

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
BACHARELADO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

CARLOS IVAN MIRANDA TOUSSAINT

**CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS NO BRASIL APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988:
ESTUDO COMPARATIVO**

BRASÍLIA, DF

2018

Carlos Ivan Miranda Toussaint

Criação de Municípios no Brasil Após a Constituição de 1988: um estudo comparativo

Monografia apresentada ao Instituto de Ciência Política (IPOL) da Universidade de Brasília (UnB) como requisito à obtenção do título de bacharel em Ciência Política.

Orientador: Ricardo W. Caldas

BRASÍLIA, DF
2018

FOLHA DE APROVAÇÃO
Carlos Ivan Miranda Toussaint

Criação de Municípios no Brasil após Constituição de 1988: um estudo comparativo

Monografia apresentada ao Instituto de Ciência
Política (IPOL) da Universidade de Brasília (UnB)
como requisito à obtenção do título de bacharel em
Ciência Política, aprovada

Orientador: Ricardo W. Caldas

As instituições comunais estão para a liberdade assim como as escolas primárias estão para a ciência: elas a colocam ao alcance do povo, fazem-no provar seu uso tranqüilo e habituam-no a empregá-la. Sem instituições comunais uma nação pode se dotar de um governo livre, mas não possui o espírito da liberdade.”

Alexis de Tocqueville
(1805-1859) in A
Democracia na América,
1835.

“A instituição municipal exige uma reforma baseada nos ditames da experiência.”

D. Pedro II, Fala do Trono, na
abertura da
Assembléia Geral,
09/05/1868.

Embora ninguém possa voltar atrás e fazer um novo começo, qualquer um pode começar agora e fazer um novo fim.

Chico Xavier

Para Aylis, Isabelle e André, amores de minha vida. Sem vocês nada faria sentido.

RESUMO

Com a promulgação da Carta Magna de 1988, estados e municípios no Brasil foram reconhecidos como entes federados de pleno direito e com autonomia para gerir sua administração e recursos. Antes disso o município brasileiro foi tratado ou de forma autoritária que tolhia sua autonomia de forma total, centralizando recursos, ou a restringia de forma a sufocar a liberdade desses entes federativos. Em seu artigo 18, § 4, a Constituição, facultava aos estados a implementação, criação ou desmembramento de novas localidades, o que levou a um crescimento exponencial de municípios no Brasil entre os anos de 1988 a 1997, período que ficou conhecido com o de febre emancipacionista. Esses novos municípios foram criados para atender os interesses de um grupo de políticos locais, que cansados da disputa política, viram nessa prática a oportunidade de terem poder. Um outro motivo, menos nobre foi a possibilidade de acesso as transferências federais e municipais, para assim fazerem um tipo de política paroquial clientelista e patrimonialista que garantisse nesses novos municípios sua perpetuação e de sua família como mandões local. Esse trabalho investiga, em cinco municípios como e se ocorreu essa prática e como essas emancipações contribuíram para melhorar a qualidade de vida dos munícipes.

Palavras-chave:

ABSTRACT

With the promulgation of the Constitution of 1988, states and municipalities in Brazil were recognized as federated entities of direct plenary and with autonomy to manage their administration and resources. Before that, the Brazilian municipality was treated or in an authoritarian way that tolerated its autonomy in a total way, centralizing resources, or restricted it in such a way as to stifle the freedom of these federative entities. In its article 18, § 4, the Constitution empowered states to implement, create or dismember new localities, which led to an exponential growth of municipalities in Brazil between 1988 and 1997, a period that became known as fever of emancipation. These new municipalities were created to serve the interests of a group of local politicians who, tired of the political dispute, saw in this practice the opportunity to have power. Another less noble reason was the possibility of access to federal and municipal transfers, in order to make a kind of patronage and clientelist patronage policy that guaranteed these new municipalities their perpetuation and their family as local bosses. This work investigates in five municipalities how and if this practice occurred and how these emancipations contributed to improve the quality of life of the residents.

Keywords:

RESUMÉ

Avec la promulgation de la Constitution de 1988, les États et les municipalités du Brésil ont été reconnus comme des entités fédérées de la plénière directe et avec une autonomie pour gérer leur administration et leurs ressources. Avant cela, la municipalité brésilienne était traitée ou de manière autoritaire qui tolérait totalement son autonomie, centralisait les ressources, ou la restreignait de manière à étouffer la liberté de ces entités fédératives. Dans son article 18, § 4, la Constitution habilite les États à mettre en œuvre, créer ou démembrer de nouvelles localités, ce qui a conduit à une croissance exponentielle des municipalités au Brésil entre 1988 et 1997, une période qui est devenue connue sous le nom de fièvre d'émancipation. Ces nouvelles municipalités ont été créées pour servir les intérêts d'un groupe de politiciens locaux qui, fatigués du conflit politique, ont vu dans cette pratique la possibilité d'avoir du pouvoir. Une autre raison moins noble était la possibilité d'accéder aux transferts fédéraux et municipaux, afin de faire une sorte de patronage et de patronage clientéliste qui garantissait la pérennité de ces nouvelles municipalités et de leur famille en tant que chefs locaux. Ce travail étudie dans cinq municipalités comment et si cette pratique s'est produite et comment ces émancipations ont contribué à améliorer la qualité de vie des résidents.

Mots-clés:

LISTA DE TABELAS

<u>Tabela 1: Quantidade de Municípios no Brasil – 1940/2000</u>	30
<u>Tabela 2: Faixas de população dos municípios e os coeficientes do FPM</u>	32

LISTA DE GRÁFICOS

<u>Gráfico 1 – Número de municípios criados no Brasil por décadas, entre 1950 e 2000, segundo dados dos Censos Demográficos (IBGE)</u>	31
<u>Gráfico 2 – Evolução do PIB per capita de Luís Eduardo Magalhães, segundo o site Datapedia.</u>	37
<u>Gráfico 3 – Índice de Gini do município de Luís Eduardo Magalhães – síntese histórica.</u>	39
<u>Gráfico 4 – IDH-M do município de Luís Eduardo Magalhães, segundo o site Datapedia – síntese histórica.</u>	39
<u>Gráfico 5 – Percentual da população sem banheiro e água encanada, segundo o site Datapedia. Síntese histórica.</u>	40
<u>Gráfico 6 – Evolução percentual de pessoas em domicílios com abastecimento de água e esgotamento sanitário inadequados (1991-2010), segundo o site Datapedia. Síntese histórica.</u>	40
<u>Gráfico 7 – Evolução de trabalhadores no setor público em Luís Eduardo Magalhães (BA), segundo o site Datapedia. Síntese histórica.</u>	41
<u>Gráfico 8 – Despesa com pessoal. Quadro comparativo entre as prefeituras pesquisadas no ano de 2016.</u>	41
<u>Gráfico 9 – Quadro comparativo de tributos municipais (IPTU, IRRF, ITBI e ISS) dos municípios pesquisados no ano de 2016.</u>	42
<u>Gráfico 10 – Quadro comparativo da participação na receita dos estados (ICMS, IPVA, IPI exportação e CIDE) no ano de 2016.</u>	43
<u>Gráfico 11 – Quadro comparativo na receita da União (FPM, ITR E IOF-ouro) nos municípios pesquisados no ano de 2016.</u>	43
<u>Gráfico 12 – Valor do FPM repassado ao município de Luis Eduardo Magalhães, segundo o IBGE. Síntese histórica</u>	44
<u>Gráfico 13 – Perfil do eleitorado por gênero em Luís Eduardo Magalhães, segundo o TSE no ano de 2016.</u>	45
<u>Gráfico 14 – Total de eleitores por grau de instrução em Luís Eduardo Magalhães, segundo o site Datapedia no ao de 2016.</u>	45
<u>Gráfico 15 – Total de eleitores por faixa etária em Luís Eduardo Magalhães, segundo o site Datapedia no ano de 2016.</u>	46
<u>Gráfico 16 – Quantitativo de candidados por cor/raça nas eleições para o legislativo em Luís Eduardo Magalhães, no ano de 2016.</u>	46
<u>Gráfico 17 – Quantitativo de candidados eleitos ao Legislativo por grau de instrução em Luís Eduardo Magalhães, nas eleições de 2016.</u>	47
<u>Gráfico 18 – Quantitativos de candidados ao Legislativo por faixa etária nas eleições de 2016 na cidade de Luís Eduardo Magalhães.</u>	47
<u>Gráfico 19 – IDH-M do município de Santo Antônio do Leste, segundo o site Datapedia. Síntese histórica.</u>	50
<u>Gráfico 20 – Evolução da população abaixo da linha da pobreza em Santo Antônio</u>	

<u>do Leste, segundo o site Datapedia. Síntese histórica</u>	50
<u>Gráfico 21 – Índice de Gini na cidade de Santo Antônio do Leste, segundo o site Datapedia. Síntese histórica.</u>	51
<u>Gráfico 22 – Evolução da renda per capita em Santo Antônio do Leste, segundo o site Datapedia. Síntese histórica.</u>	51
<u>Gráfico 23 – Evolução do PIB per capita em reais na cidade de Santo Antônio do Leste, segundo o site Datapedia. Síntese histórica</u>	52
<u>Gráfico 24 – percentual da população em domicílios sem banheiro e água encanada no município de Santo Antônio do Leste, segundo o site Datapedia. Síntese histórica.</u>	53
<u>Gráfico 25 – Total de domicílios sem banheiro e água encanada no município de Santo Antônio do Leste, em 2010.</u>	53
<u>Gráfico 26 – Evolução percentual de pessoas em domicílios com abastecimento de água e esgotamento sanitário inadequados no município de Santo Antônio do Leste. Síntese histórica.</u>	53
<u>Gráfico 27 – Taxa de mortalidade infantil abaixo de 1 ano (por mil nascimentos) no município de Santo Antônio do Leste. Síntese histórica</u>	54
<u>Gráfico 28 – Esperança de vida ao nascer no município de Santo Antônio do Leste. Síntese histórica.</u>	55
<u>Gráfico 29 – Valor do FPM transferido ao município de Santo Antônio do Leste. Síntese histórica.</u>	56
<u>Gráfico 30 – Evolução de trabalhadores no setor público municipal em Santo Antônio do Leste. Síntese histórica.</u>	56
<u>Gráfico 32 – Total de eleitores por escolaridade nas eleições de 2016 no município de Santo Antônio do Leste.</u>	58
<u>Gráfico 33 – Total de eleitores por idade nas eleições de 2016 no município de Santo Antônio do Leste.</u>	58
<u>Gráfico 34 – percentual de domicílios sem banheiro e água encanada em Santa Bárbara do Pará. Síntese histórica.</u>	59
<u>Gráfico 35 – Total de domicílios sem banheiro e água encanada em 2010 em Santa Bárbara do Pará.</u>	60
<u>Gráfico 37 – Número de pessoas em domicílios com abastecimento de água e esgotamento sanitário inadequados em 2010 no município de Santa Bárbara do Pará. 61</u>	
<u>Gráfico 40 – IDH-M no município de Santa Bárbara do Pará. Síntese histórica.</u>	61
<u>Gráfico 41 – Índice de Gini em Santa Bárbara do Pará. Síntese histórica.</u>	62
<u>Gráfico 42– Evolução do PIB per capita em reais em Santa Bárbara do Pará. Síntese histórica.</u>	62
<u>Gráfico 43 – Evolução da renda per capita em Santa Bárbara do Pará. Síntese histórica.</u>	63
<u>Gráfico 44 – Evolução de trabalhadores no setor público no município de Santa Bárbara do Pará. Síntese histórica.</u>	64
<u>Gráfico 45 – Perfil do eleitorado por gênero nas eleições de 2016 no município de</u>	

<u>Santa Bárbara do Leste.</u>	65
<u>Gráfico 46 – Total de eleitores por grau de instrução nas eleições de 2016 em Santa Bárbara do Pará.</u>	65
<u>Gráfico 47 – Perfil dos eleitores por faixa etária nas eleições de 2016 no município de Santa Bárbara do Pará.</u>	65
<u>Gráfico 48 – Perfil por gênero do eleitorado do município de Pinto Bandeira nas eleições de 2016.</u>	68
<u>Gráfico 49 – Perfil por faixa etária do eleitor do Município de Pinto Bandeira nas eleições de 2016</u>	69
<u>Gráfico 50 – Perfil por grau de instrução do eleitor do município de Pinto Bandeira nas eleições de 2016.</u>	69
<u>Gráfico 51 – FPM repassado ao município de Pinto Bandeira. Serie histórica.</u>	70
<u>Gráfico 52– IDH-M da cidade de Holambra. Sintese histórica</u>	71
<u>Gráfico 53 – Índice de Gini da cidade de Holambra. Sintese histórica.</u>	71
<u>Gráfico 54 – Renda per Capita de Holambra. Sintese historica.</u>	72
<u>Gráfico 54 – PIB per capita de Holambra. Serie histórica</u>	72
<u>Gráfico 55 Percentual da população de Holambra sem banheiro e água encanada. Sintese histórica.</u>	73
<u>Gráfico 56– Evolução do percentual de pessoas em domicilios com abastecimento de água e esgotamento sanitários inadequados. Sintese histórica.</u>	73
<u>Gráfico 57 – Evolução do número de servidores públicos em Holambra. Sintese histórica.</u>	74
<u>Gráfico 58 – Evolução do FPM no município de Holambra. Sintese histórica.</u>	74

SUMÁRIO

<u>INTRODUÇÃO</u>	1
<u>1. ASPECTOS METODOLÓGICOS: OBJETIVOS, HIPÓTESES, METODOLOGIA E PROBLEMA</u>	2
<u>1.1 MARCO TEÓRICO: E REVISÃO DE LITERATURA: CONCEITO DE MUNICÍPIO, CIDADE</u>	6
<u>1.2 O CONCEITO DE MUNICÍPIO</u>	6
<u>1.3 O CONCEITO DE CIDADE.</u>	8
<u>2.0 O EXERCÍCIO DO PODER POLÍTICO NOS PEQUENOS MUNICÍPIOS: CLIENTELISMO E PATRIMONIALISMO COMO PRÁTICAS POLÍTICAS.</u>	11
<u>3.0 - FORMAÇÃO E CARACTERÍSTICAS DA CIDADE E DOS MUNICÍPIOS NO BRASIL.</u>	17
<u>3.1- OS MUNICÍPIOS NAS CONSTITUIÇÕES DO BRASIL</u>	17
<u>3.1.1- O MUNICÍPIO NO BRASIL COLÔNIA</u>	17
<u>3.1.2 - O MUNICÍPIO NO IMPÉRIO.</u>	18
<u>3.1.2 - O MUNICÍPIO NA REPÚBLICA</u>	20
<u>3.1.2.1 – A CONSTITUIÇÃO DE 1891</u>	20
<u>3.1.2.4 – A CONSTITUIÇÃO DE 1934</u>	23
<u>3.1.2.5 – A CONSTITUIÇÃO DE 1937.</u>	24
<u>3.1.2.6 – A CONSTITUIÇÃO DE 1946.</u>	25
<u>3.1.2.7 – A CONSTITUIÇÃO DE 1967.</u>	26
<u>3.1.2.8 – A CONSTITUIÇÃO DE 1988.</u>	28
<u>4.0 MUNICÍPIOS SELECIONADOS - CARACTERÍSTICAS POLÍTICAS E SÓCIOECONÔMICAS</u>	34
<u>4.1 O MUNICÍPIO DE LUIS EDUARDO MAGALHÃES – BA</u>	35
<u>4.2 O MUNICÍPIO DE SANTO ANTONIO DO LESTE – MT</u>	49
<u>4.3 O MUNICÍPIO DE SANTA BARBARA DO PARÁ- PA</u>	59
<u>4.4 O MUNICÍPIO DE PINTO BANDEIRA – RS</u>	67
<u>4.5 O MUNICÍPIO DE HOLAMBRA - SP</u>	70
<u>5.0 BREVE ANÁLISE DA SITUAÇÃO SÓCIO-ECONÔMICA E POLÍTICA DOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS.</u>	75
<u>6.0 CONSIDERAÇÕES FINAIS</u>	77
<u>BIBLIOGRAFIA</u>	78

INTRODUÇÃO

No Brasil o município é um ente federado pleno de autonomia política, econômica e administrativa, conforme determina a Constituição de 1988. Esse status é único no mundo, já que em nenhum outro país se observa tamanha capacidade de se autogovernar.

Isso só foi possível, por que o Constituinte originário à época redefiniu o papel de estados e municípios, dilatando o escopo dessas unidades federativas, em uma nova relação fiscal e tributária desses entes em relação a União. Assim mais democracia vira sinônimo de mais descentralização para que os governos de estados e municípios administrassem suas demandas como melhor lhes aprouver.

Essa ampliação da liberdade política se encontra definida no artigo 18, sendo que o parágrafo quarto faculta aos estados a criação, incorporação, função ou desmembramento de municípios.

Essa situação levou a um aumento da intensidade de criação de municípios no país, e em um curto período (1988-1997), o Brasil se viu com 20% a mais dessas unidades federativas. Essa situação somente começa a ser contida quando se percebe que o artigo 18, § 4 facultava demais aos estados essa liberdade, devendo, portanto, ser estabelecidos critérios para que o processo de emancipação ocorresse.

Nesse sentido foi aprovada a EC 15 em 1996, que exigia como condição para que a emancipação ocorresse um plebiscito entre os interessados e um estudo de viabilidade municipal antes da aprovação de lei pelas assembleias da criação de novas territorialidades.

Nossa hipótese é que muitas dessas localidades foram criadas apenas para dar vazão as rugas de grupos políticos locais, que antes disputavam o poder no município originário. Além disso o acesso as transferências a parcelas de recursos federais, como o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e estaduais como o Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) foi o grande incentivador desse processo, pois assim haveria como se praticar políticas paroquiais de cunho clientelistas, patriarcais e patrimonialistas, comuns ainda em *Terra Brasilis*.

Para tentar comprovar nossa hipótese escolhemos cinco cidades, uma por região política administrativa definidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), para assim, verificarmos se o fenômeno que descrevemos acima, realmente é uma realidade ou não. Assim escolhemos esses municípios, tendo por base, questionamentos sobre sua

criação no Supremo Tribunal Federal, e adotamos uma pesquisa qualitativa e descritiva, com a ajuda de dados socioeconômicos para embasar nossa análise.

Assim dividimos nosso trabalho em cinco capítulos, para tratarmos do tema, e divididos de forma a propiciar ao leitor um entendimento do todo. No segundo capítulo, tratamos dos aspectos metodológicos da pesquisa, onde apresentamos nosso problema, a hipótese, os objetivos (geral e específicos), nossa metodologia de pesquisa e aspectos da literatura utilizada.

O capítulo terceiro define, com base na literatura lida, os conceitos de município, cidade, e autonomia municipal, diferenciando-as. Além disso procuramos descrever como os municípios foram tratados nas Constituições brasileiras, enfatizando as que foram promulgadas no período republicano. Também analisamos como práticas clientelistas e patrimonialistas estão presentes nesses novos entes federados.

Já o quarto capítulo, fazemos uma breve descrição dos municípios, dissertando sobre sua história, dados sócio econômicos e políticos. Para um exame mais criterioso pesquisamos os bancos de dados do IBGE, TSE, DATAPEDIA, TESOURO NACIONAL e outros órgãos e institutos, com o intuito de recolher dados que embasassem nossa análise. Procuramos inserir nesse capítulo alguns gráficos, que possam facilitar ao leitor uma melhor visualização e compreensão do problema, bem como para que esse possa tirar suas próprias conclusões.

Concluimos nosso trabalho no capítulo quinto, onde apresentamos de forma sucinta uma análise do que foi tratado ao longo desse Trabalho de Conclusão de Curso, apresentando a bibliografia logo em seguida. Essa monografia é apenas uma gota em um oceano de textos, livros e artigos escritos sobre o tema em questão. Mas, mesmo assim, esperamos que essa possa contribuir para uma melhor compreensão do tema, ao mesmo tempo que faça refletir sobre a problemática municipal no Brasil.

1. ASPECTOS METOLOGICOS: OBJETIVOS, HIPÓTESES, METODOLOGIA E PROBLEMA

Esse trabalho tem como objetivo principal averiguar se a criação de novos municípios, após a promulgação de 1988, ocorreu por motivação política eleitoreira por parte de uma elite local e estadual, que viu nessa prática uma oportunidade de conquistas econômicas e políticas sendo essa facilitada pela configuração de nossa Federação, conforme determina nossa Constituição, promulgada em 1988, que elevou o município

a ente federado de plena autonomia política e financeira.

Essa autonomia permite que os atores políticos, por meio de práticas clientelistas, do compadrio e populismo, se perpetuem no poder, se locupletando pela oferta de serviços e favores, além da multiplicação dos cargos públicos gerados, que garantem certa fidelidade e obrigação eleitoral daqueles contemplados com a referida sinecura.

Assim, pretende-se realizar um estudo comparativo sobre o processo de fragmentação de municípios no Brasil, após a Constituição de 1988; bem como observar se os municípios pesquisados se enquadram nos Estudos de Viabilidade Econômica¹, exigidos pela lei. Também acreditamos que seja relevante de investigar se os interesses políticos por trás da lógica da emancipação municipal se enquadram tem nexos com práticas mandonistas, clientelistas e/ou coronelistas tão comuns como prática política no Brasil.

Nossa hipótese é que após a promulgação da Carta Magna de 1988, o país passou a enfrentar um intenso processo de fragmentação de seu território com a criação de novos municípios, apenas para atender aos interesses político-eleitorais da elite política local, já que muitos deles não têm viabilidade econômica para se auto sustentarem, dependendo assim, do FPM (Fundo de Participação do Município) para manterem sua máquina pública a funcionar. Assim, ao se estudar as localidades escolhidas, pretende-se observar os movimentos políticos que se encontram na coxa dessas emancipações, já que, em tese, essas emancipações não são viáveis.

Ressalta-se que foram criados no Brasil, após a promulgação da Constituição de 1988, um total de 25% a mais de municípios, conforme dados disponíveis no IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), sendo um total de 1438 novas localidades, em sua grande maioria com menos de cinco mil habitantes, o que impacta de forma direta em como os recursos econômicos/financeiros são divididos, impactando e fragmentando ainda mais o FPM.

O estudo do município é, portanto, de extrema relevância, pois embora seja a menor unidade federação, conforme Holanda², é saliente para a consolidação e concretização

1 O Estudo de Viabilidade Econômica tornou-se obrigatório na emancipação de município segundo a norma constitucional aprovada em 1996, a EC 15/96, proposta justamente para barrar o crescimento exagerado de municípios no país. A referida Lei, exige esse estudo como forma de verificar se estes municípios têm condições de se manterem com seus próprios recursos, ou se dependeriam exclusivamente do FPM (Fundo de Participação dos Municípios), repasses de recursos provindos do governo federal e estadual.

2 HOLANDA, Ana Carolina. Pessoa. A Importância do Município na Estrutura Federalista. Brasileira para a Participação de uma Democracia Participativa. Revista Controle, Fortaleza Ceará, ed. TCE, 2016,

da democracia no Brasil, pois elucidam o cotidiano de todos nós. É onde a política, e a economia se materializam naquilo que elas têm de mais concreto, pois é nessas unidades federativas onde o cidadão senti os efeitos imediatos das decisões políticas tomadas, de uma maior presença ou ausência do Estado em suas vidas, e os impactos diretos, das políticas públicas, boas ou más, formuladas.

Diante dessa exposição anterior, o fato desses municípios terem sido criados como forma de atender aos interesses dos grupos oligárquicos locais segundo RIBEIRO³ ou como forma de consolidação desses, ou para essas terem acesso direto ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), conforme TOMIO⁴ , FAVERO⁵ , AMARAL⁶ e LEAL⁷ - o que se enquadra nos conceitos de clientelismo, mandonismo e patrimonialismo - torna ainda mais relevante seu estudo para a ciência política brasileira, já que esses são temas basilares e estruturais para de todo o conhecimento formulado sobre a política nacional.

Como forma de tornar esse trabalho concreto, optou-se por uma pesquisa bibliográfica, que será realizada em livros, artigos científicos, sites da internet sobre a criação de novos municípios no Brasil após a CF de 1988.

Após este levantamento geral inicial sobre a temática de criação de municípios no Brasil, avançar-se-à para uma pesquisa qualitativa com cinco municípios, foco do estudo de caso da presente pesquisa. Localizados cada um em uma das cinco regiões brasileiras, estes foram criados após a promulgação da Carta Magna de 1988, sendo muitos emancipados a revelia das exigências da EC 15/96, tendo, inclusive, a lei estadual que deu origem a criação desses questionadas no Supremo Tribunal Federal.

Buscar-se-à na análise destes municípios, identificar os impactos socioeconômicos sofridos pelos novos municípios criados, tanto nacional, quanto localmente. Também procuraremos elucidar como os conceitos de patrimonialismo, mandonismo, e principalmente clientelismo, tão comuns em práticas políticas no interior do Brasil,

pág. 347-390.

3 RIBEIRO, Vera Lucia Santos (Coord.). Conjuntura Urbana – 2: Criação de Novos Municípios. Secretaria de Política Urbana. Brasília

4 TOMIO, Fabricio Ricardo de Limas. A criação de Municípios Após a Constituição de 1988. Revista Brasileira Ciências Sociais, São Paulo, v.17, n. 48, fev. 2002.

5 FAVERO, Edison. Desmembramento Territorial: o processo de criação de municípios – Avaliação a partir de indicadores econômicos e sociais. 2004. 253 f. Tese (Doutorado em Engenharia Urbana) Universidade de São Paulo USP.

6 AMARAL, Oseias. Os Municípios no Federalismo Brasileiro: algo mais complexo que uma relação pendular. Porto Alegre,

7 LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, enxada e voto. São Paulo. Ed. Cia das Letras, 2002.

podem ser percebidos como presentes na emancipação dessas novas unidades federativas.

A seleção de nosso objeto de estudo, ou seja, dos municípios, se dará pelas macro regiões definidas pelo IBGE, para que assim fosse possível comparar se o processo de criação dessas unidades federativas se deu por motivos semelhantes, bem como a situação econômica desses, apesar de suas idiosincrasias regionais, e das diferentes condições socioeconômicas.

Para tal serão usados dados do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) e do Índice de *Gini* (que nos fornece parâmetros para avaliarmos a oferta de serviços de saúde e educação), números de servidores, transferências da União e dos estados, bem como quantidade de banheiros e acesso a serviços sanitários, verificado assim o nível de desigualdade de renda do local. Esses dados serão coletados exclusivamente na rede mundial de computadores (internet), já que se encontram disponíveis ao público, nas prefeituras, centros de pesquisas, como o IBGE, como determina a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Acesso a Informação, e nas organizações privadas de controle da coisa pública.

Tornar-se necessário essa verificação da desigualdade para se aferir se houve ganhos econômicos para todos os habitantes, ou se houve ainda mais concentração de riqueza, o que torna a necessidade de bons serviços públicos básicos, como educação e de saúde, ainda mais prementes e necessárias.

Além destes dados, para avaliar as condições socioeconômicas dos municípios, será avaliada a capacidade desses locais em se manterem apenas com seus próprios recursos ou se dependem exclusivamente do FPM, gasto quase em sua totalidade com a folha de pagamento das prefeituras.

Para isso, será acessado o banco de dados dos TREs (Tribunal Regional Eleitoral), dos estados onde se localizam as praças eleitorais selecionadas, bem como do STE (Superior Tribunal Eleitoral), onde serão levantados os dados eleitorais com o intuito de verificar quais os grupos políticos que dominam os municípios escolhidos.

No próximo capítulo, iremos tratar dos conceitos do que seja um município e cidade, para melhor compreendermos a importância política dessas unidades político-administrativas, para a federação brasileira e, para a manutenção de nossa democracia, que para nós é o palco principal das práticas políticas, tornadas concretas.

Também iremos definir o que é autonomia municipal. Esse conceito é relevante, e imbricado no Brasil, com o que entendemos por patrimonialismo, clientelismo e

populismo, práticas políticas que ocorrem em sua real tradução nos municípios.

1.1 MARCO TEÓRICO: E REVISÃO DE LITERATURA: CONCEITO DE MUNICÍPIO, CIDADE

Para melhor compreendermos como a questão da autonomia municipal foi tratada na Federação brasileira, nessa parte de nossa monografia, irá se fazer uma necessária conceituação do que seja município, averiguando-o como esse, de forma conceitual, evoluiu ao longo dos séculos no Brasil, sendo objeto de inúmeros apontamentos pela literatura jurídica, política, geográfica⁸. Além desse aspecto, torna-se relevante também apontar quais são as diferenças cruciais entre o que a literatura entende ser um município, e o que é cidade, com todas as suas características sociopolíticas e jurídicas.

1.2 O CONCEITO DE MUNICÍPIO

Para Paloni⁹, o município é uma entidade jurídica, superior, que para ser caracterizada deve ter uma relação direta com outra corporação estatal, como os estados-membros (a qual estão diretamente ligados), quanto a União. É portanto, uma realidade que surgiu por “um reconhecimento atributivo”¹⁰, que tem, principalmente, caráter jurídico para ser reconhecida como tal.

Já para Birkholz (1979, apud Favero, 2004, p.59), para se compreender o que é o município, esse deve ser observado, ou conceituado, por três viés, que são: o sociológico, o político e o jurídico.

No aspecto sociológico, o município “é o agrupamento de pessoas de um mesmo território, com interesses comuns e afetividades recíprocas, que se unem em sociedade para a satisfação de necessidades individuais e o desempenho de atribuições coletivas de peculiar interesse local”. (Birkholz, 1979, apud Favero, 2004, p.59).

No aspecto político, esse autor considera o município como uma entidade estatal de terceiro grau, com atribuições e autonomias próprias, ligados a um Estado-membro, por

⁸ Pode-se citar um número considerável de estudos sobre o tema como o de Maniçoba (2006), Favero (2004), Tomio (2002), Paloni (2008), Bastos (2016), Cigolini (2009), Bremaier (1992, e muitos outros, que se preocuparam em explicar a questão da municipalidade no Brasil.

⁹ PALONI, Nelson Alexandre. O Estudo de Viabilidade Municipal e seu Impacto no Desenvolvimento Nacional. 2008. 131 f. Tese (Doutorado em Filosofia do Direito) Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, PUC-SP.

¹⁰ Ibidem, p. 09.

laços indissociáveis.

Quanto ao município em seu aspecto jurídico, esse é considerado por Birkholz (1979), como sendo pessoa jurídica de direito público interno, com prerrogativas estabelecidas no Código Civil e como tal “dotado de capacidade civil plena para exercer direitos e contrair obrigações em seu próprio nome, respondendo por todos os atos de seus agentes.”

Esta unidade estatal e administrativa surgiu durante a República Romana¹¹, que procurava consolidar suas conquistas de forma pacífica, elevando as cidades-estados invadidas a possuírem o mesmo status jurídicos de qualquer outra localidade dominada pelo Império em questão.

Paloni¹², afirma que antes do Império Romano e suas leis, não se pode falar em municípios, pois esses surgem a partir da expansão e consolidação desse Império. Assim como, relata o autor, a “concepção de Estado no Ocidente é de Estado Moderno, também o município existiu a partir de Roma, não antes”

Birkholz¹³ (1979) em sua clássica análise sobre planejamento local e regional, nos informa que em troca de uma fiel sujeição a República Romana, essa concedia as cidades conquistadas prerrogativas e autonomia, para que seus súditos dirigissem a cidade como lhes aprouverem (*jus suffragii*). Observa também que eram garantidos os direitos privados (*jus connubii*, *jus commercii*), de todos os seus residentes.

Ainda segundo esse autor, as comunidades romanas que gozavam:

[...] destas prerrogativas eram consideradas Municípios (*Municipium*). Nestas cidades o governo era eleito pelos homens livres, considerados cidadãos do Município (*cives unicipes*), em contraste com os estrangeiros (*incolae*), que, por serem originários da região dominada, eram tidos como peregrinos, sem direito a voto”. O governo destas cidades, eleito pelos cidadãos do Município, era constituído por dois ou quatro Magistrados, investidos do supremo poder local, encarregados principalmente da administração da Justiça (*duumviri juridicando* ou *quatuorviri juridicando* (Birkholz, 1979)¹⁴

Nesse sentido, portanto, o surgimento do município está subordinado diretamente a autoridade do Estado, não existindo sem que esse assim o determine. Não existe município livre, ou totalmente soberano, pois esse se encontra subordinado, política-

11 A palavra município provém do latim *munia* – prerrogativas e *capere*, que significa conservar. Assim conforme Faveiro (2004, p. 16), município é aquele que conserva suas prerrogativas.

12 Op.cit. p.08.

13 BIRKJOLZ (1979, apud FAVERO, 2004, p.17).

14 BIRKJOLZ (1979, apud FAVERO, 2004, p.17)

administrativamente, a um poder superior, ainda que essa preserve parte de sua autonomia local, conforme nos aponta Paloni¹⁵.

Assim essa subordinação, conforme Perrone¹⁶, ocorre em um sentido linear, já que essa unidade estatal se encontra subordinada à autonomia do estado a qual pertence, e o estado tem sua autonomia subordinada à autônômica da Nação.

Mas mesmo tendo sua criação/emancipação subordinada a um poder superior de Estado, esse, *é par excellence* o *locus* onde a política partidária e eleitoral se torna mais vivida, mas presente em cada municípios, revelando-se o espaço político de intensa disputa, onde o poder local se expressa, segundo Kerbaudy¹⁷, “enquanto espaço político institucional em que [...] à representação, a aliança, o conflito e a disputa de interesses, forças e organizações sociais que marcam e moldam o território político local dentro do contexto regional e nacional.”

Assim, esse, conforme Fisher¹⁸ o cenário municipal é a:

[...] própria realidade, isto é, um cenário onde as questões de poder revelam-se concretamente no cotidiano das cidades como, por exemplo, nas cidades brasileiras, onde a discussão de planos-diretores tem como pano de fundo a progressiva degradação urbana, a carência de serviços essenciais, a relativa desilusão com o poder de transformação dos movimentos sociais, o desgaste dos prefeitos por não responderem a expectativas mínimas de qualidade da vida urbana.

Assim, entendemos os municípios como sendo palco de demonstrações de poder, onde a cidade¹⁹ que tem como base o conceito de espaço. sempre foi político porque “a existência urbana se confunde com a existência política [...]”, conforme nos esclarece Lefebvre²⁰

1.3 O CONCEITO DE CIDADE.

Como um dos focos desse trabalho, a conceituação do que é e quais as características que elevam vilas a cidades, que por sua vez buscam sua emancipação, tornou-se

15 Ibidem. 2008.

16 PERRONE, Barbara Puccinelli. A Dominância Política na Gestão Pública Municipal em Municípios de Pequeno Porte. 2018. 141 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) Universidade de Campinas, UNICAMP-SP, P.34.

17 KERBAUY, Maria Tereza M. A morte dos coronéis: política interiorana e poder local. São Paulo: PUC,1992, P. 21-22.

18 FISCHER, Tânia. Poder local: um tema em análise. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, v. 4, 1992, p. 106

19 A partir desse momento ao nos referirmos a cidade, estamos nos referindo a núcleos urbanos, com complexidades políticas, sociais, econômicas e culturais.

20 LEFEBVRE, Henry, p.49 apud MANIÇOBA, 2006, p. 30.

necessária, para uma melhor compreensão do papel dos grupos políticos nos pequenos centros urbanos recém-criados, foco principal de nosso trabalho.

Enfatiza-se que ao conceituarmos o que é cidade, e desnudarmos esse conceito, estamos a mostrar as coxias onde a política se torna concreta, pois é nessas territorialidades que os cidadãos “politizam o cotidiano e quotidianizam a política”²¹. Além disso, o homem se socializa vivendo em sociedades gregárias, como as cidades, sendo essas “produto/sujeito de sua sociedade²² , vivenciando e trocando experiências de seu dia a dia.

Para Maniçoba²³ as cidades são o *locus* onde “agentes/atores sociais, que possuem interesses territoriais distintos e expressam seu *poder* [grifo nosso] sob a *forma de conflitos* e tomadas de decisões, além de *lugar* de articulações e negociações dos agentes/atores sociais que nelas manifestam seu poder”

Castells e Borja²⁴ também enfatiza esse papel político da cidade, onde essa atua “como ator político que promove acordos e associações, assume responsabilidades diante da sociedade e da União, representa, enfim, um pólo central na articulação entre a sociedade civil, a iniciativa privada e as diferentes instâncias do Estado.”

Assim, pelo viés político-administrativo, a cidade pode, ser conceituada como nada mais, nada menos que o distrito físico do município, ou seja, a sede política-administrativa onde se percebe uma realidade social, territorial e econômica, nos dizeres de Paloni²⁵.

Para Pretenceille²⁶ nos conceitua a cidade como um lugar da *intervenção da política*, [grifo meu] onde há forte concentração populacional, e onde o poder se faz de concreto, sendo o “lugar do exercício e da concentração do poder político.”

Para Pina et al.²⁷, para compreendermos o que é essencialmente uma cidade, deve-se

21 PINTO, Georges José. Município, Descentralização e Democratização do Governo. Caminhos de Geografia – revista on line, v. 3, n. 6, jun. 2002.

22 BACELAR, Winston K. de Almeida. Análise da Pequena Cidade sob o Ponto de Vista Político-Administrativo IN DIAS, Patrícia e Santos, Jânio (org.). Cidades médias e pequenas: contradições, mudanças e permanências nos espaços urbanos Salvador: SEI, (Série estudos e pesquisas, 94), 2012, p.82.

23 MANIÇOBA, Regina. Urbanização e Qualidade de Vida nos Municípios da Amazônia Legal Criados Após 1988. 2006. 357 f. Tese (Doutorado em Política e Gestão Ambiental) Universidade de Brasília, UnB-DF, p.28.

24 CASTELLS, M.; BORJA J. As cidades como atores políticos. Novos Estudos CEBRAP, n. 45, p. 152-166, jul.1996, p. 152.

25 Ibidem p. 09

26 PRETECEILLE, Edmond. Segregação, classes e política na grande cidade. Cadernos do IPPUR, UFRJ, ano X, n. 2, p. 15-37, ago./dez. 1996.

27 PINA, José Hermoano Almeida et al. CAMPO-TERRITÓRIO: Revista de Geografia Agrária, v.3, n. 6, p. 125-142, ago. 2008.

observar algumas de suas características, já que esta é palco permanente de relações sociais, como também de fatores *políticos*, econômicos, culturais, entre outros.

O conceito de cidade é definido de país para país, sendo, portanto, um conceito bastante maleável, e sempre a variar com o passar do tempo. Hodiernamente os países adotam os critérios ligados a questão demográfica, ao tamanho da população e ao território onde essa se encontra.

Pina et al²⁸, afirmam que a cidade passa:

[...] a ser classificada como tal por possuir um número mínimo de habitantes; e qualitativamente, do ponto de vista teórico, deve ser altamente organizada, implicando em ações de planejamento que visem o bem-estar dos seus moradores atendendo a todos os setores que estejam diretamente vinculados à qualidade de vida. Seguindo o mesmo raciocínio, a cidade, por sua vez, possui funções que fazem dela um espaço capaz de exercer influências diversas, destacando-se principalmente os aspectos políticos e econômicos.

Já o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM)²⁹, conceitua cidade em “a circunscrição do território do Estado na qual cidadãos, associados pelas relações comuns de localidade, trabalho e de tradições, vivem sob uma organização livre a autônoma, para fins de economia, administração e cultura”.

No Brasil, quem determina o que é cidade é o IBGE³⁰ (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), onde são as cidades são definidas pelas categorias de áreas urbanizadas, não-urbanizadas e urbanas-isoladas, que juntamente com os aglomerados rurais (extensão urbana, povoado, núcleo). Esses critérios juntamente com o Decreto-Lei 311/193831, promulgado na vigência do Estado Novo, é que diz se a sede de um município pode ser considerada cidade, ou seja, espaço urbanizado independente de sua dimensão ou função.

Assim, ao se utilizar dos critérios acima mencionados, o IBGE ao analisar os dados do censo de 2010, afirma que hoje o Brasil é um país tipicamente urbano, com 81,2% urbanizado, com uma densidade demográfica de 40 hab/Km², ou seja, composto principalmente de pequenos municípios, que pelos critérios internacionais³² não seriam

28 Ibidem, p. 128

29 INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. Criação de Municípios. Disponível em <<http://www.ibam.org.br>>. Acesso em: 09 de junho de 2018.

30 IBGE. www.ibge.gov.br. Acessado em 07 de Maio de 2018.

31 É relevante observar que até 1938, não havia nenhum critério legal que determinasse o que o que era ou não era urbano. As vilas eram erigidas a categoria de cidades as rústicas sedes das freguesias. Assim, tantas as cidades, quanto vilas podias ser sedes de municípios.

32 A OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico), considera que para uma localidade seja considerada urbana, deva ter acima de 150 hab/km². Se esse dado for levado em conta, o Brasil tem apenas 411 municípios que poderiam ser considerados tipicamente urbanos.

assim classificados.

Baseadas nesses critérios internacionais é que Veiga³³ vai de encontro com o que afirma o IBGE, já que para o autor, o Brasil é um país essencialmente rural, onde 30% de sua população reside em pequenas e diminutas cidades. Por isso para ele em vez de classifica-las como urbanas, essas deveriam receber a denominação de cidades rurais.

O fato é que no Brasil há um maior número de pequenas cidades – ou pequenos municípios – com um percentual, segundo Bacelar³⁴, de 80% em relação ao total de urbes existentes no Brasil, no ano 2000, o que correspondem a 8,16% do todo populacional do país.

É significativo a observação de Bacelar³⁵ de que o percentual de cidades com menos de 10.000 habitantes tem crescido de no Brasil. Isso, segundo o autor, é fruto do aumento de pequenas cidades, consequência direta do processo das emancipações municipais ocorridas após a Constituição de 1988.

2.0 O EXERCÍCIO DO PODER POLÍTICO NOS PEQUENOS MUNICÍPIOS: CLIENTELISMO E PATRIMONIALISMO COMO PRÁTICAS POLÍTICAS.

Os municípios são centros *par excellence*, do exercício do poder político, na medida que esse é exercido de forma direta junto ao cidadão dessas urbes principalmente nas pequenas localidades que mantêm uma relação próxima aqueles grupos oligárquicos que o detêm, ou seja, “as relações sociopolíticas entre a população e o Estado (municipal) são mais estreitas nessas localidades que em cidades de maior porte demográfico”³⁶

Assim, diante de uma lógica weberiana³⁷, essa relação de proximidade entre cidadãos e corpo político, leva com que os segundos a imporem sua vontade sobre os primeiros, não importando suas necessidades e vontades. Assim, para Santos³⁸:

Ter poder, portanto, é conseguir impor sua vontade sobre a vontade de outras pessoas. O conceito de poder está intimamente ligado à questão da dominação. Quando se trata de poder, fala-se obrigatoriamente de

33 VEIGA, José Eli da. Cidades Imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula. 2.ed. Campinas, : Armazém do Ipê, 2013.

34 Ibidem. p. 83.

35 Op. Cit. p. 84

36 BACELAR, 2012, p. 87.

37 MANIÇOBA, 2006, p.31.

38 SANTOS, Miriam de Oliveira. Novas formas de ver o político: o paradigma subjetivo. Disponível em:<http://www.achegas.net/numero/dez/miriam_oliveira%20_santos_10.htm>. Acesso em: 10 maio 2018, p.01.

Dominantes e Dominados. Daqueles que exercem o poder e daqueles sobre quem o poder é exercido

Nesse sentido, Perrone³⁹, citando Gaetano Mosca e sua obra *Elementi di Scienza Politica*, afirma que os dominantes,

[...] por ser composto de homogêneo e reduzido número, consegue se articular de uma maneira mais eficaz e refletir tal homogeneidade nas tomadas de decisões e interesses comuns. Ou seja, aqueles que dominam, apenas o fazem devido ao fato de serem mais organizados em relação à grande “massa”, uma vez que quanto mais vasto um grupo, maiores suas diferenças e, conseqüentemente, maior a busca pelo atendimento de interesses individuais, resultando em desacordos, vontades heterogêneas e conseqüentemente, possibilidade de domínio por grupos organizados.

Quando segundo a autora⁴⁰, quando transpomos essa ideia de poder para nossa realidade de pequenos municípios no Brasil, percebe-se que em cidades menores há menos coligações político-partidárias, sendo mais fácil a articulação, ou organização, para a tomada do poder ou manutenção desse pelos grupos dominantes que mandam no local.

Assim, para se legitimar no mundo contemporâneo, o discurso político dos grupos que detêm o poder, tem que exaltar a democracia, a participação de todos na busca do bem comum, por meio da participação no sistema político. Ao mesmo tempo, se solapa as oportunidades de desenvolvimento com políticas clientelistas que negam essa igualdade, amenizando as dificuldades dos munícipes, sem, no entanto, resolvê-las.

Para Filho⁴¹ essa crença na igualdade de oportunidades é essencial para a sobrevivência das políticas clientelistas⁴² no Brasil contemporâneo. Para o autor, a relação clientelista não sobrevive sem as instituições democrático-representativas, principalmente:

[...] depois que desapareceu o mundo onde predominavam as relações domésticas e afetivas. A desagregação da sociedade tradicional impõe a transformação da estrutura política. Mesmo sendo definido como alternativa perversa, o clientelismo tem de enfrentar os mesmos problemas que uma institucionalidade universalista, ele tem de gerar um mínimo de confiança e certeza entre os atores, na nova sociedade de massas

39 PERRONE, 2018, p. 36.

40 PERRONE, 2018, p. 37.

41 FILHO, George Avelino. Clientelismo e Política no Brasil: revisitando velhos problemas. Revista Novos Estudos CEBRAP, Nº 38, março 1994, pp. 225-240, p. 228.

42 Para Carvalho, clientelismo indica um tipo de relação entre atores políticos que envolve concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, benefícios fiscais, isenções, em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto. Clientelismo seria um atributo variável de sistemas políticos macro e podem conter maior ou menor dose de clientelismo nas relações entre atores políticos. (Dados vol. 40 no. 2 Rio de Janeiro 1997)

Essas máquinas políticas (clientelistas)⁴³ ocupam um vazio institucional e amortecem os conflitos sociais que porventura possam vir a existir. Assim as relações entre clientes e patronos são concebidas:

[...] numa situação em que o poder estatal é disperso e sua extensão muito limitada e onde *existe uma considerável distância entre as esferas locais e nacionais de governo* [grifo nosso]. Por seu lado, o clientelismo partidário está associado à ampliação do poder estatal e à integração entre as diferentes esferas de governo⁴⁴

É justamente essa considerável distância entre o poder local e central, que leva os municípios a se apegarem a políticos que adotam práticas políticas clientelistas. O cliente/eleitor exigem um mínimo de continuidade que lhes garanta alguma certeza de solução de seus problemas. Além do mais, os pequenos municípios se veem alijados de um crescimento econômico propiciado de iniciativas privadas, que lhes proporcione emprego e desenvolvimento, tornando-os mais independentes de um poder público ausente, já que nesses entes federados não se produz uma economia de escala em termos necessários e suficientes, que atraiam os prestadores de serviços.

Assim, o voto de cabresto, a troca de voto por alimento e material de construção, casas e outras benesses do serviço público, como um emprego nas prefeituras ou câmaras de vereadores, são realidades patrimonialistas difíceis de serem rompidas, pois, conforme Bacelar⁴⁵, “não se quebra uma ‘a espinha dorsal’ de uma prática história arraigada desde os tempos do Brasil colônia de maneira impositiva.”

Esse patrimonialismo recorrente, segundo Bacelar⁴⁶, é um traço cultural deixado de herança pelos ibéricos (lusitanos), ainda muito presentes no dia a dia das pequenas cidades. É um forte legado patrimonialista da coisa pública que dificulta uma modernização, conforme determina a Constituição de 1988, dos serviços públicos, do bem público nas pequenas cidades, onde se estabelece:

[...] uma estreita relação entre a população residente e as maneiras de se administrar o bem público, que, invariavelmente, entra em choque com premissas modernas, em que o padrão de excelência administrativa transfere-

43 Para Filho (1994, p.227), essas máquinas são conservadoras, pois: (a) representam uma alternativa não violenta para lidar com conflitos;(b) aumentam a legitimidade dos regimes políticos;(c) privilegiam e enfatizam os ganhos de curto prazo, em detrimento de transformações duradoras.

44 Ibidem. p. 226

45 BACELAR, 2012, P. 89

46 Ibidem, 2012, p.87

se do setor privado para o público. a estreiteza das relações entre a população e os agentes políticos, que são estabelecidas em vários campos e níveis com sérias consequências, é uma característica interessante do espaço urbano da pequena cidade⁴⁷

É nesse embate entre uma herança patrimonialista e um discurso modernizante, de uma burocracia impessoal, liberal, burocrática que é apregoada pela Constituição de 1988, ao dar mais autonomia política e financeira aos entes federados. A política municipal, em todas as cidades, conforme Bacelar⁴⁸, mas principalmente nas pequenas, resiste as mudanças, absorvendo o moderno apenas quando lhes é conveniente.

Bacelar⁴⁹, em sua pesquisa sobre os municípios do Triângulo Mineiro, relata justamente essa resistência ao novo, onde prefeitos relatam:

[...] que todos eles deveriam estar presos, dada a forma de organizarem a administração pública. Os concursos arranjados, a doação de material de construção, o aviamento constante de receitas médicas, a doação de combustível para parte da população, o pagamento de viagens a pessoas mais carentes, o emprego fácil e o nepotismo são práticas que não dependem do partido que está no poder, nem da “ideologia” reinante no momento. Depende, sim, de uma prática patrimonialista herdada de um modo de um estilo, de uma herança ibérica ainda arraigada, em que o controle social sobre o poder público ainda é pífio.

Se a moderna burocracia ainda não se instalou de forma total na política municipal no Brasil, o que se dirá então de práticas neoliberais e seu discurso do estado mínimo. O que se observa nas prefeituras e câmaras de vereadores é um clientelismo e um patrimonialismo quase intocado, em seu estado natural, puro, onde o dinheiro público, a coisa pública é vista como de todos, portanto de ninguém.

O que a população desassistida dos pequenos e médios municípios esperam do poder público são políticas assistencialistas, uma versão do Estado keynesiano incompleto, onde se cria o Estado-Município social⁵⁰, assentado em solidas bases sociais. Esse modelo de Estado é conveniente, pois segundo Bacelar⁵¹, não permite a população aberturas para sua autos sustentação de maneira organizada e independente.

Assim, a modernidade que se encontra Constituição de 1988, é assimilada de forma parcial, já que essas novas práticas burocráticas, se entrelaçam com nossa herança patrimonial portuguesa.

47 BACELAR, 2012, p. 87

48 Ibidem, 2012, p. 91

49 Ibidem, 2012, p.88-89

50 Ibidem, 2012, p. 91.

51 Ibidem, 2012, p. 92

Esse clientelismo e patrimonialismo, que se faz de concreto no Estado-Município social é ainda facilitado pela quase ampla autonomia política e financeira, apregoada pela Carta Magna de 1988 aos municípios, que transfere ao ente local o acesso, mesmo que parcial, a bens públicos como a saúde, educação e lazer.

Assim, o alcaide fica oscilando entre ter que cumprir o que diz a legislação, como por exemplo a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)⁵² e seu papel na manutenção do apadrinhamento, do emprego público e das políticas sociais de baixo impacto.

Esse apadrinhamento pode ser melhor percebido na mão de obra municipal, que por está ligada a questões personalistas, não é composta de técnicos especializados que acompanhem de forma imparcial as necessidades demandadas por um Estado moderno e burocrático, com bases em imposições legais constitucionais e infraconstitucionais. Como exemplo, a LRF, em seus artigos 18 e 19, inciso III⁵³, determina que o poder público municipal somente não pode exceder a 60% com gastos com pessoal. Mas como cumpri-la se a prefeitura é o maior empregador⁵⁴, e sem essa sinecura a maioria não teria trabalho e renda para sobreviver? Assim, segundo Bacelar⁵⁵,

[...] no Brasil, devido à tradição patrimonialista, os empregos e benefícios que se auferem do estado costumam estar ligados aos interesses pessoais e não aos interesses públicos. esse personalismo do funcionalismo público brasileiro relaciona-se com a ética de fundo emotivo que permeia a nossa cultura: o “homem cordial” é avesso à impessoalidade e ao formalismo e, conseqüentemente, à burocracia. Por outro lado, a herança colonial contribuiu para a centralização do poder na cúpula e o autoritarismo do poder público se

52 LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000. acesso ao site http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/lcp/Lcp101.htm no dia 12 de junho de 2018

53 Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

§ 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência.

Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

I - União: 50% (cinquenta por cento);

II - Estados: 60% (sessenta por cento);

III - Municípios: 60% (sessenta por cento). LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000. acesso ao site http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/lcp/Lcp101.htm no dia 12 de junho de 2018.

54 BACELAR, 2012, p.95

55 ibidem. 2012. p. 90.

tornassem traços distintivos da administração pública brasileira

Para Bacelar⁵⁶ somente se rompe essa tradição patrimonialista e clientelista quando, a administração pública romper com esse traço cultura ibérico, e os cidadãos não forem tão dependentes do poder público, para suprirem suas necessidades prementes.

Para Perrone⁵⁷, a conquista de maior autonomia na Carta Magna de 1988, favoreceu ainda mais que “decisões marcadas por favorecimento particular frente ao coletivo viessem à tona”, bem como o fortalecimento dos grupos políticos já constituídos.

Para Maniçoba⁵⁸, a Constituição Federal de 1988, ao dar mais autonomia política e financeira a estados e municípios, permitindo aos primeiros, conforme o artigo 18, inciso 459, que criassem novos municípios favoreceu ainda mais a acomodação de grupos políticos rivais, em um formato de “repartição do poder político e administrativo”.

Segundo Maniçoba⁶⁰, quando se busca criar novos municípios no Brasil,

na verdade, o que se está buscando é a *ampliação e multiplicação das áreas de poder sobre dado território* [grifo nosso] que vai passar, a partir de sua instituição como cidade, a ser dotado de uma série de atributos requeridos para que venha a funcionar como mais um ente da Federação, conforme determinado pela Constituição de 1988.

Isso é corroborado por Gomes⁶¹, em trabalho sobre a criação de municípios no estado do Rio Grande do Norte, onde foram criados 15 municípios novos de 1992 a 1997 (com um instalado em 2000), onde, segundo a autora, foram evidenciados dois aspectos dessas emancipações que foram “(a) a emancipação passou a ser um dos mecanismos utilizados, no sentido de fazer prevalecer o poder de determinados grupos locais; (b) essas contribuíram para fortalecer o poder dos grupos que atuam ao nível do Estado.

Portanto, para ela, em uma sociedade como clivada como a brasileira, com profundas

56 Ibidem, 2012, p. 90-91.

57 PERRONE, 2018, p. 44

58 MANIÇOBA, 2006, 29.

59 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. (EC nº 15/96)

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei

60 MANIÇOBA, 2006, p. 30.

61 GOMES, Rita de Cássia Conceição. A Fragmentação do Território no Brasil e a Reprodução das Relações de Poder: uma leitura a partir do Rio Grande do Norte. Revista Sociedade e Território. Natal, v. 27, nº 1, p. 231-250, jan/jun. 2015, p. 249.

desigualdades político e econômicas,

[...] a criação de novos municípios pode representar uma saída, na busca da manutenção e reprodução do poder na sua perspectiva multidimensional. De um lado a elite política emergente que busca mecanismos para seu fortalecimento e, portanto, para sua (re)produção. Do outro lado, a população que busca novos mecanismos de poder, para fazer valer a sua cidadania

No próximo capítulo abordaremos como a criação de municípios regulamentada pelas diversas legislações constitucionais e infraconstitucionais, bem como as consequências políticas da maior autonomia propiciada pela Carta Magna de 1988.

3.0 - FORMAÇÃO E CARACTERÍSTICAS DA CIDADE E DOS MUNICÍPIOS NO BRASIL.

Neste capítulo trataremos de como os municípios foram vistos pelas diversas constituições ao longo da história do Brasil, enfocando as questões relativas ao sua autonomia e criação.

Abordaremos com mais pormenor a febre emancipacionista que ocorreu no Brasil entre os anos de 1988 a 1997, e os motivos geradores, como o Fundo de Participação dos Municípios, que levaram todos os estados brasileiros a criarem urbes nesse período.

3.1– OS MUNICÍPIO NAS CONSTITUIÇÕES DO BRASIL

3.1.1– O MUNICÍPIO NO BRASIL COLÔNIA

O município foi introduzido no Brasil no regime colonial, tem por base as Ordenações do Reino, ou seja, as Ordenações Manuelinas (1521 a 1603) e as Ordenações Filipinas (de 1603 até data desconhecida), que transformaram “os conselhos em câmaras composta de vereadores, com funções administrativas, procurador, espécie de advogado do município, dos almotacés, com funções executivas subalternas, e dos juízes ordinários com jurisdição cível e criminal”⁶²

A câmara de vereadores tinha total controle sobre o município e era composta dos chamados homens bons,

as pessoas que poderiam ocupar cargos políticos na esfera local. Para alcançar a condição de “homem bom”, era necessário que o indivíduo fosse maior de 25 anos de idade, casado ou emancipado, praticante da fé católica e

62 MELLO, Diogo Lordello. Governo e Administração Municipal: a experiência brasileira. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, 35(2): p.79-96. Mar/Abr. 2001, p.80.

não possuísse nenhum tipo de “impureza racial”. Além disso, estes mesmos homens deveriam ter a posse de terras que legitimavam sua condição social distinta⁶³.

Esse modelo português transferido para o Brasil Colônia, teve que ser adaptado às nossas condições devido ao tamanho de nosso território e as enormes distâncias a serem percorridas. Assim o município no Brasil em sua gênese, dispunha de razoável autonomia frente a Coroa Portuguesa. Essa autonomia frente ao poder central era de tal monta, que a câmara de vereadores chegava a destituir Governadores, como relata Paloni⁶⁴:

A expansão municipalista que se produziu inicialmente, no Brasil-Colônia, foi restringida pela centralização das Capitâneas. Entretanto, mesmo assim, desenvolveram-se os Municípios brasileiros, pelo amparo da Igreja e por iniciativa própria, com relevantes atribuições, como o poder de criar arraiais, o de convocar as ‘juntas’ do povo para decidir diversos assuntos da Capitania; o de exigir o comparecimento do Governador da Capitania aos povoados e, como fato marcante, a destituição do Governador da Capitania do Rio de Janeiro, Salvador Correia de Sá e Benevides, deposto pela Câmara Municipal e substituído por outro, Agostinho Barbalho Bezerra, pela própria Câmara. A destituição e a indicação do Governador foram absorvidas pela Coroa, tal a força dos Municípios, força essa que residia no poder político da vereança e pelo poder econômico dos grandes proprietários rurais. O direito costumeiro começava a impor-se, à falta de textos escritos

O fato que é o município no Brasil Colonial precedeu a própria implantação do Estado, sendo, conforme nos alerta Paloni⁶⁵, o próprio fundamento da nação brasileira.

3.1.2 - O MUNICÍPIO NO IMPÉRIO.

Com a promulgação da Constituição de 1824 os municípios começaram a ser regidos por um ordenamento jurídico que regulando suas ações, com um evidente movimento por parte do poder imperial de tutelar e centralizar o poder, retirando a autonomia dos entes municipais.

A Carta Magna de 1824 determinava que os presidentes de províncias seriam nomeados diretamente pelo Imperador, sendo que esses é que determinavam o funcionamento das câmaras municipais e dos juizes de paz. Assim determinava a Constituição de 1824:

Art. 165. Haverá em cada Província um Presidente, nomeado pelo Imperador,

63 SOUSA, Rainer Gonçalves. O Brasil Colônia. Disponível no site <https://mundoeducacao.bol.uol.com.br/historiadobrasil/camaras-municipais-1.htm>. Acesso em 10 de Junho de 2018.

64 PALONI, 2008, 34.

65 Ibidem 35.

que o poderá remover, quando entender, que assim convem ao bom serviço do Estado.

Art. 166. A Lei designará as suas attribuições, competencia, e autoridade, e quanto convier no melhor desempenho desta Administração.

Art. 167. Em todas as Cidades, e Villas ora existentes, e nas mais, que para o futuro se crearem haverá Camaras, ás quaes compete o Governo economico, e municipal das mesmas Cidades, e Villas.

Art. 168. As Camaras serão electivas, e compostas do numero de Vereadores, que a Lei designar, e o que obtiver maior numero de votos, será Presidente.

Art. 169. O exercicio de suas funcções municipaes, formação das suas Posturas policiaes, applicação das suas rendas, e todas as suas particulares, e uteis attribuições, serão decretadas por uma Lei regulamenta [texto original]⁶⁶

No ano de 1828, foi promulgada em 01 de outubro, que determinava que os interesses das municipalidades podiam ser resolvidos pelos presidentes das províncias, conforme determinavam os artigos 71 a 73⁶⁷.

Art. 71. As Camaras deliberação em geral sobre os meios de promover e manter a tranquillidade, segurança saude, e commodidade dos habitantes; o asseio, segurança, elegancia, e regularidade externa dos edificios, e ruas das povoações, e sobre estes objectos formarão as suas posturas, que serão publicadas por editaes, antes, e depois de confirmadas.

Art. 72. Poderão em ditas suas posturas comminar penas até 8 dias de prisão, e 30\$000 de condemnação, as quaes serão aggravadas nas reincidencias até 30 dias de prisão, e 60\$000 de multa. As ditas posturas só terão vigor por um anno em quanto não forem confirmadas, a cujo fim serão levadas aos Conselhos Geraes, que tambem as poderão alterar, ou revogar.

Art. 73. Os cidadãos, que se sentirem agravados pelas deliberações, acórdãos, e posturas das Camaras, poderão recorrer para os Conselhos Geraes, e na Côrte para a Assembléa Geral Legislativa; e aos Presidentes das províncias, e por estes ao Governo, quando a materia fôr meramente economica e administrativa.[texto original]

Apenas em 1834, com a edição do Ato Adicional (Lei de nº16) com se extinguiu os conselhos gerais das províncias e criadas as assembleias legislativas provinciais, com poderes para legislar sobre economia, justiça, educação, entre outros. Essa lei foi influenciada pelo federalismo americano, tendo, portanto, um viés descentralizador, permitindo mais autonomia aos municípios.

3.1.2 - O MUNICÍPIO NA REPÚBLICA

3.1.2.1 – A CONSTITUIÇÃO DE 1891

⁶⁶BRASIL. Constituição (1824). Constituição Política do Imperio do Brazil (de 25 de março de 1824). Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm >. Acesso em: 12 maio 2018..

⁶⁷ BRASIL. Lei de 1 de Outubro de 1828. Disponível no site http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-38281-1-outubro-1828-566368-publicacaooriginal-89945-pl.html. Acesso em 12 de Maio de 2018

A primeira Constituição do período republicano, conhecido como República Velha, foi a primeira a “consignar expressamente a autonomia dos municípios”⁶⁸, dispondo de um artigo, o de número 68, sobre a referida matéria.

Art 68 - Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse.

A elaboração dessa Carta Magna, foi influenciada diretamente pelos princípios federalistas defendidos por Rui Barbosa, que consagrando a liberdade dos Estados-membros, o que leva a uma forte reação de membros do parlamento e dos militares, capitaneados pelo Marechal Deodoro da Fonseca, pois defendiam um país mais unitário e, portanto, centralizado.

Para Queiroz⁶⁹, essa autonomia municipal, ocorreria de qualquer forma. Segundo a autora,

sem o 15 de novembro, *ter-se-ia também conquistado a Federação e a autonomia municipal*; com esse fim chamara Pedro II ao poder o gabinete Ouro Preto, que foi o último do império; figurava no programa deste ‘a necessidade urgente e imprescindível de reformas liberais’, das quais as primeiras eram o alargamento do direito de voto, plena autonomia dos municípios e das províncias, com eleição dos administradores municipais e presidentes das províncias [...] Federação e autonomia municipal são filhas exclusivas das transformações que se vinham operando na estrutura econômica do país, deslocando a região verdadeiramente produtora para o interior do planalto paulista, substituindo a mão-de-obra escrava pelo trabalho assalariado, difundindo a educação entre a classe de fazendeiros, o que tudo contribuía para opor a maioria dos agricultores à camada de políticos que sobre eles se tinha formado e em cujas mãos se concentrava o poder central, camada cujo alargamento se exigia e poder que as facilidades de comunicação, aproximando o Centro do Interior, faziam parecer mais pesado.

Opinião semelhante tem Leal⁷⁰, quanto esse afirma que

O ambiente doutrinário da Assembléia era favorável ao município, como desdobramento teórico da idéia federalista, que saía afinal vitoriosa com a queda da Monarquia, depois de haver inutilmente procurado coexistir com o trono. Se o federalismo tem como princípio básico a descentralização (política e administrativa), seria perfeitamente lógico estender a descentralização à esfera municipal.

68 PALONI, 2008, p. 45.

69 QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. O mandonismo local na vida política brasileira e outros ensaios. São Paulo: Alfa Omega, 1976. p. 113

70 LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, enxada e voto. São Paulo. Ed. Cia das Letras, 2002, p. 80

Assim, segundo o texto Constitucional de 1891, os municípios tiveram formalmente respeitados seus direitos a autonomia municipal, sendo essa vinculada ao peculiar interesse dos estados membros, conforme nos esclarece Silva⁷¹.

Essa liberdade dada aos estados, com base em seu peculiar interesse, para interferissem na autonomia municipal levou a situações bastante curiosas e inusitadas, como o fato de em “8 estados o prefeito era eleito e em 12 outros eram nomeados pelo Governador ou Presidente do estado.”⁷²

Outro ponto a ser ressaltado com relação ao texto constitucional é o predomínio de uma política que alguns autores denominam de liberalismo oligárquico⁷³, situação no mínimo paradoxal, já que ser liberal é acreditar na igualdade de oportunidades e na liberdade, enquanto o que predominava nos municípios era um sistema muito semelhante ao feudal, onde o coronel oligarca determinava os rumos políticos do território.

Esse período da história brasileira, ficou sendo conhecido como a política do café com leite⁷⁴. Esse arranjo ficou mais evidente, com o Governo do Presidente Campos Sales, que instituiu a política dos governadores⁷⁵.

Assim se instituiu a política dos coronéis, ou o coronelismo, tão bem descrita em obra seminal de Victor Nunes Leal, “*Coronelismo enxada e voto*”, que tinha por base uma política de parentela, conceituada por Silva⁷⁶ como

formação de grupos políticos a partir dos parentescos, que se ampliavam com os casamentos, o compadrio, englobando amigos e aliados políticos para aumento da rede de favorecimentos pessoais. É famosa nesse período a expressão “aos amigos os benefícios da lei e aos inimigos os rigores da lei”, que denota a utilização do aparelho do Estado para interesses particulares.

Apesar de parecer semelhante com o que aqui denominamos de clientelismo, para Carvalho⁷⁷, ela difere de coronelismo, já que essa prática política é uma característica da República Velha, que se caracteriza por ser

71 SILVA, Fernando Carlos Dilen da. A Autonomia Municipal na Federação Brasileira: a teoria da subsidiariedade entre o constitucionalismo e as relações de poder na Constituição de 1988. 2008. 148 f. Dissertação (Mestrado em História) – Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória 2008.

72 FAVERO, 2004, p.41.

73 Silva, 2008, p. 39.

74 Acordo político firmado entre as oligarquias paulistas e mineiras para se revezarem na presidência da república.

75 Política linear em que o governo federal apoiava os governos dos estados, sem nenhuma restrição, e esses davam suporte eleitoral aos coronéis em seus municípios

76 Ibidem. 2008, p.

77 CARVALHO, José Murilo. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual. Revista Dados vol. 40 no. 2 Rio de Janeiro 1997

um sistema político nacional, baseado em barganhas entre o governo e os coronéis. O governo estadual garante, para baixo, o poder do coronel sobre seus dependentes e seus rivais, sobretudo cedendo-lhe o controle dos cargos públicos, desde o delegado de polícia até a professora primária. O coronel hipoteca seu apoio ao governo, sobretudo na forma de votos. Para cima, os governadores dão seu apoio ao presidente da República em troca do reconhecimento deste de seu domínio no estado. O coronelismo é fase de processo mais longo de relacionamento entre os fazendeiros e o governo. *O coronelismo não existiu antes dessa fase e não existe depois dela* [grifo nosso]. Ele morreu simbolicamente quando se deu a prisão dos grandes coronéis baianos, em 1930

Assim a questão da autonomia municipal na política existente na República Velha, e tornada concreta pela primeira vez na Constituição de 1891,

esteve, portanto, estreitamente ligada à tradição coronelista (...) O município não era entendido como uma unidade político-administrativa prestadora de serviços, mas, sim, como o local onde as autoridades do centro procuravam os votos em períodos eleitorais. Não interessava às autoridades estaduais municípios fortes, que pudessem concorrer ou se rebelar contra o situacionismo estadual. Interessava, sim, fortalecer o poder local por intermédio de coronéis comprometidos com os acordos políticos e eleitores.⁷⁸

3.1.2.4 – A CONSTITUIÇÃO DE 1934

Com a Revolução de 1930, que pôs fim a política do café com leite, e ao sistema coronelista nos municípios, é formulada outra constituição, em 1934⁷⁹, que procura assegurar aos municípios uma maior autonomia, com mudanças nas competências constitucionais de cada ente federativo.

Ressalta-se, conforme nos esclarece Silva⁸⁰, que o grande debate na Constituinte era se essa deveria dar mais poderes ao governo central, ou privilegiar os municípios com mais autonomia. Isso ocorreu devido a experiência com o sistema coronelista, a qual se acreditava ter deformado o espírito da federação.

O que prevaleceu o foi o discurso descentralizador, conforme os artigos 7º e 13º⁸¹,

78 COLUSSI, Eliane Lucia. (1996, p.17 apud PALONI, 2008, p.47).

79 BRASIL . Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. 16 de junho de 1934. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em 12 de maio de 2018.

80 SILVA, 2004, p.58.

81 art 7º - Compete privativamente aos Estados:

I - decretar a Constituição e as leis por que se devam reger, respeitados os seguintes princípios:

d) autonomia dos Municípios;

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

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

prevendo inclusive a intervenção federal nos estados, caso esses interferissem na autonomia dos municípios.

3.1.2.5 – A CONSTITUIÇÃO DE 1937.

O período varguista (1937 a 1946) não foi bom para os municípios e estados, que tiveram suas autonomias suprimidas, com uma maior centralização do poder, pelo governo central, após um golpe de Estado, dado pelo próprio Presidente Vargas e que resultou em uma nova Constituição em 1937, denominada de a polaca⁸²

Assim, os municípios viram-se sob a tirania de um regime que retirou o direito dos munícipes de escolherem aqueles que administrariam a cidade, pois esses eram interventores escolhidos pelos governadores, sendo esses escolhidos pela presidência da república.

Segundo Silva⁸³, os municípios tiveram “reduzidas as receitas próprias dos entes locais e suprimiu a eleição dos prefeitos, sendo todos os governos locais nomeados pelos interventores estaduais, que, por sua vez, eram nomeados diretamente por Getúlio Vargas.

O curioso é que a Carta Magna em seus artigos 26 e 27 ressalta justamente a autonomia municipal, como se pode ver abaixo.

Art. 26 - Os municípios serão organizados de forma a ser-lhes assegurada autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse, e, especialmente:

- a) à escolha dos vereadores pelo sufrágio direto dos munícipes alistados eleitores na forma da lei;
- b) a decretação dos impostos e taxas atribuídos à sua competência por esta Constituição e pelas Constituições e leis dos Estados;
- c) à organização dos serviços públicos de caráter local⁸⁴.

3.1.2.6 – A CONSTITUIÇÃO DE 1946.

Após dez anos de ditadura Vargas, a democracia volta ao país, com a eleição do Presidente Enrico Gaspar Dutra, que governou o Brasil de 1946 a 1950. Nesse período

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

III - A organização dos serviços de sua competência.

§ 1º - O Prefeito poderá ser de nomeação do Governo do Estado no Município da Capital e nas estâncias hidrominerais.

⁸² Esse termo dado a Carta Magna, redigida pelo Ministro da Justiça Francisco Campos, deve-se pelo fato de ter sido baseada na Constituição polonesa.

⁸³ SILVA, 2008, 60.

⁸⁴ BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. 10 de novembro de 1937. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em 12 de maio de 2018.

reuniu-se a assembleia nacional constituinte, que elaborou a Constituição de 1946. Nessa nova Carta Magna, os municípios ganham total autonomia, com equitativa distribuição de poderes entre os entes federados, com integração do município ao sistema eleitoral do país, bem como participação das urbes nos tributos arrecadados pela União e pelos estados. Em seus artigos 7º e 28º, ficam claros a preocupação do Constituinte em assegurar que os municípios gozariam de autonomia plena, sem a interferência, salvo casos específicos, da União e dos estados federados. Assim o texto constitucional foi promulgado com a seguinte redação dos artigos citados.

Art. 7º - O Governo federal não intervirá nos Estados, salvo para:
VII - assegurar a observância dos seguintes princípios:

[...]

e) autonomia municipal.

[...]

Art. 28 - A autonomia dos municípios será assegurada:

I – pela eleição do Prefeito e dos Vereadores;

II – pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse

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

§ 2º – Serão nomeados pelos Governadores dos Estados ou dos Territórios os Prefeitos dos municípios que a lei federal, mediante parecer do Conselho de Segurança Nacional, declarar bases ou portos militares de excepcional importância para a defesa externa do País⁸⁵.

Garantida a autonomia política e econômica dos municípios pela Carta Magna de 1946, percebeu-se uma explosão de novos municípios no Brasil, tendo sido criados 877 unidades entre os anos de 1946 a 1960, com um total de 2766 novas urbes no país, ou seja, houve um aumento, conforme Favero, de 40,40%⁸⁶ com relação ao período anterior a volta do período democrático.

3.1.2.7 – A CONSTITUIÇÃO DE 1967.

Com o golpe militar de 1964, que derrubou o então Presidente João Goulart, a questão da autonomia municipal é novamente jogada ao limbo, já que foram suprimidas todas as liberdades que constavam descritas na constituição anterior.

Em 1967 é promulgada uma nova Carta Magna que limitou em seus artigos⁸⁷, a

85 BRASIL. Constituição (1946). *Constituição [da] República Federativa do Brasil*. Rio de Janeiro: Senado Federal, 1946.

86 FAVERO, 2004, p. 49

87 BRASIL. Constituição (1967). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, Distrito

competência de auto-organização dos municípios, procurando fortalecer o poder central, com um “predomínio da União em matéria econômica e financeira [...] trazendo o município mais para a órbita do Governo Federal”⁸⁸.

O governo militar a época, regulamentou a autonomia municipal, determinando que prefeitos de capitais, estâncias hidrominerais e cidades consideradas de segurança nacional fossem indicados. Também regulamenta os proventos dos vereadores, definindo as regras para recebimento desse conforme o parágrafo 2 do artigo 16º.

Art 16 - A autonomia municipal será assegurada:

I – pela eleição direta de Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores realizada simultaneamente em todo o País, dois anos antes das eleições gerais para Governador, Câmara dos Deputados e Assembléia Legislativa;

II – pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse, especialmente quanto:

a) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação de suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade, de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei estadual;

b) à organização dos serviços públicos locais.

§ 1º – Serão nomeados pelo Governador, com prévia aprovação:

a) da Assembléia Legislativa, os Prefeitos das Capitais dos Estados e dos municípios considerados estâncias hidrominerais em lei estadual;

b) do Presidente da República, os Prefeitos dos Municípios declarados de interesse da segurança nacional, por lei de iniciativa do Poder Executivo;

§ 2º – Somente terão remuneração os Vereadores das Capitais e dos municípios de população superior a cem mil habitantes, dentro dos limites e critérios fixados em lei complementar.⁸⁹

Assim, conforme Silva⁹⁰, se observa

no aspecto da auto-organização administrativa dos municípios, também a influência da política centralizadora da Carta Magna de 1967-1969, limitando, na vagueza da definição do termo peculiar interesse, a eficácia da autonomia dos entes locais sempre atrelados aos interesses e conveniências políticas dos Estados Membros, e da própria União Federal.

No mesmo ano é promulgada a Lei Complementar de número 1/196791, e o Ato

Federal: Senado, 1967

88 FAVERO, 2004, p. 47

89 BRASIL, 1967.

90 SILVA, 2008. P. 38

91 Art. 1o – A criação de Município depende de lei estadual que será precedida de comprovação dos requisitos estabelecidos nesta Lei e de consulta às populações interessadas.

Parágrafo único – O processo de criação de Município terá início mediante representação dirigida à Assembleia Legislativa, assinada, no mínimo, por 100 (cem) eleitores, residentes ou domiciliados na área que se deseja desmembrar, com as respectivas firmas reconhecidas.

Art. 2o – Nenhum Município será criado sem a verificação da existência, na respectiva área territorial, dos seguintes requisitos:

I – população estimada, superior a 10.000 (dez mil) habitantes ou não inferior a 5 (cinco) milésimos da existente no Estado;

II – eleitorado não inferior a 10% (dez por cento) da população;

III – centro urbano já constituído, com número de casas superior a 200 (duzentas); IV – arrecadação, no último exercício, de 5 (cinco) milésimos da receita estadual de impostos.

§ 1o – Não será permitida a criação de Município, desde que esta medida importe, para o Município ou Municípios de origem, na perda dos requisitos exigidos nesta Lei.

Complementar de 1969 de número 46, com uma série de limitações para a criação/emancipação de municípios.

A Lei complementar 1/67, exigia dos candidatos a municípios os seguintes requisitos, como:

- a) população mínima de 10.000 habitantes ou não inferior a cinco milésimos da existente no Estado; b) eleitorado não inferior a 10% da população; c) centro urbano com número de casas não inferior a 200; d) arrecadação, no último exercício, de cinco milésimos da Receita estadual de impostos; e) contar com no mínimo quatro anos como distrito ou subdistrito; d) ter condições apropriadas para instalação da Prefeitura e da Câmara Municipal; e) apresentar solução de continuidade de cinco quilômetros, no mínimo, entre o seu perímetro urbano e o do Município de Origem; f) não interromper a continuidade territorial do Município de Origem, sendo que a criação de Município só poderia ser feita quadrienalmente, no ano anterior ao da eleição municipal⁹².

O Ato Complementar de número 46, de 1969 veio dificultar ainda mais a criação de novos municípios no Brasil, pois proibiu qualquer fragmentação no território nacional sem a prévia autorização da Presidência da República, que agia sob orientação do Ministro da Justiça.

A clara intenção do governo era anular de maneira definitiva a possibilidade de criação de novos municípios, para, assim, evitar os abusos que porventura viessem a ocorrer nos estados federados.

Podemos observar é que essa tentativa era frear a criação de municípios no Brasil, por meio das exigências da LC -01/67, como a que estipula um número de habitantes acima de 10.000, realmente fez o efeito desejado. Como exemplo, segundo Paloni⁹³ até a revogação da referida Lei Complementar, revogada Emenda Constitucional nº 11, de 13 de outubro de 1978, nenhum município foi criado no Brasil.

Outro exemplo da eficácia da Lei é que em seus 21 anos de vigência, apenas um município foi criado em São Paulo, que foi Vargem Grande Paulista, em 1981⁹⁴.

Mesmo hoje, como já afirmamos anteriormente, essa exigência não seria cumprida pela

§ 2º – Os requisitos dos incisos I e III serão apurados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, o de no II pelo Tribunal Regional Eleitoral do respectivo Estado e o de número IV, pelo órgão fazendário estadual.

§ 3º – As Assembleias Legislativas dos Estados requisitarão, dos órgãos de que trata o parágrafo anterior, as informações sobre as condições de que tratam os incisos I a IV e o § 1º deste artigo, as quais serão prestadas no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da data do recebimento.

Art. 3º – As Assembleias Legislativas, atendidas as exigências do artigo anterior, determinarão a realização de plebiscito para consulta à população da área territorial a ser elevada à categoria de Município.

Parágrafo único – A forma da consulta plebiscitária será regulada mediante resoluções expedidas pelos Tribunais Regionais Eleitorais, respeitados os seguintes preceitos:

92 PALONI, 2008, 53.

93 PALONI, 2008, 54.

94 Ibidem. 2008, 54.

maioria dos municípios emancipados entre 1988 a 1997.

3.1.2.8 – A CONSTITUIÇÃO DE 1988.

A Constituição de 1988⁹⁵ elevou os municípios a uma categoria de ente federado como nunca na história republicana do Brasil. Eles tornaram-se pleno de direitos, como afirma Maniçoba⁹⁶, sendo mencionados na Carta Magna como parte integrante da Federação e como entidades autônomas, regidas por Lei Orgânica própria e não mais a partir de um legislador ordinário estadual.

Já em seu artigo primeiro, a Constituição de 1988 é muito clara, ao dizer que a federação brasileira é composta por União, estados e municípios, o que denota uma clareza solar em relação a relevância do município nesse contexto histórico. Assim descreve o texto constitucional:

Art. 1º 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 tem como fundamentos:
I–a soberania;
II–a cidadania;
III–a dignidade da pessoa humana;
IV–os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
V–o pluralismo político.
Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Em seu artigo 18 (§4º), consorciado com o artigo 30, é atribuído a competência para os estados criarem novos municípios, contribuindo, conforme Maniçoba⁹⁷ de forma definitiva para que uma maior fragmentação do território brasileiro ocorresse novamente. Para que um município fosse criado, incorporado ou emancipado, deveria haver uma lei estadual que assim determinasse, regulamentando a prática, além de consulta prévia da população do município por meio de plebiscito.

Segundo Tomio⁹⁸ (2002), a ampliação de direitos conquistados pelos municípios na Carta Magna de 1988, irá gerar um novo pacto federativo no Brasil, sem que haja correspondente em grau de autonomia em nenhum outro país do mundo com

95 BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, Distrito Federal: Senado, 1988.

96 MANIÇOBA, Regina de Souza. Urbanização e Qualidade de Vida nos Municípios da Amazônia Legal Criados Após 1988. 2006. 357 f. Tese (Doutorado em Política e Gestão Ambiental) Universidade de Brasília, UnB-DF.

97 MANIÇOBA, 2006, 12.

98 TOMIO, Fabricio Ricardo de Limas. A Criação de Municípios Após a Constituição de 1988. Revista Brasileira de Ciência Sociais. Vol. 17, n. 48, p. 61-89, fevereiro, 2002.

características políticas semelhantes à nossa.

Para esse autor, o constituinte originário, imbuído de um espírito democrático e calejado pelo autoritarismo verificado naquilo que ficou conhecido como “anos de chumbo”⁹⁹, onde foram suprimidas grande parte da autonomia dos estados e municípios, associou democratização com descentralização, interpretação comum a todos os políticos a época, independente do partido ou de seu matiz ideológico.

Outro fator apontado por Ferrari¹⁰⁰, que levou o Constituinte originário a descentralizar a autonomia estadual e municipal, foi a grave crise econômica a qual passava o Brasil à época. Assim, ao permitir que os entes federados tivessem mais autonomia, esses teriam mais agilidade de aplicar os recursos orçamentários onde eram mais necessários. É nesse cenário histórico que a Carta de 1988 ira minorar essas exigências da LC 1/67, permitindo aos estados a regulamentação da criação de municípios, o que levou a denominada febre emancipacionista, conforme descreve Maniçoba¹⁰¹. Para se ter uma ideia da explosão de municípios novos no Brasil, surgiram entre 1988 e 2000, um total de 1438 novos municípios, o que perfaz um percentual de 20% de todos as comunas existentes no Brasil hoje.

Tabela 1: Quantidade de Municípios no Brasil – 1940/2000

REGIÕES	ANOS						
	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2000
Norte	88	99	120	143	153	298	449
Nordeste	584	609	903	1376	1375	1509	1791
Sudeste	641	845	1085	1410	1410	1432	1668
Sul	181	224	414	717	719	873	1189
Centro-Oeste	80	112	244	306	317	379	463
TOTAL (Brasil)	1574	1889	2766	3952	3974	4491	5560

Fonte. IBGE e TSE apud Tomio (2002, p. 63)

Os estados que mais criaram estados foram o Piauí e Rio Grande do Sul, que praticamente dobraram a quantidade de municípios existentes, com o Maranhão apresentando um alto índice de emancipação. Já São Paulo e Sergipe, não apresentaram as mesmas discrepâncias dos outros estados.

⁹⁹ Anos em que se instalou um regime de exceção no Brasil, após o Golpe Militar de 1964, com forte repressão as liberdades civis. O período mais duro dos anos em que os militares comandavam o país foi justamente de 1967 a 1974.

¹⁰⁰ FERRARI, Sérgio. Criação de municípios e debate científico: entre mitos e métodos. Revista de informação legislativa: RIL, v. 53, n. 211, p. 55-80, jul./set. 2016. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/53/211/ril_v53_n211_p55>

¹⁰¹ MANIÇOBA, 2006, p. 47.

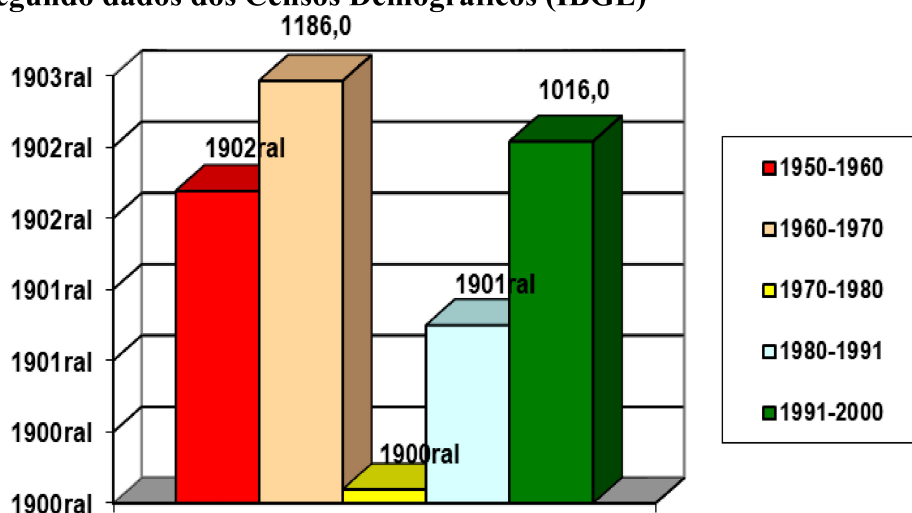
Para Tomio¹⁰² todo o processo emancipacionista tem a atuação de quatro atores envolvidos, que são 1) as lideranças políticas locais; 2) os eleitores; 3) os deputados estaduais; 4) o Executivo estadual. Ainda segundo esse autor, há

atores 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 novos municípios e as instituições que regulamentaram o processo legal das emancipações municipais. No entanto, a apreciação desses atores é restrita ao processo de decisão política estadual, pois é nesta esfera de governo que a decisão de criação de municípios é definida

pode-se afirmar que é consenso entre os autores lidos que os principais motivos que levaram os estados a criarem novos municípios são os interesses eleitoreiros e o acesso a cota do FPM. Segundo Ferrari¹⁰³ há três razões econômicas e políticas que levaram os municípios a se emanciparem. São elas:

- interesses político-eleitoreiros, voltados para a obtenção de votos, por parte dos defensores da emancipação, especialmente dos Deputados Estaduais, causa está a mais invocada;
- o fato de que muitos distritos carecem de serviços básicos, tais como água encanada, escolas, postos de saúde, iluminação pública e energia elétrica;
- numa visão oposta à anterior, a existência de uma infraestrutura de serviços tão satisfatória que já não se justifica a subordinação do distrito ao Governo Municipal a que pertence e para o qual contribui com recursos fiscais próprios.

Gráfico 1 – Número de municípios criados no Brasil por décadas, entre 1950 e 2000, segundo dados dos Censos Demográficos (IBGE)



Fonte: Maniçoba¹⁰⁴.

102 TOMIO, 2002, p.68

103 FERRARI, 2016, p.63

104 MANIÇOBA, 2006, p.15

O fato que é os tributos que são arrecadados pelos municípios, conforme determinação legal, como o IPTU, ISS, o IPVA (parte do que é arrecadado pelo Estado-membro) e o ICMS (proporcional ao valor adicionado gerado no município), além do ITR, não são suficientes para manter a máquina pública funcionando. É necessário que a União e estados transfiram recursos para que esses possam arcar com seus custos, como o FPM, parte do IPVA, ICMS¹⁰⁵ e do FUNDEF¹⁰⁶

O FPM foi criado em 1966, por meio da Lei nº 5.172, que trata do Sistema Tributário Nacional, sendo seus critérios redefinidos pela Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989. Antes quando se criava um novo município, o FPM era recalculado para todos os municípios do país, o que foi redefinido com a Lei em questão.

A partir da promulgação LC nº 62, em caso de nova urbe, esse fundo é redistribuído entre as cidades do estado a qual se está criando o novo município conforme determina o art.5º,

Art. 5º O Tribunal de Contas da União efetuará o cálculo das quotas referentes aos Fundos de Participação e acompanhará, junto aos órgãos competentes da União, a classificação das receitas que lhes dão origem.

Parágrafo único. No caso de criação e instalação de Município, o Tribunal de Contas da União fará revisão dos coeficientes individuais de participação dos demais Municípios do Estado a que pertence, reduzindo proporcionalmente as parcelas que a estes couberem, de modo a lhe assegurar recursos do Fundo de Participação dos Municípios – FPM ¹⁰⁷.

Para Bremaeker¹⁰⁸, “os percentuais de distribuição definidos pela Emenda nº 18 foram mantidos, [...] entretanto, surgia um novo critério para a sua distribuição. Criaram-se os coeficientes individuais de participação para os municípios, que eram definidos segundo o número de habitantes que cada qual possuía”. De acordo com essa emenda, a tabela de coeficientes do FPM se encontrava organizada da seguinte maneira:

¹⁰⁵ O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços é um imposto de competência dos Estados-membros e do Distrito Federal (proporcional ao valor adicionado gerado no município).

¹⁰⁶ O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEF está previsto na Lei 9.424/96.

¹⁰⁷ BRASIL. Lei Complementar no 62, de 28 de dezembro de 1989. Estabelece normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos dos fundos de participação e dá outras providências. Diário Oficial da União, 29 dez. 1989

¹⁰⁸ BREMAEKER, François e. J. de. A evolução do FPM: a principal fonte de recursos dos municípios. Revista de Administração Municipal, v. 40, n. 209, p. 77-90, out./dez. 1993.

Tabela 2 – Faixas de população dos municípios e os coeficientes do FPM

Faixa de população	Coefficiente do FPM
Até 2.000	0,2
De 2.001 a 4.000	0,4
De 4.001 a 6.000	0,6
De 6.001 a 8.000	0,8
De 8.001 a 10.000	1
De 10.001 a 14.000	1,2
De 14.001 a 18.000	1,4
De 18.001 a 22.000	1,6
De 22.001 a 26.000	1,8
De 26.001 a 30.000	2
De 30.001 a 36.000	2,2
De 36.001 a 42.000	2,4
De 42.001 a 48.000	2,6
De 48.001 a 54.000	2,8
De 54.001 a 60.000	3
De 60.001 a 68.000	3,2
De 68.001 a 76.000	3,4
De 76.001 a 84.000	3,6
De 84.001 a 92.000	3,8
Acima de 92.000	4

Fonte: Decreto-Lei nº 1.881/81, de 27.08.81 (BRASIL, 1981)
Disponível em Maniçoba, 106, p. 25

Ainda para Bremaeker¹⁰⁹, os municípios das regiões Norte, Nordeste e Centros dependem quase exclusivamente das transferências de tribunos, sendo relevante para 75% deles. Conforme o autor¹¹⁰,

Para os municípios de pequeno porte desta área, este grau de dependência se faz sentir em 66,7% deles. Entre os municípios de médio porte, o grau de dependência é ainda mais elevado: 79%. Apenas para os municípios de grande porte esta dependência se reduz, embora ainda seja bastante expressiva, envolvendo 38,1% deles

Para coibir os abusos praticados pelos estados federados, a União em 1996, aprovou uma Ementa Constitucional, a de número 15, que disciplinou a criação de novos municípios, onde essa faz uma série de exigências, como a de um plebiscito entre as populações afetadas, um estudo de viabilidade econômica. Assim de forma paradoxal, e muito semelhante a LC 01/1967, a federação cria um mecanismo que põe em xeque a divisão de receitas e, em última instancia o bem-estar das comunidades.

¹⁰⁹ Ibidem. 1993, 77.

¹¹⁰ Ibidem. 1993, 80.

A justificativa para a promulgação da EC 15/96, foi o caráter eleitoreiro que levavam a criações dos municípios, bem como o acesso fácil do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), a qual essas novas localidades tinham acesso. Aliás, vários autores apontam justamente o acesso a esse fundo federal, como o principal motivador para a febre emancipacionista.

Mesmo com a promulgação da EC 15/96, que ainda carece de regulamentação, o que se observou é que muitos municípios ainda foram criados (um total de 57), sendo que esses foram questionados no Supremo Tribunal Federal, que tornou sem efeito a Lei estadual que os criou.

Até o ano de 2008, várias Ações Diretas de Inconstitucionalidade foram propostas no Superior Tribunal Federal (STF), onde destacamos a de ADIN por omissão, impetrado pelo estado do Mato Grosso, a ADIN nº3682/MT111, e a ADIN nº 2240/BA. Na primeira o estado do Mato Grosso solicita que diante da omissão do legislador em regulamentar a EC 15/96, que o STF determine uma data para que tal procedimento ocorra. No caso baiano, houve questionamento sobre a legalidade da Lei estadual de nº 7.619/00 que criou o município de Luis Eduardo Magalhães¹¹².

Para legalizar a situação dos municípios considerados como putativos, o Congresso promulgou em 2008, uma nova ementa, a de número 57, que institui nos Atos das Disposições Transitórias (ADCT 96), que legaliza todos os municípios criados até 2006. A grande questão posta pelos críticos é que a criação de municípios divide ainda mais o minguado orçamento e as finanças públicas, já que a lei que instituiu o FPM, é categórica em afirmar que essa passa a ser dividida entre todos os municípios do estado onde essa nova localidade foi criada.

No próximo Capítulo, descreveremos o processo de criação das cidades escolhidas na pesquisa, e os resultados políticos, econômicos e sociais que resultaram dessa autonomia conquistada.

4.0 MUNICIPIOS SELECIONADOS - CARACTERÍSTICAS POLÍTICAS E SÓCIOECONOMICAS

111 O relator foi o Ministro Gilmar Mendes, que determinou a Presidência da Câmara dos Deputados, que em um prazo de 18 meses a EC 15/96 fosse regulamentada.

112 O Ministro Eros Grau, relator da ADIN, declara em razão da materialidade, sua decisão é que o município, que é dotado de autonomia desde que foi criado, não é possível anulá-la. Cria-se o termo município putativo, ou seja, embora o município seja ilegítimo, existe a suposição de legitimidade de boa-fé.

Nesse capítulo faremos uma descrição sucinta das cidades abordadas nessa pesquisa, com ênfase nos dados estatísticos socioeconômicos, como IDH-M, o Índice de Gini, taxa de Mortalidade infantil, quantidade de pessoas atendidas por saneamento básico.

Nossa hipótese é que esses municípios foram emancipados para atender os interesses eleitoreiros de uma parcela da elite política local, bem como para se ter acesso ao repasse do FPM. Essa tese vai na contramão do que defende Bremaeker 113, de que as novas emancipações são fruto de demandas socioeconômico não atendidas pelos antigos municípios sede.¹¹⁴

Em decorrência de nossa hipótese, daremos especial atenção a questão das finanças municipais, enfocando o que foi repassado pela União e estados as prefeituras, e como e de que forma esse dinheiro foi gasto no município.

Nossa pesquisa pode ser classificada como qualitativa e descritiva com viés analítico, com a utilização do método multicaso, conforme Parolin¹¹⁵, já que conforme a autora, essa “possibilita levantar evidências relevantes e de maior confiabilidade se comparado aos estudos de casos únicos”.

Já no caso da pesquisa descritiva, Parolin¹¹⁶, “não procuram explicar alguma coisa ou mostrar relações causais, como as pesquisas de caráter experimental [...], buscam informação necessária para a ação ou predição [...], não respondem bem o porquê, embora possam associar certos resultados a grupos de respondentes”, sendo, portanto, essenciais para apreender e analisar fenômenos sociais.

Também faremos uma descrição sucinta de como ocorreram as eleições municipais nos locais escolhidos no ano de 2016, com dados estatísticos gerais sobre os eleitos, a quantidade de eleitores¹¹⁷ e partidos que consagraram prefeitos e vereadores nas urnas.

4.1 O MUNICÍPIO DE LUIS EDUARDO MAGALHÃES – BA

O município de Luís Eduardo Magalhães¹¹⁸ surge nos anos 1980 em decorrência da

113 BREMAEKER, 1993,78.

114 Em pesquisa com 500 novos municípios emancipados, Bremaeker afirma que as principais motivações para as emancipações são: “o descaso por parte do município de origem; a existência de forte atividade econômica local; grande extensão do município de origem; e grande aumento da população”. No entanto Maniçoba (1996, p. 26) argumenta que a pesquisa “foi realizada somente com uma pequena parcela dos novos municípios criados, 62 prefeituras, que perfazem uma amostra de 12,4 % dos novos municípios instalados entre 1980-1990, não refletindo assim, a total realidade”.

115 PAROLIN, Sonia Regina Hierro. Estudos Multicasos em Atividades Inovativas. Revista de Administração. São Paulo, v.48, n.3, p.608-620, jul./ago./set. 2013, p.613.

116 Ibidem, 2013, p. 614,

117 Optou-se por dividi-los por gênero e escolaridade, e não por raça e posição social.

política da União de expansão da fronteira agrícola em direção ao Centro-Oeste do Brasil, nas regiões onde predominam o Bioma Cerrado, com o intuito de colonizá-lo, com oferta de terras baratas, com o intuito de amenizar as demandas por reforma agrária no Brasil,¹¹⁹ sendo este desmembrado do município de Barreiras.

Assim, a margem da BR 242, com a BR 020, na mesorregião do Oeste baiano, surge a localidade de Mimoso do Oeste (futura Luís Eduardo Magalhães), distante 995 km de Salvador, capital da Bahia, e 540 Km de Brasília, a cidade fica na posição ideal para o escoamento da exportação de grãos, já que fica muito próximo ao Porto de Salvador.

O empreendimento que deu origem a LEM foi a instalação de um posto de gasolina, no Km 90, da BR 020, de nome Posto Mimoso, em 1982. Como havia um fluxo constante de veículos no local, devido a ocupação do território pelo agronegócio, o proprietário resolveu ampliar o atendimento, passando a comercializar mercadorias.

Em 1984, a empresa colonizadora e administradora Vale do Rio Grande (CARIG), criou um empreendimento mobiliário, denominado de loteamento Rancho Grande, próximo ao Posto Mimoso, que atraiu ainda mais pessoas para o local, ganhando status de povoado.

Em 1997, a Associação de Moradores de Mimoso do Oeste (AMMO), fez pressão junto a Prefeitura de Barreiras, município vizinho, e conseguiu, por meio da Lei de nº034, que fosse considerada distrito pela cidade citada.

Em 30 de março de 2000, um projeto da então Deputada Jusmari Oliveira do Partido da Frente Liberal (PFL),¹²⁰ de número 7.619, eleva o então distrito, já denominado de Luís Eduardo Magalhães (nome dado em homenagem ao já falecido Luís Eduardo Magalhães) a categoria de município, que hodiernamente possui 60.105 habitantes, com uma densidade demográfica de 14, 92 hab/Km².

Contra a emancipação do município em tela, foi impetrada no Supremo Tribunal Federal, a ADIN de número 2.240/BA, pois ao ser criado não seguiu o que determinava a EC 15/96. O supremo, conforme nos informa Cintra,¹²¹ determinou a inconstitucionalidade da Lei que emancipou o município, mas sem “ atribuição dos efeitos de nulidade, mantendo sua vigência pelo prazo de vinte e quatro meses até que o

118 Doravante adotaremos a terminologia LEM para se referir ao local.

119 MANON, Fabiano et al. Expansão da Fronteira Agrícola e Reordenação Territorial. II Simpósio Nacional de Geografia Agrária – II Simpósio Internacional de Geografia Agrária Jornada Ariovaldo Umbelino de Oliveira – Presidente Prudente, novembro de 2005

120 Recentemente o Partido mudou sua nomenclatura para DEM (Democratas).

121 CINTRA, Darci de Farias. O Caso de Luís Eduardo Magalhães e o Risco de Admissão de uma Constitucionalidade Superveniente. Revista da Faculdade de Direito de Caruaru / Ascens – Vol.42 Nº 1 – Jan - Jun/2010.

legislador estadual estabelecesse novo regramento para o município”.

Para o relator, o Ministro à época Eros Grau, a criação do município já tinha produzido coisas concretas, “sedimentando as relações reais decorrentes de sua criação”^{122.}, já que o tribunal não teria o condão de fazer desaparecer o município e os efeitos por ele já concretizados.

Assim se pronuncia o relator em seu parecer sobre a ADIN:

o município de Luís Eduardo Magalhães existe, de fato, como ente federativo dotado de autonomia municipal, a partir de uma decisão política. Esta realidade não pode ser ignorada. Em boa-fé, os cidadãos domiciliados no município supõem seja juridicamente regular a sua autonomia política. [...] por isso esta corte não pode limitar-se à prática de um mero exercício de subsunção. Cumpre considerarmos prudentemente a circunstância de estarmos diante de uma situação de exceção e as conseqüências perniciosas que adviriam de eventual declaração de inconstitucionalidade da lei estadual.¹²³

A cidade hoje é um polo dinâmico do agronegócio¹²⁴, para lá se dirigiram as grandes empresas do ramo, como a americana John Deere¹²⁵, e a francesa Louis Dreyfus¹²⁶. Essa pujança alavancada por esse setor da economia, atraiu inúmeros profissionais liberais, prestadores de serviços e agricultores, principalmente vindo do Sul do Brasil (gaúchos em sua maioria), com a intensão de criar um território gaúcho na região¹²⁷.

Além dos sulistas, atraídos por terras baratas, houve também um fluxo migratório de nordestinos, que para lá foram atrás de trabalho nas fazendas de soja, bem como na construção de condomínios que surgiam.

Devido a esse dinamismo econômico, a cidade, conforme Filho¹²⁸, possui hoje o oitavo maior PIB da Bahia, sendo o sexto em renda *per capita* do estado, resultado de um PIB per capita de R\$ 46. 057,60, que quase o dobro do que é verificado no país nos mesmos anos.

122 CINTRA, 2010, P. 34.

123 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). ADI 2.240/BA. Rel. min. Eros Grau. j. 09/05/2007. DJ, 03/08/2007. p. 00029

124 COURA, Kalleo. Por que Luís Eduardo Magalhães é a cidade que mais cresce no Brasil. Revista Veja, 23 maio 2014. disponível em <https://veja.abril.com.br/brasil/por-que-luis-eduardo-magalhaes-e-a-cidade-que-mais-cresce-no-brasil/>. acesso em 15 de maio de 2018.

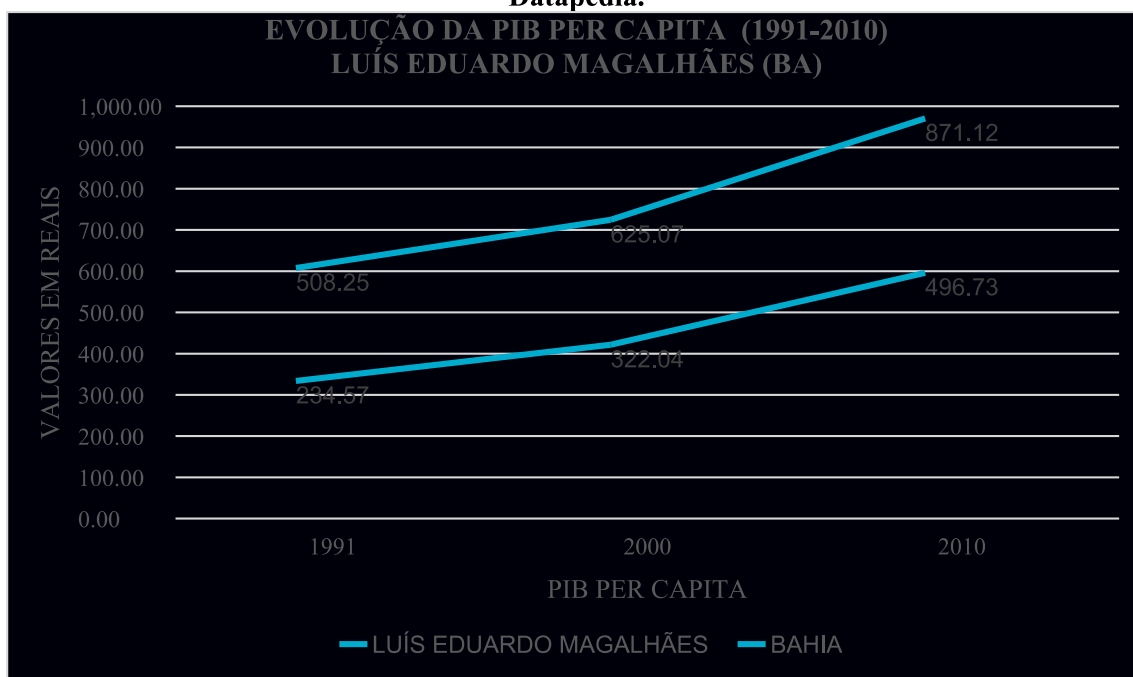
125 Fabricante de máquinas agrícolas, como tratores e colheitadeiras. Sua origem ocorre em Illinois, nos Estados Unidos, no século XIX.

126 Processadora de alimentos de origem francesa.

127 HAESBAERT, Rogério. (1995 apud. FILHO, Jorge Ney Valois Rios. Segregação Socioespacial na Cidade do Agronegócio de Luís Eduardo Magalhães (BA). 2012. 208 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) Universidade Federal da Bahia, UFBA-BA.)

128 FILHO, 2012, p.78.

Gráfico 2 – Evolução do PIB per capita de Luís Eduardo Magalhães, segundo o site Datapedia.



Fonte: site Datapedia¹²⁹. Adaptado pelo autor

Essa situação favorável em sua economia fez com que o município tenha uma das melhores rendas per capita do estado, passando de R\$ 508,25 no início dos anos 90, do século XX, para R\$ 871,20 em 2010, com crescimento anual, conforme o PNUD,¹³⁰ de 2,88%, o que levou ao declínio dos mais pobres (renda inferior a R\$ 140) de 40,52% em 1991 para 10,52%.

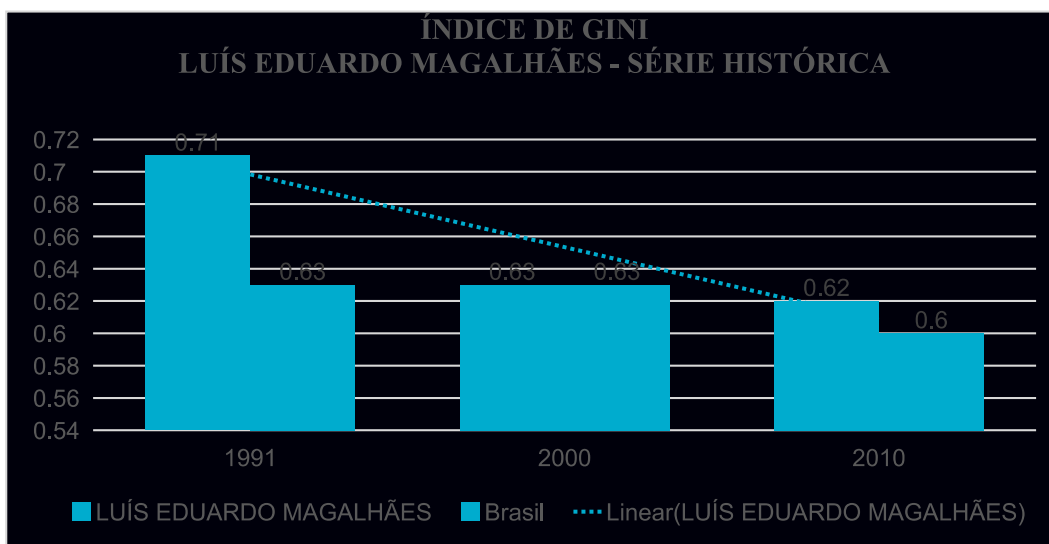
O valor da renda per capita encontrada em LEM é o dobro da média encontrada em todo território baiano, levando o Índice de Gini a declinar de forma significativa durante esse período, elevando o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) a 0,716, que é considerado alto pelo PNUD¹³¹, conforme se pode verificar nos gráficos abaixo.

¹²⁹ DATAPEDIA. <http://www.datapedia.info/public/cidade/3858/ba/luis-eduardo-magalhaes#renda>. Acesso em 12 de maio de 2018.

¹³⁰ ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. PNUD; IPEA; Fundação João Pinheiro, 2003.

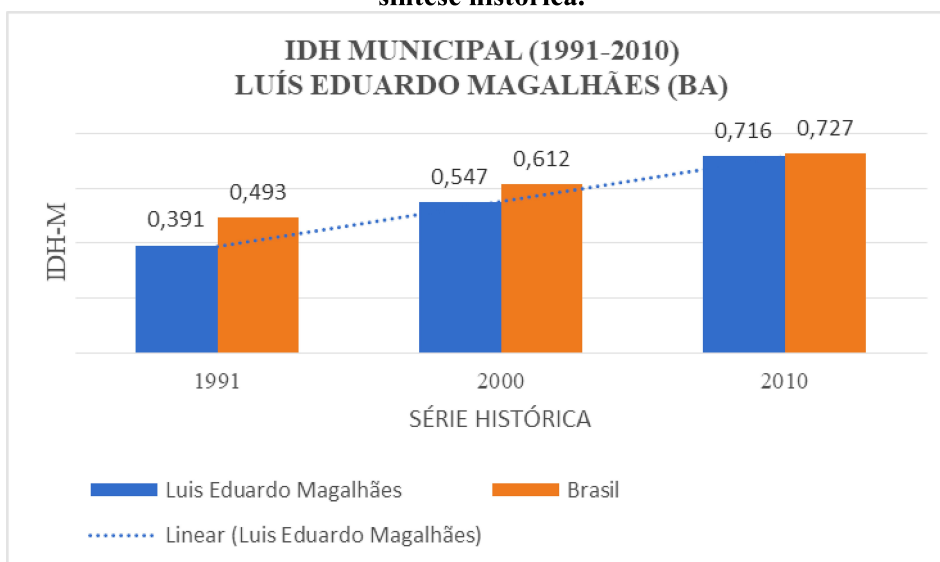
¹³¹ Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

Gráfico 3 – Índice de Gini do município de Luís Eduardo Magalhães – síntese histórica.



Fonte: Datapedia adaptado pelo autor.

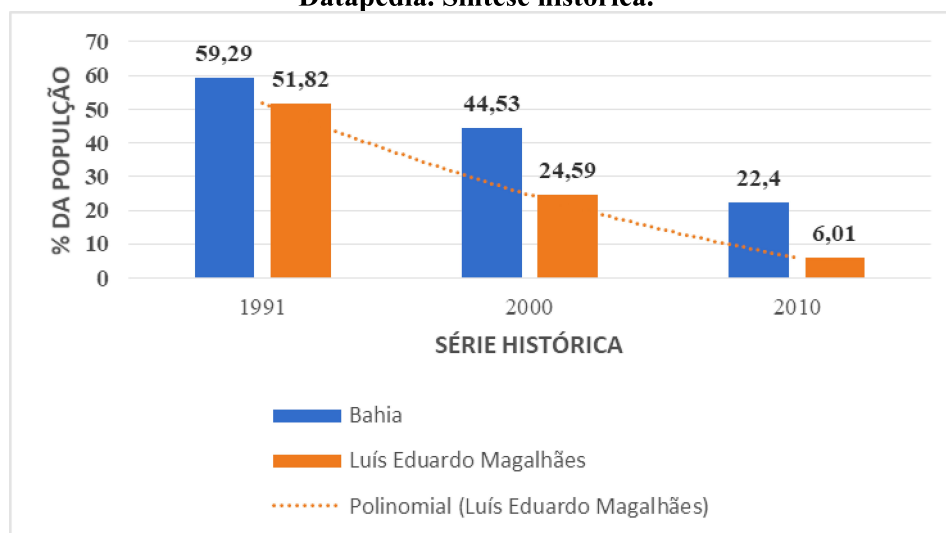
Gráfico 4 – IDH-M do município de Luís Eduardo Magalhães, segundo o site Datapedia – síntese histórica.



Fonte: Datapedia adaptado pelo autor.

Outro ponto a ser ressaltado sobre essa elevação da renda, é a quantidade de domicílios com banheiros e água encanada, que, por mais simples que possa parecer, é um dado relevante para a análise sobre o desenvolvimento econômico, conforme o Instituto Trata Brasil. Pode-se argumentar ainda que esse dado é relevante, na medida que uma variável entre crescimento econômico e o grau de urbanidade de uma cidade.

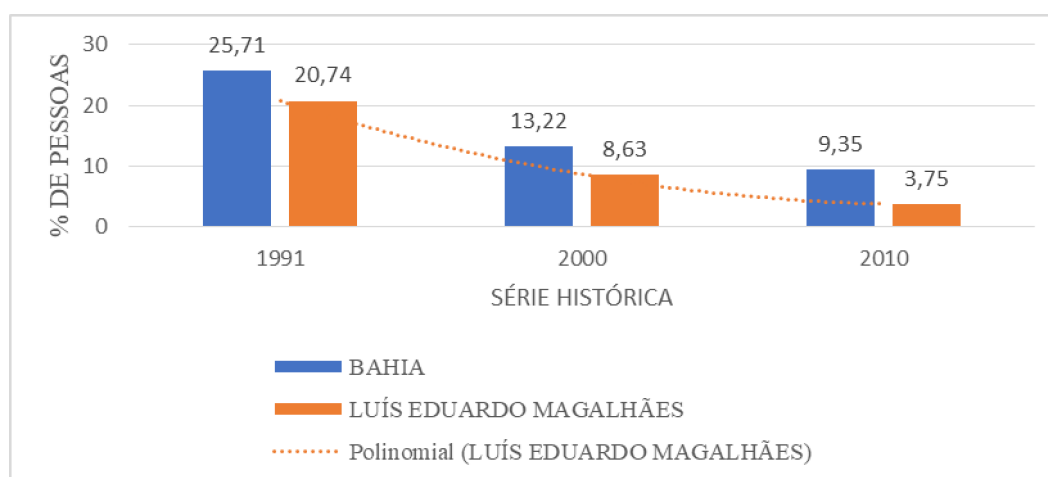
Gráfico 5 – Percentual da população sem banheiro e água encanada, segundo o site Datapedia. Síntese histórica.



Fonte: Datapedia adaptado pelo autor.

O saneamento do município evoluiu de forma proporcional ao aumento da riqueza, decrescendo o número de casas sem acesso a esgotos sanitários na cidade, conforme se observa no gráfico abaixo.

Gráfico 6 – Evolução percentual de pessoas em domicílios com abastecimento de água e esgotamento santário inadequados (1991-2010), segundo o site Datapedia. Síntese histórica.



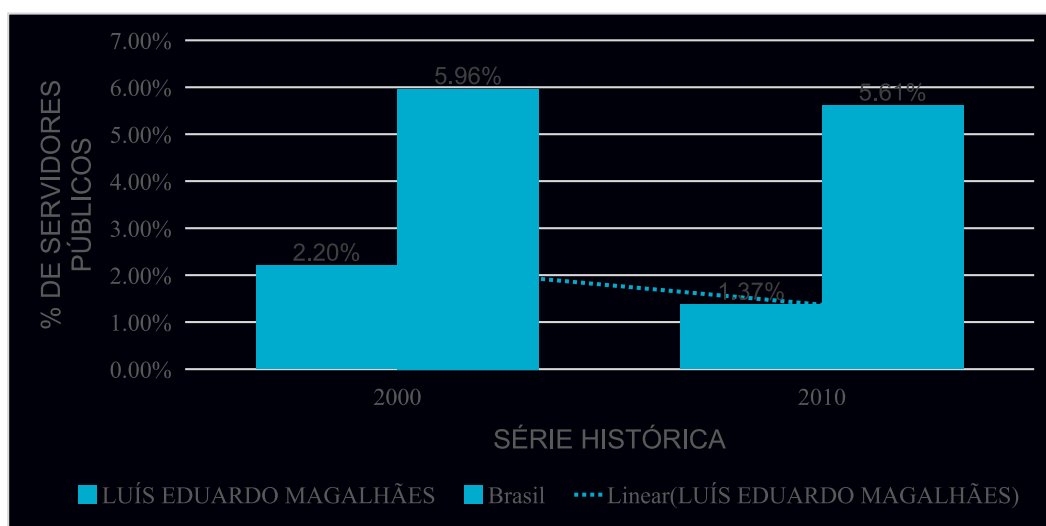
Fonte: Datapedia adaptado pelo autor.

O fato é que apesar de todos os dados positivos na melhoria de qualidade da população, as finanças públicas ainda não estão equilibradas. O quadro contábil entre receitas e despesas mostra que o município, com relação a gasto com pessoal, se encontra próximo al limite prudencial, conforme o artigo 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal¹³²

, pois gasta 51,30% do orçamento com pessoal.¹³³

Curiosamente o número de servidores públicos na ativa, na Prefeitura de LEM decresceu durante os dez anos da média histórica, caído para 1,37% em 2010, o que faz supor que parte dos 105.000.000, que grande parte desses recursos são gastos com previdência social dos servidores inativos.

Gráfico 7 – Evolução de trabalhadores no setor público em Luís Eduardo Magalhães (BA), segundo o site Datapedia. Síntese histórica.

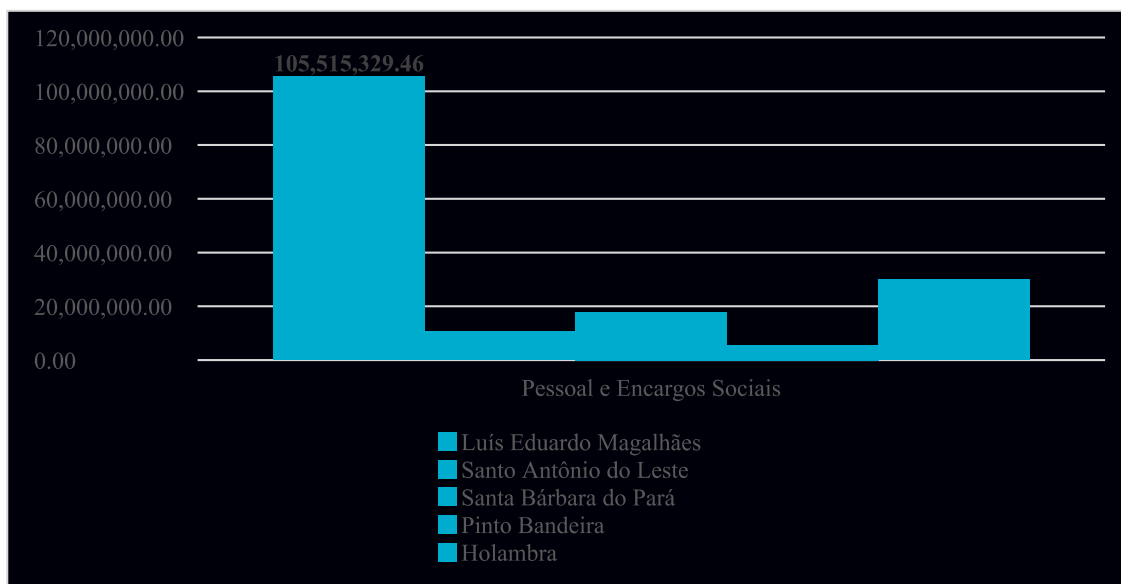


Fonte: Datapedia adaptado pelo autor.

132 BRASIL Lei Complementar nº 101 de 04 maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal. Brasília, 2000, maio 2000.

133 O limite, segundo o artigo 19, inciso II é de 60% do orçamento para a prefeituras.

Gráfico 8 – Despesa com pessoal. Quadro comparativo entre as prefeituras pesquisadas no ano de 2016.

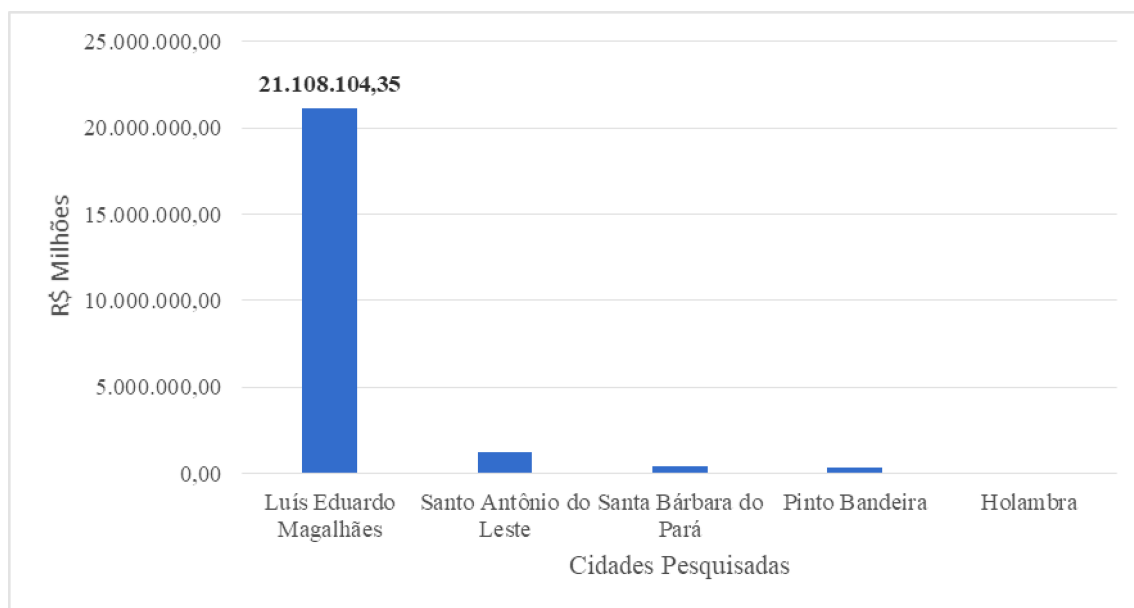


Fonte. Compara Brasil adaptado pelo autor.

Para custar suas despesas, a receita do município é composta de impostos pagos pelos munícipes, como por exemplo o IPTU, e transferências estaduais e federais. No caso de LEM o que se percebe, é que apesar de todo crescimento econômico proporcionado pelo agronegócio, sem os recursos do estado e da União, a prefeitura não teria como arcar nem os salários dos servidores do município, e muito menos investir em suas obrigações constitucionais e não constitucionais.

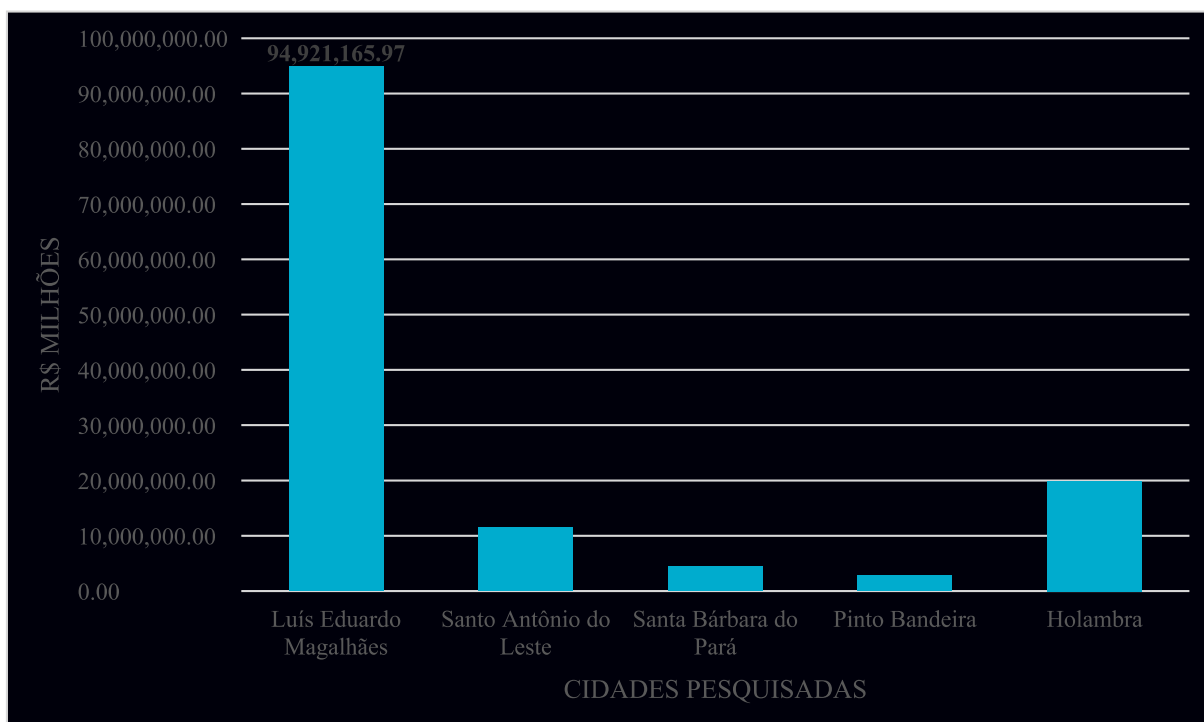
O FPM, por exemplo tem um incremento em seu valor repassado de forma considerado nos últimos anos, complementado substancialmente os recursos financeiros do município em tela. Isso explicasse pelo aumento populacional do local, já que a parcela do fundo está ligada diretamente a essa variável, como se pode verificar nos gráficos abaixo.

Gráfico 9 – Quadro comparativo de tributos municipais (IPTU, IRRF, ITBI e ISS) dos municípios pesquisados no ano de 2016.



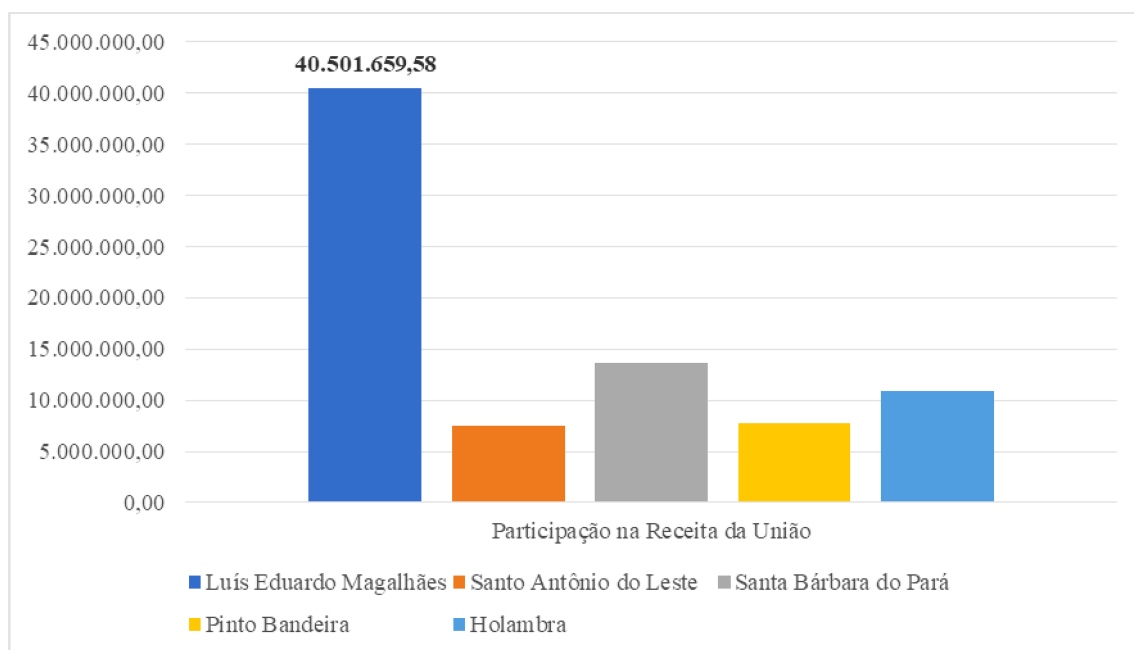
Fonte: Compara Brasil adaptado pelo autor

Gráfico 10 – Quadro comparativo da participação na receita dos estados (ICMS, IPVA, IPI exportação e CIDE) no ano de 2016.



Fonte: Compara Brasil adaptado pelo autor

Gráfico 11 – Quadro comparativo na receita da União (FPM, ITR E IOF-ouro) nos municípios pesquisados no ano de 2016.



Fonte: Compara Brasil adaptado pelo autor.

Gráfico 12 – Valor do FPM repassado ao município de Luis Eduardo Magalhães, segundo o IBGE. Síntese histórica



Fonte: Compara Brasil adaptado pelo autor

Nota-se no quadro acima dois aspectos. O primeiro é um salto nas transferências entre 2006 e 2008, pois esse período corresponde exatamente ao período do aumento da demanda por commodities no mercado internacional, o que levou o Brasil, e principalmente LEM, a um maior crescimento em sua economia.

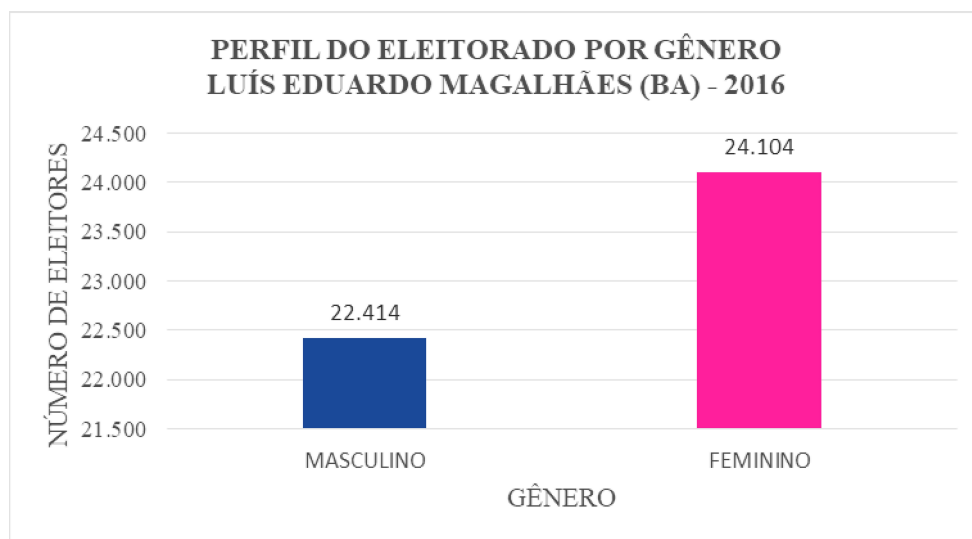
O segundo ponto, é a queda nas transferências desse fundo no ano de 2009, época à qual a crise do econômica global chega com toda sua força ao território brasileiro, levando o preço das commodities a caírem no mercado.

No aspecto político, LEM tem aumentado de forma substancial a quantidade de eleitores, desde sua primeira eleição, nos anos 2000, onde votaram apenas 9.412 eleitores cadastrados pela Justiça Eleitoral¹³⁴,

Em 2016, esse número havia dado um salto para 46.518 eleitores. Fica claro é esses números refletem de forma cabal o intenso fluxo migratório, que se dirigiu a cidade nos 16 anos que separam uma eleição da outra.

Esses eleitores são compostos em sua maioria por mulheres, com baixa escolaridade (ensino médio ou fundamental), com uma faixa etária entre os 25 a 45 anos. Os dois últimos dados refletem bem a intensa migração de nordestinos, pobres e em busca de trabalho no campo ou construção civil.

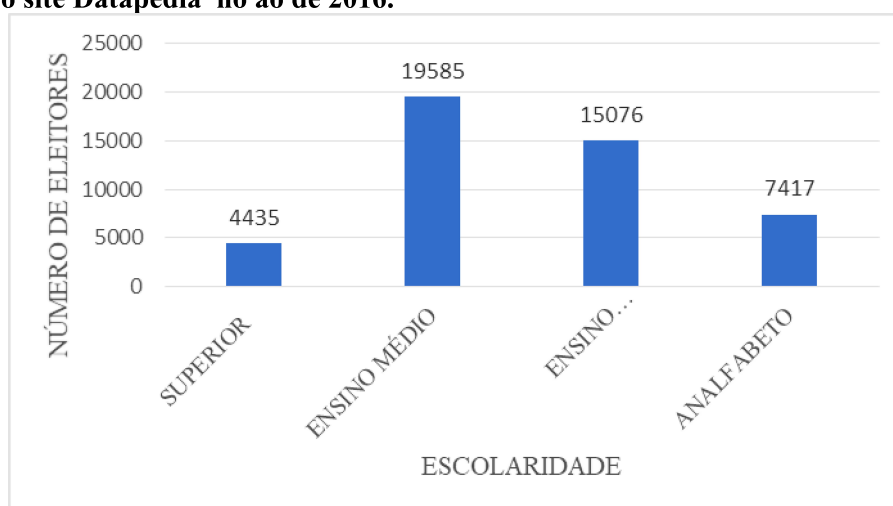
Gráfico 13 – Perfil do eleitorado por gênero em Luís Eduardo Magalhães, segundo o TSE no ano de 2016.



Fonte: Datapedia adaptado pelo autor.

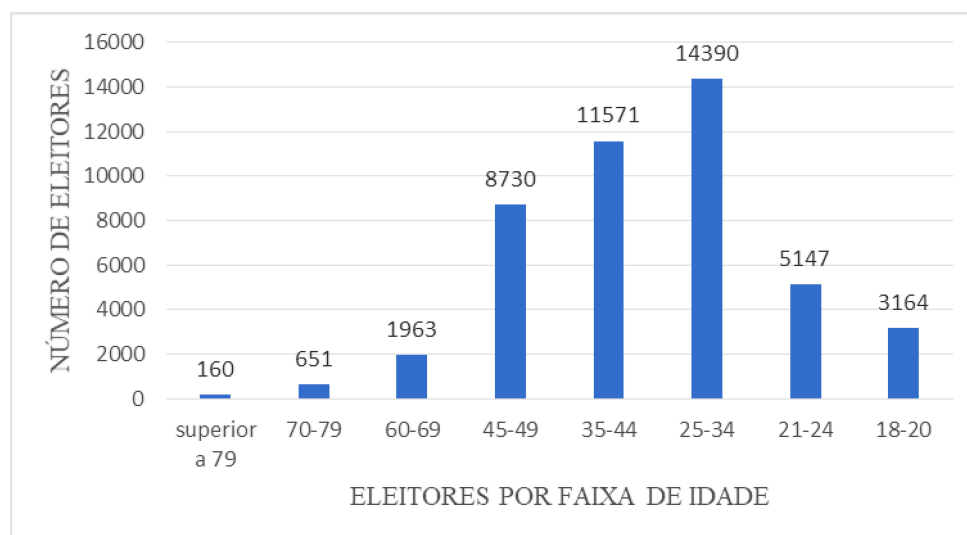
¹³⁴ RODRIGUES, Fernando. Eleições 2000-estatísticas do eleitorado. Disponível no site <http://www1.uol.com.br/fernandorodrigues/arquivos/eleicoes00/estatistica/bahia.shl>. Acesso em 12 de maio de 2018.

Gráfico 14 – Total de eleitores por grau de instrução em Luís Eduardo Magalhães, segundo o site Datapedia no ano de 2016.



Fonte: Datapedia adaptado pelo autor.

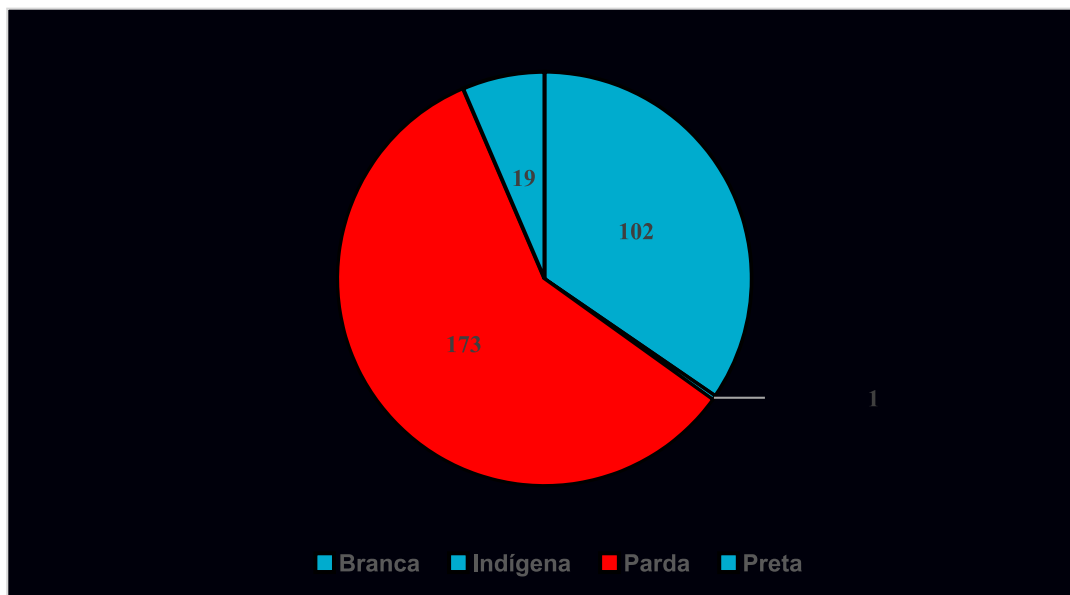
Gráfico 15 – Total de eleitores por faixa etária em Luís Eduardo Magalhães, segundo o site Datapedia no ano de 2016.



Fonte: Datapedia adaptado pelo autor.

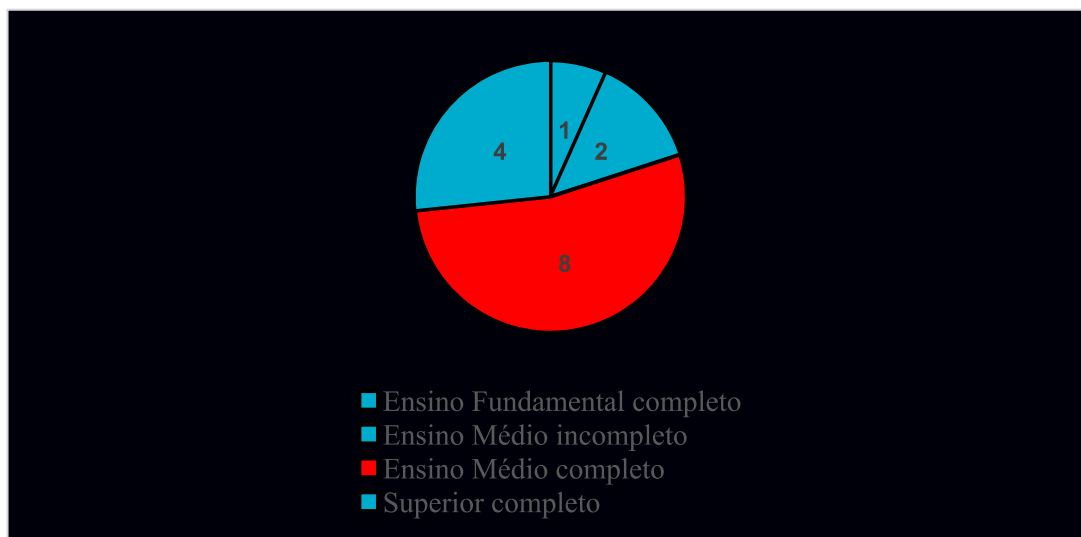
Com relação aos candidatos das últimas eleições municipais em 2016, percebe-se que esse é composto de brancos em sua maioria, com grau de instrução no ensino médio, e com idade variando entre 30 e 54 anos.

Gráfico 16 – Quantitativo de candidatos por cor/raça nas eleições para o legislativo em Luís Eduardo Magalhães, no ano de 2016.



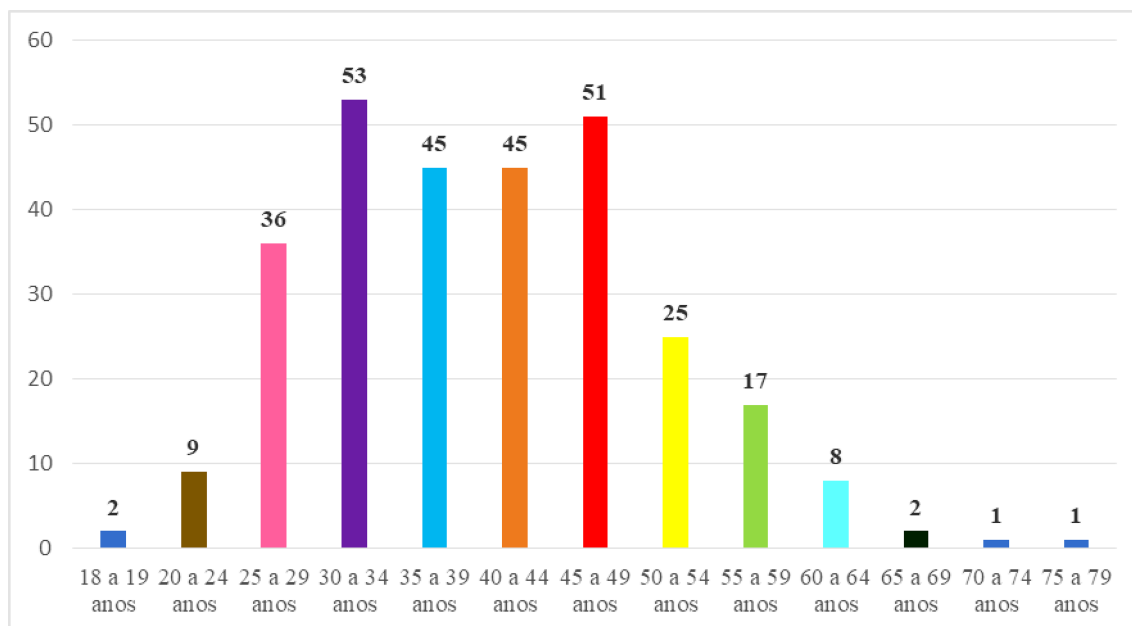
Fonte: TSE

Gráfico 17 – Quantitativo de candidatos eleitos ao Legislativo por grau de instrução em Luís Eduardo Magalhães, nas eleições de 2016.



Fonte: TSE

Gráfico 18 – Quantitativos de candidatos ao Legislativo por faixa etária nas eleições de 2016 na cidade de Luís Eduardo Magalhães.



Fonte: TSE

O primeiro Alcaide eleito, nos anos 2000, foi o senhor Oziel de Oliveira (reeleito em 2004 e 2016), que encampou, junto com outros políticos locais, o processo de emancipação, sendo a ligado ao Sindicato dos Produtores Rurais do território onde se localiza a cidade de LEM.

Suas primeiras ações foram direcionadas para a promoção econômica do território em questão, com ações de marketing para promoção da cidade junto aos setores ligados ao agronegócio e a implantação do Bahia *Farm Show* (chamava-se à época Agrishow Luís Eduardo Magalhães), que é uma feira internacional do agronegócio, que ocorre entre 28 de maio a 01 de junho, e que em 2018 movimentou R\$ 1. 891 bilhões de reais em negócios ligados ao setor.

Ressalta-se que o senhor Oziel Oliveira, que se encontrava exercendo o cargo de Deputado Estadual, atualmente ocupa a vaga de Prefeito de LEM, pelo PDT (já pertenceu aos quadros do PP), sendo eleito com 51,54% dos votos válidos (18. 825) em um pleito que deve 95,59% dos votos validados (36.524), com 25% de votos em brancos e 3,06% de votos nulos.

Entre os vereadores eleitos em 2016, destacamos que todos são do sexo masculino, em um total de 15135, sendo que cinco desses foram reeleitos, com ensino médio e brancos,

135 O curioso é que na primeira eleição em LEM, foram eleitas três vereadoras, em um total de nove. No

em sua maioria, conforme dados disponíveis no Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

4.2 O MUNICÍPIO DE SANTO ANTONIO DO LESTE – MT

O processo de colonização da região onde hoje se localiza o município de Santo Antônio do Leste, ocorre nos início dos anos 1960, se intensificando nos anos 1970. Da mesma forma que Luís Eduardo Magalhães, no estado da Bahia, o município mato-grossense, que se localiza na região Nordeste de Mato Grosso, surge na fronteira da expansão da fronteira agrícola em direção ao Cerrado brasileiro, com a venda a preços módicos de terras, principalmente para famílias do Sul do Brasil.

A primeira tentativa do município de Santo Antônio do Leste, se desmembrando do município de São Joaquim do Rio Manso, ocorre, primeira vez, em 05 de setembro de 1995, por meio do Decreto Legislativo de número 2.888.

No entanto essa emancipação foi considerada ilegal pela Procuradoria Regional Eleitoral, por não cumprir o requisito determinado pela Lei Complementar de número 23/1992, inciso II, do estado de Mato Grosso, que exigia, à época, que o quantitativo de eleitores correspondesse a 30% do total de habitantes existente na localidade.

Em novembro de 1997, foi convocado um novo plebiscito, para novamente se iniciar um novo processo de emancipação, que irá culminar com sua criação determinada pela Lei Estadual de número de 28 de janeiro de 1998.

O território, que hoje tem uma população de 3.754 habitantes, com densidade demográfica de 1.04 hab/Km² segundo o IBGE, é área de expansão do agronegócio, sendo a economia da região baseada na venda de commodities, como soja e criação de bovinos, mas ainda muito distante da pujança de LEM.

Essa falta de dinamismo econômico se traduz em um IDH-M entre médio, ficando entre 0,600 e 0,699), segundo o Atlas de Desenvolvimento Humano do PNUD¹³⁶. Esse índice já foi pior no início dos anos 1990, quando era de apenas 0,371, havendo, portanto, um crescimento de 76,55% entre 1991 a 2010, superior ao verificado no estado, que foi de apenas 47%.

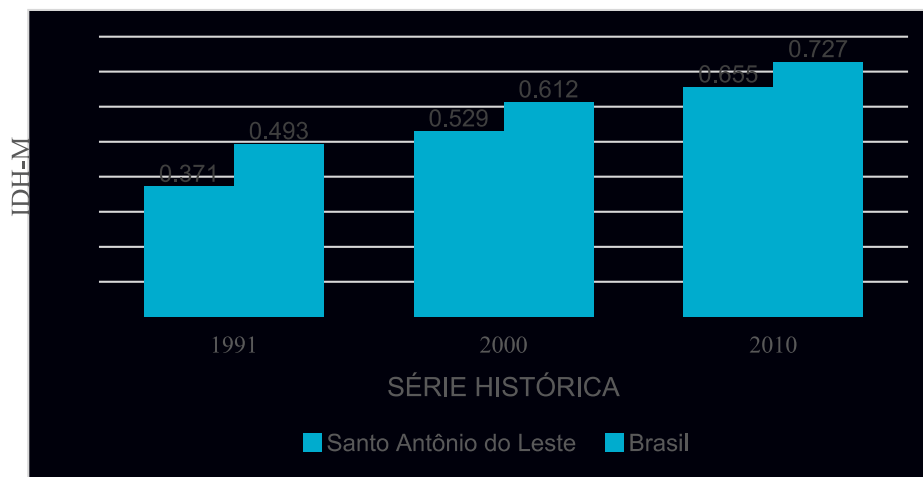
Uma das explicações para esse baixo desenvolvimento no início do surgimento da cidade, era a falta de escolas de ensino básico, fundamental e médio, que obrigava as

pleito seguinte foram eleitas duas, sendo uma, a vereadora Lidia Keterine S. Rios, reeleita vereadora em 2004 e 2012, e vice-prefeita em 2008.

136 ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. PNUD; IPEA; Fundação João Pinheiro, 2003

famílias a enviarem seus filhos para os municípios próximos, como o de Barra do Garças, estado de Mato Grosso.

Gráfico 19 – IDH-M do município de Santo Antônio do Leste, segundo o site Datapedia. Síntese histórica.



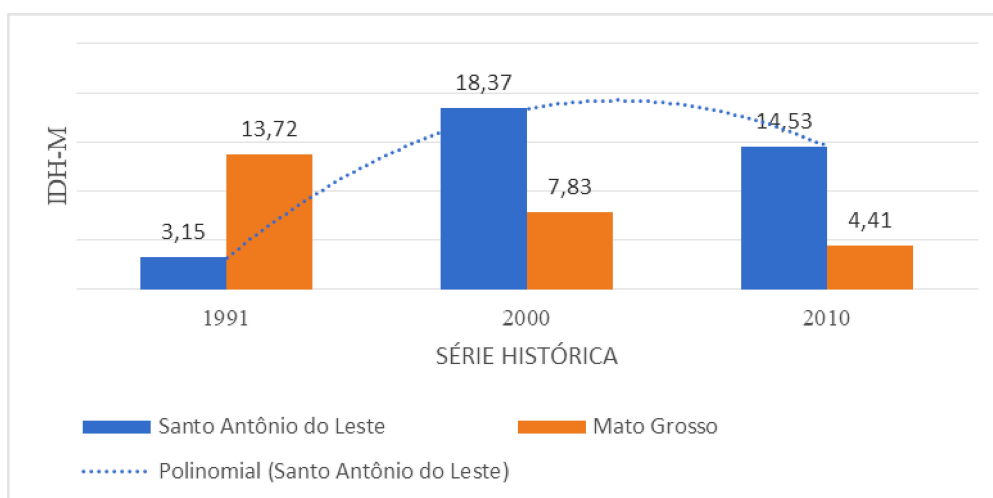
Fonte: Datapedia.

No tocante a distribuição de renda e seu Índice de Gini, são considerados baixos mesmo comparados com os padrões regionais. Essa situação das pessoas nas faixas mais baixas do estrato econômico, que ao contrário do início da emancipação, em vez de declinar fez foi aumentar de maneira exponencial. Uma das explicações para esse fato deve-se ao aumento das migrações para a urbe, que eleva a população, alterando esse índice.

O fato é que as pessoas que se encontra nos estratos mais pobres da população, que se sentem alijadas dos louros auferidos pelo agronegócio, situação inversa ao do estado, que nos últimos vinte anos, viu seu percentual de extremamente pobres declinar de forma acentuada, como se pode verificar nos gráficos abaixo.

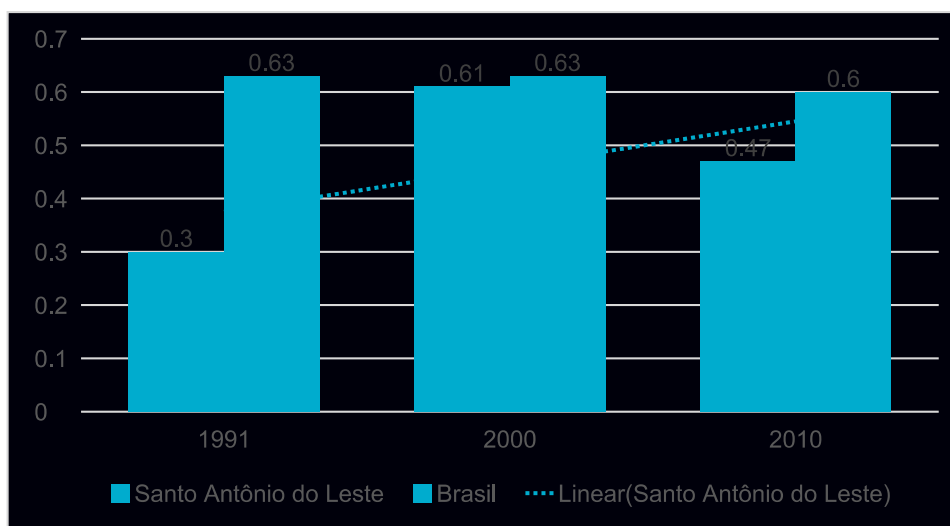
O que se observa no município é uma enorme e crescente desigualdade de renda, já que o crescimento da renda não condiz com o aumento do PIB per capita, que pode ser considerado alto para os padrões brasileiros, que fica em torno de R\$ 26 mil, enquanto o verificado no território é de R\$ 77 mil, como podemos demonstrar em gráfico abaixo.

Gráfico 20 – Evolução da população abaixo da linha da pobreza em Santo Antônio do Leste, segundo o site Datapedia. Síntese histórica



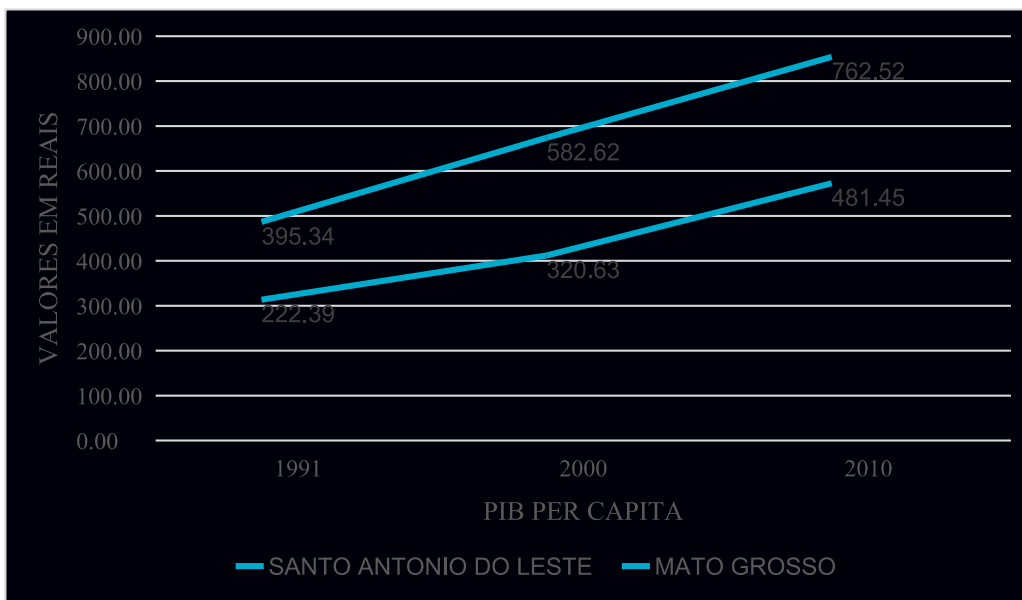
Fonte: Datapedia.

Gráfico 21 – Índice de Gini na cidade de Santo Antônio do Leste, segundo o site Datapedia. Síntese histórica.



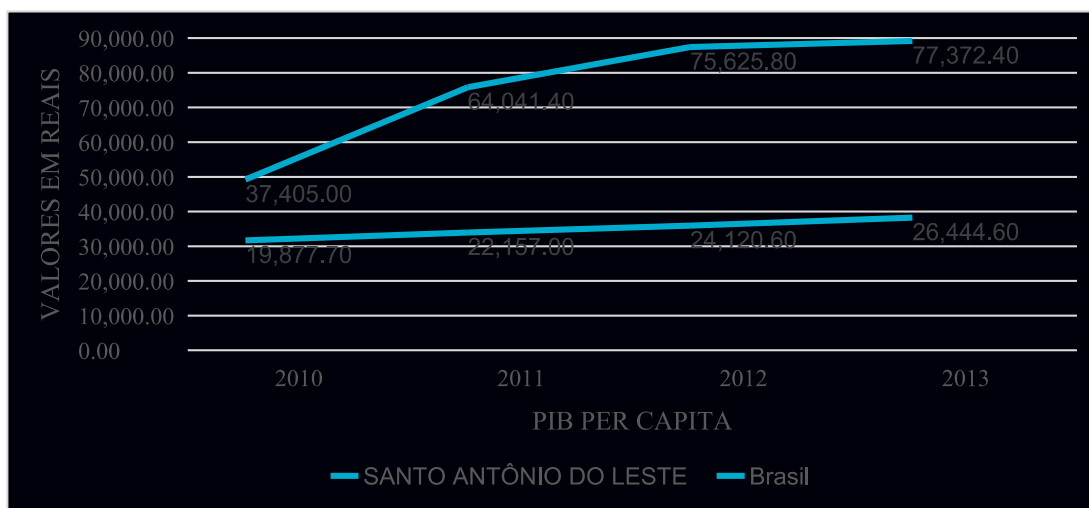
Fonte: Datapedia

Gráfico 22 – Evolução da renda per capita em Santo Antônio do Leste, segundo o site Datapedia. Síntese histórica.



Fonte: Datapédia

Gráfico 23 – Evolução do PIB per capita em reais na cidade de Santo Antônio do Leste, segundo o site Datapédia. Síntese histórica

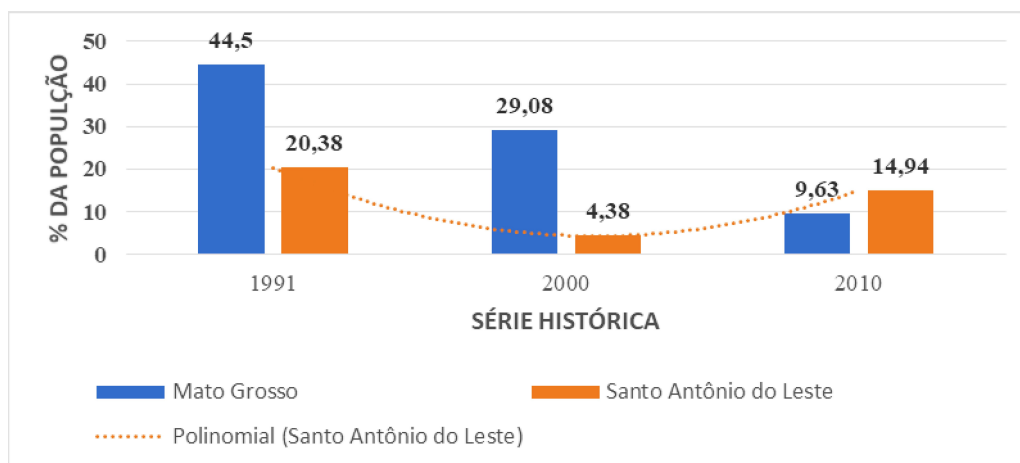


Fonte. Datapédia. Adaptado pelo autor.

A situação de pobreza pode ser verificada no aumento do percentual do número de pessoas sem banheiros e água encanada no município e esgotamento sanitário no município, que mais que dobrou entre os anos de 2000 a 2010, conforme se verifica nos gráficos abaixo.

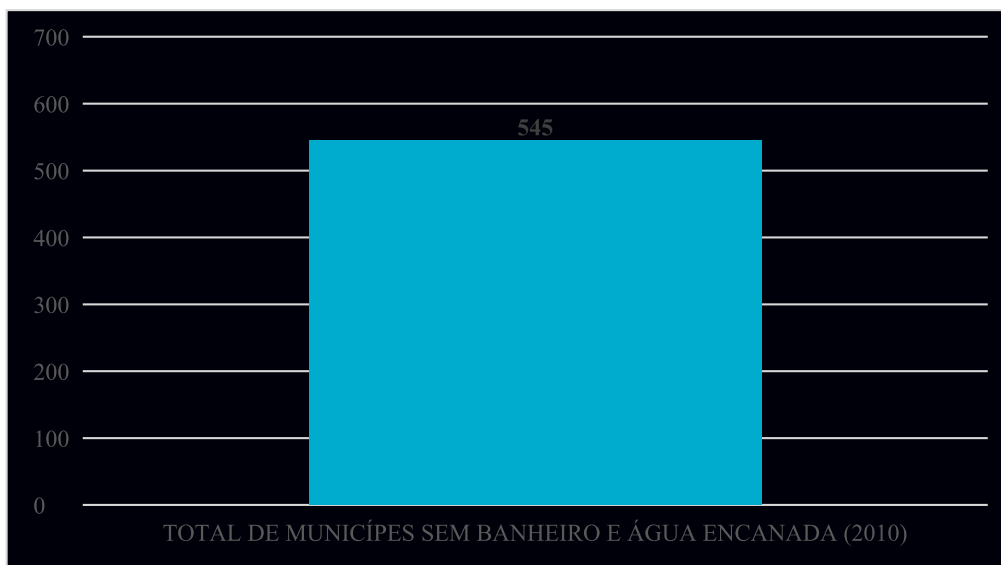
Pode-se aferir que a emancipação ainda não se traduziu em melhorias na área de saneamento a população local que, como na grande maioria dos municípios brasileiros, sente-se pela falta de investimentos em infraestrutura básica.

Gráfico 24 – percentual da população em domicílios sem banheiro e água encanada no município de Santo Antônio do Leste, segundo o site Datapedia. Síntese histórica.



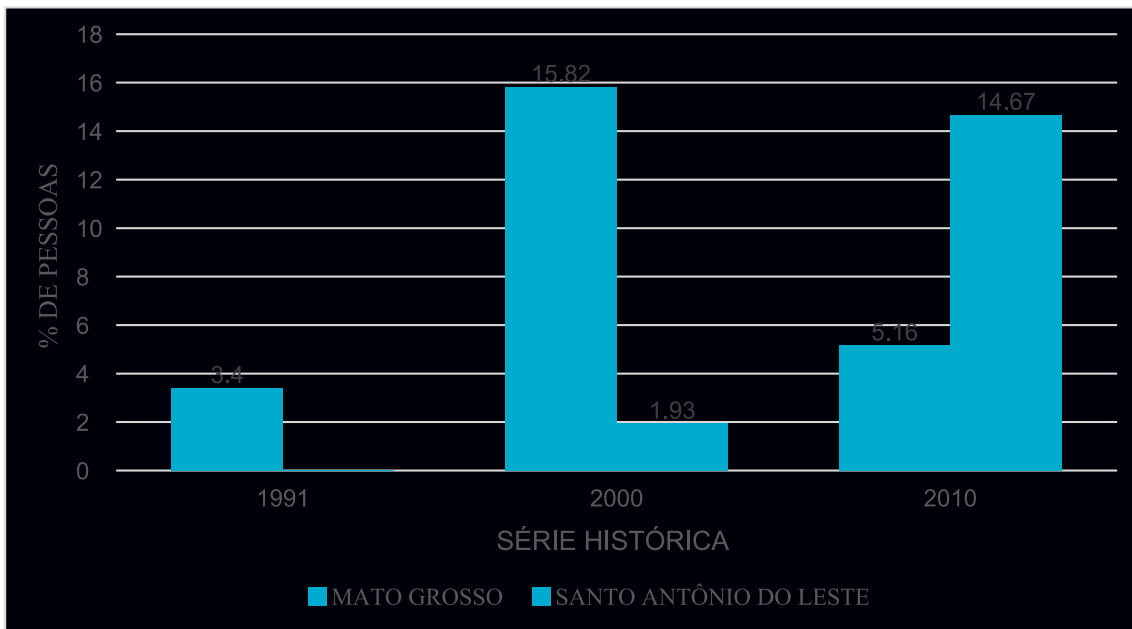
Fonte: Datapedia. Adaptado pelo autor

Gráfico 25 – Total de municípes sem banheiro e água encanada no município de Santo Antônio do Leste, em 2010.



Fonte: Datapedia. Adaptado pelo autor

Gráfico 26 – Evolução percentual de pessoas em domicílios com abastecimento de água e esgotamento sanitário inadequados no município de Santo Antônio do Leste. Síntese histórica.

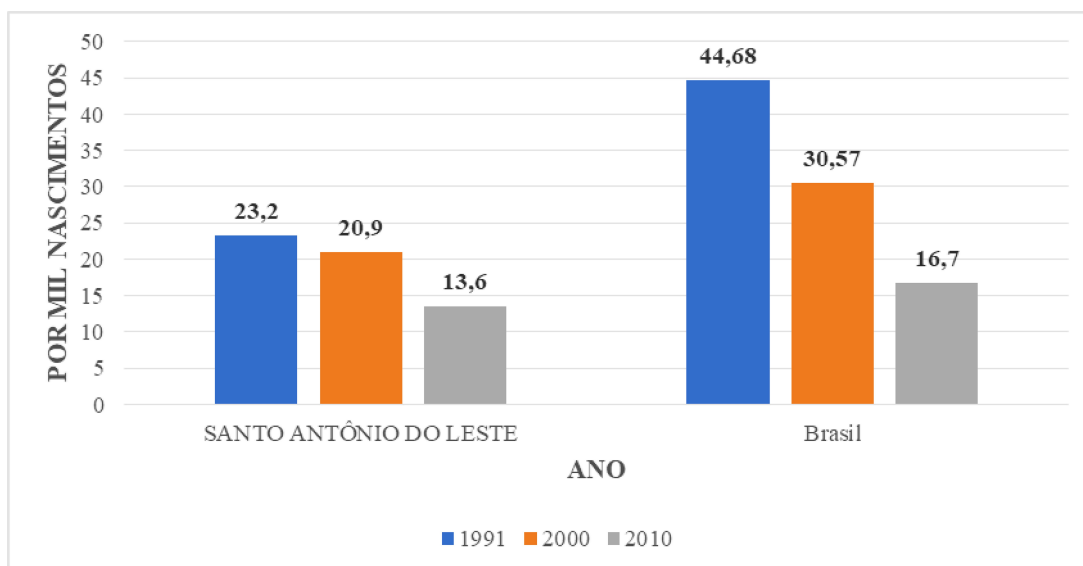


Fonte: Datapedia. Adaptado pelo autor

Já a mortalidade infantil no território declinou ao longo dos últimos 30 anos. Não há evidências que esse fato decorra de políticas sociais promovidas pela administração municipal, já que com demonstramos em gráficos acima, ainda não conseguiu resolver os problemas básicos de infraestrutura.

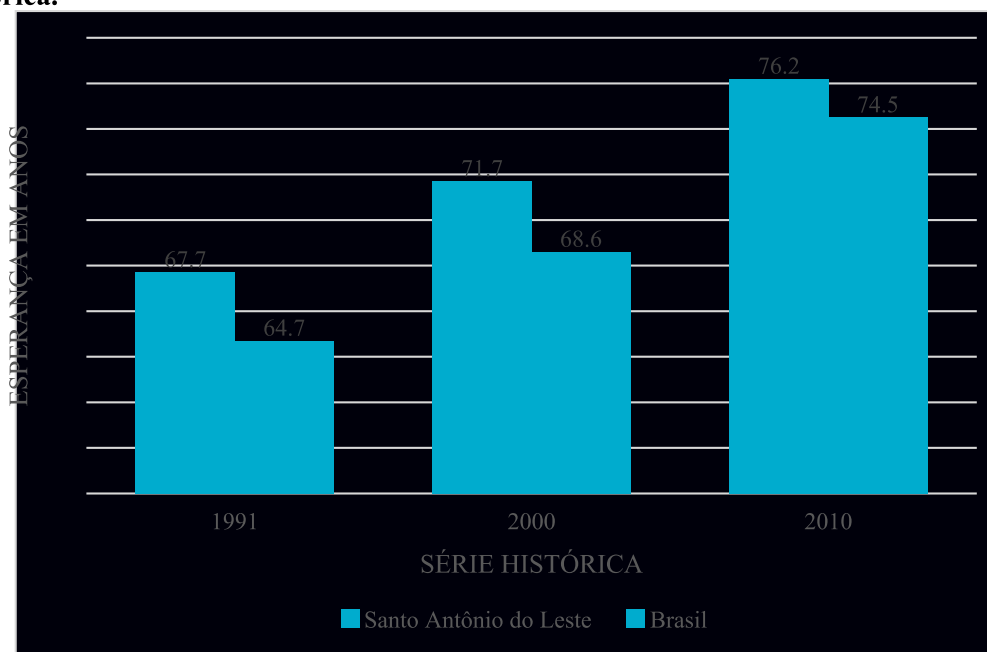
Provavelmente esse declínio tenha ocorrido pela intervenção da União e sua política nacional de saúde, que juntamente com ações de organizações sociais, como a Pastoral da família, tenha levado a essa redução de mortes de crianças ainda em seu primeiro ano, o que eleva a expectativa de vida na cidade citada.

Gráfico 27 – Taxa de mortalidade infantil abaixo de 1 ano (por mil nascimentos) no município de Santo Antônio do Leste. Síntese histórica



Fonte: Datapedia.. adaptado pelo autor.

Gráfico 28 – Esperança de vida ao nascer no município de Santo Antônio do Leste. Síntese histórica.



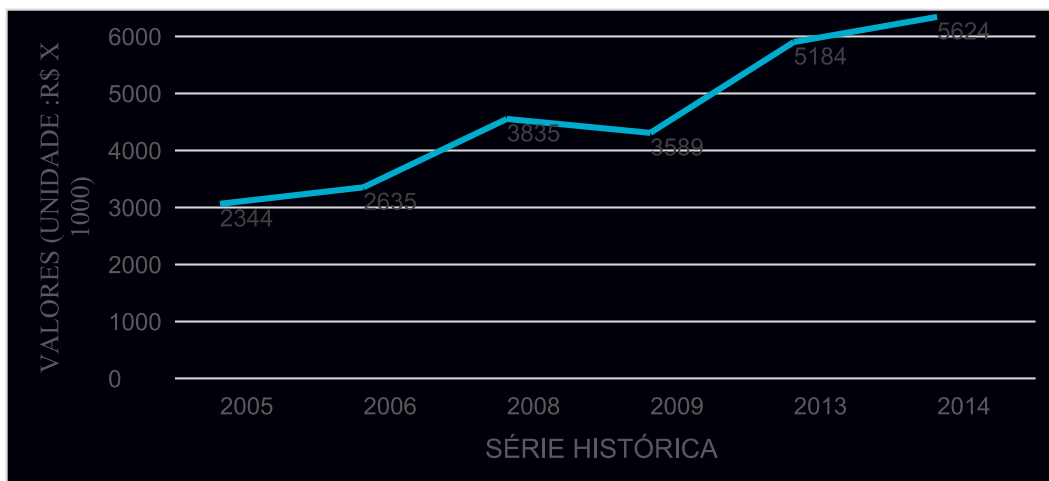
Fonte: Datapedia.. adaptado pelo autor

O município é completamente dependente dos recursos transferidos pela União e pelo estado, já que não arrecada o suficiente para arcar com suas despesas públicas apenas com o que é arrecado pelos tributos municipais. Sobraram em 2016 apenas R\$ 3.957.091,00 para investimentos em melhorias urbanas.

Ressalta-se que somente as despesas com a administração da máquina pública, que inclui os proventos dos servidores (mesmo o percentual desses declinando nos últimos anos), e com a câmara legislativa, no ano de 2016, somaram um total de R\$ 4.474.102,99, o que em nosso entender é muito para um município de pouco mais de

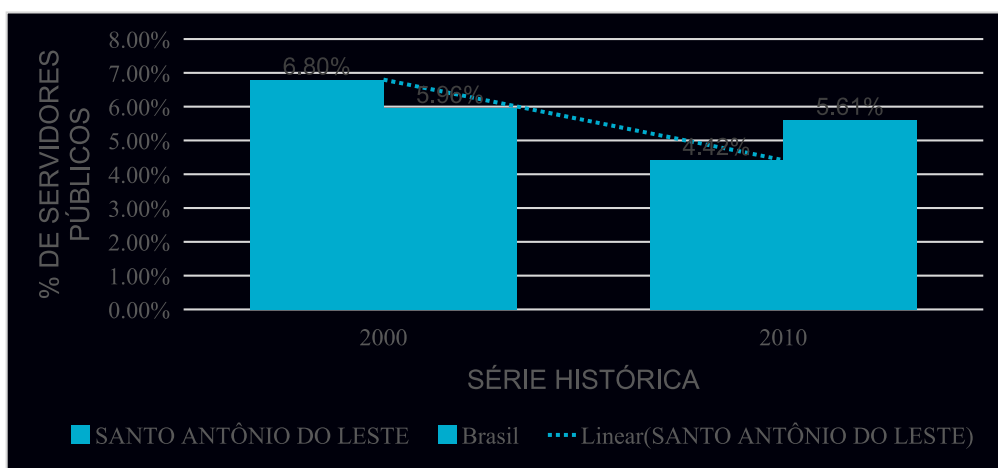
3.754 habitantes,

Gráfico 29 – Valor do FPM transferido ao município de Santo Antônio do Leste. Síntese histórica.



Fonte: Compara Brasil. adaptado pelo autor.

Gráfico 30 – Evolução de trabalhadores no setor público municipal em Santo Antônio do Leste. Síntese histórica.



Fonte: Compara Brasil. adaptado pelo autor

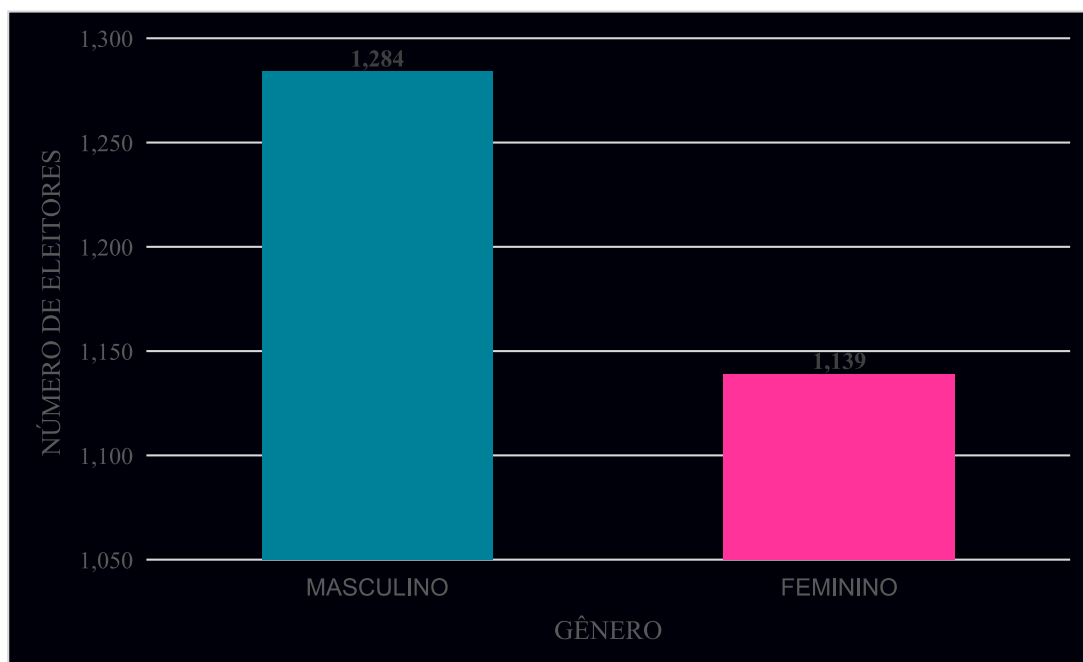
Com relação as variáveis políticas do município em tela, pode-se afirmar que a composição do eleitorado é semelhante a de LEM, sendo composto majoritariamente pelo gênero masculino, brancos, com apenas o ensino fundamental e faixa etária entre 25 a 50.

Suas primeiras eleições ocorreram nos anos 2000, onde foi eleito um prefeito do PSDB, ligado ao agronegócio, o senhor Pedro Brunetta. Votaram apenas 783 munícipes na época, elegendo um total de 09 vereadores para o município.

Nas eleições de 2016, foi eleito o senhor Miguel Brunetta, ligado ao primeiro alcaide do

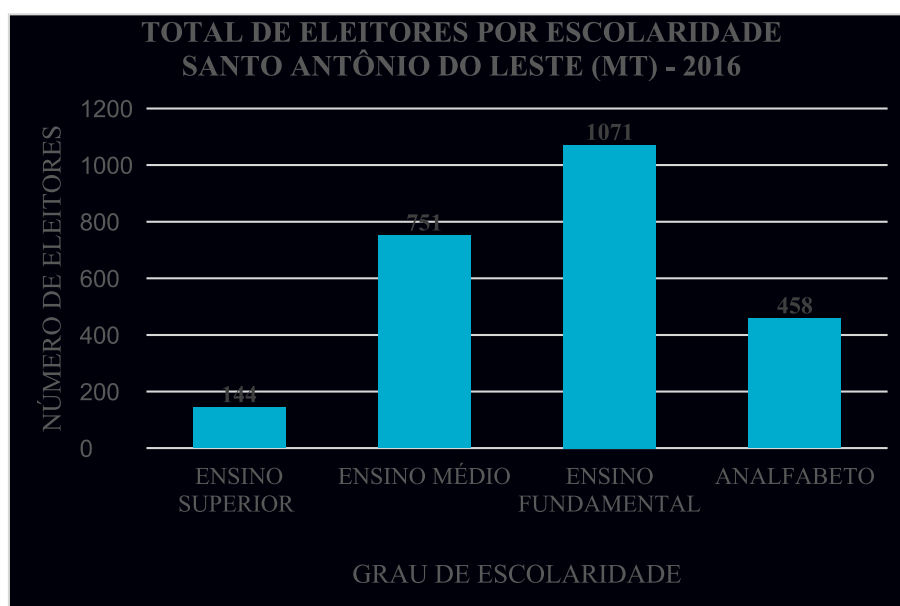
município, com um percentual de 59,67% dos votos válidos (1887 – 97,02% de eleitores), pertencente aos quadros do PR, partido a qual pertencia o senhor Blairo Maggi, ex-governador do estado e atual Ministro da Agricultura.

Gráfico 31 – Perfil do eleitorado por gênero nas eleições de 2016 em Santo Antônio do Leste.



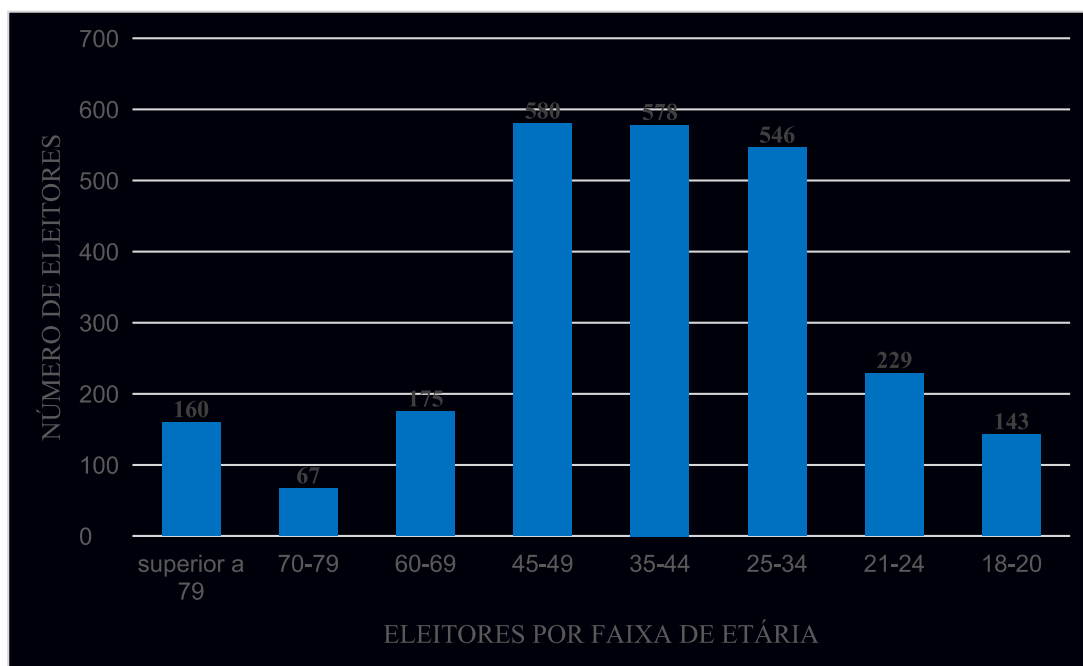
Fonte: Datapedia. Adaptado pelo autor

Gráfico 32 – Total de eleitores por escolaridade nas eleições de 2016 no município de Santo Antônio do Leste.



Fonte: Datapedia

Gráfico 33 – Total de eleitores por idade nas eleições de 2016 no município de Santo Antônio do Leste.



Fonte: Datapedia.. Adaptado pelo autor.

4.3 O MUNICÍPIO DE SANTA BARBARA DO PARÁ- PA

O município de Santa Bárbara do Pará se encontra localizado a 34,8 Km de Belém, fazendo parte de sua Região Metropolitana. Sua criação ocorreu após a promulgação da Lei Estadual nº 5.693 de 13 de setembro de 1991, sendo “oficialmente instalado em 01 de janeiro de 1993”.¹³⁷

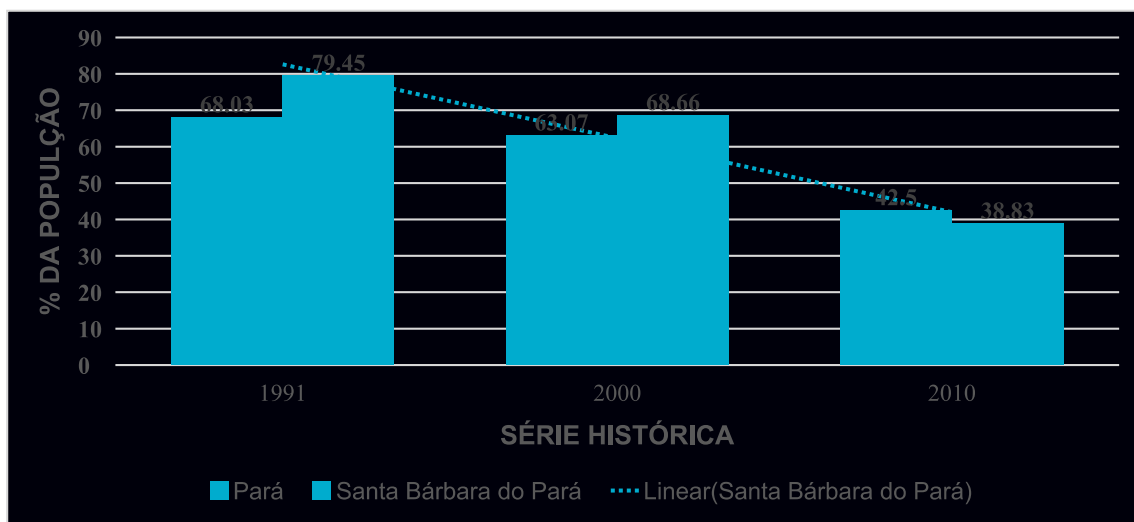
Possui uma população estimada pelo último Censo de 2010 em 17.141 habitantes, que se dividem em uma área de 278 Km², com uma densidade demográfica de 61,55 hab/Km², sendo que a maioria vive em situação econômica, conforme Lima¹³⁸, muito problemática e com demandas sociais muito reprimidas.

Um dos exemplos é o índice acesso a água encanada, disponível a apenas 44% da população, com um nível de sendo que apenas 20% dispõem acesso a saneamento básico.

¹³⁷ LIMA, Ailton Pires. O Processo de Criação de Municípios: análise a partir de indicadores de viabilidade econômico-financeira em Santa Bárbara do Pará. 2010. 91 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Local na Amazônia) Universidade Federal do Pará, UFPA-PA.

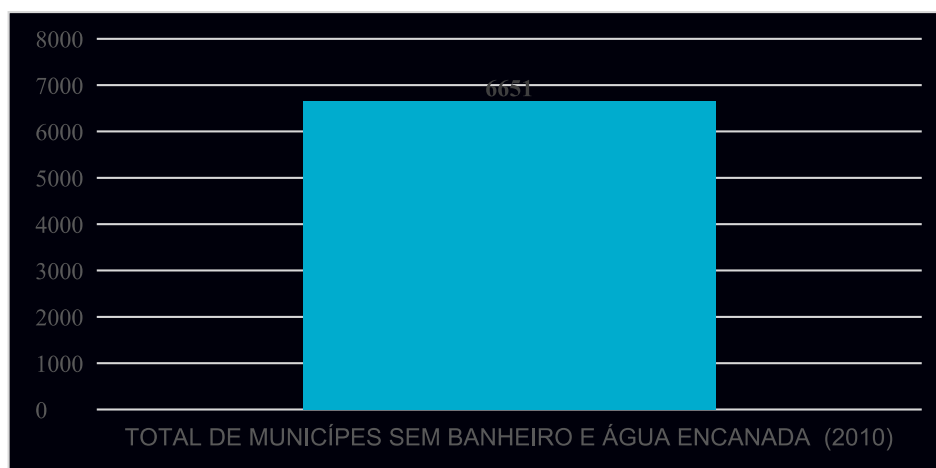
¹³⁸ Ibidem, 2010, p.52

Gráfico 34 – percentual de domicílios sem banheiro e água encanada em Santa Bárbara do Pará. Síntese histórica.



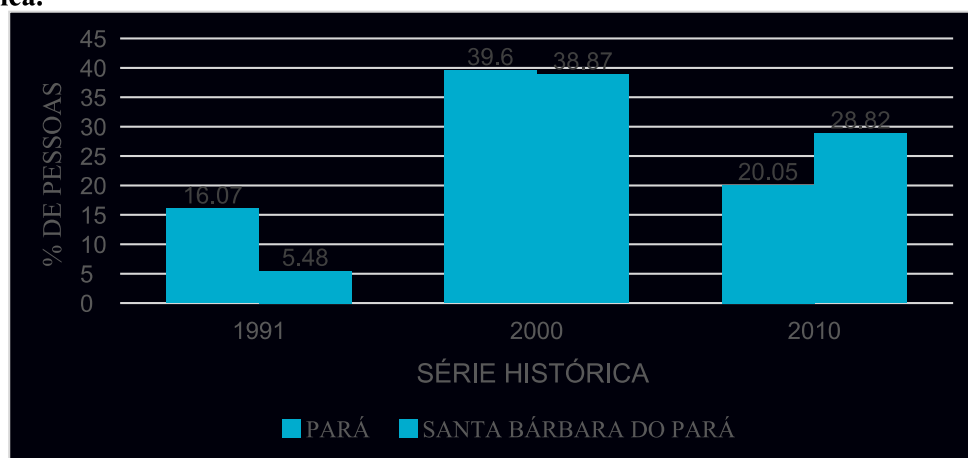
Fonte: Datapedia. Adaptada pelo autor.

Gráfico 35 – Total de municípes sem banheiro e água encanda em 2010 em Santa Bárbara do Pará.



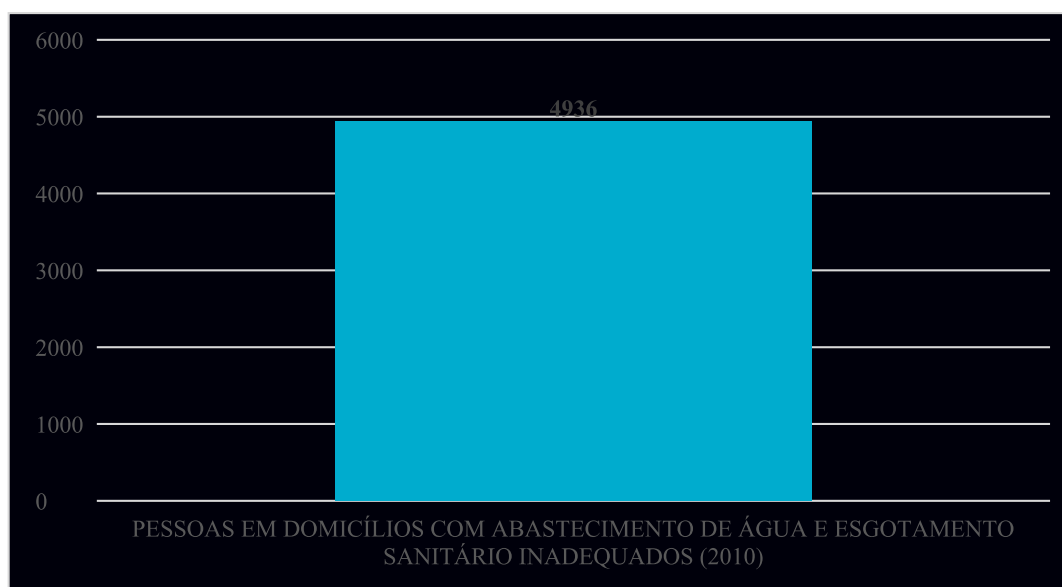
Fonte: Datapedia. Adaptada pelo autor.

Gráfico 36 – Evolução percentual de pessoas em domicílios com abastecimento de água e esgotamento sanitário inadequado (1991-2010) em Santa Bárbara do Pará. Síntese histórica.



Fonte: Datapedia. Adaptada pelo autor.

Gráfico 37 – Número de pessoas em domicílios com abastecimento de água e esgotamento sanitário inadequados em 2010 no município de Santa Bárbara do Pará.

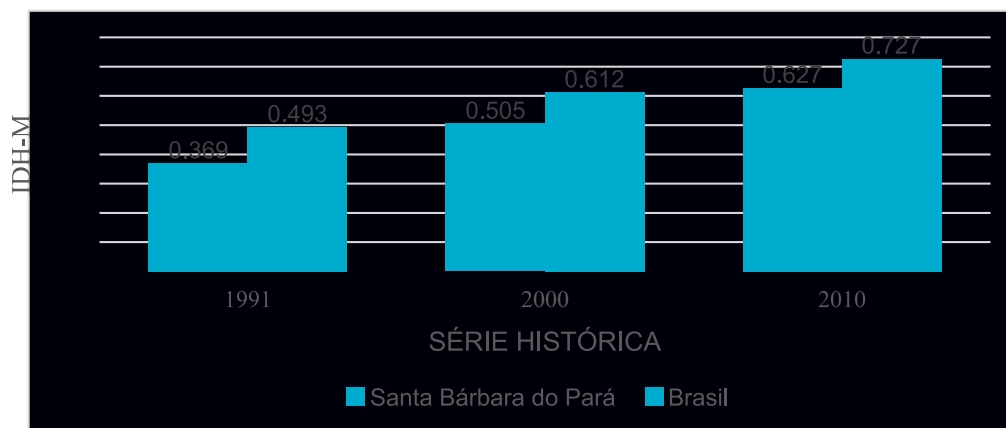


Fonte: Datapedia. Adaptada pelo autor.

Seu IDH-M em 2010 é considerado médio (0,627), com índice de desigualdade de renda considerado muito alto para os padrões nacionais. Segundo Lima139, 20% da população economicamente ativa do território se encontrava sem nenhuma ocupação, e metade da população urbana trabalha na informalidade ou em serviços domésticos mal remunerados. Esses dados podem ser melhor visualizados nos gráficos abaixo.

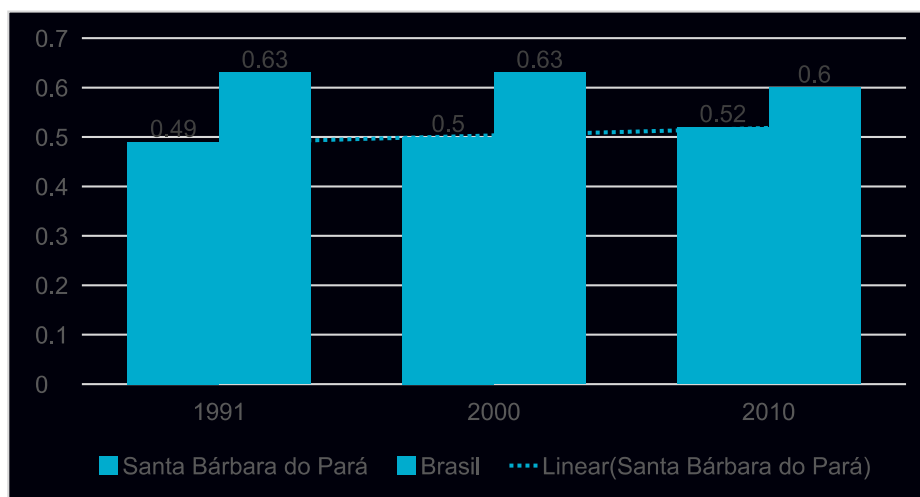
139 Lima, 2010, p.53

Gráfico 40 – IDH-M no município de Santa Bárbara do Pará. Síntese histórica.



Fonte: Datapedia. Adaptado pelo autor.

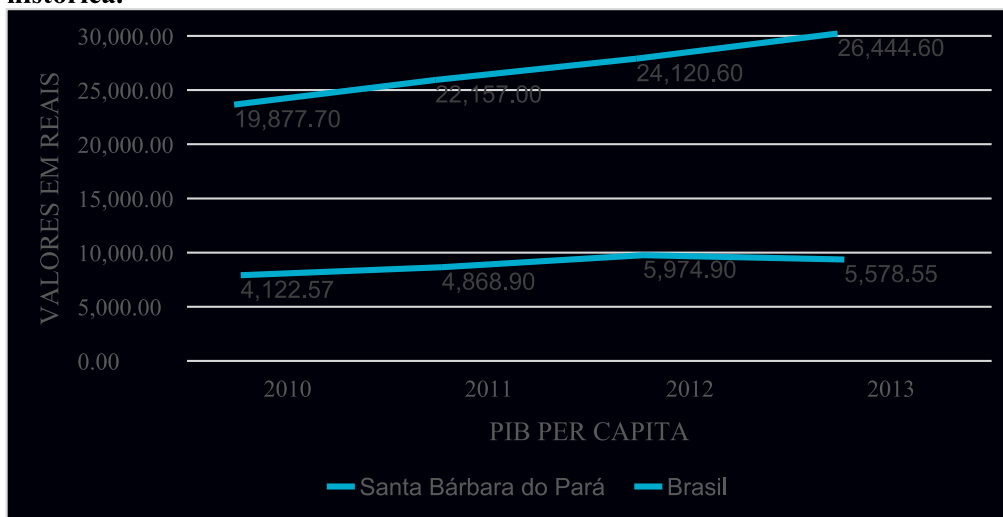
Gráfico 41 – Índice de Gini em Santa Bárbara do Pará. Síntese histórica.



Fonte: Datapedia. Adaptado pelo autor.

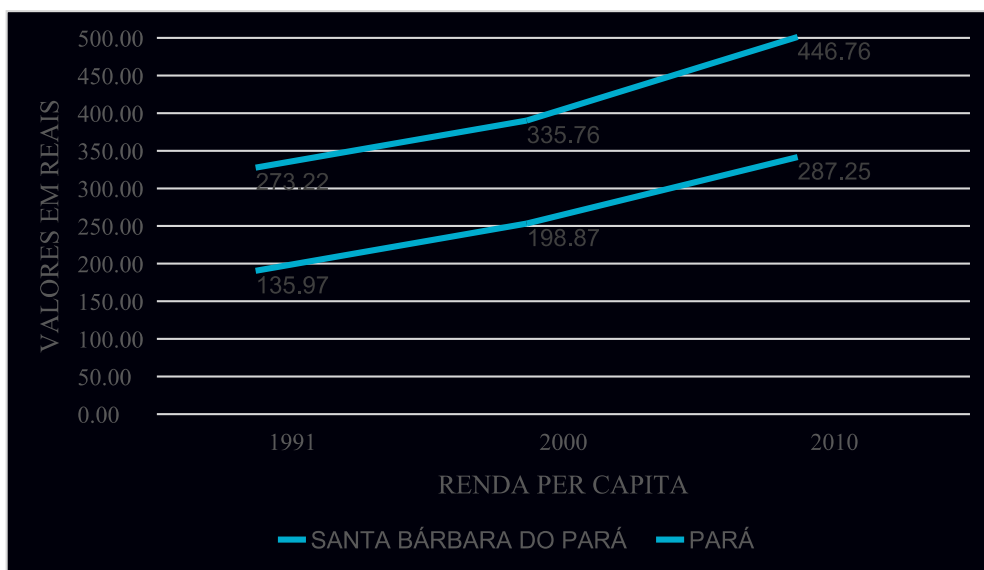
A renda local, em decorrência do subemprego ou desemprego é bastante concentrada, como nos mostra o Índice de Gini acima, com uma renda e um PIB per capita muito baixo para os padrões do estado, bem como para o nível nacional.

Gráfico 42– Evolução do PIB per capita em reais em Santa Bárbara do Pará. Síntese histórica.



Fonte: Datapedia. Adaptado pelo autor.

Gráfico 43 – Evolução da renda per capita em Santa Bárbara do Pará. Síntese histórica.



Fonte: Datapedia. Adaptado pelo autor.

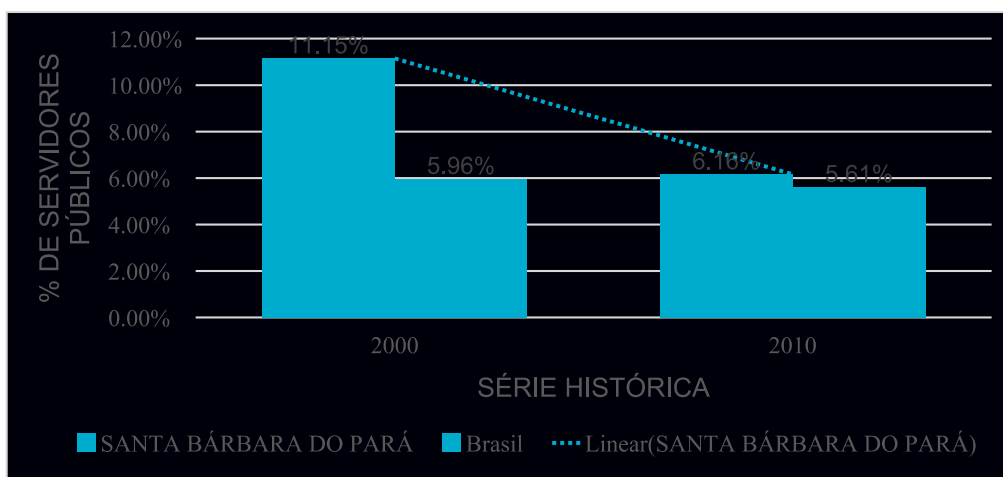
Segundo Lima¹⁴⁰, o orçamento público em vez de ser investido em melhoria da infraestrutura local, é utilizado em sua maioria para pagamento de servidores do município, que vem aumentando, em relação a despesa, anualmente. O que é curioso, pois segundo os dados disponibilizados, o número de servidores públicos vem declinando anualmente.

¹⁴⁰ LIMA, 2010. P.65

Esse aumento de despesa com pessoal lotados no serviço público, pode significar que parte dos servidores do município são contratados como prestadores de serviço, por isso o dado com relação aos “números de servidores declina, enquanto a despesa de pessoal por habitante, foram superiores ao padrão nacional.”¹⁴¹

Essa situação levou, conforme dados pesquisados no site do próprio município, a burla da LRF, que como já afirmamos anteriormente, d

Gráfico 44 – Evolução de trabalhadores no setor público no município de Santa Bárbara do Pará. Síntese histórica.



Fonte: Datapedia. Adaptado pelo autor.

Assim se diminuirmos o total de receitas arrecadadas pelo município em tela de suas despesas correntes, verificaremos que praticamente não sobra nada para investimentos em melhorias da qualidade de vida de sua população, ou seja, em dados concretos sobra apenas R\$ 1.511.150,05, o que é muito pouco. Segundo Lima¹⁴², esses investimentos significaram apenas 10% do total arrecadado.

Alias para Lima¹⁴³, praticamente todos os gastos sociais ficaram muito abaixo do esperado, mesmo para padrões nacionais. A baixa capacidade de investimento é consequência da baixa arrecadação, o que faz com que o município seja muito dependente dos recursos públicos transferidos pela União e pelo estado. Em gráfico abaixo, demonstramos os valores transferidos e arrecadados pelo município.

Analisando os dados da política local, percebe-se que o eleitorado nas eleições de 2016

¹⁴¹ Ibidem, 2010, 71.

¹⁴² LIMA, 2010, p70.

¹⁴³ Ibidem, 2010, p. 71.

foi composto por homens, que se declaravam pardos (82%), com idade entre 25 a 49 anos e com grau de instrução de apenas o ensino fundamental

Gráfico 45 – Perfil do eleitorado por gênero nas eleições de 2016 no município de Santa Bárbara do Leste.

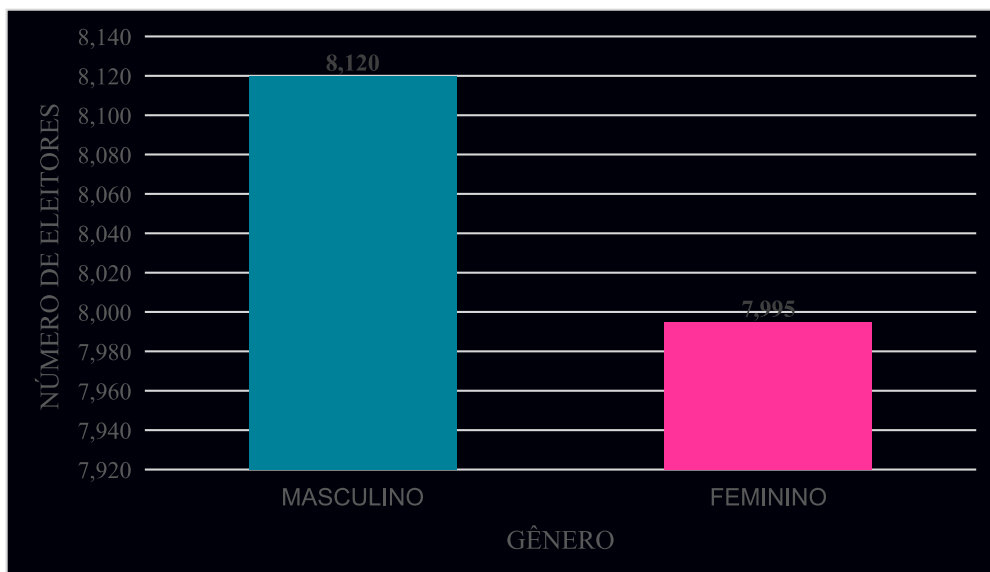


Gráfico 46 – Total de eleitores por grau de instrução nas eleições de 2016 em Santa Bárbara do Pará.

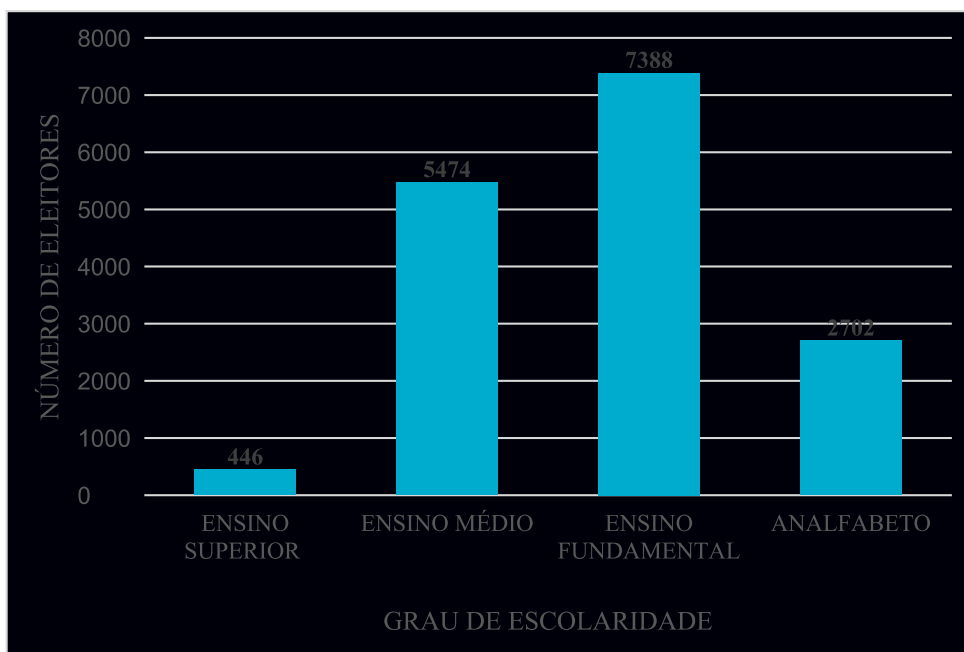
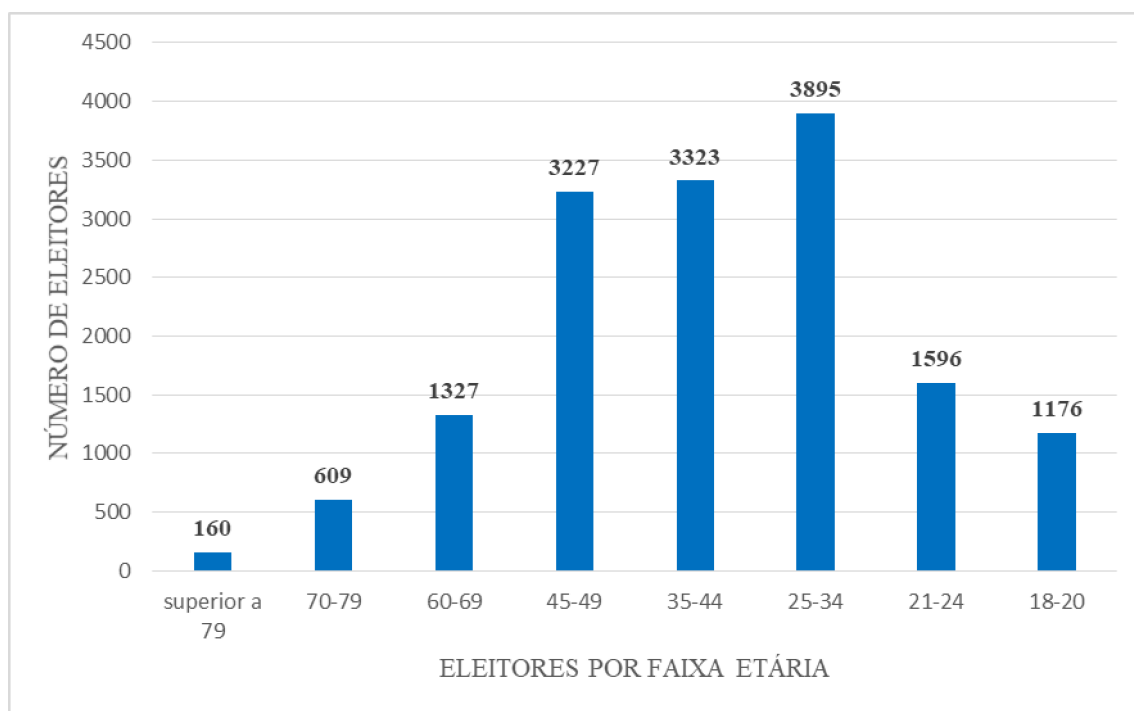


Gráfico 47 – Perfil dos eleitores por faixa etária nas eleições de 2016 no município de Santa Bárbara do Pará.



As primeiras eleições no município ocorrem em 1996, sendo eleito para alcaide local o senhor **Ciro Souza Goes**, do PSDB¹⁴⁴. É relevante ressaltar que o senhor citado concorreu em todos os pleitos eleitorais que ocorreram no município emancipado até 2016, sendo reeleito novamente em 2008.

Outros nomes também se repetem na lista de candidatos (eleitos ou não) concorrendo a cargo de prefeito da cidade em tela, o que nos mostra a pouca renovação nos quadros políticos locais.

Nas últimas eleições foi eleito o senhor **Nilo dos Santos**, pertencente aos quadros do PSDB. Esse foi sufragado com um percentual de votos 42,26% (5.591 no total), em um pleito que teve 95,10% (13.230) de votos válidos, com baixíssimo percentual de brancos e nulos (1,37% e 3,53%, respectivamente).

A câmara municipal de Santa Bárbara do Pará é composta hoje por 11 vereadores, sendo apenas 03 mulheres (duas do SD e outra do PV) a comporem o quadro legislativo. Por falta de dados disponibilizados não conseguimos aferir quando essa casa legislativa gastou no ano de 2016.

¹⁴⁴ O PSDB e o PMDB, vem se alternando na política de Santa Bárbara do Pará, numa espécie de revisitação mal acabada da política do café com leite.

4.4 O MUNICÍPIO DE PINTO BANDEIRA – RS

A localidade de Pinto Bandeira é o mais novo município do estado do Rio Grande do Sul e está localizado na Serra Gaúcha, com uma população estimada, segundo Manara et.al.145, de 2.2847 pessoas e 2.224 eleitores, sendo a grande maioria descendentes de italianos.

Sua economia está baseada na produção de commodities, como a produção de pêssegos, uvas e pela produção de espumantes. Até 1902 o território em tela chamava-se de Silvia Pinto, sendo denominada de Nova Pompéia. Com a Segunda Guerra Mundial, o Governo Vargas proibiu a utilização da língua italiana em território nacional e todas as expressões dela derivadas. Assim, muda-se o nome pela terceira vez para Pinto Bandeira, herói militar Riograndense.

Até 1996 o município era um distrito de Bento Gonçalves, quando por meio da Lei estadual nº 10.749/96, após consulta plebiscitária junto aos moradores, alçou a categoria de município. A referida Lei estadual, foi alterada a posteriori pela Lei estadual nº 11.3758/99, que alterou a data para que Pinto Bandeira se emancipasse, sendo que essa agora ocorreria em 1º de janeiro de 2001.

Descontentes com a emancipação, membros do Partido Progressista Brasileiro (atual PP) entraram junto ao STF com uma ação de inconstitucionalidade contra a emancipação. A ADIN N° 2382/RS, foi julgada pelo então Ministro Sepúlveda Pertence, que em medida cautelar declarou a nulidade da Lei que criara o município, determinado a situação anterior, ou seja, que voltasse a se tornar distrito de Bento Gonçalves.

Um ano depois da decisão do STF, O PPB entra novamente no referido Tribunal, ajuizando uma ação contra o Governador do estado do Rio Grande do Sul, por nada ter feito para desfazer o município, sendo, segundo a ação, que esse continuava como se nada tivesse ocorrido, inclusive recebendo receitas provenientes do governo do estado.

No início dos anos 2000, com a certeza da emancipação, foi eleito o primeiro prefeito da cidade, o senhor Severino Pavan, do PDT, que não conseguiu terminar o mandato, pois seis meses após a posse o status de município foi revogado pelo STF.

Em 2010 a Ministra Cármen Lucia do STF validou a EC de nº 57/2008, o que tornou a criação do município de Pinto Bandeira legalizado. No entanto esse continuou como

145 MANARA, Maria Elisabete et al. A Importância do Orçamento Público: estudo de caso do município de Pinto Bandeira. Programa de Pós-Graduação em Administração. Universidade de Caxias do Sul, 27 e 28 de outubro de 2017.

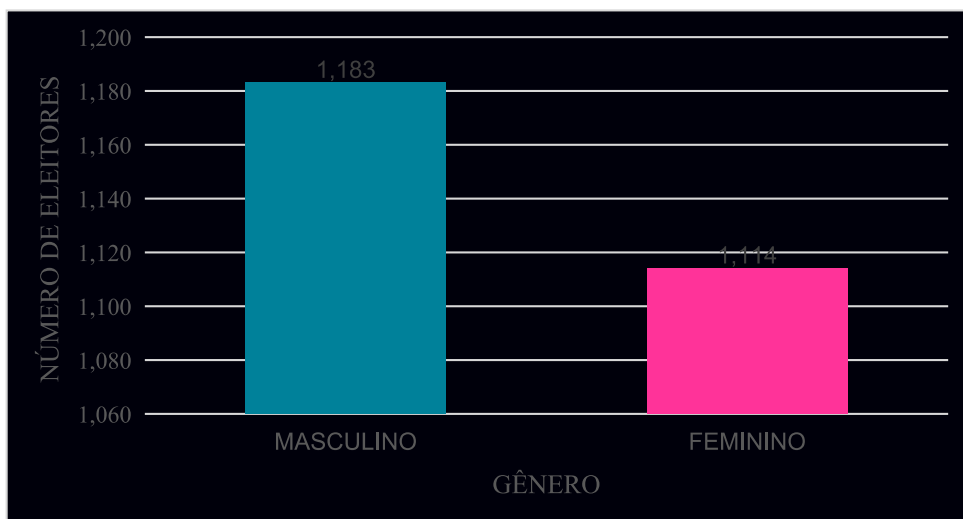
distrito de Bento Gonçalves até que realizasse sua primeira eleição, que ocorreu em 2012

Nesse primeiro pleito houve apenas um único candidato ao cargo de prefeito, o senhor João Pizzio, do PDT, eleito com 73,61% dos votos validos. Foi implementado a câmara de vereadores, que iniciará seus trabalhos com os 09 representantes eleitos.

Já nas eleições municipais de 2016, três candidatos concorreram ao cargo de prefeito, sendo eleito o senhor Hadair Ferrari, do PMDB, com 66,37% (1.409) dos votos válidos, derrotando o alcaide anterior, que obteve apenas 28,36% (602) votos, em uma eleição onde compareceram 98,20% do total de eleitores.

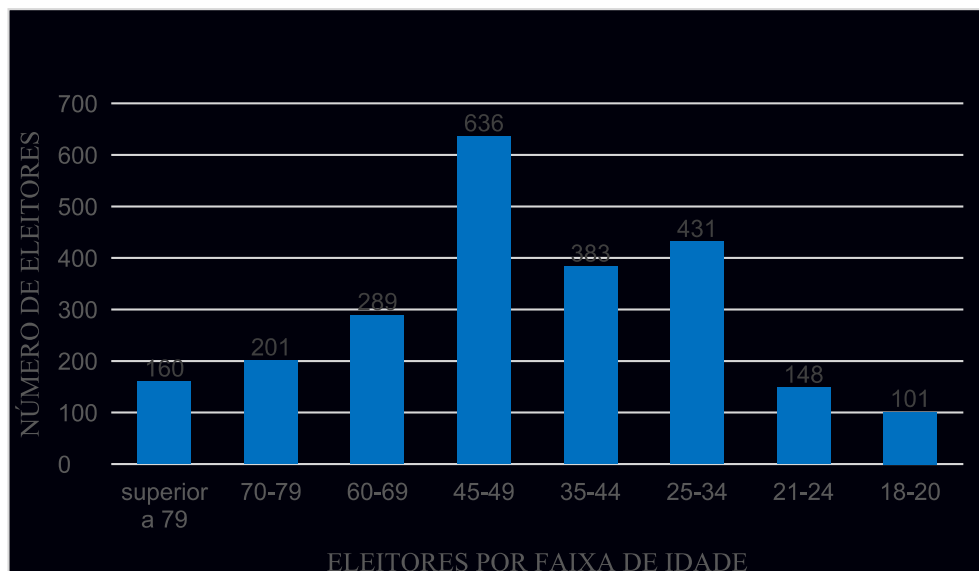
O perfil do eleitor em 2016, não diferir muito dos outros municípios estudados, sendo composto em sua grande maioria por homens, brancos, com baixo grau de instrução (apenas o ensino fundamental) e com faixa etária entre 25 a 49 anos.

Gráfico 48 – Perfil por gênero do eleitorado do município de Pinto Bandeira nas eleições de 2016.



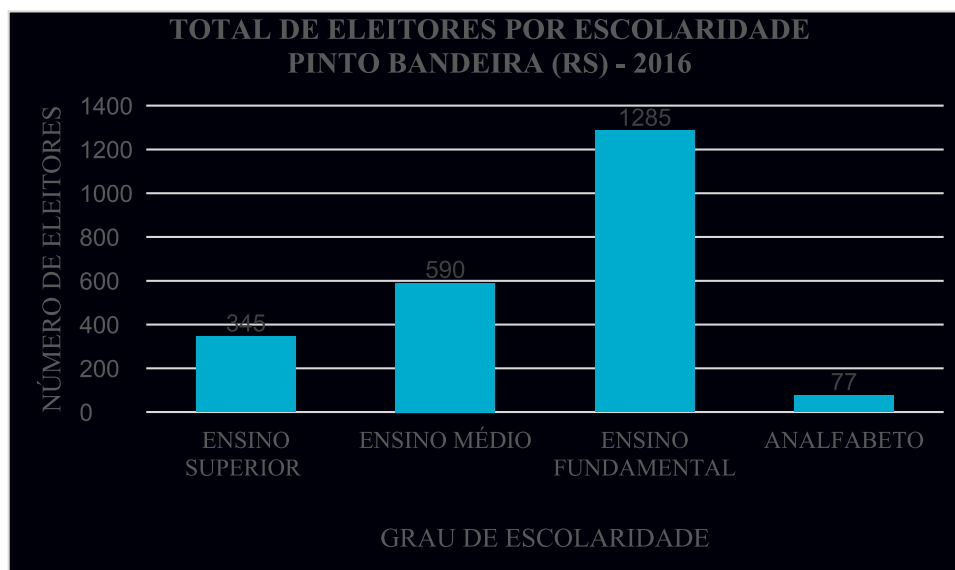
Fonte: Datapedia. Adaptado pelo autor.

Gráfico 49 – Perfil por faixa etária do eleitor do Município de Pinto Bandeira nas eleições de 2016



Fonte: Datapedia. Adaptado pelo autor.

Gráfico 50 – Perfil por grau de instrução do eleitor do município de Pinto Bandeira nas eleições de 2016.



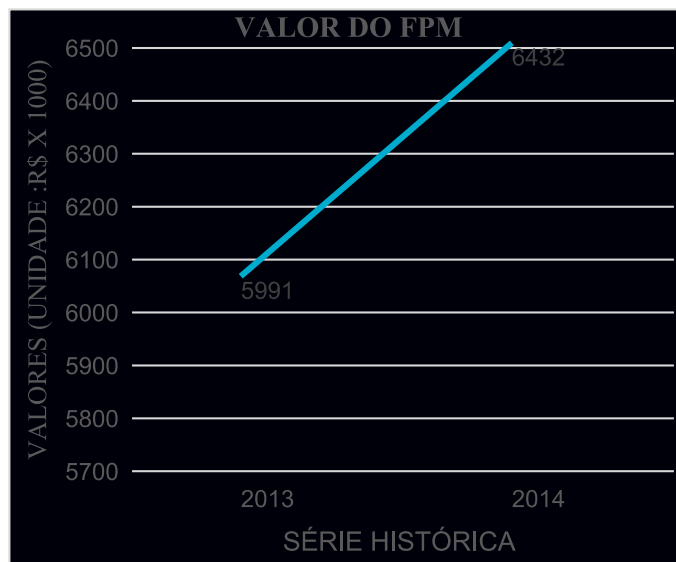
Fonte: Datapedia. Adaptado pelo autor.

Por ser um município recém-criado, ainda não há dados socioeconômicos sobre o município no IBGE. O que conseguimos foram dados econômicos, como já explicitados nos gráficos de 08 a 11, e dados com relação ao gasto com o funcionalismo público em 2016, que foi de R\$ 5.590.269,90, que dá uma média per capita de R\$ 1.900 por

habitante.

Pode-se perceber um decréscimo nessas transferências, pois em 2014, o FPM era de um pouco mais de 06 bilhões, conforme pode ser ver no gráfico abaixo.

Gráfico 51 – FPM repassado ao município de Pinto Bandeira. Serie histórica.



Fonte: Datapedia. Adaptado pelo autor.

4.5 O MUNICÍPIO DE HOLAMBRA - SP

A colonização do município de Holambra vai ocorrer após a Segunda Guerra Mundial, quando horticultores e lavradores migraram para o Brasil, em um acordo com o governo holandês à época.¹⁴⁶ Esses agricultores foram assentados em terras próxima a cidade de Campinas, no estado de São Paulo.

Mais imigrantes chegaram ao longo dos anos, quando no início dos anos 1970, houve uma estabilização, segundo Perrone¹⁴⁷, com o crescimento populacional, a Cooperativa Agropecuária do Núcleo Holandês Ribeirão (hoje é denominada de Cooperativa Agropecuária Holambra), se viu em dificuldades de administrar o território, que a época pertencia a quatro cidades, sendo elas: Jaguariúna, Arthur Nogueira, Cosmópolis e Santo Antônio de Posse.

Em outubro de 1991, foi realizado um plebiscito que aprovou a solicitação de emancipação. No mesmo ano o governo paulista aprova na Assembleia do estado, a Lei Estadual nº 7644/91 que eleva o local a categoria de município.

¹⁴⁶ Holambra é um acrônimo de HO de Holanda, AM de América e BR de Brasil.

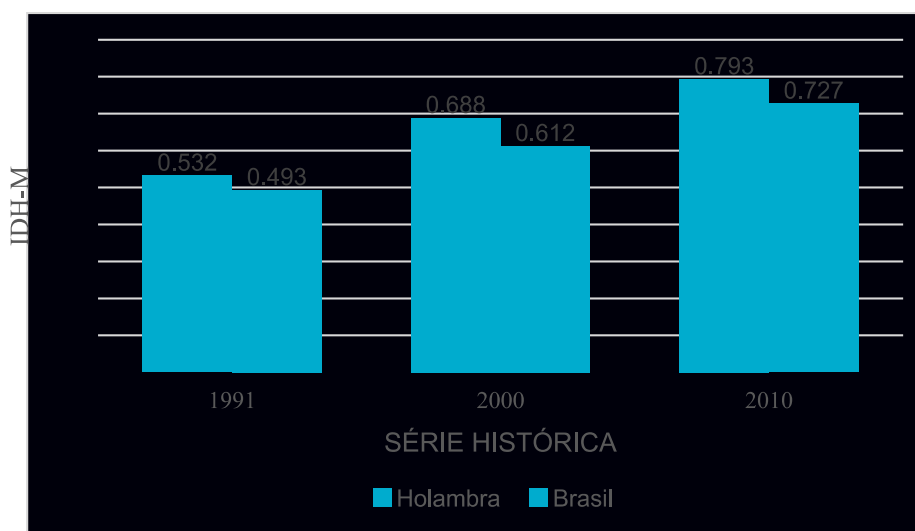
¹⁴⁷ PERRONE, 2018, p. 62

Hodiernamente o município, que pertence a mesorregião de Campinas, possui 11.299 habitantes, vivendo em uma área de 64 Km², e uma densidade demográfica de 173,91 hab/Km²

Sua economia é voltada para a venda de commodities, principalmente flores, que são vendidas diariamente em leilões organizados pela Cooperativa. Essa atividade elevou a cidade a categoria de Instância Turística, que é uma relevante fonte de renda local.

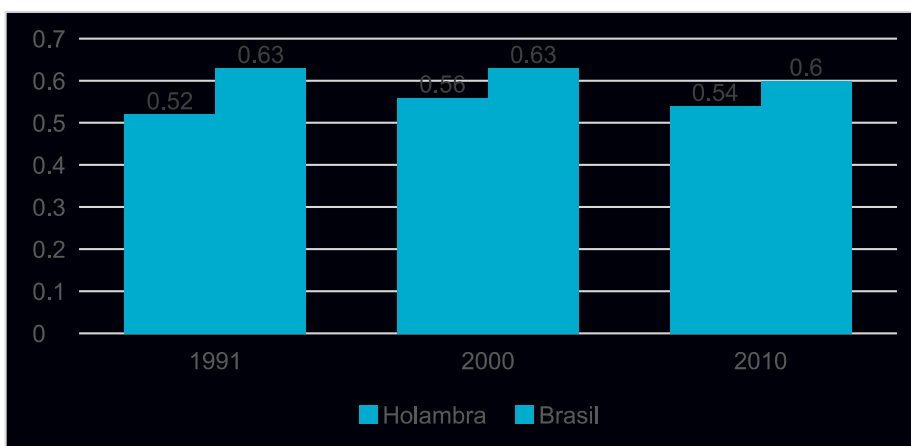
O IDH-M, conforme gráfico abaixo, é considerado pelo PNUD alto, com um valor em 2010 de 0,793, e um Índice de Gini na casa dos 0,54.

Gráfico 52– IDH-M da cidade de Holambra. Síntese histórica



Fonte: Datapedia. Adaptado pelo autor.

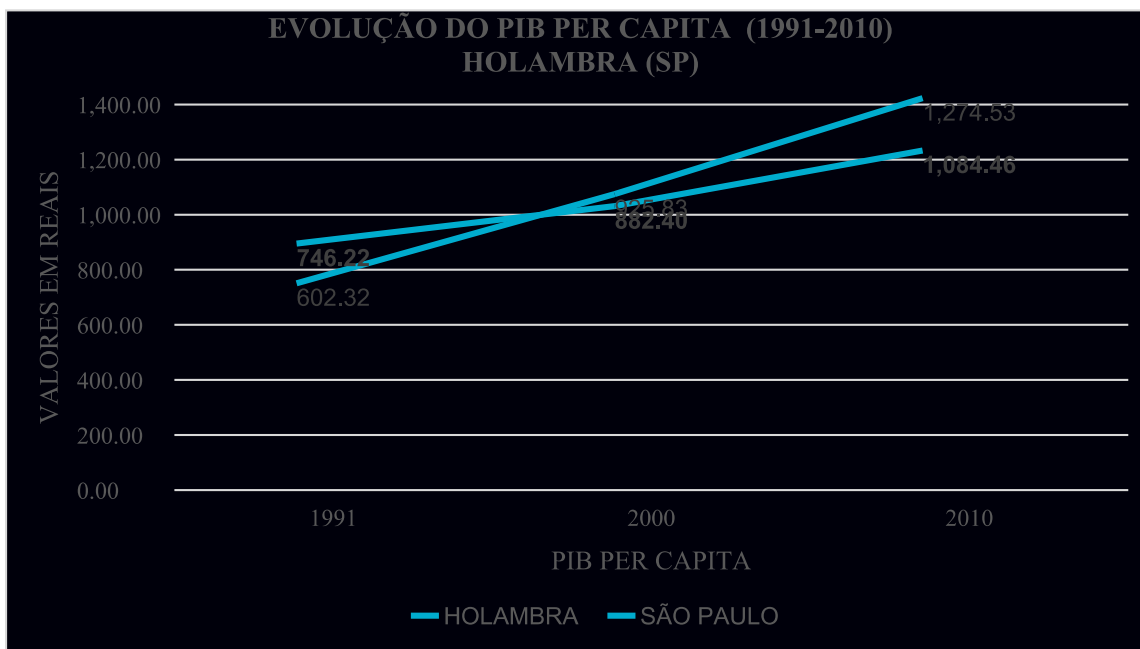
Gráfico 53 – Índice de Gini da cidade de Holambra. Síntese histórica.



Fonte: Datapedia. Adaptado pelo autor.

Sua renda per capita é bastante alta comparada aos outros municípios citados, com uma média de R\$ 1.274,53, segundo o IBGE e o Datapedia.

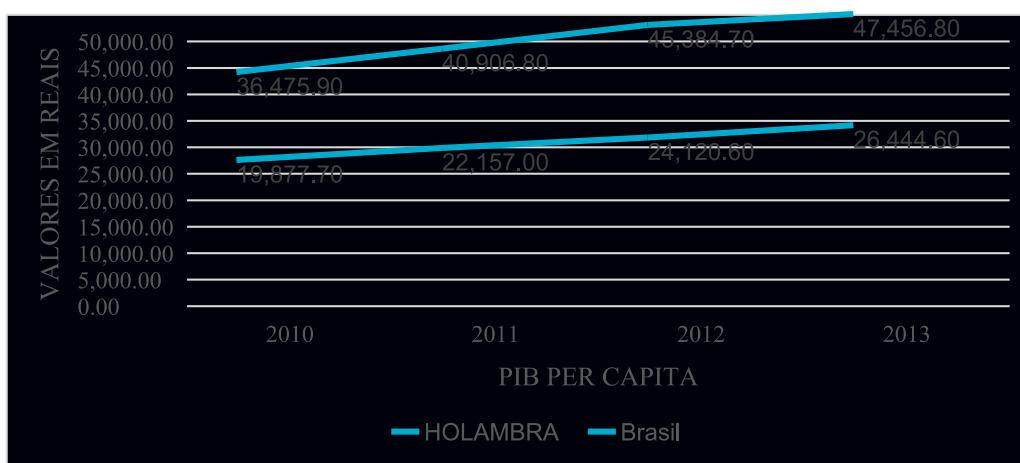
Gráfico 54 – Renda per Capita de Holambra. Síntese histórica.



Fonte: Datapedia. Adaptado pelo autor.

Essa renda per capita alta reflete no PIB, que se encontrava em 2010 em R\$ 47.456,80, superior ao encontrado no estado e muito superior à brasileira.

Gráfico 54 – PIB per capita de Holambra. Série histórica



Outro reflexo da alta renda da população de Holambra é o baixo índice de pessoas sem acesso a água encanada e esgoto sanitário, o que parece demonstrar investimentos na melhoria da qualidade de vida das pessoas.

Gráfico 55 Percentual da população de Holambra sem banheiro e água encanada. Síntese histórica.

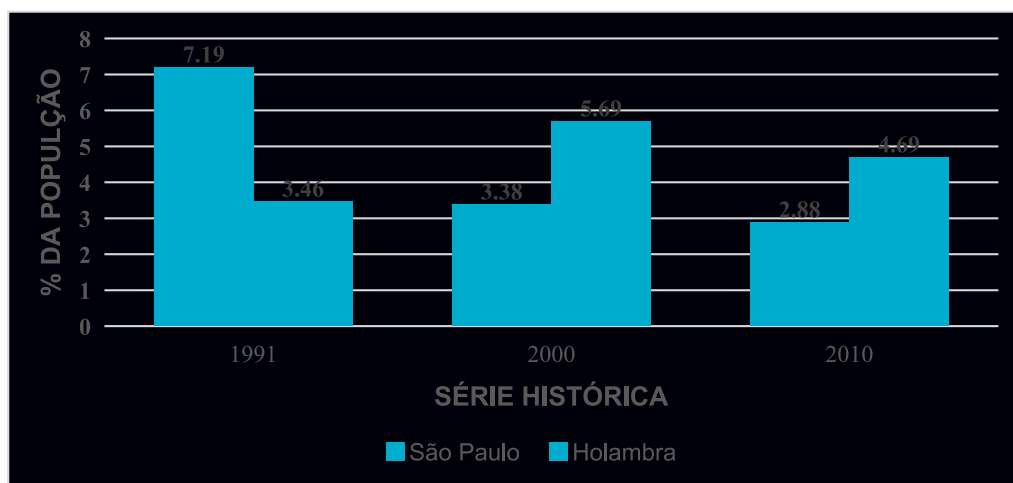
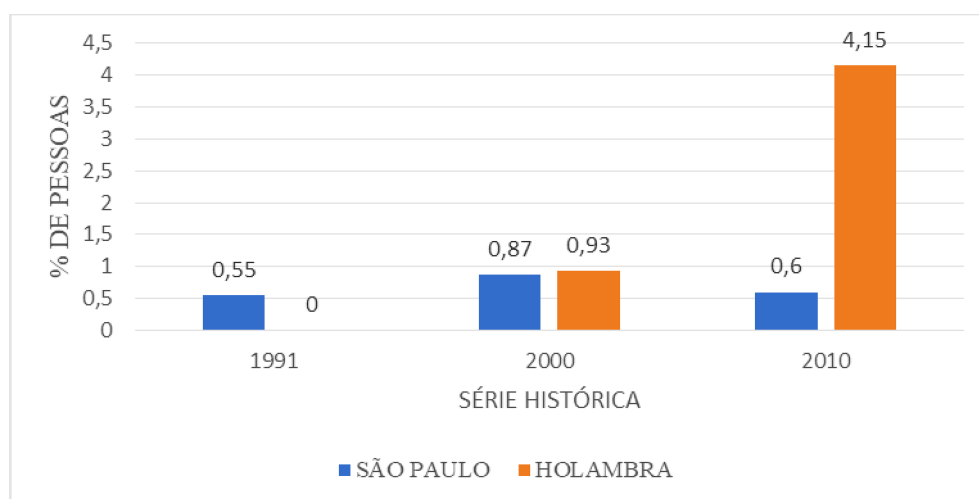
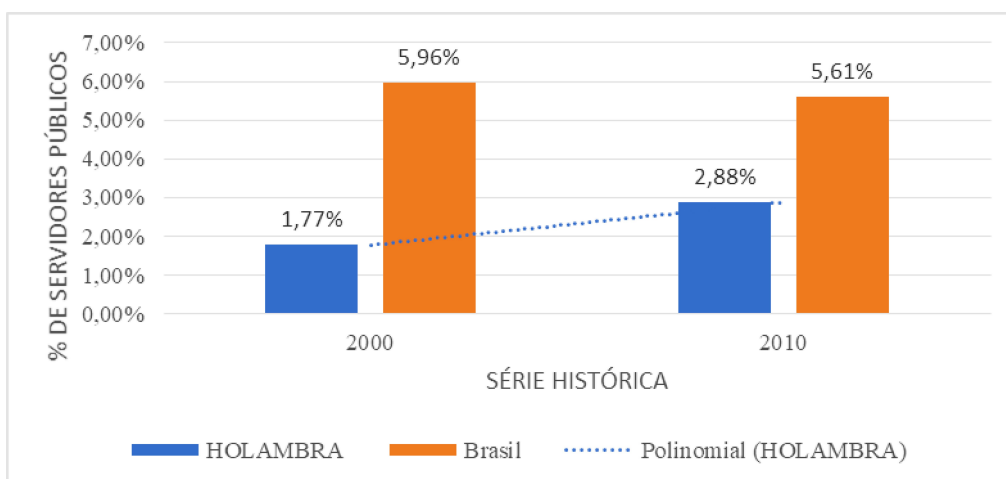


Gráfico 56– Evolução do percentual de pessoas em domicílios com abastecimento de água e esgotamento sanitários inadequados. Síntese histórica.



O município parece ter conseguido equilibrar suas contas públicas, pois o cálculo de receita menos a despesa total (ver gráficos 08 a 11), permite que a prefeitura tenha uma sobre de quase R\$ 45 milhões. Em parte, essa proeza orçamentária deve-se a quantidade de impostos arrecadados pelo município, um aumento no FPM e uma diminuição nos gastos com a administração, e contratação de servidores públicos.

Gráfico 57 – Evolução do número de servidores públicos em Holambra. Síntese histórica.



Fonte: Datapedia. Adaptado pelo autor.

Gráfico 58 – Evolução do FPM no município de Holambra. Síntese histórica.



Fonte: Datapedia. Adaptado pelo autor.

No tocante a política municipal, o município tem hoje 10.405 eleitores, conforme registrado no TSE, com a seguinte característica: maioria é mulher, branco, com grau de instrução baixo (ensino fundamental) e com faixa etária entre 25 a 49 anos.

Em sua tese sobre os municípios da mesorregião de Campinas, Perrone¹⁴⁸ demonstrou que a política local é dominada por duas famílias, desde que esse foi emancipado: a família Capato e a Souza, que se revezam nos cargos majoritários nas últimas eleições¹⁴⁹.

¹⁴⁸ PERRONE, 2018, p.68

Essas famílias também já ocuparam juntas os cargos majoritários (prefeito e vice), o que segundo Perrone¹⁵⁰, reafirma a posição de Mosca, que determinadas alternâncias de famílias na política, se caracteriza também como alternância de determinados grupos de poder.

Já no último pleito, em 2016, as famílias citadas não concorreram diretamente ao cargo majoritário, se repetindo os mesmos candidatos da eleição de 2012, o senhor Fernando Godoy, pelo PTB, eleito nos dois pleitos, e a senhora Margareti Groot, do PRB, que teve sua candidatura indeferida pelo TER paulista.

No tópico posterior analisaremos de forma breve os dados estatísticos aqui disponibilizados, onde procuraremos demonstrar que a emancipação não trouxe as melhorias pronunciadas na maioria dos municípios.

5.0 BREVE ANALISE DA SITUAÇÃO SÓCIO-ECONÔMICA E POLÍTICA DOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS.

Ao verificarmos os dados disponíveis em tópico anterior, podemos perceber que todos os municípios, em graus diferentes, não sobreviveriam sem a ajuda dos governos estaduais e municipais, via transferências de parte do ICMS e FPM, já que os impostos locais não são suficientes nem mesmo para manter a administração pública funcionando.

Também não se verifica a total independência (as exceções são Holambra e LEM) com relação aos municípios sede, pois, segundo os dados estatísticos disponibilizados pelo IBGE, esses municípios têm carências em serviços sociais, como postos de saúde e educação, que não são suficientes para atender a demanda local.

Outro dado relevante, e que a propalada melhoria na qualidade de vida que muitas vezes se encontra nos discursos emancipacionistas, não se verifica no município criado, pois, como nos casos de Santo Antônio do Leste e Santa Bárbara do Pará, há uma vergonhosa deficiência de infraestrutura básica, como esgoto sanitário, que, caso existissem para todos, evitariam alguns males típicos de saúde pública e que levam milhares aos hospitais.

Em termos econômicos, parte da população desses municípios pesquisados dependem ainda da sinecura ofertada por políticos locais, pois há carência de trabalho na rede

149 O senhor Celso Capato foi prefeito por duas vezes, em 2000 e 2004, sendo que nas duas vezes o vice foi da família Souza.

150 Ibidem, 2018, p. 71.

privada, sobrando a prefeitura ser o grande empregador local. É para sermos honestos, não podemos condenar tal prática, já que essas pequenas localidades carecem de oferta de trabalho, pois não conseguem atrair o grande capital, já que não dispõem de mão de obra qualificada e de economia de escala para seus produtos.

Portanto, as prefeituras e seus míseros salários, são o que se tem para a maioria tenha renda suficiente para sobreviver, pois não vislumbram quiçá, o sonho de melhores oportunidades a vida.

Mas o que mais chama atenção nos movimentos emancipacionistas é a continuidade dos grupos políticos locais, que em geral, estiveram a frente das respectivas campanhas emancipatórias, o que, em nosso entender, foram os grandes beneficiados pelo movimento em questão.

Quase não há revezamento e renovação na política dos municípios, dominadas pelas famílias, que detêm o poder econômico e político nos municípios pesquisados. Esses novos coronéis ainda determinam os rumos das eleições locais, seja por terem acesso aos recursos públicos, que são distribuídos de maneira clientelista, ou por terem no nome da família, um poder simbólico que ainda faz diferença.

Mas essa não é uma exclusividade dos políticos de cidades emancipadas. Esses feudos políticos é algo recorrente na política brasileira, e remete a nossa tradição coronelista. No caso dos municípios essa prática apenas é vista de forma mais real, sem as máscaras habituais tão comuns em outras esferas.

Assim, emancipar um distrito, em sua maioria abandonados pelo poder público municipal, torna-se um bom negócio político, pois facilita para todos, antigos e novos pretendentes, o acesso cargos públicos, bem como aos recursos que vem acompanhado dessa emancipação.

Não estamos a afirmar que não haja por parte da população um desejo legítimo de tomar às rédeas do destino de sua cidade. Afinal quem reside no local é que sente as dificuldades do dia a dia, da falta de total de apoio as demandas locais. Portanto, melhor se emancipar, cuidar de si, para assim cuidar de todos.

Também não há como se dizer que o poder público não fez o que podia para propiciar a população dessas comunidades que desejam a emancipação, um melhor atendimento aos serviços dos públicos municipais, dando-lhes melhor qualidade de vida.

Somos uma federação de desiguais, apesar da propalada igualdade e autonomia determinada pela Carta Magna de 1988. Como entes autônomos, os administradores desses municípios pouco ou nada podem fazer sem recursos, que são escassos e,

muitas vezes, centralizados pelos estados e pela União, que deveriam zelar para que essas localidades tenham crescimento e desenvolvimento econômico de maneira sustentável, evitando assim, uma migração em direção as grandes cidades, elevando O fato que é pode-se aferir que as emancipações pós Constituição de 1988, tem sim, esse caráter político eleitoreiro, onde parece prevalecer a vontade do mandão local, que se utilizando das transferências de estados e da União, mantêm seu poder político por meio do clientelismo e do patrimonialismo tão comuns na esfera pública das prefeituras brasileiras.

6.0 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse trabalho de conclusão de curso procurou inferir, por meio de pesquisa qualitativa e descritiva, se a criação de municípios no Brasil, após a promulgação da Constituição de 1988, no período conhecido na literatura como febre emancipacionista (1988 a 1997) teve um caráter eleitoreiro, ou se os políticos locais que se encontravam a frente dessas emancipações vislumbravam melhorias nas comunidades emancipadas.

Para obtermos resposta a essa indagação, escolhemos cinco municípios, um em cada região brasileira conforme definição do IBGE, dando preferência para aqueles que tiveram a validade de sua emancipação questionada pelo STF e que existiam alguma literatura já escrita sobre o problema desses municípios escolhidos.

Assim pesquisamos os indicadores sócio econômicos na base de dados do IBGE, bem como de outras organizações, que fiscalizam as contas públicas e disponibilizam na rede mundial de computadores, facilitando, assim o *accountability* dessas prefeituras com a comunidade a qual faz parte.

Assim pesquisamos dados relativos as contas públicas, números de servidores, transferências da União e dos estados, bem como quantidade de banheiros e acesso a serviços sanitários, o IDH-M e o índice de Gini (que nos fornece parâmetros para avaliarmos a oferta de serviços de saúde e educação) etc., para se aferir se a emancipação e os bônus financeiros que vem a reboque, melhoraram a vida da população dessas novas localidades.

Nossa hipótese é que não há uma relação direta entre as emancipações e uma transformação na vida dessas comunidades, nem para pior, nem para melhor, já que esse movimento teve como principal objetivo tornar a amenizar a disputa política no município-sede, garantindo o poder a uma parcela da elite política, que se utiliza de

clientelistas e patrimonialistas com recursos da União, como o PFM, para a conquista das prefeituras nessas novas praças eleitorais.

Nesse sentido a pesquisa se mostrou satisfatória, pois os dados levantados, ancorados em literatura ampla sobre o tema, nos permitiu aferir que nossa hipótese se mostrou correta, já que o que se viu nessas localidades foi políticos que estiveram a frente do processo emancipacionista, sua família e apadrinhados sempre concorrendo a cargos eletivos nesses novos municípios, assumindo diversas vezes como alcaides ou vice, que muitas vezes serviu como trampolim para concorrer a cargos de deputados, como em Luís Eduardo Magalhães..

Assim, acreditamos que essa pesquisa possa contribuir para um melhor entendimento da realidade política no interior do Brasil, que, por questões culturais, se apega ao velho patrimonialismo como prática, impedindo, portanto, a implantação de práticas burocráticas e impessoais, mas que provavelmente seriam mais efetivas na melhoria da qualidade de vida e do gerenciamento dos recursos públicos disponíveis.

BIBLIOGRAFIA

AMARAL, Oseias. **Os Municípios no Federalismo Brasileiro: algo mais complexo que uma relação pendular**. Porto Alegre,

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. PNUD; IPEA; Fundação João Pinheiro, 2003.

BACELAR, Winston K. de Almeida. Análise da Pequena Cidade sob o Ponto de Vista Político-Administrativo IN DIAS, Patrícia e Santos, Jânio (org.). Cidades médias e pequenas: contradições, mudanças e permanências nos espaços urbanos Salvador: SEI, (Série estudos e pesquisas, 94), 2012.

BRASIL. LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000. acesso ao site http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/lcp/Lcp101.htm no dia 12 de junho de 2018.

BRASIL. Constituição (1824). Constituição Política do Imperio do Brazil (de 25 de março de 1824). Disponível em: <https://http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm >. Acesso em: 12 maio 2018.

BRASIL. Lei de 1 de outubro de 1828. Disponível no site http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-38281-1-outubro-1828-566368-publicacaooriginal-89945-pl.html. Acesso em 12 de maio de 2018.

BRASIL . Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. 16 de junho de 1934. Disponível em

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em 12 de maio de 2018

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. 10 de novembro de 1937. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em 12 de maio de 2018.

BRASIL. Constituição (1946). Constituição [da] República Federativa do Brasil. Rio de Janeiro: Senado Federal, 1946.

BRASIL. Constituição (1967). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, Distrito Federal: Senado, 1967

BRASIL. Lei Complementar no 62, de 28 de dezembro de 1989. Estabelece normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos dos fundos de participação e dá outras providências. Diário Oficial da União, 29 dez. 1989

BRASIL Lei Complementar nº 101 de 04 maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal. Brasília, 2000, maio 2000

BREMAEKER, François e. J. de. A evolução do FPM: a principal fonte de recursos dos municípios. Revista de Administração Municipal, v. 40, n. 209, p. 77-90, out./dez. 1993.

CARVALHO, José Murilo. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual. Revista Dados vol. 40 no. 2 Rio de Janeiro 1997.

CASTELLS, M.; BORJA J. As cidades como atores políticos. Novos Estudos CEBRAP, n. 45, p. 152-166, jul.1996.

CINTRA, Darci de Farias. O Caso de Luís Eduardo Magalhães e o Risco de Admissão de uma Constitucionalidade Superveniente. Revista da Faculdade de Direito de Caruaru / Ascens – Vol.42 Nº 1 – Jan - Jun/2010.

COURA, Kalleo. Por que Luís Eduardo Magalhães é a cidade que mais cresce no Brasil. Revista Veja, 23 maio 2014. disponível em <https://veja.abril.com.br/brasil/por-que-luis-eduardo-magalhaes-e-a-cidade-que-mais-cresce-no-brasil/>. acesso em 15 de maio de 2018.

DATAPEDIA. <http://www.datapedia.info/public/cidade/3858/ba/luis-eduardo-magalhaes#renda>. Acesso em 12 de maio de 2018.

FAVERO, Edison. Desmembramento Territorial: o processo de criação de municípios – Avaliação a partir de indicadores econômicos e sociais. 2004. 253 f. Tese (Doutorado em Engenharia Urbana) Universidade de São Paulo USP.

FERRARI, Sérgio. Criação de municípios e debate científico: entre mitos e métodos. Revista de informação legislativa: RIL, v. 53, n. 211, p. 55-80, jul./set. 2016. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/53/211/ril_v53_n211.

FILHO, George Avelino. Clientelismo e Política no Brasil: revisitando velhos problemas. Revista Novos Estudos CEBRAB, Nº 38, março 1994, pp. 225-240.

FISCHER, Tânia. Poder local: um tema em análise. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, v. 4, 1992, p. 106

GOMES, Rita de Cássia Conceição. A Fragmentação do Território no Brasil e a Reprodução das Relações de Poder: uma leitura a partir do Rio Grande do Norte. Revista Sociedade e Território. Natal, v. 27, nº 1, p. 231-250, jan/jun. 2015.

HOLANDA, Ana Carolina. Pessoa. A Importância do Município na Estrutura Federalista. Brasileira para a Participação de uma Democracia Participativa. Revista Controle, Fortaleza Ceará, ed. TCE, 2016, pág. 347-390

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. Criação de Municípios. Disponível em <<http://www.ibam.org.br>>. Acesso em: 09 de junho de 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. IBGE. www.ibge.gov.br. Acessado em 07 de maio de 2018.

KERBAUY, Maria Tereza M. A morte dos coronéis: política interiorana e poder local. São Paulo: PUC, 1992, p. 21-22.

LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, enxada e voto. São Paulo. Ed. Cia, das Letras, 2002.

LIMA, Ailton Pires. O Processo de Criação de Municípios: análise a partir de indicadores de viabilidade econômico-financeira em Santa Bárbara do Pará. 2010. 91 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Local na Amazônia) Universidade Federal do Pará, UFPA-PA.

MANARA, Maria Elisabete et al. A Importância do Orçamento Público: estudo de caso do município de Pinto Bandeira. Programa de Pós-Graduação em Administração. Universidade de Caxias do Sul, 27 e 28 de outubro de 2017.

MANIÇOBA, Regina. Urbanização e Qualidade de Vida nos Municípios da Amazônia Legal Criados Após 1988. 2006. 357 f. Tese (Doutorado em Política e Gestão Ambiental) Universidade de Brasília, UnB-DF.

MANON, Fabiano et al. Expansão da Fronteira Agrícola e Reordenação Territorial. II Simpósio Nacional de Geografia Agrária – II Simpósio Internacional de Geografia Agrária Jornada Ariovaldo Umbelino de Oliveira – Presidente Prudente, novembro de 2005

PALONI, Nelson Alexandre. O Estudo de Viabilidade Municipal e seu Impacto no Desenvolvimento Nacional. 2008. 131 f. Tese (Doutorado em Filosofia do Direito) Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, PUC-SP.

PAROLIN, Sonia Regina Hierro. Estudos Multicasos em Atividades Inovativas. Revista de Administração. São Paulo, v.48, n.3, p.608-620, jul./ago./set. 2013.

PERRONE, Barbara Puccinelli. A Dominância Política na Gestão Pública Municipal em Municípios de Pequeno Porte. 2018. 141 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) Universidade de Campinas, UNICAMP-SP.

PINTO, Georges José. Município, Descentralização e Democratização do Governo. Caminhos de Geografia – revista on line, v. 3, n. 6, jun. 2002.

PINA, José Hermano Almeida et al. CAMPO-TERRITÓRIO: Revista de Geografia Agrária, v.3, n. 6, p. 125-142, ago. 2008.

PRETECEILLE, Edmond. Segregação, classes e política na grande cidade. Cadernos do IPPUR, UFRJ, ano X, n. 2, p. 15-37, ago./dez. 1996.

QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. O mandonismo local na vida política brasileira e outros ensaios. São Paulo: Alfa Omega, 1976.

RODRIGUES, Fernando. Eleições 2000-estatísticas do eleitorado. Disponível no site <http://www1.uol.com.br/fernandorodrigues/arquivos/eleicoes00/estatistica/bahia.shl>. Acesso em 12 de maio de 2018.

SANTOS, Miriam de Oliveira. Novas formas de ver o político: o paradigma subjetivo. Disponível em: <http://www.achegas.net/numero/dez/miriam_oliveira%20_santos_10.htm>. Acesso em: 10 maio 2018.

SILVA, Fernando Carlos Dilen da. A Autonomia Municipal na Federação Brasileira: a teoria da subsidiariedade entre o constitucionalismo e as relações de poder na Constituição de 1988. 2008. 148 f. Dissertação (Mestrado em História) – Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória 2008.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). ADI 2.240/BA. Rel. min. Eros Grau. j. 09/05/2007. DJ, 03/08/2007. p. 00029

TOMIO, Fabricio Ricardo de Limas. A criação de Municípios Após a Constituição de 1988. **Revista Brasileira Ciências Sociais**, São Paulo, v.17, n. 48, fev. 2002. p.00-00. Disponível: <0000000000000000> Acesso em 00.00.0000

VEIGA, José Eli da. Cidades Imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula. 2.ed. Campinas, Armazém do Ipê, 2013.