autoritária, em função do que existia em matéria de municípios, no Rio Grande e no Brasil. (...) A referida Lei não era cumprida pela maioria dos Estados brasileiros. (...) O Rio Grande do Sul recebia um terço do [FPM] que era repassado ao Estado de Minas Gerais. (...) Essas questões fizeram com que começássemos um movimento emancipacionista. Em outros Estados, municípios estavam sendo criados por decreto, não se fazia plebiscito, principalmente no Norte e Nordeste. Isso trouxe uma distorção muito grande. Na época, o nosso objetivo foi criar municípios, embora soubéssemos que estávamos desrespeitando essa Lei. Começamos a receber inscrições de distritos que quisessem se emancipar. Tivemos quase 200 pedidos. Conseguimos criar 89 municípios, em 1987 e 1988. Se tivéssemos respeitado a Lei, talvez Charlau e Ana Rech [distritos de Porto Alegre e Caxias do Sul] tivessem sido emancipadas. Os que tinham condições não se transformaram em municípios, os que não tinham conseguiram porque houve uma concordância do município-mãe. Posteriormente, fizemos uma legislação para adequarmos as novas emancipações. Daí originou-se a Lei nº 9.070, de nossa autoria. Não discutimos a questão do planejamento global do Estado. A nossa angústia era no sentido de nos aproximarmos dos outros Estados. Infelizmente, não emancipamos os 183 municípios. Se isso tivesse acontecido, o Estado teria recebido uma parcela muito importante do Fundo de Participação dos Municípios, que, na época, era dividido entre todos os municípios brasileiros, sendo destinada uma pequena parcela aos novos. O Rio Grande, com isso, ganhou 12,88% de acréscimo na sua participação no Fundo. Se tivéssemos emancipado os 183 municípios, teríamos aumentado a nossa participação em 25 ou 26% (...) Hoje, as emancipações têm que ser reavaliadas, porque não há mais nenhum acréscimo de recursos no Fundo de Participação...”* (COMISSÃO, 1993B).

TABELA 4.6 - Municípios Emancipados no RS (1986/89) que atenderiam aos Requisitos Expressos na Legislação existente ou proposta antes da LC Estadual 9.070-9.089/90

Legislação	Lei Estadual 4.054/60	LC Federal 01/67	PLC Estadual 082/86 (Arquivado)
Requisito Mínimo	12.000 habitantes	10.000 habitantes	5.000 habitantes
Municípios que Atenderiam ao Requisito Mínimo	1	4	35

FONTE: IBGE (Censo 1991), Legislação Estadual e Federal.

Antes de aprovar as emancipações municipais dos anos oitenta, as lideranças municipalistas da assembléia criaram a Comissão de Assuntos Municipais (CAM). Isto alterou o caminho que as demandas emancipacionistas locais deviam percorrer no poder legislativo. Essa comissão técnica permanente foi criada explicitamente para facilitar o trâmite dos projetos de lei (PL) que criariam os futuros municípios. Enquanto parte do contexto institucional que permitiu as emancipações gaúchas, a criação da CAM concentrou os esforços dos parlamentares interessados na matéria. Além disto, forneceu a burocracia necessária a seus interesses, dando a esses deputados maior controle sobre o processo legislativo.

Depois do pedido de emancipação ingressar na assembléia, cabe aos deputados da CAM o exame do mérito da solicitação e da satisfação das exigências legais. É neste momento que um processo pode ser abortado ou protelado indefinidamente, caso os interesses contrários prevaleçam.<sup>27</sup> A CAM redige os projetos de lei para a realização do plebiscito e, caso esta consulta tenha apresentado resultados positivos, à criação do município. Quando uma emancipação recebeu parecer favorável na comissão, raramente essa foi interrompida pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) ou pelo plenário.

<sup>27</sup> A CAM detém algo semelhante ao *gatekeeping power* (poder de fechar as portas), descrito no modelo distributivista da abordagem neoinstitucionalista da escolha racional (LIMONGI, 1993:12). Não parece, no entanto, que essa capacidade da comissão sirva a uma troca de votos (*logroll*) entre os parlamentares. Normalmente, somente as emancipações que contrariam interesses capazes de sensibilizar as expectativas eleitorais futuras dos deputados são abortadas na própria CAM. Oposição na base parlamentar dos legisladores ou movimentos anti-emancipacionistas em municípios importantes e com grande população são os mais capazes de exercer pressão. O caso da não emancipação do distrito de Camobi, pertencente ao município de Santa Maria, ilustra esse tipo

Vários mecanismos, eleitorais e procedimentais, favorecem a posição emancipacionista: 1) a proposição legislativa aprovada pela CAM tem origem exógena ao parlamento e é coletiva, não sendo subscrita por nenhum deputado; 2) apesar de parte dos parlamentares concentrarem seus votos numa região do estado,<sup>28</sup> o efeito da alocação concentrada de recursos (a emancipação é uma lei típica de atendimento a clientelas, com benefícios particulares e custos generalizados) não pode ser monopolizado por nenhum parlamentar; 3) devido aos prazos legais, a votação dos projetos de lei é temporalmente concentrada, muitas vezes são votados em uma mesma seção, o que reduz os riscos de um parlamentar aprovar somente projetos vinculados aos interesses de sua base eleitoral; 4) o projeto de lei gerado na CAM, mesmo não sendo uma resolução fechada já que qualquer parlamentar tem a capacidade de emendá-lo, dada à simplicidade de sua redação, torna a votação dos deputados quase plebiscitária, com o plenário praticamente só podendo rejeitá-lo ou aprová-lo; 5) a consulta plebiscitária é uma matéria cuja reprovação desabona o perfil democrático do parlamentar e, caso o deputado aprove sua realização, dificilmente esse se recusará à criação de um município se o plebiscito for favorável; 6) como os governadores não possuíam maioria sólida na assembléia, contrariar a emancipação, mesmo por um deputado desinteressado na matéria, geraria somente a expectativa de perdas eleitorais futuras que, dada à dimensão e o ritmo emancipacionista gaúcho, poderiam comprometer sua reeleição. Juntos, essas fatores tornaram quase imbatível a criação de municípios no Rio Grande do Sul.

A CAM, ao reunir uma burocracia, recursos humanos e financeiros e as lideranças políticas municipalistas pertencentes a diversos partidos políticos<sup>29</sup> (ver

---

de situação, visto que essa localidade reunia melhores condições para tornar-se município que a imensa maioria das emancipações bem sucedidas.

<sup>28</sup> Sobre a lógica da distritalização ou majoritarização do voto nas eleições proporcionais brasileiras, ver GROHMANN (1996).

<sup>29</sup> Em um levantamento hemerográfico, onde foram recuperadas todas as matérias relacionadas às emancipações municipais (editadas, entre 1988 e 1996, no jornal *A Razão*, sediado em Santa Maria/RS), foi possível constatar que a vinculação partidária das autoridades não determina a variação de sua manifestação (contrária/favorável) a respeito da fragmentação territorial (PIMENTA E TOMIO, 1997:985).

TABELA 4.7), serviu também como estrutura político-ideológica propagadora das emancipações, no Rio Grande do Sul e fora do seu território. A comissão atuou como uma entidade guarda-chuva, reunindo e organizando vários grupos de interesse municipalistas gaúchos (como a FAMURS/Federação das Associações de Municípios, as comissões emancipacionistas, alguns núcleos acadêmicos e outras associações municipais). Também atuou como parte de uma rede nacional, realizando intercâmbio de informações e agregando esforços com outras organizações no Brasil (como as suas congêneres em outras assembléias estaduais, o CEPAM/SP, o IBAM/RJ, a Frente Municipalista Nacional e as associações de municípios estaduais).

TABELA 4.7 - Presidentes e Membros Titulares da CAM por Partido – RS (1981/2000)

PARTIDOS	1981/82	1983/84	1985/86	1987/88	1989/90	1991/92	1993/94	1995/96	1997/98	1999/00
Presidente	Júlio Viana (PMDB)	Carrion Júnior (PDT)	Hélio Musskopf (PMDB)	Hélio Musskopf (PMDB)	Hélio Musskopf (PMDB)	Marcelo Mincarone (PTB)	Caio Riela (PTB)	Sérgio Moraes (PTB)	Valdir Fraga (PTB)	João Luiz Vargas (PDT)
PDT	1	2	1	1	1	3	3	3	4	3
PFL				1						
PMDB	2	2	3	3	3	2	2	2	1	2
PDS/PPR/PPB	2	1	2	1	2	3	3	3	3	3
PT				1	1	1	1	1	1	2
PTB						3	3	3	3	2
Total	5	5	6	7	7	12	12	12	12	12

FONTE: Assembléia Legislativa/RS.

Durante os trabalhos da Assembléia Constituinte, na década de oitenta, o *lobby* dessa rede de organizações, a atuação de congressistas vinculados a esta e uma cultura política que associava diretamente democratização e descentralização incorporaram grande parte da agenda municipalista à Constituição de 1988.<sup>30</sup> A CAM, em particular, encampou a coleta de assinaturas de uma emenda popular com mais de trinta mil assinaturas (apresentada pela AL/RS, FAMURS e Associação das Comissões

<sup>30</sup> Entre os itens da proposta da Frente Municipalista Nacional incorporados à Constituição Federal estão: 1) inclusão expressa do município como ente federativo; 2) poder de editar autonomamente suas leis orgânicas; 3) restrição à intervenção estadual nos municípios; 4) ampliação da autonomia municipal; 5) regulamentação estadual dos requisitos à emancipação municipal; 6) autonomia para legislar sobre remuneração de vereadores; 7) auto regulamentação do regime jurídico dos servidores municipais com o ingresso por concursos públicos; 8) alteração do sistema tributário em benefício dos municípios (aprovada parcialmente) com o fim das vinculações das transferências fiscais (FRENTE, 1987; BRASIL, 1988).

Emancipacionistas). Esta emenda definiu o texto final da redação do § 4º, Art. 18, no Título III (Da Organização do Estado) da Constituição Federal (BRASIL, 1998:21; SENADO, 1988:29-30).

Esta transformação no contexto institucional permitiu, novamente, o controle estadual integral sobre seu território. No caso do Rio Grande do Sul, a Assembléia Legislativa, a partir de um PLC de autoria do presidente da CAM, Deputado Hélio Musskopf (PMDB), renovou os interesses emancipacionistas de seus parlamentares. Estes facilitaram (legalmente) a criação de novos municípios através da aprovação das LC's estaduais 9.070-9.089/1990. O par de leis foi resultado da negociação entre legislativo e executivo. Apesar do último ter consentido nas emancipações dos anos oitenta, a primeira lei aprovada teve um veto parcial. Este veto foi aceito pela assembléia, com a justificativa de que os requisitos mínimos eram considerados, pelo governador Sinval Guazzeli/PMDB, muito permissivos e contrários ao interesse público, apesar do mesmo não ser um opositor das emancipações.<sup>31</sup> O próprio executivo enviou um PLC para substituir a parte vetada, que foi aprovado pelos legisladores.<sup>32</sup>

De fato, havia pouca diferença entre os requisitos da primeira LC (9.070/90), originada de emenda coletiva dos parlamentares, e os presentes na lei enviada pelo executivo (9.089/90): 300 eleitores e 1.000 habitantes a mais. A permissividade da lei deu-se pela interpretação que os legisladores deram a mesma. A presença da conjunção "ou" tornou letra morta o requisito populacional, reduzindo-o, na prática, a muito menos da metade do que exigia a LC (menos de dois ao invés de cinco mil

---

<sup>31</sup> Na mensagem de veto enviada à assembléia, o governador Sinval Guazzeli apresenta os motivos do mesmo, que não representavam uma oposição total à criação de novos municípios: "... A matéria vetada afigura-se (...) contrária ao interesse público (...) A lei complementar estadual há que equacionar, com sabedoria, os interesses em jogo (...) a criação de novos municípios não deve inviabilizar os existentes – município-mãe –, nem deve, inviabilizar o próprio Estado (...) [A LC] há de refletir o equilíbrio buscado, que também supõe, não se inviabilizar a criação de novos municípios. Nos termos que aprovados foram (...) os requisitos são excessivamente permissivos (...) Tal permissividade é altamente prejudicial aos interesses do Estado. A instalação de novos municípios acarreta vultuoso ônus financeiro ao erário estadual (...) Considerando a relevância da matéria (...) assumo o compromisso de encaminhar a essa egrégia Assembléia Legislativa, imediatamente, projeto de lei complementar disciplinando a matéria".

<sup>32</sup> Alguns detalhes da tramitação dos PLC's na assembléia gaúcha estão na TABELA A4.9 (ANEXO 4).

habitantes).<sup>33</sup> A intenção expressa na LC, acordada entre executivo e legislativo, sucumbiu diante dos interesses emancipacionistas.

A aprovação de uma lei que facilitava as emancipações municipais,<sup>34</sup> em um momento em que a relação de forças entre executivo e legislativo favorecia os interesses emancipacionistas, determinou a continuidade no ritmo da criação de municípios no Rio Grande do Sul. Aprovar uma LC exige a manifestação favorável da maioria absoluta dos parlamentares. Este mecanismo institucional e a ausência de maioria governista sólida na assembléia, durante os anos noventa, geraram uma situação de equilíbrio que impediu as tentativas posteriores de reformar a legislação.

Todos os PLC's que ingressaram na assembléia foram arquivados antes de ir ao plenário: sejam as iniciativas para facilitar ainda mais as emancipações, destinadas principalmente à metade sul do estado e a suprimir a exigência de sanção do governador ao plebiscito (patrocinadas por alguns deputados, como os PLC's 053/92, 021/93, 028/93, 081/94, 325/95); ou as tentativas, do governador Antônio Brito (PMDB) e de suas lideranças na assembléia (PLC's 350/95 e 361/95),<sup>35</sup> de restringir a criação

---

<sup>33</sup> Nas legislações estaduais brasileiras só há outro caso similar ao Rio Grande do Sul, tanto na redação quanto nos efeitos práticos, que é a regulamentação existente no estado do Maranhão.

<sup>34</sup> A LC 9.070-9.089/90 não facilitava as emancipações somente porque exigia uma população mínima de cerca de dois mil habitantes às localidades emancipandas. Outros mecanismos legais, tanto ausentes (como requisitos mínimos: sobre a economia e a arrecadação fiscal da localidade, distância mínima da sede e antiguidade do distrito) quanto presentes (como a necessidade de maioria simples dos eleitores a favor da emancipação para validar o plebiscito) completaram o quadro legal favorável à criação de municípios no Rio Grande do Sul.

<sup>35</sup> Na justificativa do PLC 361/95, o governador afirma o seguinte: "*... A competência legislativa plena dos estados para regularem as emancipações, inquestionavelmente, um dos mais expressivos passos em busca do aperfeiçoamento e consolidação, no país, do princípio federalista. (...) Outra não poderia ser a sistemática presentemente em vigor (...) em país de dimensões continentais. (...) Todavia, essa possibilidade (...) não foi, pelo visto, devida e eficientemente aproveitada. Pois, pelo que se depreende dos textos das leis complementares editadas pela maioria das unidades federadas, praticamente nenhuma fixou regras tendentes a assegurar a formação de novas comunas com base em critérios concretos, objetivos, técnicos e, sobretudo, realísticos. (...) Em outras palavras, foram, os estados, exageradamente brandos na formulação de requisitos e exigências legais. (...) As deficiências do texto legal em vigor no estado o governo do estado entende que (...) padece de deficiências idênticas as acima relatadas, embora se reconheça que (...) a mesma é técnica e substancialmente superior a maioria de suas congêneres de outros estados. (...) A norma complementar gaúcha peca por não estipular requisitos e/ou exigências cujo atendimento só seja possível pelos distritos ou áreas que, efetivamente, apresentem condições reais ou potenciais de se converterem em municípios pujantes, prósperos e, em consequência, auto-suficientes na satisfação das necessidades primordiais de suas*

dos municípios; ou, ainda, propostas intermediárias e contemporizadoras de deputados emancipacionistas ligados à base governista (PLC's 366/95 e 492/95).

A estratégia dos deputados emancipacionistas foi manter a legislação, mesmo que isto não atendesse integralmente a suas preferências. Em virtude disto, aceitaram os constantes duplos vetos do executivo ante a correr o risco de ver emendas de última hora prosperarem e perder as votações de um PLC no plenário. A necessidade de maioria absoluta, difícil de ser alcançada por ambos os lados, favoreceu a estabilidade da regulamentação sobre as emancipações municipais no estado.<sup>36</sup>

A batalha pela regulamentação dos requisitos mínimos à emancipação é central para as estratégias de longo prazo dos atores políticos, devido à determinação que esse mecanismo institucional tem sobre o estoque de localidades emancipáveis. O expediente de alterar a legislação complementar foi largamente utilizado em outros estados brasileiros, tanto para dificultar quanto para facilitar as emancipações. No Rio Grande do Sul, como a legislação não exige que a localidade emancipanda seja, previamente, um distrito municipal, além de ser possível que vários municípios cedam área à emancipação, torna-se difícil precisar o potencial de fragmentações futuras caso os PLC's tivessem sido aprovados. No entanto, se limitarmos a previsão às localidades já constituídas em distritos, seria possível determinar que, a falta de capacidade do executivo em alterar a LC manteve constante um razoável estoque emancipável no estado (ver TABELA 4.8).

---

*coletividades. (...) Fosse a norma legal menos branda na estipulação dos pertinentes requisitos e exigências (...) certamente essas aprovações teriam acontecido em quantidade infinitamente menor. (...) O que levou o governo do estado (...) vetar a maioria dos projetos. (...) Da necessidade de nova norma legal complementar regulando as emancipações baixo a constatação de que, em efeito, as disposições da lei complementar n'9.070/90 não privilegiam a criação de município sem bases sólidas (...) mas, ao revés, favorecem a proliferação desordenada. (...) Através da reformulação do conteúdo dos requisitos e exigências necessários as emancipações, veicula o ostensivo propósito de se assegurar que as emancipações reflitam, inequivocadamente [sic], a vocação natural do distrito ou área emancipanda para se transformarem município..."*

<sup>36</sup> Nos anos noventa, nenhum governador foi eleito com maioria governista no legislativo estadual. Durante o governo de Antônio Brito (PMDB), que se opôs à criação de municípios e tomou a iniciativa de reformar a legislação sobre emancipações, foi construída uma coalizão relativamente frágil, formada pelos partidos que apoiaram o governador no 2º turno das eleições (PMDB, PFL, PL, PPB, PSDB e PTB). Essa situação legou uma maioria instável e não totalmente confiável ao executivo.

TABELA 4.8 - Estoque de Distritos Emancipáveis no RS<sup>(\*)</sup>  
 Segundo os Requisitos Mínimos da LC Estadual 9.070-9.089/90 e dos PLC's (década de 90)

LC/PLC's	LC 9.070-9.089/90	PLC's								
		053/92	021/93	028/93; 325/95	081/94	358/94	350/95	361/95	366/95	366/95
Requisito Mínimo <sup>(**)</sup> (habitantes)	1.800	1.000	1.927	2.602	1.500	1.800	6.000	20, 10 ou 6 mil	12, 6 ou 4 mil	3.000
Distritos Emancipáveis	121	285	106	60	167	121	5	3	4	53

FONTE: IBGE (Contagem 1996), Legislação Estadual e AL/RS.

(\*) Os dados sobre os distritos do RS foram retirados da Contagem 1996 (IBGE), tendo sido excluídos os distritos emancipados em 1995 e 1996, o que resultou num total de 568 distritos.

(\*\*) Para o cálculo dos "distritos emancipáveis" foi considerado somente o principal requisito de cada LC ou PLC: a população mínima exigida. Nos casos em que somente é mencionado o eleitorado mínimo, este foi tratado como população mínima. Certamente os outros requisitos, quando observados pelos legisladores, reduziriam o número de distritos emancipáveis.

Existe, no Rio Grande do Sul, 121 distritos que, individualmente, possuem a capacidade de atingir o requisito mínimo da legislação estadual. Isto significa que, segundo as regras estaduais, o potencial emancipacionista do estado estaria longe de ser exaurido e centenas de novos municípios poderiam ser criados no futuro. Contudo, com a aprovação da Emenda Constitucional 15/1996, as emancipações voltaram a depender também de legislação complementar federal.

Certamente, a promulgação dessa emenda fez cessar a disputa dentro do legislativo gaúcho pela regulamentação das emancipações municipais. O executivo estadual, apesar de não advogar abertamente a recentralização institucional, teve seu objetivo alcançado (cessar a fragmentação territorial). Isto dificilmente teria acontecido se dependesse exclusivamente de seu desempenho dentro da Assembléia Legislativa. Por outro lado, os parlamentares com interesses emancipacionistas voltaram a transformar a CAM em um grupo de interesse para pressionar pela aprovação de uma LC federal que não viesse a dificultar ou impedir futuras emancipações.<sup>37</sup> Como o

<sup>37</sup> Os parlamentares emancipacionistas gaúchos já haviam começado a pressionar o Congresso Nacional desde 1995. Neste ano, uma proposta de emenda constitucional (mensagem n.º 1.382/1995), de iniciativa dos ministros Nelson Jobim e José Serra, propunha a proibição total de novas emancipações municipais. Inclusive aquelas que tramitavam nas assembleias legislativas estaduais. Isto levou os parlamentares a apressar os processos de emancipação municipal pendentes. A respeito disso o deputado Valdir Heck (PDT) manifestou-se, em reunião da CAM realizada em 05/03/1996: "... se formos ler o conteúdo da mensagem n.º 1.382/95, proposta de emenda à Constituição, vamos verificar se decidimos agora ou se vai levar mais dez ou quinze anos para surgirem novos municípios, porque aqui diz claramente: 'Fica vedada a criação, a incorporação,

executivo federal não teve interesse na regulamentação da emenda, apesar de PLC's tramitarem no Congresso, não existe, no momento, legislação federal sobre as emancipações, o que impediria legalmente a criação de novos municípios.<sup>38</sup>

#### **4.4 – Relações Executivo/Legislativo: a Criação de Novos Municípios enquanto Resultado Político Dependente das Instituições Políticas e da Interação entre os Atores Políticos Estaduais**

Quando um pedido de criação de município é iniciado na Assembléia Legislativa<sup>39</sup> a emancipação municipal é um dos resultados possíveis. No processo legislativo gaúcho, a solicitação emancipacionista obrigatoriamente deve percorrer nove diferentes momentos de decisão política (oportunidades de veto). Em cada um destes diferentes atores políticos manifestam suas preferências a respeito da criação do município demandado. A maioria dessas decisões é coletiva, tomadas pela maioria dos atores envolvidos. Como no caso em que o eleitorado manifesta-se no plebiscito e nas seis decisões tomadas pelos deputados estaduais. Somente duas decisões são tomadas por um ator individual. Os dois momentos em que o governador decide se sanciona ou veta as leis aprovadas pela assembléia: a lei que determina a realização do plebiscito e a lei de criação do município.

---

*fusão ou desmembramento de municípios.' É fundamental ganharmos tempo agilizando todas essas iniciativas". Na mesma reunião o presidente da CAM, deputado Sérgio Moraes (PTB), expressou-se da seguinte forma: "O plenário já aprovou duas proposições. Uma delas é a nossa ida ao TRE. Ficou acertado, também, a ida deste presidente, do Deputado Vilson Covatti [PPB] e do Deputado Pompeo de Mattos [PDT] a Brasília para participar da audiência com o Deputado José Luiz, na próxima quinta-feira, para pressionarmos, em nome do Rio Grande do Sul, contra a Lei do Jobim e do Serra, que anula os plebiscitos e até os municípios já criados" (COMISSÃO, 1996c).*

<sup>38</sup> A emenda 15/1996 atribuiu à legislação complementar federal a regulamentação de questões chaves à emancipação municipal: o plebiscito, o período e o "estudo de viabilidade municipal". A consulta plebiscitária foi regulamentada pela Lei Federal n.º 9.709, de 18/11/1998, com a consulta sendo estendida a toda população municipal (ver potencialidade de emancipação dos distritos gaúchos na TABELA A3-4, no ANEXO 3). As duas últimas estão pendentes, sendo que há PLC's restritivos (como o de autoria do senador Geraldo Althoff/PFL-SC) e permissivos (do deputado federal Edinho Araújo/PMDB-SP) tramitando no Congresso Federal (ALTHOFF, 1998; ARAÚJO, 1996).

<sup>39</sup> Como já foi descrito, no caso do Rio Grande do Sul, isso acontece somente através do credenciamento formal de uma comissão emancipacionista junto à presidência da casa legislativa.

Seguindo passo a passo o processo decisório é possível verificar o que ocorreu com os 398 pedidos de emancipação que, entre 1987 e 1999, ingressaram no poder legislativo gaúcho (ver TABELA 4.9). Nas comissões da assembléia, os dois primeiros momentos de veto que o legislativo dispõe: 40 solicitações encontram-se em tramitação e 50 foram rejeitadas e arquivadas (14 na CAM, 22 na CCJ e outras 14 sem referência clara em qual das duas comissões).<sup>40</sup> Estas comissões, formadas por doze deputados cada, têm poder terminativo sobre as matérias técnicas, o que as tornam o momento mais discreto para encerrar o trâmite de uma lei indesejada.<sup>41</sup> No plenário da assembléia (o terceiro veto legislativo), a maioria dos parlamentares votou 21 vezes contrariamente à aprovação da lei que autorizava a consulta plebiscitária. Em todas as vezes que a lei do plebiscito foi aprovada, o executivo exerceu seu primeiro direito de veto 180 vezes. A maioria absoluta da Assembléia Legislativa (no seu quarto momento de decisão) somente deixou de derrubar 24 destes vetos.

Nos 263 pedidos de emancipação que tiveram a consulta plebiscitária aprovada, somente em oito casos o eleitorado local encerrou o processo votando majoritariamente contrário à criação do novo município. Em todos os casos que o eleitorado manifestou-se favoravelmente a assembléia seguiu a decisão e aprovou a lei de criação dos municípios. No entanto, o governador negou-se a sancionar 166 emancipações, mas somente dois desses vetos não foram derrubados pela maioria dos deputados estaduais. Ou seja, após a aprovação popular, raramente a maioria do

---

<sup>40</sup> Ver as localidades que tiveram seu pedido de emancipação rejeitado ou com solicitações tramitando na AL/RS nas TABELAS A4.11 e A4.12 (ANEXO 4).

<sup>41</sup> Controlar as comissões (CAM e CCJ) é um requisito fundamental para os atores políticos que desejam promover ou restringir as emancipações municipais. Tanto a CAM quanto a CCJ não se limitam a verificar as tecnicidades do processo, mas também fazem julgamentos políticos. No caso do Rio Grande do Sul, a pequena quantidade de arquivamento de solicitações emancipacionistas indica que a posição favorável à criação de municípios foi majoritária nestas comissões. No entanto, a oposição dos governadores ou o *lobby* contra as emancipações conseguiu, em alguns momentos, bloquear a criação de municípios, como demonstra o discurso do deputado Caio Riela (PTB), presidente da CAM: *"Pensamos que não tivesse passado pela Comissão de Constituição e Justiça por haver voto contrário de alguns Deputados que a compõem. São necessários sete votos favoráveis. Uma série de municípios, mesmo tendo os requisitos, não foram aprovados na Comissão, talvez por ser uma decisão política, decorrente do "lobby" praticado. Em Uruguaiana fui considerado, pela Câmara de Vereadores, "persona non grata" ao município por ter apoiado Barra do Quaraí..."* (COMISSÃO, 1994).

legislativo gaúcho deixou de confirmar a decisão plebiscitária, a despeito da oposição que o executivo manteve em grande parte dos casos.

TABELA 4.9 - Tramitação e Resultados do Processo Decisório das Emancipações Municipais no RS<sup>(\*)</sup>

Atores Políticos	Resultado	(1987-1990) Governo PMDB (Simon/Guazzeli)	(1991-1994) Governo PDT (Collares)	(1995-1998) Governo PMDB (Brito)	(1999-2002) Governo PT (Dutra)	Total
<b>LIDERANÇAS LOCAIS</b>	<b>Pedidos Protocolados na AL/RS</b>	<b>99</b>	<b>112</b>	<b>147</b>	<b>40</b>	<b>398 (100%)</b>
<b>DEPUTADOS COMISSÕES (CAM/CCJ) DA AL/RS</b>	Pedidos em Tramitação na CAM	-	-	-	40	40 (10%)
	Pedidos Rejeitados	6	17	27	-	50 (13%)
	Pela CAM	1	1	12	-	14 (4%)
	Pela CCJ	-	10	12	-	22 (6%)
	Pelas Comissões (sem referências)	5	6	3	-	14 (4%)
	<b>Pedidos Aceitos (SUBTOTAL)</b>	<b>93</b>	<b>95</b>	<b>120</b>	<b>-</b>	<b>308 (77%)</b>
<b>DEPUTADOS PLENÁRIO DA AL/RS</b>	Leis (plebiscito) Rejeitadas	-	-	21	-	21 (5%)
	<b>Leis Aprovadas (SUBTOTAL)</b>	<b>93</b>	<b>95</b>	<b>99</b>	<b>-</b>	<b>287 (72%)</b>
<b>EXECUTIVO</b>	Leis (plebiscito) Vetadas	-	86	94	-	180 (45%)
<b>DEPUTADOS PLENÁRIO DA AL/RS</b>	Vetos (plebiscito) Aceitos	-	-	24	-	24 (6%)
	Vetos (plebiscito) Derrubados	-	86	70	-	156 (39%)
	<b>Leis Sancionadas (SUBTOTAL)</b>	<b>93</b>	<b>95</b>	<b>75</b>	<b>-</b>	<b>263 (66%)</b>
<b>ELEITORES LOCAIS</b>	Maioria Contrária (plebiscito)	2	1	5	-	8 (2%)
	<b>Maioria Favorável (SUBTOTAL)</b>	<b>91</b>	<b>94</b>	<b>70</b>	<b>-</b>	<b>255 (64%)</b>
<b>DEPUTADOS PLENÁRIO DA AL/RS</b>	Leis (emancipação) Rejeitadas	-	-	-	-	- (-)
	<b>Leis Aprovadas (SUBTOTAL)</b>	<b>91</b>	<b>94</b>	<b>70</b>	<b>-</b>	<b>255 (64%)</b>
<b>EXECUTIVO</b>	Leis (emancipação) Vetadas	2	94	70	-	166 (42%)
<b>DEPUTADOS PLENÁRIO DA AL/RS</b>	Vetos (emancipação) Aceitos	2	-	-	-	- (-)
	Vetos (emancipação) Derrubados	-	94	70	-	164 (41%)
	<b>Leis Sancionadas (TOTAL)</b>	<b>89</b>	<b>94</b>	<b>70</b>	<b>-</b>	<b>253 (64%)</b>

FONTE: CAM/Assembleia Legislativa/RS.

(\*) Pode haver casos em que uma mesma localidade emancipanda ingresse com mais de uma solicitação de emancipação, desde que em outra legislatura. Isto é relativamente comum quando o pedido é rejeitado na assembleia, em plebiscito ou vetado pelo governador.

Entre todos os pedidos protocolados na assembleia, 253 (64% do total) transformaram-se em lei que emancipou as localidades. Este índice de aprovação ocorreu porque há, no processo de criação de municípios, uma determinação institucional que atribui ao poder legislativo uma posição privilegiada. Os deputados,

através das comissões ou do plenário, detêm o poder de veto sobre as iniciativas e deliberações de todos os outros atores políticos envolvidos: as lideranças locais, o eleitorado local e o executivo estadual. As lideranças e, na imensa maioria dos casos, o eleitorado local pressionavam os parlamentares pela aprovação das leis de emancipação municipal. Somente o executivo estadual, durante os anos noventa, procurou sistematicamente interromper as emancipações, através de vetos ou de pressão sobre os parlamentares governistas. Porém, apesar desta oposição aberta e contrariando as teses que sustentam a submissão do poder legislativo ao executivo estadual,<sup>42</sup> os governadores tiveram pouco ou nenhum sucesso em limitar a autonomia da Assembléia Legislativa gaúcha na criação de novos municípios.<sup>43</sup>

A capacidade do legislativo gaúcho manter suas posições deriva do contexto institucional, das estratégias dos atores políticos e da forma que a interação entre os dois poderes se desenvolveu historicamente no processo emancipacionista. Quanto mais municípios eram criados e quanto mais derrotas a assembléia impunha ao executivo, mais demandas pela criação de novos municípios ingressavam no legislativo e mais fortes as lideranças emancipacionistas, a CAM e a maioria dos deputados se sentiam para impor futuras derrotas ao poder executivo. O processo emancipacionista gaúcho é, em grande parte, resultante da capacidade dos deputados estaduais transformar a matéria em um tema de exclusiva deliberação popular (plebiscitária) e legislativa. A criação de municípios foi excluída da negociação fisiológica ou programática com o poder executivo. Isto restringiu o jogo de barganhas e sanções entre os atores políticos quando a emancipação entrava na pauta parlamentar.

---

<sup>42</sup> Ver especialmente a "*regra do situacionismo*", apresentada na tese do ultrapresidencialismo estadual de ABRUCIO (1998).

<sup>43</sup> GROHMANN (2000:34 e 41), em um estudo sobre o processo legislativo do Rio Grande do Sul (entre 1995 e 1998), descreve resultados semelhantes no relacionamento entre o executivo e o legislativo gaúcho. No entanto, o autor indica que esse tipo de autonomia legislativa dos deputados gaúchos, no período investigado, foi restrito ao processo decisório das emancipações municipais e à votação das leis orçamentárias. O autor conclui que "*via de regra, os padrões de relacionamento entre executivo e legislativo*" foram determinados pelo executivo. Isto, devido ao "*poder de agenda*" do executivo e a ocorrência de "*maioria absoluta e coesa*" apoiando o governador no parlamento estadual (GROHMANN, 2000:44-5). Outros estudos sobre a interação executivo/legislativo estadual chegaram a conclusões

Nos anos oitenta, durante o mandato do governador Pedro Simon/Sinval Guazzeli (PMDB), a política emancipacionista da CAM contou com a cooperação do executivo. Esta cooperação incluía, inclusive, um programa governamental de apoio aos novos municípios. Naquele momento, as emancipações ampliavam as transferências fiscais destinadas aos municípios do estado. Fato que, juntamente com o processo de democratização, tornava o executivo um parceiro interessado no processo emancipacionista. Isto foi determinante para o sucesso das emancipações, visto que a maior parte dos municípios foi criada em desrespeito à legislação federal que regulamentava as emancipações (LC 01/1967).

O consenso entre executivo e legislativo permitiu o fortalecimento das lideranças emancipacionistas na assembleia e a consolidação da CAM. Também significou um estímulo a centenas de lideranças locais para ingressar no legislativo com solicitações de novas emancipações municipais. Nem os dois únicos vetos do governador à criação de municípios, aceitos pela assembleia,<sup>44</sup> desestabilizaram o contexto favorável às emancipações. Além disto, no final do governo do PMDB, a regulamentação estadual (LC's 9.070-9.089/1990) foi aprovada através de um acordo entre o executivo e o legislativo. O caráter permissivo dessas leis permitiu o surgimento de centenas de demandas emancipacionistas nos anos noventa.

O governador seguinte, Alceu Collares (PDT), encerrou a cooperação entre o executivo e o legislativo estadual. A fixação de cotas estaduais no FPM impediu acréscimos na transferência de recursos federais aos municípios gaúchos. As emancipações, durante o governo de Collares, reduziam os recursos disponíveis aos municípios já existentes e geravam novos espaços de pressão por investimentos

---

semelhantes: em São Paulo (ABRUCIO, TEIXEIRA E COSTA, 2000), no Ceará (MORAES, 2000) e no Espírito Santo (DOMINGUES, 2000).

<sup>44</sup> A oposição do governador Pedro Simon (PMDB) foi pontual e envolveu somente distritos de municípios muito populosos: Ana Rech (município de Caxias do Sul) e Novo Humaitá (Porto Alegre). Ana Rech envolveu uma grande disputa. Em 1987, a assembleia aprovou o plebiscito que foi impedido por liminar do STF. No ano seguinte o plebiscito foi realizado, tendo o voto favorável do eleitorado e lei aprovada pelo legislativo, que foi vetada por Simon. Finalmente, a emancipação foi incluída como um artigo das disposições transitórias da Constituição do Rio Grande do Sul, em 1989, e novamente o governador recorreu e suspendeu a criação do município através de decisão do STF.

estaduais. Simultaneamente, o Brasil passava por uma recessão econômica, no início dos anos noventa, que reduziu a receita fiscal de todos os entes federativos, limitando a capacidade de gastos estaduais.

O governador do estado alegava que, diante de um contexto tão adverso, o orçamento estadual dificilmente comportaria a oferta de serviços públicos a mais uma centena de municípios. Portanto, deveria se opor à criação “em massa” de novos municípios. Além disto, Collares possuía outra justificativa para sua oposição às emancipações. O governador defendia a tese que todo o eleitorado do município e não somente aquele da localidade emancipanda deveria participar da consulta plebiscitária para torná-la legítima.

Como não conseguiu impedir o encaminhamento e a votação dos pedidos de emancipação na assembléia, a estratégia do executivo foi vetar sistematicamente as leis de autorização de plebiscitos e de criação de municípios. Além de ameaçar com recursos de inconstitucionalidade ao STF, apostando que os emancipacionistas não conseguiriam maioria absoluta para derrubar os vetos. No entanto, essa estratégia do executivo não foi apoiada integralmente nem pelo partido do governador (PDT). Como a oposição contava com ampla maioria no legislativo, todos os vetos foram derrubados com grande margem. Como não derrotou a “onda” emancipacionista, o governador Collares procurou minimizar os efeitos da derrota incluindo as emancipações no planejamento das secretarias do governo.<sup>45</sup>

A disputa com um governador sem maioria no legislativo, com as subseqüentes derrubadas de veto, permitiu as lideranças emancipacionistas conquistar grande autonomia nas deliberações sobre a fragmentação territorial gaúcha. Isto criou um certo consenso na casa legislativa de seu domínio sobre a criação de municípios.

---

<sup>45</sup> Após a instalação dos 94 município criados no governo Collares foi comum o tom de reconciliação nos discursos do executivo e do legislativo. Isto ficou registrado em reuniões dos deputados da CAM com o Secretário de Planejamento Carrion Júnior/PDT (ex-deputado e presidente da CAM) e técnicos da mesma secretaria, realizadas entre 1993 e 1994. Nessas reuniões os representantes do executivo passaram a avaliar positivamente o processo emancipacionista. Além de comprometerem-se em atuar de forma coordenada para o planejamento da fragmentação territorial no Rio Grande do Sul (Comissão, 1993A, 1993B, 1994).

Também orientou as decisões dos deputados no processo decisório da legislatura seguinte, quando a relação de forças não era tão favorável ao legislativo estadual.

No último “surto” emancipacionista, novamente houve sistemática oposição do governador do estado (Antônio Brito/PMDB). O poder executivo repetiu a estratégia de seu antecessor. Porém, como contava com uma maioria parlamentar construída em alianças partidárias durante o segundo turno das eleições, teve condições de impor algumas derrotas aos parlamentares emancipacionistas. No primeiro ano de governo, em 1995, Brito conseguiu que a CCJ e o plenário da assembléia rejeitassem dezenas de autorizações de plebiscito, inclusive pela manutenção de seu veto em 24 votações distintas.<sup>46</sup> Nesse mesmo ano, os emancipacionistas conseguiram aprovar 40 emancipações. Para que isto ocorresse os deputados derrubaram duas vezes, em cada emancipação, o veto do governador.

Somente no primeiro ano de governo a estratégia do executivo teve fôlego para evitar parcialmente as emancipações municipais. Em 1996, com a coalizão de governo já desgastada e, possivelmente, sem os mesmos mecanismos de barganha (distribuição de cargos e investimentos nas bases eleitorais dos parlamentares) para

---

<sup>46</sup> Em todos as mensagens de veto, mantidos ou derrubados pelos deputados, o governador Antônio Brito (PMDB) alegou de forma padronizada, além do costumeiro “*contrário ao interesse público*”, o seguinte: **1) as “razões de inconveniência”** para negar sanção ao PL deve-se a necessidade do governador “*externar sua preocupação com a questão*” e “*não oposição sistemática (...) São significativos os exemplos de distritos que não progrediram (...) e impuseram pesadas perdas à localidade da qual se independizaram, além de exigir sacrifícios adicionais às combalidas finanças estaduais (...)* [O sucesso da emancipação depende de] *dupla condição: a) potencialidade econômica, gerencial e comunitária; b) da capacidade do município de origem sobreviver...”; 2) alteração da legislação* – cabe “*destacar a fragilidade conceptual e instrumental da legislação reguladora (...) a lei atual não corresponde às reais necessidades do Rio Grande do Sul*” e o executivo estará enviando PLC para substituir a lei 9.070/90 baseado em duas “*teses e convicções*”: a) princípio da universalidade do voto, das populações diretamente interessadas; e b) requisitos legais (técnicos) às emancipações; **3) divisão do legislativo e responsabilidade do executivo** - “*... as últimas decisões dividiram a Assembléia Legislativa (...) e distrito e Município de origem (...)* O governo do Estado não é nem será vítima dos erros que vierem a ser cometidos nesse processo. A ele, na pior das hipóteses, caberá informar da impossibilidade de atender dezenas de pedidos...”; **4) critérios do governo para vetar**: “a) inexistência, na Assembléia Legislativa, de consolidada opinião favorável (...) b) existência de aceitação do processo de emancipações entre Município de origem e distrito (...) c) excessivo fracionamento territorial do município de origem (...) d) papel desenvolvimentista do novo Município’, sua distância em relação à sede (...) e) localização da área no Rio Grande do Sul (...) f) Estudos Técnicos [do Prof. Antônio C. C. Fraquelli (variável única das reais condições de desenvolvimento) e do Dep. Jair Foscarini (PMDB) (capacidade financeira/perda de arrecadação)]”.

manter alguma unidade em sua maioria fisiológica da assembléia, os deputados emancipacionistas conseguiram aprovar a criação de 30 novos municípios. Estes só foram criados devido à insistente atuação da CAM através: da derrubada dos vetos do executivo,<sup>47</sup> de recursos à justiça para garantir a realização dos plebiscitos (que o TRE negava-se a realizar, devido aos prazos legais) e da alteração da Constituição Estadual (Emenda 20/1997) com o objetivo de rever o período legal das emancipações.<sup>48</sup>

Diante da expectativa de uma interrupção das emancipações municipais pelo governo federal (confirmada, posteriormente, em setembro de 1996 pela Emenda 15), os deputados da CAM procuraram criar o maior número possível de municípios. Em virtude disto, esbarraram nos prazos legais, que impediram a instalação imediata dos municípios criados em 1996. O que só viria a acontecer após as eleições municipais de 2000. No entanto, mesmo enfrentando a oposição do executivo, somente a intervenção de fatores exógenos ao contexto estadual impediu que as lideranças emancipacionistas continuassem a fragmentar o território gaúcho.

A persistente preferência emancipacionista dos deputados estaduais do Rio Grande do Sul e sua autonomia frente ao executivo estadual levantam uma última indagação: que interesses motivaram a aprovação maciça das leis de criação de municípios pelos deputados estaduais? A primeira resposta é pressupor que estas escolhas façam parte de uma estratégia relacionada às expectativas desses deputados sobre suas carreiras políticas, sobretudo na tentativa de reeleição ao legislativo.

Assim, ao apoiar a emancipação de uma localidade dentro de sua base eleitoral, através de uma lei tipicamente clientelista, cada deputado, individualmente, estaria atendendo a suas expectativas pela maximização de suas chances eleitorais

---

<sup>47</sup> Apesar de ser necessário 28 votos, maioria absoluta, para derrubar o veto do executivo, em 1996, na criação dos trinta novos municípios, em média: 38 deputados votaram pela derrubada, 6 votaram pela manutenção do veto do governador e outros 11 faltaram ou se abstiveram de votar.

<sup>48</sup> Em sua redação original a Constituição Estadual, no seu Art. 9º, definia que *"a criação (...) de Municípios (...) far-se-ão por lei estadual, no período entre dezoito e seis meses anteriores às eleições para Prefeito..."*. Como os 30 municípios criados em 1996 não tiveram eleições nesse ano, para garantir que a instalação dos mesmos em 2001 não sofresse embargo jurídico, a maioria absoluta dos deputados estaduais retiraram os prazos do texto através da Emenda 20, de 05/11/1997.

futuras. Tanto parlamentares de oposição quanto governistas, desde que estes avaliassem que os ganhos superariam os prejuízos de se opor à posição do executivo, teriam interesse na aprovação das emancipações. Os governadores mantiveram coalizões minoritárias ou frágeis no parlamento e as emancipações foram numerosas e relativamente dispersas no território do estado. Isto teria facilitado a barganha alocativa interna no legislativo. Desta forma, parece razoável que, complementando o contexto institucional, o expressivo sucesso emancipacionista do Rio Grande do Sul teria sido determinado pelas estratégias eleitorais distributivistas da maioria dos deputados.

Apesar do caráter clientelista da lei de criação de município, é negado ao deputado o direito de subscrever a lei e qualquer candidato pode conquistar votos na localidade emancipada. Isto é, em virtude do sistema eleitoral e dos procedimentos legais da emancipação, a troca de votos entre deputados não é plenamente realizável. Portanto, é possível que essa explicação não contemple satisfatoriamente a estratégia da maioria dos membros da assembleia gaúcha.

Certamente, existem parlamentares que tiveram a expectativa de resultados eleitorais positivos pelo “*apadrinhamento*” da criação de um novo município. Como também deve haver entre os deputados, sobretudo alguns membros da CAM, aqueles que agiram principalmente por motivos ideológicos e que sempre votariam favoravelmente à emancipação, independentemente de respostas eleitorais futuras. Porém, supondo que ambos representem uma minoria incapaz de aprovar os projetos de lei e, principalmente, de derrubar os vetos do executivo, o que então explicaria a atuação da maioria do parlamento gaúcho?

Creio que, no Rio Grande do Sul, a maioria dos parlamentares votou favoravelmente à criação dos municípios devido a suas expectativas eleitorais futuras. Contudo, não como um estímulo positivo derivado de conquistas eleitorais substanciais em sua base devido à barganha alocativa, mas enquanto um estímulo negativo representado pela possível perda de uma quantidade marginal de votos que colocasse em risco sua futura reeleição. Ou seja, mesmo não tendo interesses substanciais que os estimulassem a apoiar todas as emancipações, a maioria dos parlamentares não era

indiferente a ponto de seguir a reprovação do executivo estadual. Para essa maioria, negar a criação dos municípios geraria a expectativa de uma perda difusa de votos que superaria aquela imposta pelas retaliações do executivo. Principalmente, quando a capacidade de distribuição de prebendas do executivo (como cargos a correligionários ou investimentos na base do parlamentar) estava bastante diminuída, nos anos noventa, devido à restrição orçamentária e às privatizações. Isto tornou débeis as ameaças de sanções que o executivo fizesse aos membros de uma coalizão governista frágil e ideologicamente heterogênea.

Sem as vantagens da “*regra do situacionismo*”, os deputados teriam poucos motivos para seguir cegamente o executivo no processo decisório das emancipações. Além disto, no sistema eleitoral com princípio de representação proporcional e listas partidárias fechadas e personalizáveis, qualquer perda de votos, mesmo que marginal, pode significar a derrota eleitoral (até para candidatos que são campeões de voto em suas bases). Negar a emancipação de uma localidade é muito mais do que se opor a uma lei clientelista qualquer. Devido à dimensão dos interesses locais em jogo, sofrer uma retaliação eleitoral futura seria uma expectativa racional para os parlamentares que fossem responsabilizados pelo insucesso na emancipação da localidade.

Não é possível demonstrar empiricamente as expectativas que levaram a maioria dos legisladores a votar favoravelmente às emancipações municipais. Mas, somente deduzir que as estratégias e escolhas desses atores foram consistentes com a racionalidade descrita anteriormente. Contudo, o resultado das eleições proporcionais, de 1998, ao cargo de deputado estadual, reforça a hipótese de que a decisão parlamentar é dependente da expectativa de ganhos ou perdas eleitorais marginais. Relacionando a votação dos deputados supostamente mais envolvidos no processo emancipacionista (aqueles que foram membros da CAM durante a aprovação das emancipações entre 1995 e 1996) aos resultados eleitorais nos municípios instalados

em 1997, verifica-se que, em média, estes: obtiveram 2,6% (874) de seus votos em cerca de 17 novos municípios, mas com votação expressiva em menos de dois deles.<sup>49</sup>

Não pretendo igualar a expectativa ao resultado eleitoral. Porém, como os resultados da eleição de 1998 nos novos municípios são semelhantes aos ocorridos em 1994 nos seus congêneres, é razoável supor que a maioria dos deputados decidiu pela criação de novos municípios sem a expectativa de expressivos benefícios eleitorais futuros. Sobretudo se também houver o pressuposto que os deputados são atores altamente interessados no processo eleitoral e possuem informações acima da média sobre o histórico das votações nos municípios emancipados.

Os novos municípios do Rio Grande do Sul são, em sua imensa maioria, micro municípios. Individualmente, nenhum desses municípios teria a capacidade de eleger ou mesmo contribuir de forma decisiva para a eleição um deputado estadual, mesmo que todos eleitores destinassem seus votos a uma única candidatura. Em média, cada um dos quarenta municípios instalados em 1997 teve somente cerca 1.600 votos destinados aos candidatos que concorreram à Assembléia Legislativa.

Portanto, a criação desses e dos outros mais de duzentos novos municípios gaúchos ocorreu: do apoio dos parlamentares emancipacionistas e da lógica de decisão da maioria dos deputados estaduais; do contexto político-institucional, gaúcho e brasileiro, extremamente favorável às emancipações municipais; e da incapacidade do executivo estadual impor suas preferências à maioria do parlamento, seja por uma alteração na regulamentação estadual que restringisse a fragmentação territorial, seja pela falta de mecanismos de sanção que coagisse, individualmente, cada deputado de sua base parlamentar a sustentar seus vetos às leis ordinárias.

---

<sup>49</sup> Ver dados sobre a votação dos parlamentares membros da CAM (AL/RS) nos municípios instalados em 1997 nas TABELAS A4.13 e A4.14 (ANEXO 4).

## **CAPÍTULO 5 – CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS EM SANTA CATARINA E SÃO PAULO: CONTEXTO INSTITUCIONAL E PROCESSO DECISÓRIO**

### **5.1 – Introdução**

Cerca de 12% dos novos municípios criados no Brasil após a promulgação da Constituição de 1988 foram instalados em Santa Catarina e São Paulo: 7% no território catarinense e 5% no paulista. O estado de Santa Catarina, que criou 94 municípios, foi a quinta unidade da federação em quantidade absoluta de emancipações nesse período. Já São Paulo, com 73 emancipações, foi o oitavo estado que mais criou municípios. As emancipações representaram um incremento percentual muito distinto na quantidade de municípios desses dois estados. Para Santa Catarina, as emancipações determinaram o acréscimo de quase 50% no número de municípios do estado. Em São Paulo, os novos municípios significaram o aumento de 13% na quantidade de governos locais.<sup>1</sup> Apesar de não apresentarem números, absolutos e relativos, tão expressivos quanto o Rio Grande do Sul e outros estados, as emancipações municipais também resultaram, em Santa Catarina e São Paulo, da ocorrência de fatores políticos semelhantes.

Em todos os estados as transformações institucionais decorrentes da redemocratização brasileira geraram um ambiente favorável às emancipações municipais. Os principais determinantes desse novo contexto institucional foram: os estímulos fiscais pelo crescimento das transferências intergovernamentais; a devolução aos estados da prerrogativa de legislar sobre a regulamentação das emancipações; e, eventualmente, conforme a organização do processo legislativo estadual, a atribuição às Assembléias Legislativas de um maior controle sobre o processo emancipacionista.

---

<sup>1</sup> Após 1988, em quantidade absoluta, SC criou menos municípios que RS, TO, MG e PI; e SP uma quantidade inferior a esses cinco estados, ao PR e ao MA. Em valores relativos, as emancipações em SC significaram um incremento percentual inferior a dez estados: TO, AP, RO, RS, PI, RR, AC, MT, MA e PA. Já SP somente teve um incremento relativo superior a seis UF's: RN, PE, AL, AM, SE e GO.

Entretanto, tal qual no Rio Grande do Sul, não haveria a criação de novos municípios sem a atuação de deputados comprometidos com a causa municipalista e a manifestação favorável da maioria dos parlamentares estaduais. A capacidade do legislativo conquistar uma grande autonomia sobre o processo decisório das emancipações municipais gerou, em Santa Catarina e São Paulo, uma regulamentação estadual que ampliou o estoque de localidades emancipáveis e contínuas decisões favoráveis aos pedidos de emancipação.

Nesses estados, os parlamentares estaduais produziram os mesmos mecanismos processuais que tornaram possível as decisões favoráveis às emancipações, a despeito da eventual oposição do executivo. O principal mecanismo presente na regulamentação foi a exclusividade da iniciativa popular na proposição de leis de criação de municípios. Esse mecanismo manteve constante o ingresso dos pedidos de emancipação na assembléia. O executivo e os próprios parlamentares não tinham como impedir que as demandas dos atores locais chegassem à pauta decisória do legislativo. A impossibilidade de subscrição parlamentar também impediu que a aprovação de cada lei de emancipação fosse diretamente relacionada aos interesses políticos de um deputado. Além disto, as regulamentações catarinense e paulista não ampliaram, como no caso gaúcho, os poderes de veto do executivo. Portanto, a realização dos plebiscitos sempre ocorreu sem a interferência direta dos governadores.

Neste capítulo, procuro demonstrar que, em conjunto, a disponibilidade de localidades, as determinações institucionais e a interação executivo/legislativo explicariam a variação na intensidade emancipacionista desses estados. Comparativamente, o processo emancipacionista catarinense e paulista apresentou condições tão ou mais favoráveis à criação de municípios que aquelas presentes no Rio Grande do Sul. A quantidade de emancipações desses estados foi menor devido à menor disponibilidade de localidades emancipáveis e não em virtude do processo decisório ter sido menos favorável: seja pela presença de mecanismos processuais, da maior eficácia da oposição do executivo ou do menor interesse da maioria dos legisladores em aprovar as leis de criação de municípios.

Além disto, como no capítulo anterior, a exposição está dividida em três partes. Na primeira descrevo as principais características dos novos municípios catarinenses e paulistas. Na seção seguinte identifico o surgimento e a evolução da legislação estadual que construiu os mecanismos institucionais favoráveis às emancipações. Na última parte analiso o processo de criação de municípios em cada surto emancipacionista e a estratégia dos atores envolvidos no processo decisório.

## 5.2 – Breve Histórico e Descrição Geral das Emancipações Municipais

Como no caso do Rio Grande do Sul e da maioria das unidades da federação, o único período longo de interrupção na criação de municípios nos estados de Santa Catarina e São Paulo ocorreu durante o regime militar. Nesses estados, entre 1967 e 1981, nenhum novo município foi criado e três foram extintos.<sup>2</sup> No século XX, o maior surto de emancipações catarinenses concentrou-se nas décadas de 50 e 60 (ver TABELA 5.1). Metade dos municípios existentes atualmente em Santa Catarina foi criada nessas duas décadas. Uma quantidade muito superior às emancipações geradas dentro do novo arranjo institucional criado pela Constituição de 1988.

TABELA 5.1 - Quantidade de Municípios em SC e SP por Década (1900/2000)

UF	Municípios	1900	1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2000
<b>SC</b>	Existentes	25	25	32	35	43	52	104	197	197	217	293
	Criados na Década	0	7	3	8	9	52	93	0	20	76	
	(%) Crescimento na Década	0%	28%	9%	23%	21%	100%	89%	0%	10%	35%	
<b>SP</b>	Existentes	155	158	187	243	269	370	506	570	570	572	645
	Criados na Década	3	29	56	26	101	136	64	0	2	73	
	(%) Crescimento na Década	2%	18%	30%	11%	38%	37%	13%	0%	0%	13%	

FONTE: IBGE.

<sup>2</sup> Durante o Regime Militar, a única extinção de município em Santa Catarina foi resultante de uma resolução do Senado Federal (n. 53, de 20 de maio de 1965): Manari, reincorporado ao município de Tangará (IBGE, 1980:54). Já em São Paulo, dois municípios foram extintos em virtude de decisões do Tribunal de Justiça: Brás Cubas, reincorporado a Mogi das Cruzes em 1965; e Vargem, que voltou a pertencer a Bragança Paulista em 1968 (CALLEGARI, s.d.: 1; IBGE, 1980:53).

Em São Paulo, os dois períodos democráticos também são responsáveis pela maior parte dos municípios criados no estado. No entanto, esses períodos não representam picos tão intensos de crescimento. Com uma ocupação territorial anterior e uma população muito superior à Santa Catarina, São Paulo possuía seis vezes mais municípios no início do séc. XX. Isto tornou seu intenso processo emancipacionista menos suscetível à ocorrência de picos localizados.

Uma parcela considerável dos novos municípios catarinenses, criados no período democrático posterior ao governo Vargas, originou-se da ocupação tardia e do adensamento populacional das Regiões Oeste (Chapecó) e do Planalto Norte (Canoinhas, Mafra, Porto União e Concórdia). Estas áreas estiveram em litígio com a Argentina e o Paraná e foram incorporadas ao território de Santa Catarina no início do século XX. Portanto, todos os seus municípios foram criados no último século.<sup>3</sup> No entanto, apesar desse fato, a maior parte das emancipações das décadas de cinquenta e sessenta ocorreu nas regiões litorâneas (Vale do Itajaí, Florianópolis, Norte e Sul).

Nestas regiões de Santa Catarina o processo de colonização foi mais intenso durante o século XIX. A disputa interestadual pela alocação de recursos federais e os interesses de lideranças políticas locais encontraram terreno fértil na fragmentação de pequenas comunidades que há décadas (ou há séculos) existiam enquanto distritos. Grande parte dessas, inclusive, vivendo um processo de estagnação ou retração populacional e econômica em virtude da crescente urbanização do estado.

Somente nos anos 80, com a abertura política e o crescimento do FPM, pedidos de emancipação voltaram a fazer parte da agenda decisória das Assembléias Legislativas de Santa Catarina e São Paulo. A retomada do processo emancipacionista não sofreu oposição imediata dentro dos dois estados. Em 1981, em São Paulo, foi criado um município e, no ano seguinte, em Santa Catarina, dois novos municípios foram gerados.<sup>4</sup> Como a quantidade de emancipações foi inexpressiva e todas

---

<sup>3</sup> A dinâmica da criação de municípios em SC está descrita na FIGURA A5.1 (ANEXO 5).

<sup>4</sup> Ver as emancipações das décadas de 80 e 90, em SP e SC, nas TABELAS A5.1 e A5.2 (ANEXO 5).

satisfaziam plenamente as exigências da LC federal 01/1967, não houve oposição à criação desses novos municípios.

Este cenário político favorável às emancipações não se reproduziu no final da década de 80 em Santa Catarina. Ao contrário do que ocorreu durante esse período na maioria dos estados brasileiros, o executivo estadual opôs-se sistematicamente à criação de novos municípios, alegando que as emancipações seriam irregulares. No entanto, apesar dos vetos do governador Cassildo Maldaner (PMDB) às leis e de recursos judiciais,<sup>5</sup> os deputados estaduais conseguiram criar 18 novos municípios entre 1988 e 1989. Em virtude disto, o estado que possuía 199 municípios instalados no momento da promulgação da Constituição de 1988, passou a contar com 217 unidades municipais no final dessa década.

As emancipações do final da década de 80 começaram a tramitar no legislativo no princípio da legislatura (1987/90). Entre os membros do parlamento existiam militantes da causa municipalista. Os principais defensores das emancipações eram os deputados Dércio Knop (PMDB), João Matos (PMDB) e Ivan Ranzolin (PDS). Com exceção do distrito de Forquilha (Criciúma), todos os outros não poderiam ser emancipados pelas regras da legislação federal (LC 01/67). Para viabilizar a emancipação dos 17 distritos restantes, a estratégia desses deputados para enfrentar a oposição do executivo e os recursos judiciais foi propor a alteração da legislação. Logo que a Constituição Federal foi promulgada, os deputados catarinenses aprovaram uma LC estadual (01/89) que tornou legalmente possível essas emancipações.

Com o apoio da maioria absoluta do parlamento, a regulamentação estadual foi promulgada antes mesmo da Constituição Estadual ser redigida. Para isto foi necessário a derrubada de um veto total do governador. Este fato demonstra o apoio majoritário dos legisladores, de partidos de oposição e de apoio ao governo, à causa emancipacionista. Possivelmente, caso não houvesse oposição do executivo e a

---

<sup>5</sup> Em 1988, um advogado de Itajaí, Ademar de Oliveira, arguindo a inconstitucionalidade das leis que criavam 15 novos municípios (editadas pela assembléia e promulgadas pelo presidente do legislativo), tentou, sem sucesso, solicitar um pedido de liminar junto ao STF para sustar a emancipação dos mesmos.

ameaça de embargos jurídicos, uma quantidade maior de municípios teria sido criado na década de 80. Isto é, como no Rio Grande do Sul, a LC federal 01/67 poderia ter sido *esquecida* se o executivo tivesse apoiado as emancipações.

Por outro lado, em São Paulo, no final dos anos 80, nenhum novo município foi criado. Isto não ocorreu devido à oposição do executivo. O Governador Orestes Quércia (PMDB), ao contrário do executivo catarinense, não se opunha à fragmentação de municípios. Inclusive, sua carreira política notabilizava-se pela defesa dos interesses municipalistas. A Assembléia Legislativa também possuía lideranças engajadas no movimento municipalista, cujo membro mais atuante era o deputado estadual Edinho Araújo (PMDB). Além disto, a maioria dos parlamentares não teria impedido a criação de novos municípios. Os deputados aprovaram, em 1989, regras permissivas às emancipações nas disposições transitórias da Constituição Estadual.<sup>6</sup> De fato, a própria forma de regulamentação provisória, que era inconstitucional, deve ter impedido a ocorrência de emancipações no território paulista (GASPARINI, 1990:40). Somente após a aprovação da LC estadual 651/90 tornou-se legalmente possível a criação de municípios sem a observância da LC federal 01/67 do regime militar.

Durante os anos 90, como na maioria dos estados brasileiros, pelo menos no início da década, houve oposição do executivo estadual à ocorrência de emancipações municipais. Apesar disto, os deputados estaduais catarinenses e paulistas obtiveram sucesso na criação de novos municípios: em Santa Catarina foram 76 emancipações, 43 em 1993 e outras 33 em 1997; enquanto em São Paulo 73 municípios foram criados, 53 em 1993 e 20 em 1997.

---

<sup>6</sup> No Art. 34 das disposições transitórias da Constituição Estadual foram expressas as regras provisórias sobre as emancipações em São Paulo. Seu caráter era muito mais permissivo que a LC federal 01/97, sendo, contudo, mais exigente que a LC estadual 651/90. A Constituição paulista definia os seguintes requisitos à emancipação de um distrito: *“I – população mínima de dois mil e quinhentos habitantes e eleitorado não inferior a dez por cento da população; II – centro urbano já constituído, com um mínimo de duzentas casas; III - a área da nova unidade municipal deve ser distrito ou subdistrito há mais de três anos e ter condições apropriadas para a instalação da Prefeitura e da Câmara Municipal; IV - a área deve apresentar solução de continuidade de pelo menos cinco Quilômetros, entre o seu perímetro urbano e a do Município de origem, excetuando-se, neste caso, os distritos e subdistritos integrantes de áreas metropolitanas”*.

Em Santa Catarina, ao contrário da década anterior, quando a oposição do executivo manifestava-se em vetos aos projetos de lei, nos anos 90 a disputa entre legislativo e executivo foi marcada por sucessivas alterações na regulamentação estadual. Quando o executivo conseguia reunir o apoio de uma maioria qualificada no parlamento estadual, leis mais restritivas eram promulgadas. No momento que a maioria governista era frágil ou não existia, os deputados liderados pelos interesses emancipacionistas reviam a legislação para facilitar as emancipações. Houve, portanto, uma oscilação na posição estadual sobre as emancipações. Entretanto, na maior parte do tempo, o legislativo conquistou grande autonomia sobre o processo emancipacionista. Os governadores, geralmente, não conseguiam que suas preferências fossem seguidas pela coalizão governista no parlamento estadual.

A incapacidade do executivo estadual em impor suas preferências na assembleia também ocorreu em São Paulo. Porém, a regulamentação estadual nunca foi objeto de barganha entre os parlamentares e o executivo. A breve estratégia de oposição do governador, no início da década de 90, não sobreviveu à derrubada de seus vetos às leis de criação de municípios. No restante da década os governadores sancionaram todas as leis de emancipação municipal aprovadas pela assembleia.

As emancipações nesses dois estados, mesmo em quantidade inferior ao Rio Grande do Sul, produziram um quadro municipal muito semelhante, com a multiplicação de micromunicípios (ver TABELA 5.2). No caso catarinense, onde nunca existiram grandes concentrações populacionais, o processo emancipacionista produziu efeitos muito mais radicais. Em 1997, os pequenos municípios, extremamente dependentes de transferências fiscais e do apoio de esferas superiores de governo, que já eram mais numerosos, tornaram-se a maioria esmagadora em Santa Catarina.

Dos 293 municípios de Santa Catarina, quase 70% (202 municípios) tem menos de 10 mil habitantes. Mais da metade destes não possui nem 5 mil habitantes (109 municípios). Além disto, as emancipações reduziram sensivelmente a extensão territorial da maioria dos municípios (83% possuem menos de 500 km<sup>2</sup>). Geograficamente, isso significa que a maior parte das sedes municipais não está

distante nem 10 km da sede dos municípios vizinhos. Em São Paulo, o quadro populacional é semelhante, porém um pouco atenuado pelo grande número de municípios populosos no interior. Mesmo assim, 47% dos municípios não possuem sequer dez mil hab. Isto é, a fragmentação municipal contribuiu para que 305 municípios paulistas sejam micromunicípios. Mais do que o total existente em Santa Catarina.

TABELA 5.2 - Municípios de SC e SP (1997) – Por Faixas de População e Área (km<sup>2</sup>)

População	(SC)			(SP)		
	Municípios	(%)	Σ(%)	Municípios	(%)	Σ(%)
<= 2.000	10	3%		25	4%	
2.001 – 3.000	42	14%	18%	60	9%	13%
3.001 – 4.000	32	11%	29%	61	9%	23%
4.001 – 5.000	25	9%	37%	40	6%	29%
5.001 – 10.000	93	32%	69%	119	18%	47%
> 10.000	91	31%	100%	340	53%	100%
TOTAL	293	100%		645	100%	
Área	Municípios	(%)	Σ(%)	Municípios	(%)	Σ(%)
<= 50	3	1%		16	2%	
51 – 100	46	16%	17%	48	7%	10%
101 – 200	78	27%	43%	152	24%	33%
201 – 500	117	40%	83%	261	40%	74%
> 500	49	17%	100%	168	26%	100%
TOTAL	293	100%		645	100%	

FONTE: IBGE, Contagem 1996.

Esta constatação torna-se mais evidente quando é verificada a população dos novos municípios. Nos dois estados esses municípios concentram-se nas faixas mais baixas de classificação populacional. Principalmente em Santa Catarina, estado que sempre teve poucos municípios com uma população significativa (mais de 50 mil hab.), as emancipações representaram simplesmente um maior fracionamento dos pequenos municípios.<sup>7</sup> Isto é, todos os 96 novos municípios do estado são micro e pequenos municípios e nenhuma das seis emancipações com mais de 10 mil hab. geraram municípios que ultrapassassem 20 mil hab.

<sup>7</sup> Segundo a Contagem 1996 (IBGE), existem 17 municípios com mais de 50 mil habitantes em SC. Por outro lado, o mesmo censo identificou 106 municípios com população superior a essa em SP. Ver também os dados sobre a população dos novos municípios de SP e SC na TABELA A5.3 (ANEXO 5).

Mesmo em São Paulo, onde seria mais razoável esperar emancipações de distritos populosos, 63 dos novos municípios possuem menos de 10 mil habitantes. Dos onze restantes, somente três possuem mais de 20 mil hab. (Cajati, 26.743 hab.; Ilha Solteira, 21.145 hab.; e Rosana, 21.799 hab.) e um único caso resultou na criação de uma municipalidade com população expressiva (Hortolândia, 115.720 hab.). Além disto, como seria logicamente esperado, a população das novas municipalidades diminuiu entre as décadas de 80 e 90 (ver TABELA 5.3). Isto é, como também ocorreu no Rio Grande do Sul, tanto em Santa Catarina quanto em São Paulo a possibilidade de criar novos municípios estendeu-se progressivamente sobre as últimas unidades viáveis do estoque de distritos emancipáveis.

TABELA 5.3 - Estatísticas Descritivas sobre a População<sup>(\*)</sup>  
dos Municípios Emancipados nas décadas de 80 e 90 em SC e SP

UF	Estatísticas sobre a População	Ano de Instalação dos Municípios				
		1981/82	1989/90	1993	1997	TOTAL (1982/97)
SC	Média	15.834	5.690	4.282	2.894	4.310
	Máxima	17.092	14.059	17.263	5.682	17.263
	Mínima	14.576	2.474	1.543	1.667	1.543
	Desvio Padrão	1.258	2.608	2.893	930	3.043
	Mediana	15.834	5.412	3.436	2.597	3.447
SP	Média	26.689	-	7.962	2.287	6.681
	Máxima	26.689	-	115.720	5.443	115.720
	Mínima	26.689	-	1.486	951	951
	Desvio Padrão	-	-	16.075	1.122	14.013
	Mediana	26.689	-	3.444	2.064	3.078

FONTE: IBGE, Contagem 1996, Censo 1991.

(\*) Para década de 80 utilizou-se o Censo 1991, nos anos 90 a Contagem 1996.

Em ambos estados somente micromunicípios foram criados em 1997. O esgotamento do estoque de distritos emancipáveis fez com que isso ocorresse. Sobretudo em Santa Catarina, onde novas emancipações somente ocorreram em virtude de alterações na regulamentação estadual. A redução das exigências à fragmentação municipal incluiu localidades no estoque de distritos emancipáveis. Nesse estado, mesmo quando a LC era alterada para restringir as emancipações, casuísmos legais permitiram que distritos com um ou dois mil hab. viessem a ser transformados em

municípios. Em São Paulo, por outro lado, a lei extremamente permissiva (mínimo de mil eleitores) não precisou ser alterada para permitir novas emancipações. No entanto, como em Santa Catarina, a dinâmica emancipacionista aproximou a população média dos municípios criados dos requisitos legais.

Aparentemente, a maior limitação da disponibilidade de distritos emancipáveis fez com que, em Santa Catarina, de forma semelhante ao Rio Grande do Sul, algumas emancipações só se viabilizassem pela aglutinação de distritos de mais de um município. Em São Paulo, no entanto, esse tipo de estratégia emancipacionista praticamente não existiu. Mesmo em Santa Catarina a ocorrência de aglutinação de áreas de diversos municípios foi muito menos freqüente que no Rio Grande do Sul. Possivelmente, porque algumas limitações institucionais e populacionais restringiram a associação de grupos de localidades distintas para a empreitada emancipacionista.

Em virtude dessas limitações, mesmo que venha a ser legalmente restabelecida a possibilidade de criação de municípios no futuro, vários aspectos reduziram a expectativa de surgir novos surtos emancipacionistas devido à associação de distritos de municípios diferentes. Primeiro há as restrições legais, como a exigência da localidade ser previamente um distrito e estar a, no mínimo, 5 km (Santa Catarina) ou 3 km (São Paulo) da sede do município. Estes requisitos inexistem na legislação gaúcha. Contudo, a presença desses praticamente encerra a possibilidade de uma quantidade muito numerosa de emancipações no território catarinense e paulista. No caso de Santa Catarina, somente uma alteração radical da regulamentação ampliaria o estoque de distritos emancipáveis. Em São Paulo, seria necessário a redefinição do tipo de distrito normalmente emancipado. Isto é, neste estado as emancipações deveriam se deslocar dos pequenos municípios do interior para as grandes aglomerações urbanas.

Além disto, como já mencionado, há muito pouco em Santa Catarina para ser emancipado. Os novos municípios, criados principalmente no oeste do estado e em menor número nas regiões litorâneas, quase esgotaram os distritos existentes nessas regiões. A maioria dos municípios não dispõe de distritos e quando estes existem geralmente são urbanos e/ou contíguos à sede. Os poucos distritos restantes que se

localizam a uma distância suficiente da sede estão concentrados na região central de Santa Catarina (Planalto e Região do Contestado). Entretanto, como esses não possuem população suficiente, dependeriam de aglutinações com outros distritos para gerar novos municípios. Algo cujas combinações possíveis devem ser muito restritas.

No caso de São Paulo, a alternativa seria o deslocamento do surto emancipacionista para as áreas de conurbações da região metropolitana e de municípios populosos do interior. Estas áreas não possuem a restrição legal da distância mínima entre o distrito e a sede. Além disto, concentram a maioria dos distritos disponíveis no estoque de localidades emancipáveis do estado. Contudo, esse não foi o padrão das emancipações paulistas. A maior parte destas ocorreu fora dos espaços mais urbanizados.<sup>8</sup> Além disto, a ocorrência dessa alternativa deveria ser limitada a poucos casos isolados: tanto pelas novas regras da Emenda constitucional 15/96, a extensão do plebiscito a todo município; quanto pela ausência de incentivos fiscais aos cidadãos dos distritos dos grandes centros urbanos, visto que a receita do FPM, geralmente, não compensaria a perda de recursos destinados aos distritos por um município populoso e economicamente desenvolvido.

Portanto, as dificuldades para criar novos municípios, sobretudo em Santa Catarina, superam as restrições institucionais impostas pela emenda 15/96. Nesse estado, a disponibilidade de distritos emancipáveis chegou muito próximo do esgotamento. Em São Paulo, por outro lado, há ainda uma razoável disponibilidade de distritos emancipáveis. Contudo, a maior parte dos distritos que possui os requisitos mínimos exigidos pela legislação estadual apresenta uma baixa expectativa de ocorrência de seu desmembramento. Isto, porque estão localizados na capital e em municípios muito populosos do interior.

Se o futuro parece estar razoavelmente delineado, voltando-se para o passado recente existem aspectos do processo emancipacionista que merecem alguma atenção para que a descrição do fenômeno seja mais abrangente. Esses aspectos

---

<sup>8</sup> Ver a FIGURA A5.3 (ANEXO 5).

envolvem os municípios que sofreram a fragmentação de seus territórios. A criação de municípios nos anos 80 e 90 nos dois estados teve algumas características distintas. Em Santa Catarina, o processo emancipacionista foi extremamente semelhante ao ocorrido no Rio Grande do Sul: um processo que envolveu quase que exclusivamente a fragmentação de pequenos municípios do interior, em geral com menos de 20 mil habitantes, sendo que 163 unidades estiveram envolvidas na criação de municípios (74 fragmentando-se e 96 originando-se da fragmentação).

Por outro lado, em São Paulo a amplitude da fragmentação municipal foi muito mais discreta. Esta envolveu 22% dos municípios do estado, 68 cederam área e população e 74 foram criados. Além disto, também foi menos concentrada nas micro e pequenas municipalidades do interior. Somente 43% das emancipações ocorreram em municípios com menos de 20 mil hab. Talvez por isso o processo emancipacionista teve menos visibilidade pública em São Paulo do que nos dois estados da Região Sul.

Apesar dessas diferenças, em ambos estados as emancipações ocorreram, geralmente, onde havia uma expectativa de ganhos com a transferência de receitas fiscais, tanto no novo município quanto naquele que cedeu população para originá-lo. O estímulo do FPM aliado à regulamentação dos três estados (RS, SC e SP), onde o ingresso do pedido de emancipação depende somente da iniciativa dos atores locais, intensificou a lógica de fragmentação dos pequenos municípios. Isto contou com pouca ou nenhuma oposição dos governantes e cidadãos da antiga sede municipal.

Em Santa Catarina e São Paulo, respectivamente, pelo menos 54% e 75% dos municípios que cederam área não tiveram qualquer perda direta de receita nas transferências do FPM. Outros 35% (SC) e 21% (SP) tiveram pequenas perdas, compensáveis pela desoneração de gastos, mesmo que marginais, nos distritos emancipados.<sup>9</sup> Como a fragmentação onera todos os municípios do estado, pela inclusão de novos beneficiários na divisão dos recursos do FPM, apoiar a emancipação de um distrito pode ser interessante para os cidadãos da sede de pequenos municípios.

---

<sup>9</sup> Ver TABELAS A5.6 e A5.7 (ANEXO 5).

Interesse que deve ser crescente na mesma proporção que mais casos de criação de novos municípios reduzam os valores transferidos à localidade em que esses atores residem. No caso dos municípios mais populosos, a emancipação de um distrito promove, geralmente, indiferença na população e nos governantes. Isto, porque o FPM é marginal na receita municipal e raramente há uma alteração na faixa do FPM.

Esta lógica é demonstrável quando se verifica a maior concentração de micromunicípios se fragmentando em Santa Catarina no decorrer da década de 90 (ver TABELA 5.4). Nesse estado somente quatro dos municípios mais populosos foram fracionados. Com exceção de dois casos (Criciúma e São José), os municípios mais importantes das regiões litorâneas (como Florianópolis, Joinville e Blumenau) não foram afetados pelo processo emancipacionista. Apesar desses possuírem distritos emancipáveis em seu território. A maior urbanização e a capacidade de investimento desses em seus distritos deve ter reduzido o estímulo às iniciativas emancipacionistas locais. Por outro lado, os municípios populosos que mais sofreram com a fragmentação (Chapecó e Lages) estão inseridos nas regiões que concentraram a criação de novos municípios (Região Oeste e Planalto). Maior extensão territorial, urbanização e desenvolvimento econômico mais débil e/ou menor disponibilidade de recursos orçamentários devem ter atuado, em conjunto com o FPM, como motivadores da intensidade emancipacionista nos distritos desses municípios.

TABELA 5.4 - Municípios que Cederam Área nas Emancipações Municipais  
Estatísticas Descritivas sobre a População por Ano de Instalação – SC e SP (1993/97)

Estatísticas Descritivas	(SC)		(SP)	
	1993	1997	1993	1997
Média	24.761	28.477	69.970	50.025
Máxima	123.050	151.235	436.682	283.761
Mínima	4.995	2.703	3.752	6.009
Desvio Padrão	23.920	32.604	98.651	69.660
Mediana	17.561	17.883	36.684	26.446

FONTE: IBGE (Censo 1991).

Em São Paulo, a fragmentação municipal seguiu um padrão semelhante. Obviamente, ressaltando-se a extrema disparidade da população dos municípios dos

dois estados comparados. Somente 12 entre os 49 municípios com mais de 100 mil habitantes foram fracionados. Mesmo com centenas de distritos em seu território, os grandes municípios da região metropolitana de São Paulo e do interior (como Campinas e Sorocaba) não tiveram processos de desmembramento. As exceções, entre os grandes municípios, foram as emancipações ocorridas em Santos, Ribeirão Preto, Piracicaba e São José do Rio Preto, visto que os outros casos envolveram municípios pouco populosos para os padrões paulistas (com menos de 200 mil hab.). Devido à dispersão do processo emancipacionista em todo o estado, o restante das emancipações, geralmente, envolveu pequenos municípios de regiões menos urbanizadas. Aqueles em que a população local foi mais suscetível aos incentivos fiscais do FPM.

### **5.3 – Instituições Políticas Estaduais: o Contexto Institucional e a Criação e Manutenção da Regulamentação das Emancipações Municipais (SC e SP)**

Em Santa Catarina, ao contrário dos outros estados aqui investigados, como Rio Grande do Sul, Bahia e o próprio estado de São Paulo, a trajetória inicial do processo emancipacionista não contou com o apoio ou a indiferença do executivo. No final dos anos 80, durante a transição democrática brasileira, a criação dos novos municípios resultou diretamente da capacidade do legislativo estadual conquistar uma autonomia decisória sobre a fragmentação territorial. A primeira lei estadual que regulamentou a emancipação municipal (LC 01/89) e as leis ordinárias que criaram os primeiros municípios, após 1988, foram todas promulgadas pelo presidente da Assembléia Legislativa, deputado Juarez Furtado (PMDB). Isto, porque o governador Cassildo Maldaner (PMDB) além de vetá-las, negava-se a sancioná-las depois de ter o veto derrubado pelo plenário do legislativo. Este tipo de posicionamento, tanto dos legisladores quanto do executivo estadual, motivou uma intensa disputa pela regulamentação das emancipações na tentativa de determinar o ritmo emancipacionista.

A experiência inicial indicava uma baixa expectativa de consenso. Em virtude disto, as forças políticas aproveitaram seus momentos de maior força, ou fragilidade do

adversário, para promulgar leis que determinassem o futuro ritmo emancipacionista estadual. O resultado foi a promulgação, em sete anos, de cerca de uma dezena de LC's regulamentando a criação de municípios em Santa Catarina.

No Rio Grande do Sul e em São Paulo, a regulamentação foi promulgada com o apoio do executivo e mantida pela resistência dos parlamentares à pressão de governadores contrários. Disto resultou a estabilidade de uma regulamentação permissiva, que permitiu um formidável incremento na quantidade de municípios nesses estados. Em Santa Catarina, a fragmentação municipal resultou da capacidade dos parlamentares municipalistas em aglutinar os interesses da maioria absoluta dos deputados nos momentos de debilidade do executivo estadual. Entretanto, apesar dessa peculiaridade, de maneira similar em todos os três estados (RS, SP e SC), foi a autonomia mais ou menos estável do legislativo sobre o processo decisório da criação de municípios que manteve o ritmo emancipacionista constante.

Nesses estados, a autonomia do legislativo sobre a fragmentação municipal resultou: da fragilidade das coalizões governistas nas Assembléias Legislativas, da configuração histórica da interação entre legislativo e executivo estadual e dos mecanismos institucionais presentes na legislação estadual promulgada após a Constituição de 1988. Em Santa Catarina, para tornar possível a criação de novos municípios, logo no primeiro momento da vigência da Constituição de 1988, os parlamentares cortaram pela metade as exigências da legislação do governo militar.<sup>10</sup>

Comparada à regulamentação estadual das décadas de cinquenta e sessenta (anterior à LC federal 01/67), a nova lei estadual catarinense (LC 01/89) foi ainda mais permissiva. A Constituição Estadual de 1947 havia definido, como requisito mínimo, que o desmembramento só poderia ocorrer em distritos com mais de 20 mil hab. O dobro do exigido pela regra do regime militar e quatro vezes mais que a legislação do final dos anos oitenta. Isto demonstra que o término do ciclo emancipacionista anterior, pelo

---

<sup>10</sup> Ver a dinâmica das regulamentações (LC's) em SC e SP nas TABELAS A5.9 e A5.10 (ANEXO 5).

menos em Santa Catarina, não foi causado pela rigidez da regulamentação, mas devido à redução dos estímulos fiscais e à repressão política do regime militar.

Em São Paulo, por outro lado, a legislação do regime militar representou um incremento nas exigências à emancipação municipal. Até o final da década de sessenta, a criação de novos municípios paulistas era regulamentada por critérios relativamente permissivos, quando comparados à LC 01/67 e mesmo às regulamentações de outros estados naquele período. No entanto, dada à disponibilidade de distritos que preenchiam as exigências mais rígidas da LC federal 01/67, certamente foi a perda de autonomia estadual e a ausência de estímulos nas transferências intergovernamentais que geraram a paralisação das emancipações municipais nos anos 70.

Além disto, a retomada tardia do processo emancipacionista em São Paulo foi determinada pela estratégia política ineficaz e equivocada das lideranças emancipacionistas no parlamento estadual. No Rio Grande do Sul, no final dos anos oitenta, a cooperação entre o executivo e o legislativo estadual permitiu a criação de municípios sem a observância da legislação federal enquanto a regulamentação estadual não havia sido promulgada. Em Santa Catarina, a promulgação de uma regulamentação antes da própria Constituição Estadual tornou possível aos deputados estaduais resistir à oposição do executivo.

Em São Paulo, onde não havia oposição do executivo, a definição de regras transitórias às emancipações no texto da Constituição Estadual impediu que novos municípios fossem criados no final da década de oitenta. Devido à inconstitucionalidade da regulamentação transitória, somente após a promulgação da LC estadual 651/90<sup>11</sup> os interesses emancipacionistas tiveram a oportunidade de gerar decisões favoráveis na Assembléia Legislativa.

---

<sup>11</sup> A LC 651/90, aprovada pela maioria dos deputados estaduais paulistas e sancionada sem qualquer oposição pelo governador Orestes Quércia (PMDB), foi gerada a partir do PLC 03/90. Este PLC foi apresentado pelo deputado Edinho Araújo (PMDB), a liderança mais ativa dos interesses emancipacionistas na Assembléia Legislativa de São Paulo.

Essa lei complementar tornou São Paulo um dos estados mais permissivos à criação de municípios. Os critérios presentes na LC 651/90 são semelhantes aos existentes no Maranhão e Tocantins e somente ultrapassados em permissividade pela legislação do Amazonas e Amapá. A lei exige somente a existência de, no mínimo, 1.000 eleitores e nenhum requisito quantitativo sobre arrecadação ou características urbanas no distrito emancipando.<sup>12</sup> Em virtude disto, a regulamentação paulista permitiu aos deputados estaduais gerar o segundo município menos populoso entre os emancipados nas últimas duas décadas no Brasil: Nova Castilho, com 992 habitantes segundo o Censo 2000 do IBGE.<sup>13</sup>

Ao contrário do caso paulista, a estratégia dos deputados catarinenses viabilizou que a emancipação de municipalidades, no final da década de oitenta, ocorresse sem incorrer em ilegalidades nem espaços para a arguição de inconstitucionalidade.<sup>14</sup> A promulgação da LC 01/89, dez meses antes de ser aprovada a Constituição estadual,<sup>15</sup> foi uma resposta emergencial que permitiu anular a oposição do governador e viabilizar as emancipações. Estas corriam o risco de ser anuladas judicialmente, dado que os novos municípios não atendiam aos requisitos da LC federal 01/67. A nova legislação, além de reduzir a população mínima exigida à emancipação,

---

<sup>12</sup> Os outros requisitos exigidos dos distritos emancipandos pela LC 651/90 (dois anos de antiguidade e 3 km de distância da sede) são mínimos e inócuos. Isto, porque permitem a instalação de um distrito e sua transformação em município na mesma legislatura e a distância da sede não precisa ser respeitada em conurbações (*"regiões metropolitanas ou aglomerados urbanos"*).

<sup>13</sup> Segundo os dados do Censo 2000 (IBGE), existiriam cinco municípios com menos de 1.000 habitantes no Brasil. Três destes criados na década de sessenta (Borá-SP, 795 hab.; Serra da Saudade-MG, 873 hab.; e Anhangüera-GO, 884 hab.) e dois nos anos 90 (Oliveira de Fátima-TO, 957 hab.; e Nova Castilho-SP, 992 hab.). Essa emancipação não é um caso isolado em São Paulo. Depois de Tocantins, o estado é o responsável pela criação dos menores municípios gerados após a Constituição de 1988. Entre estes, quatro com menos de 1.500 habitantes: Trabiçu (1.379 hab.), Santa Salete (1.379 hab.), Pracinha (1.429 hab.) e Fernão (1.430 hab.).

<sup>14</sup> A estratégia política presente em Santa Catarina, a célere promulgação de regulamentação estadual que garantisse a legalidade das emancipações municipais, parece também ter sido seguida pelos deputados estaduais de outros estados, como Ceará, Bahia, Tocantins, Rondônia e Acre.

<sup>15</sup> O PLC 03/88, que originou a LC 01/89, foi encaminhado pelos deputados Dércio Knop (PMDB), João Matos (PMDB) e Ivan Ranzolin (PDS) logo após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Possivelmente, as lideranças municipalistas da Assembléia Legislativa, que já conheciam o teor aprovado nas subcomissões da Assembléia Constituinte, somente aguardaram o encerramento da mesma para lançar um projeto previamente pensado no legislativo catarinense.

diminuiu outros requisitos anteriormente existentes: a quantidade de edificações no núcleo urbano (de 200 para 150) e a geração de receita fiscal local (de 5/1.000 para 1/1.000 da receita estadual).

A única inovação na regulamentação catarinense, mantida em todas as leis complementares posteriores, foi a exigência do distrito emancipando ter mais de cinco anos. A exigência de uma antigüidade mínima ao distrito, também presente na legislação paulista, restringiu o estoque de localidades emancipáveis. Isto, porque a legislação federal nunca determinou que a localidade emancipanda devesse se constituir anteriormente enquanto distrito. Na prática, qualquer vila, lugarejo ou mesmo bairro poderia reivindicar sua emancipação. Isto se tornou impossível em São Paulo (através da LC 651/90) e em Santa Catarina (após a LC 01/89 e suas sucedâneas).

A comparação com o Rio Grande do Sul demonstra como a exigência da área emancipanda ser previamente um distrito pode limitar o ritmo emancipacionista. Neste estado, que não possui esse requisito, grande parte dos novos municípios não existia como distrito municipal. Isto é, quase um terço das emancipações gaúchas não poderiam ter ocorrido se houvesse uma restrição desse tipo na legislação estadual. Talvez, os deputados catarinenses e paulistas desejassem evitar que governantes municipais criassem distritos e estimulassem sua emancipação, devido a compromissos eleitorais ou problemas orçamentários. Porém, para exigir prévia existência à localidade também seria preciso determiná-la enquanto distrito. Isto, porque não haveria como fazê-lo em relação às localidades não circunscritas anteriormente em lei municipal.

No entanto, provavelmente, o principal mecanismo institucional que determinou a capacidade dos legisladores tornarem-se autônomos, em relação ao executivo, foi a preservação de um dispositivo legal existente na LC federal 01/67. Esse mecanismo torna a inclusão da fragmentação municipal na pauta legislativa um direito exclusivo da iniciativa popular.<sup>16</sup> Originalmente, a intenção do legislador (governo militar)

---

<sup>16</sup> O Art. 5º da LC 01/89 (SC) reproduziu fielmente o texto da legislação federal (LC 01/67), determinando que "o processo de criação de município iniciar-se-á mediante representação dirigida à Assembléia Legislativa por 100 (cem) eleitores, no mínimo, residentes e domiciliados na área a ser desmembrada". Enquanto no Art. 1º da LC 651/90 (SP) somente o princípio legal foi mantido: "O

seria limitar a utilização das emancipações enquanto moeda clientelista pelos deputados estaduais. Entretanto, diante dos crescentes estímulos fiscais aos eleitores das localidades, o outro resultado desse mecanismo foi facilitar o acesso das demandas emancipacionistas locais à pauta decisória do legislativo. Isto ocorre porque nem o governador nem os deputados podem impedir o ingresso de pedidos de criação de município nas assembleias. O destino dessas demandas precisa ser, no mínimo, debatido e deliberado dentro das comissões do legislativo estadual.

Certamente, é possível que parte das demandas emancipacionistas dependeu do interesse de algum deputado para sua emergência. Contudo, tanto em Santa Catarina quanto em São Paulo, onde ocorreram mais de uma centena de pedidos de emancipação, uma parcela considerável dessas demandas deve ter surgido sem a participação direta dos parlamentares estaduais. No legislativo, com uma maioria favorável ou indiferente às emancipações, esse mecanismo ampliou a capacidade de sucesso dos pedidos emancipacionista: pelo caráter popular da origem das leis, que restringiu a barganha entre os parlamentares e o apadrinhamento clientelista; e pela organização dos eleitores dos distritos emancipandos enquanto grupos de pressão. Estes grupos, permanentemente presentes nos corredores do legislativo, orientam as expectativas eleitorais futuras das autoridades. Em virtude disto, tornam alguns deputados mais sensíveis à satisfação das demandas do eleitorado e das lideranças locais do que suscetíveis à pressão contrária do executivo estadual.

Em Santa Catarina, uma alteração na regulamentação estadual ampliou o seu caráter permissivo e consolidou a exclusividade da iniciativa popular no ingresso do pedido de emancipação. Isto ocorreu na mesma legislatura em que foi promulgada a LC 01/89. Também proposta pelo deputado Dércio Knop (do PMDB), a LC 29/90 retirou o requisito de receita fiscal mínima no distrito e, na prática, reduziu drasticamente a

---

*processo de criação de Município terá início mediante representação assinada, no mínimo, por 100 (cem) eleitores domiciliados na área que se deseja emancipar, encaminhada a um deputado estadual ou diretamente à mesa da Assembleia Legislativa". Isso também aconteceu na maior parte dos estados. Entretanto, algumas unidades federadas (BA, PB, AC, PE, MA, RN, AP, GO e MS) inovaram, ou repetiram sua legislação anterior ao regime militar, atribuindo essa mesma prerrogativa aos deputados estaduais e governadores.*

população mínima exigida. Isto, porque determinou que o critério deveria ser o município de menor número de habitantes no estado. Em 1991, segundo o Censo do IBGE, a população do município de Presidente Castelo Branco: 1.796 hab. Além disto, a nova lei criou a figura da “*comissão emancipacionista*”. Uma associação civil que deveria ser criada pelos eleitores dos distritos emancipandos para encaminhar o requerimento de emancipação à Assembléia Legislativa. Este expediente contribuiu para aumentar o grau de organização do eleitorado local. Portanto, ampliou sua capacidade de pressão sobre o parlamento.

A LC estadual 29/90 também definiu que o plebiscito deveria ser aprovado através de projeto de lei, exigindo, portanto, a sanção do governador. Esta auto restrição da autonomia parlamentar não foi resultado da pressão do governador Cassildo Maldaner (PMDB), que, no final do seu mandato, nem sequer procurou vetar a lei complementar. Mas de um aparente equívoco dos legisladores, que utilizaram a legislação gaúcha como referência para a redação do projeto de lei. Da legislação do estado vizinho também surgiu a figura da “*comissão emancipacionista*”, então inexistente em qualquer outra legislação estadual brasileira. No próprio Rio Grande do Sul, essa *comissão* foi retirada da legislação anterior ao regime militar. Os deputados gaúchos tiveram de conviver com a auto restrição e constantes duplos vetos do executivo. Porém, os parlamentares catarinenses, logo que perceberam seu equívoco, alteraram a legislação ainda na mesma legislatura. O legislativo aprovou as LC's 33/90 e 34/91, que devolveram a prerrogativa de decretar autonomamente consultas populares à Assembléia Legislativa.<sup>17</sup>

Juntamente com os mecanismos institucionais, a inexistência de maioria governista no parlamento de Santa Catarina foi um fator decisivo para autonomia do legislativo. Disto resultou a definição de uma regulamentação permissiva e a criação de

---

<sup>17</sup> As duas leis foram editadas quase no final da legislatura. A LC 33/90, sancionada pelo governador Cassildo Maldaner (PMDB), alterava diretamente a LC 29/90, determinando que o plebiscito deveria ser decretado por *resolução*. Enquanto a LC 34/91, sancionada pelo presidente da assembléia, dep. Heitor Sché, regulamentava a forma da consulta popular, definindo que o plebiscito deveria ser autorizado por *decreto legislativo*. Na prática, ambas tinham o mesmo efeito, realizar a consulta sem necessidade de sanção do executivo.

dezenas de novos municípios no estado. No final dos anos oitenta, além do partido do governador (PMDB) ser minoritário no legislativo, muitos deputados do seu partido defendiam a causa emancipacionista. Durante a década de noventa, a fragilidade das coalizões governistas, mesmo quando essas eram majoritárias no legislativo estadual, desempenhou um papel fundamental no processo emancipacionista, tanto em Santa Catarina quanto em São Paulo.

TABELA 5.5 - Governadores e Deputados Estaduais Eleitos por Partido – SC e SP (1982/1998)

UF	ELEITOS/PARTIDOS	1982	1986 <sup>(*)</sup>	1990	1994	1998
SC	Governadores por Partido	(PDS) Espiridião Amin	(PMDB) Pedro Ivo/ Cassildo Maldaner	(PFL) Wilson Kleinubing	(PMDB) Paulo Afonso	(PPB) Espiridião Amin
	<u>Deputados por Partido</u>			1		
	PCB				14	10
	PDS/PPR/PPB	21	12			
	PDC		1			
	PDT			1	3	2
	PFL		6		6	9
	PL				1	
	PMDB	19	19	11	10	10
	PRN			3		
	PSDB			1	1	3
PT		1	4	5	5	
PTB					1	
USC <sup>(**)</sup>				19		
Total		40	40	40	40	40
SP	Governadores por Partido	(PMDB) Franco Montoro	(PMDB) Orestes Quércia	(PMDB) Antônio Fleury	(PSDB) Mário Covas	(PSDB) Mário Covas
	<u>Deputados por Partido</u>			1	2	2
	PC do B			1		
	PDC					
	PDS/PPR/PPB	22	11	11	9	11
	PDT		3	3	3	7
	PFL		9	8	5	11
	PL		1	2	5	5
	MDB/PMDB	42	37	19	23	8
	PPS					3
	PRONA				1	3
	PRN			2		
	PRP				2	1
	PSB			1	1	2
	PSD				2	
	PSDB			9	17	21
	PST			2		
	PT	9	10	14	16	14
PTB	11	13	11	7	5	
PV				1	1	
Total		84	84	84	94	94

FONTE: Assembléa Legislativa/SC Assembléa Legislativa/SP

(\*) O governador Pedro Ivo faleceu, sendo substituído pelo vice Cassildo Maldaner.

(\*\*) Em 1990, os partidos que apoiaram a candidatura de Wilson Kleinubing (PFL), concorreram coligados à Assembléa Legislativa. Não foi possível determinar a distribuição de vagas por partido, mas a maioria dos deputados eleitos pela "USC" (União por Santa Catarina) pertencia ao PDS e ao PFL.

Em Santa Catarina, a extrema polarização de forças, entre governistas e oposicionistas, foi uma constante no legislativo nas últimas duas décadas. Em São Paulo, a fragmentação partidária desempenhou um papel semelhante na fragilidade do apoio ao executivo na Assembléia Legislativa (ver TABELA 5.5). Nos dois estados, mesmo quando o governador reuniu uma maioria governista raramente teve condições efetivas de determinar o ritmo da política de fragmentação municipal em seu estado. Isto devido aos mecanismos legais de ingresso de pedidos de emancipação e à inexistência do apoio de uma coalizão majoritária e sólida no legislativo.

Nas últimas duas décadas, o único governador que se elegeu acompanhado de uma maioria absoluta no legislativo catarinense, foi Espiridião Amim (PDS/PPB): tanto em 1982, com o apoio de 21 deputados de seu partido; quanto em 1998, apoiado pela coligação PPB/PFL/PSDB/PTB, com 23 parlamentares. Porém, em ambas legislaturas a emancipação municipal, devido à legislação centralizadora federal, não ocupou um papel central na pauta decisória do legislativo. Nas outras eleições, o partido (ou coligação) dos governadores eleitos não obteve maioria no parlamento. Somente o governador Wilson Kleinubing (PFL) conseguiu construir uma base de apoio majoritária na assembléia, agregando à USC (União por Santa Catarina, coligação PDS/PFL/PDC/PL/PTB) os três deputados eleitos pelo PRN. Nos dois governos do PMDB, Pedro Ivo/Cassildo Maldaner (em 1986) e Paulo Afonso (1994), nunca foram formadas coalizões majoritárias após a eleição.<sup>18</sup> Em São Paulo, nenhum dos quatro últimos governadores (1986-98) foi eleito com o apoio de maioria na Assembléia Legislativa. Mesmo que após as eleições os governadores obtivessem, seguindo a *regra do situacionismo* (ABRUCIO, 1998:114-6), uma coalizão majoritária de apoio no parlamento paulista, isto nunca garantiu ao executivo a capacidade de controlar o processo emancipacionista estadual.

Em São Paulo, apesar da oposição e dos vetos apresentados pelo governador Luiz Antônio Fleury Filho (PMDB), nunca houve uma iniciativa do executivo para a alteração da legislação complementar que regulamentava as emancipações

---

<sup>18</sup> Sobre os resultados eleitorais para o legislativo, em Santa Catarina, ver PIAZZA, (1994:401-27).

municipais. Por outro lado, o governador catarinense Vilson Kleinubing (PFL) procurou limitar a criação de municípios através da alteração da regulamentação estadual. Entretanto, o executivo não obteve qualquer sucesso prático em seus objetivos. Logo no início da legislatura o executivo conseguiu aprovar uma lei complementar (LC 37/91) relativamente restritiva que: aumentava as exigências aos distritos emancipandos (população de 5 mil hab., 30% de eleitores, 200 edificações) e criava duas novas restrições (distância de 5 km da sede municipal e concordância do executivo e legislativo municipal com a emancipação).<sup>19</sup> No mesmo ano, através da LC 42/91, a limitação foi ampliada pela extensão da consulta plebiscitária a todo eleitorado do(s) município(s) envolvido(s).<sup>20</sup> Isto antecipou em 5 anos a vigência, em Santa Catarina, do mecanismo restritivo posteriormente definido pela Emenda Constitucional 15/96.

Apesar de extremamente dura, a nova regulamentação nunca teve efetividade prática. Devido aos casuísmos presentes nestas duas leis complementares e em mais duas aprovadas pela assembléia e promulgadas posteriormente pelo mesmo governador (LC's 92/93 e 114/94), que isentavam pedidos de criação de municípios do rigor da lei, nenhuma emancipação foi impedida pela regulamentação restritiva. Na tramitação dos projetos de lei complementar sempre prosperavam as emendas dos deputados favoráveis às emancipações. Isto determinou que, efetivamente, o esforço legislativo do executivo fosse inócuo e a Assembléia Legislativa mantivesse a autonomia política no processo decisório da criação de municípios.

---

<sup>19</sup> Estranhamente, a iniciativa do PLC 01/91, que foi convertido na LC 37/91, coube à liderança do maior partido de oposição: o deputado João Matos (PMDB). Talvez, inicialmente, o projeto de lei retratasse um acordo entre o executivo e legislativo por uma maior controle do processo emancipacionista, em que ambas as partes cederiam em alguns pontos na nova regulamentação. Ver detalhes da tramitação dos PLC's na assembléia de SC na TABELA A5.11 (ANEXO 5).

<sup>20</sup> Seguindo a posição restritiva do executivo estadual, na justificativa do PLC 12/91, que gerou a LC 42/91, o deputado Antônio Ceron (PL) explicita a preocupação governista com as demandas dos novos municípios por investimentos estaduais: "*Devido às facilidades (...) houve um festival de novos municípios. Qualquer povoado que resolva achar que não simpatiza com o Município, resolve emancipar-se. Temos que observar critérios mais rígidos, mais coerentes mais reais e não jogarmos a própria sorte novos Municípios, que financeiramente não tem condições de sobreviver. Começando aí as famosas peregrinações pelas Secretarias de Estado e governador...*".

Instaurou-se um jogo onde uma parcela da maioria governista (frágil, numericamente pouco superior à bancada de oposição e fragmentada em muitos partidos) procurava não minar suas expectativas eleitorais futuras. Em determinado momento, cedia à pressão do governador e aprovava a regulamentação restritiva. Em outros, cedia às demandas locais quando aceitava as emendas casuístas.<sup>21</sup> Por outro lado, o executivo condescendeu às decisões legislativas. Possivelmente, porque reconhecia a sua incapacidade em inviabilizar as demandas emancipacionistas locais que já tramitavam no parlamento. Neste sentido, nunca se negou a sancionar as exceções impostas na legislação complementar e as leis ordinárias de emancipação.

A transigência do governador Kleinubing não garantiu, sequer, que sua regulamentação restritiva impedisse novas emancipações. Logo que acabou seu mandato e iniciou a nova legislatura, os deputados estaduais alteraram novamente a legislação. No governo de Paulo Afonso (PMDB), aprovaram a LC 135/95, que repetiu os critérios da lei anterior. Porém, sem a cláusula sobre a extensão do plebiscito a todo eleitorado do município, certamente o maior impedimento às novas emancipações.<sup>22</sup>

Com o novo equilíbrio de forças na Assembléia Legislativa catarinense, onde o executivo possuía uma base de apoio minoritário, a autonomia dos deputados na matéria voltou a ser ampliada. O governador eleito, por indiferença ou reconhecimento de sua limitação, não interferiu no processo emancipacionista. Sem oposição, a não ser de poucos deputados estaduais, 33 pedidos de emancipação prosperaram no legislativo, geralmente resultando na criação de novos municípios que não atendiam às

---

<sup>21</sup> Nas justificativas das emendas apresentadas ao PLC 01/91, que objetivavam excluir os pedidos em tramitação dos critérios da lei, estão explicitadas as motivações dos parlamentares emancipacionistas: segundo o deputado Luiz Suzin Marini (PMDB), da oposição, com a emenda “*viabilizamos a criação de municípios, que seriam inviabilizados se vigorassem os novos quesitos*”; já para o deputado Arnoldo Rinnert (USC), da coalizão governista, com a aprovação da emenda “*evitar-se-ia que muitos distritos, com real capacidade de emancipação, sejam prejudicados*”.

<sup>22</sup> A LC 135/95, aprovada nos primeiros dias da nova legislatura eleita, resultou de um PLC (34/93) de iniciativa de um membro da antiga coalizão governista, deputado Onofre Santo Agostini (PFL). Este parlamentar foi identificado, em entrevistas com deputados estaduais, como um dos maiores defensores das emancipações. Na justificativa do PLC, o deputado indicava a necessidade de “*organizar a legislação a respeito*” da fragmentação municipal. Entretanto, efetivamente, a nova lei permitiu que novos pedidos de emancipação ingressassem no poder legislativo de Santa Catarina.

exigências mínimas da legislação. Já em São Paulo, com exceção de uma breve e infrutífera oposição do governador Fleury (PMDB) e de uma aparente indiferença do governador Covas (PSDB), a manutenção de uma legislação extremamente permissiva possibilitou a criação de 73 municípios sem qualquer violação dos requisitos legais.

Portanto, diferentemente do que ocorreu no processo emancipacionista paulista, na história recente das emancipações catarinenses, a determinação do ritmo do processo envolveu uma batalha pela regulamentação. Esta sempre foi perdida pelos setores políticos que demonstravam oposição à criação de novos municípios. Quando o governo estadual foi minoritário na Assembléia Legislativa, seus esforços, quando existiram, foram pífios. Mesmo quando o executivo, apoiado numa maioria parlamentar, acreditou ser capaz de determinar o ritmo emancipacionista, seus êxitos legislativos não obtiveram qualquer eficácia na interrupção das emancipações. Independentemente das preferências e do tamanho da base de apoio parlamentar do governador, nenhuma legislação complementar estadual foi capaz de interromper o ímpeto emancipacionista dos interesses locais e dos deputados catarinenses. Efetivamente, apesar da oscilação na regulamentação, tal qual em São Paulo, o processo decisório sobre as emancipações em Santa Catarina sempre esteve restrito ao legislativo estadual.

Mesmo que a legislação complementar estadual não tenha sido sempre respeitada pelos parlamentares, sobretudo os catarinenses, como sua capacidade de regulamentação contínua presente, é possível tecer alguns comentários sobre o potencial emancipacionista futuro dos dois estados. Em Santa Catarina e São Paulo existiriam, respectivamente, cerca de 16 e 285 distritos que possuem a população mínima exigida para a emancipação. No caso catarinense,  $\frac{1}{4}$  do que haveria se a legislação não tivesse sido alterada (ver TABELA 5.6).

A enorme disparidade do estoque de distritos emancipáveis entre esses estados mascara as restrições que existem em comum para a ocorrência de novas emancipações. A maioria desses distritos localiza-se próxima às áreas urbanas dos municípios mais populosos, tanto em Santa Catarina: Florianópolis, São José, Criciúma, Joinville, Imbituba, Laguna, Palhoça, Blumenau, etc.; quanto em São Paulo: Regiões

Metropolitanas de São Paulo, Campinas e Baixada Santista, Sorocaba, Ribeirão Preto, São José do Rio Preto, Piracicaba, Marília, São Carlos, etc.<sup>23</sup> Portanto, um hipotético pedido de emancipação dos mesmos, além de violar outros critérios legais, teria pouco apoio do eleitorado local.

TABELA 5.6 - Estoque de Distritos Emancipáveis em SC e SP<sup>(\*)</sup>  
Segundo os Requisitos Mínimos da LC Estadual 01/89, 29/90 e 135/95 (SC) e LC 651/90 (SP)

LC's	(SC)		(SP)
	LC 29/90	LC 01/89 ou LC 135/95	LC 651/90
Requisito Mínimo <sup>(**)</sup> (habitantes/eleitores)	1.796	5.000	1.000
Distritos Emancipáveis	69	16	285

FONTE: IBGE (Contagem 1996), Legislação Estadual.

(\*) Os dados sobre os distritos de SC foram retirados da Contagem 1996 (IBGE), tendo sido excluídos os distritos emancipados em 1997, o que resultou num total de 134 distritos em Santa Catarina e 375 distritos em SP.

(\*\*) Para o cálculo dos "distritos emancipáveis" foi considerado somente o principal requisito de cada LC: a população ou o eleitorado mínimo exigido.

Isto significa que, se forem mantidas as regras estaduais atuais, o processo emancipacionista em Santa Catarina praticamente exauriu o estoque de distritos emancipáveis. Também em São Paulo, uma quantidade expressiva de emancipações somente ocorreria caso houvesse o fracionamento nas regiões metropolitanas e nos núcleos populosos do interior. Ou seja, mesmo que a criação de municípios não tivesse sido interrompida pela Emenda 15/96, o potencial emancipacionista desses estado estava muito próximo de seu limite. Além disto, como nos três estados (RS, SC e SP) os legislativos mantiveram um alto grau de autonomia sobre o processo decisório, provavelmente a intensidade de emancipações gaúcha só superou a catarinense e paulista devido ao tamanho do estoque de localidades efetivamente emancipáveis.

Portanto, o esvaziamento da possibilidade de novos municípios serem criados, principalmente em Santa Catarina, antecede à centralização política promovida pela Emenda 15/96. Entre os 16 distritos de Santa Catarina que atingem a população

<sup>23</sup> Entre os distritos emancipáveis do estado de São Paulo: 1/3 estão localizados na capital (96 distritos), 45% fazem parte das regiões metropolitanas (128) e 58% pertencem a municípios com mais

mínima exigida, nenhum deveria ter uma expectativa positiva que a consulta plebiscitária viesse a apoiar a criação de um novo município.<sup>24</sup> Mesmo em São Paulo, em virtude das regras atuais do plebiscito, poucos pedidos de emancipação (menos de dez) teriam uma potencialidade razoável de converterem-se em novos municípios.

#### **5.4 – Relações Executivo/Legislativo: a Criação de Novos Municípios enquanto Resultado Político Dependente das Instituições Políticas e da Interação entre os Atores Políticos Estaduais**

Em Santa Catarina e São Paulo, respectivamente, o arranjo institucional define um processo decisório com sete e oito momentos distintos que o pedido de emancipação de um distrito deve percorrer para que ocorra a criação de um novo município.<sup>25</sup> Em cada um desses passos (oportunidades de veto), os atores políticos devem manifestar suas preferências, determinando a sorte da emancipação municipal proposta. No caso paulista o processo possui um momento a mais de decisão porque, ao contrário de Santa Catarina e tal qual o Rio Grande do Sul e outros estados, a Assembléia Legislativa de São Paulo institucionalizou uma comissão legislativa especializada em questões envolvendo os municípios, incluindo as emancipações.

Entre 1987 e 1998, ingressaram 118 pedidos de emancipação no legislativo catarinense, sendo que 15 destes ainda encontram-se em tramitação (ver TABELA 5.7). Das 103 demandas que tiveram deliberação conclusiva, oito foram rejeitadas e arquivadas pelos deputados membros da CCJ (Comissão de Constituição, Justiça e

---

de 100 mil habitantes (166).

<sup>24</sup> Mesmo suspeitando da acuidade legal dos deputados nesta matéria, dado o histórico de decisões que violaram a regulamentação estadual, entre os 109 distritos catarinenses que superam mil habitantes em seu território, no máximo cinco poderiam ter uma expectativa positiva que a consulta plebiscitária viesse a apoiar a criação de um novo município. Ver também TABELA A5.12 (ANEXO 5).

<sup>25</sup> Seguindo o modelo apresentado no Capítulo II, até a provação final, ocorreriam diversas decisões (oportunidades de veto) para negar a emancipação municipal: 1) na CAM (Comissão de Assuntos Municipais, legislativo, exclusivamente em SP), 2) na CCJ (Comissão de Constituição, Justiça e Redação de Leis, legislativo), 3) na aprovação do plebiscito (legislativo), 4) na votação do plebiscito (eleitorado local), 5) na aprovação do projeto de lei (legislativo), 6) na sanção da lei (executivo), 7) na apreciação de um veto do executivo à lei (legislativo) e 8) nas eleições estaduais (eleitorado local).

Redação de Leis).<sup>26</sup> A CCJ, através da maioria dos seus nove membros, tem poderes terminativos para julgar o mérito, a satisfação das exigências legais e os interesses políticos envolvidos na criação de um novo município. Entre os distritos impedidos de encaminhar sua emancipação encontram-se alguns daqueles poucos que possuem condições legais para emancipar-se atualmente. A rejeição desses não esteve vinculada ao não preenchimento dos critérios legais, mas a outras motivações políticas que encontraram um espaço mais discreto para encerrar o trâmite de uma lei indesejada.

No plenário da assembleia, um fórum decisório de maior visibilidade, a maioria dos deputados aprovou, através de decreto legislativo ou resolução, todos os 95 pedidos para a realização de plebiscito. Nestes, como seria logicamente esperado, os eleitores dos distritos só rejeitaram uma única vez a proposta de criação de município. E, a maioria dos deputados estaduais, aceitando a deliberação do eleitorado local, votou favoravelmente a todos os projetos de lei que criavam os municípios.<sup>27</sup> A manifestação contrária do executivo, vetando e negando-se a sancionar os PL's, ocorreu em 17 casos de emancipação. Contudo, todos os 17 vetos do governador Maldaner (PMDB) foram derrubados pela maioria do plenário da assembleia. Isto deve ter desestimulado, durante os anos 90, novas tentativas de veto do executivo às emancipações.

No final dos anos 80, o sucesso obtido na emancipação de 18 municípios e a promulgação de uma regulamentação permissiva, mesmo diante da oposição do executivo, estimulou as lideranças locais a ingressar com novos pedidos de criação de municípios. O legado das instituições geradas pelo legislativo e a fragilidade do executivo estadual naquele período tiveram um papel determinante nas dezenas de emancipações da década seguinte. Sobretudo, porque tornaram inócuos os esforços do governador seguinte (Kleinubing/PFL). Este governador, mesmo sendo apoiado por uma maioria parlamentar e opondo-se às emancipações desde o início do seu governo, foi incapaz de limitar a criação de municípios.

---

<sup>26</sup> Ver pedidos de emancipação rejeitados e em tramitação na TABELA A5.13 (ANEXO 5).

<sup>27</sup> Na última legislatura, entre 1995 e 1996, a aprovação dos projetos de lei de criação de município só teve o voto contrário de, no máximo, seis deputados estaduais.

TABELA 5.7 - Tramitação e Resultados do Processo Decisório das Emancipações Municipais em SC e SP

UF	Atores Políticos	Resultado	(1987-1990) Governo PMDB (Maldaner)	(1991-1994) Governo PFL (Kleinubing)	(1995-1998) Governo PMDB (Paulo Afonso)	(1999-) Governo PPB (Arnin)	Total
SC	LIDERANÇAS LOCAIS	Pedidos Protocolados na AL/SC	20	47	39	12	118 (100%)
	DEPUTADOS COMISSÃO (CCJ) DA AL/SC	Pedidos em Tramitação na CCJ	-	-	-	12	12 (10%)
		Pedidos Arquivados pela CCJ	2	4	2	-	8 (7%)
		Pedidos Aceitos (SUBTOTAL)	18	43	37	-	98 (83%)
	DEPUTADOS PLENÁRIO DA AL/SC	Decretos (plebiscito) Rejeitados	-	-	-	-	- (-)
		Decretos Aprovados (SUBTOTAL)	18	43	37	-	98 (83%)
	ELEITORES LOCAIS	Maioria Contrária (plebiscito)	-	-	1	-	1 (1%)
		Plebiscito aprovado (não realizado)	-	-	3	-	3 (3%)
		Maioria Favorável (SUBTOTAL)	18	43	33	-	94 (80%)
	DEPUTADOS PLENÁRIO DA AL/SC	Leis (emancipação) Rejeitadas	-	-	-	-	- (-)
		Leis Aprovadas (SUBTOTAL)	18	43	33	-	94 (80%)
	EXECUTIVO	Leis (emancipação) Vetadas	17	-	-	-	17 (14%)
	DEPUTADOS PLENÁRIO DA AL/SC	Vetos (emancipação) Aceitos	-	-	-	-	- (-)
		Vetos Derrubados	17	-	-	-	17 (14%)
Leis Sancionadas (TOTAL)		18	43	33	-	94 (80%)	
UF	Atores Políticos	Resultado	(1987-1990) Governo PMDB (Quércia)	(1991-1994) Governo PMDB (Fleury)	(1995-1998) Governo PSDB (Covas)	(1999-) Governo PSDB (Covas/Alkmin)	Total
SP	LIDERANÇAS LOCAIS	Pedidos Protocolados na AL/SP	-	53	20	89	162 (100%)
	DEPUTADOS COMISSÃO (CAM) DA AL/SP	Pedidos em Tramitação na CAM	-	-	-	80	80 (49%)
		Pedidos Arquivados pela CAM	-	-	-	-	- (-)
		Pedidos Aceitos (SUBTOTAL)	-	53	20	9	82 (51%)
	DEPUTADOS PLENÁRIO DA AL/SP	Decretos (plebiscito) Rejeitados	-	-	-	-	- (-)
		Decretos Aprovados (SUBTOTAL)	-	53	20	-	73 (45%)
	ELEITORES LOCAIS	Maioria Contrária (plebiscito)	-	-	-	-	- (-)
		Plebiscito aprovado (não realizado)	-	-	-	9	9 (6%)
		Maioria Favorável (SUBTOTAL)	-	53	20	-	73 (45%)
	DEPUTADOS PLENÁRIO DA AL/SP	Leis (emancipação) Rejeitadas	-	-	-	-	- (-)
		Leis Aprovadas (SUBTOTAL)	-	53	20	-	73 (45%)
	EXECUTIVO	Leis (emancipação) Vetadas	-	8	-	-	8 (5%)
	DEPUTADOS PLENÁRIO DA AL/SP	Vetos (emancipação) Aceitos	-	-	-	-	- (-)
		Vetos Derrubados	-	8	-	-	8 (5%)
Leis Sancionadas (TOTAL)		-	53	20	-	73 (45%)	

FONTE: IBGE, Assembléia Legislativa/SC e Assembléia Legislativa/SP.

De fato, numa aparente contradição, no governo de Kleinubing foram emancipados mais distritos que nos outros períodos legislativos recentes. Pela iniciativa do executivo foram instituídas regras extremamente restritivas. Porém, devido às

contínuas concessões do governador, aos casuísmos legais e às solicitações de distritos que antecederiam ao seu governo, o executivo foi totalmente incapaz de constranger a iniciativa popular e a autonomia deliberativa do legislativo estadual. A maioria governista transigia na determinação das regras mas não condescendia quanto a fornecer respostas favoráveis ao eleitorado organizado dos distritos emancipandos. Possivelmente, ciente dos vetos derrubados no mandato de seu antecessor, o governador obrigou-se a aceitar as regras do jogo na relação com o legislativo, nunca se negando a sancionar as leis que criaram os 43 municípios em seu governo.

Na última legislatura, depois de 1995, os pedidos de emancipação contaram com a indiferença do governador Paulo Afonso (PMDB), sendo mais ameaçadas por membros do legislativo do que pelo executivo estadual. Com o processo decisório restrito ao parlamento, eventualmente algum deputado com oposição pontual à criação de um município, por motivações eleitorais ou questionamento do preenchimento das exigências legais por distritos emancipandos, procurou procrastinar, sem muito sucesso nessa estratégia, a tramitação do pedido de emancipação na CCJ.<sup>28</sup> Porém, com a Assembléia Legislativa contando com total autonomia deliberativa, onde a maioria dos legisladores nunca expressou qualquer restrição às emancipações, foi freqüente a aprovação de leis de criação de municípios desrespeitando a regulamentação estadual.

Em São Paulo, no mesmo período posterior à Constituição de 1988, ingressaram na Assembléia Legislativa 172 pedidos de emancipação, sendo que 73 resultaram na criação de municípios. Nenhum destes teria sido rejeitado, de forma terminativa, nos cinco primeiros momentos de decisão, que envolvem as comissões legislativas (CAM e CCJ), o plenário da assembléia e o eleitorado local (plebiscito).<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Em entrevista, um deputado estadual catarinense, que se dizia favorável a um exame mais cuidadoso das exigências legais nos distritos, alegou que: devido à impossibilidade de impedir que os membros da CCJ encaminhassem à votação todos pedidos de emancipação, passou a utilizar uma estratégia protelatória, usando o regimento do legislativo para evitar ou adiar a aprovação dos mesmos.

<sup>29</sup> Não foi possível obter informações detalhadas sobre todos os pedidos de emancipação que ingressaram na Assembléia Legislativa de São Paulo. Segundo informações resumidamente apresentadas pela assessoria da CAM, sem que fosse possível verificar em documentos da comissão sua veracidade, não houve casos em que solicitações emancipandas tivessem sido rejeitadas pela população ou pelos deputados. Além disso, estariam ainda tramitando 99 solicitações no legislativo

Nos casos em que o plenário aprovou a lei que gerava os novos municípios, somente uma única vez, que incluiu oito emancipações, o governador negou-se a sancionar a legislação. No entanto, seu veto foi derrubado pelo plenário do legislativo estadual. Isto é, independentemente da posição do executivo e do tamanho das coalizões governistas, a maioria dos membros do parlamento paulista sempre confirmou o resultado das consultas plebiscitárias, mantendo sua autonomia em relação ao executivo nessa matéria legislativa.<sup>30</sup>

A única tentativa do executivo paulista em se opor às emancipações municipais ocorreu no início da retomada do processo emancipacionista. Em 1991, o governador Fleury Filho (PMDB) apresentou um veto parcial ao projeto de lei 1.049/91. Neste veto, negava-se a sancionar oito emancipações entre as 43 previstas no projeto aprovado pela assembléia.<sup>31</sup> Diferentemente dos vetos generalizados do executivo catarinense e gaúcho, a oposição do governador paulista, extremamente fundamentada em pareceres técnicos, foi tímida e pontual.<sup>32</sup> Com seu veto derrubado pela Assembléia

---

paulista sem uma decisão final: 9 resoluções aprovadas pelo plenário aguardando a realização de plebiscito, 34 projetos de resolução aguardando a "ordem do dia" e 56 em exame na CAM.

<sup>30</sup> Uma interpretação distinta dessa é apresentada por ABRUCIO, TEIXEIRA E COSTA (2000). Os autores afirmam, sem demonstrar empiricamente, que a "multiplicação de municípios (...) fragmentando a base de apoio dos deputados" teria sido um instrumento de ampliação do poder dos governadores paulistas sobre os membros da Assembléia Legislativa (2000:3). Além disso, para os mesmos autores, "o executivo domina amplamente o processo decisório estadual (...) [dado que] o legislativo paulista tem sido uma instituição politicamente subordinada ao executivo". Isto ocorreria porque: "há uma baixa 'visibilidade' político-eleitoral da Assembléia", não existem "estruturas governamentais intermediárias – entre o governo estadual e os municípios", há uma "fragilidade organizacional e institucional dos partidos no nível estadual" e "a maioria dos deputados estaduais depende diretamente dos recursos do poder executivo estadual para o sucesso na carreira política". (ABRUCIO, TEIXEIRA E COSTA, 2000:26-8). Outros estudos sobre a interação executivo/legislativo estadual chegaram a conclusões semelhantes, porém não tão enfáticas: no Rio Grande do Sul (GROHMANN, 2000), no Ceará (MORAES, 2000) e no Espírito Santo (DOMINGUES, 2000).

<sup>31</sup> Os oito distritos com emancipação vetada pelo governador Fleury (PMDB) foram os seguintes: Ilha Comprida (pertencente aos municípios de Cananéia e Iguape), Itapirapuã (Ribeira), Lourdes (Turiúba), Mesópolis (Paranapuã), Nova Campina (Itapeva), São Lourenço da Serra (Itapecirica da Serra), Torre de Pedra (Parangaba) e Zacarias (Planalto) (SÃO PAULO, 1991; CALLEGARI, s./d.).

<sup>32</sup> Para sustentar seus vetos, o governador incumbiu a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de construir um parecer técnico. Neste havia uma explícita rejeição, pelo executivo, dos critérios legais presentes na LC 651/90: "deve-se enfatizar que os critérios atualmente vigentes apresentam requisitos bastante frágeis e, mesmo questionáveis (...) este caráter pouco rigoroso (...) comparado às exigências estabelecidas nas leis similares de outros estados (...) pode ter alimentado uma pressão emancipacionista, baseada em critérios pouco adequados". Apesar disto, nunca houve uma iniciativa

Legislativa, em nenhum momento posterior houve nova tentativa do executivo de impedir a criação de novos municípios.<sup>33</sup>

Portanto, nos estados de Santa Catarina e São Paulo, respectivamente, mais de 90% e, supostamente, 100% dos pedidos de emancipação que foram objeto de deliberação final nas Assembléias Legislativas converteram-se em novos municípios. Um índice muito superior ao do Rio Grande do Sul, onde 1/3 das solicitações não se converteram em municipalidades.<sup>34</sup> Isto é, o controle dos parlamentares sobre o processo decisório dessa matéria, que havia sido um fator fundamental ao ritmo emancipacionista gaúcho, foi muito mais evidente e preponderante no caso dos legisladores catarinenses e paulistas. Isto demonstra que, provavelmente, a menor quantidade relativa de emancipações foi determinada pela menor disponibilidade do estoque de distritos emancipáveis e não pela maior ascendência do executivo sobre as deliberações legislativas do parlamento. Também deve ter contribuído para isso a inexistência de alguns constrangimentos institucionais ao legislativo, como a necessidade de aprovar as consultas plebiscitárias através de lei no processo decisório.

---

legislativa para substituir a referida lei complementar. Além disto, apesar de destacar a fragilidade de todos os distritos emancipandos, através de *critérios justos* para "*identificar os casos mais candentes de dificuldades de sobrevivência autônoma*", o veto aos pedidos de emancipação foram, sucessivamente, identificando os casos menos oportunos: primeiro definiu-se 25 distritos, depois 17 e, finalmente, os 8 que foram objeto de veto pelo governador (SÃO PAULO, 1991).

<sup>33</sup> Em 1993, também no governo Fleury (PMDB), a Secretaria de Planejamento e Gestão apresentou parecer negativo sobre outras emancipações. Contudo, no momento da sanção do executivo ao projeto de lei 741/92, que criava nove novos municípios, apesar do parecer contrário a sete dessas emancipações, o governador não se opôs a sancionar integralmente a lei (SÃO PAULO, 1993). No governo seguinte, o governador Covas (PSDB), por indiferença ou reconhecimento de sua incapacidade, não ofereceu nenhuma resistência explícita à criação de 20 novos municípios.

<sup>34</sup> Certamente poderia ser invocada, para contrariar essa afirmação, a "*não decisão*" dos parlamentares. Isto é, a grande quantidade de demandas que não chegaram a uma deliberação final pela Assembléia Legislativa, sobretudo no caso de São Paulo. Como não foi possível obter a informação sobre o ano (legislatura) que essas demandas ingressaram no parlamento, não há como saber se a "*não decisão*" fez parte de uma estratégia contrária às emancipações, decidida pelo executivo ou pelos legisladores estaduais. Ou, ainda, se essas demandas não tiveram decisão final porque ingressaram no parlamento em período próximo ou mesmo posterior à promulgação da Emenda Constitucional 15/96. A existência de uma PLC na Câmara Federal procurando regulamentar a emenda, apresentada em 1996 e de autoria do deputado federal Edinho Araújo (PMDB/SP), é uma indicação de que a alteração constitucional inviabilizou solicitações emancipacionistas paulistas (ARAÚJO, 1996). Portanto, possivelmente, decisões favoráveis à criação de municípios poderiam continuar a ser tomadas pelos deputados estaduais de São Paulo.

Quando o executivo estadual procurou deter a criação de novos municípios, através de vetos derrubados às leis de criação de município ou de tentativas frustradas de redefinir a regulamentação estadual, confrontou-se com a disposição da maioria dos parlamentares estaduais, sensibilizados pela pressão dos grupos locais, em atender suas expectativas eleitorais futuras. Em Santa Catarina e São Paulo, a presença de deputados municipalistas e a imposição das primeiras derrotas ao executivo foram determinantes para a autonomia do legislativo durante toda a década de noventa. Juntou-se a isto o contexto institucional, que favorecia as emancipações pela incapacidade do executivo ou de parlamentares contrários limitar o ingresso de novos pedidos de emancipação na assembléia.

Aparentemente, a lógica deliberativa na criação de municípios seguiu um padrão dominante em Santa Catarina e São Paulo: se o pedido de criação do município não ameaçasse os interesses de algum deputado com poder de deliberação nas comissões, o plebiscito seria aprovado pelo plenário; se a votação plebiscitária fosse favorável à emancipação, a lei de criação do município seria promulgada, mesmo que violasse a regulamentação estadual ou houvesse oposição do executivo. Por ser uma lei de iniciativa popular, escudada em uma consulta aos eleitores e desvinculada, pelo menos diretamente, da patronagem de um deputado individual, a aprovação e promulgação das leis ordinárias de criação de municípios não se tornou objeto de negociação fisiológica ou programática entre os poderes executivo e legislativo. Com a maioria dos deputados seguindo essa lógica, mesmo quando o executivo possuía apoio de uma coalizão majoritária no parlamento, barganhas ou ameaças de retaliação tiveram pouco espaço na determinação do jogo entre os atores políticos estaduais.

Como já foi argumentado anteriormente, a continuidade do ritmo emancipacionista, determinado pela autonomia decisória da Assembléia Legislativa, a despeito da existência de oposição do executivo decorreria: da ocorrência sistemática de coalizões governistas minoritárias ou majoritárias e frágeis; da transposição de uma legislatura a outra de um legado sobre as decisões políticas; da definição de uma regulamentação estadual permissiva às emancipações ou de casuísmos legais; da

existência de mecanismos institucionais como a exclusividade da iniciativa popular no pedido de emancipação; e das expectativas eleitorais futuras da maioria dos deputados estaduais. Isto permitiu que a maioria parlamentar votasse favoravelmente às emancipações. Não pela expectativa de uma conquista eleitoral relevante no distrito emancipado, mas pelo receio de uma perda difusa de votos que colocasse em risco uma futura reeleição.

Os resultados das eleições, para a Assembléia Legislativa de Santa Catarina e São Paulo, em 1998, demonstram a pouca relevância da votação nos distritos emancipados para a reeleição dos deputados estaduais. Isto reforça a proposição sobre a decisão da maioria dos parlamentares ser dependente da expectativa de ganhos ou perdas eleitorais marginais ao apoiar as emancipações. O desempenho eleitoral, nos municípios instalados em 1997, dos deputados estaduais que participaram da aprovação das emancipações foi, em média, o seguinte: em Santa Catarina, os deputados obtiveram 2,8% (728 votos) de sua votação total em 16 dos 33 municípios instalados em 1997, mas somente conseguiram um resultado superior a 50 votos em dois desses municípios emancipados;<sup>35</sup> e, em São Paulo, os deputados obtiveram 0,2% (90 votos) de sua votação total em cerca de 4 dos 20 novos municípios, porém, em nenhum desses municípios os deputados teriam, em média, obtido mais de 50 votos.

Isto significa que para a maioria dos deputados estaduais, catarinenses e paulistas, que concorreram à reeleição, os votos conquistados nos novos municípios tiveram um caráter marginal em sua votação total. No caso de São Paulo, dado o número de municípios do estado, a irrelevância do eleitorado dos novos municípios e a quantidade de vagas na Assembléia Legislativa, os votos conquistados nos distritos emancipados são marginais para, no máximo, uma meia dúzia de parlamentares. Para a imensa maioria dos deputados paulistas, a votação conquistada nesses novos municípios foi totalmente irrelevante. No entanto, a maioria dos deputados aprovou sistematicamente as emancipações municipais.

Em Santa Catarina, dos 40 deputados estaduais eleitos em 1994, 27 concorreram à reeleição em 1998, sendo que 23 mantiveram-se no legislativo catarinense. Em São Paulo, dos 94 deputados, 58 concorreram à reeleição, sendo que 39 foram reconduzidos ao legislativo paulista. Para todas as candidaturas vitoriosas, a contribuição dos votos nos novos municípios não influenciaria no resultado eleitoral final. Isto é, nenhum deputado estadual, catarinense ou paulista, teria sido derrotado se não tivesse obtido os votos nos novos municípios.

Como é razoável supor que a maioria dos deputados decidiu pela criação dos novos municípios sem a expectativa de expressivos benefícios eleitorais futuros, é possível deduzir que o apoio desses parlamentares às emancipações esteve ligado a um tipo específico de estratégia eleitoral. O alto grau de indeterminação, sobre a quantidade de vagas que cada partido ocupará e a votação individual dos candidatos de cada partido ou coligação, acrescido ao fato de que candidatos perderam eleições ao legislativo por dezenas de votos, estimularia os deputados a recear por qualquer perda marginal de votos. Neste sentido, caso o parlamentar viesse a se opor às emancipações, a retaliação dos eleitores locais seria um resultado logicamente esperado.

Isto parece mais correto, dado que os novos municípios emancipados em 1997 nesses estados são todos micromunicípios. Individualmente, nenhum destes teria a capacidade de eleger ou mesmo contribuir de forma decisiva para a eleição de um deputado estadual. A soma de todos os votos dos novos municípios, instalados em 1997, representa em Santa Catarina, pouco mais de 1% do eleitorado estadual e, em média, cada um desses municípios teve somente cerca 1.462 votos destinados a candidatos que concorreram à assembleia. No caso de São Paulo, o eleitorado desses municípios é ínfimo. Os novos municípios representam menos de 0,01% do eleitorado estadual e cada um desses proporcionou, em média, 875 votos para a eleição de 1998 à Assembleia Legislativa.

---

<sup>35</sup> Resultados extremamente semelhantes aos verificados entre os deputados estaduais do Rio Grande do Sul, membros da CAM, que concorreram à reeleição. Ver dados da votação dos deputados

Além disto, mais do que satisfazer à patronagem eleitoral de um deputado estadual, supostamente responsável pelo sucesso da demanda emancipacionista, a concentração dos votos nos novos municípios segue uma lógica de *distritalização* dos votos. É comum que candidatos sem mandato na assembléia sejam os mais votados nos distritos emancipados. Ou seja, tanto em Santa Catarina quanto em São Paulo, como já havia sido observado no Rio Grande do Sul, os candidatos mais votados nos novos municípios foram, geralmente, aqueles candidatos (deputados concorrendo à reeleição ou outros) que, apresentando-se como *policy brokers*, conseguiram vincular sua eleição à representação de interesses regionais.

## **CAPÍTULO 6 – CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS NA BAHIA E EM PERNAMBUCO: DESCRIÇÃO, CONTEXTO INSTITUCIONAL E PROCESSO DECISÓRIO**

### **6.1 – Introdução**

Menos de 5% dos novos municípios criados no Brasil após a promulgação da Constituição de 1988 foram instalados na Bahia e em Pernambuco: 51 emancipações (3,7% do total), quase todas no final dos anos oitenta, no território baiano; e 17 (1,2% do total) no território pernambucano. Em quantidade absoluta, a Bahia foi a décima segunda e Pernambuco a décima sétima unidade da federação que mais criou municípios. Em quantidade relativa, os mesmos estados foram, respectivamente, o décimo nono e o vigésimo primeiro quando se mensura o acréscimo que as emancipações geraram ao quadro municipal anterior a 1988.

Estes números, bem menores que os presentes na maioria dos estados, não resultou da indisponibilidade de localidades emancipáveis, nem da falta de motivação emancipacionista entre os membros dos parlamentos estaduais. Os mecanismos que geraram o contexto institucional favorável às emancipações não tiveram o mesmo efeito em todos os estados. Na Bahia e em Pernambuco, diferentemente dos outros estados descritos anteriormente, a menor autonomia dos legislativos estaduais sobre o processo decisório restringiu tanto a produção de regulamentações permissivas quanto a reprodução de decisões que beneficiassem a emancipação dos distritos.

Mecanismos processuais e/ou maiorias governistas nas Assembléias Legislativas permitiram aos executivos estaduais um controle total, na Bahia, ou parcial, em Pernambuco, sobre o ritmo emancipacionista estadual. A ausência de exclusividade da iniciativa popular na proposição do desmembramento municipal inseriu o processo decisório das emancipações na mesma lógica do restante das deliberações legislativas. Isto limitou a capacidade de pressão dos eleitores locais sobre o parlamento e reduziu a possibilidade dos deputados resistir às ameaças de retaliação impostas pelo executivo.

A descrição e interpretação do processo emancipacionista baiano e pernambucano finaliza a exposição da última parte da tese. Como nos dois capítulos anteriores, procurarei demonstrar que, em conjunto, diversos fatores explicariam a maior ou menor intensidade emancipacionista de cada estado. Os principais seriam: a disponibilidade de localidades emancipáveis, as determinações institucionais, os resultados eleitorais ou as alianças políticas que formaram as coalizões governistas na assembléia e a interação executivo/legislativo. A limitação na autonomia da Assembléia Legislativa, resultante desses determinantes, seria o fator preponderante no estancamento do potencial emancipacionista dos dois estados tratados neste capítulo.

Procurarei demonstrar como isso ocorreu através de uma abordagem histórico-institucional do processo emancipacionista direcionada à análise das relações entre o executivo e o legislativo e da produção legal dessa resultante. Para tanto, a exposição divide-se em três seções: 1) uma descrição dos novos municípios baianos e pernambucanos; 2) a seguinte direcionada à interpretação dos mecanismos presentes nas regulamentações estaduais; 3) e a última envolvendo a interação executivo/legislativo, as estratégias dos atores e o processo decisório nos dois estados.

## **6.2 – Breve Histórico e Descrição Geral das Emancipações Municipais**

Como na maioria dos estados brasileiros, tanto na Bahia quanto em Pernambuco a ditadura militar significou a suspensão total da fragmentação municipal. No caso de Pernambuco, além de nenhuma nova ocorrência de emancipação, 18 municípios foram extintos.<sup>1</sup> Também seguindo o padrão da maior parte das unidades da

---

<sup>1</sup> No início do Regime Militar, na década de sessenta, ocorreu a extinção de 458 municípios em treze estados diferentes (AM, MA, PI, CE, RN, PB, PE, AL, SP, SC, RS, MT e GO). Duas unidades da federação concentraram a imensa maioria das anulações dos atos de criação de municípios: no Amazonas e no Ceará foram extintos, respectivamente, 252 e 162 municípios, 90% do total. Em Pernambuco, terceiro estado em número de anulações, foi anulada a criação de 18 novos municípios em 1964, em virtude de Acórdãos do Tribunal de Justiça resultantes de vários Mandados de Segurança. Quatro desses foram recriados nas décadas de oitenta e noventa: Abreu e Lima (reincorporado ao município de Paulista e recriado em 1982), Camarajibe (São Lourenço da Mata, 1982), Lagoa do Carro (Carpina, 1993), Santa Cruz da Baixa Verde (Triunfo, 1993) (IBGE, 1980:51-2).

federação, as décadas de cinquenta e sessenta, sobretudo nos anos que antecederam o golpe militar, registraram a maior frequência de emancipações nesses estados. Na Bahia e em Pernambuco, mais de 2/5 das municipalidades hoje existentes foram criadas nesse período (ver TABELA 6.1).

TABELA 6.1 - Quantidade de Municípios na BA e em PE por Década (1900/2000)

UF	Municípios	1900	1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990 <sup>(*)</sup>	2000
BA	Existentes	111	113	118	132	145	147	198	336	336	415	417
	Criados na Década	2	5	14	13	2	51	138	0	79	2	
	(%) Crescimento na Década	2%	4%	12%	10%	1%	35%	70%	0%	24%	0%	
PE	Existentes	53	54	54	78	83	89	121	164	164	167	184
	Criados na Década	1	0	24	5	6	32	43	0	3	17	
	(%) Crescimento na Década	2%	0%	44%	6%	7%	36%	36%	0%	2%	10%	

FONTES: IBGE.

(\*) Os dois novos municípios baianos (Barrocas e Luís Eduardo Magalhães), indicados na coluna 1990, tiveram a promulgação da lei de criação em 2000 e foram instalados em 2001, após as eleições municipais.

Períodos tão férteis em criação de novos municípios só ocorreram, na Bahia, durante a década de oitenta e, em Pernambuco, nos anos vinte. Portanto, ao contrário das unidades da federação descritas nos capítulos anteriores, as emancipações da década de noventa tiveram pouca ou nenhuma relevância numérica e proporcional na definição do quadro municipal dos dois estados, sobretudo para a Bahia.

Os estímulos das transferências intergovernamentais à população e às lideranças locais e o contexto institucional favorável, nos períodos democráticos anterior e posterior ao regime militar, estiveram presentes na Bahia e em Pernambuco como em todos os outros estados da federação. Da mesma forma, nesses dois estados também não houve oposição à retomada do processo emancipacionista no início da década de oitenta. Na Bahia, em 1986, foram emancipados 30 municípios. Portanto, dentro das regras da LC federal 01/67. Em Pernambuco, nesse mesmo período, somente três municípios foram criados, todos em 1982.<sup>2</sup>

Na Bahia, o histórico recente da criação de municípios possui características muito distintas dos estados abordados anteriormente, em virtude da grande capacidade

<sup>2</sup> Ver lista completa das emancipações na BA e em PE nas TABELAS A6.1 e A6.2 (ANEXO 6).

do executivo determinar o ritmo do processo emancipacionista. Durante toda a década de oitenta, somente o Rio Grande do Sul criou mais municípios que a Bahia. Se limitarmos a comparação ao período anterior à última constituição federal, a Bahia também havia sido o segundo estado com maior quantidade de emancipações, atrás apenas do Mato Grosso. Enquanto as regras de repartição do FPM beneficiavam as unidades federadas que criassem municípios, os governadores baianos (João Durval Carneiro/PDS, em 1985, e Nilo Coelho/PMDB, em 1989)<sup>3</sup> nunca se negaram a promulgar as leis de criação de municípios aprovadas pela Assembléia Legislativa. Inclusive quando essas emancipações transgrediam a regulamentação vigente.<sup>4</sup>

Na década de noventa, quando a repartição do FPM ficou restrita aos municípios do próprio estado, o governador Antônio Carlos Magalhães (PFL) conseguiu impedir qualquer nova emancipação. Nenhum novo município foi criado, a despeito de decisões anteriores do legislativo e de protestos dos deputados estaduais favoráveis às emancipações. Somente no final dessa década dois municípios foram emancipados. Todos com o consentimento do então senador Antônio Carlos Magalhães (PFL), através da aprovação de leis que violaram os princípios da Emenda Constitucional 15/96.

De fato, como pretendo descrever nas seções posteriores, a interrupção das emancipações baianas parece resultar não só de mecanismos institucionais, mas da grande ascendência desse líder político baiano sobre o poder judiciário e, posteriormente, sobre quase todas as esferas políticas do estado. Isto fica mais claro quando se verifica que os interesses emancipacionistas eram muito consistentes no legislativo estadual. A Bahia, tal qual Santa Catarina, havia institucionalizado sua regulamentação das emancipações de forma precoce. A lei complementar foi editada antes mesmo da Constituição do Estado ser promulgada. Além disto, as demandas por

---

<sup>3</sup> O governador Nilo Coelho (PMDB), eleito como vice-governador, ocupou o cargo devido à candidatura de Valdir Pires (PMDB) a vice-presidente na chapa com Ulisses Guimarães.

<sup>4</sup> A maioria dos novos municípios baianos enquadravam-se nas exigências mínimas das leis complementares (federal e estadual). Entretanto, segundo o Censo 1991 (IBGE), pelo menos sete municípios, quatro em 1985 (Gavião, Jussari, Guajeru e Nordestina) e três em 1989 (Feira da Mata, Lajedo do Tabocal e Apuarema), não possuíam a população mínima exigida para sua emancipação.

emancipações nunca foram banidas do parlamento estadual. Apenas mantiveram-se em compasso de espera em virtude da submissão da maioria dos legisladores ao executivo.

Em Pernambuco, com exceção das três emancipações do início dos anos oitenta, somente depois de promulgada a regulamentação estadual ocorreu novamente a criação de novos municípios. Destes, nove foram instalados em 1993 e outros oito em 1997. Mesmo não tendo um controle tão amplo sobre o processo emancipacionista, como na Bahia, o executivo pernambucano foi mais capaz de limitar os surtos emancipacionistas que seus congêneres dos outros três estados descritos. Além de restringir a atuação emancipacionista de sua base de apoio parlamentar na assembléia, o governador Miguel Arraes (PMDB/PSB), em seus dois mandatos, conseguiu limitar a criação de municípios pela edição de leis complementares extremamente restritivas.

Devido às exigências legais, o estoque de distritos emancipáveis nunca foi expandido a ponto de pressionar drasticamente a pauta decisória do legislativo pernambucano. Além disto, na legislação estadual há mecanismos impedindo que as demandas locais se convertam diretamente em projetos de lei. Portanto, a aprovação dessas leis é incorporada, pela subscrição de um deputado estadual, à barganha intraparlamentar pela mediação clientelista com os eleitores locais. Mesmo com esses obstáculos, a ausência de maiorias governistas sólidas na assembléia determinou, eventualmente, uma certa autonomia do legislativo estadual no processo de criação de municípios. Com ou sem o total consentimento do executivo, a negociação parlamentar produziu dezessete novos municípios em Pernambuco nos anos noventa, alguns destes sem apresentar os requisitos mínimos exigidos pela legislação complementar.<sup>5</sup>

O processo emancipacionista da Bahia e de Pernambuco gerou uma situação municipal totalmente distinta dos outros estados abordados. A capacidade do executivo em restringir a atuação dos parlamentares e a maior rigidez da regulamentação estadual evitou a multiplicação dos micromunicípios nesses dois estados (ver TABELA 6.2).

---

<sup>5</sup> Em 1993, três municípios pernambucanos foram criados com menos de dez mil habitantes, portanto, sem apresentar o requisito populacional mínimo: Quixabá, Vertente do Lério e Jucati. Em 1997 somente um município, Santa Filomena, foi criado sem a população mínima.

TABELA 6.2 - Municípios da BA e de PE (1997) – Por Faixas de População e Área (km<sup>2</sup>)

População	(BA)			(PE)		
	Municípios	(%)	Σ(%)	Municípios	(%)	Σ(%)
<= 2.000	0	0%		0	0%	
2.001 – 3.000	0	0%	0%	0	0%	0%
3.001 – 4.000	3	1%	1%	1	1%	1%
4.001 – 5.000	5	1%	2%	1	1%	1%
5.001 – 10.000	60	14%	16%	21	11%	13%
> 10.000	347	84%	100%	161	88%	100%
TOTAL	415	100%		184	100%	
Área	Municípios	(%)	Σ(%)	Municípios	(%)	Σ(%)
<= 50	1	0%		5	3%	
51 – 100	5	1%	1%	22	12%	15%
101 – 200	31	7%	9%	35	19%	34%
201 – 500	107	26%	35%	70	38%	72%
> 500	271	65%	100%	52	28%	100%
TOTAL	415	100%		184	100%	

FONTE: IBGE, Contagem 1996.

A princípio, esse contraste poderia ser interpretado com uma característica regional, com o Sul/Sudeste concentrando uma maior quantidade de micromunicípios e um viés emancipacionista mais acentuado. Isto não é verdadeiro, dado que outros estados nordestinos possuem quadros municipais semelhantes aos estados do sul do país.<sup>6</sup> A distribuição dos municípios por faixas populacionais não é determinada por variáveis sócio-econômicas ou regionais, mas pelas instituições políticas e pelo processo decisório estadual.

Os estados da Bahia e de Pernambuco possuem poucos micromunicípios porque estes não podem ser criados legalmente. E os atores políticos que poderiam desejar criá-los, transgredindo a legislação, não tiveram condições para tanto. Neste sentido, ao contrário do que ocorreu em SC, RS e SP, a fragmentação municipal baiana e pernambucana não significou o fracionamento dos pequenos municípios do interior.

<sup>6</sup> Não existe um padrão único na distribuição dos municípios por faixas de população entre os estados do Nordeste ou entre os estados de outras regiões brasileiras, mesmo que os dados da Região Sul sejam mais homogêneos. Bahia e Pernambuco, por exemplo, só possuem distribuição semelhante a outro estado nordestino: o Ceará. Além disto, também apresentam o mesmo padrão do Rio de Janeiro, Espírito Santo e Amazonas. Já estados como Paraíba, Rio Grande do Norte e Piauí possuem um quadro municipal semelhante a Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Goiás e Tocantins, com uma grande concentração de micromunicípios (IBGE, Contagem 1996).

Inclusive, nesses dois estados, os micromunicípios existentes não foram criados nas últimas duas décadas, mas devem ser o resultado da migração/urbanização que reduziu a população de antigos municípios com economia baseada no setor agrário.

Em virtude disto, não há uma sucessiva redução significativa da população dos novos municípios conforme avançou o processo emancipacionista baiano e pernambucano (ver TABELA 6.3).<sup>7</sup> Na década de oitenta, entre os primeiros municípios criados encontravam-se localidades com população mais expressiva, próxima ou superior a cem mil habitantes: Teixeira de Freitas e Eunápolis, na Bahia; Abreu e Lima e Camaragibe, em Pernambuco. Isto não se repetiu na década seguinte. Excluindo essas poucas exceções, a maioria dos municípios emancipados nos dois estados, em qualquer período, enquadravam-se no mesmo perfil: pequenos municípios com população entre dez e vinte mil habitantes. Mesmo no caso da Bahia, onde em 1990 a regulamentação estadual foi alterada para facilitar as emancipações, não houve uma mudança significativa na população média dos novos municípios.

TABELA 6.3 - Estatísticas Descritivas sobre a População<sup>(\*)</sup>  
dos Municípios Emancipados nas décadas de 80 e 90 na BA e em PE

UF	Estatísticas sobre a População	Ano de Instalação dos Municípios				
		1982/86	1989/90	1993	1997	TOTAL (1982/97)
BA	Média	17.154	13.452			14.858
	Máxima	85.547	70.545			85.547
	Mínima	7.118	6.343			6.343
	Desvio Padrão	13.852	9.524			11.421
	Mediana	13.700	10.978			12.050
PE	Média	64.283		10.621	12.585	19.456
	Máxima	99.407		13.252	17.248	99.407
	Mínima	16.408		7.141	9.371	7.141
	Desvio Padrão	42.944		2.050	2.571	23.926
	Mediana	77.035		11.073	11.979	11.741

FONTE: IBGE, Contagem 1996, Censo 1991.

(\*) Para década de 80 utilizou-se o Censo 1991 e nos anos 90 a Contagem 1996.

<sup>7</sup> Ver TABELAS A6.3 E A6.4 (ANEXO 6).

Além da inexistência de emancipações de micromunicípios, outra característica diferencia Bahia e Pernambuco de outros estados, principalmente quando comparados ao Rio Grande do Sul. Nessas unidades da federação, apesar da exigência de uma população expressiva para uma localidade transformar-se em município, não houve casos em que distritos ou povoados de municípios diferentes viessem a se unir para atingir os requisitos mínimos da regulamentação. Mesmo os dois únicos casos em que ocorreu a fusão de distritos de dois municípios distintos numa emancipação, todos na Bahia, Eunápolis e Teixeira de Freitas, esta associação não teria sido necessária para atingir as exigências legais mínimas.

Como no RS e diferentemente de SC e SP, a legislação complementar baiana e pernambucana não exige que as localidades emancipandas constituam-se primeiramente enquanto distritos. Da mesma forma, em ambos estados não há qualquer exigência formal sobre a distância em relação à sede ou de antigüidade da localidade que pleiteie sua emancipação. Apesar disto, normalmente os novos municípios da Bahia e de Pernambuco eram previamente distritos municipais. No entanto, caso no futuro ocorram novos surtos emancipacionistas nesses estados, a ausência dessas restrições legais permitiria um grande número de combinações para atingir os requisitos legais.

Mesmo que o estoque de localidades emancipáveis seja de difícil mensuração, é possível determinar que há ainda um grande potencial emancipacionista nesses estados. Na Bahia, onde os dois surtos emancipacionistas dos anos oitenta não tiveram continuidade devido à intervenção drástica e extrainstitucional do executivo estadual, ainda permanecem em suspenso várias emancipações já deliberadas pelo parlamento baiano. Como nesse estado houve uma grande dispersão das emancipações pelo território estadual, desde que uma nova composição de forças políticas viesse a ser construída na interação entre legislativo e executivo estadual, seria possível esperar que novas emancipações surgissem em várias regiões do estado: tanto nas mais habitadas, como Recôncavo, Cacaueira e Feira de Santana; quanto nos extremos de pouca densidade populacional, como Planalto Ocidental, Sertão do São Francisco, Chapada Diamantina, Extremo Sul, etc.

Também no caso de Pernambuco o processo emancipacionista só foi suspenso pela intervenção do executivo. Porém, no caso desse estado, através de mecanismos legais e da negociação política direta com o legislativo. No entanto, essa interrupção foi temporária e prescreveu na última eleição municipal. O histórico de criação de municípios, iniciado nos anos oitenta na região metropolitana do Recife e interiorizado na década seguinte, juntamente com demandas emancipacionistas ainda presentes na Assembléia Legislativa, indicam a possibilidade de novas emancipações em Pernambuco. Entretanto, diferentemente da Bahia, onde deliberações legislativas passadas poderiam ser resgatadas, a criação de municipalidades pernambucanas depende, além da configuração de uma posição favorável na relação executivo/legislativo, da capacidade dessas satisfazer as novas regras da emenda constitucional 15/96.

Para finalizar a exposição nesta seção, é relevante abordar alguns aspectos envolvendo os municípios que sofreram a fragmentação em seus territórios. Diferentemente de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul e de forma semelhante ao estado de São Paulo, as emancipações na Bahia e em Pernambuco tiveram uma dimensão menos abrangente e ocorreram preferencialmente em municípios com mais de vinte mil habitantes. Na Bahia, o processo emancipacionista envolveu 149 municípios: 36% do total existente atualmente, com 68 unidades fragmentando-se para a geração de 81 novas municipalidades. Em Pernambuco o processo foi ainda mais restrito, incluindo somente 35 municípios: 19% do total, com 20 unidades locais sendo geradas a partir de outras 15.<sup>8</sup>

Nos dois estados, o impacto das emancipações sobre a transferência do FPM aos municípios fragmentados seguiu trajetórias distintas. Na Bahia a fragmentação

---

<sup>8</sup> Em Pernambuco, entre todos os municípios que sofreram desmembramento em seu território nos anos noventa, somente um possuía menos de 20 mil habitantes: o município de Jupi, com 19.865 hab. (Censo de 1991, IBGE), sendo que depois da emancipação do distrito de Jucati, em 1993, passou a ter 11.645 hab. (Contagem 1996). Na média, os municípios fragmentados do estado tinham: 58.333 hab., nas emancipações cuja instalação dos novos municípios ocorreu em 1993; e 46.803 hab., nas mesmas ocorrências de 1997 (Censo 1991). Ver também as TABELAS A6.5 E A6.6 (ANEXO 6).

municipal ocorreu, geralmente, como em SC, RS, e SP, com ganhos na transferência de receitas fiscais, tanto no novo município quanto naquele que cedeu população para originá-lo. Em Pernambuco o resultado mais freqüente foi o inverso, com a perda de receita dos municípios que foram desmembrados para gerar novas unidades locais.

No entanto, como nesses dois estados o pedido de emancipação precisa ser subscrito por um deputado estadual, o estímulo do FPM não desencadeia nos eleitores locais a mesma capacidade de gerar diretamente os pedidos de emancipação na assembléia. A necessidade de intermediação parlamentar restringe a atuação dos atores locais. Estes se tornam muito dependentes das estratégias eleitorais e políticas dos deputados estaduais para que suas demandas sejam encaminhadas no legislativo. Neste sentido, os mecanismos ligados ao processo de emancipação, tanto na Bahia quanto em Pernambuco, colocam as lideranças e eleitores locais numa posição mais passiva. Isto reduz a eficácia dos estímulos do FPM sobre o ritmo da fragmentação municipal desses estados.

Portanto, a variação na intensidade emancipacionista desses estados não resultou diretamente de uma maior ou menor motivação política dos atores locais. Isto, porque além de ser legalmente vedada a criação de micromunicípios, exatamente os que mais se beneficiam das transferências do FPM, os eleitores locais não possuem autonomia para ingressar com o pedido de emancipação. Em virtude disto, tanto na Bahia quanto em Pernambuco, o ritmo das emancipações foi determinado fundamentalmente pela interação executivo/legislativo. Isto é, supondo que a maior parte dos deputados desejava patrocinar as emancipações por esta ser uma lei que serviria a suas estratégias clientelistas, a intensidade nas emancipações dependeu: 1) da capacidade do executivo, quando este ator foi contrário, em impor seus interesses à maioria parlamentar e 2) da negociação entre os deputados estaduais sobre o conjunto de decisões, emancipações incluídas, que beneficiavam suas clientelas.

### **6.3 – Instituições Políticas Estaduais: o Contexto Institucional e a Criação e Manutenção da Regulamentação das Emancipações Municipais (BA e PE)**

No momento em que a regulamentação estadual das emancipações municipais retornou à esfera estadual, contrariando a lógica dominante na maioria dos estados, os legisladores estaduais da Bahia e de Pernambuco criaram leis complementares com requisitos tão ou mais rigorosos que a legislação proveniente do regime militar.<sup>9</sup> Essa regulamentação restritiva à criação de novos municípios não resultou de uma oposição explícita do executivo estadual às emancipações, nem da falta de interesse de legisladores em encaminhar demandas emancipacionistas, que já existiam em grande número nas Assembléias Legislativas desses estados.

No caso da Bahia, possivelmente, a intensidade emancipacionista da década de oitenta, ocorrida antes de promulgada a regulamentação estadual, tenha motivado uma negociação entre os atores políticos que resultou na decisão por um maior rigor na criação de novas municipalidades. Contudo, talvez o simples desconhecimento dos efeitos que a LC estadual 01/89 geraria tenha levado a maioria dos parlamentares estaduais a aprovar essa lei. Esta lei impedia a aprovação de muitos projetos de emancipação que tramitavam na assembléia. Também é possível que a ação discreta do executivo estadual, através da liderança na assembléia, tenha induzido a maioria governista a apoiar uma regulamentação mais restritiva que a própria LC federal 01/67.

Não há como precisar todos os motivos que levaram os deputados baianos à aprovação da lei complementar com a maior exigência populacional à criação de um município entre todas as regulamentações estaduais: 0,1% da população do estado, ou 12.541 habitantes, segundo o Censo de 1991 do IBGE. Entretanto, o que pode ser verificado a partir da referida lei é o interesse da maioria dos deputados estaduais em viabilizar a continuidade do processo emancipacionista no estado. Como em Santa Catarina, os parlamentares não aguardaram sequer o término do processo constituinte

---

<sup>9</sup> Além da Bahia e de Pernambuco, somente os estados do Mato Grosso do Sul, Rondônia, Roraima e Acre promulgaram a primeira regulamentação tão ou mais restritiva que a LC federal 01/67. Entretanto, em todos esses estados a legislação do regime militar exigia menos de 10 mil habitantes para a criação de municípios: cinco milésimos da população do estado.

estadual. Os deputados aprovaram a regulamentação das emancipações três meses antes de ser promulgada a Constituição do Estado da Bahia. Inclusive, na própria lei complementar 01/89 há a preservação da criação de todos os 48 novos municípios baianos instalados em 1990. Visto que estes foram criados através de leis ordinárias antes da edição da LC e da constituição estadual.

Também na constituição estadual a maioria absoluta dos deputados estaduais baianos expressou seu posicionamento favorável às emancipações. Nas disposições transitórias foi determinada a realização de consultas plebiscitárias em 59 localidades.<sup>10</sup> Entretanto, esses plebiscitos, que deveriam ocorrer no prazo de seis meses após a promulgação da constituição, nunca foram implementados. Isto ocorreu devido à oposição do Governador Antônio Carlos Magalhães (PFL) e de sua influência sobre o TRE da Bahia, órgão responsável pela execução das consultas populares.

Antes disto, porém, os deputados estaduais haviam reafirmado sua posição emancipacionista através da alteração na regulamentação, reduzindo os requisitos mínimos à emancipação municipal. Em maio de 1990, foi promulgada a LC 02/90 que diminuiu sensivelmente, de mais de doze mil para oito mil habitantes, a população mínima necessária às localidades que pleiteavam sua transformação em município.<sup>11</sup>

Tanto a LC 01/89 quanto a LC 02/90 foram sancionadas, sem qualquer veto, pelo governador Nilo Coelho (PMDB), que havia substituído Valdir Pires devido ao afastamento do mesmo para concorrer à vice-presidência da república em 1989. Mesmo que a LC estadual 01/89 fosse mais dura que a LC federal 01/67, comparada à

---

<sup>10</sup> As localidades citadas no Art. 63 das disposições transitórias da Constituição baiana são as seguintes: Stela Dubois, Rômulo Almeida, Ibitira, Pirajá da Silva, Palmira, Irundiara, São Roque do Paraguaçu, Bela Flor, Lagoa Preta, Acupe, Itamira, José Borges, Algodões, Argoim, Pedra Alta, Pereira, Ubiraitá, São José de Itaporã, Caraíbas do Norte, Inúbia, Guarani, Barrolândia, Travessão, Abrantes, São Manoel do Norte, Guaraçú, Lindo Horizonte, Ibiaporá, Tauapé, Bravo, Catolezinho, Suçuarana, Lagoa Grande, Espanta Gado, Rômulo Campos, Sítio Grande, Missão do Aricobé, Cariparé, Pedra Vermelha, Itabatã, Posto da Mata, Ibirijá, Santa Rosa do Pilar, Igara, Saigadália, Baixa do Palmeira, João Amaro, Gonçalves, Canoanópolis, Salobro, Catingal, Cabrália, Iraporanga, Inema, São Mateus, Itamarati, Sambaíba, Caldas do Jorro (BAHIA, 1989:41-2). Sobre os municípios que deveriam ser desmembrados ver a TABELA A6.11 (ANEXO 6).

<sup>11</sup> Sobre os requisitos mínimos à emancipação na BA e PE, ver as TABELAS A6.7 e A6.8 (ANEXO 6).

regulamentação estadual anterior ao regime militar (Lei estadual 140/48), a nova legislação estadual baiana definia requisitos mais permissivos e era muito menos elaborada e criteriosa que a regulamentação vigente entre 1948 e 1967. A aprovação da LC 02/90 permitiu que centenas de decretos legislativos que determinavam a realização de plebiscitos fossem aprovados pelos parlamentares estaduais. Consultas que, tal qual as prescritas na constituição, nunca foram implementadas pelo TRE baiano.

Além disto, no final dos anos oitenta a tramitação dos decretos legislativos e projetos de lei na Assembléia Legislativa foi extremamente facilitada pela presidência da casa. O próprio presidente, deputado Coriolano Sales (PMDB), foi o autor: do PLC 011/89, que gerou a LC 01/89; e da emenda ao PLC 016/89, que originou a LC 02/90, lei responsável pela redução das exigências às localidades emancipandas. O chefe do poder legislativo também notabilizou-se por ser o “campeão” na apresentação de projetos de lei de criação de municípios. Sales foi o autor de, pelo menos, oito das quarenta e nove leis de emancipação aprovadas em 1989 pelo parlamento baiano.<sup>12</sup>

O projeto original apresentado pelo deputado estadual Coriolano Sales era menos rigoroso que a lei complementar aprovada. O fato do PMDB, partido do presidente da assembléia e do governador, possuir a maioria absoluta dos membros do parlamento estadual, aliado à rápida alteração da lei complementar, reforça a hipótese de que o rigor da regulamentação baiana foi superior ao desejado pela maioria dos atores políticos. Possivelmente, esse rigor foi resultado de um equívoco legislativo e não da manifestação dos interesses dominantes no parlamento. Isto fica mais claro quando se verifica que uma emenda restritiva, apresentada pelo deputado Sebastião Castro (PDT) ao PLC 016/89, foi rejeitada pelo plenário da assembléia baiana.

Na Bahia, enquanto o executivo foi indiferente ou favorável às emancipações municipais, os parlamentares estaduais utilizaram casuísmos legais, inseridos na legislação complementar e na constituição estadual, para intensificar o ritmo emancipacionista do estado. Entretanto, nos anos noventa, quando o executivo tornou-

---

<sup>12</sup> Ver a tramitação dos PLC's na TABELA A6.9 e as leis de emancipação na TABELA A6.12 (ANEXO 6).

se um opositor das emancipações, não houve uma batalha entre os dois poderes pela regulamentação da criação de municípios. Algo totalmente distinto do que ocorreu na disputa sobre a regulamentação entre o executivo e o legislativo em: Santa Catarina, com vitórias pontuais de cada lado; Pernambuco; com o predomínio do executivo; e Rio Grande do Sul, com um impasse que manteve inalterada a lei complementar.

A pressão e as ameaças de retaliação do executivo baiano incidiram diretamente sobre a sua base parlamentar de apoio e sobre a justiça eleitoral. Desta forma, sem nenhuma alteração institucional e através de uma maioria sólida e de uma grande ascendência sobre o poder judiciário, o governador conseguiu acabar com a autonomia do legislativo, interrompendo integralmente o processo emancipacionista.

Em Pernambuco, por outro lado, a estratégia do executivo para restringir as emancipações foi alterar a regulamentação estadual. Não podendo confiar integralmente nos membros da coalizão governista na assembléia, o governador Miguel Arraes (PSB), em 1995, encaminhou e aprovou dois projetos de lei complementar. O primeiro, convertido na LC 14/1995, manteve a exigência populacional da LC 01/90: dez mil habitantes.<sup>13</sup> Contudo, essa LC ampliou os requisitos complementares e introduziu dois critérios novos: a necessidade da localidade emancipanda ser um distrito municipal e estar a, no mínimo, 5 km de distância da sede. Isto excluiu a possibilidade de distritos da região metropolitana, bairros e povoados tornarem-se municípios.

Isto não foi suficiente para impedir que novas demandas emancipacionistas fossem convertidas, pelos deputados estaduais, em decretos legislativos autorizando a realização de plebiscitos. Em virtude disto, menos de cinco meses depois o governador apresentou e a maioria absoluta dos parlamentares aprovou a LC 15/95. Esta lei proibiu a tramitação de leis de criação de municípios até 31 de dezembro de 1998. Exatamente o prazo em que se encerrava o mandato do governador Arraes.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> A LC 01/90 foi sancionada pelo governador Carlos Wilson (PMDB), eleito vice na chapa com Miguel Arraes (PMDB) em 1986.

<sup>14</sup> Os projetos de lei que geraram as LC's 14 e 15 /95 foram introduzidos na Assembléia Legislativa pelas lideranças governistas: os deputados estaduais Djalma Souto Maior Paes Junior e Carlos Adilson Pinto Lapa, ambos do PSB.

Sem a grande capacidade de intervenção política do governador baiano, seja sobre sua base de apoio no parlamento ou outros espaços institucionalizados de poder, o executivo pernambucano teve que negociar a alteração da legislação complementar com os deputados estaduais. Para suspender as emancipações o governador Arraes precisou ceder e permitir que alguns municípios fossem criados.<sup>15</sup> Portanto, a perda de autonomia da Assembléia Legislativa sobre o processo emancipacionista não foi imposta, como na Bahia, mas barganhada entre os atores políticos.

Para não correr o risco de ver leis aprovadas ou vetos derrubados, o executivo pernambucano transigiu para aprovar a alteração da legislação complementar. Com isto resguardou-se de derrotas no parlamento ocasionadas por possíveis deserções futuras em sua base de apoio. A aprovação das LC's deve ter necessitado um grande investimento por parte do executivo, dado que isto implicou na paralisação de dezenas de pedidos de emancipação apresentados pelos parlamentares de Pernambuco. Entretanto, a iniciativa legislativa e a pressão do executivo sobre sua base parlamentar garantiram que esses pedidos não chegassem a ser convertidos em decretos legislativos autorizando a realização dos plebiscitos. Se isto tivesse ocorrido, provavelmente, Pernambuco teria criado outros municípios além dos oito que foram instalados em 1997.

A capacidade do executivo interromper o processo, controlando a ocorrência de emancipações, foi absoluta na Bahia e parcial em Pernambuco. Apesar dessas diferenças, o processo emancipacionista baiano e pernambucano seguiu uma lógica muito distinta dos outros três estados descritos nos capítulos anteriores. No Rio Grande do Sul, em Santa Catarina e em São Paulo, durante os anos oitenta e noventa, o poder legislativo sempre manteve o controle do processo decisório que gerou as emancipações municipais. Nesses estados, todas as tentativas do executivo estadual para deter os surtos emancipacionistas fracassaram e os membros do legislativo conquistaram um alto grau de autonomia sobre a fragmentação municipal.

---

<sup>15</sup> Todas as demandas que já haviam sido objeto de deliberação pelo legislativo pernambucano, com decreto legislativo autorizando a consulta plebiscitária, foram excluídas do rigor das LC's 14 e 15/95.

A maioria dos deputados, em todos os cinco casos descritos, geralmente se manifestou favorável aos desmembramentos. Portanto, seguindo as hipóteses explicativas deste trabalho, a perda de autonomia dos legisladores baianos e pernambucanos deveria resultar: da robustez das coalizões governistas nas Assembléias Legislativas, de mecanismos institucionais presentes na regulamentação estadual e/ou de aspectos gerados na historicidade da interação entre legislativo e executivo estadual.

Os dois estados possuem requisitos muito mais rigorosos à emancipação municipal que a média brasileira, Além disto, distintamente do procedimento previsto na LC federal 01/67 e na maioria das leis complementares estaduais após 1988, as regulamentações estaduais da Bahia e de Pernambuco não determinaram que o eleitorado da localidade emancipanda possuísse o monopólio na iniciativa do desmembramento.<sup>16</sup> No caso da Bahia, os interesses locais são totalmente dependentes da iniciativa de um parlamentar para o encaminhamento da demanda emancipacionista.<sup>17</sup>

Em Pernambuco, os pedidos podem ser encaminhados diretamente pelos eleitores à mesa da Assembléia Legislativa. Entretanto, os deputados estaduais, como em qualquer lei ordinária, têm o direito de iniciar a proposição sem a necessidade de apoio da localidade emancipanda.<sup>18</sup> Como são dotados dessa prerrogativa, seria lógico esperar que os parlamentares individualmente tivessem um maior empenho na

---

<sup>16</sup> Juntamente com a Bahia e Pernambuco, nove estados retiraram do eleitorado local o monopólio da iniciativa emancipacionista. Sete desses (BA, PB, MA, AP, GO, MS e RN) exigem algum aval local à iniciativa legislativa dos deputados estaduais (um percentual dos eleitores apoiando a proposição por "abaixo assinado"). Outros dois (PE e AC) determinam que os parlamentares podem iniciar o processo legislativo sem a necessidade de apoio dos eleitores locais.

<sup>17</sup> Na Bahia, segundo o Art. 3º da LC 02/90 (igual ao Art. 5º da LC 01/89) o procedimento de criação de municípios "*iniciar-se-á mediante requerimento de deputado, instruído com representação subscrita por, no mínimo, dez por cento dos eleitores residentes e domiciliados nas áreas interessadas, com as respectivas firmas reconhecidas*".

<sup>18</sup> Segundo a regulamentação pernambucana, no Art. 2º da LC 01/90, "*o processo de criação de Município terá início mediante representação dirigido à presidência da Assembléia Legislativa, assinada por, no mínimo, 300 (trezentos) eleitores residentes e domiciliados na área que se deseja desmembrar, com as respectivas firmas reconhecidas ou através de projeto de lei de iniciativa do governador do Estado, de qualquer membro ou comissão da Assembléia Legislativa*".

aprovação de uma lei com sua rubrica do que uma iniciativa local sem apadrinhamento. De fato isto pode ser constatado empiricamente. Nenhuma proposição de criação de município ingressou no legislativo de Pernambuco através de solicitação dos eleitores locais, enquanto centenas de proposições foram encaminhadas pelos deputados.

Portanto, aos eleitores das localidades deveria ser mais vantajoso agregar a subscrição de um deputado à sua demanda emancipacionista ao invés de aventurar-se em uma tentativa de encaminhamento do pedido sem qualquer apoio parlamentar. No entanto, na prática nem isto ocorreu. Simplesmente as lideranças locais solicitaram a um parlamentar que o pedido de emancipação fosse encaminhado ou um deputado estadual decidiu apresentar a solicitação emancipacionista por interesse próprio. Ninguém teve o ônus da coleta de assinaturas entre os eleitores locais. Portanto, o pressuposto acima descrito e as evidências empíricas tornam semelhantes os mecanismos institucionais presentes nas legislações complementares baiana e pernambucana.

Desta forma, nos dois estados o encaminhamento do pedido de emancipação não tem o benefício da iniciativa popular nem pode ser determinado diretamente pelas motivações locais derivadas dos estímulos fiscais. A aprovação das leis de criação de municípios tornam-se diretamente vinculadas à barganha intraparlamentar pelo apadrinhamento clientelista. No processo decisório, os eleitores e lideranças locais convertem-se em clientelas cuja capacidade de pressão é dirigida aos *policy brokers* e não ao conjunto dos parlamentares. Portanto, o empenho dos deputados dependerá principalmente da expectativa de seus ganhos eleitorais futuros e não de retaliações com efeitos marginais sobre a votação de todos deputados estaduais.

Na Bahia e em Pernambuco, enquanto os desmembramentos municipais contaram com o apoio ou a indiferença do executivo estadual, o ritmo e a intensidade emancipacionista dependeu da negociação intraparlamentar. No momento em que os governadores tornaram-se opositores, os resultados passaram a ser diretamente dependentes da capacidade do executivo obter apoio da maioria absoluta dos legisladores e da eventual ascendência política do governador sobre outros poderes

estaduais. Nesta situação, os deputados, sobretudo os membros da coalizão governista, que não possuíam benefícios diretos com as emancipações tenderiam a ser muito mais suscetíveis às ameaças de retaliação do executivo. Isto reduziu sua disposição em apoiar os projetos de emancipação de outros parlamentares em troca de apoio futuro à aprovação de demandas clientelistas de suas bases eleitorais.

Portanto, nos anos noventa, devido ao caráter da lei de emancipação e à oposição do executivo, foi o tamanho e solidez da coalizão governista que determinou o ritmo das emancipações municipais nos estados da Bahia e de Pernambuco. Na Bahia, todos os cinco governadores, entre 1982 e 1998, foram simultaneamente eleitos, sempre em turno único, com partidos/coligações que possuíam a maioria absoluta dos membros da Assembléia Legislativa (ver TABELA 6.4). O executivo não precisou fazer alianças posteriores à eleição para conquistar uma maioria que fornecesse a garantia de apoio majoritário no parlamento.

Além disto, durante os anos noventa não houve alternância no poder. Um único partido, o PFL, dominado integralmente por Antônio Carlos Magalhães, opositor ferrenho das emancipações municipais, governou a Bahia. O apoio de uma maioria sólida e relativamente submissa e uma grande ascendência política sobre outras instituições estaduais,<sup>19</sup> somada à existência mecanismos legais que impediam o acesso direto das demandas locais ao processo decisório do legislativo, determinaram a total perda de autonomia da Assembléia Legislativa baiana, sobre a criação de municípios ou qualquer outra deliberação legislativa.

Em Pernambuco, a alternância de partidos no governo estadual e, na década de noventa, a inexistência de coalizões majoritárias sólidas e confiáveis na assembléia, apoiando Joaquim Francisco/PFL ou Miguel Arraes/PSB, restringiu a capacidade do executivo interromper as emancipações. Sem uma maioria sólida para apoiar a posição contrária à criação de municípios, tal qual em Santa Catarina o executivo teve que

---

<sup>19</sup> A grande submissão dos deputados estaduais alinhados ao governo estadual ou, no caso, à liderança política de Antônio Carlos Magalhães, foi repetida constantemente por todos os deputados entrevistados na Assembléia Legislativa baiana. O grau dessa dominação é mais bem descrito numa afirmação de um deputado governista: "*ser deputado é uma espécie de cargo de confiança de ACM*".

negociar com o parlamento a alteração da regulamentação estadual para restringir o processo emancipacionista. Contudo, ao contrário do que ocorreu no estado sulista, esse objetivo foi mais bem alcançado.

TABELA 6.4 - Governadores e Deputados Estaduais Eleitos por Partido – BA e PE (1982/1998)

UF	ELEITOS/PARTIDOS	1982	1986	1990	1994	1998
BA	Governadores por Partido	(PDS) João Durval Carneiro	(PMDB) Valdir Pires	(PFL) Antônio Carlos Magalhães	(PFL) Paulo Souto	(PFL) Cesar Borges
	<u>Deputados por Partido</u>					
	PC do B		1	1	1	1
	PDS/PPR/PPB	40		1	2	6
	PDT		2	1	4	1
	PFL		22	21	19	23
	PL			6	7	4
	PMDB	23	34	15	9	4
	PMN				1	
	PP				3	
	PRN			6		
	PSB			2	1	4
	PSC					3
	PSDB			5	7	4
	PT		1	3	5	6
	PT do B					1
	PTB		3	2	4	5
PV					1	
	Total	63	63	63	63	63
PE	Governadores por Partido		(PMDB) Miguel Arraes	(PFL) Joaquim Francisco	(PSB) Miguel Arraes	(PMDB) Jarbas Vasconcelos
	<u>Deputados por Partido</u>					
	PCB			1		
	PC do B					1
	PDC		2			
	PDS/PPR/PPB		1	1		3
	PDT		6	6	4	1
	PFL		18	15	17	12
	PL			4	2	1
	PMB		3			
	PMDB		19	8	5	4
	PRN			5		
	PSB			4	16	12
	PSC					2
	PSDB			2	2	6
	PSDC					1
	PSL					1
PT			2	2	3	
PTB			1	1	2	
	Total		49	49	49	49

FONTE: Assembléia Legislativa/BA, Assembléia Legislativa/PE e TRE/PE

Creio que a ausência de um grande volume de demandas emancipacionista, ocorrendo a despeito da posição do governador e dos deputados, permitiu que não houvesse uma posterior revisão da regulamentação. Isto é, caso os eleitores locais tivessem a exclusividade da iniciativa, provavelmente dezenas de pedidos de criação de municípios teriam coagido os deputados a quebrar o acordo com o executivo, seja pela alteração da lei complementar seja pelo desmembramento ilegal de municipalidades. A pressão dos eleitores durante o ano eleitoral seria, possivelmente, mais persuasiva que qualquer retaliação de um governador desgastado e no fim de mandato.

Com estratégias diferenciadas, os executivos baiano e pernambucano obtiveram êxito onde os governadores dos outros três estados não foram capazes. Entretanto, apesar da interrupção das emancipações nesses dois estados, dada a disponibilidade de localidades com potencial emancipando e a existência de demandas reprimidas, há ainda um expressivo potencial emancipacionista presente.

No futuro, caso existam condições políticas para tanto, pelo menos 39 distritos na Bahia e 13 em Pernambuco poderiam solicitar sua emancipação (ver TABELA 6.5). Como, na Bahia, não é necessário que a localidade seja anteriormente um distrito para que um desmembramento ocorra e é possível que distritos ou localidades sejam agregados para atingir os requisitos legais mínimos, é provável que o estoque de localidades emancipáveis desses estados seja muito superior ao descrito na tabela.

TABELA 6.5 - Estoque de Distritos Emancipáveis na BA e em PE<sup>(\*)</sup>  
Segundo os Requisitos Mínimos da LC Estadual 01/89, 02/90 (BA) e LC 01/90 (PE)

LC's	(BA)		(PE)
	LC 01/89	LC 02/90	LC 01/90
Requisito Mínimo <sup>(**)</sup> (habitantes/eleitores)	12.541	8.000	10.000
Distritos Emancipáveis	10	39	13

FONTE: IBGE (Contagem 1996), Legislação Estadual.

<sup>(\*)</sup> Os dados sobre os distritos da BA e de PE foram retirados da Contagem 1996 (IBGE), tendo sido excluídos os distritos emancipados em 1997 e 2001, o que resultou num total de 334 distritos na BA e 147 em PE.

Certamente, as imposições presentes na Emenda Constitucional 15/96 poderiam limitar drasticamente a ocorrência de novas emancipações. Mesmo que isso não tenha ocorrido até este momento. Pelo menos no caso da Bahia, onde dois municípios foram criados sem que as restrições presentes na emenda 15/96 fossem sequer observadas. No entanto, caso a constituição venha a ser respeitada pelos atores políticos no futuro, os efeitos do novo contexto institucional diminuiriam a expectativa de novos surtos emancipacionistas. Mesmo com a concordância do executivo estadual, somente alguns casos esporádicos de pedidos de desmembramento teriam um potencial razoável para converterem-se em municípios.

#### **6.4 – Relações Executivo/Legislativo: a Criação de Novos Municípios enquanto Resultado Político Dependente das Instituições Políticas e da Interação entre os Atores Políticos Estaduais**

Entre o final da década de oitenta e os anos noventa, os deputados estaduais encaminharam 161 pedidos de emancipação no legislativo baiano que geraram 51 novos municípios, 49 em 1990 e dois em 2000 (ver TABELA 6.6).<sup>20</sup> Todas as solicitações de emancipação tramitaram com apoio da maioria dos membros das comissões (CEDT e CCJ) e do plenário do parlamento, resultando em decretos legislativos que determinavam a realização de consultas plebiscitárias. Contudo, 110 desses plebiscitos nunca foram realizados pelo TRE/BA e uma consulta que havia sido suspensa em 1990 somente veio a ocorrer no ano de 2000, gerando o município de Barrocas (antes pertencente ao município de Serrinha).

---

<sup>20</sup> Seguindo o modelo apresentado no CAPÍTULO II, até a aprovação final, ocorreriam diversos momentos de decisão (oportunidades de veto) para negar a emancipação municipal: 1) na CEDT/CNM (Comissão Especial de Divisão Territorial/Bahia e Comissão de Negócios Municipais/Pernambuco, legislativo), 2) na CCJ (Comissão de Constituição, Justiça e Redação de Leis, legislativo), 3) na aprovação do plebiscito (legislativo), 4) na votação do plebiscito (eleitorado local), 5) na aprovação do projeto de lei (legislativo), 6) na sanção da lei (executivo), 7) na manutenção/aprovação de um veto do executivo à lei (legislativo) e 8) nas eleições estaduais (eleitorado local). O último momento faria parte indiretamente do processo decisório, através das expectativas dos deputados e do governador quanto à represália ou ao apoio do eleitorado local a suas possíveis futuras candidaturas.

TABELA 6.6 - Resultado dos Pedidos de Criação de Municípios Protocolados na AL/BA e AL/PE

UF	Resultado	(1987-1990) Governo PMDB (Pires/Coelho)	(1991-1994) Governo PFL (Magalhães)	(1995-1998) Governo PFL (Souto)	(1999-) Governo PFL (Borges)	Total
BA <sup>(*)</sup>	- CRIAÇÃO DE NOVOS MUNICÍPIOS	49	-	-	2	51
	- SUSPENSOS NO TRE/BA		111		(-1)	110
UF	Resultado	(1987-1990) Governo PMDB (Arraes/Wilson)	(1991-1994) Governo PFL (Francisco)	(1995-1998) Governo PSB (Arraes)	(1999-) Governo PMDB (Vasconcelos)	Total
PE <sup>(**)</sup>	- CRIAÇÃO DE NOVOS MUNICÍPIOS	-	9	8	-	17
	- PL's QUE TRAMITARAM NA AL/PE <sup>(***)</sup> (PROJETOS DE LEI DE DEPUTADOS ESTADUAIS)	222	107	40		369

FONTE: IBGE, Assembléia Legislativa/BA e Assembléia Legislativa/PE.

- (\*) Segundo a assessoria da CEDT (Comissão Especial de Divisão Territorial, da AL/BA), nenhuma lei de criação de município foi vetada pelo executivo baiano e não houve casos em que o eleitorado local tenha se manifestado contrariamente à emancipação no plebiscito. No entanto, como há informações que relatam a ocorrência de 57 plebiscitos em 1989, é possível que em nove localidades (Iguatemi/município de Livramento, Fairlândia/Ibirataia, Caldas do Jorro/Tucano, Itamarati/Ibirapitanga, Baraúnas/Seabra, Bravo/Serra Preta, Pirajua/Jaguaripe, Quaraçu/Cândido Sales e Paraíso do Rio Pardo/Mascote) os eleitores tenham rejeitado o desmembramento (Novo, 1989:15).
- (\*\*) Em Pernambuco não foi possível obter informações, em documentos ou pela assessoria da CNM (Comissão de Negócio Municipais, da AL/PE), sobre a ocorrência de vetos do executivo a leis de criação de municípios ou de manifestações contrárias do eleitorado local em consultas plebiscitárias.
- (\*\*\*) Dentre os 369 projetos de lei que tramitaram na CNM da AL/PE havia a solicitação de emancipação de 97 distritos diferentes.

No final dos anos 80, quando exercia o mandato de governador Nilo Coelho (PMDB), os deputados estaduais favoráveis às emancipações tiveram total autonomia para encaminhar os processo de criação de municípios. Nesse período, lideranças de todos os partidos com representação no parlamento estadual apoiaram a criação de municípios. Confiantes em sua autonomia e capacidade de deliberação, dado que nunca havia ocorrido oposição do executivo, os deputados estaduais deixaram de acelerar as consultas plebiscitárias, determinadas por decretos legislativos, em 111 localidades na mesma legislatura.<sup>21</sup>

Entretanto, com a eleição de Antônio Carlos Magalhães (PFL), em 1990, a relação entre o executivo e o legislativo mudou totalmente. Eleito com o apoio de uma

<sup>21</sup> No Rio Grande do Sul, esse tipo de equívoco não ocorreu, dado que os deputados estaduais sempre garantiram a realização dos plebiscitos e a criação dos municípios na mesma legislatura, mesmo que a instalação dos distritos emancipada tivesse que aguardar um momento mais adequado. Este foi o caso de 30 municípios que, apesar de criados em 1996, só foram instalados em 2001.

maioria absoluta no legislativo, o governador acabou com o ímpeto emancipacionista dos membros de sua bancada parlamentar. Para conseguir isto, fez ameaças de retaliações e promessas de apoio político e nomeações de correligionários na estrutura administrativa do governo estadual. Desta forma, anulou os interesses emancipacionistas na Assembléia Legislativa. Além disto, impediu que as decisões legislativas da legislatura anterior chegassem à pauta decisória da assembléia reforçadas pelo apelo de decisões plebiscitária. Como a realização das consultas plebiscitária colocaria em risco seu domínio sobre o parlamento, Antônio Carlos Magalhães utilizou sua influência política sobre os membros do judiciário para que o TRE-BA não encaminhasse os plebiscitos.

Para não executar os decretos legislativos que ordenavam as consultas plebiscitárias, o TRE baiano alegou a falta de recursos orçamentários para viabilizar o processo eleitoral. Como a Assembléia Legislativa também não possuía os recursos financeiros para 111 plebiscitos e o executivo negava-se a prover os meios, nenhuma consulta foi realizada. Mesmo onde as lideranças políticas das localidades emancipandas conseguiram arrecadar os fundos necessários para sua viabilização. Com o aval da presidência e da maioria do legislativo, além do apoio da justiça eleitoral, a disputa pela realização das consultas se esticou por toda a legislatura.

A última tentativa dos deputados estaduais opositores ocorreu durante as vésperas da eleição estadual, em 1993. Os opositores eram liderados por Coriolano Sales (PDT), parlamentar que, enquanto presidente assembléia nos anos oitenta, facilitou a tramitação das emancipações. Entretanto, apesar da pressão dos eleitores das localidades emancipandas e do apoio de alguns membros da bancada governista, ACM manteve-se intransigente e o TRE continuou a procrastinar a execução dos plebiscitos (CORIOLANO, 1993; BAHIA, 1993).

As vitórias eleitorais seguintes de ACM ampliaram seu domínio político sobre a Bahia e inviabilizaram qualquer nova tentativa de retomada do processo emancipacionista. Nos anos noventa, ACM conseguiu eleger, entre carlistas e aliados políticos: duas vezes seguidas seus candidatos a governador; a maioria dos deputados

estaduais, federais e todos os senadores; além dos prefeitos da capital e dos principais municípios.<sup>22</sup> Somente no final da década de noventa, através de uma homenagem ao herdeiro político falecido, Luís Eduardo Magalhães, que uma emancipação em um município homônimo pode acontecer tendo o apoio de Antônio Carlos Magalhães. Aproveitando a carona, Barrocas, outro novo município também conseguiu a aprovação durante o momento de menor restrição do líder político baiano.<sup>23</sup>

Portanto, na Bahia o processo emancipacionista pode ser dividido em dois períodos distintos, sendo seu marco divisório a volta ao poder de ACM no início dos anos noventa. Neste sentido, mesmo com a presença de mecanismos institucionais que facilitariam o controle do executivo com uma maioria sólida sobre as deliberações da assembléia, a total interrupção das emancipações baianas só foi possível devido à extensão do poder político de ACM. Sem esse componente, possivelmente o processo decisório teria resultado em negociações semelhantes às ocorridas em Pernambuco, com um controle menor do executivo sobre o ritmo da criação de municípios no estado. Inclusive, caso o executivo tivesse apoiado as emancipações, dada a disponibilidade de localidades baianas, a quantidade de novos municípios teria, provavelmente, números tão impressionantes como os ocorrido em Minas Gerais ou no Rio Grande do Sul.

Em Pernambuco, também no período posterior à Constituição de 1988, os deputados estaduais ingressaram na Comissão de Negócios Municipais da AL/PE com centenas de projetos de lei de emancipação. Nos anos noventa, especificamente, foi proposta a emancipação de 97 distritos diferentes através de 369 PL's. Entretanto,

---

<sup>22</sup> Em entrevistas com deputados estaduais baianos foi possível verificar a ascendência que Antônio Carlos Magalhães possui sobre seus correligionários políticos. Segundo um deputado estadual, que se definia como aliado e “*não fanático*”, “*ACM é um guardião, ele é tudo [legislativo/executivo/judiciário]*”. Para outro deputado “*é importante colaborar, respeitar a liderança de ACM, porque na Bahia se joga com um juiz*”.

<sup>23</sup> A emancipação do distrito de Barrocas já havia sido determinada pela Lei 4.444 (09/05/1985), sancionada pelo Governador Durval Carneiro (PDS), mas o município não foi instalado. Em 1989, novamente os deputados aprovaram a consulta plebiscitária no distrito, mas esta ficou suspensa no TRE-BA até o final da década de noventa. No ano de 2000, aproveitando a concessão do executivo (ou do senador Antônio Carlos Magalhães/PFL) à criação do município de Luís Eduardo Magalhães (antigo distrito de Mimoso D'Oeste, desmembrado de Barreiras por iniciativa da deputada Jusmary Oliveira/PFL), o deputado Jurandi Oliveira (PSC) conseguiu que a criação de Barrocas fosse consumada pela Lei 7.620 (30/03/2000, sancionada pelo Governador Cesar Borges/PFL).

somente dezessete desses originaram novos municípios. A imensa maioria dos PL's não chegou sequer à deliberação do plenário, sendo arquivada nas comissões.<sup>24</sup>

O prolífero ingresso de PL's na CNM está diretamente relacionado ao mecanismo legal, somente existente na regulamentação de Pernambuco e do Acre, que atribui aos deputados a iniciativa de legislar sobre a criação de município independentemente de estarem formalmente instruídos pelo eleitorado local. Em virtude disto, vários parlamentares, por pressão de lideranças ou eleitores locais, por iniciativa própria ou para tentar pegar carona em um projeto apresentado por outro deputado, encaminham um ou mais PL's para emancipação de um mesmo distrito. Caso o projeto fosse aprovado pelas comissões, este iria ao plenário através de um substitutivo com os devidos créditos aos parlamentares que propuseram a criação do município.

A grande quantidade de distritos diferentes com PL's, contrastada ao número resumido de decretos legislativos determinando as consultas plebiscitárias, indica a seletividade muito acima da média dos estados das comissões e do plenário da assembléia de Pernambuco. Creio que, pelo menos, três fatores relacionados à regulamentação estadual tenham determinado essa diferença.

Primeiro, o rigor da LC 01/90 limitou muito a atuação dos deputados na proposição de emancipações. Nos dados do IBGE (Contagem 1996), cerca de 1/3 dos PL's se referiam a distritos que não tinham sequer metade da população mínima exigida pela LC 01/90. Possivelmente, alguns parlamentares só ingressavam com o projeto para responder a uma demanda do eleitorado ou de correligionários políticos. Contudo, estavam cientes do improvável sucesso na tramitação da proposição.

Segundo, devido à total personalização dos PL's, a aprovação dos mesmos tenderia a valorizar seus autores junto às clientelas beneficiadas pela criação dos municípios. Nesta lógica, as leis de emancipação entrariam na negociação entre os

---

<sup>24</sup> Não foi possível obter informações detalhadas sobre a tramitação dos PL's de emancipação apresentados pelos deputados na Assembléia Legislativa de Pernambuco. Segundo dados obtidos na CNM e em outros setores da assembléia, não teriam ocorrido casos em que consultas plebiscitárias tivessem negado a emancipação ou que PL's que chegassem ao plenário tivessem sido rejeitados pelos deputados ou vetados pelo governador. Sobre os PL's ver também a TABELA A6.13 (ANEXO 6).

deputados junto com todas as outras leis clientelistas. Constituir maiorias para aprovar as leis dependeria, portanto, tanto da disponibilidade de recursos para outras leis de deputados que não teriam benefícios diretos com as emancipações quanto da ausência de disputa de votos entre deputados na mesma base eleitoral que seria fracionada.

Terceiro, mesmo quando a barganha intraparlamentar fosse bem sucedida, a identificação da autoria da lei de emancipação facilitaria a retaliação do executivo quando este ator fosse contrário às emancipações. Deputados da base governista teriam duas perdas ao apoiar PL's de membros da oposição: o benefício eleitoral de seus concorrentes e a ameaça de falta de apoio do executivo a suas demandas por cargos ou verbas para sua base eleitoral. No caso de PL's de membros da coalizão governista, aprovar um desmembramento sem o apoio do executivo seria válido somente quando a pressão dos eleitores locais fosse maior que os benefícios advindos do alinhamento político com o governo. Em virtude destes constrangimentos, somente diante de governos muito desgastados ou com uma base minoritária e frágil deveria haver um grande crescimento no ritmo emancipacionista.

Beneficiados pelos efeitos dos mecanismos legais, mesmo quando não contavam com o apoio de coalizões governistas com a maioria dos membros do parlamento,<sup>25</sup> a oposição dos governadores à criação de municípios conseguiu restringir e, inclusive, interromper as emancipações no estado. No início da década de noventa, durante o governo de Joaquim Francisco (PFL), os deputados ingressaram com 91 pedidos de emancipação, a maioria originada no final da gestão Arraes-Wilson/PMDB, aprovando somente nove leis que resultaram na instalação de municípios em 1993. No governo seguinte, de Miguel Arraes (PSB), foram 47 proposições. Muitas vindas da legislatura anterior, inclusive de 41 pedidos que anteriormente não haviam logrado

---

<sup>25</sup> Os governadores Joaquim Francisco (PFL, 1991-94) e Miguel Arraes (PMDB, 1995-98) foram eleitos com o apoio de partidos que não conseguiram eleger a maioria dos membros da Assembléia Legislativa de Pernambuco. Além disto, apesar da "regra do situacionismo", após as eleições os governadores não conseguiram formar uma base de apoio majoritária perene no legislativo. No entanto, o governador Arraes, com uma maioria eventual formada no início do seu governo, teve condições de intervir no processo emancipacionista aprovando as LC's 14 e 15/95, que finalizaram o ciclo de desmembramentos municipais no estado.

passar da CNM. Essas proposições converteram-se em oito leis que determinavam o desmembramento dos distritos posteriormente instalados como municípios em 1997.

Logo no início do governo, Arraes obteve êxito em interromper o ciclo de emancipações através da LC 15/95. Isto evitou que o desgaste do curso do mandato e as pressões eleitorais futuras renovassem o ímpeto emancipacionista dos deputados estaduais. Desta forma, mesmo sem contar com o amplo controle do legislativo e a ascendência política que Antônio Carlos Magalhães teve para suspender as emancipações na Bahia, cedendo na negociação com o legislativo Arraes também foi capaz de controlar parcialmente a fragmentação territorial em Pernambuco.

Portanto, com estratégias diferenciadas, o executivo dos dois estados teve o apoio da maioria dos parlamentares que, ao contrário dos outros três estados, não tiveram que contrariar diretamente iniciativas populares, mas interesses de outros parlamentares para interromper o processo emancipacionista. Creio que esse foi um fator fundamental para que, nos estados da Bahia e de Pernambuco, respectivamente, somente 32% e 18% dos pedidos de emancipação que ingressaram no legislativo resultassem em emancipações municipais. Estes índices relativos, comparativamente muito menores que os presentes nos outros três estados, resultaram da incapacidade dos parlamentares tornarem o processo decisório sobre as emancipações uma matéria de exclusiva deliberação legislativa.

Os parlamentares baianos e pernambucanos nunca foram menos *emancipacionistas* que seus congêneres de outros estados. A legislação estadual e, no caso da Bahia, os resultados eleitorais e o extenso domínio político de ACM, é que predispôs a maioria dos deputados a, diante de suas expectativas eleitorais futuras, tornarem-se mais sensíveis às ameaças do executivo do que às pressões dos eleitores dos distritos. Além disto, a proposição de um deputado pela criação de um município estaria relacionada diretamente a expectativa de conquista eleitoral substancial no distrito emancipando. Portanto, seus pares somente teriam estímulo para apoiar o projeto de lei quando pudessem obter ganhos semelhantes por emancipações ou

qualquer outro tipo de lei clientelista. Pois esses parlamentares seriam pouco vulneráveis à retaliação dos eleitores do distrito se recusassem o desmembramento.

A análise nos resultados das eleições para a Assembléia Legislativa de Pernambuco, em 1998, reforça essa compreensão do processo decisório. Cada deputado estadual que concorreu à reeleição obteve o seguinte desempenho eleitoral médio nos municípios instalados em 1997: 2,8% de sua votação total (456 votos) foi conquistada em quatro dos oito novos municípios, porém, somente em 0,5 destes municípios houve mais de 50 votos atribuídos ao deputado. Portanto, diferentemente de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul, para a ampla maioria dos deputados pernambucanos a votação nos novos municípios não foi sequer marginal, mas totalmente irrelevante. Poucos deputados tiveram ganhos de votos substanciais nos novos municípios e estes benefícios foram concentradas em um ou dois destes distritos emancipados.<sup>26</sup>

Em Pernambuco, dos 49 deputados estaduais eleitos em 1994, 33 concorreram à reeleição em 1998, sendo que 23 mantiveram-se no legislativo. Nesse estado, a contribuição dos votos nos novos municípios influenciaria no resultado eleitoral final. Pelo menos um deputado não teria alcançado a reeleição (Diniz de Sá Cavalcanti/PSB) caso não tivesse obtido os votos nos municípios emancipados na década de noventa. Algo que não foi verificado nos outros três estados analisados. Obviamente, essa associação não permite afirmações conclusivas e nem seria possível determinar o comportamento anterior dos parlamentares por resultados eleitorais posteriores. Somente o que isso demonstra são alguns indícios de que a expectativa de ganhos eleitorais relevantes motivou alguns parlamentares a propor a emancipação e negociar com seus pares a aprovação desse tipo de lei.

Apesar de representarem menos de 1% do eleitorado pernambucano, os novos municípios instalados em 1997 possuem, em média, 3.453 votos. Mais do que o dobro dos eleitores dos seus similares de SC, RS e SP. Isto amplia, comparativamente,

---

<sup>26</sup> Ver dados sobre as eleições em PE nas TABELAS A6.14 e A6.15 (ANEXO 6). Não há uma exposição semelhante sobre a BA porque neste estado não ocorreram emancipações no mesmo período.

a importância individual de cada um desses novos municípios para a eleição dos deputados estaduais. Certamente, os parlamentares emancipacionistas devem ter informações disto e também dos ganhos eleitorais anteriores de outros deputados e seus próprios em distritos emancipados por proposições dos mesmos.

Desta forma, propor a criação de municípios em sua base eleitoral seria somente mais uma ação legislativa, tipicamente relacionada à atuação de um *policy broker*. Alguns deputados estaduais poderiam incluir a proposição emancipacionista em sua estratégia eleitoral para reforçar seu papel enquanto representante de interesses regionais. Conseguir aprovar a lei de emancipação, maximizando suas expectativas eleitorais no distrito, dependeria de sua capacidade de barganha no parlamento e de negociação com o executivo para anular as ameaças de retaliação contra si e contra os outros parlamentares que viessem a apoiar a proposição legislativa.

## CONCLUSÃO

Dentre os 5.560 municípios que compõem a República Federativa do Brasil, 1.381 não existiam antes da promulgação da última Constituição. A criação de municípios ocorreu em todas unidades da federação, com exceção do Distrito Federal, que não pode ser dividido em governos locais. Isso significa que 25% de todos municípios brasileiros originaram-se de decisões políticas que ocorreram em todos estados e foram reguladas pela nova institucionalidade constitucional de 1988. A mesma Constituição que atribuiu aos municípios o *status* de ente federativo e o maior grau de autonomia política de toda história republicana brasileira.

A intensidade da recente fragmentação das unidades de governo local, assim como a institucionalização de uma *federação em três níveis*, é um fenômeno político restrito ao Brasil. Essa multiplicação de governos locais não possui qualquer paralelo contemporâneo. Outros países registram somente a ocorrência de alguns eventos isolados, como a criação de *new towns* na França, Austrália, Singapura, etc. Todos resultantes de decisões tomadas pelos governos nacionais com o objetivo de planejar a expansão dos grandes centros urbanos através de novas cidades nos subúrbios. O contrário do que ocorreu no Brasil, onde decisões estaduais geraram milhares de pequenos municípios distantes das grandes aglomerações urbanas.

Nas últimas décadas do séc. XX, a multiplicação de *distritos especiais* nos Estados Unidos foi o único fenômeno que apresentou características similares à fragmentação municipal brasileira. O que há em comum entre esses dois fenômenos é a descentralização do processo decisório, a expressiva quantidade numérica e a razoável disseminação pelo território nacional da criação de novas unidades de governo local. Contudo, como os *distritos especiais* restringem-se à gestão de políticas específicas não é possível compará-los diretamente aos municípios brasileiros. Além disto, diferentemente dos municípios brasileiros, os *distritos especiais* geralmente possuem

um grau muito limitado de autonomia. No Brasil, a autonomia municipal é padronizada e estabelecida pela Constituição Federal. Nos EUA, os distritos e todos os outros tipos de governo local possuem graus diferenciados de autonomia política conforme delegação dos estados. Por fim, esse fenômeno distingue-se do brasileiro porque os outros tipos de governos locais com propósitos gerais (*condados, municipalidades e townships*) ou específicos (*distritos escolares*) não sofreram grandes oscilações numéricas no mesmo período.

Apesar da pouca similaridade, as investigações sobre as causas da criação e a variação quantitativa dos governos locais norte-americanos geraram considerações que possuem alguma relevância (heurística e comparativa) à compreensão da fragmentação municipal brasileira. Ao contrário do que ocorre no Brasil, as transferências intergovernamentais teriam efeitos periféricos na variação da quantidade de governos locais dos EUA. Primeiro, porque os *distritos especiais e escolares* não se beneficiariam das transferências. Segundo, os efeitos desses recursos sobre o orçamento dos outros governos locais seriam marginais. Portanto, as transferências serviriam para a preservação de algumas unidades frágeis e não como estímulo à multiplicação dos governos locais. Além disto, não há uma regra estável sobre as transferências como a presente na Constituição brasileira. Nos EUA os recursos oscilam conforme decisões pontuais dos outros níveis de governo. Portanto, a indeterminação sobre as transferências fiscais não teria como estimular diretamente a fragmentação dos governos locais.

Mesmo não havendo estudos especificamente direcionados ao processo decisório, há um outro elemento comparativo que reforça a explicação da fragmentação dos governos locais pelos efeitos das regras institucionais sobre as decisões políticas. Nos EUA, as políticas tributárias federais e estaduais, que crescentemente limitaram a capacidade dos governos locais cobrar taxas ou impostos, estariam diretamente relacionadas ao incremento no número dos distritos especiais. Isto é, a alteração nas regras tributária induziria os governos locais com propósitos gerais a transferir a administração de políticas específicas aos *distritos especiais*, criando novas unidades

nesse processo. Essas considerações, apesar da grande diferenciação institucional entre Brasil e Estados Unidos, auxiliam na compreensão dos fatores determinantes do processo de fragmentação municipal brasileiro.

A literatura nacional também reúne um razoável esforço descritivo e analítico sobre o processo emancipacionista brasileiro. Os estudos existentes analisaram os seguintes aspectos do recente processo de criação de municípios: os efeitos das emancipações sobre o desenvolvimento local, a evolução numérica dos governos locais, as representações de lideranças políticas locais sobre os motivos das emancipações, a história individual de casos de criação de municípios, os efeitos das transferências fiscais (sobretudo do FPM) sobre as finanças públicas, etc. No entanto, preocuparam-se pouco com a identificação dos determinantes do processo emancipacionista. Os estudos que buscam identificar os fatores determinantes da proliferação de municípios são, geralmente, orientados pela posição ideológica de seus atores ou por princípios valorativos que assumem maior importância do que as evidências empíricas. Além disso, as conseqüências do processo de criação de municípios ocuparam um papel central nessas análises que resultaram em explicações de natureza funcionalista.

As abordagens que produziram essas explicações de natureza funcionalista foram fundamentadas em alguns princípios normativos. A proposição de que *cada comunidade autônoma deve possuir uma estrutura política de governo* serviu como referência para a compreensão das emancipações municipais. Além disto, o argumento de que *quanto mais próximo do cidadão estiver o governo maior a eficácia das políticas públicas e mais viável é o controle democrático do Estado* foi largamente utilizado para defender a fragmentação municipal. Esses princípios foram reforçados pela *constatação* de que haveria um número reduzido de municípios no Brasil, seja em *função* da grande extensão territorial do país ou pela *comparação* com o maior número de governos locais verificados em outros países, como França e Estados Unidos.

Esses pressupostos levaram alguns autores a definir a evolução sócio-econômica como o principal fator determinante das emancipações municipais. O *desenvolvimento* de um novo município contrastado ao *atraso* de uma localidade não

emancipada corroboraria essa explicação. Desta forma, o que foi provavelmente um efeito da política redistributiva, pela alocação de recursos do FPM e não pelo incremento da atividade econômica local, foi visto como um fator determinante do processo emancipacionista. Além disto, esses estudos deram muito pouca ênfase às variáveis políticas na explicação da criação de municípios. Para essa literatura, o sistema político foi *funcional ao desenvolvimento* quando permitiu que o processo emancipacionista transformasse as comunidades em municípios. Por outro lado, o sistema político teria sido *difuncional ao progresso* dessas comunidades e da democracia brasileira quando represou *artificialmente* as emancipações, como ocorreu durante o Regime Militar.

Outro tipo de viés, contrário às emancipações, também pode ser encontrado na literatura. Estas explicações identificaram os *interesses eleitoreiros* dos atores políticos, governadores ou deputados estaduais, como a principal causa da multiplicação de municípios. As principais evidências apontadas por esse tipo de constatação estariam expressas nos interesses e nas práticas políticas dos atores responsáveis pelas decisões que originaram os novos municípios. Essas práticas poderiam ser: *clientelistas*, quando as autoridades eleitas apoiaram a criação de municípios para atender as demandas de suas clientelas, através da alocação de recursos do FPM ou de transferências voluntárias ao eleitorado; ou *fisiológicas*, quando a emancipação destinava-se à ocupação de cargos públicos por correligionários locais nos novos governos. Portanto, os interesses eleitorais dos atores políticos *seriam* os principais determinantes da fragmentação municipal. O efeito do processo, sempre visto como *negativo* pelos autores dessas explicações, seria a fragilização da nascente democracia brasileira pelas seguintes razões: o desperdício fiscal, a limitação no planejamento público, a perda de recursos dos antigos municípios, a pressão por gastos nos novos municípios, a dificuldade de ajuste orçamentário das esferas superiores de governo, o uso predatório dos recursos em novos cargos públicos, etc.

Certamente, a evolução demográfica e sócio-econômica das localidades e, obviamente, os interesses políticos são fatores determinantes da fragmentação

municipal. No entanto, da forma que foram formuladas, essas hipóteses não explicam porque ocorreu a grande intensidade emancipacionista da história política recente e nem porque houve uma significativa variação estadual da mesma. Para a primeira parte da questão, as determinações gerais, algumas explicações encontradas na literatura já haviam apresentado hipóteses razoáveis, contudo, a meu ver, não totalmente elucidativas do problema. Essas avançaram na explanação ao identificar o *regime político* (democracia/ditadura), a transformação na estrutura do federalismo (o *afrouxamento* das regras sobre as emancipações) e a falta de restrição orçamentária (a garantia imediata das transferências governamentais) como variáveis que determinariam uma maior intensidade na criação de municípios.

Como procurei demonstrar, esse tipo de explicação é limitada pelas seguintes razões: tem um viés fatalista sobre o ritmo emancipacionista ao associar democracia com descentralização e esta com as emancipações; não especifica os mecanismos institucionais, endógenos ou exógenos ao processo decisório, que determinaram a variação geral e estadual do fenômeno; não vincula as determinações institucionais ("*regras do jogo*") às decisões políticas estaduais que geraram a fragmentação municipal. Com a incorporação destes fatores à explicação do fenômeno, apresentei as seguintes hipóteses para explicar o processo emancipacionista e a sua variação estadual: 1) o processo emancipacionista brasileiro é resultante de mecanismos institucionais que moldaram um ambiente politicamente favorável às decisões que criaram os municípios; e 2) a variação estadual resultaria: (a) de como a regulamentação alterou a disponibilidade de *localidades emancipáveis*, (b) da natureza da interação executivo/legislativo, (c) do tamanho/tipo da coalizão governista e (d) da existência de dispositivos legais (sobre a iniciativa e a tramitação da proposição) que ampliaram a autonomia do legislativo estadual nesse processo decisório.

A investigação empírica permitiu constatar que o arranjo institucional democrático gerado pela Constituição de 1988, através de vários mecanismos específicos, estimulou a criação de milhares de novos municípios. Mais importante que isso, tornou possível que decisões favoráveis às emancipações predominassem no

processo decisório estadual. Primeiro, porque a consolidação da descentralização fiscal garantiu a estabilidade das transferências fiscais do FPM e dos fundos estaduais de ICMS aos municípios. As regras de repartição do FPM aos municípios do interior, definidas através de Leis Complementares federais, estimularam a população e as lideranças políticas de pequenas localidades a demandar sua emancipação política. A lógica de distribuição do FPM determinou que a fragmentação ocorresse, prioritariamente, entre micro e pequenos municípios. Isto é, quanto menor a população do município desmembrado e da localidade emancipanda, maior o ganho relativo com as transferências pelos habitantes dessas localidades.

A emancipação municipal foi, fundamentalmente, um processo de multiplicação de micromunicípios, não de localidades *mais desenvolvidas* e pertencentes aos municípios mais populosos. Estas raramente demandaram sua emancipação, visto que os ganhos com o FPM não superariam os investimentos, mesmo marginais, que o município poderia destinar a seus distritos. Talvez, dada à ausência de restrições legais e o perfil decisório estadual, esse fator deve ter inibido a abrangência emancipacionista em São Paulo e em algumas regiões de outros estados.

A Lei Complementar Federal 01/67, como a maioria das regulamentações estaduais posteriores à Constituição de 1988, atribuíram ao eleitorado local o direito de iniciar o processo de emancipação municipal. Nestes casos, as proposições determinando a realização dos plebiscitos locais ingressavam na pauta decisória das assembleias sem a necessidade de subscrição de um parlamentar. Esta prerrogativa, a democratização e o crescimento dos recursos destinados aos pequenos municípios pelo FPM estimularam um grande número de lideranças políticas locais a demandar junto aos parlamentos estaduais a emancipação de distritos e outras localidades. Além disto, nos anos oitenta, enquanto o FPM dos municípios do interior era dividido nacionalmente, os governadores raramente apresentaram qualquer oposição a essas demandas. Inclusive, muitos estimularam a ampliação das transferências do FPM aos municípios de seus estados através das emancipações. Na década seguinte, a legislação federal foi alterada e foram criadas cotas fixas de participação do FPM por estado. Apesar disto, as

transferências fiscais continuaram a estimular a emancipação de pequenos municípios. O que essa alteração nas regras do FPM provocou foi a maior oposição do poder executivo às emancipações. Visto que as emancipações aumentaram a pressão por transferências voluntárias e investimentos diretos, seja pela perda de recursos dos antigos municípios, seja pelo crescimento numérico das pequenas municipalidades.

A devolução da regulamentação das emancipações aos estados foi o segundo mecanismo que favoreceu a criação de municípios. Como isto ocorreu quando o FPM era dividido nacionalmente e havia uma cultura política descentralizadora, na maioria das unidades da federação os legisladores decidiram por leis com critérios muito menos exigentes que os encontrados na legislação do Regime Militar. Isto ampliou drasticamente a disponibilidade de localidades emancipáveis e, portanto, a quantidade de proposições de criação de municípios que ingressavam nas assembleias, através de iniciativa dos deputados ou das lideranças locais.

Por último, vários mecanismos legais (federais e estaduais) instituíram uma tramitação dos pedidos de emancipação que atribuiu aos legislativos estaduais um papel preponderante no processo decisório da criação de municípios. Em alguns estados isso predispôs o legislativo a conquistar uma maior autonomia frente ao executivo, mesmo quando existiam maiorias governistas. Todas as demandas emancipacionistas iniciam sua tramitação na assembleia. O parlamento define, por decreto legislativo, sem a necessidade de sanção do executivo, a realização de consultas plebiscitárias. Além disto, a participação popular na proposição legislativa, a prerrogativa exclusiva dos eleitores iniciarem a tramitação do processo e a manifestação popular no plebiscito, limitaram a capacidade de controle do executivo sobre o resultado legislativo. Na maior parte dos casos de votação de leis de emancipação ou de derrubada de vetos do executivo, quando teve que escolher, entre sofrer a retaliação do eleitorado ou do executivo, a maioria legislativa foi mais sensível à pressão dos eleitores.

Em conjunto, todos esses mecanismos legados pela nova institucionalidade democrática brasileira determinaram um contexto institucional extremamente favorável às decisões políticas em prol da criação de novos municípios. Os determinantes gerais

do processo emancipacionista foram: 1) os estímulos fiscais que estimularam os eleitores das pequenas localidades do interior a pressionar os parlamentares pelos desmembramentos, 2) a descentralização da regulamentação que permitiu a atores políticos mais sensíveis à pressão local reduzir os critérios mínimos à emancipação e 3) a centralização do processo decisório no parlamento estadual e o caráter popular da lei de criação de município, que restringiu a capacidade de controle do executivo estadual sobre esse processo decisório. Entretanto, a variação estadual no ritmo e na intensidade da criação de municípios foi determinada por outros fatores: 1) o grau de autonomia do legislativo frente ao executivo estadual, 2) a forma de tramitação legislativa das emancipações municipais e 3) a disponibilidade de localidades emancipáveis em cada estado.

Nos estados em que a prerrogativa de ingresso da proposição legislativa coube exclusivamente ao eleitorado local e coalizões de governo majoritárias e vigorosas nunca foram formadas na Assembléia Legislativa (caso de RS, SC e SP), predominou uma manifestação favorável às emancipações municipais, a despeito dos esforços empregados pelo executivo para inviabilizá-las. Isto ocorreu inclusive no Rio Grande do Sul, onde o executivo dispunha de poder de veto sobre a decisão de realizar os plebiscitos. Nesses estados, a diminuição do ritmo emancipacionista somente foi determinada pelo esgotamento da disponibilidade de localidades emancipáveis. Isto é, pela diminuição de demandas por emancipação que ingressavam na assembléia. Além disto, todas as tentativas dos governadores para alterar a regulamentação estadual e reduzir as demandas locais foram ineficazes. Inclusive em Santa Catarina, onde foi aprovada uma Lei Complementar extremamente restritiva. Casuísmos legais ou derrotas legislativas impostas ao executivo durante a década de noventa mantiveram o controle das emancipações nos legislativos desses estados.

Por outro lado, quando a prerrogativa de iniciar a legislação de emancipação foi atribuída aos legisladores, o executivo obteve sucesso em restringir o ritmo emancipacionista sempre que reuniu um apoio majoritário na assembléia. Na Bahia uma base de apoio majoritária e coesa, aliada à influência política do governador sobre

outras instituições estaduais, determinou a completa paralisação das emancipações, sem qualquer necessidade de redução do estoque emancipável por uma Lei Complementar mais restritiva. Em Pernambuco, mesmo com uma base de apoio menos vigorosa, o executivo também teve a capacidade de restringir as emancipações. Contudo, isto somente ocorreu através de concessões aos parlamentares. O governador aceitou a criação de alguns municípios em troca da aprovação de uma lei complementar que suspendia totalmente as emancipações até o final de seu mandato.

O estudo comparativo entre os estados demonstrou que três fatores foram capazes de interromper o processo emancipacionista nos estados: 1) o esgotamento da capacidade emancipacionista estadual, do estoque de distritos emancipáveis; 2) a oposição de um executivo com apoio de uma coalizão majoritária e sólida no parlamento estadual; 3) a ausência de exclusividade dos eleitores na introdução da demanda emancipacionista, o que retirava o caráter de demanda popular da lei de criação de municípios. Geralmente, para a suspensão total das emancipações os dois últimos fatores devem estar presentes simultaneamente. Como isto raramente ocorreu, o processo de criação de municípios não foi interrompido na maioria dos estados. Diante dos estímulos aos eleitores e às lideranças locais e das expectativas futuras dos deputados quanto a sua carreira política, observou-se um ritmo emancipacionista decrescente somente devido à redução do estoque emancipável.

Também foi possível verificar que a oposição do executivo estadual às emancipações cresceu conforme a criação de municipalidades ampliava a pressão dos novos prefeitos por transferências voluntárias. Nos cinco estados investigados, durante os anos oitenta, somente um governador opôs-se à criação de município. No início da década de noventa, pelo menos quatro dos cinco governadores procuraram restringir o processo. No último período legislativo em que as emancipações ocorreram, somente os governadores que esperavam obter sucesso em sua empreitada resistiram à autonomia legislativa, sendo que: dois (SP e SC) aparentemente reconhecendo sua limitação não enfrentaram o legislativo; dois (BA e PE), com graus de sucesso distintos, controlaram o ímpeto emancipacionista dos parlamentares; e um (RS), com o apoio majoritário e frágil,

foi constantemente derrotado pela maioria emancipacionista da assembléia. Por outro lado, a maioria dos parlamentares estaduais, sempre que foi *pressionada* pela manifestação popular, na iniciativa legal e no plebiscito, raramente alterou sua forma de votar sobre a criação de municípios.

A oscilação entre coalizões governistas majoritárias e minoritárias nos estados gerou, eventualmente, mecanismos permissivos à criação de municípios através de alterações na legislação complementar. Isto manteve constante um alto índice de emancipações no Brasil durante todos os três períodos de criação de municípios posteriores à Constituição de 1988. Alguns estados conseguiram interromper as emancipações, pelo esgotamento do estoque emancipável ou quando o executivo conseguia limitar a autonomia parlamentar. Porém, novas decisões favoráveis à criação de municípios ocorriam simultaneamente em outra unidade da federação, pela alteração da Lei Complementar ou pela eleição de um executivo favorável ou com apoio minoritário na assembléia, ou ambos. Como o ciclo não cessava, tal qual no regime militar o governo federal voltou a intervir para interromper a criação de novos municípios. Sem a alteração do regime político, a recentralização das regras através da Emenda 15/96 alterou o arranjo institucional que favorecia as emancipações. Isto só foi possível porque muitos governadores pressionaram os deputados federais e o executivo federal vinculou a mudança constitucional à estabilidade fiscal.

No entanto, como os estímulos fiscais aos eleitores locais e a lógica sobre as expectativas eleitorais dos parlamentares estaduais não foram modificados, novas decisões favoráveis às emancipações municipais provavelmente ocorrerão após o Congresso Nacional regulamentar a emenda 15/96. Sobretudo se essa nova regulamentação não for extremamente restritiva. Como a emenda estendeu o plebiscito ao eleitorado da sede dos municípios envolvidos no desmembramento, as divisões municipais provavelmente deverão ocorrer em número muito menor que no último período. Porém, devido a essa mesma restrição, as poucas emancipações futuras deverão restringir-se quase que integralmente aos pequenos e micro municípios do

interior. Exatamente os mais frágeis e dependentes do FPM e das transferências voluntárias dos níveis mais abrangentes de governo.

Obviamente, estas e outras considerações expressas nesta tese não encerram a investigação sobre o objeto. A verificação empírica das hipóteses em outros estados, por estudos de caso ou comparativos, contribuiria para aumentar sua precisão explanatória. Certamente, a agregação de novos elementos à explicação permitiria o seu refinamento analítico. Além disto, novos estudos que comparassem os diversos momentos da história republicana brasileira permitiriam precisar o papel dos mecanismos institucionais, da dinâmica populacional e da ocupação territorial na ocorrência da fragmentação municipal. Como este estudo demonstrou que, na maior parte dos casos, as Assembléias Legislativas detinham um alto grau de autonomia decisória sobre a criação de municípios, a comparação entre os diversos tipos de resultados legislativos estaduais (tanto sincrônica quanto diacronicamente) permitiria verificar as hipóteses sobre a submissão dos legisladores ao executivo estadual (a *regra do situacionismo*), precisando os determinantes históricos e institucionais para a ocorrência (ou não) dessa equação na interação entre os atores políticos.

Neste sentido, a investigação sobre o papel dos mecanismos de *democracia direta* (plebiscito e exclusividade na iniciativa legislativa) permitiria a definição de novas temáticas de estudo sobre: as instituições políticas, o federalismo e o processo de decisão política. Além disto, a capacidade de intervenção do eleitorado nos resultados políticos ou a forma de participação da sociedade no processo decisório envolveria o estudo da *cidadania* e da participação política nessas temáticas.

De fato, não é possível promulgar uma lei de criação de município sem a autorização de uma manifestação plebiscitária dos eleitores locais. Na maior parte dos estados, há a necessidade que uma fração dos eleitores incite o parlamento estadual a legislar. Em virtude disto, a fragmentação municipal tornou-se o único exemplo de exercício de democracia direta disseminado em todo país. Apesar de estar presente nas Constituições brasileiras desde a carta outorgada de 1937, a ocorrência de plebiscitos nacionais esteve restrita a dois momentos em que o eleitorado foi consultado sobre o

sistema de governo (parlamentarismo/presidencialismo): na curta experiência parlamentarista resultante da crise de sucessão gerada pela renúncia de Jânio Quadros e posse de João Goulart (em 1963) e na consulta imposta pela Constituição de 1988 (em 1993), onde também foi votada a forma de governo (monarquia/república).

Raro nas grandes questões políticas nacionais, a prática de consultas populares em governos subnacionais, através de referendos ou plebiscitos, está quase totalmente restrita à emancipação municipal. Ao contrário de outros países, em que a população local tem um papel preponderante na deliberação política sobre questões não consensuais, a prática da democracia direta praticamente não faz parte do processo decisório local no Brasil, seja qual for o mérito da legislação. Nesse sentido, as consultas plebiscitárias sobre a criação de municípios, juntamente com a iniciativa popular na legislação, representam o espaço mais extenso e significativo de investigação sobre os mecanismos de democracia direta no Brasil. O estudo da fragmentação municipal brasileira poderia servir como uma abertura para novas investigações sobre a relação entre democracia direta e processo decisório, cidadania e gestão dos governos locais.

A fragmentação municipal também apresenta questões ao estudo (descritivo e normativo) das instituições políticas brasileiras: a crítica do arranjo institucional do federalismo brasileiro, o papel dos níveis de governo, os mecanismos de estímulo à cooperação/competição entre as entidades governamentais, etc. Neste sentido, apesar desta tese não ter sido orientada à apreciação normativa das emancipações municipais, creio ser interessante apresentar algumas considerações sobre a fragmentação municipal e o desenho institucional brasileiro.

Primeiro, o debate sobre a quantidade de municípios (se há poucos ou muitos) não passa de uma *quimera*. Definir quantos municípios deveria haver no Brasil, se os cerca de quatro mil anteriores a 1988, os cinco mil e quinhentos atuais ou quase quarenta mil unidades de governo local (como na França e nos EUA), faz tanto sentido quanto esperar que *motivações ou interesses políticos* não façam parte das decisões que resultam na criação de um município. Nesta mesma situação encontra-se a decisão

sobre as condições mínimas que uma localidade deve apresentar para transformar-se em município. Contudo, diferentemente das questões anteriores, há uma imposição constitucional para definir essas exigências em Lei Complementar. Inclusive, neste momento, devido à recentralização institucional, esse debate é incorporado à agenda decisória do Congresso, que procura repostas razoáveis para algumas perguntas: Qual a população ou eleitorado mínimo que um município deve possuir? Qual a distância mínima entre um município e outro? Quantas edificações devem ter? Qual a renda de impostos que deve gerar?

Dada a variedade de normas produzidas pelos deputados estaduais, antes de 1967 e após 1988, não parece haver qualquer consenso nacional sobre os critérios mínimos. Porém, como a recentralização teve um caráter restritivo, possivelmente a legislação deve ser mais dura que a média das Leis Complementares estaduais existentes. Talvez até mais rigorosa e minuciosa que a lei produzida pelo Regime Militar. Mesmo assim a lei não irá responder se um município deveria ser criado contendo menos de mil habitantes, como ocorreu em São Paulo e Tocantins, ou se deveria ter mais de dez mil habitantes, como a maior parte dos novos municípios da Bahia e de Pernambuco. Caso o espírito da Emenda Constitucional 15/96 se reproduza na lei, esta somente expressará a posição política dominante: que vê na criação de municípios um *problema* e na recentralização política uma *solução*. Exatamente o contrário do consenso que predominou nos anos oitenta e teve a máxima expressão político-institucional no processo constituinte.

Afinal, criar um município é um *problema* ou uma *solução*? Obviamente, a resposta depende do ponto de vista. Para os eleitores de pequenas localidades do interior significa uma maior oferta de emprego (geralmente públicos) e oportunidade de renda, seja pela rede de pequenos serviços que servem ao governo local, seja pela ampliação do dinheiro circulando no comércio local. Eventualmente, até pode significar a melhoria efetiva de alguns serviços públicos, quando uma pequena elite não se apropria da maior parte da renda transferida. Em conjunto, isso poderia reduzir o êxodo populacional das pequenas localidades para os grandes e médios centros urbanos.

Caso esses efeitos ocorressem de fato, criar municípios poderia ser visto de forma mais pragmática do que as justificativas usuais: *radicalização democrática* e *racionalidade na administração pública*. Poderia ser entendido como uma política progressiva de redistribuição de renda ou de prevenção ao inchaço dos principais centros urbanos, com um grau de ineficiência variando conforme o *custo* das elites políticas locais e de suas demandas futuras.

Por outro lado, quando muitos municípios são criados em poucas unidades da federação e num tempo muito exíguo, isto gera um *problema orçamentário*. Tanto para os níveis mais abrangentes de governo, quanto para os outros municípios que não se fragmentaram e que dependem das transferências para sua sobrevivência. Menos recursos nos antigos municípios e mais governantes locais com demandas legitimadas pelo *status* municipal (e por eleições) significam maior pressão por gastos públicos nos estados e na União. Isto parece *inadmissível* num momento em que *austeridade administrativa, estabilidade econômica, equilíbrio orçamentário e superávit fiscal* para honrar a dívida pública são tratados enquanto compromissos inalienáveis pelo consenso político dominante. Mais, implica inexoravelmente em compreender a fragmentação municipal enquanto um problema político. Seja qual for o efeito que possa resultar para a cidadania e para as políticas sociais.

No passado recente, a criação de municípios já foi definida como problema e como solução. As instituições estimularam ou reprimiram as emancipações numa oscilação que não variou, necessariamente, com o regime político. Em virtude disto, não me surpreenderia se num espaço curto de tempo uma nova institucionalidade descentralizadora substituísse a hegemonia centralista atual. Apesar disso, *institucionalidade ciclôfmica*, creio que há três aspectos relacionados à divisão municipal que parecem problemáticos no arranjo institucional brasileiro. Apresento-os não para propor uma reengenharia institucional, mas apenas para complementar esta digressão crítica.

O primeiro aspecto vincula-se à forma de distribuição do FPM entre os municípios do interior. Diferentemente do Fundo de Participação dos Estados e do FPM

das capitais, que distribuem os recursos prioritariamente em função da renda *per capita*, o efeito redistributivo do fundo é transferir renda gerada nos grandes centros para as pequenas municipalidades, dado que o critério distributivo sempre foi o populacional. No entanto, como as exigências à emancipação presentes nas regulamentações estaduais são inferiores à menor faixa de classificação populacional do FPM (coeficiente “0,6”, para municípios até 10.188 hab.), o resultado foi um estímulo crescente à fragmentação dos micromunicípios. Como os municípios mais populosos são menos dependentes do fundo, os grandes perdedores nessa fórmula de distribuição foram os pequenos e médios municípios do interior, sobretudo aqueles que não se dividiram.

Se a lógica da distribuição do FPM é populacional, a *simples* institucionalização de uma distribuição *per capita* acabaria com o impacto negativo das emancipações nos municípios que não se dividem e restringiria o estímulo à fragmentação dos micromunicípios. Além disto, seria possível acabar com o mecanismo *pouco sensato* que congelou a distribuição dos fundos entre os estados. Isto, sem que houvesse a diminuição significativa dos recursos destinados aos municípios das Unidades da Federação que não estivessem envolvidas nas emancipações. A dinâmica demográfica determinaria a repartição do FPM. Desta forma, estados com crescimento populacional acima da média e processos de colonização poderiam criar novos municípios sem a inviabilização orçamentária dos antigos municípios.

Outro aspecto se relaciona à instrumentalização do texto constitucional pelos objetivos políticos da coalizão de governo no nível federal (executivo e maioria legislativa). Durante a década de noventa houve um contínuo *processo constituinte* que, em geral, violou os princípios federativos institucionalizados no país de forma quase similar ao regime militar. A recentralização das regras sobre a fragmentação política interna dos estados foi somente um exemplo de *fragilização* da federação. Por mais *justas* que fossem as preocupações sobre o equilíbrio fiscal, essas não justificariam a cassação da autonomia dos estados na matéria. Esta foi uma *solução fácil* para suspender a onda emancipacionista. Eventualmente teve o apoio de alguns governadores incapazes de exercer suas preferências no processo decisório estadual.

Contudo, possui sérias implicações sobre a concepção de quais limites devem ser impostos aos governantes na alteração das normas jurídicas fundamentais do Estado. Da mesma forma que é violada a federação, direitos individuais também poderiam vir a ser alterados para atender aos objetivos pontuais dos governos.

Finalmente, há a própria forma de institucionalização dos governos locais no Brasil. Esses reúnem um alto grau de autonomia formal com uma padronização constitucional nas atribuições e prerrogativas. Pressupor que unidades de governo local (com mil ou milhões de habitantes) tenham a mesma capacidade de exercer a autonomia política, gerar recursos fiscais, administrar as demandas locais e executar políticas públicas, etc., beira o absurdo. A ausência de gradações na definição das *funções* e competências dos municípios, seja pela via constitucional ou por delegação dos estados, cria expectativas irrealizáveis na maior parte dos governos locais. Enquanto os pequenos municípios comportam-se mais como grupos de interesse com *status* público do que como estruturas de governo, as grandes municipalidades são proibidas (pelas regras institucionais) de gerir políticas que poderiam executar com maior racionalidade, eficácia e controle público do que as esferas mais abrangentes. Enfim, é possível que a maior intensidade da fragmentação municipal recente tenha contribuído para a fragilidade da estabilidade política e orçamentária. Entretanto, creio que a ausência de unidades intermediárias de governo local entre os estados e os municípios e a uniformização da estrutura e da autonomia política dos municípios devem ter uma contribuição mais incisiva para os problemas da democracia brasileira que a multiplicação de municípios. Porém, esses aspectos institucionais nunca foram objeto de qualquer revisão constitucional bem sucedida.

## BIBLIOGRAFIA

- ABRÚCIO, Fernando Luiz. **Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. São Paulo: Hucitec/DCP-USP, 1998.
- ABRÚCIO, Fernando Luiz, TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho e COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. **O papel institucional da Assembléia Legislativa paulista (1995-1998)**. São Paulo: 2º Encontro da ABCP, PUC/SP, 2000, mimeo.
- ABRÚCIO, Fernando Luiz e SAMUELS, David. A nova política dos governadores. *Lua Nova*, n.º 40/41, 1997.
- ACHARD, Diego e FLORES, Manuel. **Governabilidad: un reportaje de América Latina**. México: Fondo de Cultura Económica, 1997.
- AFFONSO, Rui de Britto Álvares e SILVA, Pedro Luiz Barros (orgs.). **Reforma tributária e federação**. São Paulo: Ed. Unesp, 1995a.
- \_\_\_\_\_. **A federação em perspectiva**. São Paulo: FUNDAP, 1995b.
- ALMEIDA, Maria H. T. Federalismo e políticas sociais. *RBCS*. São Paulo, n. 28, ano 10, junho de 1995.
- ALMEIDA, Maria H. T. e MOYA, Maurício. A reforma negociada: o congresso e a política de privatização. *RBCS*. São Paulo, n. 34, ano 12, junho de 1997.
- ALTHOFF, Geraldo. **Proposta de emenda à Constituição n.º 4, de 1999**. Brasília-DF, Senado Federal, 4 de março de 1999, mimeo.
- ANASTASIA, Fátima. **Transformando o legislativo – a experiência da Assembléia Legislativa de Minas Gerais**. São Paulo: 2º Encontro da ABCP, PUC/SP, 2000, mimeo.
- ANDRADE, Ilza Araújo Leão de. **Descentralização e poder municipal no Nordeste: os dois lados da nova moeda**. XX ANPOCS, Caxambú-MG, 22 a 26 de outubro de 1996, mimeo.
- ANDRADE, Regis de Castro (org.). **Processo de governo no município e no estado**. São Paulo: EdUsp, 1998.
- ARAÚJO, Edinho. **Projeto de Lei Complementar n.º 130, de 1996**. Brasília-DF, Câmara dos Deputados, 1996, mimeo.
- ARAÚJO, Fábio Pinto Ribeiro de. **A criação de municípios no estado de São Paulo**. São Paulo-SP, 1998. Monografia (Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade) – USP.
- ARRETCHE, Marta T. S. **Descentralização, democracia, reforma do Estado e bem-estar: conceitos que não se equivalem**. Caxambú/XIX ANPOCS, 1995, mimeo.
- \_\_\_\_\_. Mitos da descentralização – mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *RBCS*. São Paulo, v. 11, n. 31, junho de 1996, pp. 44-66.
- \_\_\_\_\_. **O processo de descentralização das políticas sociais no Brasil e seus determinantes**. Campinas-SP, 1998. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – IFCH/UNICAMP.

- \_\_\_\_\_. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um estado federativo. *RBCS*. São Paulo, v. 14, n. 40, junho de 1999, pp. 112-141.
- ASSOCIAÇÃO Paulista de Municípios. *Carta de São Paulo*. São Paulo: 30º Congresso Estadual de Municípios, 18 a 20 de fevereiro de 1987, mimeo.
- ATALIBA, Geraldo. Regime federativo. In: FAORO, Raymundo et al.. *Constituição e constituinte*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1987.
- \_\_\_\_\_. Criação de município – plebiscito. *RDP*, n. 98, ano 24, abr./jun. de 1991, pp. 103-107.
- AVELINO, George Filho. Clientelismo e política no Brasil - revisitando velhos problemas. *Novos Estudos CEBRAP*. São Paulo, n. 38, março de 1994.
- AZEVEDO, Eurico de Andrade. Considerações sobre a criação de novos municípios na região metropolitana da grande São Paulo. *RDP*, n. 80, out./dez. de 1986, pp. 94-102.
- AZEVEDO, Sérgio de e MELO, Marcus André. A política da reforma tributária: federalismo e mudança constitucional. *RBCS*. São Paulo, v. 12, n. 35, 1997, pp. 75-100.
- AZZONI, Carlos Roberto e ISAI, João Yo. Censo demográfico, novos municípios e reforma tributária: impacto sobre as finanças municipais. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, 27(3):50-61, jul./set. de 1993.
- BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S. Poder e decisão. In: CARDOSO, F. H.; MARTINS, C. E. *Política e sociedade*. 2. ed. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1983.
- BAÊTA, Adelaide Maria Coelho. Administração municipal e descentralização política: notas para uma discussão. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, 23(4):100-107, ago./out. 1989.
- BAHIA. *Constituição do Estado da Bahia*. Salvador: Assembléia Legislativa, 1989.
- BAHIA pode emancipar mais 110 municípios. *A Tarde*, Salvador, 27 ago. 1993, p. 3.
- BARBETA, Pedro Alberto. *Estatística aplicada às Ciências Sociais*. Florianópolis: Ed. da UFSC, 1998.
- BARDO, John e BARDO, Deborah. A re-examination of subjective components of community satisfaction in a British new town. *Journal of Social Psychology*, v. 120, n. 1, June 1983, pp. 35-43.
- BARRERA, Aglas Watson e ROARELLI, Maria Liz de Medeiros. Relações fiscais intergovernamentais. In.: AFFONSO, Rui de Britto Álvares e SILVA, Pedro Luiz Barros (orgs.). *Reforma tributária e federação*. São Paulo: Ed. Unesp, 1995.
- BARRETO, Carlos Eduardo (org.). *Constituições do Brasil*. São Paulo: Edições Saraiva, 1971 (volumes 1 e 2).
- BRASIL. *Constituição: República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal/Centro Gráfico. 1988.
- BREI, Zani Andrade. Corrupção: dificuldade para definição e para um consenso. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 30 (1): 64-77, jan./fev. de 1996.
- BREMAEKER, François E. J. de. *Os novos municípios brasileiros instalados entre 1980 e 1990*. Rio de Janeiro: IBAM, 1991a.
- \_\_\_\_\_. Os novos municípios brasileiros. *Revista de Administração Municipal*. Rio de Janeiro, v. 38, n. 200, p. 82-92, jul./set. de 1991b.

- \_\_\_\_\_. A evolução do FPM: principal fonte de recursos do município. *Revista de Administração Municipal*. Rio de Janeiro, v. 40, n. 209, p. 77-90, out./dez. de 1993a.
- \_\_\_\_\_. Precauções na análise de dados em nível municipal. *Revista de Administração Municipal*. Rio de Janeiro, v. 40, n. 207, p. 93-99, abr./jun. de 1993b.
- \_\_\_\_\_. Os novos municípios: surgimento, problemas e solução. *Revista de Administração Municipal*. Rio de Janeiro, v. 40, n. 206, p. 88-99, jan./mar. de 1993c.
- \_\_\_\_\_. Perfil das receitas municipais. *Revista de Administração Municipal*. Rio de Janeiro, v. 41, n. 213, p. 75-88, out./dez. de 1994.
- \_\_\_\_\_. Os municípios brasileiros frente à reforma tributária. *Revista de Administração Municipal*. Rio de Janeiro, v. 42, n. 215, p. 94-103, abr./jun. de 1995a.
- \_\_\_\_\_. Uma reforma tributária igual para municípios desiguais. *Revista de Administração Municipal*. Rio de Janeiro, v. 42, n. 216, p. 72-95, jul./set. de 1995b.
- \_\_\_\_\_. Limites à criação de novos municípios: a emenda constitucional. n. 15. *Revista de Administração Municipal*. Rio de Janeiro, v. 43, n. 219, p. 118-28, abr./dez. de 1996.
- \_\_\_\_\_. As dificuldades enfrentadas pelos prefeitos de pequenos municípios. *Revista de Administração Municipal*. Rio de Janeiro, v. 44, n. 221, p. 98-108, abr./dez. de 1997.
- BRIFFAULT, Richard. Localism in state constitutional law. *Annals AAPSS*, v. 496, march 1988, pp. 117-127.
- CABRAL, Oswaldo Rodrigues. Genealogia dos municípios catarinenses. In: \_\_\_\_\_. *História de Santa Catarina*. Florianópolis: Ed. Lunardelli, 1987.
- CAPUTO, David A. General revenue sharing and american federalism: towards the year 2000. *Annals AAPSS*, v. 419, may 1975, pp. 130-142.
- CARDOSO, Dária e PROSERPIO, Renata. Quadro territorial do estado da Bahia: evolução e situação atual. *Bahia Análise & Dados*. Salvador, CEI, n. 4, v. 2, março de 1993, pp. 96-100.
- CAREY, John e SHUGART, Matthew. Poder de decreto: chamando os tanques ou usando a caneta?. *RBCS*. São Paulo, n. 37, v. 13, junho de 1998, pp. 149-84.
- CARVALHO, Orlando M. *A multiplicação dos municípios em Minas Gerais*. Rio de Janeiro: IBAM, 1957.
- CARVALHO, J. Antunes de. Criação de municípios e sucessão de direito público. *Revista de Administração Municipal*. Rio de Janeiro, v. 27, n. 155, p. 18-30, abr./jun. de 1980.
- CASTRO, José Nilo de. O poder regional - autonomia municipal e constituinte. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, 21(1):2-9, jan./mai. de 1987.
- CASTRO, Maria Helena Guimarães de. Governo local, processo político e equipamentos sociais: um balanço bibliográfico, *BIB*. Rio de Janeiro, n. 25, 1 semestre de 1988.
- \_\_\_\_\_. Descentralização e política social no estado de São Paulo - tendências e perspectivas. *Revista CEPAM*. São Paulo, ano II, n. 1, jan./mar. de 1991.
- CHÁVEZ, Alicia Hernández (coord.). *Hacia un nuevo federalismo?* México: Fondo de Cultura Económica, 1996.

- CIGOLINI, Adilar Antônio *A fragmentação do território em unidades político-administrativas: análise da criação de municípios no estado do Paraná*. Florianópolis-SC, 1999. Dissertação (Mestrado em Geografia) – UFSC.
- CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. A nova constituição - uma nova administração municipal? *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, n. 4, v. 23, ago./out. de 1989.
- COELHO, Vera Schattan P. Interesses e instituições na política da saúde. *RBCS*. São Paulo, n. 37, v. 13, junho de 1998, pp. 115-28.
- COLUSSI, Eliane Lúcia. *Estado Novo e municipalismo gaúcho*. Passo Fundo: Ediupf, 1996.
- COMISSÃO de Assuntos Municipais. Assembléia Legislativa. Rio Grande do Sul. *Reunião realizada em 01/06/1993*. Porto Alegre: junho de 1993a, mimeo.
- \_\_\_\_\_. *Reunião realizada em 03/08/1993*. Porto Alegre: agosto de 1993b, mimeo.
- \_\_\_\_\_. *Reunião realizada em 16/03/1994*. Porto Alegre: março de 1994, mimeo.
- \_\_\_\_\_. *Os municípios do Rio Grande do Sul: evolução cronológica*. Porto Alegre: 1995, mimeo.
- \_\_\_\_\_. *Os 40 municípios com eleições marcadas para 3 de outubro de 1996*. Porto Alegre: 1996a, mimeo.
- \_\_\_\_\_. *Os 30 municípios com plebiscito realizado e com eleições sem data marcada*. Porto Alegre: 1996b, mimeo.
- \_\_\_\_\_. *Reunião realizada em 05/03/1996*. Porto Alegre: março de 1996c, mimeo.
- \_\_\_\_\_. *Reunião realizada em 09/04/1996*. Porto Alegre: março de 1996d, mimeo.
- CORIOLANO ataca ACM e defende criação de municípios. *Tribuna da Bahia*, Salvador, 19 ago. 1993, p. 6.
- CRAVER, Gerald Anthony. *An evaluation of the city of Danville-Pittsylvania county annexation (Virginia)*. Richmond/Virginia/USA, 1999. Dissertação (Master of Urban and Regional Planning) – College of Humanities and Sciences/Virginia Commonwealth University.
- CRAWFORD, Sue e OSTROM, Elinor. A grammar of institutions. *American Political Science Review*, v. 89, n. 3, september 1995, pp. 582-600.
- DAGNAUD, Monique. Goursolas on new towns: a critical coment. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 5, n. 4, dec. 1981, pp. 573-579.
- DALARI, Adilson Abreu. Novos Municípios. *Revista de Informações Legislativa*. Brasília, ano 30, n. 119, jul./set. de 1993, pp. 47-53.
- DINIZ, Eli. Governabilidade democracia e reforma do Estado. *Dados*, Rio de Janeiro, n. 38, v.3, 1995.
- DINIZ, Eli e AZEVEDO, Sérgio (orgs.). *Reforma do Estado e democracia no Brasil*. Brasília: Ed. UNB/ENAP, 1997.
- DOMINGUES, Mauro Petersem. *A Assembléia Legislativa do Espírito Santo entre 1995 e 1998*. São Paulo: 2º Encontro da ABCP, PUC/SP, 2000, mimeo.
- DUCHACEK, Ivo D. State constitutional law in comparative perspective. *Annals AAPSS*, v. 496, march 1988, pp. 128-139.

- DYE, Thomas R. Models of politics. In: \_\_\_\_\_. *Understanding public policy*. USA: Prentice Hall, 1993.
- ELSTER, Jon. *Peças e engrenagens das Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.
- ESTADOS UNIDOS. BUREAU OF THE CENSUS. *Census of governments – government organization*. 1994a.
- \_\_\_\_\_. *Census of governments – popularly elected officials*. 1994b.
- EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. *Lua Nova*. Rio de Janeiro, 28/29, 1993.
- FACHIN, Roberto e CHANLAT, Alain (orgs.). *Governo municipal na América Latina: inovações e perplexidades*. Porto Alegre: Sulina/Ed. da Universidade/UFRGS, 1998.
- FAMURS. Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul. *Data de criação dos municípios do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre-RS, 1999 (?), mimeo.
- FERRARI, Regina M. Macedo Nery. A criação e extinção de municípios. In: CARVALHO, Carlos Henrique de (org.). *Uma vida dedicada ao Direito*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1996.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando. O processo legislativo e a produção legal no congresso pós-constituente. *Novos Estudos*. São Paulo, n. 38, março de 1994, pp. 24-37.
- \_\_\_\_\_. Mudança constitucional, desempenho do legislativo e consolidação institucional. *RBCS*. São Paulo, n. 29, ano 10, outubro de 1995.
- \_\_\_\_\_. O congresso e as medidas provisórias: abdicação ou delegação? *Novos Estudos*. São Paulo, n. 47, março de 1997, pp. 127-154.
- \_\_\_\_\_. Reforma da previdência e instituições políticas. *Novos Estudos*. São Paulo, n. 51, julho de 1998.
- \_\_\_\_\_. *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 1999.
- FIGUEIREDO, Rubens. Brasil e Espanha: o papel dos empresários no processo de transição para a democracia. In: DINIZ, Eli. *Empresários e modernização econômica: Brasil anos 90*. Florianópolis: Ed. da UFSC/Idacon, 1993.
- FISCHER, Tânia (org.). *Poder local - governo e cidadania*. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 1993.
- \_\_\_\_\_. Poder local: um tema em análise. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, 26(4):105-113, out./dez/ de 1992.
- \_\_\_\_\_. O poder local no Brasil: temas de pesquisa e desafios da transição. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, 25(2):86-92, abr./jun. de 1991.
- FISCHER, Tânia e TEIXEIRA, Ângela. Poder local e participação Espanha/Brasil - perspectivas constitucionais, avanços e limites. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, 23(4):37-47, ago./out. de 1989.
- FPFL-CEPAM. *Receitas tributárias/receita despesa dos municípios*. São Paulo: 1994 (Série Executivo Municipal, 2).
- \_\_\_\_\_. Descentralização e política social: balanço de um debate. *Cadernos CEPAM*. São Paulo, n. 8, nov. de 1991.

- \_\_\_\_\_. **Anotações sobre os reflexos da conjuntura política, econômica e administrativa dos municípios - criação de novos municípios.** São Paulo: 1992, mimeo.
- FRANÇA. MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES. **La administracion territorial.** 1996.
- FRENTE Municipalista Nacional. **Proposta dos municípios brasileiros.** Brasília: 1º Encontro Nacional de Municípios, 24 e 25 de março de 1987, mimeo.
- GASPARINI, Diógenes (org.). **Município e distrito: criação e espaço físico.** São Paulo: FPFL-CEPAM, 1984.
- \_\_\_\_\_. **Criação de municípios na Constituição Estadual.** São Paulo, CEPAM, 1989 (?), mimeo.
- \_\_\_\_\_. A criação de municípios em São Paulo. **Revista CEPAM.** São Paulo, ano I, n. 2, abr./jun. de 1990.
- GIANNINI, Caio Marcelo de Carvalho. Federação: a unidade na diversidade. **Revista Cepam,** ano 1, n. 1, jan./mar. 1990, pp. 13-18.
- GOMES, Gustavo Maia e MacDOWELL, Maria Cristina. **Os elos frágeis da descentralização.** Seminário Internacional sobre Federalismo e Governos Locais, La Plata, Argentina, 27 de junho de 1997, mimeo.
- GOURSOLAS, Jean Marc e ATLAS, Miriam. New towns in the Paris metropolitan area: an analytic survey of the experience, 1965-79. **International Journal of Urban and Regional Research,** v. 4, n. 3, sept. 1980, pp. 405-421.
- GRAVES, Thomas J. IGR and the executive branch: the new federalism. **Annals AAPSS,** v. 416, november 1974, pp. 40-51.
- GROHMANN, Luís Gustavo M. **Concentração e dispersão de votos: uma contribuição ao debate brasileiro.** XX ANPOCS, Caxambú-MG, 22 a 26 de outubro de 1996, mimeo.
- \_\_\_\_\_. **O processo legislativo no Rio Grande do Sul: 1995 a 1998.** São Paulo: 2º Encontro da ABCP, PUC/SP, 2000, mimeo.
- GRUMM, John G. e MURPHY, Russel D. Dillon's rule reconsidered. **Annals AAPSS,** v. 416, november 1974, pp. 120-132.
- HAGGARD, Stephan. The reform of the state in Latin America. **Paper World Bank.** Rio de Janeiro, june, 1995.
- HALL, Peter e TAYLOR, Rosemary. La Science Politique et les trois néo-institutionnalismes. **Revue Française Science Politique,** v. 47, n. 3-4, juin/oût 1997, pp. 469-96.
- HESSEL, José Ribeiro. **A criação de municípios no Rio Grande do Sul.** Rio de Janeiro: FGV, 1976.
- HILLENBRAND, Bernard F. Counties: the emerging force. **Annals AAPSS,** v. 416, november 1974, pp. 91-98.
- HOFFMANN, Rodolfo. **Estatística para economistas.** São Paulo: Pioneira, 1991.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Divisão territorial do Brasil.** Rio de Janeiro: FIBGE, 1980.
- \_\_\_\_\_. **Divisão territorial do Brasil - Suplemento.** Rio de Janeiro: FIBGE, 1984.
- \_\_\_\_\_. **Municípios criados e alterações toponímicas municipais.** Rio de Janeiro: FIBGE, 1988.

- \_\_\_\_\_. **Censo Demográfico 1991**. Rio de Janeiro: FIBGE, 1993.
- \_\_\_\_\_. Divisão de Pesquisa do Rio Grande do Sul. **Cronologia dos municípios do estado do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: DIPEQ/RS, 1996, mimeo.
- \_\_\_\_\_. **Contagem 1996**. Rio de Janeiro: FIBGE, 1998.
- IMMERGUT, Ellen. As regras do jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suécia e na Suíça. **RBCS**, n. 30, 1996a, pp. 139-65.
- \_\_\_\_\_. **The normative roots of the new institutionalism: historical institutionalism and comparative policy studies**. Baden-Baden: 1996, mimeo.
- JACOBI, Pedro. Descentralização municipal. **Revista CEPAM**. São Paulo, ano I, n.3, jul./set. de 1990.
- \_\_\_\_\_. Os municípios e a participação: desafios e alternativas. **Revista de Administração Municipal**. Rio de Janeiro, v. 38, n. 198, p. 32-8, jan./mar. de 1991.
- KERBAUY, Maria Teresa Miceli. **A morte dos coronéis: política interiorana e poder local**. São Paulo, 1992. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - PUC/SP.
- KLERING, Luís Roque. Desempenho dos novos municípios – emancipações políticas do RS na década de 80: razões, histórico e diretrizes. In.: MINCARONE, Marcelo. **Emancipação: liberdade para prosperar**. Rio Grande do Sul: Assembléia Legislativa, 1991, pp. 9-16.
- \_\_\_\_\_. Experiências recentes em municípios brasileiros – os novos municípios e as conquistas da autonomia. In.: FACHIN, Roberto e CHANLAT, Alain (orgs.). **Governo municipal na América Latina: inovações e perplexidades**. Porto Alegre: Sulina/Ed. da Universidade/UFRGS, 1998a.
- \_\_\_\_\_. **Origens e evolução do município**. Porto Alegre, PPGA/UFRGS, 1998b, mimeo.
- \_\_\_\_\_. **Análise do desempenho dos municípios do RS em 1997**. Porto Alegre, PPGA/UFRGS, 1998-c, mimeo.
- KNOKE, David. Associations and interest groups. **Ann. Rev. Sociol.**, v. 12, p. 1-21, 1986.
- LAMOUNIER, Bolívar. Perspectivas da consolidação democrática: o caso brasileiro. **RBCS**. Rio de Janeiro, n.4, p. 43-64, jun. de 1987.
- LEMOS, João Gonçalves de. Municípios e regiões metropolitanas (antes e depois da Carta Magna de 1988). **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, 23(4):5-12, ago./out. 1989.
- LESSA, Célia de Andrade. **Interação estratégica, racionalidade estratégica e instituições**. XXI ANPOCS, Caxambú-MG, 21 a 25 de outubro de 1997, mimeo.
- LEVI, Margaret. Uma lógica da mudança institucional. **Dados**. Rio de Janeiro, v. 34, n. 1, 1991, pp. 79-99.
- LIMA Jr., Olavo Brasil de e CAMARGOS, Malco Braga. O legislativo mineiro: democratização, perfil sócio-político e decisões legislativas (1983-1998). **Teoria & Sociedade**, Belo Horizonte, n.º 1, 1997.
- LIMONGI, Fernando. O novo institucionalismo e os estudos legislativos. **BIB**. São Paulo, n. 37, 1994.
- LIMONGI, Fernando e FIGUEIREDO, Argelina. Partidos políticos na Câmara dos Deputados:1989-1994. **Dados**, v. 38, n. 3, 1995, pp. 497-525.

- \_\_\_\_\_. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova*. São Paulo, n. 44, 1998, pp. 81-106.
- LINDBLOM, Charles E. *O processo de decisão política*. Brasília: Ed. da UNB, 1981.
- LOEWENBERG, Gehard *et al.* (eds.). *Handbook of legislative research*. Cambridge: Harvard University Press, 1985.
- LOWNDES, Vivien. Varieties of new institutionalism: a critical appraisal. *Public Administration*, v. 74, summer 1996, pp. 181-97.
- MACMANUS, Susan A. Financing federal, state, and local governments in the 1990s. *Annals AAPSS*, v. 509, may 1990, pp. 22-35.
- MAINWARING, Scott. Políticos, partidos e sistemas eleitorais. *Novos Estudos*, n. 29, março de 1991, pp. 34-58.
- MARANDO, Vincent L. Voting in city-county consolidation referenda. *The Western Political Quarterly*, march 1973, pp. 90-96.
- MARQUES, Eduardo C. Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. *BIB*. Rio de Janeiro, n. 43, 1º semestre de 1997.
- MATO GROSSO DO SUL. SEPLAN. Superintendência de Modernização Regional. *Criação de municípios e distritos: informações e legislação*. Campo Grande: Seplan, 1985.
- MAZZILLI, Antônio Carlos. *O processo de emancipação dos municípios na Assembléia e suas conseqüências*. Encontro dos Municípios Mineiros, Belo Horizonte-MG, 1-3 de fevereiro de 1993, mimeo.
- MEDINA, Anamaria Vaz de Assis. Tarefas ou Poder: o que descentralizar? *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo, (60):45-7, fev. de 1987.
- MELLO, Diogo Loudello de. Descentralização, papel dos governos locais no processo de desenvolvimento nacional e recursos financeiros necessários para que os governos locais possam cumprir seu papel. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, 25(4):199-217, out./dez de 1991.
- \_\_\_\_\_. O governo municipal brasileiro: uma visão comparativa com outros países. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, 27(4):36-53, out./dez de 1993.
- \_\_\_\_\_. A multiplicação dos municípios no Brasil. *Revista de Administração Municipal*. Rio de Janeiro, v. 39, n. 203, p. 23-8, abr./jun. de 1992.
- MELO, Marcus André B. C. de. Municipalismo, *nation building* e a modernização do Estado no Brasil. *RBCS*. São Paulo, n. 23, ano 8, outubro de 1993.
- MENDES, Áquilas Nogueira. Atuação do Estado na municipalização da educação nos pequenos e médios municípios. *Cadernos CEPAM*. São Paulo, n. 5, fev. de 1991.
- MESQUITA, Zilá. Emancipações no RS: alguns elementos para reflexão. *Análise Conjuntural*, Porto Alegre, v. 20, n. 3, novembro de 1992, pp. 169-84.
- MICELI, Sérgio (org.). *O que ler na Ciência Social brasileira (1970-1995)*. São Paulo: Anpocs/Sumaré, v. 3 (Política), 1999.
- MILONE, Giuseppe e ANGELINI, Flávio. *Estatística aplicada – números-índice, regressão e correlação, séries temporais*. São Paulo: Atlas, 1995.

- MINCARONE, Marcelo. *Emancipação: liberdade para prosperar*. Rio Grande do Sul: Assembléia Legislativa, 1991.
- MOCELLIN, João Carlos. *Ser contra ou a favos das emancipações municipais e o impacto econômico social e político com a emancipação de União da Serra*. Porto Alegre-RS, 1996. Monografia (Graduação em Administração) – UFRGS.
- MONTORO, Eugenio Augusto Franco. *A organização do município na federação brasileira*. São Paulo, 1974. Tese (Doutorado em Ciências Jurídicas e Sociais) - PUC/SP.
- MORAES, Filomeno. *A dinâmica legislativa da assembléia do estado do Ceará (1995-1998)*. São Paulo: 2º Encontro da ABCP, PUC/SP, 2000, mimeo.
- MOUW, Calvin J. e MACKUEN, Michael B.. The strategic agenda in legislative politics. *American Political Science Review*, v. 86, n. 1, march 1992, pp. 87-105.
- NATHAN, Richard P. Federalism and the shifting nature of fiscal relations. *Annals AAPSS*, v. 419, may 1975, pp. 120-129.
- NATHAN, Richard P. e LAGO, John R. Intergovernmental fiscal roles and relations. *Annals AAPSS*, v. 509, may 1990, pp. 36-47.
- NEUMANN, John Von e MORGENSTERN, Oskar. *Theory of games and economic behavior*. New York: Princeton University Press, 1944.
- NORONHA, Rudolf de e CARDOSO, Elizabeth D.. Emancipações municipais: como ficam os municípios de origem? *Revista de Administração Municipal*. Rio de Janeiro, v. 42, n. 214, p. 67-80, jan./mar. de 1995.
- NORONHA, Rudolf de. Criação de novos municípios: o processo ameaçado. *Revista de Administração Municipal*. Rio de Janeiro, n. 219, abr./dez. de 1996.
- NORONHA, Rudolf de. Criação de novos municípios: o processo ameaçado. *Revista de Administração Municipal*. Rio de Janeiro, n. 219, abr./dez. de 1996.
- NOVO mapa político da Bahia. *Tribuna da Bahia*, Salvador, 2 jan. 1989. Suplemento Especial.
- O'DONNELL, Guillermo e SCHMITTER, Philippe C. *Transições do regime autoritário*. São Paulo: Vértice, 1988.
- OLIVEIRA, Eliézer Rizo de (org.). *A Revisão da república*. Campinas: Ed. Unicamp, 1994.
- ORLOFF, Ann Shola. *A comparative analysis of Britain, Canada, and the United States, 1880-1940*. The University of Wisconsin Press, 1993, pp. 83-92.
- PAGANO, Michael A. State-local relation in the 1990s. *Annals AAPSS*, v. 509, may 1990, pp. 94-105.
- PARAÍBA. SEPLAN. Instituto de Desenvolvimento Municipal e Estadual da Paraíba. *A criação de novos municípios e sua repercussão na distribuição do FPM*. João Pessoa: SEPLAN/IDEME, setembro de 1994.
- PEEL, Mark. The rise and fall of social mix in an Australian new town. *Journal of Urban History*, v. 22, n. 1, nov. de 1995, pp. 108-140.
- PEREIRA, André Ricardo. *Governadores e assembléias: poder de agenda e controle interno do trabalho legislativo nos estados*. São Paulo: 2º Encontro da ABCP, PUC/SP, 2000, mimeo.

- PEREIRA, Carlos e MUELLER, Bernardo. Uma teoria da preponderância do poder executivo: o sistema de comissões no legislativo brasileiro. *RBCS*. São Paulo, v. 15, n. 43, junho de 2000, p. 45-68.
- PEREIRA, Jorge. Vinte e cinco anos de controle externo municipal na Bahia. *Revista de Administração Municipal*. Rio de Janeiro, v. 42, n. 217, p. 56-65, out./dez. de 1995.
- PETTERS, B. Guy. Reorganizando o governo em uma era de contenção e compromisso. *Dados*. Rio de Janeiro, v. 35, n. 3, 1992, p. 301-35.
- PIAZZA, Walter F. *O poder legislativo catarinense: das suas raízes aos nossos dias 1834-1994*. Florianópolis: ALESC, 1994.
- PIMENTA, Sandra S. e TOMIO, Fabricio R. L. "Explosão municipal": a representação das emancipações municipais, pós Constituição de 1988, na mídia impressa da região de Santa Maria/RS. *Anais da IV JIPEE/UFSM*, Santa Maria, UFSM, 1997 pp. 985.
- PRZEWORKSKY, Adan. *Estado e economia no capitalismo*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.
- REIS, Fábio Wanderley. Governabilidade, instituições e partidos. *Novos Estudos CEBRAP*. São Paulo, n. 41, março de 1995.
- REIS, Fábio Wanderley e O'DONNELL, Guillermo (orgs.). *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice, 1988.
- RIBEIRO, Carlos A. C. Crise fiscal em municípios: uma discussão teórica a cerca de suas causas, indicadores e instrumentos. *Planejamento e Políticas Públicas*. Rio de Janeiro, n. 9, junho de 1993.
- ROLIM, Cássio F. C. *O estado do Iguaçu: tentativa de interpretação do regionalismo no Brasil meridional*. Curitiba: UFPR/Mestrado em Desenvolvimento Econômico (Texto para Discussão n. 01/93), abril/1993, mimeo.
- RUTLEDGE, Philip J. Federal-local relations and the mission of the city. *Annals AAPSS*, v. 416, november 1974, pp. 77-90.
- SANTA Catarina. SEPLAN. Diretoria de Geografia, Cartografia e Estatística *Anuário estatístico de Santa Catarina 1994*. Florianópolis: 1994.
- SANTOS, Fabiano Guilherme M. *Cientelismo como escolha racional*. XVIII ANPOCS, Caxambú-MG, 23 a 27 de novembro de 1994, mimeo.
- \_\_\_\_\_. Microfundamentos do clientelismo político no Brasil: 1959-1963. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, 1995, pp. 459-96.
- \_\_\_\_\_. *Presidente, partidos e legisladores na Câmara dos Deputados*. XXI ANPOCS, Caxambú-MG, 21 a 25 de outubro de 1997, mimeo.
- SANTOS, Fabiano e PATRÍCIO, Inês. *Um modelo de produção legislativa em diferentes contextos institucionais*. XX ANPOCS, Caxambú-MG, 22 a 26 de outubro de 1996, mimeo.
- SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós-constituente. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997, pp. 335-76.
- SÃO PAULO. Secretaria do Governo/Secretaria de Planejamento e Gestão. *Estudo de viabilidade de emancipação dos Distritos*. São Paulo, dezembro de 1991, mimeo.

- \_\_\_\_\_. **Estudo de viabilidade de emancipação de Distritos**. São Paulo, maio de 1993, mimeo.
- \_\_\_\_\_. Secretaria de Economia e Planejamento. Coordenadoria de Planejamento regional. Instituto Geográfico e Cartográfico. **Quadro do desmembramento territorial-administrativo dos municípios paulistas**. São Paulo: ICG, 1995.
- SEI. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. **Classificação dos municípios baianos**. Salvador: SEI, 1998.
- SENADO Federal. Assembléia Nacional Constituinte. **Emendas populares**. Brasília: janeiro de 1988, pp. 29-30.
- SEYLER, William C. Interlocal relations: cooperation. **Annals AAPSS**, v. 416, november 1974, pp. 158-169.
- SHIKIDA, Cláudio Djissey. **Emancipação de municípios em Minas Gerais (1995): uma abordagem Novo-Institucionalista e de Escolha Pública**. São Paulo-SP, 1998. Dissertação de Mestrado (Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade) – USP.
- SILVA, Paulo R. G. e d'ARC, Héléne Rivière. Participação social: instrumento de gestão pública? Elemento para um debate sobre a gestão das cidades brasileiras. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, 30(2):44-70, mar./abr. de 1996.
- SKABURSKIS, A. Options the developing resource towns: the effects of increasing government involvement in new town development. **Journal of Architectural and Planning Research**, v. 6, n. 4, winter 1989, pp. 321-343.
- SOARES, Márcia Miranda. Federação, democracia e instituições políticas. **Lua Nova**, n. 44, 1998, pp. 137-163.
- SOLA, Lourdes. Estado, reforma fiscal e governabilidade democrática: qual Estado? **Novos Estudos CEBRAP**. São Paulo, n. 38, março de 1994.
- SOUZA, Celina Maria de. Democracia, participação social e funcionamento das instituições: situação e perspectiva da federalização do desenvolvimento. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, 26(3):15-35, jul./set. de 1992.
- \_\_\_\_\_. A crise do Estado e do seu aparelho. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, 25(2):86-92, abr./jun. de 1992.
- \_\_\_\_\_. **Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças**. São Paulo: 2<sup>o</sup> Encontro da ABCP, PUC/SP, 2000, mimeo.
- TAVARES, Iris E. T. N. P. O município brasileiro: sua evolução histórico-cultural. **R. Dir. Adm.**, Rio de Janeiro, n. 209, jul./set. de 1997, pp. 169-187.
- TEIXEIRA, Eleanaldo. Ações coletivas e poder local - um mapeamento. **Cadernos do CEAS**, n. 154, nov./dez. de 1994.
- \_\_\_\_\_. Cidadania e poder local. **Cadernos do CEAS**, n. 136, jan./fev/ de 1992.
- TEUNE, Henry. Local government and democratic political development. **Annals AAPSS**, v. 540, July 1995, pp. 11-23.
- THELEN, Kathleen e STEINMO, Sven. Historical institutionalism in comparative politics. In.: STEINMO, Sven *et al.* (eds.). **Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis**. Cambridge University Press, 1992.

- TOBAR, Federico. O conceito de descentralização: usos e abusos. *Planejamento e Políticas Públicas*. Rio de Janeiro, n. 5, junho de 1991.
- TOLEDO, Clodomiro Correa de *et al.* *Criação de novos municípios*. São Paulo: CEPAM, 1982, mimeo.
- TOLEDO jr., Flávio Correa. Tipologia municipal de base econômica. *Cadernos CEPAM*. São Paulo, n. 6, mar. de 1991.
- TOMIO, Fabricio Ricardo de Limas. Explosão municipal: notas de uma pesquisa. In.: FLÔRES, João R. A. e NATIVIDADE, Marisa O. (orgs.). *Política, cultura & sociedade*. Santa Maria: UFSM/PRE/DSP, 1998a.
- \_\_\_\_\_. *Emancipações municipais: irregularidades, dubiedade legislativa e fraudes*. Campinas: 1998b, mimeo.
- TSEBELIS, George. Decision making in political systems: veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartyism. *British Journal of Political Science*, n. 25, 1995, pp. 289-325. (tradução: *RBCS*. São Paulo, v. 12, n. 34, junho de 1997, pp. 89-118).
- \_\_\_\_\_. *Jogos ocultos: escolha racional no campo da política comparada*. São Paulo: EdUsp, 1998.
- UGA, Maria Alicia D. Descentralização e democracia: o outro lado da moeda. *Planejamento e Políticas Públicas*. Rio de Janeiro, n. 5, junho de 1991.
- VASOO, S. The development of new towns in Hong Kong and Singapore: some social consequences. *International Social Work*, v. 31, n. 2, apr. 1988, pp. 115-133.
- VIEIRA, Luiz Mário Ribeiro. *Fundos de participação: impactos distributivos regionais*. Salvador: Fundação CPE (Carta da CPE, n.º 16), junho de 1993.
- VIZZOTTO, Assis Roque. *A emancipação e divisão política de Faxinal do Soturno, causas e conseqüências*. Santa Maria-RS, 1997. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – UFSM.
- WEIR, Margaret, ORLOFF, Ann Shola e SKOCPOL, Theda (eds.). *The politics of social policy in the United States*. Princeton University Press, 1988.
- WRIGHT, Deil S. Revenue sharing and structural features of american federalism. *Annals AAPSS*, v. 419, may 1975, pp. 101-119.
- \_\_\_\_\_. Intergovernmental relations: an analytical overview. *Annals AAPSS*, v. 416, november 1974, pp. 1-16.
- \_\_\_\_\_. Policy shift in the politics and administration of intergovernmental relations, 1930s-1990s. *Annals AAPSS*, v. 509, may 1990, pp. 60-72.
- ZIMMERMAN, Joseph F. The metropolitan area problem. *Annals AAPSS*, v. 416, november 1974, pp. 133-147.
- \_\_\_\_\_. Regulating intergovernmental relations in the 1990s. *Annals AAPSS*, v. 509, may 1990, pp. 48-59.

**ANEXO 1**  
**Informações Complementares ao CAPÍTULO 1**  
**(Criação de Municípios no BRASIL)**

TABELA A1.1 - Divisão Territorial do Brasil (1980/2001)

REGIÕES/ ESTADOS	MUNICÍPIOS INSTALADOS																	
	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
BRASIL	3974	4107	4175	4179	4179	4428	4491	4491	4491	4974	4974	4974	4974	5507	5507	5507	5507	5560
NORTE	153	186	189	189	189	298	298	298	298	398	398	398	398	449	449	449	449	449
AC	12	12	12	12	12	12	12	12	12	22	22	22	22	22	22	22	22	22
AM	44	59	59	59	59	62	62	62	62	62	62	62	62	62	62	62	62	62
AP	5	5	5	5	5	9	9	9	9	15	15	15	15	16	16	16	16	16
PA	83	87	87	87	87	105	105	105	105	128	128	128	128	143	143	143	143	143
RO	7	15	18	18	18	23	23	23	23	40	40	40	40	52	52	52	52	52
RR	2	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	15	15	15	15	15
TO						79	79	79	79	123	123	123	123	139	139	139	139	139
NORDESTE	1375	1384	1426	1426	1426	1464	1509	1509	1509	1558	1558	1558	1558	1787	1787	1787	1787	1791
AL	94	96	96	96	96	97	97	97	97	100	100	100	100	102	102	102	102	102
BA	336	336	367	367	367	370	415	415	415	415	415	415	415	415	415	415	415	417
CE	141	142	152	152	152	178	178	178	178	184	184	184	184	184	184	184	184	184
MA	130	132	132	132	132	136	136	136	136	136	136	136	136	217	217	217	217	217
PB	171	171	171	171	171	171	171	171	171	171	171	171	171	223	223	223	223	223
PE	165	167	167	167	167	168	168	168	168	177	177	177	177	184	184	184	184	184
PI	114	115	116	116	116	118	118	118	118	148	148	148	148	221	221	221	221	222
RN	150	151	151	151	151	152	152	152	152	152	152	152	152	166	166	166	166	167
SE	74	74	74	74	74	74	74	74	74	75	75	75	75	75	75	75	75	75
SUDESTE	1410	1416	1418	1418	1418	1430	1432	1432	1432	1533	1533	1533	1533	1666	1666	1666	1666	1668
ES	53	58	58	58	58	66	67	67	67	71	71	71	71	77	77	77	77	78
MG	722	722	722	722	722	723	723	723	723	756	756	756	756	853	853	853	853	853
RJ	64	64	66	66	66	69	70	70	70	81	81	81	81	91	91	91	91	92
SP	571	572	572	572	572	572	572	572	572	625	625	625	625	645	645	645	645	645
SUL	719	754	754	754	754	873	873	873	873	1058	1058	1058	1058	1159	1159	1159	1159	1189
PR	290	311	311	311	311	323	323	323	323	371	371	371	371	399	399	399	399	399
RS	232	244	244	244	244	333	333	333	333	427	427	427	427	467	467	467	467	497
SC	197	199	199	199	199	217	217	217	217	260	260	260	260	293	293	293	293	293
CO-OESTE	317	367	388	392	392	379	379	379	379	427	427	427	427	446	446	446	446	463
DF	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
GO	223	244	244	244	244	211	211	211	211	232	232	232	232	242	242	242	242	246
MS	55	64	64	65	65	72	72	72	72	77	77	77	77	77	77	77	77	77
MT	38	58	79	82	82	95	95	95	95	117	117	117	117	126	126	126	126	139

FONTE: IBGE e TSE.

**ANEXO 2**  
**Informações Complementares ao CAPÍTULO 2**  
**(Repartição do FPM entre os Municípios)**

TABELA A2.1 – Percentual de Participação dos Estados no FPM (Municípios do Interior)

Estado	Coefficiente (%)	Somatório dos Coeficientes Individuais dos Municípios	Total de Municípios
Acre	0,2630	19,8	21
Alagoas	2,0883	119,8	100
Amapá	0,1392	12,4	15
Amazonas	1,2452	76,0	61
Bahia	9,2695	549,6	414
Ceará	4,5864	252,8	183
Espírito Santo	1,7595	106,8	76
Goiás	3,7318	234,4	241
Maranhão	3,9715	272,0	216
Mato Grosso	1,8949	128,0	125
Mato Grosso do Sul	1,5004	84,2	76
Minas Gerais	14,1846	845,2	852
Pará	3,2948	219,4	142
Paraíba	3,1942	205,2	222
Paraná	7,2857	451,2	398
Pernambuco	4,7952	277,8	183
Piauí	2,4015	188,0	220
Rio de Janeiro	2,7379	176,8	90
Rio Grande do Norte	2,4324	141,2	165
Rio Grande do Sul	7,3011	471,2	466
Rondônia	0,7464	62,6	51
Roraima	0,0851	10,6	14
Santa Catarina	4,1997	282,0	292
São Paulo	14,2620	837,2	644
Sergipe	1,3342	75,8	74
Tocantins	1,2955	106,4	138
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>6.206,4</b>	<b>5.479</b>

FONTE: TCU, Decisão Normativa n.º 18.

TABELA A2.2 - Distribuição do FPM (menores cotas, coeficiente "0,6") – por UF, 1995-99

UF	1995		1996		1997		1998		1999	
	FPM (R\$)	(% rel.) <sup>(a)</sup>	FPM (R\$)	(% rel.) <sup>(a)</sup>						
AC	556.440,36	70%	629.522,44	70%	711.561,60	73%	717.304,90	73%	833.711,05	74%
AL	738.872,06	94%	835.914,43	94%	940.086,21	96%	941.346,02	96%	1.103.485,06	98%
AM	714.569,22	90%	808.419,71	90%	913.772,65	93%	884.787,01	90%	1.019.716,23	91%
AP	<b>530.120,48</b>	<b>67%</b>	<b>599.745,77</b>	<b>67%</b>	642.840,41	66%	606.220,82	62%	680.349,34	61%
BA	720.169,05	91%	814.755,07	91%	920.933,62	94%	910.799,56	93%	1.052.309,71	94%
CE	767.300,80	97%	868.076,94	97%	<b>981.204,48</b>	<b>100%</b>	<b>979.733,67</b>	<b>100%</b>	<b>1.123.536,61</b>	<b>100%</b>
ES	735.613,35	93%	832.227,75	93%	897.680,67	91%	889.674,69	91%	1.027.833,82	91%
GO	711.891,94	90%	805.390,78	90%	868.430,25	89%	859.753,52	88%	986.058,83	88%
MA	<b>789.994,79</b>	<b>100%</b>	<b>893.751,57</b>	<b>100%</b>	802.842,99	82%	788.494,92	80%	931.127,03	83%
MG	760.841,38	96%	860.769,13	96%	905.248,12	92%	906.297,54	93%	1.032.962,66	92%
MS	757.280,92	96%	856.741,09	96%	968.390,68	99%	962.294,83	98%	1.113.152,81	99%
MT	673.858,97	85%	762.362,68	85%	822.608,22	84%	799.446,88	82%	932.319,18	83%
PA	693.591,96	88%	784.687,28	88%	782.974,11	80%	810.971,60	83%	938.100,40	83%
PB	771.686,76	98%	873.039,02	98%	836.331,43	85%	840.616,62	86%	982.166,48	87%
PE	742.347,04	94%	839.845,82	94%	930.721,11	95%	932.154,04	95%	1.114.188,09	99%
PI	697.662,49	88%	789.292,48	88%	684.300,19	70%	689.823,52	70%	811.839,82	72%
PR	714.778,45	90%	808.656,41	90%	878.647,43	90%	871.997,85	89%	1.032.609,46	92%
RJ	695.966,67	88%	787.373,90	88%	841.959,81	86%	836.273,86	85%	949.151,07	84%
RN	775.474,82	98%	877.324,50	98%	932.072,56	95%	930.279,63	95%	1.052.728,41	94%
RO	576.899,79	73%	650.269,46	73%	649.101,81	66%	643.888,38	66%	774.056,94	69%
RR	557.028,76	71%	630.188,16	71%	<b>430.076,39</b>	<b>44%</b>	<b>433.547,88</b>	<b>44%</b>	<b>512.597,89</b>	<b>46%</b>
RS	691.042,80	87%	781.803,31	87%	838.234,35	85%	836.750,90	85%	953.179,20	85%
SC	680.853,70	86%	770.276,05	86%	808.691,81	82%	804.233,95	82%	913.348,42	81%
SE	755.296,15	96%	854.495,65	96%	965.853,24	98%	950.528,09	97%	1.065.186,53	95%
SP	740.713,47	94%	837.997,70	94%	933.319,27	95%	919.950,42	94%	1.029.580,90	92%
TO	562.974,13	71%	636.914,34	71%	654.716,80	67%	657.520,19	67%	756.046,93	67%

<sup>(a)</sup> "(% rel.)" é o % de cada transferência (coeficiente "0,6") em relação a maior transferência. FONTE: STN (Min. da Fazenda).

**ANEXO 3**  
**Informações Complementares ao CAPÍTULO 3**  
**(Instituições Políticas e Dados sobre os Municípios)**

TABELA A3.1 - Quantidade e Incremento de Municípios no Brasil (por estados)  
 Antes (1980/1988) e depois (1989/2001) da Constituição de 1988

Estados <sup>(*)</sup>	Municípios Instalados			Incremento Anterior à Constituição de 1988 (1980/1988)		Incremento Posterior à Constituição de 1988 1989/2001	
	1980	1988	2001	Quantidade	(%)	Quantidade	(%)
RS	232	244	497	12	5%	253	104%
TO <sup>(**)</sup>	—	—	139	—	—	139	—
MG	722	722	853	0	0%	131	18%
PI	114	116	222	2	2%	106	91%
SC	197	199	293	2	1%	94	47%
PR	290	311	399	21	7%	88	28%
MA	130	132	217	2	2%	85	64%
SP	571	572	645	1	0%	73	13%
MT	38	82	139	44	116%	57	70%
PA	83	87	143	4	5%	56	64%
PB	171	171	223	0	0%	52	30%
BA	336	367	417	31	9%	50	14%
RO	7	18	52	11	157%	34	189%
CE	141	152	184	11	8%	32	21%
RJ	64	66	92	2	3%	26	39%
ES	53	58	78	5	9%	20	34%
PE	165	167	184	2	1%	17	10%
RN	150	151	167	1	1%	16	11%
MS	55	65	77	10	18%	12	18%
AP	5	5	16	0	0%	11	220%
AC	12	12	22	0	0%	10	83%
RR	2	8	15	6	300%	7	88%
AL	94	96	102	2	2%	6	6%
AM	44	59	62	15	34%	3	5%
GO	223	244	246	21	9%	2	1%
SE	74	74	75	0	0%	1	1%
DF	1	1	1	0	0%	0	0%
<b>TOTAL</b>	<b>3.974</b>	<b>4.179</b>	<b>5.560</b>	<b>205</b>	<b>5%</b>	<b>1.381</b>	<b>33%</b>

FONTE: IBGE.

(\*) Os estados estão ordenados pela quantidade absoluta de municípios criados entre 1988 e 2001.

(\*\*) Não há dados em 1980 e 1988 para o estado do Tocantins, porque este estado foi criado pela Constituição de 1988 e sua instalação somente ocorreu em 1989.

TABELA A3.2 - Quantidade de Municípios Criados por Faixa de População (por estados) - 1988/2000

Regiões/ Estados	Municípios Criados (por faixa de população, em mil hab.)							
	< 5		5 – 10		> 10		Total <sup>(*)</sup>	
BRASIL	765	53%	380	27%	293	20%	1.438	100%
NORTE	109	43%	71	28%	74	29%	254	100%
AC	4	40%	6	60%	-	0%	10	100%
AM	-	0%	-	0%	3	100%	3	100%
AP	7	64%	2	18%	2	18%	11	100%
PA	4	7%	11	20%	41	73%	56	100%
RO	7	21%	16	47%	11	32%	34	100%
RR	4	57%	3	43%	-	0%	7	100%
TO	83	62%	33	25%	17	13%	133	100%
NORDESTE	128	35%	107	29%	130	36%	365	100%
AL	-	0%	3	50%	3	50%	6	100%
BA	-	0%	12	24%	38	76%	50	100%
CE	-	0%	7	22%	25	78%	32	100%
MA	12	14%	38	45%	35	41%	85	100%
PB	28	54%	11	21%	13	25%	52	100%
PE	-	0%	4	24%	13	76%	17	100%
PI	76	72%	27	25%	3	3%	106	100%
RN	12	75%	4	25%	-	0%	16	100%
SE	-	0%	1	100%	-	0%	1	100%
SUDESTE	116	47%	86	34%	48	19%	250	100%
ES	-	0%	9	45%	11	55%	20	100%
MG	65	50%	55	42%	11	8%	131	100%
RJ	-	0%	10	38%	16	62%	26	100%
SP	51	70%	12	16%	10	14%	73	100%
SUL	323	74%	89	21%	23	5%	435	100%
PR	45	51%	32	36%	11	13%	88	100%
RS	207	82%	38	15%	8	3%	253	100%
SC	71	76%	19	20%	4	4%	94	100%
CO-OESTE	89	66%	27	20%	18	14%	134	100%
GO	50	77%	6	9%	9	14%	65	100%
MS	2	17%	9	75%	1	8%	12	100%
MT	37	65%	12	21%	8	14%	57	100%

FONTE: IBGE.

(\*) Há uma diferença de 57 municípios a mais nesta tabela (comparada à TABELA 3.1) em virtude da inclusão das emancipações ocorridas em GO e TO no ano de durante o processo de instalação deste estado, entre 1988e 1989.

**TABELA A3.3 - Detalhamento das Exigências à Emancipação de Municípios –  
Parâmetros Mínimos Estabelecidos pela Legislação Complementar e Alterações Institucionais**

UF	N.º Lei Complementar	População/ Eleitorado <sup>(*)</sup>	Antigüidade Do Distrito	Receita/ UF	Distância da Origem	Edificações Urbanas
<b>União</b>	LC federal 01/67	10.000 <sup>(*)</sup>		5/1.000		200
<b>RS</b>	<b>9070/90</b> <i>PROPOSTA- 100 eleitores. (art. 5) PLEBISCITO- Projeto de Lei (art. 10); maioria dos eleitores com comparecimento de maioria absoluta (art. 16), domicílio há 6 meses (art. 13)</i>	1.800 (ou 5 mil hab.)				150
<b>SC</b>	<b>01/89</b> <i>PROPOSTA- 100 eleitores. (art. 5) PLEBISCITO- Assembléia Legislativa (art. 11); maioria dos eleitores com comparecimento de 50% (art. 18), domicílio há 1 ano (art. 14) EXTINÇÃO- quando faltarrem condições para subsistência CASUÍSMO- com municípios descritos e tramitando</i>	5.000	5 anos	1/1.000		150
	<b>29-33/90, 34/91</b> (munic. menor pop.) <i>PROPOSTA- 100 eleitores. (art. 5) PLEBISCITO- Projeto de Lei (art. 10); maioria dos eleitores com comparecimento de 50% (art. 16), domicílio há 1 ano (art. 13) PLEBISCITO- Assembléia Legislativa/Resolução (art. 10, LC 33/90) PLEBISCITO- Assembléia Legislativa/Decreto Legislativo (art. 10, LC 34/91) DISTRITO- ser distrito há 5 anos (art. 2) EXTINÇÃO- quando faltarrem condições para subsistência</i>	1.796	5 anos			150
	<b>37-42/91, 87-92/93, 114/94</b> <i>DISTRITO- ser distrito há 5 anos (art. 2) REQUISITO- manifestação dos prefeitos e das câmaras de vereadores envolvidos (art. 2) CASUÍSMO- com municípios tramitando PLEBISCITO- amplia o plebiscito a todo o município (LC 42/91)</i>	5.000	5 anos		5 Km	200
	<b>135-139/95</b> <i>DISTRITO- ser distrito há 5 anos (art. 2) REQUISITO- manifestação dos prefeitos e das câmaras de vereadores envolvidos (art. 2) PLEBISCITO- área emancipanda (art. 13, LC 135/95) PLEBISCITO- Assembléia Legislativa/Resolução (art. 10, LC 135/95) PLEBISCITO- Assembléia Legislativa/Decreto Legislativo (art. 10, LC 34/91)</i>	5.000	5 anos		5 Km	200
<b>PR</b>	<b>56/91</b> <i>PROPOSTA- 100 eleitores. (art. 3) PLEBISCITO- maioria dos eleitores com comparecimento de maioria absoluta (art. 5), domicílio há 1 ano (art. 3) PROMULGADA- Pelo Presidente da AL/PR (Anibal Khury)</i>	5.000				100
<b>SP</b>	<b>651/90</b> <i>PROPOSTA- 100 eleitores. (art. 1) PLEBISCITO- Assembléia Legislativa (art. 1); maioria dos eleitores com comparecimento de maioria absoluta DISTRITO- ser distrito há 2 anos (art. 2)</i>	1.000 (eleitores)	2 anos		3 Km	
<b>RJ</b>	<b>59-61/90</b> <i>PROPOSTA- 4% dos eleitores. (art. 2) PLEBISCITO- Assembléia Legislativa (art. 5); maioria absoluta dos eleitores (art. 1), domicílio há 1 ano (art. 4) DISTRITO- texto dúbio sobre a necessidade</i>	6.393 (menor munic.)		5/1.000		400
<b>MG</b>	<b>19/91</b> <i>PROPOSTA- 300 eleitores. (art. 5) PLEBISCITO- Assembléia Legislativa (art. 5); maioria dos votantes com participação da maioria absoluta dos eleitores (art. 3), domicílio há 1 ano (art. 4) DISTRITO- Território integral de um ou mais distritos ORIGEM – Poder Legislativo CRIAÇÃO de Municípios em bloco.</i>	7.000 (3 mil eleitores)		1,5 (menor)	1,3 Km	400
	<b>24/92</b> <i>ORIGEM – Poder Legislativo CRIAÇÃO de Municípios em bloco.</i>	2.000		1,5 (menor)		400
	<b>37/95</b>	2.000				400
	<b>39/95</b> Coloca restrições às emancipações: perda de distrito industrial, 80% da área territorial, perda de mais de 3 distritos no mesmo ano e 70% das receitas correntes					

<b>ES</b>	<b>13/91</b>	8.600 (2 mil eleitores)	2,5/1.000	200
		<p>PROPOSTA- 100 eleitores. (art. 8)  PERDA DE RECEITA- no máximo 35% (art. 2)  PLEBISCITO- Assembléia Legislativa (art. 3); maioria absoluta dos eleitores com Segunda votação (art. 5), domicílio há 1 ano (art. 3)  <b>87/96, 100/97</b> Proibida a divisão de municípios com duas emancipações nos últimos 50 anos  PROMULGADA- Poder executivo (Vitor Bueiz)  TRAMITANDO NA AL- 13 pedidos de emancipação</p>		
<b>AL</b>	<b>01/90</b>	7.000	3/1.000	200
		<p>PROPOSTA- 100 eleitores. (art. 1), menos áreas desmembradas pela Constituição Estadual  PLEBISCITO- Assembléia Legislativa (art. 3); 50% dos votantes, domicílio há 6 meses  <b>06-09-10/91</b> 2/1.000</p>		
	<b>11/92</b>	5.500	1/1.000	
<b>PB</b>	<b>01/90, 10/91</b>	2.000		120
		<p>PROPOSTA- 5 deputados, 100 eleitores. (art. 1)  PLEBISCITO- Assembléia Legislativa (art. 3); maioria dos votantes e 50% de comparecimento (art. 4), domicílio há 1 ano (art. 3)  <b>16/93</b> Cartório, subdelegacia, posto médico e posto telefônico</p>		
	<b>24/96</b>	5.000		300
		<p>PROPOSTA- 12 deputados, 200 eleitores. (art. 1)  PLEBISCITO- Assembléia Legislativa (art. 5); maioria absoluta (art. 6), domicílio há 1 ano (art. 5)  REQUISITOS COMPLEMENTARES- Cartório, posto de polícia, posto médico, posto telefônico, seção eleitoral, 30 estabelecimentos comerciais/industriais inscritos, escola de 2º Grau, sistema de abastecimento de água (art. 2)</p>		
<b>PE</b>	<b>01/90</b>	10.000		300
		<p>PROPOSTA- deputados, comissões da AL, governador ou 300 eleitores. (art. 2)  PLEBISCITO- Assembléia Legislativa (art. 4); maioria com 50% de comparecimento (art. 6)  <b>14/96</b> 10.000 5 Km 600</p>		
		<p>CASUÍSMO- plebiscitos aprovados não estão sujeitos a lei  REQUISITOS COMPLEMENTARES- posto de polícia, posto de saúde, posto telefônico, 15 estabelecimentos comerciais/industriais inscritos, escola de 1º Grau maior</p>		
	<b>15/96</b>	Proibidas emancipações até 1999		
<b>MA</b>	<b>17/93</b>	1.000 (ou 3 mil hab.)		200
		<p>PROPOSTA- deputado acompanhado de 100 eleitores. (art. 2)  PLEBISCITO- Assembléia Legislativa (art. 7); maioria com comparecimento da maioria absoluta dos eleitores (art. 12)  LEI ANTERIOR- LC 10, 16 de julho de 1991 e LC 15, de 28 de janeiro de 1992 (Não Obtido o texto da lei)</p>		
<b>CE</b>	<b>11.659/89</b>	5.000		150
		<p>PROPOSTA- 100 eleitores. (art. 1)  DISTRITO - devidamente constituído segundo a lei (art.2)  PLEBISCITO- Assembléia Legislativa/Decreto Legislativo (art. 5); maioria absoluta dos eleitores (art. 6), sem quorum, somente no ano seguinte (art. 6).  LEI ANTERIOR- LC 11.461, 06 de junho de 1988 (Não obtido o texto da lei)</p>		
	<b>01/91</b>	10.213 (1,5/1000)	5 anos 10/1.000	400
		<p>PROPOSTA- 100 eleitores. (art. 1)  DISTRITO - devidamente constituído segundo a lei (art.2)  TRAMITANDO- 7000 hab., 200 casas (art. 4)  PLEBISCITO- Assembléia Legislativa (art. 10); maioria absoluta dos eleitores (art. 12), prévio quando houver acréscimo de área/população de outro distrito (art. 7).</p>		
<b>SE</b>	<b>01/90</b>	6.000	3/1.000	300
		<p>PROPOSTA- 500 eleitores. (art. 1)  PLEBISCITO- Assembléia Legislativa (art. 3); maioria absoluta, domicílio há 1 ano</p>		
<b>PI</b>	<b>06/91, 14/94, 16/95</b>	4.000		100
		<p>PROPOSTA- 100 eleitores. (art. 16)  PLEBISCITO- Assembléia Legislativa (art. 7); maioria dos votantes e maioria absoluta dos eleitores (art. 10), domicílio há 1 ano (art. 9)</p>		

<b>BA</b>	<b>01/89</b>	12.541 (0,1% pop.)	4/10 da média per capita (fora Salvador)	200
		<p>PROPOSTA- deputado com 10% eleitores. (art. 5)          PLEBISCITO- Assembléia Legislativa (art. 4); maioria absoluta dos eleitores (art. 7)          CASUÍSMO- com municípios já tramitados.</p>		
	<b>02/90</b>	8.000		
		CASUÍSMO- com municípios citados na Constituição estadual.		
<b>RN</b>	<b>102/92</b>	2.558 (1/1000)	4/10 da média per capita (fora Natal)	
		<p>PROPOSTA- deputados/governador e 10% eleitores. (art. 7)          PLEBISCITO- Assembléia Legislativa (art. 8); maioria dos votantes e 50% de comparecimento (art. 9), domicílio há 1 ano (art. 6)          CASUÍSMO- dispensado os requisitos para áreas de especial interesse turístico.</p>		
<b>TO</b>	<b>01/89, 02/90, 04/91</b>	2.000	3/1.000	50
		<p>PROPOSTA- 100 eleitores. (art. 2)          PLEBISCITO- Assembléia Legislativa (art. 3); domicílio há 100 dias (art. 4)</p>		
	<b>05-06/92</b>	1.200	0,003 %	50
	<b>09/95</b>	3.000	0,005 %	300
		<p>PROPOSTA- 200 eleitores. (art. 4)          PLEBISCITO- Assembléia Legislativa (art. 8); 50% dos eleitores e maioria (art. 2), domicílio há 1 ano (art. 9)</p>		
<b>PA</b>	<b>01/90</b>	5.000		200
		<p>PROPOSTA- 100 eleitores. (art. 3)          PLEBISCITO- Assembléia Legislativa (art. 7); maioria dos voantes; domicílio há 2 anos (art. 2)</p>		
	<b>27/95</b>	10.000		
		<p>PROPOSTA- 5%/300 eleitores. (art. 3)          PLEBISCITO- Assembléia Legislativa (art. 8); domicílio há 2 anos (art. 2)</p>		
<b>RO</b>	<b>31/89</b>	6.155 (10 mil ou 5/1000)		150
		<p>PROPOSTA- 150 eleitores. (art. 1)          PLEBISCITO- Assembléia Legislativa (art. 5); maioria dos voantes com 50% de comparecimento (art. 7)</p>		
<b>AC</b>	<b>23/89</b>	2.088 (4 mil ou 1/1 mil)	5/1.000	5 Km
	<b>35/91</b>	1.500	2/1.000	5 Km
		<p>AUTORIA- Poder executivo          PROPOSTA- AL, Governador ou 30 eleitores. (art. 8)          PLEBISCITO- Decreto Legislativo (art. 11); maioria dos eleitores com comparecimento de maioria absoluta (art. 13), domicílio há 1 ano (art. 13)          EXTINÇÃO- Lei estadual por perda de requisitos ou 2/3 dos eleitores (art. 37)          CASUÍSMO- Sem prazo mínimo para a criação de municípios em 1991          CITAÇÃO- (Dep. José Bestene, relator do projeto de lei) "O poder executivo, preocupado com o grande vazio demográfico existente no Estado do Acre, dificultando assim consideravelmente o progresso da região, se levamos em consideração a grande dificuldade de comunicação existente em nossa região, tornando-se assim ineficientes e precários os atendimentos e prestações de serviços públicos, de maneira equânime em todas as localidades do nosso Estado. Configura-se assim a necessidade urgente de se proceder os estudos necessários para a criação de novos municípios, com a finalidade de um melhor atendimento para o desenvolvimento em toda a sua plenitude de sua região." (ACRE, AL, Comissão de Serviço Público, Trabalho, Segurança Pública e Municipalismo, Rio Branco, 19/11/91)          (Dep. Adalberto Pereira, Relator) "Entende o governo do Estado ser ainda pequeno o número de municípios, em relação à extensão territorial do Acre... Aprovado à unanimidade pela Comissão de Constituição e Justiça" (12/11/91)          (Dep. Cleudo Mendonça, Relator) "... o chefe do Poder Executivo, sabedor da necessidade de redivisão político-administrativa do Estado, vem propor a este parlamento o presente projeto de lei complementar para a criação de novas unidades municipais.          Para consecução deste trabalho, o governo instituiu pelo Decreto Estadual n. 890, e 21/05/91, uma Comissão Especial de Trabalho, composto de técnicos da administração estadual, e do IBAM (...)          Ademais, perquirindo o quadro demonstrativo elaborado pelo IBAM identifica-se que o Estado do Acre, em comparação com outros Estados da federação, encontra-se em situação bastante desproporcional, quando se observa sua grande extensão territorial, o pequeno número de Municípios existentes, as distâncias entre os núcleos urbanos de atração populacional, a baixa densidade demográfica absoluta e a média de habitantes por Município, daí então sobejam razões para criação de novas unidades, proporcionando, assim, a desconcentração física de prestação de serviços públicos." (24/09/91)          (Edmundo Pinto de Almeida Neto, Governador) "... aprovada a lei complementar de que trata a presente mensagem, serão, em seguida, apresentados os projetos de criação dos municípios propriamente ditos, cujos trabalhos, para esse fim, a esta altura, já se encontram relativamente adiantados (...)" [RELATÓRIO do IBAM] "(13/09/91)</p>		

<b>AM</b>	<b>07/91</b>	<b>767</b> (20% da pop. do respectivo município) <i>PROPOSTA- 200 eleitores. (art. 4)</i> <i>REQUISITOS- ignorados em situações especiais</i> <i>PLEBISCITO- Assembléia Legislativa (art. 3); maioria absoluta dos eleitores (art. 4), domicílio há 2 anos (art. 3)</i>			
<b>AP</b>	<b>01/92</b>	<b>948</b> (2,5/1000) <i>PROPOSTA- proposta de deputado acompanhada de 100 eleitores. (art. 3)</i> <i>PLEBISCITO- Assembléia Legislativa (art. 5); maioria simples com comparecimento da maioria absoluta dos eleitores</i>			
<b>RR</b>	<b>01-02/92</b>	<b>2.471</b> (1% da pop.) <i>PROPOSTA- 100 eleitores. (art. 5)</i> <i>PLEBISCITO- Assembléia Legislativa (art. 7); maioria dos voantes com comparecimento de 50% (art. 13); domicílio há 100 dias (art. 10)</i>			<b>100</b>
	<b>11/95</b>	<i>ELEITORES- reduz de 30% para 10% da população</i>			<b>70</b>
<b>GO</b>	<b>02/90</b>	<b>3.000</b> <i>PROPOSTA- proposta de deputado acompanhada de 100 eleitores. (art. 2)</i> <i>PLEBISCITO- Assembléia Legislativa (art. 6); maioria dos votantes com participação da maioria absoluta dos eleitores (art. 6), domicílio a 1 ano (art. 4)</i>	<b>1/1.000</b>		<b>200</b>
	<b>04/90, 07-08/91, 11/92, 14/93</b>	<b>2.000</b> <i>Valores resultantes da redução a 2/3 das exigências</i>	<b>0,66/1.000</b>	<b>6 Km</b>	<b>133</b>
	<b>15/95</b>	<i>Amplia a redução a 2/3 dos requisitos no caso de municípios de interesse turístico, ecológico ou econômico</i>			
<b>MS</b>	<b>58/91</b>	<b>9.635</b> (10/1000 ou 10 mil hab.) <i>PROPOSTA- proposta de deputado acompanhada de 100 eleitores. (art. 6)</i> <i>PLEBISCITO- Assembléia Legislativa (art. 12 e 20); maioria absoluta dos eleitores, domicílio há 6 meses</i>	<b>5/1.000</b>	<b>10 Km</b>	<b>200</b>
	<b>62/91</b>	<b>5.781</b> (6/1000 ou 6 mil hab.)	<b>3/1.000</b>		
<b>MT</b>	<b>01/90,08-09/91</b>	<b>3.040</b> (1,5/1000) <i>PROPOSTA- proposta de 100 eleitores. (art. 14)</i> <i>EXTINÇÃO- maioria dos eleitores ou perda de requisitos ou desastre natural</i> <i>PLEBISCITO- Assembléia Legislativa (art. 8); maioria absoluta dos eleitores, domicílio há 1 ano</i>	<b>Média dos 20 municípios com menor arrecadação</b>		<b>200</b>
	<b>23/92, 31/94, 43/96</b>	<b>4.000</b>	<b>Média dos 40 municípios com menor arrecadação</b>		<b>200</b>

FONTE: Legislação Complementar Federal e Estadual, IBGE (Contagem 96, Censo 91).

(\*) Somente quatro estados utilizam o eleitorado no lugar da população como principal critério à emancipação (RS, SP, MG e MA). Os dados sobre a população referem-se à "Contagem 1996" do IBGE.

(\*\*) Menos para os estados com menos de 2 milhões de hab., quando prevalecia 0,5% da população. Segundo os dados do "Censo de 1991", a população municipal mínima para essas UF seria: AC (2.088 hab.), AP (1.446 hab.), MS (8.901 hab.), RO (5.663 hab.), RR (1.087 hab.), SE (7.459 hab.) e TO (4.599 hab.).

TABELA A3.4 - Distritos(Não Emancipáveis/Emancipáveis) e Potencialidade de Emancipação(1996)

Estados	Quantidade de Distritos <sup>(*)</sup>						Potencialidade de Emancipação (Emancipáveis) <sup>(**)</sup>							
	Não Emancipáveis		Emancipáveis		TOTAL		Alta		Média		Baixa		TOTAL	
	Quant.	(%)	Quant.	(%)	Quant.	(%)	Quant.	(%)	Quant.	(%)	Quant.	(%)	Quant.	(%)
SP	90	24%	285	76%	375	100%	5	2%	68	24%	212	74%	285	100%
MG	508	66%	258	34%	766	100%	23	9%	87	34%	148	57%	258	100%
RS	447	79%	121	21%	568	100%	9	7%	30	25%	82	68%	121	100%
RJ	130	67%	64	33%	194	100%	0	0%	11	17%	53	83%	64	100%
BA	295	88%	39	12%	334	100%	0	0%	15	38%	24	62%	39	100%
MA	1	3%	35	97%	36	100%	0	0%	18	51%	17	49%	35	100%
PR	292	90%	31	10%	323	100%	0	0%	8	26%	23	74%	31	100%
SC	118	88%	16	12%	134	100%	0	0%	3	19%	13	81%	16	100%
PB	93	85%	16	15%	109	100%	0	0%	6	38%	10	63%	16	100%
PA	76	84%	15	16%	91	100%	0	0%	4	27%	11	73%	15	100%
PE	134	91%	13	9%	147	100%	0	0%	7	54%	6	46%	13	100%
ES	153	93%	12	7%	165	100%	0	0%	4	33%	8	67%	12	100%
RN	18	60%	12	40%	30	100%	2	17%	7	58%	3	25%	12	100%
GO	51	84%	10	16%	61	100%	0	0%	6	60%	4	40%	10	100%
CE	536	99%	8	1%	544	100%	0	0%	2	25%	6	75%	8	100%
AP	5	38%	8	62%	13	100%	1	13%	2	25%	5	63%	8	100%
MT	84	92%	7	8%	91	100%	0	0%	4	57%	3	43%	7	100%
AL	9	60%	6	40%	15	100%	0	0%	2	33%	4	67%	6	100%
AM	14	74%	5	26%	19	100%	2	40%	2	40%	1	20%	5	100%
TO	10	83%	2	17%	12	100%	0	0%	1	50%	1	50%	2	100%
RO	7	78%	2	22%	9	100%	0	0%	0	0%	2	100%	2	100%
SE	7	88%	1	13%	8	100%	0	0%	0	0%	1	100%	1	100%
MS	88	100%	0	0%	88	100%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
AC	0		0		0		0		0		0		0	
PI	0		0		0		0		0		0		0	
RR	0		0		0		0		0		0		0	
Brasil(Total)	3.166	77%	966	23%	4.132	100%	42	4%	287	30%	637	66%	966	100%

FONTE: IBGE (Contagem 1996), LC's Estaduais e Emenda 15/96.

(\*) Excluídos os distritos que são sede dos municípios

(\*\*) Conforme critérios definidos na Tabela 2.3 (do Capítulo II), a partir da Emenda Constitucional 15/1996.

TABELA A3.5 - Variáveis do Processo Emancipacionista (valores)

VARIÁVEIS <sup>(*)</sup>	ESTADOS/ANOS																				
	AC			AL			AM			AP			CE			ES			GO		
	89	92	96	89	92	96	89	92	96	89	92	96	89	92	96	89	92	96	89	92	96
EMANCIPAÇÃO	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	0	0	1	0	0	--	0	0
DINÂMICALC	0	1	--	--	1/1	--	--	1	--	--	1	--	1	0	--	--	1	0	--	1/1	1
ESTOQUE	1	1	0	0	0	0	0	1	0	1	1	1	1	1	0	1	0	1	--	0	0
PERMISSIVIDADE	3	3	3	0	1	1	0	3	3	3	3	3	2	0	0	0	1	1	0	2/3	3
INICIATIVA	1	0	0	1	1	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1	1	1	1	1	0	0
VARIÁVEIS	MA			MG			MS			MT			PA			PB			PI		
	89	92	96	89	92	96	89	92	96	89	92	96	89	92	96	89	92	96	89	92	96
EMANCIPAÇÃO	0	0	1	0	0	0	1	0	0	1	1	0	1	1	0	0	0	1	0	1	1
DINÂMICALC	--	?	1	--	1/1	1/0	--	0/1	--	--	1	0	--	1	0	--	1	0	--	1	--
ESTOQUE	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	0	0	0	0
PERMISSIVIDADE	0	?	3	0	1/3	3	1	1	1	0	2	2	0	2	0	0	3	2	0	2	2
INICIATIVA	1	?	0	1	1	1	1	0	0	1	1	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1
VARIÁVEIS	PR			RJ			RN			RO			RR			SE			TO		
	89	92	96	89	92	96	89	92	96	89	92	96	89	92	96	89	92	96	89	92	96
EMANCIPAÇÃO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0	1	0	0	0	-	1	0
DINÂMICALC	--	1	--	--	1	--	--	1	--	0	--	--	--	0	1	--	1	--	1	1	0
ESTOQUE	0	0	0	1	1	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0
PERMISSIVIDADE	0	2	2	0	1	1	0	2	2	1	1	1	3	3	3	1	1	1	3	3	2
INICIATIVA	1	1	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
VARIÁVEIS	BA			PE			RS			SC			SP								
	89	92	96	89	92	96	89	92	96	89	92	96	89	92	96	89	92	96	89	92	96
EMANCIPAÇÃO	1	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	0	0	0	0						
DINÂMICALC	0	1	--	--	0	0	--	1	--	1	1/0	1	--	1	--						
INTERAÇÃO(EXEC./LEG.)	3	0	0	3	2	1	3	2	1	2	1	3	3	1	3						
ESTOQUE	1	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	1	1	1						
COALIZÃO	0	0	0	0	2	1	2	2	1	2	1	2	1	1	2						
PERMISSIVIDADE	0	1	1	0	0	0	0	3	3	2	3/2	2	0	3	3						
INICIATIVA	0	0	0	1	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1						
VETO	1	1	1	1	1	1	0	0	0	1	1	1	1	1	1						
COMISSÃO	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	1	1	1						

FONTE: IBGE, Legislação, TSE/TRE's e Dados Primários e Secundários coletados nos estados.

- (\*) Como a alteração na extensão do eleitorado que vota no PLEBISCITO só ocorreu em 1996, o valor (1) é atribuído à variável em todo o período analisado, em virtude disto essa variável não está expressa na tabela. As variáveis INTERAÇÃO(EXEC./LEG.), COALIZÃO, VETO e COMISSÃO somente são identificadas para os estados da amostra (RS, SC, SP, BA e PE) e as associações previstas nas hipóteses limitam-se a estas UF's.

**ANEXO 4**  
**Informações Complementares ao CAPÍTULO 4**  
**(Processo de Emancipações Municipais do Rio Grande do Sul)**

TABELA A4.1 - Municípios Criados no RS (1980/2001)

NOVO MUNICÍPIO	DATA DA EMANCIPAÇÃO	LEI Nº	MUNICÍPIOS DE ORIGEM
Teutônia	05.10.81	7.542	Estrela
Capão da Canoa	12.04.82	7.638	Osório
Charqueadas	28.04.82	7.645	São Jerônimo
Parobé	01.05.82	7.646	Taquara, Sapiranga
Capão do Leão	03.05.82	7.647	Pelotas
Fortaleza dos Valos	03.05.82	7.648	Cruz Alta
Bom Princípio	12.05.82	7.653	S. Sebastião do Cai, Montenegro
Cotiporã	12.05.82	7.652	Veranópolis
Jóia	12.05.82	7.656	Tupanciretã, Santo Ângelo
Palmares do Sul	12.05.82	7.654	Osório, Mostardas, Tramandaí, Viamão
Salto do Jacuí	12.05.82	7.567	Espumoso, Arroio do Tigre, Cruz Alta
Tavares	12.05.82	7.655	Mostardas
Áurea	24.11.87	8.419	Guarama, Viadutos
Jaboticaba	30.11.87	8.426	Palm. das Missões
Nova Roma do Sul	30.11.87	8.423	Antônio Prado
Pirapó	30.11.87	8.425	São Nicolau, S. Luiz Gonzaga
Progresso	30.11.87	8.424	Lajeado
S. Jorge	30.11.87	8.427	Nova Prata
Três Arroios	30.11.87	8.422	Erechim, Guarama, Mariano Moro, Severiano de Almeida
Alto Alegre	02.12.87	8.428	Espumoso
Nova Hartz	02.12.87	8.429	Sapiranga, Parobé
Água Santa	08.12.87	8.461	Tapejara, Ciríaco, Passo Fundo
Boqueirão do Leão	08.12.87	8.458	Lajeado, Barros Cassal, Santa Cruz do Sul, Venâncio Aires
Capela de Santana	08.12.87	8.456	S. Sebastião do Cai, Canoas, Portão
Dois Lajeados	08.12.87	8.435	Guaporé
Dr. Maurício Cardoso	08.12.87	8.455	Horizontina
Fagundes Varela	08.12.87	8.460	Veranópolis
Guabiju	08.12.87	8.449	Nova Prata
Jaquirana	08.12.87	8.457	São Francisco de Paula
Quinze de Novembro	08.12.87	8.454	Ibirubá, Cruz Alta
S. Domingos do Sul	08.12.87	8.436	Casca
S. João da Urtiga	08.12.87	8.448	Paim Filho, Sananduva
Tunas	08.12.87	8.447	Soledade, Arroio do Tigre
Vanini	08.12.87	8.459	Casca, David Canabarro
Silveira Martins	11.12.87	8.481	Santa Maria, Faxinal do Soturno
Ibarama	15.12.87	8.485	Sobradinho
Ibirapuitã	15.12.87	8.486	Soledade, Marau
Ipê	15.12.87	8.482	Vacaria
Pântano Grande	15.12.87	8.488	Rio Pardo
Trindade do Sul	15.12.87	8.487	Nonoai, Liberato Salzano
Alegria	31.12.87	8.502	Três de Maio, Chiapeta
16 de Novembro	11.04.88	8.555	S. Luiz Gonzaga
Brochier do Maratá	11.04.88	8.556	Montenegro
Erebango	11.04.88	8.557	Getúlio Vargas
Ernestina	11.04.88	8.554	Passo Fundo, Victor Graeff
Campos Borges	13.04.88	8.563	Espumoso
Cerro Grande	13.04.88	8.564	Palm. Das Missões
Entre Ijuís	13.04.88	8.558	S. Ângelo
Harmonia	13.04.88	8.562	Montenegro
Nova Esperança do Sul	13.04.88	8.559	Jaguari
Paverama	13.04.88	8.560	Taquari
Terra de Areia	13.04.88	8.561	Osório, Capão da Canoa
Ipiranga do Sul	20.04.88	8.568	Getúlio Vargas
Lagoão	20.04.88	8.569	Soledade
Estação	21.04.88	8.572	Getúlio Vargas
Arroio do Sal	22.04.88	8.573	Torres
Cristal	29.04.88	8.583	Camaquã, Canguçu, S. Lourenço do Sul
Eugênio de Castro	29.04.88	8.582	S. Ângelo

Pinhal	29.04.88	8.577	Palm. das Missões, Rodeio Bonito, Seberi
Pouso Novo	29.04.88	8.581	Arroio do Meio
Protásio Alves	29.04.88	8.580	Nova Prata
S. José do Hortêncio	29.04.88	8.576	S. Sebastião do Cai
S. Miguel das Missões	29.04.88	8.584	S. Ângelo, S. Luiz Gonzaga
S. Vendelino	29.04.88	8.579	Bom Princípio
Três Cachoeiras	29.04.88	8.578	Torres
Glorinha	04.05.88	8.590	Gravataí
Segredo	05.05.88	8.591	Sobradinho, Soledade
Caseiros	09.05.88	8.612	Lagoa Vermelha, Ciriaco, Ibiaça, Ibiraiaras
Cidreira	09.05.88	8.606	Tramandaí, Palmares do Sul
Entre Rios do Sul	09.05.88	8.614	S. Valentim
Imbé	09.05.88	8.600	Tramandaí
Imigrante	09.05.88	8.605	Estrela, Garibaldi
Itacurubi	09.05.88	8.613	São Borja, Santiago
Ivorá	09.05.88	8.597	Júlio de Castilho
Montauri	09.05.88	8.607	Serafina Correa, Guaporé
Relvado	09.05.88	8.604	Encantado
Riozinho	09.05.88	8.603	Rolante
S. José do Herval	09.05.88	8.595	Fontoura Xavier
Saldanha Marinho	09.05.88	8.593	S. Bárbara do Sul, Colorado
Sede Nova	09.05.88	8.601	Humaitá, Campo Novo, S. Marinho
Taquaraçu do Sul	09.05.88	8.599	Fred. Westphalen
Tupandi	09.05.88	8.602	Bom Princípio, Salvador do Sul
Vila Maria	09.05.88	8.598	Marau, Casca
Vista Alegre	09.05.88	8.596	Fred. Westphalen, Palmitinho
Vista Alegre do Prata	09.05.88	8.611	Nova Prata
Vista Gaúcha	09.05.88	8.608	Tenente Portela
Amaral Ferrador	12.05.88	8.625	Encruzilhada do Sul, Dorn Feliciano
André da Rocha	12.05.88	8.629	Lagoa Vermelha
Barão	12.05.88	8.635	Salvador do Sul, Bom Princípio, Carlos Barbosa
Camargo	12.05.88	8.620	Marau
Cerro Branco	12.05.88	8.628	Cachoeira do Sul
Cerro Grande do Sul	12.05.88	8.619	Tapes
Faxinalzinho	12.05.88	8.624	S. Valentim
Morro Redondo	12.05.88	8.633	Pelotas
Nova Alvorada	12.05.88	8.632	Arvorezinha
Paraíso do Sul	12.05.88	8.622	Cachoeira do Sul
Poço das Antas	12.05.88	8.630	Salvador do Sul
S. Maria do Herval	12.05.88	8.634	Dois Irmãos
Três Palmeiras	12.05.88	8.631	Ronda Alta, Constantina
Vila Flores	12.05.88	8.627	Veranópolis
Eldorado do Sul	08.06.88	8.649	Guaíba
Alto Feliz	20.03.92	9.623	Feliz
Ametista do Sul	20.03.92	9.570	Planalto, Irai , Rodeio Bonito
Arambaré	20.03.92	9.603	Carnaquã
Barão do Triunfo	20.03.92	9.571	São Jerônimo
Barra do Guarita	20.03.92	9.572	Tenente Portela
Barra do Rio Azul	20.03.92	9.605	Aratiba
Barra Funda	20.03.92	9.538	Sarandí
Boa Vista das Missões	20.03.92	9.539	Palmeira das Missões, Seberi
Bom Progresso	20.03.92	9.567	Campo Novo, Humaitá , Três Passos
Campestre da Serra	20.03.92	9.573	Vacaria
Candiota	20.03.92	9.574	Bagé, Pinheiro Machado
Capitão	20.03.92	9.561	Arroio do Meio, Nova Bréscia
Carlos Gomes	20.03.92	9.540	Viadutos
Centenário	20.03.92	9.618	Áurea
Charrua	20.03.92	9.617	Tapejara, Getúlio Vargas
Colinas	20.03.92	9.562	Estrela, Roca Sales
Coqueiros do Sul	20.03.92	9.565	Carazinho
Coronel Barros	20.03.92	9.575	Ijuí, Augusto Pestana
Coxilha	20.03.92	9.558	Passo Fundo, Sertão
Derrubadas	20.03.92	9.576	Tenente Portela
Dois Irmãos das Missões	20.03.92	9.619	Erval Seco
Engenho Velho	20.03.92	9.606	Constantina
Garruchos	20.03.92	9.609	São Borja, Santo Antônio das Missões
Gentil	20.03.92	9.577	Marau, Ciriaco , Passo Fundo
Gramado dos Loureiros	20.03.92	9.541	Nonoai
Gramado Xavier	20.03.92	9.578	Santa Cruz do Sul
Hulha Negra	20.03.92	9.579	Bagé
Inhacorá	20.03.92	9.568	Chiapeta, Catuípe
Itapuca	20.03.92	9.580	Arvorezinha
Lageado do Bugre	20.03.92	9.551	Palmeira das Missões, Cerro Grande , Jaboticaba
Lagoa dos Três Cantos	20.03.92	9.632	Tapera, Não, me, Toque
Lindolfo Collor	20.03.92	9.630	Ivoti

Linha Nova	20.03.92	9.631	Feliz
M. Belo do Sul	20.03.92	9.564	Bento Gonçalves
Manoel Viana	20.03.92	9.542	São Francisco de Assis, Alegrete
Maquiné	20.03.92	9.581	Osório
Maratá	20.03.92	9.622	Brochier do Maratá, Montenegro, Salvador do Sul
Mariana Pimentel	20.03.92	9.611	Guaíba, Barra do Ribeiro
Mato Castelhano	20.03.92	9.645	Passo Fundo
Mato Leão	20.03.92	9.607	Venâncio Aires, Cruzeiro do Sul
Minas do Leão	20.03.92	9.582	Butiá
Mormaço	20.03.92	9.616	Soledade
Morrinhos do Sul	20.03.92	9.602	Torres
Morro Reuter	20.03.92	9.583	Dois Irmãos
Muliterno	20.03.92	9.543	Ciriaco, David Canabarro, Ibiraiaras
Nicolau Vergueiro	20.03.92	9.544	Marau
Nova Boa Vista	20.03.92	9.608	Sarandi, Chapada
Nova Pádua	20.03.92	9.560	Flores da Cunha
Nova Santa Rita	20.03.92	9.585	Canoas
Novo Barreiro	20.03.92	9.563	Palmeiras das Missões
Novo Machado	20.03.92	9.555	Tucunduva
Novo Tiradentes	20.03.92	9.628	Rodeio Bonito
Pareci Novo	20.03.92	9.620	Montenegro
Passo do Sobrado	20.03.92	9.545	Rio Pardo
Picada Café	20.03.92	9.546	Nova Petrópolis, Ivoti, Santa Maria do Herval
Pinhal Grande	20.03.92	9.600	Júlio de Castilhos, Nova Palma
Pinheirinho do Vale	20.03.92	9.586	Palmitinho
Pontão	20.03.92	9.604	Passo Fundo, Carazinho, Ronda Alta, Sarandi
Ponte Preta	20.03.92	9.537	Jacutinga, Barão do Cotegipe
Porto Mauá	20.03.92	9.587	Tuparendi, Tucunduva
Porto Vera Cruz	20.03.92	9.588	Porto Lucena, Alecrim, Santo Cristo
Presidente Lucena	20.03.92	9.626	Ivoti
Quevedos	20.03.92	9.589	Júlio de Castilhos
Rio dos Índios	20.03.92	9.547	Nonoai
S. Antônio do Palma	20.03.92	9.591	Casca
S. Antônio do Planalto	20.03.92	9.550	Carazinho, Não, me, Toque
S. Expedito do Sul	20.03.92	9.590	S. José do Ouro, Cacique Doble
S. João do Polésine	20.03.92	9.601	Fax. do Soturno
S. José das Missões	20.03.92	9.552	Palm. das Missões
S. José do Inhacorá	20.03.92	9.592	Três de Maio
S. José dos Ausentes	20.03.92	9.559	Bom Jesus
S. Martinho da Serra	20.03.92	9.593	Santa Maria
S. Pedro da Serra	20.03.92	9.613	Salvador do Sul
S. Pedro do Butiá	20.03.92	9.553	Cerro Largo
S. Valentin do Sul	20.03.92	9.554	Dois Lajeados
S. Valério do Sul	20.03.92	9.624	Santo Augusto
Sagrada Família	20.03.92	9.548	Palm. das Missões
Salvador das Missões	20.03.92	9.549	Cerro Largo
Santa Clara do Sul	20.03.92	9.621	Lajeado
Santa Tereza	20.03.92	9.627	Bento Gonçalves, Garibaldi, Roca Sales
Sentinela do Sul	20.03.92	9.584	Tapes
Sério	20.03.92	9.594	Lajeado
Sertão Santana	20.03.92	9.595	Guaíba, São Jerônimo
Sinimbu	20.03.92	9.614	S. Cruz do Sul
Tiradentes do Sul	20.03.92	9.625	Três Passos
Travesseiro	20.03.92	9.596	Arroio do Meio, Nova Brésia
Três Forquilhas	20.03.92	9.597	Torres
Tupanci do Sul	20.03.92	9.629	S. José do Ouro
União da Serra	20.03.92	9.598	Guaporé
Vale do Sol	20.03.92	9.599	S. Cruz do Sul, Candelária
Vale Real	20.03.92	9.615	Feliz
Vila Nova do Sul	20.03.92	9.610	São Sepé, S. Gabriel
Vitória das Missões	20.03.92	9.569	Santo Ângelo
Xangri-lá	20.03.92	9.612	Capão da Canoa
Balneário Pinhal	12.05.95	10.670	Cidreira
Araricá	28.12.95	10.667	Sapiranga, Nova Hartz
Barra do Quaraí	28.12.95	10.655	Uruguaiana
Benjamin Constant do Sul	28.12.95	10.645	São Valentin
Boa Vista do Sul	28.12.95	10.632	Garibaldi
Capivari do Sul	28.12.95	10.634	Palmares do Sul, Cidreira
Caraá	28.12.95	10.641	Santo Antônio da Patrulha
Cerrito	28.12.95	10.656	Pedro Osório
Chui	28.12.95	10.666	S. Vit. Palmar
Chuvisca	28.12.95	10.637	Camaquã, Dom Feliciano
Cristal do Sul	28.12.95	10.650	Rodeio Bonito, Seberí
Dilermando de Aguiar	28.12.95	10.633	Santa Maria
Dom Pedro de Alcântara	28.12.95	10.647	Torres

Dr. Ricardo	28.12.95	10.639	Encantado, Anta Gorda
Esperança do Sul	28.12.95	10.638	Três Passos
Estrela Velha	28.12.95	10.644	Arroio do Tigre
Faz. Vila nova	28.12.95	10.642	Bom Retiro do Sul
Florianópolis	28.12.95	10.636	Getúlio Vargas
Herveiras	28.12.95	10.640	Sinimbu
Itaara	28.12.95	10.643	Santa Maria
Jari	28.12.95	10.653	Tupanciretã
M. Alegre Campos	28.12.95	10.664	Vacaria
Maçambará	28.12.95	10.646	Itaqui
Mampituba	28.12.95	10.671	Torres
Marques de Souza	28.12.95	10.665	Lajeado
Muitos Capões	28.12.95	10.651	Vacaria, Esmeralda, Lagoa Vermelha
Nova Candelária	28.12.95	10.635	Boa Vista do Buricá
Nova Ramada	28.12.95	10.652	Ajuricaba
Novo Cabrais	28.12.95	10.658	Cachoeira do Sul, Cerro Branco
Passa Sete	28.12.95	10.668	Sobradinho
Senador S. Filho	28.12.95	10.662	Giruá
Sete de Setembro	28.12.95	10.659	Guarani das Missões, Giruá
Tabaí	28.12.95	10.660	Taquari
Toropi	28.12.95	10.669	São Pedro do Sul
Turuçu	28.12.95	10.649	Pelotas, São Lourenço do Sul
Ubiretama	28.12.95	10.654	Giruá, Campina das Missões
Unistalda	28.12.95	10.648	Santiago
Vale Verde	28.12.95	10.657	Gal Câmara
Vespasiano Corrêa	28.12.95	10.663	Muçum
Vila Lângaro	28.12.95	10.661	Tapejara
Aceguá	16.04.96	10.766	Bagé
Almirante Tamandaré do Sul	16.04.96	10.737	Carazinho
Arroio do Padre	16.04.96	10.738	Pelotas
Boa Vista do Cadeado	16.04.96	10.739	Cruz Alta, Augusto Pestana, Ijuí
Boa Vista do Incra	16.04.96	10.740	Cruz Alta, Fortaleza dos Valos
Bozano	16.04.96	10.741	Ijuí
Canudos do Vale	16.04.96	10.755	Lajeado
Capão Bonito do Sul	16.04.96	10.742	Lagoa Vermelha
Capão do Cipó	16.04.96	10.743	Santiago, São Miguel das Missões, Tupanciretã
Coqueiro Baixo	16.04.96	10.765	Nova Brésia, Relvado
Coronel Pilar	16.04.96	10.744	Garibaldi, Roca Sales
Cruzaltense	16.04.96	10.745	Campinas do Sul
Forquethina	16.04.96	10.756	Lajeado
Itati	16.04.96	10.746	Terra de Areia
Jacuizinho	16.04.96	10.757	Salto do Jacuí, Espumoso
Lagoa Bonita do Sul	16.04.96	10.758	Sobradinho
Mato Queimado	16.04.96	10.747	Caibaté
Novo Xingu	16.04.96	10.759	Constantina
Paulo Bento	16.04.96	10.762	Erechim, Barão de Cotegipe, Jacutinga, Ponte Preta
Pedras Altas	16.04.96	10.760	Pinheiro Machado, Herval
Pinhal da Serra	16.04.96	10.748	Esmeralda
Pinto Bandeira	16.04.96	10.749	Bento Gonçalves
Quatro Irmãos	16.04.96	10.761	Erechim, Jacutinga
Rolador	16.04.96	10.750	São Luiz Gonzaga
S. Cecília do Sul	16.04.96	10.763	Tapejara, Água Santa, Caseiros, Ibiaçá
Santa Margarida do Sul	16.04.96	10.751	São Gabriel
São José do Sul	16.04.96	10.752	Salvador do Sul, Maratá, Montenegro
São Pedro das Missões	16.04.96	10.753	Palmeira das Missões
Tio Hugo	16.04.96	10.764	Victor Graeff, Ernestina, Ibirapuitã
Westphália	16.04.96	10.754	Teutônia, Imigrante

FONTE: IBGE, AL/RS.

TABELA A4.2 - Municípios Emancipados (Instalados) nas décadas de 80 e 90 no RS  
Por Faixas de População<sup>(\*)</sup> e Área (km<sup>2</sup>)

População	Municípios	(%)	Σ(%)	Área	Municípios	(%)	Σ(%)
<= 2.000	13	6%		<= 50	8	3%	
2.001 – 3.000	85	36%	42%	51 – 100	51	22%	25%
3.001 – 4.000	50	21%	63%	101 – 200	83	35%	60%
4.001 – 5.000	24	10%	73%	201 – 500	58	25%	85%
5.001 – 10.000	49	21%	94%	> 500	35	15%	100%
> 10.000	14	6%	100%				
TOTAL	235	100%		TOTAL	235	100%	

FONTE: IBGE (Censo 1991 e Contagem 1996).

- (\*) Para os municípios emancipados na década de 80 foi utilizada a população registrada pelo Censo de 1991, nos outros o dado foi obtido a partir da Contagem 1996.

TABELA A4.3 - Municípios Emancipados (Instalados) nas décadas de 80 e 90 no RS  
Por Faixas de População<sup>(\*)</sup> e Ano de Instalação

População	1981/82 <sup>(**)</sup>			1989			1993 <sup>(***)</sup>			1997		
	Municípios	(%)	Σ(%)	Municípios	(%)	Σ(%)	Municípios	(%)	Σ(%)	Municípios	(%)	Σ(%)
<= 2.000	0	0%		7	8%		6	6%		0	0%	
2.001 – 3.000	0	0%	0%	21	24%	31%	44	47%	53%	20	50%	50%
3.001 – 4.000	0	0%	0%	20	22%	54%	19	20%	73%	11	28%	78%
4.001 – 5.000	2	17%	17%	6	7%	61%	9	10%	83%	7	18%	95%
5.001 – 10.000	3	25%	42%	31	35%	96%	13	14%	97%	2	5%	100%
> 10.000	7	58%	100%	4	4%	100%	3	3%	100%	0	0%	100%
TOTAL	12	100%		89	100%		94	100%		40	100%	

FONTE: IBGE, Censo 1991, Contagem 1996.

- (\*) Para os municípios emancipados na década de 80 foi utilizada a população registrada pelo Censo de 1991, nos outros o dado foi obtido a partir da Contagem 1996.
- (\*\*) Devido às emancipações ocorridas no ano de 1989, que envolveram quatro dos doze municípios emancipados em 1981/82 (Bom Princípio, Capão da Canoa, Palmares do Sul e Parobé), a população registrada no Censo de 1991 é inferior à existente nesses municípios no momento da sua instalação. Em pelo menos um desses casos (Bom Princípio), a emancipação resultou em uma alteração nas frequências das faixas de população para os anos 1981/82, que deveria apresentar oito ocorrências em ">10.000" e duas em "5.001 – 10.000". Por não poder identificar todas as alterações, decidi expor integralmente as frequências com base nos dados do Censo 1991.
- (\*\*\*) Por motivo semelhante, uma emancipação ocorrida em 1997 no território de um município emancipado em 1993 (Sinimbu), a população registrada na Contagem de 1996 é inferior à existente no momento da sua instalação, o que resultaria em uma alteração nas frequências das faixas de população para este ano. Como a alteração não pôde ser identificada, decidi expor integralmente as frequências com base nos dados da Contagem 1996.

TABELA A4.4 - Quantidade de Municípios Envolvidos nas Emancipações Municipais  
Por Anos em que Ocorreram as Emancipações no RS – 1981/1996

Municípios	1981/82 (%)	1987 (%)	1988 (%)	1992 (%)	1995 (%)	1996 (%)	Total (%)
1	7 58%	14 48%	41 68%	61 65%	30 75%	17 57%	170 63%
2	3 25%	11 38%	14 23%	23 24%	9 23%	7 23%	67 25%
3	1 8%	2 7%	4 7%	9 10%	1 3%	4 13%	21 8%
4	1 8%	2 7%	1 2%	1 1%	0%	2 7%	7 3%
Total	12 100%	29 100%	60 100%	94 100%	40 100%	30 100%	265 100%

FONTE: IBGE, Assembléia Legislativa/RS.

TABELA A4.5 - Municípios do Rio Grande do Sul  
Por Situação em Relação às Emancipações em seus Territórios (1981/96) e Faixas de População

População	Com Emancipações			Sem Emancipações		
	Municípios	(%)	Σ(%)	Municípios	(%)	Σ(%)
<= 5.000	26	14%		171	62%	
5.001 – 10.000	47	25%	39%	63	23%	84%
10.001 – 20.000	59	31%	70%	17	6%	90%
20.001 – 50.000	30	16%	86%	14	5%	95%
50.001 – 100.000	18	10%	95%	6	2%	97%
> 100.000	9	5%	100%	7	3%	100%
TOTAL	189	100%		278	100%	

FONTE: IBGE (Contagem 1996).

TABELA A4.6 - Municípios que Cederam Área nas Emancipações Municipais  
Por Alteração na Faixa de População da Tabela de Coeficientes do FPM – RS (1991/1996)

Alteração na Tabela do FPM	Quantidade de Municípios	(%)
Crescimento (0,2)	6	4%
Sem Alteração	93	69%
Diminuição (0,2)	28	21%
Diminuição (0,4)	8	6%
Total	135	100%

FONTE: IBGE (Censo 1991, Contagem 1996), TCU e AL/RS.

TABELA A4.7 - Municípios que Cederam Área nas Emancipações Municipais  
Por Faixa de População e Ano de Instalação dos Novos Municípios – RS (década de 90<sup>(\*)</sup>)

Faixas de População	1992			1995/1996			Total (Década de 90)		
	Municípios	(%)	∑(%)	Municípios	(%)	∑(%)	Municípios	(%)	∑(%)
<= 5.000	1	1%		10	12%		11	6%	
5.001 – 10.000	24	24%	25%	19	23%	35%	43	23%	30%
10.001 – 20.000	36	36%	60%	20	24%	60%	56	31%	60%
20.001 – 50.000	22	22%	82%	16	20%	79%	38	21%	81%
> 50.000	18	18%	100%	17	21%	100%	35	19%	100%
<b>TOTAL</b>	<b>101</b>	<b>100%</b>		<b>82</b>	<b>100%</b>		<b>183</b>	<b>100%</b>	

FONTE: IBGE (Censo 1991), Assembléia Legislativa/RS.

(\*) Em 1992, 102 municípios cederam área para a criação de 94 novos municípios, todos instalados em 1993. Já entre 1995 e 1996 foram criados 70 novos municípios com área cedida por 82 municípios, sendo que 40 foram instalados em 1997 e 30, por recursos jurídicos, somente foram instalados em 2001.

TABELA A4.8 - Requisitos Mínimos à Emancipação de Municípios no RS

Período/ Legislação	População/ Eleitorado	Outros Requisitos
<b>1960-67</b> Lei Estadual 4.054/60	12.000 habitantes	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Receita anual suficiente para a manutenção de seus serviços</li> <li>- Possibilidade de desenvolvimento</li> <li>- 1/3 dos eleitores da área emancipanda para criar a comissão emancipacionista</li> <li>- sanção do governador ao plebiscito (projeto de lei)</li> <li>- plebiscito: maioria dos eleitores</li> </ul>
<b>1967-90</b> LC Federal 01/67; 28/75; 32/77; 33/78; 39/80; 46/84	10.000 habitantes	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 10% de eleitores entre a população</li> <li>- 200 casas ou prédios no núcleo urbano</li> <li>- arrecadação, no último exercício, de 5/1000 da receita estadual de impostos</li> <li>- representação de 100 eleitores da área emancipanda</li> <li>- plebiscito decretado pela assembléia (decreto legislativo)</li> <li>- plebiscito: maioria absoluta dos eleitores da área e 50% de comparecimento</li> </ul>
<b>1990-</b> LC Estadual 9.070-9.089/90	1.800 eleitores	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1.800 eleitores "ou" 5.000 habitantes</li> <li>- 150 casas ou prédios no núcleo urbano</li> <li>- condições reais de desenvolvimento</li> <li>- 100 eleitores da área emancipanda para formar a comissão emancipacionista</li> <li>- sanção do governador ao plebiscito (projeto de lei)</li> <li>- plebiscito: maioria, com, no mínimo, 50% de comparecimento</li> </ul>

FONTE: Legislação Estadual e Federal.

TABELA A4.9 - Tramitação dos PLC's (Projetos de Lei Complementar) Apresentados na AL/RS Com Autor da Proposta, Emendas, Situação e Requisitos Mínimos à Emancipação de Municípios

PLC	Processo	Autor	Situação	Requisitos Mínimos à Emancipação	
				Pop./Eleit.	Outros Requisitos
082/86	PLC	Algir Lorenzon (Dep. PMDB)	Arquivado	5.000 habitantes	- 200 casas ou prédios - arrecadação de 1/1000 da receita estadual - Plebiscito: sanção governador; maioria simples
	PLC	Hélio Muskopf (Dep. PMDB)		2.300 eleitores	- 2.300 eleitores "ou" 5.000 habitantes - 150 casas ou prédios - Plebiscito: sanção governador; maioria simples
	Emenda	Hélio Muskopf (Dep. PMDB)	Rejeitada	1.500 eleitores	- 1.500 eleitores "ou" 4.000 habitantes - 130 casas ou prédios
	Emenda	Ecléa Fernandes (Dep. PSDB)	Rejeitada	7.000 habitantes	- 200 casas ou prédios
	Emenda	José Fortunati (Dep. PT)	Rejeitada	7.000 habitantes	- 1/1000 da recita estadual - registro de comissão anti-emancipacionista
175/89	Substitutivo	Selvino Heck (Dep. PT)	Rejeitado	5/1.000 pop. Estado	- 100 casas - 5/1000 da receita estadual
	Emenda	José Fortunati (Dep. PT)	Rejeitada		- 1/2 milésimo do ICMS estadual
	Emenda	Coletiva	Aprovada (LC 9070/90)	1.500 eleitores	- 1.500 eleitores "ou" 4.000 habitantes - 150 casas ou prédios
	Veto Parcial	Sinval Guazzeli (Gov. PMDB)	Aceito		- Veto ao Art. 2 (requisitos mínimos), "contrários ao interesse público" - Votação: Sim (26), Não (13), Ausentes (17)
	PLC	Sinval Guazzeli (Gov. PMDB)	Aprovado (LC 9089/90)	1.800 eleitores	- 1.800 eleitores "ou" 5.000 habitantes - 130 casas ou prédios
046/92	PLC	Glei Santana (Dep. PDT)	Arquivado		- proíbe inclusão de "bairros" em processos de emancipação municipal
	PLC	Marcelo Mincarone (Dep. PTB)	Arquivado	250 pontos	- núcleo urbano: 100 casas, 2 escolas, etc. - distância da sede: 10 km (1 km = 1 ponto) - área: 50 km <sup>2</sup> (5 km <sup>2</sup> = 1/10 ponto) - eleitores: 1.000 (1 eleitor = 1/10 ponto) - 50% perda de receita do município de origem - Plebiscito: resolução da AL; maioria simples
053/92					- núcleo urbano: 100 casas, 2 escolas, etc. - distância da sede: 10 km (1 km = 1 ponto) - área: 50 km <sup>2</sup> (5 km <sup>2</sup> = 1/10 ponto) - eleitores: 1.000 (1 eleitor = 1/10 ponto) - arrecadação: 0,00025% do ICMS estadual - 40% perda de receita do município de origem - Plebiscito: resolução da AL; maioria simples
	Substitutivo	Sérgio Zambiasi (Dep. PTB)	Arquivado	0,027% pop. Estado e 250 pontos	- núcleo urbano: 100 casas, água, escola, etc. - área: 50 km <sup>2</sup> e distante 19 km de área urbana - arrecadação: 0,00025% do ICMS estadual - eleitores: 0,034% do estado - 40% perda de receita do município de origem - Plebiscito: resolução da AL; maioria absoluta
021/93	PLC	Luiz Casagrande (Dep. PT)	Arquivado	0,02% pop. Estado	- Semelhante ao PLC 021/93
028/93	PLC	Luiz Casagrande (Dep. PT)	Arquivado	0,027% pop. Estado	- Semelhante ao PLC 021/93
	Emenda	Germano Bonow (Dep. PFL)	Arquivado	2.000 eleitores	- "ou" 4.000 habitantes
081/94	PLC	Achyliès Braghirolli (Dep. PMDB)	Arquivado	250 pontos	- núcleo urbano: 100 casas, escola, etc. - distância da sede: 10 km (1 km = 2 pontos) - área: 50 km <sup>2</sup> (5 km <sup>2</sup> = 1 ponto) - eleitores: 1.500 (1 eleitor = 1/10 ponto) - 40% perda de receita do município de origem - Plebiscito: decreto da AL; maioria absoluta - Alternativa ao substitutivo que fundiu os PLC's 053/92 e 028/93
358/94	PLC	Germano Bonow (Dep. PFL)	Arquivado	1.800 eleitores	- núcleo urbano: 150 casas - condições reais de desenvolvimento - 40% perda de receita do município de origem - Plebiscito: sanção governador; maioria absoluta

<b>325/95</b>	PLC	Luiz Casagrande (Dep. PT)	Arquivado	0,027% pop. Estado e 250 pontos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- núcleo urbano: 100 casas, escola, etc.</li> <li>- distância da sede: 10 km (1 km = 1 ponto)</li> <li>- área: 50 km<sup>2</sup> (5 km<sup>2</sup> = 1/10 ponto)</li> <li>- eleitores: 1.000 (1 eleitor = 1/10 ponto)</li> <li>- arrecadação: 0,00025% do ICMS estadual</li> <li>- 40% perda de receita do município de origem</li> <li>- Plebiscito: resolução da AL; maioria absoluta</li> </ul>
	Emenda	Ledevino Piccinini (Dep. PTB)	Arquivada		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nas emancipações em municípios com mais de 500 km<sup>2</sup>, é reduzida pela metade as exigências mínimas: arrecadação e núcleo urbano</li> </ul>
<b>350/95</b>	PLC	Valdir Andres (Dep. PPB)	Arquivado	6.000 habitantes	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Eleitores: 2.400</li> <li>- núcleo urbano: 200 casas</li> <li>- condições reais de desenvolvimento</li> <li>- ser distrito a mais de 5 anos</li> <li>- área: 60 km<sup>2</sup></li> <li>- distância da sede: 5 km</li> <li>- 25% perda de receita/área do munic. de origem</li> <li>- Plebiscito: sanção governador; maioria simples</li> </ul>
<b>361/95</b>	PLC	Antônio Britto (Gov. PMDB)	Arquivado	Região: Metropolit. 20.000 hab. Norte 10.000 hab. Sul 6.000 hab.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- aprovadas as contas do município de origem</li> <li>- ser distrito a mais de 5 anos</li> <li>- Eleitores Região: Metropolitana 12.000, Norte 6.000 e Sul 3.600</li> <li>- Moradias Região: Metropolitana 7.000, Norte 3.000 e Sul 1.800</li> <li>- distância da sede: 10 km</li> <li>- condições reais de desenvolvimento</li> <li>- 20% perda de receita do município de origem</li> <li>- Plebiscito: sanção governador; maioria simples</li> </ul>
<b>366/95</b>	PLC	Caio Riela (Dep. PTB)	Arquivado	Área Município Origem: > 5.000 km <sup>2</sup> 4.000 hab. > 3.000 km <sup>2</sup> 6.000 hab. < 3.000 km <sup>2</sup> 12.000 hab.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Arrecadação: média dos 50 municípios com menor percentual</li> <li>- ser distrito a mais de 10 anos</li> <li>- área: 50 km<sup>2</sup></li> <li>- distância da sede: 5 km</li> <li>- núcleo urbano: 400 casas</li> <li>- condições reais de desenvolvimento</li> <li>- 25% perda de receita, distrito industrial, 30% da área ou mais de 2 distritos do município origem</li> <li>- Plebiscito: sanção governador; maioria simples</li> </ul>
<b>487/95</b>	PLC	Bernardo de Souza (Dep. PSB)	Arquivado		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sem texto do PLC, mas na justificativa há a indicação de postular uma legislação mais restritiva às emancipações</li> </ul>
<b>492/95</b>	PLC	Pompeu de Mattos (Dep. PDT)	Arquivado	3.000 habitantes	<ul style="list-style-type: none"> <li>- aprovadas as contas do município de origem</li> <li>- ser distrito a mais de 5 anos</li> <li>- área: 50 km<sup>2</sup></li> <li>- distância da sede: 5 km</li> <li>- núcleo urbano: 200 casas, escola, etc.</li> <li>- condições reais de desenvolvimento</li> <li>- 40% perda de receita do município de origem</li> <li>- Plebiscito: sanção governador; maioria simples</li> </ul>

FONTE: Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul.

TABELA A4.10 - Potencialidade do Plebiscito Favorecer a Emancipação de Distritos no RS

DISTRITOS	QUANTIDADE
- Não Emancipáveis	447
- Emancipáveis	121
Potencialidade: - Alta	9
- Média	30
- Baixa	82
<b>TOTAL</b>	<b>568</b>

FONTE: IBGE (Contagem 1996), LC 8.070-8.089/90 e Emenda 15/96.

TABELA A4.11 – Localidades do RS que Tiveram seu Pedido de Emancipação Rejeitado (1987/1996) e Solicitações que estão Tramitando na CAM da AL/RS

Situação	Quant.	Localidades (Municípios a que pertencem)
Pedidos rejeitados na CAM da AL/RS	14	Arroio Canoas (Barão), Coloninha (Arroio do Tigre), Vianópolis (Viamão), Salinas (Cidreira), Santa Luzia (Lagoa Vermelha), Criúva (Caxias do Sul), Bela Vista (Passo Fundo/Portão/Carazinho), Campo Santo/São Pedro (Coronel Bicaço), Capão do Vale (?), Clemente Argolo (Lagoa Vermelha), Fazenda Anone (?), Pulador (Passo Fundo), Serrinha (Arroio do Tigre), Silva Jardim (Serafina Correa)
Pedidos rejeitados na CCJ da AL/RS	22	Arco Verde (Carlos Barbosa), Belém Novo (Porto Alegre), Boi Preto (Chapada), Calombos do Sul (Guaíba), Camobi (Santa Maria), Campo do Meio (Gentil/Mato Castelhano/Ciriaco/Macau/Água Santa), Capoeirê (Erechim), Cassino (Rio Grande), Delta do Jacuí (Porto Alegre), Fáu (Marques de Souza), Forqueta (Caxias do Sul), Itapuá (Viamão), Lomba da Pinheira (Porto Alegre), Migliavcca (Casca), Nova feliz (Feliz), Pedras Brancas (Guaíba), Pinhal (Soledade/Nova Alvorada), Rincão do Cascalho (Portão), Rio Branco (Carlos Barbosa), Santa Gema (São Domingos), Santa Rita (Guaíba), Santa Terezinha (Bom Princípio)
Pedidos rejeitados em uma Comissão da AL/RS (sem referência)	14	Afonso Rodrigues (São Luís Gonzaga), Canabarro (Teutônia), Canelinha (Canela), Canudos (Novo Hamburgo), Capinzal (Constantina), Cazuzu Ferreira (São Francisco de Paula), Farinhas (Alpestre), Fazenda Guajuviras (Canoas), Rincão do Meio (São Borja), Rio Carreiro (Novo Bassano), Santa Flora (Santa Maria), Várzea Grande (Gramado), Vila Pinheiro Machado (São Paulo das Missões), Vila Zuchetti (Novo Araçá)
Pedidos rejeitados pelo Plenário da AL/RS	21	Brasino (município de Cerro Grande), Cruzeiro (Santa Rosa), Dona Otília (Roque Gonzalez), Dourado (Aratiba), Encruzilhada Gaúcha (Alpestre), Fazenda Fialho (Taquara/Gravataí), Ipiranga (Gravataí), Ipuacú (Caçara), Laranjeira (Vicente Dutra), Manchinha/Progresso (Três de Maio), Otávio Rocha (Flores da Cunha), Rainha do Mar (Osório), Rincão Vermelho (Roque Gonzalez), Rio Tolda (Erechim), Sans Soucy (Bom Retiro/Guaíba), Santa Terezinha (Palmeira das Missões), Scharlau (São Leopoldo), Vendinha (Triunfo), Vila Segredo (Ipê), Vila Siro (Santo Cristo/Alecrim) e Vila Vitória (Ibiacá)
Pedidos em que a AL/RS aceitou o Veto do Executivo à Lei de realização do Plebiscito	24	Arco Iris (Erval Seco), Arroio Teixeira (Curumim), Barreirinho (Sarandi), Cinqüentenário (Tuparendi), Consolata (Três de Maio), Coronel Teixeira (Marcelino Ramos/Viadutos), Lomba Grande (Novo Hamburgo), Mariante (Venâncio Aires), Oswaldo Cruz (Frederico Westphalen/Seberi), Pinhalzinho (Liberato Salzano), Rosário (Augusto Pestana), Santa Cristina (Parobé), Santana (Antônio Prado), São João (Redentora), São João Bosco (Ciriaco), São Pedro (Tenente Portela), Sete de Setembro (Santa Rosa), Tamanduá (Segredo), Trentim (Jaboticaba), Tronqueiras (Miraguaí/Tenente Portela), Vale Vêneto (São João do Polésine), Vila Assis (Fontoura Xavier), Vila Pratos (Novo Machado), Vila Progresso (Três Palmeiras)
Pedidos em que o Eleitorado votou contra a Emancipação em Plebiscito	8	Santa Rita (Canoas) e Scharlau (São Leopoldo), Lomba Grande (Novo Hamburgo), Buriti/União (Santo Ângelo/Atafona), Parque dos Anjos (Gravataí), Triunfo do Sul (Pelotas), São João da Reserva (São Lourenço do Sul) e Sete de Setembro (Santa Rosa)
Pedidos em que a AL/RS aceitou o Veto do Executivo à Lei de criação do Município	2	Ana Rech (Caxias do Sul) e Novo Humaitá (Porto Alegre)
Pedidos que estão tramitando na CAM da AL/RS	40	4 e 5 Distritos (Uruguaiana), Arroio Teixeira (Curumim), Boca do Monte (Santa Maria), Boi Preto (Chapada), Brasino (Cerro Grande), Capoeirê (Erechim), Coronel Teixeira (Marcelino Ramos/Viadutos), Costa do Ipiranga (Gravataí), Dona Otília (Roque Gonzalez), Dourado (Aratiba), Fáu (Marques de Souza), Forqueta (Caxias do Sul), Itapuá (Viamão), Laranjal/Barro Duro (Pelota), Laranjeira (Vicente Dutra), Lomba da Pinheira (Porto Alegre), Lomba Grande (Novo Hamburgo), Mariante (Venâncio Aires), Migliavcca (Casca), Monte Alverne (Santa Cruz do Sul), Oswaldo Cruz (Frederico Westphalen/Seberi), Otávio Rocha/etc. (Flores da Cunha), Pinhalzinho (Liberato Salzano), Quintão (Palmares do Sul), Rincão Vermelho (Roque Gonzalez), Rio Tolda (Erechim), Santa Cristina (Parobé), Santa Gema (São Domingos), Santa Rita (Guaíba), Santa Terezinha (Palmeira das Missões), São José do Centro (Nãometoque), Saúde (Ernestina), Scharlau (São Leopoldo), Sete de Setembro (Santa Rosa), Trentim (Jaboticaba), Vale Vêneto (São João do Polésine, etc.), Vila Assis (Fontoura Xavier), Vila Manchinha (Três de Maio), Vila Pinheiro (São Paulo das Missões), Vila São João (Torres)
TOTAL	145	

FONTE: CAM (AL/RS).

TABELA A4.12 - Pedidos de Criação de Municípios Tramitando na CAM da AL/RS

Histórico do Pedido	Quantidade
Rejeitados Anteriormente em Plebiscito	2
Vetados Anteriormente a Realizar Plebiscito	5
Rejeitados Anteriormente pelo Plenário	6
Rejeitados Anteriormente pela CCJ	5
Rejeitados Anteriormente pela CAM	3
Sem Referências Anteriores	19
TOTAL	40

FONTE: CAM/Assembléia Legislativa/RS.

TABELA A4.13 - Desempenho Eleitoral dos Deputados Estaduais Membros da CAM (1995/96)  
 Geral e nos Novos Municípios Instalados em 1997 (Eleição de 1998 à Assembléia Legislativa)

Deputado	Partido	Cargo na CAM	Votação			Quant. Novos Municípios			Resultado Eleitoral
			Total	Novos Municípios	(%)	Com Votos	1º ou 2º na Votação	+ 5%	
Giovani Cherini	PDT	Titular	38.691	508	1,3%	25	1	1	Eleito
Heron De Oliveira	PDT	Titular	18.116	492	2,7%	13	-	4	Suplente
Valdir Heck	PDT	Titular	22.243	496	2,2%	10	1	1	Suplente
Alexandre Postal	PMDB	Titular	29.726	1.312	4,4%	12	3	4	Eleito
João Osório	PMDB	Titular	41.562	1.558	3,7%	25	3	3	Eleito
Francisco Appio	PPR	Titular	43.281	1.538	3,6%	10	2	2	Eleito
Wilson Covatti	PPR	Titular	51.766	449	0,9%	19	1	1	Eleito
Wilson Mânica	PPR	Titular	24.396	524	2,1%	16	1	1	Suplente
Edemar Vargas	PTB	Titular	23.643	598	2,5%	27	1	3	Eleito
Sérgio Zambiasi	PTB	Titular	217.643	1.677	0,8%	35	2	7	Eleito
Paulo Azeredo	PDT	Suplente	23.798	294	1,2%	8	1	2	Eleito
Giovani Feltes	PMDB	Suplente	30.922	259	0,8%	15	1	1	Eleito
Erni Petry	PPR	Suplente	26.608	2.111	7,9%	8	5	6	Suplente
João Fischer	PPR	Suplente	42.068	1.153	2,7%	19	2	2	Eleito
Valdir Andres	PPR	Suplente	31.526	1.270	4,0%	14	1	6	Eleito
Divo do Canto	PTB	Suplente	14.636	52	0,4%	9	-	-	Suplente
Eliseu Santos	PTB	Suplente	22.574	559	2,5%	25	1	2	Eleito
<b>TOTAL</b>			<b>703.199</b>	<b>14.850</b>	<b>2,1%</b>				
<b>MÉDIAS</b>			<b>41.365</b>	<b>874</b>	<b>2,6%</b>	<b>17</b>	<b>1,5</b>	<b>2,7</b>	

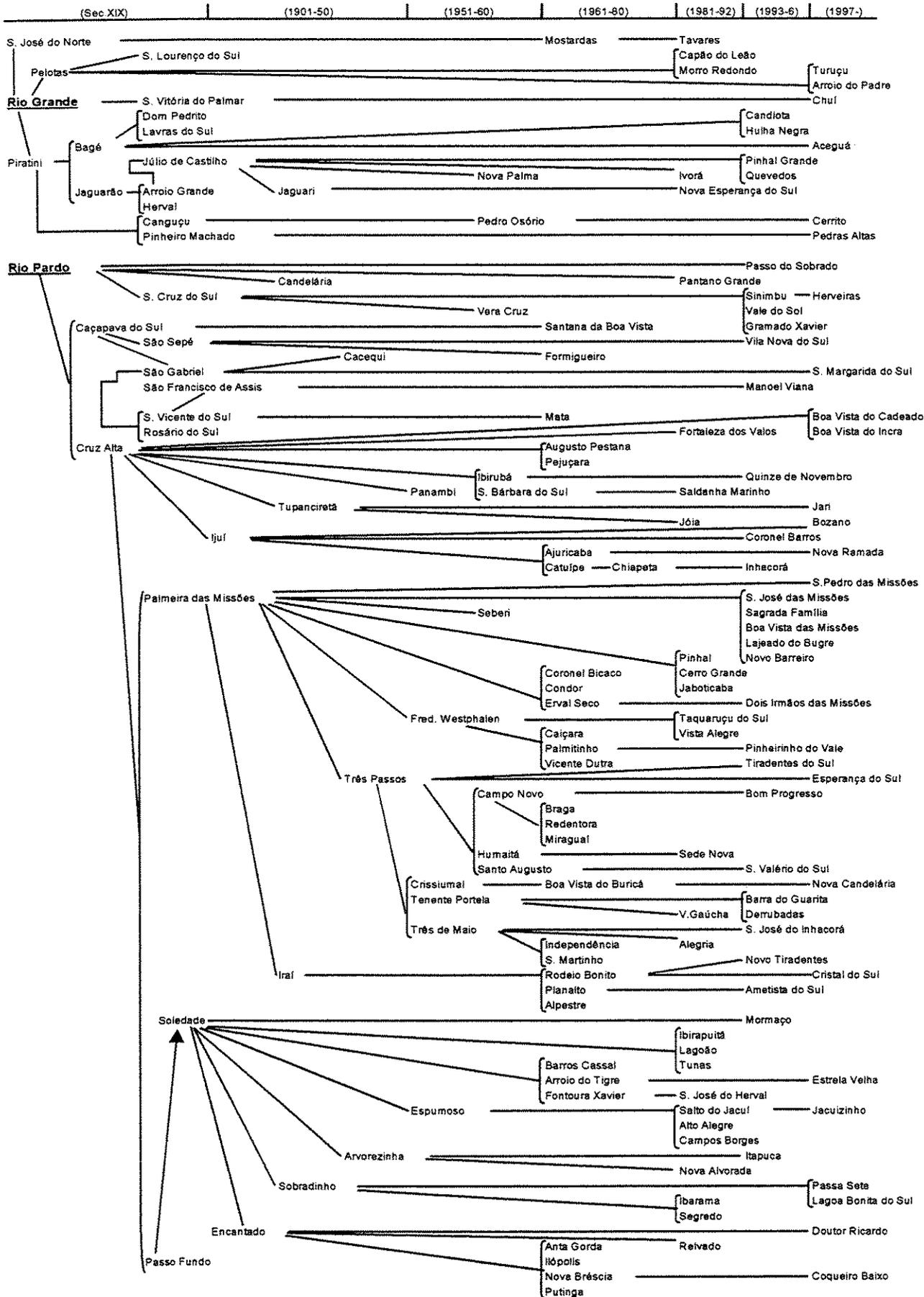
FONTE: TSE e Assembléia Legislativa/RS.

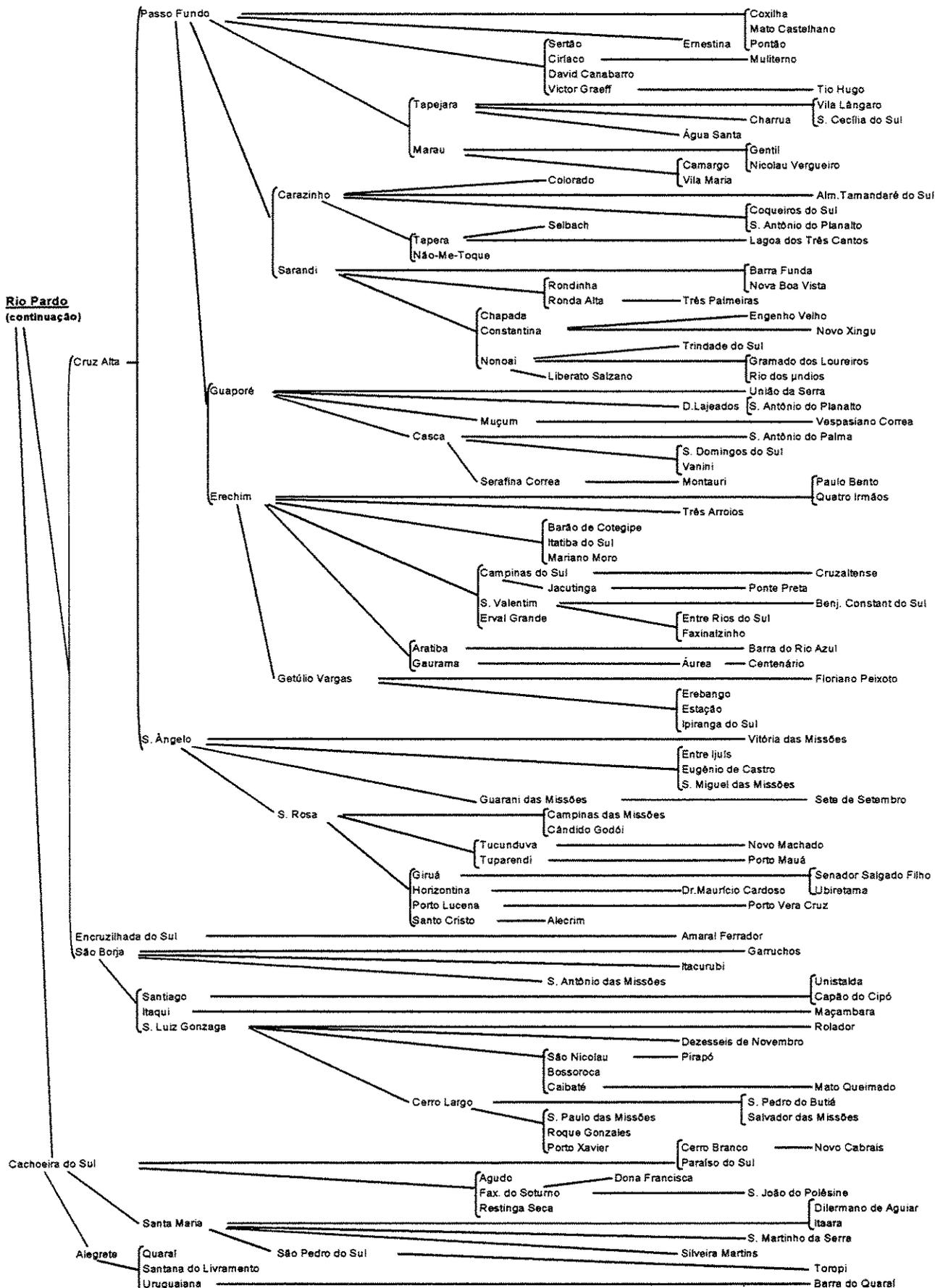
TABELA A4.14 - Votação dos Deputados Membros da CAM (1995/96)  
 Eleição de 1998 à Assembléia Legislativa nos Novos Municípios Instalados em 1997

Município	Votação dos Candidatos à Assembléia Legislativa									
	Total	Todos Deputados da CAM			Deputado da CAM mais Votado no Município					
		Votos	% mun.	Votados	Nome	Partido	Colocação	Votos	% mun.	Situação
Ararica	1482	902	61%	8	João Fischer	PPB	1	456	30,77%	Eleito
Balneário Pinhal	2404	318	13%	12	Sérgio Zambiasi	PTB	2	226	9,40%	Eleito
Barra do Quaraí	1310	4	0%	2	Sérgio Zambiasi	PTB	21	2	0,15%	Eleito
Benjamin Constant do Sul	831	42	5%	5	Wilson Covatti	PPB	4	33	3,97%	Eleito
Boa Vista do Sul	1264	320	25%	9	Erni Petry	PPB	1	272	21,52%	Suplente
Capivari do Sul	1317	157	12%	7	Sérgio Zambiasi	PTB	4	143	10,88%	Eleito
Caraa	2748	1240	45%	10	João Fischer	PPB	1	646	23,51%	Eleito
Cerrito	3004	89	3%	8	Sérgio Zambiasi	PTB	17	42	1,40%	Eleito
Chui	1300	129	10%	5	Paulo Azeredo	PDT	5	96	7,38%	Eleito
Chuvisca	2137	1045	49%	10	João Osório	PMDB	2	501	23,44%	Eleito
Cristal do Sul	1446	672	46%	7	João Osório	PMDB	1	392	27,11%	Eleito
Dilemmando de Aguiar	1328	23	2%	5	Sérgio Zambiasi	PTB	10	19	1,43%	Eleito
Dom Pedro de Alcântara	1610	156	10%	4	Eliseu Santos	PTB	3	129	8,01%	Eleito
Doutor Ricardo	1165	692	59%	8	Erni Petry	PPB	1	366	31,42%	Suplente
Esperança do Sul	1934	661	34%	10	João Osório	PMDB	2	463	23,94%	Eleito
Estrela Velha	1967	72	4%	10	Giovani Cherini	PDT	6	50	2,54%	Eleito
Fazenda Vilanova	1155	360	31%	10	Erni Petry	PPB	2	181	15,67%	Suplente
Floriano Peixoto	1335	321	24%	9	Alexandre Postal	PMDB	2	296	22,17%	Eleito
Herveiras	1299	29	2%	3	Sérgio Zambiasi	PTB	8	27	2,08%	Eleito
Itaara	1533	46	3%	8	Edemar Vargas	PTB	13	20	1,30%	Eleito
Jari	1572	223	14%	6	Valdir Andres	PPB	4	114	7,25%	Eleito
Macambara	1552	105	7%	7	Edemar Vargas	PTB	6	90	5,80%	Eleito
Mampituba	1312	450	34%	5	Eliseu Santos	PTB	1	295	22,48%	Eleito
Marques de Souza	2320	1110	48%	12	Erni Petry	PPB	1	894	38,53%	Suplente
Monte Alegre dos Campos	1736	786	45%	5	Francisco Appio	PPB	1	764	44,01%	Eleito
Muitos Capoes	1342	771	57%	5	Francisco Appio	PPB	1	741	55,22%	Eleito
Nova Candelaria	1543	181	12%	10	João Osório	PMDB	5	76	4,93%	Eleito
Nova Ramada	1566	783	50%	8	Valdir Heck	PDT	1	369	23,56%	Suplente
Novo Cabrais	1735	97	6%	5	Sérgio Zambiasi	PTB	6	91	5,24%	Eleito
Passa Sete	2435	21	1%	6	Sérgio Zambiasi	PTB	8	14	0,57%	Eleito
Senador Salgado Filho	1707	130	8%	6	Valdir Andres	PPB	6	72	4,22%	Eleito
Sete de Setembro	1152	299	26%	8	Valdir Andres	PPB	1	236	20,49%	Eleito
Tabaí	1424	439	31%	8	Paulo Azeredo	PDT	2	177	12,43%	Eleito
Toropi	1714	19	1%	6	Sérgio Zambiasi	PTB	20	7	0,41%	Eleito
Turucu	1551	13	1%	4	Sérgio Zambiasi	PTB	13	8	0,52%	Eleito
Ubiretama	1500	299	20%	6	Valdir Andres	PPB	3	226	15,07%	Eleito
Unistalda	1523	257	17%	6	Edemar Vargas	PTB	2	251	16,48%	Eleito
Vale Verde	1286	172	13%	10	Heron De Oliveira	PDT	5	91	7,08%	Suplente
Vespasiano Correa	1318	663	50%	9	Alexandre Postal	PMDB	1	304	23,07%	Eleito
Vila Langaro	1364	754	55%	7	Alexandre Postal	PMDB	1	381	27,93%	Eleito
<b>TOTAL</b>	<b>64221</b>	<b>14850</b>	<b>23%</b>							

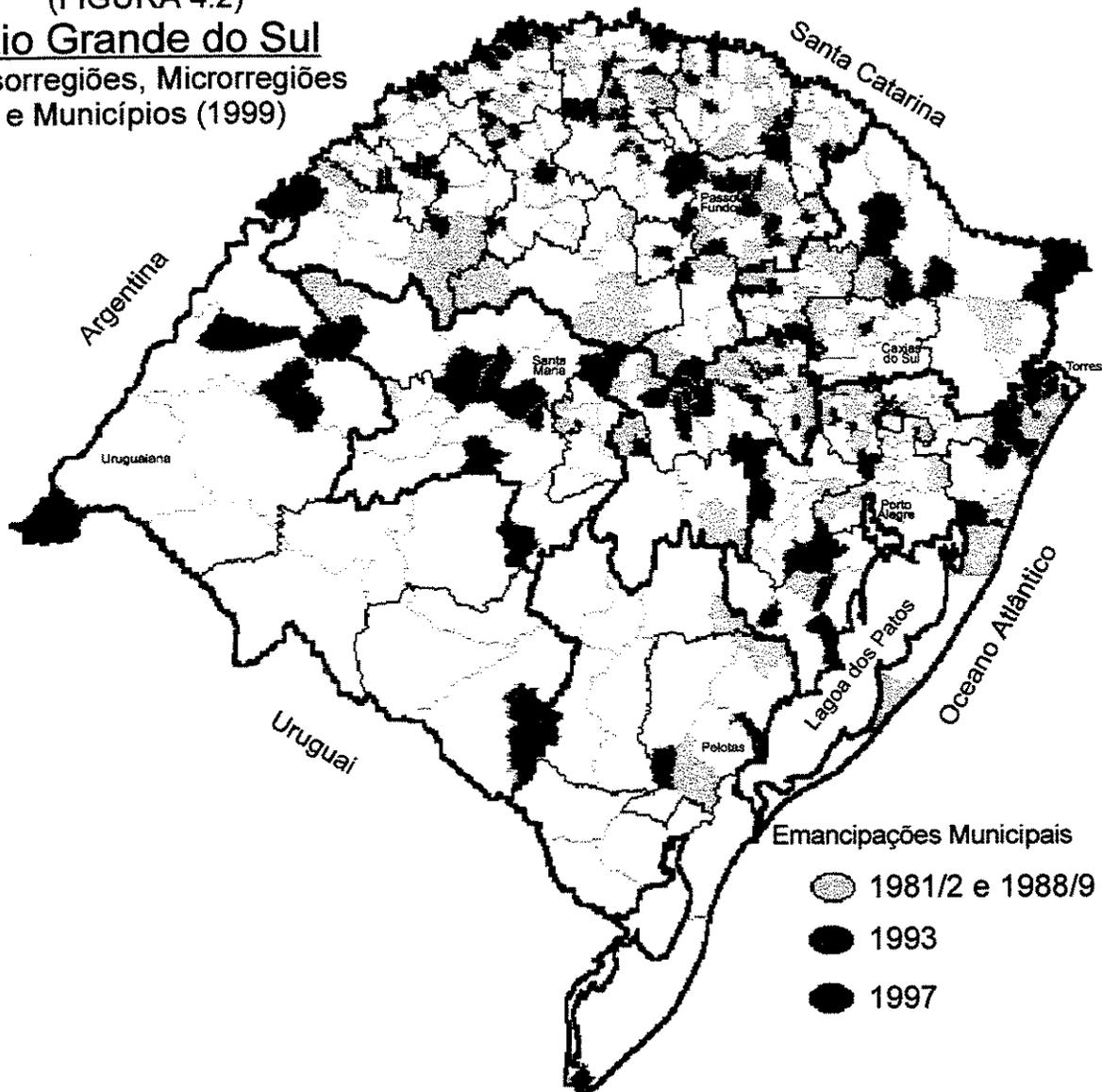
FONTE: TSE e Assembléia Legislativa/RS.







(FIGURA 4.2)  
**Rio Grande do Sul**  
Mesorregiões, Microrregiões  
e Municípios (1999)



**ANEXO 5**  
**Informações Complementares ao CAPÍTULO 5**  
**(Processo de Emancipações Municipais de Santa Catarina e São Paulo)**

TABELA A5.1 - Municípios Criados em SP a partir dos anos 80

Ano de Instalação	Município Criado	Município de Origem	Ano de Instalação	Município Criado	Município de Origem
1981	Vargem Grande Paulista	Cotia	1993	Pedrinhas Paulista	Cruzália
1993	Alambari	Itapetininga	1993	Pontalinda	Jales
1993	Alumínio	Mairinque	1993	Potim	Guaratinguetá
1993	Araçanguama	São Roque	1993	Ribeirão Grande	Capão Bonito
1993	Arapeí	Bananal	1993	Rosana	Teodoro Sampaio
1993	Aspásia	Urânia	1993	Saltinho	Piracicaba
1993	Barra do Chapéu	Apiaí	1993	Santo Antônio do Aracanguá	Araçatuba
1993	Bertioga	Santos	1993	São João de Iracema	General Salgado
1993	Bom Sucesso de Itararé	Itararé	1993	São Lourenço da Serra	Itapec. da Serra
1993	Borebi	Lençóis Paulista	1993	Suzanópolis	Pereira Barreto
1993	Cajati	Jacupiranga	1993	Taquarivaí	Itapeva
1993	Campina do Monte Alegre	Angatuba	1993	Tarumã	Assis
1993	Canitar	Chavantes	1993	Torre de Pedra	Porangaba
1993	Dirce Reis	São Francisco	1993	Tuiuti	Bragança Paulista
1993	Elisiário	Catanduva	1993	Ubarana	José Bonifácio
1993	Embaúba	Cajobi	1993	Vargem	Bragança Paulista
1993	Emilianópolis	Presid. Bernardes	1993	Zacarias	Planalto
1993	Engenheiro Coelho	Artur Nogueira	1997	Arco-Íris	Tupã
1993	Espírito Santo do Turvo	S. C. do Rio Pardo	1997	Brejo Alegre	Coroados
1993	Estiva Gerbi	Moji-Guaçu	1997	Canas	Lorena
1993	Euclides da Cunha Paulista	Teodoro Sampaio	1997	Fernão	Gália
1993	Guataporá	Ribeirão Preto	1997	Gavião Peixoto	Araraquara
1993	Holambra	Artur Nogueira, Cosmópolis, Santo Antônio de Posse, Jaguariúna	1997	Ipirá	S. J. do Rio Preto
1993	Hortolândia	Sumaré	1997	Jumirim	Tietê
1993	Iaras	Ág. de S. Bárbara	1997	Nantes	Iepê
1993	Ilha Comprida	Cananéia, Iguapé	1997	Nova Castilho	General Salgado
1993	Ilha Solteira	Pereira Barreto	1997	Ouroeste	Guarani d'Oeste
1993	Itaóca	Apiaí	1997	Paulistânia	Agudos
1993	Itapirapuã Paulista	Ribeira	1997	Pracinha	Lucélia
1993	Lourdes	Turiúba	1997	Pratânia	São Manuel
1993	Marapoama	Itajobi	1997	Quadra	Tatuí
1993	Mesópolis	Paranapuã	1997	Ribeirão dos Índios	Santo Anastácio
1993	Motuca	Araraquara	1997	Santa Cruz da Esperança	Cajuru
1993	Nova Campina	Itapeva	1997	Santa Salete	Urânia
1993	Nova Canaã Paulista	Três Fronteiras	1997	Taquaral	Pitangueiras
1993	Novais	Tabapuã	1997	Trabiju	Boa Esper. do Sul
1993	Parisi	Votuporanga	1997	Vitória Brasil	Jales

FONTE: IBGE, SÃO PAULO (1995).

TABELA A5.2 - Municípios Criados em SC a partir dos anos 80

Ano de Instalação	Município Criado	Município de Origem	Ano de Instalação	Município Criado	Município de Origem
1982	Correia Pinto	Lages	1993	Passos Maia	Ponte Serrada
1982	Otaclício Costa	Lages	1993	Planalto Alegre	Caxambu Do Sul
1989	Apiúna	Indaial	1993	Ponte Alta do Norte	Curitibanos
1989	Doutor Pedrinho	Benedito Novo	1993	Rio Rufino	Urubici
1989	Iporã do Oeste	Mondaí	1993	Riqueza	Mondaí
1989	Marema	Xaxim	1993	Sangão	Jaguaruna
1989	Santa Rosa do Sul	Sombrio	1993	Santa Helena	Descanso
1989	União do Oeste	Coronel Freitas	1993	Santa Terezinha	Itaiópolis
1989	Urupema	São Joaquim	1993	São Cristovão do Sul	Curitibanos
1990	Abdon Batista	Campos Novos	1993	São João do Itaperiú	Itapiranga, Mondaí, Tunápolis
1990	Celso Ramos	Anita Garibaldi	1993	São João do Oeste	Barra Velha
1990	Forquilha	Criciúma	1993	São Miguel da Boa Vista	Maravilha
1990	Iraceminha	Cunha Porã	1993	Sul Brasil	Modelo
1990	Itapóá	Garuva	1993	Vargem	Campos Novos
1990	José Boiteux	Ibirama	1993	Vargem Bonita	Catanduvas
1990	Lindóia do Sul	Concórdia, Irani	1997	Alto Bela Vista	Concórdia
1990	Serra Alta	Modelo	1997	Balneário Arroio do Silva	Araranguá
1990	Timbó Grande	Santa Cecília	1997	Balneário Gaivota	Sombrio
1990	Tunápolis	Itapiranga	1997	Bandeirante	Belmonte, Descanso, São Miguel D'Oeste
1990	Vitor Meireles	Ibirama	1997	Barra Bonita	Anchieta, Guaraciaba, Romelândia, São Miguel D'Oeste
1993	Águas Frias	Coronel Freitas, União Do Oeste	1997	Bela Vista do Toldo	Canoinhas
1993	Arabutã	Concórdia	1997	Bocaina do Sul	Lages
1993	Arvoredo	Seara	1997	Bom Jesus	Ipuacu, Ouro Verde, Xanxerê
1993	Balneário Barra do Sul	Araquari, São Francisco Do Sul	1997	Bom Jesus do Oeste	Campo Erê, Maravilha, Modelo
1993	Belmonte	Descanso	1997	Brunópolis	Campos Novos
1993	Bombinhas	Porto Belo	1997	Capão Alto	Lages
1993	Braço do Trombudo	Trombudo Central	1997	Chapadão do Lageado	Ituporanga
1993	Calmon	Matos Costa	1997	Cunhataí	São Carlos, Saudades
1993	Capivari de Baixo	Tubarão	1997	Entre Rios	Marema
1993	Cerro Negro	.Campo Belo Do Sul, Anita Garibaldi	1997	Ermo	Turvo
1993	Cocal do Sul	Urussanga	1997	Flor do Sertão	Maravilha
1993	Cordilheira Alta	Chapecó	1997	Frei Rogério	Curitibanos
1993	Coronel Martins	São Domingos	1997	Ibiam	Tangará
1993	Formosa do Sul	Quilombo	1997	Iomerê	Videira
1993	Guatambú	Chapecó	1997	Jupia	Galvão
1993	Ipuacu	Abelardo Luz, Xanxerê, Marema	1997	Luzerna	Joaçaba
1993	Irati	Quilombo	1997	Paial	Itá, Seara
1993	Jardinópolis	União Do Oeste	1997	Painel	Lages
1993	Lajeado Grande	Xaxim	1997	Palmeira	Otaclício Costa
1993	Macieira	Caçador	1997	Princesa	São José do Cedro
1993	Mirim Doce	Taió	1997	Saltinho	Campo Erê
1993	Monte Carlo	Campos Novos	1997	Santa Terezinha do Progresso	Campo Erê
1993	Morro Grande	Meleiro	1997	Santiago do Sul	Quilombo
1993	Nova Itaberaba	Chapecó	1997	São Bernardino	Campo Erê, São Lourenço do Oeste
1993	Novo Horizonte	São Lourenço D'oeste	1997	São Pedro de Alcântara	São José
1993	Ouro Verde	Abelardo Luz	1997	Tigrinhos	Maravilha
1993	Paraíso	São Miguel D'oeste	1997	Treviso	Siderópolis
1993	Passo de Torres	São João Do Sul	1997	Zortéa	Campos Novos

FONTE: IBGE, AL/SC.

TABELA A5.3 - Municípios Emancipados (Instalados) nas décadas de 80 e 90 em SC e SP  
Por Faixas de População<sup>(\*)</sup> e Área (km<sup>2</sup>)

População	(SC)			(SP)		
	Municípios	(%)	Σ(%)	Municípios	(%)	Σ(%)
<= 2.000	8	8%		18	24%	49%
2.001 – 3.000	35	36%	45%	18	24%	65%
3.001 – 4.000	17	18%	63%	12	16%	69%
4.001 – 5.000	10	10%	73%	3	4%	85%
5.001 – 10.000	20	21%	94%	12	16%	100%
> 10.000	6	6%	100%	11	15%	100%
<b>TOTAL</b>	<b>96</b>	<b>100%</b>		<b>74</b>	<b>100%</b>	
Área	Municípios	(%)	Σ(%)	Municípios	(%)	Σ(%)
<= 50	2	2%		3	4%	28%
51 – 100	31	32%	34%	18	24%	61%
101 – 200	31	32%	67%	24	32%	93%
201 – 500	23	24%	91%	24	32%	100%
> 500	9	9%	100%	5	7%	100%
<b>TOTAL</b>	<b>96</b>	<b>100%</b>		<b>74</b>	<b>100%</b>	

FONTE: IBGE (Censo 1991 e Contagem 1996).

(\*) Para os municípios emancipados nos anos 80 foi utilizada a população registrada pelo Censo de 1991, nos outros o dado foi obtido a partir da Contagem 1996.

TABELA A5.4 - Municípios Emancipados nas décadas de 80 e 90 em SC e SP  
Por Faixas de População<sup>(\*)</sup> e Ano de Instalação

UF	População	1981/82			1989/90			1993			1997		
		Municípios	(%)	Σ(%)	Municípios	(%)	Σ(%)	Municípios	(%)	Σ(%)	Municípios	(%)	Σ(%)
SC	<= 2.000	0	0%		0	0%		2	5%		6	18%	
	2.001 – 3.000	0	0%	0%	2	11%	11%	17	40%	44%	17	52%	70%
	3.001 – 4.000	0	0%	0%	3	17%	28%	9	21%	65%	5	15%	85%
	4.001 – 5.000	0	0%	0%	3	17%	44%	4	9%	74%	3	9%	94%
	5.001 – 10.000	0	0%	0%	8	44%	89%	9	21%	95%	2	6%	100%
	> 10.000	2	100%	100%	2	11%	100%	2	5%	100%	0	0%	100%
<b>TOTAL</b>	<b>2</b>	<b>100%</b>		<b>18</b>	<b>100%</b>		<b>43</b>	<b>100%</b>		<b>33</b>	<b>100%</b>		
SP	<= 2.000	0	0%					9	17%		9	45%	
	2.001 – 3.000	0	0%	0%				11	21%	38%	7	35%	80%
	3.001 – 4.000	0	0%	0%				10	19%	57%	2	10%	90%
	4.001 – 5.000	0	0%	0%				2	4%	60%	1	5%	95%
	5.001 – 10.000	0	0%	0%				11	21%	81%	1	5%	100%
	> 10.000	1	100%	100%				10	19%	100%	0	0%	100%
<b>TOTAL</b>	<b>1</b>	<b>100%</b>					<b>53</b>	<b>100%</b>		<b>20</b>	<b>100%</b>		

FONTE: IBGE, Censo 1991, Contagem 1996.

(\*) Para década de 80 utilizou-se o Censo 1991, nos anos 90 a Contagem 1996.

TABELA A5.5 - Quantidade de Municípios Envolvidos na Criação dos Novos Municípios  
Por Anos em que Ocorreram as Emancipações Municipais em SC e SP – 1981/1997

UF	Municípios	1981/82 (%)	1989/90 (%)	1993 (%)	1997 (%)	Total (%)
SC	1	2 100%	17 94%	38 88%	26 79%	83 86%
	2	0 0%	1 6%	3 7%	3 9%	7 7%
	3	0 0%	0 0%	2 5%	3 9%	5 5%
	4	0 0%	0 0%	0 0%	1 3%	1 1%
	<b>Total</b>	<b>2 100%</b>	<b>18 100%</b>	<b>43 100%</b>	<b>33 100%</b>	<b>96 100%</b>
SP	1	1 100%		51 96%	20 57%	72 97%
	2	0 0%		1 2%	0 0%	1 1%
	3	0 0%		0 0%	0 0%	0 0%
	4	0 0%		1 2%	0 0%	1 1%
	<b>Total</b>	<b>1 100%</b>		<b>53 100%</b>	<b>20 100%</b>	<b>74 100%</b>

FONTE: IBGE.

TABELA A5.6 - Municípios de Santa Catarina e São Paulo  
Por Situação em Relação às Emancipações em seus Territórios (1981/97) e Faixas de População

UF	População	Com Emancipações			Sem Emancipações		
		Municípios	(%)	Σ(%)	Municípios	(%)	Σ(%)
SC	<= 5.000	7	9%		71	38%	
	5.001 – 10.000	18	24%	34%	57	31%	69%
	10.001 – 20.000	29	39%	73%	31	17%	85%
	20.001 – 50.000	12	16%	89%	18	10%	95%
	50.001 – 100.000	4	5%	95%	5	3%	98%
	> 100.000	4	5%	100%	4	2%	100%
	TOTAL	74	100%		186	100%	
SP	<= 5.000	10	15%		157	28%	
	5.001 – 10.000	7	10%	25%	111	20%	48%
	10.001 – 20.000	12	18%	43%	106	19%	67%
	20.001 – 50.000	17	25%	68%	99	18%	85%
	50.001 – 100.000	9	13%	81%	41	7%	92%
	> 100.000	13	19%	100%	43	8%	100%
	TOTAL	68	100%		557	100%	

FONTE: IBGE (Contagem 1996).

TABELA A5.7 - Municípios que Cederam Área nas Emancipações Municipais  
Por Alteração na Faixa de População da Tabela de Coeficientes do FPM – SC e SP (1993/97)

Alteração na Tabela do FPM	(SC)		(SP)	
	Quantidade de Municípios	(%)	Quantidade de Municípios	(%)
Crescimento (0,2)	3	5%	4	6%
Sem Alteração	32	49%	47	69%
Diminuição (0,2)	23	35%	14	21%
Diminuição (0,4)	5	8%	0	0%
Diminuição (0,6)	2	3%	1	1%
Diminuição (0,8)	0	0%	2	3%
Total	65	100%	68	100%

FONTE: IBGE (Censo 1991, Contagem 1996), TCU.

TABELA A5.8 - Municípios que Cederam Área nas Emancipações Municipais  
Por Faixa de População e Ano de Instalação dos Novos Municípios – SC e SP (1993/97)

UF	Faixas de População	1993			1997			Total (Década de 90)		
		Municípios	(%)	Σ(%)	Municípios	(%)	Σ(%)	Municípios	(%)	Σ(%)
SC	<= 5.000	1	3%		3	8%		4	5%	
	5.001 – 10.000	7	18%	20%	7	19%	28%	14	18%	24%
	10.001 – 20.000	17	43%	63%	10	28%	56%	27	36%	59%
	20.001 – 50.000	11	28%	90%	12	33%	89%	23	30%	89%
	> 50.000	4	10%	100%	4	11%	100%	8	11%	100%
		TOTAL	40	100%		36	100%		76	100%
SP	<= 5.000	2	4%		0	0%		2	3%	
	5.001 – 10.000	7	14%	18%	2	11%	11%	9	13%	16%
	10.001 – 20.000	10	20%	37%	5	26%	37%	15	21%	37%
	20.001 – 50.000	15	29%	67%	7	37%	74%	22	31%	69%
	> 50.000	17	33%	100%	5	26%	100%	22	31%	100%
		TOTAL	51	100%		19	100%		70	100%

FONTE: IBGE (Censo 1991).

TABELA A5.9 - Requisitos Mínimos à Emancipação de Municípios em SC

Período/ Legislação	População/ Eleitorado	Outros Requisitos
<b>1947-67</b> Constituição Estadual Art. 96 e 97	20.000 habitantes	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Renda anual mínima de Cr\$ 300.000,00</li> <li>- Possibilidade de desenvolvimento</li> <li>- Mínimo de 5.000 habitantes para criar um distrito</li> <li>- Renda anual mínima de Cr\$ 50.000,00 para criar um distrito</li> </ul>
<b>1967-90</b> LC Federal 01/67; 28/75; 32/77; 33/78; 39/80; 46/84	10.000 habitantes	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 10% de eleitores entre a população</li> <li>- 200 casas ou prédios no núcleo urbano</li> <li>- arrecadação, no último exercício, de 5/1000 da receita estadual de impostos</li> <li>- representação de 100 eleitores da área emancipanda</li> <li>- plebiscito decretado pela assembleias (decreto legislativo)</li> <li>- plebiscito: maioria absoluta dos eleitores da área e 50% de comparecimento</li> </ul>
<b>1989-1990</b> LC Estadual 1/89	5.000 habitantes	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ser distrito a mais de 5 anos</li> <li>- eleitorado não inferior a 10% da população</li> <li>- centro urbano já constituído com, no mínimo, 150 casas</li> <li>- geração, no último exercício, de 1/1000 da receita estadual de imposto</li> <li>- representação dirigido à Assembleia por 100 eleitores, no mínimo, residentes e domiciliados na área a ser desmembrada</li> <li>- aprovação do plebiscito pela Assembleia (resolução)</li> <li>- plebiscito: maioria, com, no mínimo, 50% de comparecimento</li> </ul>
<b>1990-1991</b> LC Estadual 29/90; 33/90; 34/91	1.796 habitantes (população do município menos populoso)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ser distrito a mais de 5 anos</li> <li>- eleitorado não inferior a 10% da população</li> <li>- centro urbano já constituído com, no mínimo, 150 casas</li> <li>- condições reais de desenvolvimento</li> <li>- representação dirigido à Assembleia, através de Comissão Emancipacionista acompanhada de assinatura de 100 eleitores, no mínimo, residentes e domiciliados na área a ser desmembrada</li> <li>- sanção do governador ao plebiscito (projeto de lei) (LC 29/90)</li> <li>- aprovação do plebiscito pela Assembleia (resolução) (LC 33/90)</li> <li>- aprovação do plebiscito pela Assembleia (Decreto Legislativo) (LC 34/91)</li> <li>- plebiscito: maioria, com, no mínimo, 50% de comparecimento</li> </ul>
<b>1991-1995</b> LC Estadual 37/91; 42/91; 87/93; 92/93; 114/94	5.000 habitantes	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ser distrito a mais de 5 anos</li> <li>- eleitorado não inferior a 30% da população</li> <li>- centro urbano já constituído com, no mínimo, 200 casas</li> <li>- distância mínima de 5 km entre a sede do distrito e do município</li> <li>- condições reais de desenvolvimento</li> <li>- manifestação das Câmaras de Vereadores e Prefeitos envolvidos</li> <li>- abrangência do plebiscito : todo(s) território(s) do(s) município(s) envolvido(s) na emancipação (LC 42/91)</li> <li>- exclusão de demandas emancipacionistas dos critérios da lei</li> </ul>
<b>1995-</b> LC Estadual 135/95; 139/95	5.000 habitantes	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ser distrito a mais de 5 anos</li> <li>- eleitorado não inferior a 10% da população</li> <li>- centro urbano já constituído com, no mínimo, 150 casas</li> <li>- condições reais de desenvolvimento</li> <li>- representação dirigido à Assembleia, através de Comissão Emancipacionista acompanhada de assinatura de 100 eleitores, no mínimo, residentes e domiciliados na área a ser desmembrada</li> <li>- aprovação do plebiscito pela Assembleia (resolução)</li> <li>- plebiscito: maioria, com, no mínimo, 50% de comparecimento</li> </ul>

FONTE: Legislação Estadual e Federal.

TABELA A5.10 - Requisitos Mínimos à Emancipação de Municípios em SP

Período/ Legislação	População/ Eleitorado	Outros Requisitos
<b>1938</b> Decreto 9.097/38		- Institui uma comissão para proceder a revisão e reajustamento da divisão territorial das comarcas, municípios e distritos do Estado
<b>1947-52</b> Lei Estadual 1/47	4.000 habitantes	- renda mínima de Cr\$ 200.000,00 anuais (metade deste valor quando o distrito estiver a mais de 25 km da sede do município e nos 4 km das linhas limítrofes do estado não observa-se a exigência de renda) - solicitação de plebiscito é decidido pelo poder legislativo a partir de uma representação dirigida à Assembléia e assinada por, no mínimo, 10% dos moradores maiores de 18 anos
<b>1952-58</b> Lei Estadual 2.081/52	5.000 habitantes	- ser distrito ou subdistrito - renda mínima de Cr\$ 200.000,00 anuais - distar mais de 12 km da sede do município - solicitação de plebiscito é decidido pelo poder legislativo a partir de uma representação dirigida à Assembléia e assinada por, no mínimo, 100 eleitores residentes na área
<b>1958-65</b> Lei Estadual 4.571/58; 7.693/63	4.000 habitantes	- ser distrito ou subdistrito - renda mínima de Cr\$ 500.000,00 anuais - distar mais de 10 km da sede do município - solicitação de plebiscito é decidido pelo poder legislativo a partir de uma representação dirigida à Assembléia e assinada por, no mínimo, 100 eleitores residentes ou domiciliados a mais de dois anos na área
<b>1965-67</b> Lei Estadual 9.205 /65	5.000 habitantes	- ser distrito ou subdistrito - renda mínima de Cr\$ 30.000.000,00 anuais - distar mais de 10 km da sede do município - solicitação de plebiscito é decidido pelo poder legislativo a partir de uma representação dirigida à Assembléia e assinada por, no mínimo, 100 eleitores residentes ou domiciliados a mais de dois anos na área
<b>1967-90</b> LC Federal 01/67; 28/75; 32/77, 33/78; 39/80; 46/84	10.000 habitantes	- 10% de eleitores entre a população - 200 casas ou prédios no núcleo urbano - arrecadação, no último exercício, de 5/1000 da receita estadual de impostos - representação de 100 eleitores da área emancipanda - plebiscito decretado pela assembleias (decreto legislativo) - plebiscito: maioria absoluta dos eleitores da área e 50% de comparecimento
<b>1989-90</b> Constituição Estadual	2.500 habitantes	- 10% de eleitores entre a população (Art. 34 das Disposições Transitórias) - 200 casas ou prédios no núcleo urbano - ser distrito a mais de dois anos e 5 km de distância da sede
<b>1990-</b> LC Estadual 651/90	1.000 eleitores	- ser distrito a mais de dois anos - ter centro urbano constituído - apresentar solução de continuidade de 3 km, no mínimo, entre seu perímetro urbano e o do município de origem, excetuando-se os distritos integrantes de regiões metropolitanas ou aglomerados urbanos - 100 eleitores domiciliados na área emancipanda apresentam um abaixo assinado a um deputado estadual ou diretamente a mesa da Assembléia - plebiscito aprovado pela Assembléia (Resolução) - plebiscito: maioria, com, no mínimo, 50% de comparecimento

FONTE: Legislação Estadual e Federal.

TABELA A5.11 - Tramitação dos PLC's (Projetos de Lei Complementar) Apresentados na AL/SC Com Autor da Proposta, Emendas, Situação e Requisitos Mínimos à Emancipação de Municípios

PLC	Processo	Autor	Situação	Requisitos Mínimos à Emancipação	
				Pop./Eleit.	Outros Requisitos
003/88	PLC	Décio Knop (Dep. PMDB) João Matos (Dep. PMDB) Ivan Ranzolin (Dep. PDS)	Aprovada LC 1/89	5.000 habitantes	- 150 casas ou prédios - arrecadação de 1/1000 da receita estadual
001/90	PLC	Décio Knop (Dep. PMDB)	Aprovada LC 29/90	Município menos Populoso	- 150 casas ou prédios - ser distrito a mais de 5 anos - Plebiscito: Projeto de Lei (Sanção do Governador)
	Emenda	João Matos (Dep. PMDB)	Aprovada	Município menos Populoso	
	Emenda	Cassildo Maldaner (Gov. PMDB)	Rejeitada	5.000 habitantes	
013/90	PLC	Neuzildo Fernandes (Dep. PMDB)	Aprovada LC 33/90		- Plebiscito: Projeto de Resolução
	Emenda	Neuzildo Fernandes (Dep. PMDB)	Rejeitada	5.000 habitantes	
001/91	PLC	João Matos (Dep. PMDB)	Aprovada LC 37/91	5.000 habitantes	- 200 casas ou prédios - eleitorado mínimo, 30% da população - ser distrito a mais de 5 anos
	Emenda	Júlio Garcia (Dep. PFL)	Rejeitada	10.000 habitantes	- 500 casas ou prédios
	Emenda	Luiz Suzin Marini (Dep. PMDB)	Aprovada		- Exclui da vigência da lei os distritos que já haviam protocolado o pedido de emancipação até 15/12/1990
	Emenda	Gervásio Maciel (Dep. "USC")	Aprovada		- Necessidade de manifestação câmara de vereadores e dos prefeitos envolvidos
	Emenda	Arnoldo Rinnert (Dep. "USC")	Rejeitada		- Idêntica a do dep. Luiz Suzin Marini (PMDB)
	Emenda	Joaquim Lemos (Dep. "USC")	Aprovada		- Limita os gastos com pessoal nos novos municípios em 25% da receita
	Emenda	Miguel Ximenes (Dep. PMDB)	Aprovada		- Distância mínima da sede: 5 km
	PLC	Antônio Ceron (Dep. PL)	Aprovada LC 42/91		- Plebiscito: envolvendo a população de todo município e não só do distrito
012/91	Emenda	Celso Bonatelli (Dep. PDT)	Aprovada		- Exclui da vigência da lei os pedidos de emancipação anteriores a 15/12/1991
	PLC	Onofre Santo Agostini (Dep. "USC")	Aprovada LC 135/95	5.000 habitantes	- 200 casas ou prédios - eleitorado mínimo, 30% da população - ser distrito a mais de 5 anos - Distância mínima da sede: 5 km - Necessidade de manifestação câmara de vereadores e dos prefeitos envolvidos (Objetivo: Organizar a legislação anterior)

FONTE: Assembléia Legislativa do Estado de Santa Catarina.

TABELA A5.12 - Potencialidade do Plebiscito Favorecer a Emancipação de Distritos em SC e SP

DISTRITOS	(SC) QUANTIDADE	(SP) QUANTIDADE
- Não Emancipáveis	118	90
- Emancipáveis	16	285
Potencialidade: - Alta	0	5
- Média	3	68
- Baixa	13	212
<b>TOTAL</b>	<b>134</b>	<b>375</b>

FONTE: IBGE (Contagem 1996), LC 135/95 (SC), LC 651/90 (SP) e Emenda 15/96.

TABELA A5.13 - Distritos de SC que Tiveram seu Pedido de Emancipação Rejeitado (1987/1996) e Solicitações que estão Tramitando na CCJ da AL/SC

Situação	Quant.	Localidades (Municípios a que pertencem)
Pedidos arquivados pela CCJ da AL/SC	8	em 1990, Dalbérgia (Ibirama) e Santa Maria (Benedito Novo); em 1991, Ubatuba (São Francisco do Sul), Pirabeiraba (Joinville), Barreiros (São José) e São Cristóvão (Três Barras); e, em 1994, Itajuba (Descanso) e Barra do Leão (Campos Novos).
Pedidos em que o Eleitorado votou contra a Emancipação em Plebiscito	1	Pescaria Brava (Laguna)
Pedidos que estão tramitando na CCJ da AL/SC	12	Marechal Bormann/Goio-En (Chapecó), Enseada do Brito (Palhoça), Santa Cruz do Timbó (Porto União), Mariflor (São José do Cedro), São Pedro Tobias (Dionísio Cerqueira), Nova Teutônia (Seara), Padre Réus (São José do Cedro), Guatá (Lauro Müller), Caravaggio (Nova Veneza), Estação Cocal (Morro da Fumaça), Vila Nova (Imbituba) e Alto da Serra (Chapecó)
Decretos Aprovadas pela AL/SC que aguardam a realização de plebiscito	3	Bateias de Baixo (Campo Alegre), Santa Lúcia (Palmitos) e São Roque (São Lourenço do Oeste)
<b>TOTAL</b>	<b>24</b>	

FONTE: AL/SC.

TABELA A5.14 - Desempenho Eleitoral dos Deputados Estaduais que Concorreram à Reeleição Geral e nos Novos Municípios Instalados em 1997 (Eleição de 1998 à Assembléia Legislativa/SC)

Deputado	Partido	Votação			Quant. Novos Municípios		Resultado Eleitoral
		Total	Novos Municípios	(%) Novos	Com Votos	Com mais de 50 votos	
Romildo Luiz Titon	PMDB	28.834	2.612	9,1%	14	6	eleito
Jorginho dos Santos Mello	PSDB	26.825	2.409	9,0%	30	7	eleito
Onofre Santo Agostini	PFL	30.553	2.384	7,8%	26	7	eleito
Ivan Cesar Ranzolin	PPB	24.471	1.662	6,8%	8	5	eleito
Olices Osmar Santini	PPB	20.108	1.273	6,3%	28	4	suplente
Hermes João de Nadal	PMDB	34.313	2.105	6,1%	20	7	eleito
Afonso Spaniol	PDT	15.291	780	5,1%	17	6	eleito
Odacir Zonta	PPB	23.869	1.142	4,8%	20	7	eleito
Gelson Sorgato	PMDB	24.685	1.109	4,5%	14	4	eleito
Manoel Mota	PMDB	22.919	1.004	4,4%	8	3	eleito
Jaime Aldo Mantelli	PDT	15.597	489	3,1%	25	2	eleito
Neodi Saretta	PT	24.862	713	2,9%	19	4	eleito
Lício Mauro da Silveira	PPB	29.723	412	1,4%	19	1	eleito
Júlio Vânio Celso Teixeira	PFL	20.351	270	1,3%	14	1	suplente
Reno Luiz Caramori	PPB	35.136	381	1,1%	27	2	eleito
Vanderlei Olívio Rosso	PMDB	15.211	160	1,1%	13	1	suplente
Cesar Antônio de Souza	PFL	48.493	404	0,8%	25	2	eleito
Adelcor Francisco Vieira	PFL	33.299	143	0,4%	25	0	eleito
Ideli Salvatti	PT	15.676	48	0,3%	12	0	eleito
Gilmar Knaesel	PPB	36.986	66	0,2%	19	0	eleito
Ivo Konell	PMDB	21.151	14	0,1%	10	0	eleito
Luiz Roberto Herbst	PMDB	22.380	25	0,1%	8	0	eleito
Udo Wagner	PPB	18.782	19	0,1%	6	0	suplente
Ciro Marcial Roza	PFL	29.848	6	0,0%	3	0	eleito
Francisco de Assis Nunes	PT	21.677	10	0,0%	4	0	eleito
Volnei José Morastoni	PT	23.711	5	0,0%	4	0	eleito
Wilson Rogério Wan-Dall	PFL	32.811	2	0,0%	1	0	eleito
<b>TOTAL</b>		<b>697.562</b>	<b>19.647</b>	<b>2,8%</b>			
<b>MÉDIAS</b>		<b>25.836</b>	<b>728</b>	<b>2,8%</b>	<b>16</b>	<b>2,6</b>	

FONTE: TSE e Assembléia Legislativa/SC.

TABELA A5.15 - Desempenho Eleitoral dos Deputados Estaduais que Concorreram à Reeleição Geral e nos Novos Municípios Instalados em 1997 (Eleição de 1998 à Assembléia Legislativa/SP)

Deputado	Partido	Votação			Quant. Novos Municípios		Resultado Eleitoral
		Total	Novos Municípios	(%) Novos	Com Votos	Com mais de 50 votos	
João M. Fiorezi Gonçalves	PTB	25.255	643	2,5%	5	2	suplente
Roberto H. Giovani Purini	PMDB	26.957	300	1,1%	3	2	suplente
Roque Barbieri	PTB	56.447	577	1,0%	7	1	eleito
Vítor Sapienza	PMDB	48.931	477	1,0%	9	2	eleito
José Carlos Tonin	PMDB	36.529	324	0,9%	3	2	suplente
Milton F. Lautenschlager	PSDB	37.954	304	0,8%	6	2	suplente
Sidney Cinti	PSDB	22.804	171	0,7%	6	1	suplente
Antônio C. Machado	PTB	90.849	619	0,7%	15	3	eleito
Misael Margato	PL	28.438	127	0,4%	4	1	suplente
Edmir José Abi Chedid	PFL	49.025	171	0,3%	7	2	eleito
Maria do Carmo T. Piunti	PSDB	45.927	154	0,3%	3	1	eleito
Jayme Gimenez	PMDB	36.946	104	0,3%	6	1	suplente
Fernando Augusto Cunha	PSDB	34.037	91	0,3%	4	1	suplente
José Carlos Vaz De Lima	PSDB	70.889	184	0,3%	11	1	eleito
Paulo Julião dos Santos	PSDB	49.319	128	0,3%	3	1	eleito
Nabi Abi Chedid	PSD	37.058	80	0,2%	6	1	suplente
Dimas Eduardo Ramalho	PMDB	72.625	145	0,2%	7	1	eleito
Heráclito Gomes Pizano	PFL	10.074	14	0,1%	4	0	suplente
Cândido G. Franca Netto	PSDB	22.640	31	0,1%	4	0	suplente
José Zico P. de Andrade	PT	41.339	46	0,1%	5	0	eleito
Antônio C. Russi Callegari	PSB	30.657	32	0,1%	7	0	eleito
Reynaldo de Barros Filho	PPB	98.365	99	0,1%	7	1	eleito
Ocimar D. Leo Oliveira	PTB	29.444	27	0,1%	3	0	suplente
Israel Zekcer	PTB	33.451	29	0,1%	3	0	suplente
Terezinha de Jesus Silva	PFL	45.392	33	0,1%	3	0	eleito
José E. Ferreira Netto	PPB	30.394	20	0,1%	7	0	suplente
Antônio Nogueira Júnior	PFL	57.521	28	0,0%	6	0	eleito
José R. Aivarenga Tripoli	PSDB	59.559	28	0,0%	5	0	eleito
José Aldo Demarchi	PPB	53.702	25	0,0%	6	0	eleito
Beatriz Pardi	PT	25.396	11	0,0%	7	0	suplente
José Caldini Crespo	PFL	77.324	33	0,0%	5	0	eleito
Antônio Lobbe Neto	PMDB	48.695	15	0,0%	3	0	eleito
Antônio Erasmo Dias	PPB	38.428	11	0,0%	4	0	suplente
Gilberto Nascimento Silva	PMDB	54.511	14	0,0%	4	0	eleito
Junji Abe	PFL	59.932	15	0,0%	4	0	eleito
Daniel Marins Alessi	PPB	65.426	16	0,0%	5	0	eleito
Hatiro Shimomoto	PFL	30.301	7	0,0%	3	0	suplente
Nivaldo Santana Silva	PSDB	41.650	7	0,0%	5	0	eleito
Jamil Murad	PC do B	37.416	6	0,0%	2	0	eleito
Afanasio Jazadji	PC do B	47.779	6	0,0%	4	0	eleito
Rosmary Corrêa	PFL	68.243	8	0,0%	5	0	eleito
Marcos R. de Mendonça	PMDB	44.676	5	0,0%	3	0	eleito
Roberto G. Nascimento	PSDB	50.302	5	0,0%	2	0	eleito
Walter Meyer Feldman	PT	42.135	4	0,0%	2	0	eleito
Maria Cecília Passarelli	PSDB	63.533	6	0,0%	3	0	eleito
Márcio De Lima Araújo	PFL	23.330	2	0,0%	2	0	suplente
Edna Sampaio Fernandes	PFL	74.313	5	0,0%	3	0	eleito
Edson Ferrarini	PTB	81.222	5	0,0%	2	0	eleito
Arthur Alves Pinto	PL	144.188	7	0,0%	6	0	eleito
Roberval C. Lopes Lima	PL	44.774	2	0,0%	2	0	eleito
Hamilton Pereira	PPB	148.388	6	0,0%	3	0	eleito
Elza Sophia Tank Moya	PT	50.623	2	0,0%	2	0	eleito
Juscelino Cardoso De Sá	PTB	29.953	1	0,0%	1	0	suplente
Renato Simões	PSDB	77.058	2	0,0%	1	0	eleito
Luiz Paulo Teixeira Ferreira	PT	46.641	1	0,0%	1	0	eleito
Célia C. Leão Edelmuth	PT	51.078	1	0,0%	1	0	eleito
Paschoal Thomeu	PSDB	73.265	1	0,0%	1	0	eleito
	PPB	87.577	1	0,0%	1	0	eleito
<b>TOTAL</b>		<b>3.010.685</b>	<b>5.216</b>	<b>0,2%</b>			
<b>MÉDIAS</b>		<b>51.908</b>	<b>90</b>	<b>0,2%</b>	<b>4</b>	<b>0</b>	

FONTE: TSE e Assembléia Legislativa/SP.

**TABELA A5.16 - Votação dos Candidatos a Deputado Estadual  
Eleição de 1998 à Assembléia Legislativa/SC nos Novos Municípios Instalados em 1997**

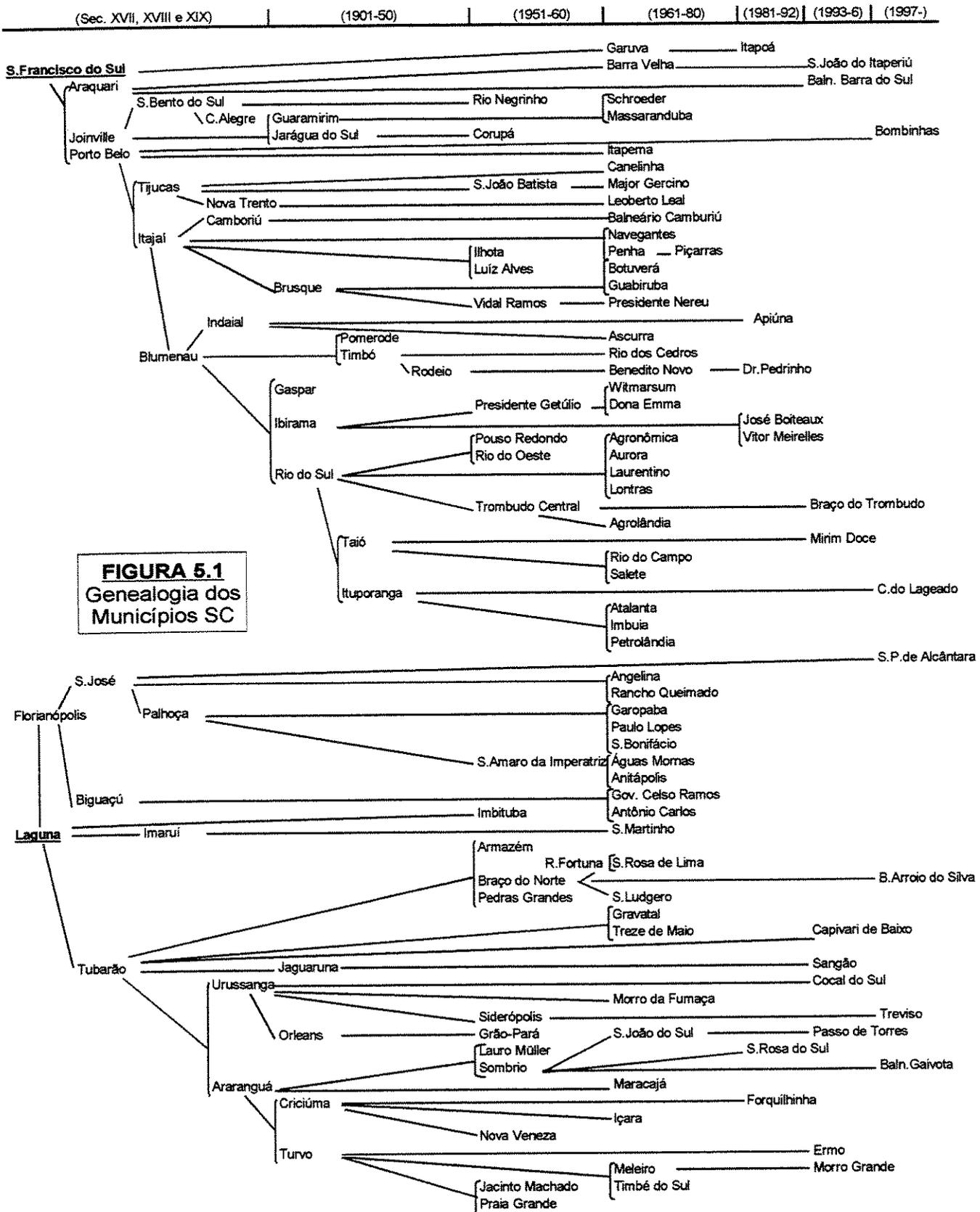
Município Instalado Em 1997	Votação dos Candidatos à Assembléia Legislativa								
	Total De Votos	Candidato a Deputado mais Votado no Município						Situação	
		Reeleição	Partido	Nome	Votos no Município	Votação Total	(%) dep./ vot.mun./vo t.tot.		
Alto Bela Vista	1.378	não	PMDB	Moacir Sopesla	653	19.484	47%	3%	Eleito
Balneário Arroio do Silva	2.438	não	PSDB	Aurélio C. dos Santos	431	7.576	18%	6%	Suplente
Balneário Gaivota	2.190	não	PDT	Jucimar Custódio	580	5.393	26%	11%	Suplente
Bandeirante	1.367	não	PPB	Moacir Lazarotto	244	9.824	18%	2%	Suplente
Barra Bonita	1.182	sim	PPB	Olices Osmar Santini	475	20.108	40%	2%	Suplente
Bela Vista do Toldo	2.505	não	PFL	Antônio R. de Aguiar	905	20.770	36%	4%	Suplente
Bocaina do Sul	1.585	sim	PSDB	Jorginho dos Santos Mello	373	26.825	24%	1%	Eleito
Born Jesus	1.033	sim	PMDB	Gelson Sorgato	358	24.685	35%	1%	Eleito
Born Jesus do Oeste	1.129	sim	PMDB	Hermeus João de Nadal	335	34.313	30%	1%	Eleito
Brunópolis	1.469	sim	PMDB	Romildo Luiz Titon	693	28.834	47%	2%	Eleito
Capão Alto	1.450	sim	PPB	Ivan Cesar Ranzolin	750	24.471	52%	3%	Eleito
Chapadão do Lageado	1.569	não	PMDB	Rogério Mendonça	701	25.044	45%	3%	Eleito
Cunhataí	961	sim	PMDB	Hermeus João de Nadal	371	34.313	39%	1%	Eleito
Entre Rios	1.112	sim	PMDB	Gelson Sorgato	356	24.685	32%	1%	Eleito
Ermo	1.298	sim	PMDB	Manoel Mota	365	22.919	28%	2%	Eleito
Flor do Sertão	860	sim	PMDB	Hermeus João de Nadal	556	34.313	65%	2%	Eleito
Frei Rogério	1.373	sim	PFL	Onofre Santo Agostini	657	30.553	48%	2%	Eleito
Ibiam	1.212	sim	PMDB	Romildo Luiz Titon	496	28.834	41%	2%	Eleito
Iomerê	1.468	sim	PSDB	Jorginho dos Santos Mello	529	26.825	36%	2%	Eleito
Jupiá	1.102	não	PT	Edu Antônio Borges	264	8.446	24%	3%	Suplente
Luzerna	3.113	não	PMDB	Raul Furlan	1115	10.920	36%	10%	Suplente
Paial	1.163	não	PMDB	Moacir Sopesla	228	19.484	20%	1%	Eleito
Painel	1.377	sim	PSDB	Jorginho dos Santos Mello	317	26.825	23%	1%	Eleito
Palmeira	1.116	sim	PFL	Onofre Santo Agostini	408	30.553	37%	1%	Eleito
Princesa	1.203	não	PPB	Moacir Lazarotto	284	9.824	24%	3%	Suplente
Saltinho	1.715	sim	PPB	Olices Osmar Santini	368	20.108	21%	2%	Suplente
S. Terezinha do Progresso	1.503	não	PPB	Idenor Valdemar Dreyer	243	19.761	16%	1%	Suplente
Santiago do Sul	814	sim	PPB	Odacir Zonta	218	23.869	27%	1%	Eleito
São Bernardino	1.303	não	PT	Edu Antônio Borges	428	8.446	33%	5%	Suplente
São Pedro De Alcântara	2.006	não	PFL	Paulo Roberto Bornhausen	565	61.254	28%	1%	Eleito
Tigrinhos	1.053	sim	PSDB	Jorginho dos Santos Mello	397	26.825	38%	1%	Eleito
Treviso	1.886	não	PPB	Valmir Francisco Comin	788	20.918	42%	4%	Eleito
Zortéa	1.320	sim	PMDB	Romildo Luiz Titon	782	28.834	58%	3%	Eleito
<b>TOTAL</b>	<b>48.253</b>				<b>16.233</b>	<b>765.836</b>	<b>34%</b>	<b>2%</b>	

FONTE: TSE e Assembléia Legislativa/SC.

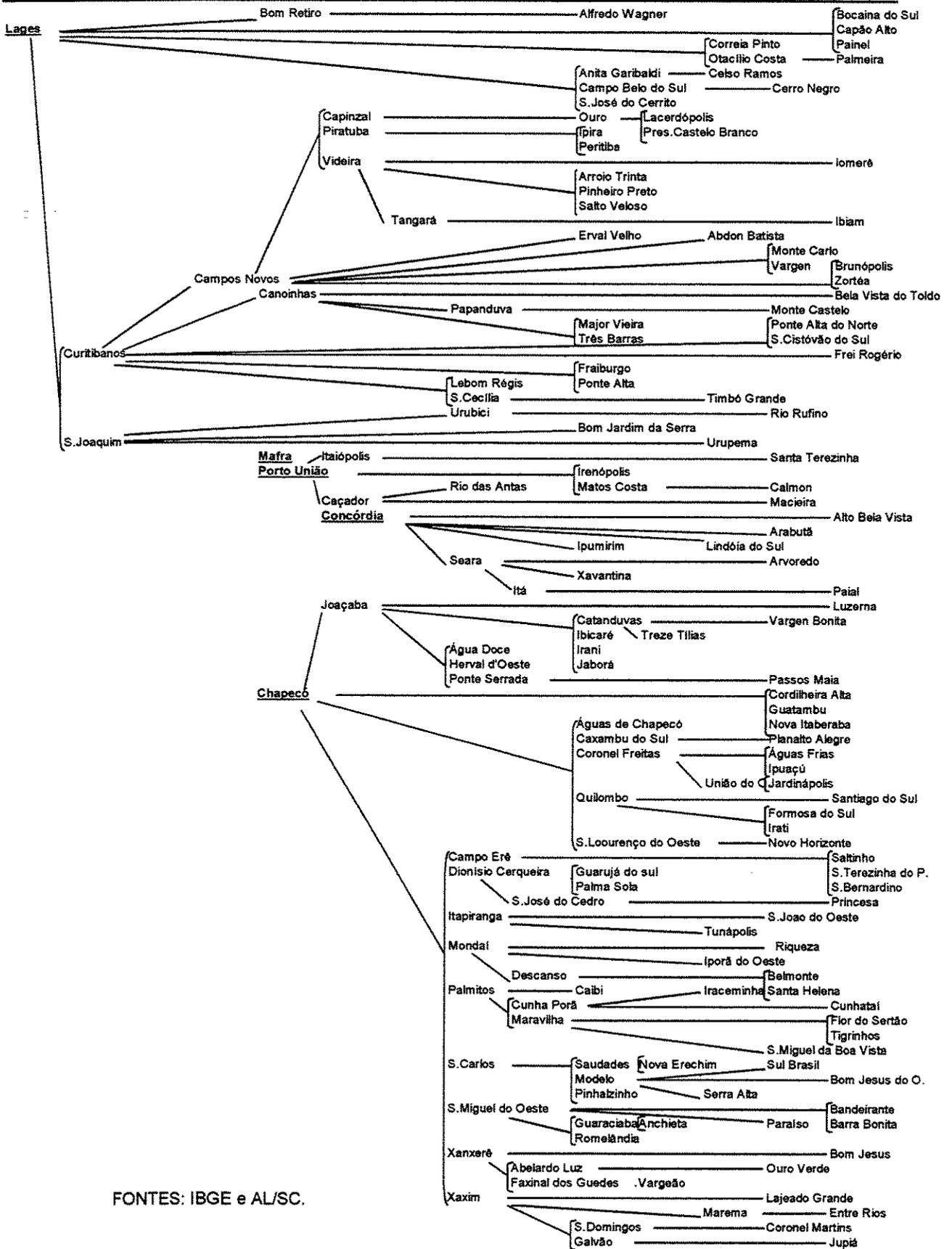
**TABELA A5.17 - Votação dos Candidatos a Deputado Estadual  
Eleição de 1998 à Assembléia Legislativa/SP nos Novos Municípios Instalados em 1997**

Município Instalado Em 1997	Votação dos Candidatos à Assembléia Legislativa								
	Total De Votos	Candidato a Deputado mais Votado no Município						Situação	
		Reeleição	Partido	Nome	Votos no Município	Votação Total	(%) dep./ vot.mun./vo t.tot.		
Arco Iris	806	não	PPB	Carlos E. Faraco Braga	127	44.207	16%	0%	Eleito
Brejo Alegre	880	sim	PTB	Roque Barbieri	509	56.447	58%	1%	Eleito
Canas	959	não	PL	João B. Nunes Romeiro	217	11.999	23%	2%	Suplente
Fernao	488	não	PSDB	Raquel Volpato Serbino	108	25.176	22%	0%	Suplente
Gavião Peixoto	1.210	não	PFL	Antônio Barreto dos Santos	373	26.513	31%	1%	Suplente
Ipigua	1.240	sim	PTB	João M. Fiorezi Gonçalves	286	25.255	23%	1%	Suplente
Jumirim	621	sim	PMDB	José Carlos Tonin	126	36.529	20%	0%	Suplente
Nantes	628	não	PL	Williams José Izar	88	17.411	14%	1%	Suplente
Nova Castilho	613	não	PSB	Alcides Zanirato	82	17.988	13%	0%	Suplente
Ouroeste	2.243	não	PPB	Edson Gomes	469	42.389	21%	1%	Eleito
Paulistânia	639	Sim	PMDB	Roberto H. Giovani Purini	215	26.957	34%	1%	Suplente
Pracinha	511	Não	PMDB	Rui Lobo	95	12.754	19%	1%	Suplente
Pratânia	956	Sim	PMDB	José Carlos Tonin	197	36.529	21%	1%	Suplente
Quadra	1.048	Não	PDT	Luiz G. Vieira de Camargo	545	37.623	52%	1%	Eleito
Ribeirão Dos Índios	824	Não	PFL	Agripino de O. Lima Filho	212	99.272	26%	0%	Eleito
Santa Cruz Da Esperança	898	Não	PDT	José Onerio Da Silva	560	22.575	62%	2%	Suplente
Santa Salete	704	Não	PPB	Edson Gomes	151	42.389	21%	0%	Eleito
Taquaral	837	Não	PT	Davi Peres Aguiar	259	16.092	31%	2%	Suplente
Trabiju	635	Sim	PTB	Antônio de C. Machado	385	90.849	61%	0%	Eleito
Vitória Brasil	752	Não	PSDB	José Carlos Guisso	302	10.529	40%	3%	Suplente
<b>TOTAL</b>	<b>17.492</b>				<b>5.306</b>	<b>699.483</b>	<b>30%</b>	<b>1%</b>	

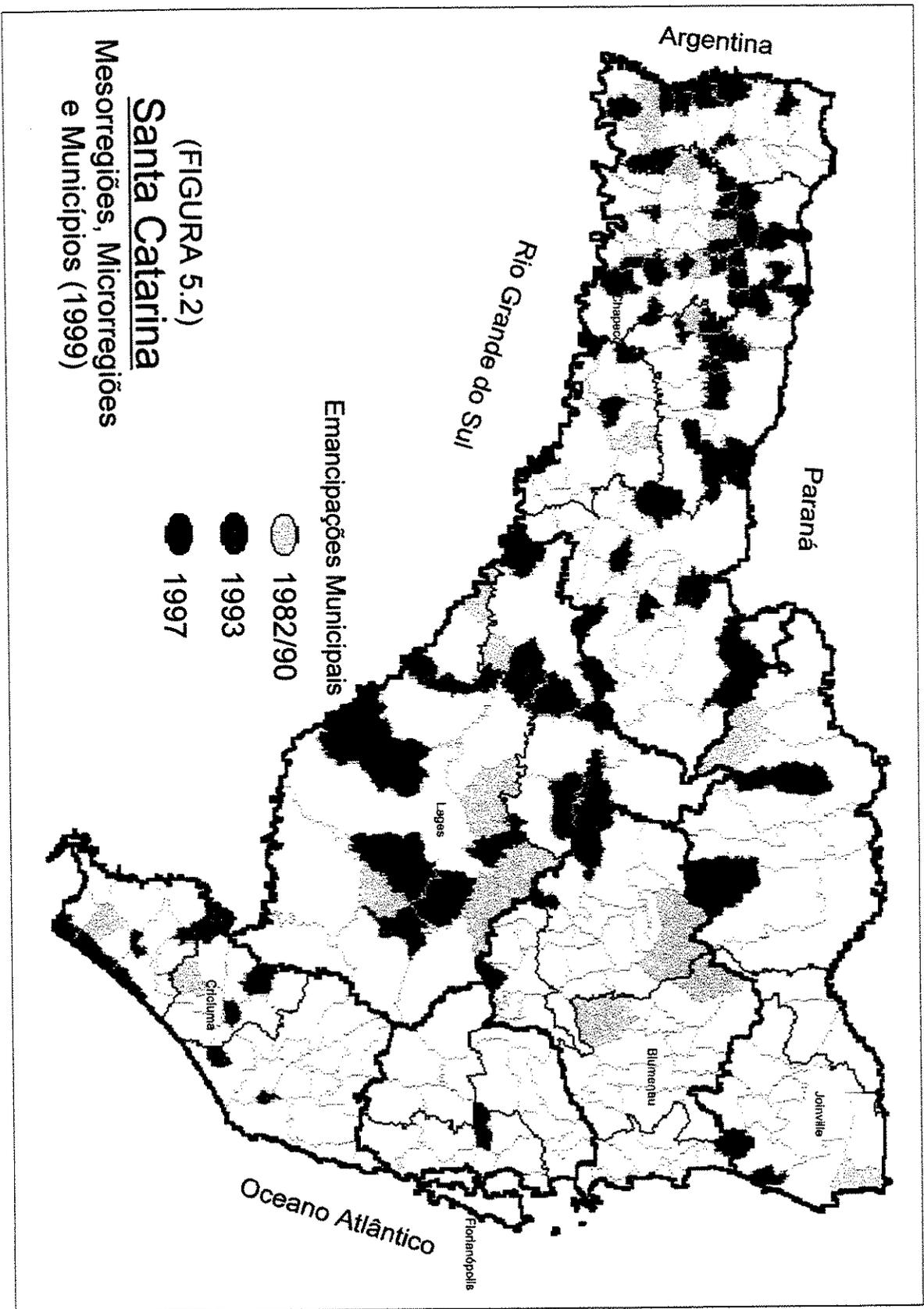
FONTE: TSE e Assembléia Legislativa/SP.



**FIGURA 5.1**  
Genealogia dos  
Municípios SC

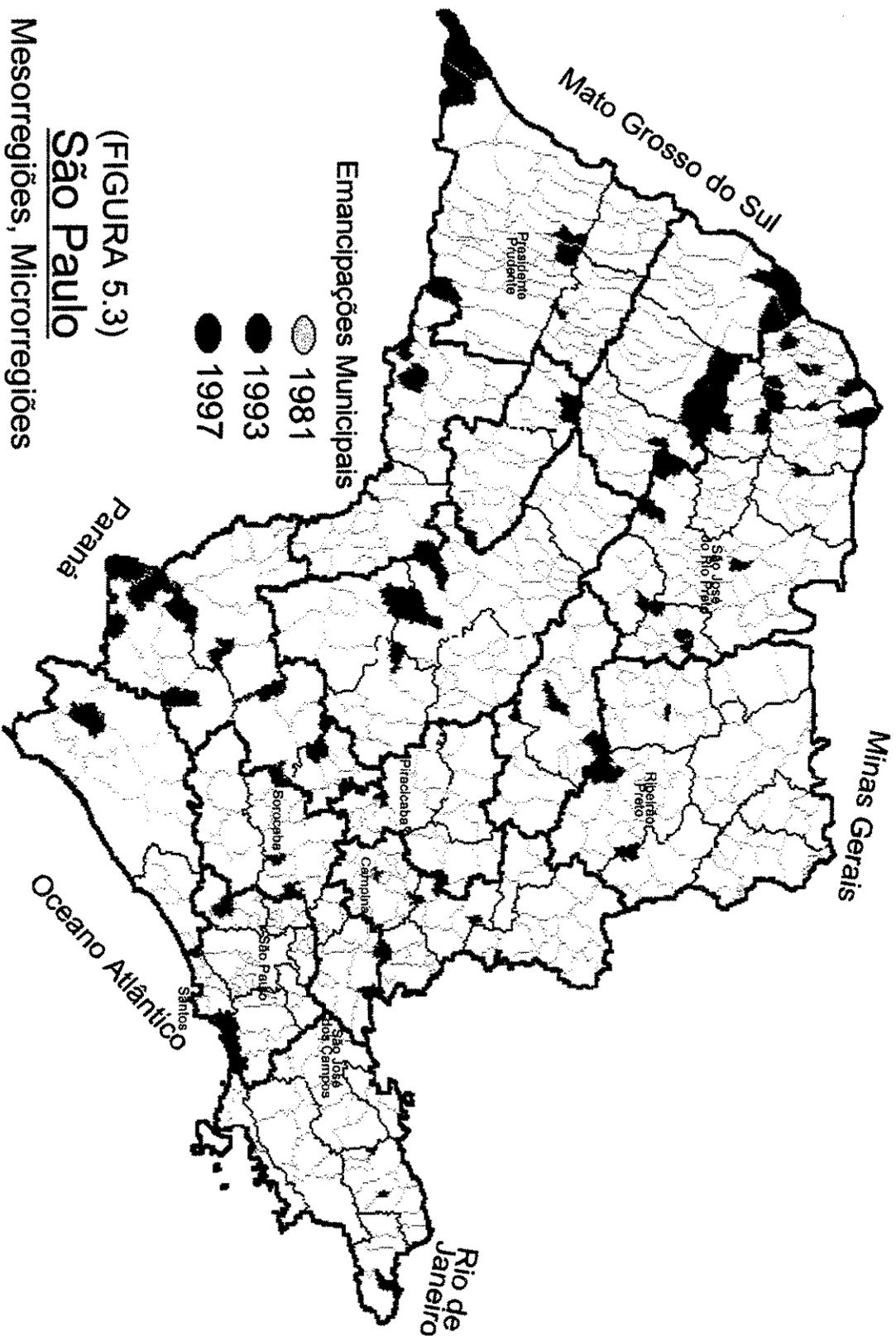


FONTES: IBGE e AL/SC.



(FIGURA 5.2)  
**Santa Catarina**  
 Mesorregiões, Microrregiões  
 e Municípios (1999)

(FIGURA 5.3)  
**São Paulo**  
 Mesorregiões, Microrregiões  
 e Municípios (1999)



**ANEXO 6**  
**Informações Complementares ao CAPÍTULO 6**  
**(Processo de Emancipações Municipais da BAHIA e de PERNAMBUCO)**

**TABELA A6.1 - Municípios Criados em PE a partir dos anos 80**

Ano de Instalação	Município Criado	Município de Origem	Ano de Instalação	Município Criado	Município de Origem
1982	Abreu e Lima	Paulista	1993	Vertente do Lério	Surubim
1982	Camaraçibe	S.Lourenço Mata	1993	Xexéu	Água Preta
1982	Itapissuma	---	1997	Araçoiaba	Igarassu
1993	Carnaubeira da Penha	Floresta	1997	Casinhas	Surubim
1993	Dormentes	Petrolina	1997	Jaqueira	Maraial
1993	Jucaí	Jupi	1997	Jatobá	Petrolândia
1993	Lagoa do Carro	Carpina	1997	Lagoa Grande	S. Mª da Boa Vista
1993	Quixabá	Carnaíba	1997	Manari	Inajá
1993	Santa Cruz	Ouricuri	1997	Santa Filomena	Ouricuri
1993	Santa Cruz da Baixa Verde	Triunfo	1997	Tamandaré	Rio Formoso

FONTE: IBGE.

**TABELA A6.2 - Municípios Criados na BA a partir dos anos 80**

Ano de Instalação	Município Criado	Município de Origem	Ano de Instalação	Município Criado	Município de Origem
1986	América Dourada	Irecê	1990	Caturama	Botuporã
1986	Arataca	Una	1990	Feira da Mata	Carinhanha
1986	Barro Alto	Canarana	1990	Igrapiúna	Camamu
1986	Buritirama	Barra	1990	Itabela	Porto Seguro
1986	Canudos	Euclides da Cunha	1990	Itaguaçu da Bahia	Xique-Xique
1986	Capela do Alto Alegre	Riach. do Jacuípe	1990	Itatim	Santa Teresinha
1986	Capim Grosso	Jacobina	1990	Iuiú	Malhada
1986	Dias d'Ávila	Camaçari	1990	Jucuruçu	Itamaraju
1986	Fátima	Cícero Dantas	1990	Lagoa Real	Caetité
1986	Filadélfia	Pindobaçu	1990	Lajedo do Tabocal	Maracás
1986	Gavião	Riach. do Jacuípe	1990	Madre de Deus	Salvador
1986	Guajeru	Condeúba	1990	Matina	Riacho de Santana
1986	Heliópolis	Ribeira do Amparo	1990	Mirante	Boa Nova
1986	Jaborandi	Correntina	1990	Mulungu do Morro	Cafamaum
1986	João Dourado	Irecê	1990	Muquém de São Francisco	Barra
1986	Jussari	Itabuna	1990	Nova Fátima	Riach. do Jacuípe
1986	Lapão	Irecê	1990	Nova Ibiá	Gandu
1986	Maetinga	Pr. Jânio Quadros	1990	Nova Redenção	Andaraí
1986	Mansidão	Sta. Rita de Cássia	1990	Novo Horizonte	Ibitiara
1986	Nordestina	Queimadas	1990	Novo Triunfo	Antas
1986	Pé de Serra	Riach. do Jacuípe	1990	Ourolândia	Jacobina
1986	Pintadas	Ipirá	1990	Pirai do Norte	Ituberá
1986	Rafael Jambeiro	Castro Alves	1990	Ponto Novo	Caldeirão Grande
1986	Santa Luzia	Canavieiras	1990	Presidente Tancredo Neves	Valença
1986	São Gabriel	Irecê	1990	Quixabeira	Serrolândia
1986	Tanque Novo	Botuporã	1990	Ribeirão do Largo	Encruzilhada
1986	Teixeira de Freitas	Alcobaça, Caravelas	1990	São Domingos	Valente
1986	Várzea da Roça	Mairi	1990	São Félix do Coribe	S. Maria da Vitória
1986	Várzea Nova	Jacobina	1990	São José da Vitória	Buerarema
1986	Wanderley	Cotegipe	1990	São José do Jacuípe	Jacobina
1989	Eunápolis	Porto Seguro, Sta. Cruz de Cabrália	1990	Saubara	Santo Amaro
1990	Ajustina	Paripiranga	1990	Serra do Ramalho	B. Jesus da Lapa
1990	Andorinha	Senhor do Bonfim	1990	Sítio do Mato	B. Jesus da Lapa
1990	Apuarema	Jaguaquara	1990	Sítio do Quinto	Jeremoabo
1990	Araçás	Alagoinhas	1990	Sobradinho	Juazeiro
1990	Banzaê	Ribeira do Pombal	1990	Umburanas	Campo Formoso
1990	Bom Jesus da Serra	Poções	1990	Varzedo	S. Antônio de Jesus
1990	Bonito	Utinga	1990	Vereda	Prado
1990	Cabaceiras do Paraguaçu	Santa Teresinha	2001	Barrocas	Serrinha
1990	Caetanos	Poções	2001	Luís Eduardo Magalhães	Barreiras
1990	Caraibas	Tremedal			

FONTE: IBGE, Legislação Estadual (AL/BA).

TABELA A6.3 - Municípios Emancipados (Instalados) nas décadas de 80 e 90 na BA e em PE  
Por Faixas de População<sup>(\*)</sup> e Área (km<sup>2</sup>)

População	(BA)			(PE)		
	Municípios	(%)	Σ(%)	Municípios	(%)	Σ(%)
<= 5.000	0	0%		0	0%	
5.001 – 10.000	18	23%	23%	4	20%	20%
> 10.000	61	77%	100%	16	80%	100%
<b>TOTAL</b>	<b>79</b>	<b>100%</b>		<b>20</b>	<b>100%</b>	
Área	Municípios	(%)	Σ(%)	Municípios	(%)	Σ(%)
<= 50	1	1%		1	5%	
51 – 100	1	1%	3%	6	30%	35%
101 – 200	5	6%	9%	5	25%	60%
201 – 500	22	28%	37%	2	10%	70%
> 500	50	63%	100%	6	30%	100%
<b>TOTAL</b>	<b>79</b>	<b>100%</b>		<b>20</b>	<b>100%</b>	

FONTE: IBGE (Censo 1991 e Contagem 1996).

(\*) Para os municípios emancipados na década de 80 foi utilizada a população registrada pelo Censo de 1991, nos outros o dado foi obtido a partir da Contagem 1996.

TABELA A6.4 - Municípios Emancipados nas décadas de 80 e 90 na BA e em PE  
Por Faixas de População<sup>(\*)</sup> e Ano de Instalação

UF	População	1982/86			1989/90			1993			1997		
		Municípios	(%)	Σ(%)									
BA	<= 5.000	0	0%		0	0%							
	5.001 – 10.000	4	13%	13%	14	29%	29%						
	> 10.000	26	87%	100%	35	71%	100%						
	<b>TOTAL</b>	<b>30</b>	<b>100%</b>		<b>49</b>	<b>100%</b>							
PE	<= 5.000	0	0%					0	0%		0	0%	
	5.001 – 10.000	0	0%	0%				3	33%	33%	1	13%	13%
	> 10.000	3	100%	100%				6	67%	100%	7	88%	100%
	<b>TOTAL</b>	<b>3</b>	<b>100%</b>					<b>9</b>	<b>100%</b>		<b>8</b>	<b>100%</b>	

FONTE: IBGE, Censo 1991, Contagem 1996.

(\*) Para os municípios emancipados na década de 80 foi utilizada a população registrada pelo Censo de 1991, nos outros o dado foi obtido a partir da Contagem 1996.

TABELA A6.5 - Municípios da Bahia e de Pernambuco  
Por Situação em Relação às Emancipações em seus Territórios (1982/2001) e Faixas de População

UF	População	Com Emancipações			Sem Emancipações		
		Municípios	(%)	Σ(%)	Municípios	(%)	Σ(%)
BA	<= 5.000	0	0%		8	2%	
	5.001 – 10.000	1	1%	1%	59	17%	19%
	10.001 – 20.000	20	30%	31%	173	50%	69%
	20.001 – 50.000	28	41%	72%	90	26%	95%
	50.001 – 100.000	13	19%	91%	13	4%	99%
	> 100.000	6	9%	100%	4	1%	100%
	<b>TOTAL</b>	<b>68</b>	<b>100%</b>		<b>347</b>	<b>100%</b>	
PE	<= 5.000	0	0%		2	1%	
	5.001 – 10.000	0	0%	0%	20	12%	14%
	10.001 – 20.000	6	40%	40%	65	40%	54%
	20.001 – 50.000	6	40%	80%	51	32%	86%
	50.001 – 100.000	2	13%	93%	14	9%	94%
	> 100.000	1	7%	100%	9	6%	100%
	<b>TOTAL</b>	<b>15</b>	<b>100%</b>		<b>161</b>	<b>100%</b>	

FONTE: IBGE (Contagem 1996).

TABELA A6.6 - Municípios que Cederam Área nas Emancipações Municipais Por Alteração na Faixa de População da Tabela de Coeficientes do FPM – BA e PE (1990/97)

Alteração na Tabela do FPM	(BA)		(PE)	
	Quantidade de Municípios	(%)	Quantidade de Municípios	(%)
Crescimento (0,2 a 0,8)	17	25%	0	0%
Sem Alteração	43	63%	2	13%
Diminuição (0,2)	6	9%	4	27%
Diminuição (0,4)	2	3%	8	53%
Diminuição (0,6)	0	0%	1	7%
<b>Total</b>	<b>68</b>	<b>100%</b>	<b>15</b>	<b>100%</b>

FONTE: IBGE (Censo 1991, Contagem 1996), TCU.

TABELA A6.7 - Requisitos Mínimos à Emancipação de Municípios em PE

Período/ Legislação	População	Outros Requisitos
<b>1967-90</b> LC Federal 01/67; 28/75; 32/77, 33/78; 39/80; 46/84	10.000 habitantes	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 10% de eleitores entre a população</li> <li>- 200 casas ou prédios no núcleo urbano</li> <li>- arrecadação, no último exercício, de 5/1000 da receita estadual de impostos</li> <li>- representação de 100 eleitores da área emancipanda</li> <li>- plebiscito decretado pela assembleias (decreto legislativo)</li> <li>- plebiscito: maioria absoluta dos eleitores da área e 50% de comparecimento</li> </ul>
<b>1990-1995</b> LC Estadual 01/90	10.000 habitantes	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 30% de eleitores entre a população</li> <li>- 300 casas ou prédios no núcleo urbano</li> <li>- representação de 300 eleitores da área emancipanda ou projeto de lei de iniciativa do governador, deputado estadual ou comissão</li> <li>- plebiscito decretado pela assembleias (decreto legislativo)</li> <li>- plebiscito: maioria dos eleitores da área e 50% de comparecimento</li> </ul>
<b>1995-</b> LC Estadual 14/95	10.000 habitantes	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ser distrito</li> <li>- 600 casas ou prédios no núcleo urbano, 15 estabelecimentos comerciais, escola, posto policial, posto de saúde e de telefonia, sistema de abastecimento de água e 3 prédios municipais</li> <li>- parecer técnico sobre o distrito emancipando</li> <li>- distância de 5 km da sede do município</li> </ul>
<b>1995-</b> LC Estadual 15/95		<ul style="list-style-type: none"> <li>- proibida a emancipação de novos municípios até 31/12/1998</li> <li>- exceto para os pedidos em que já tenham sido solicitada ao TRE a realização de plebiscito</li> </ul>

FONTE: Legislação Estadual e Federal.

TABELA A6.8 - Requisitos Mínimos à Emancipação de Municípios na BA

Período/ Legislação	População	Outros Requisitos
1948-67 Lei Estadual 140/48 (Lei Orgânica dos Municípios)	10.000 ou 15.000 habitantes	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Requisitos mínimos na <b>Primeira Região</b> (Recôncavo, Cacaueira, Feira de Santana e Jequié): 500 km<sup>2</sup> de área, 15.000 hab. (2.000 na sede), densidade de 10 hab. por km<sup>2</sup>, média de arrecadação no último triênio (Cr\$ 250 mil).</li> <li>- Requisitos mínimos na <b>Segunda Região</b> (Litoral Norte, Conquista, Matas de Oropo e Jacobina): 1.000 km<sup>2</sup> de área, 15.000 hab. (2.000 na sede), densidade de 5 hab. por km<sup>2</sup>, média de arrecadação no último triênio (Cr\$ 150 mil).</li> <li>- Requisitos mínimos na <b>Terceira Região</b> (Extremo Sul, Nordeste, Sertão do São Francisco, Chapada Diamantina, Serra Geral, Médio São Francisco e Planalto Ocidental): 1.500 km<sup>2</sup> de área, 10.000 hab. (1.500 na sede), densidade de 3 hab. por km<sup>2</sup>, média de arrecadação no último triênio (Cr\$ 100 mil).</li> <li>- Eleitorado: 10% da população</li> <li>- Arrecadação e tributos estaduais que comporte uma exatoria de última classe</li> <li>- Sede municipal que disponha de acesso marítimo, fluvial, ferroviário ou rodoviário, apresente condições urbanísticas razoáveis em relação à zona em que se situa e possua edifícios condignos à localização do governo municipal e demais serviços públicos</li> <li>- A proposta de criação de município caberá: à Assembléia Legislativa, pela quarta parte de seus membros; à maioria da câmara municipal do município ou municípios interessados; à terça parte, pelo menos, dos eleitores domiciliado no território a ser constituído em município, mediante representação à Assembléia</li> <li>- plebiscito decretado pela assembleias (resolução)</li> <li>- plebiscito: maioria absoluta dos eleitores</li> </ul>
1967-89 LC Federal 01/67; 28/75; 32/77, 33/78; 39/80; 46/84	10.000 habitantes	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 10% de eleitores entre a população</li> <li>- 200 casas ou prédios no núcleo urbano</li> <li>- arrecadação, no último exercício, de 5/1000 da receita estadual de impostos</li> <li>- representação de 100 eleitores da área emancipanda</li> <li>- plebiscito decretado pela assembleias (decreto legislativo)</li> <li>- plebiscito: maioria absoluta dos eleitores da área e 50% de comparecimento</li> </ul>
1989-90 LC Estadual 01/89	12.541 habitantes (0,1% da população estadual)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- População estimada não inferior a 0,1% (um décimo por cento) do Estado</li> <li>- 20% de eleitores entre a população</li> <li>- 200 casas ou prédios no núcleo urbano e população estimada não inferior a 0,02% (dois centésimos por cento) da existente no Estado</li> <li>- Arrecadação, nos 2 últimos exercícios, de impostos estaduais, por habitante, não inferior a 40% da média "per capita" alcançada pelo Estado no mesmo período, excluído do cálculo os dados correspondentes à Região Metropolitana de Salvador</li> <li>- Requerimento de deputado estadual, com representação de 10% dos eleitores da área emancipanda</li> <li>- plebiscito decretado pela assembleias (decreto legislativo)</li> <li>- plebiscito: maioria absoluta dos eleitores da área</li> </ul>
1990- LC Estadual 02/90	8.000 habitantes	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 20% de eleitores entre a população</li> <li>- Centro urbano já constituído, com população estimada não inferior a 1.000 habitantes, com pelo menos 200 prédios e, dentre estes, os que possam abrigar os serviços municipais</li> <li>- Arrecadação, nos dois últimos exercícios, de impostos estaduais (por habitante) não inferior a quatro décimos da média "per capita" alcançada pelo Estado no mesmo período, excluído do cálculo os dados correspondentes à Região Metropolitana de Salvador</li> <li>- Informação sobre as condições sócio-econômicas da área a ser desmembrada e do município de origem a ser auferida pela Comissão de Divisão Territorial da Assembléia Legislativa, com o deslocamento de seus membros as localidades interessadas</li> <li>- Requerimento de deputado estadual, com representação de 10% dos eleitores da área emancipanda</li> <li>- plebiscito decretado pela assembleias (decreto legislativo)</li> <li>- plebiscito: maioria absoluta dos eleitores da área</li> </ul>

FONTE: Legislação Estadual e Federal.

TABELA A6.9 - Tramitação dos PLC's (Projetos de Lei Complementar) Apresentados na AL/BA Com Autor da Proposta, Emendas, Situação e Requisitos Mínimos à Emancipação de Municípios

PLC	Processo	Autor	Situação	Requisitos Mínimos à Emancipação	
				População	Outros Requisitos
011/89	PLC	Coriolano Sales (Dep. PMDB)	Aprovado com emendas (LC 01/89)	10.000 habitantes	- 200 casas ou prédios - 10% de eleitores - arrecadação: 30% da média estadual (excluído Região Metropolitana de Salvador) - pedido: deputado e 200 eleitores - Plebiscito: maioria simples
	Emenda	Eujácio Simões (Dep. PFL)	Aprovada	0,1% pop. estadual	- 30% de eleitores - arrecadação: 50% da média estadual
	Substitutivo		Aprovado	0,1% pop. Estadual	- 20% de eleitores - arrecadação: 40% da média estadual - pedido: deputado e 10% eleitores - Plebiscito: maioria absoluta
016/89	PLC	Gerbaldo Avena (Dep. PMDB)	Aprovado com emendas (LC 02/90)	10.000 habitantes ou 0,1% da população Estadual	- 200 casas ou prédios - 20% de eleitores - arrecadação: 40% da média estadual (excluído Região Metropolitana de Salvador) - pedido: deputado e 10% eleitores - Plebiscito: maioria absoluta, Decreto Legislativo - Isenta as localidades citadas na constituição estadual e aquelas que já fizeram consulta plebiscitária das exigências mínimas
	Emenda	Sebastião Castro (Dep. PDT)	Rejeitada		- suprime isenções e exige a "garantia" de que não haverá prejuízos aos municípios de origem
	Emenda	Coriolano Sales (Dep. PMDB)	Aprovada	8.000 habitantes	-
	Substitutivo	Gastão Pedreira (Dep. PMDB)	Aprovado	8.000 habitantes	- Idêntico ao PLC

FONTE: Assembléia Legislativa do Estado da Bahia.

TABELA A6.10 - Potencialidade do Plebiscito Favorecer a Emancipação de Distritos (BA e PE)

DISTRITOS	(BA) QUANTIDADE	(PE) QUANTIDADE
- Não Emancipáveis	295	134
- Emancipáveis	39	13
Potencialidade: - Alta	0	0
- Média	15	7
- Baixa	24	6
TOTAL	334	147

FONTE: IBGE (Contagem 1996), LC 02/90 (BA), LC 14/95 (PE) e Emenda 15/96.

TABELA A6.11 - Localidades com o Plebiscito Suspenso no TRE-BA no Início da Década de 90

Localidade	Município(s)	Localidade	Município(s)	Localidade	Município(s)
Abrantes	-Camaçari	Icó	-Morro do Chapéu	Pedra Vermelha	-Monte Santo
Acupe	-Santo Amaro	Igara	-Senhor do Bonfim	Pedras Altas Mirim	-Capim Grosso, Jacobina, Serrolândia e Queimadas
Alegre	-Condeúba	Iguatemi	-Livramento	Pereira	-Santa Luz
Aigodões	-Quinjigue	Ilha Formosa	-Cravolândia, Teolândia, Ubaira e Wenceslau Guimarães	Pirajá da Silva	-Itacaré
Alvino Oliveira	-Ouroândia e Barra M. do Chapéu	Inema	-Ilhéus	Poço Central	-Aurelino Leal e Gongoge
Angico	-Mairi	Inhaúmas	-Santa Maria da Vitória	Posto da Mata	-Nova Viçosa
Araras	-Campo Formoso	Inhobim	-Vitória da Conquista	Praia do Forte	-Mata de São João
Argoim	-Rafael Jambeiro	Inúbia	-Piatã	Quaraçú	-Cândido Sales
Baixo do Palmeira	-Sapeaçu	Ipuçaba	-Oliveira dos Brejinhos	Rômulo Almeida	-Brejões e Nova Itarana
Baraúnas	-Seabra	Iraporanga	-Iraquara	Rômulo Campos	-Itúba
Barra Nova	-Barra do Choça e Caatiba	Irundiara	-Jacaraci	Rumo	-Itaité e Iramaia
Barrocas	-Serrinha	Itabatã	-Mucure	Salgadalia	-Conceição do Coité
Barrolândia	-Belmonte	Itaibú	-Jequié e Ipiáú	Salobro	-Canarana
Bate-Pu	-Vitória da Conquista	Itamarati	-Ibirapiranga	Sambaíba	-Itapicuru
Bela Flor	-Catu	Itamira	-Aporã	Santa M. do Ouro	-Rio do Pires
Beio Campo	-America Dourada	Japomirim	-Itagibá e Gongoge	Santo Ant. do Peixe	-Campo Alegre de Lourdes
Bravo	-Serra Preta	João Amaro	-Iaçu	São Benedito	-Nilo Peçanha
Caatinga do Moura	-Jacobina	José Borges	-Curaçá	São José Itaporã	-Muritiba
Cabrália	-Piatã e Boninal	José Gonçalves	-Vitória da Conquista	São J. Sítio Novo	-Catu
Caldas do Jorro	-Tucano	Junco	-Jacobina	São Manoel Norte	-Corentina e Jaborandi
Candanópolis	-Ibititã	Laje dos Negros	-Campo Formoso	São Mateus	-São Gabriel
Caraguataí	-Jussiape e Ibicoará	Lajes do Batata	-Jacobina	São Paulino	-Itamarajú
Caraibas	-Paramirim	Lagoa Grande	-Cândido Sales	São R. Paraguaçu	-Maragogipe
Caripará	-Riachão das Neves	Lagoa Grande	-Ibipeba	Serra Grande	-Valença
Catingal	-Manoel Vitorino	Lagoa Preta	-Tremedal	Sinfrônio Martins	-Encruzilhada e R. Largo
Catolezinho	-Itambé	Lindo Horizonte	-Anagé	Sítio Grande	-São Desidério
Corte de Pedra	-Tancredo Neves e Valença	Lucaia	-Planalto	Soares	-América Dourada
Duas Serras	-Antas	Marcolino Moura	-Rio Contas, Jussiape e Ituaçu	Sobrado	-Casa Nova
Espanta Gado	-Queimadas	Maetinga	-Presidente Dutra	Stela Dubois	-Jaguaquara
Fairlândia	-Ibirataia	Missão do Aricobé	-Angical	Suçusuarana	-Tanhaçu
Fedegosos	-Morro do Chapéu e Calmon	Mutans	-Guanambi	Tapiraípe	-Ruy Barbosa
Gonçalo	-Caem	Nova Holanda	-Pilão Arcado	Taquarandi	-Mirangaba
Guarany	-Prado	Novo Paraíso	-Jacobina	Tauapé	-Lucínio de Almeida
Humildes	-Feira de Santana	Novo São Tomé	-Camp. Formoso e Umburanas	Travessão	-Camamú e Maraú
Ibiaporá	-Mundo Novo	Oliv. Dos Campinhos	-Santo Amaro	Tuiutiba	-Campo Formoso
Ibirajá	-Itanhém	Palmira	-Itajú do Colônia	Ubiraitá	-Andaraí
Ibitira	-Rio do Antônio	Pedra Alta	-Araci	Valentim	-Boa Nova e Dário Meira

FONTE: Assembléia Legislativa/BA e BAHIA (1993).

TABELA A6.12 - Municípios Emancipados em 1990 na Bahia (com Autor do Projeto de Lei)

Novo Município	Autor do Projeto de Emancipação	Partido	Novo Município	Autor do Projeto de Emancipação	Partido
Ajustina	Faustino Lima	PDS	Muq. do São Francisco	Raimundo Ribeiro	PDS
Andorinha	—	—	Nova Fátima	Eliel Martins	PFL
Apuarema	Gilberto Miranda	PDS	Nova Ibiá	—	—
Araçás	Filadelfo Neto	PMDB	Nova Redenção	Clemenceau Teixeira	PDS
Banzaê	Gilberto Miranda	PDS	Novo Horizonte	Ernani Rocha	PMDB
Bom Jesus da Serra	Coriolano Sales	PMDB	Novo Triunfo	Raimundo Cayres	PMDB
Bonito	Coriolano Sales	PMDB	Ourolândia	Coriolano Sales	PMDB
Cabacei. do Paraguaçu	Manoel Passos	PMDB	Pirai do Norte	Jayme Vieira Lima	PFL
Caetanos	Coriolano Sales	PMDB	Ponto Novo	Gilberto Miranda	PDS
Caraibas	Coriolano Sales	PMDB	Presid. Tancredo Neves	Raimundo Ribeiro	PDS
Caturama	Jurandy Oliveira	PFL	Quixabeira	Edivaldo Lopes	PFL
Feira da Mata	Carlos R. da Cunha	PFL	Ribeirão do Largo	Coriolano Sales	PMDB
Igrapiúna	Barbosa Romeu	PDS	São Domingos	Florisval Carneiro	PDS
Itabela	Carlos Araújo	PDS	São Félix do Coribe	Nestor Duarte	PMDB
Itaguaçu da Bahia	Reinaldo Braga	PMDB	São José da Vitória	Raimundo Ribeiro	PDS
Itatim	Raimundo Ribeiro	PDS	São José do Jacuípe	Faustino Lima	PDS
Iuiú	Edivaldo Lopes	PFL	Saubara	—	—
Jucuruçu	Almir Nobre	PDS	Serra do Ramalho	José Rocha	PFL
Lagoa Real	Edivaldo Lopes	PFL	Sítio do Mato	José Rocha	PFL
Lajedo do Tabocal	Antônio Olímpio	PMDB	Sítio do Quinto	Gilberto Miranda	PDS
Madre de Deus	Jayme Vieira Lima	PFL	Sobradinho	Edivaldo Lopes	PFL
Matina	Raimundo Ribeiro	PDS	Umburanas	Roberto Wanderley	PDS
Mirante	Coriolano Sales	PMDB	Varzedo	Coriolano Sales	PMDB
Mulungu do Morro	Edivaldo Lopes	PFL	Vereda	Eujácio Simões	PFL

FONTE: Assembléia Legislativa/BA; Novo (1989:15).

TABELA A6.13 - Proposições de Emancipação de Distritos na CNM (AL/PE) – 1990-95

Distrito	Município	Quant.	Deputados que Ingressaram com o Pedido de Emancipação
Algodões	Sertânia	2	Luis Epaminondas, Israel Guerra
Alto Bonito	Bonito	2	Roldão J. Santos
Ameixas	Cumarú	2	Arthur Correia
Apoti	Glória de Goitá	5	Arthur Correia, Henrique Queiroz
Araçoiaba(**)	Igarassu	9	Geraldo Pinho, Mendonça Filho, Sérgio Guerra, Eduardo Campos, Carlos Lagia, Guilherme Velhóa
Batateiras	Belém de Maria	4	José Liberato, Manoel Ramos
Bernardo Vieira	Serra Talhada	5	Argemiro Pereira, José Marcos, Sebastião Oliveira
Bizarra	Bom Jardim	3	Arthur Correia
Bom Nome	S. José do Belmonte	5	Argemiro Pereira, Geraldo Pinho, Paulo Guerra, Sebastião Oliveira
Bonança	Moreno	4	Henrique Queiroz, Ivo Queiroz
Borracha	Vicência	1	
Canela	Ipojuca	4	Newton Carneiro, Lúcio Heráclito
Caraibeiras	Tacaratu	4	Manoel Alves, Geraldo Barbosa, Israel Guerra
Carmo	S. José do Belmonte	5	Argemiro Pereira, Geraldo Pinho, José Marcos
Camaub. da Penha(*)	Floresta	4	Arthur Correia, Vital Moraes, Diniz Cavalcanti, Sebastião Oliveira
Casinhas(**)	Surubim	8	Geraldo Barbosa, Joel de Holanda, Sérgio Guerra
Catimbau	Buique	1	Carlos Porto
Cavaleiro	Jab. dos Guararapes	5	Humberto Barrado, Manoel Ferreira, Newton Carneiro
Conceição	Paulista	1	Argemiro Pereira
Cruzeiro do Nordeste	Sertânia	3	Gilvan Coriolano, José Amorim
Cruzes	Panelas	2	José Liberato, Manoel Ramos
Curral Novo	Águas Belas	8	Geraldo Barbosa, Manoel Alves
Dormentes(*)	Petrolina	6	Geraldo Coelho, Ramilson Ramos, Diniz Cavalcanti
Fátima	Flores	4	Argemiro Pereira, José Marcos, Orivaldo Inácio
Fazenda Nova	Brejo da M. de Deus	1	José Liberato, Augustinho Rufino
Frexeiras	Escada	1	Manoel Ramos
Guanumbi	Buíque	1	Manoel Alves
Iatecá	Saloá	4	Carlos Porto, Manoel Alves
Ibiranga	Itambé	2	Ferreira Lima Filho
Ibitiranga	Camaliba	7	Argemiro Pereira, Geraldo Pinho, Edson Moura
Icaicara	Pamamirim	3	Felipe Coelho, Gilvan Coriolano
Initeporã	Bonito	2	Lúcio Heráclito
Jabitaca	Iguaraci	6	Geraldo Barbosa, Luis Epaminondas, José Marcos

Jaboatão	Jab. dos Guararapes	4	Humberto Barradas, Newton Carneiro
Janga	Paulista	2	Roldão J. Santos
Jaqueira <sup>(**)</sup>	Maraial	5	Manoel Ramos, Osvaldo Rebelo Filho
Jatobá <sup>(**)</sup>	Petrolândia	4	Antônio Mariano, Diniz Cavalcanti, Gilvan Coriolano
Juicati <sup>(*)</sup>	Jupi	2	José Amorim, Marcoantônio Dourado
Lagoa do Carro <sup>(*)</sup>	Carpina	8	Arthur Correa, Henrique Queiroz, Mavíael Cavalcanti, Pedro Eurico, Carlos Lapa
Lag. do João Carlos	Frei Miguelinho	1	
Lagoa Grande <sup>(**)</sup>	S. M. da Boa Vista	9	Geraldo Coelho, Ramilson Ramos, Diniz Cavalcanti
Laje Grande	Catende	9	Henrique Queiroz, Pedro Eurico, Roldão J. Santos, Lúcio Heráclito
Manari <sup>(**)</sup>	Irajá	8	Carlos Porto, Sérgio Guerra, Geraldo Barbosa, Marcoantônio Dourado
Mandacaru	Gravatá	2	Henrique Queiroz
Maravilha	Custódia	1	Luis Epaminondas
Mimoso		1	José Liberato
Moxotó	Ibimirim	2	Manoel Ramos
Murupé	Vicência	1	
Mutuca	Pesqueira	3	José Liberato, Mendonça Filho
Nascente	Araripina	8	Felipe Coelho, Gilvan Coriolano, Valdeir Batista, Eduardo Farias
Negras	Itaíba	3	Antônio Carlos Vieira, José Liberato, Israel Guerra Filho
Nhucu Mirim	Gravatá	1	Henrique Queiroz
N. Senh. da Conceição	Paulista	5	Argemiro Pereira, Geraldo Pinho, José Marcos, Newton Carneiro
N. Senhora da Luz	S. Lourenço da Mata	2	Miguel Labança
N. Senhora do Ó	Ipojuca	4	Mavíael Cavalcanti, Newton Carneiro, Oseas Moraes
Nova Jerusalém	Brejo da M. de Deus	1	Cintra galvão
Olho D'água	Canhotinho	1	Carlos Porto
Pão de Açúcar	Taquaritinga do Norte	4	Augustinho Rufino, Mendonça Filho, Oseas Moraes
Paquevira	Canhotinho	1	Carlos Porto
Paratibe	Paulista	5	Geraldo Pinho, Newton Carneiro
Perpétuo Socorro	Alagoinha	2	Vital Moraes
Pirituba	Vitória do S. Antão	3	Henrique Queiroz
Ponta de Pedras	Goiana	6	Geraldo Pinho, Osvaldo Rebelo Filho
Ponte dos Carvalhos	Cabo	6	Manoel Ferreira, Roldão J. Santos
Queimadas	Jurema	2	José Amorim, Marcantônio Dourado
Quitimbu	Custódia	2	Luis Epaminondas
Quixaba <sup>(*)</sup>	Carnaíba	1	Edson Moura
Rainha Isabel	Bom Conselho	8	Felipe Coelho, Manoel Alves, Manoel Luna
Riacho do Meio	S. José do Egito	2	José Amorim, José Marcos
Rio da Barra	Sertânia	8	Argemiro Pereira, Geraldo Pinho, Luis Epaminondas, José Marcos, Guilherme Velhóa
Rio Doce	Olinda	2	Geraldo Pinho, Carlos Lagia
Santa Cruz <sup>(*)</sup>	Ouricuri	4	Felipe Coelho
S. Cruz da Baixa Verde <sup>(*)</sup>	Triunfo	9	Argemiro Pereira, Luis Epaminondas, Gilvan Coriolano, Henrique Queiroz, Sebastião Oliveira
Santa Cruz de Malta	Ouricuri	2	Gilvan Coriolano
Santa Filomena <sup>(**)</sup>	Ouricuri	5	Felipe Coelho, Gilvan Coriolano, Antônio Mariano, Marcantônio Dourado
Santa Rita	Serra Talhada	5	Argemiro Pereira, Geraldo Pinho, Sebastião Oliveira
S. Ant. das Queimadas	Jurema	4	Carlos Porto, Mendonça Filho
São Caetano	Betânia	4	Luis Epaminondas, Manoel Alves
São Domingos	Brejo da M. de Deus	3	Carlos Porto, Augustinho Rufino, Oseas Moraes
São Pedro	Garanhuns	3	Manoel Alves, Marcantônio Dourado, Antônio Carlos Vieira
São Vicente	Itapetim	4	José Amorim, Manoel Alves, José Marcos
Sapucarana	Bezerros	1	
Serra Branca	Ipubi	3	Felipe Coelho, Gilvan Coriolano
Serra do Vento	Belo Jardim	5	Manoel Luna, Mendonça Filho
Serrolândia	Ipubi	3	Gilvan Coriolano, Eduardo Farias
Sítio dos Nunes	Flores	6	Arthur Correia, Luis Epaminondas, Edson Moura
Socorro	Ouricuri	1	Manoel Ramos
Tamandaré <sup>(**)</sup>	Rio Formoso	3	Pedro Eurico, Lúcio Heráclito, Evelino Magalhães
Tapiraí	São Caetano	2	Mendonça Filho
Tejucapapo	Goiana	6	Ciодоaldo Torres, Gilvan Coriolano, Osvaldo Rebelo Filho
Timorante	Exu	5	Felipe Coelho, Roldão J. Santos, Henrique Queiroz
Umari	Bom Jardim	3	Arthur Correia
Urucu Mirim	Gravatá	3	Henrique Queiroz
Urucuba	Limoeiro	2	Arthur Correia
Vertente do Lério <sup>(*)</sup>	Surubim	7	Geraldo Barbosa, Henrique Queiroz, Sérgio Guerra
Xexeu <sup>(*)</sup>	Água Preta	6	Henrique Queiroz, Manoel Alves, Roldão J. Santos, Enoelino Magalhães
Xucuru	Belo Jardim	5	Manoel Luna, Mendonça Filho

FONTE: CNM (AL/PE). <sup>(\*)</sup> Distritos emancipados e instalados em 1993. <sup>(\*\*)</sup> Distritos emancipados e instalados em 1997.

TABELA A6.14 - Desempenho Eleitoral dos Deputados Estaduais que Concorreram à Reeleição Geral e nos Novos Municípios Instalados em 1997 (Eleição de 1998 à Assembléia Legislativa/PE)

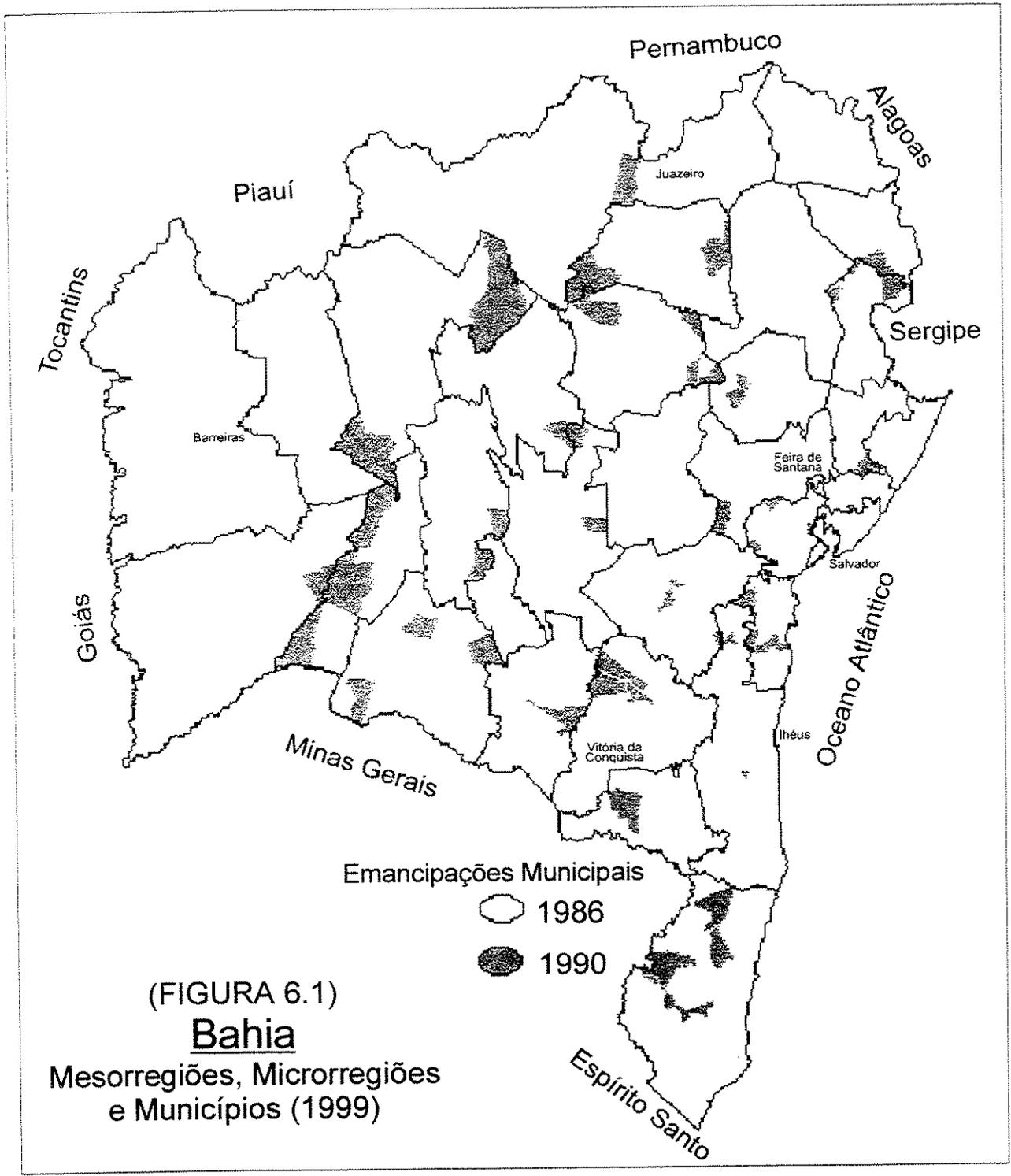
Deputado	Partido	Votação			Quant. Novos Municípios		Resultado Eleitoral
		Total	Novos Municípios	(%) Novos	Com Votos	Com mais de 50 votos	
José G. da Mota Barbosa	PFL	24.230	3.544	14,6%	4	2	suplente
Ranilson Brandão Ramos	PSB	28.604	2.411	8,4%	5	2	eleito
Pedro E. de Barros e Silva	PSB	26.490	1.915	7,2%	6	2	eleito
Carlos Adilson Pinto Lapa	PSB	27.832	1.444	5,2%	4	1	eleito
Orlando de Souza Ferraz	PSB	18.220	818	4,5%	5	1	suplente
Diniz de Sá Cavalcanti	PSB	25.666	1.078	4,2%	4	2	eleito
Geraldo de Souza Coelho	PFL	35.984	1.461	4,1%	4	2	eleito
Guilherme P. de Melo	PMDB	33.186	1.069	3,2%	4	1	eleito
Garibaldi Bezerra Gurgel	PSB	24.931	554	2,2%	7	1	eleito
Manoel Ferreira da Silva	PPB	22.179	178	0,8%	7	1	eleito
Gedeão Rosa dos Santos	PPB	12.102	78	0,6%	4	0	suplente
Sebastião Rufino Ribeiro	PFL	31.045	96	0,3%	4	1	eleito
Róberto de O. Liberato	PL	23.439	45	0,2%	4	0	eleito
Francisco Cintra Galvão	PSB	16.290	24	0,1%	3	0	suplente
Maria T. Caminha Duere	PFL	24.477	35	0,1%	6	0	eleito
Gilberto Marques Paulo	PFL	29.830	38	0,1%	5	0	eleito
Paulo R. Santiago Ferreira	PT	16.622	20	0,1%	8	0	eleito
João Paulo Lima e Silva	PT	50.833	59	0,1%	6	0	eleito
Newton D'emery Carneiro	PSC	7.430	8	0,1%	3	0	suplente
Henrique J. Queiroz Costa	PPB	22.274	23	0,1%	5	0	eleito
Antônio Mariano de Brito	PFL	28.132	26	0,1%	6	0	eleito
João Batista Meira Braga	PSDB	17.577	16	0,1%	4	0	eleito
José A. Queralvares	PSB	36.608	32	0,1%	4	0	eleito
José Alves De Oliveira	PTB	12.012	8	0,1%	2	0	suplente
Gilson Muniz Dias	PSB	16.304	10	0,1%	6	0	suplente
Manoel P. da Costa Neco	PMN	14.932	7	0,0%	1	0	suplente
Orivaldo Inácio da Silva	PSB	20.085	9	0,0%	3	0	suplente
José Marcos de Lima	PFL	29.091	11	0,0%	3	0	eleito
Geraldo de Almeida Melo	PMDB	25.702	9	0,0%	3	0	eleito
Romário Dias Pereira	PFL	26.822	9	0,0%	3	0	eleito
João M. Bezerra Jatobá	PFL	26.527	7	0,0%	3	0	eleito
Marcantonio Dourado	PSB	26.900	5	0,0%	4	0	eleito
Israel D. Guerra Filho	PSB	22.789	3	0,0%	1	0	suplente
<b>TOTAL</b>		<b>805.145</b>	<b>15.050</b>	<b>1,9%</b>			
<b>MÉDIAS</b>		<b>24.398</b>	<b>456</b>	<b>0,1%</b>	<b>4</b>	<b>0,5</b>	

FONTE: TSE e Assembléia Legislativa/PE.

TABELA A6.15 - Votação dos Candidatos a Deputado Estadual com Proposições de Emancipação Eleições de 1994 e 1998 à AL/PE nos Novos Municípios Instalados em 1993 e 1997

Município Instalado	Quant. Pedidos Emanc.	Quant. Deput. Com Pedidos	Votação dos Candidatos à Assembléia Legislativa										
			Total De Votos	Candidatos a Deputado que Ingressaram com Pedidos de Emancipação					Votos no Município	Votação Total	(%) dep./munic.	(%) vot.mun./vot.tot.	Situação
				Ordem de Votação Município	Partido	Nome							
<b>Eleição de 1994 nos Municípios Instalados em 1993</b>													
Carnaub. da Penha	4	4	3.189	1	PMDB	Diniz de Sá Cavalcanti	1.082	19.002	34%	6%	Eleito		
				3	PL	Vital Cavalcanti Novaes	565	8.497	18%	7%	Suplente		
				4	PFL	Sebastião Andrada Oliveira	260	12.723	8%	2%	Suplente		
Dormentes	6	3	4.531	1	PFL	Geraldo de Souza Coelho	2.319	33.322	51%	7%	Eleito		
				2	PMDB	Diniz de Sá Cavalcanti	964	19.002	21%	5%	Eleito		
				3	PSB	Ranilson Brandão Ramos	791	15.621	17%	5%	Eleito		
Jucati	2	2	2.413	3	PDT	Marcantonio Dourado	352	23.134	15%	2%	Eleito		
				30	PSB	Jose Ferreira de Amorim	1	7.706	0%	0%	Suplente		
Lagoa do Carro	8	5	3.009	1	PSB	Carlos Adilson Pinto Lapa	1.513	30.739	50%	5%	Eleito		
				3	PFL	Henrique J. Queiroz Costa	106	20.769	4%	1%	Eleito		
				27	PSB	Pedro E. de Barros e Silva	6	14.956	0%	0%	Eleito		
Quixabá	1	1	2.534	-	-	-	-	-	-	-	-		
Santa Cruz	4	1	3.089	-	-	-	-	-	-	-	-		
S.C. Baixa Verde	8	6	2.772	3	PDT	Argemiro P. de Menezes	507	13.616	18%	4%	Suplente		
				4	PFL	Sebastião Andrada Oliveira	483	12.723	17%	4%	Suplente		
				16	PFL	Henrique J. Queiroz Costa	10	20.769	0%	0%	Eleito		
Vertente do Lério	7	3	3.039	1	PFL	José G. da Mota Barbosa	1.654	25.097	54%	7%	Eleito		
				3	PFL	Henrique J. Queiroz Costa	590	20.769	19%	3%	Eleito		
Xexéu	6	4	2.480	2	PFL	Enoelino Magalhães Lyra	731	30.534	29%	2%	Eleito		
				7	PFL	Henrique J. Queiroz Costa	10	20.769	0%	0%	Eleito		
				12	PDT	Roldão J. dos Santos	4	23.376	0%	0%	Eleito		
<b>TOTAL</b>	<b>46</b>	<b>29</b>	<b>27056</b>				<b>11948</b>	<b>373124</b>		<b>3%</b>			
<b>Eleição de 1998 nos Municípios Instalados em 1997</b>													
Araçoiaba	9	6	3.754	1	PSB	Carlos Adilson Pinto Lapa	1.438	27.832	38%	5%	Eleito		
				2	PMDB	Guilherme P. de Melo	1.036	33.186	28%	3%	Eleito		
Casinhas	8	3	3.907	2	PFL	José G. da Mota Barbosa	1.286	24.230	33%	5%	Suplente		
Jaqueira	5	2	2.799	7	PSDB	Manoel R. de Almeida	36	14.988	1%	0%	Suplente		
Jatobá	4	3	3.639	28	PSB	Diniz de Sá Cavalcanti	3	25.666	0%	0%	Eleito		
				48	PMDB	Gilvan Coriolano da Silva	1	11.064	0%	0%	Suplente		
Lagoa Grande	9	3	4.812	1	PSB	Ranilson Brandão Ramos	1.964	28.604	41%	7%	Eleito		
				2	PFL	Geraldo de Souza Coelho	1.133	35.984	24%	3%	Eleito		
				3	PSB	Diniz de Sá Cavalcanti	939	25.666	20%	4%	Eleito		
Manari	8	4	3.259	1	PFL	José G. da Mota Barbosa	2.254	24.230	69%	9%	Suplente		
Santa Filomena	5	4	3.740	2	PMDB	Gilvan Coriolano da Silva	724	11.064	21%	7%	Suplente		
Tamandaré	3	3	4.112	2	PSB	Pedro E. de Barros e Silva	1.117	26.490	27%	4%	Eleito		
<b>TOTAL</b>	<b>51</b>	<b>28</b>	<b>30.022</b>				<b>11.931</b>	<b>289.004</b>		<b>4%</b>			

FONTE: TSE e Assembléia Legislativa/PE.



(FIGURA 6.1)

**Bahia**

Mesorregiões, Microrregiões  
e Municípios (1999)

(FIGURA 6.2)  
**Pernambuco**  
Mesorregiões, Microrregiões  
e Municípios (1999)

