

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA**

ADILAR ANTONIO CIGOLINI

TERRITÓRIO E CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS NO BRASIL
Uma abordagem histórico-geográfica sobre a compartimentação do
espaço

Florianópolis

2009

ADILAR ANTONIO CIGOLINI

TERRITÓRIO E CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS NO BRASIL
Uma abordagem histórico-geográfica sobre a compartimentação do espaço

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia, área de concentração Desenvolvimento Regional e Urbano, do Centro de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito necessário à obtenção do grau acadêmico de Doutor em Geografia.

Orientadora: Dra. Leila Christina Dias.

Florianópolis

2009

ADILAR ANTONIO CIGOLINI

TERRITÓRIO E CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS NO BRASIL Uma abordagem histórico-geográfica sobre a compartimentação do espaço

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Geografia, área de concentração Desenvolvimento Regional e Urbano, do Centro de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Santa Catarina, em cumprimento aos requisitos necessários à obtenção do grau acadêmico de Doutor em Geografia.

Prof. Dr. Carlos José Espíndola
Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Geografia

Dra. Leila Christina Dias (Presidente e Orientadora -UFSC)

Dr. Elson Manoel Pereira - membro (UFSC)

Dr. Erni José Seibel - membro (UFSC)

Dra. Evangelina Xavier Gouveia de Oliveira
- membro (IBGE/RJ)

Dra. Iná Elias de Castro - membro (UFRJ)

Florianópolis, 01 de junho de 2009

AGRADECIMENTOS

Agradecer é um ato de reconhecimento a todos aqueles que, de uma forma ou de outra, nos auxiliam a atingir certo objetivo. É um ato, igualmente, pelo qual reconhecemos a impossibilidade de seguir adiante sem que, no dia a dia, consigamos demonstrar nossas virtudes e fraquezas.

Como tudo na vida, a construção de uma tese tem duas faces. A da solidariedade, do companheirismo e do apoio das pessoas de nossa convivência, expressando que nossa vida encontra sentido na vida compartilhada e mostra a sabedoria da frase simples: é impossível ser feliz sozinho... (parafrazeando Tom Jobim). De outro lado, a angústia desmedida, a insegurança, a dúvida e a solidão necessária, sentimentos individuais que insistem em fazer parte da trajetória. É sempre difícil nominar aqueles que auxiliaram nesse processo. Corre-se o risco de ser injusto. Mas vamos lá!

Leila Christina Dias, não somente pela orientação acadêmica, mas, pela capacidade, sabedoria e sensibilidade! Muito obrigado!!!!

Nara Berté, além da convivência cotidiana, quantos galhos quebrados, heim?

Fabiano Saraiva, Claudia I. Santos, Claudio Stenner. Valeu!

Marli Terezinha Costa. Obrigado!

A todos do Departamento de Geografia da UFPR, mas particularmente: Francisco, Irani, Gislene, Olga, Leonardo, Salete, Sylvio, Jorge, Chisato, Nucci.

À minha família: o apoio não precisa de proximidade geográfica. Obrigado!

Às amigas construídas pelo doutorado: Adriana, Érica, Noili, Jairo, Maristela e demais da turma. Parece que as coisas começam agora, não é?

Ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFSC!

Enfim, minha gratidão a todos que contribuíram de alguma forma para que eu chegasse a esse momento.

RESUMO

Em 1980, havia no Brasil 3.974 municípios. Em 2001, esse número saltou para 5.563 governos locais. Nota-se que, num curto período de tempo, o território brasileiro passou por um intenso processo de compartimentação, emancipando 40% dos municípios hoje existentes. Esse fenômeno chamou a atenção da imprensa e da sociedade e foi caracterizado por muitos como nocivo ao País, por representar aumento de custos para a manutenção de novas máquinas públicas. Por outro lado, alguns argumentos defendem que a criação de municípios incentiva a participação política e melhora a qualidade de vida local, em razão dos investimentos em serviços essenciais, além de possibilitar a construção de espaços para o exercício da cidadania. As causas da criação dessas unidades e suas consequências foram analisadas por inúmeros pesquisadores. Entretanto, a abordagem desses trabalhos tem sido, de maneira geral, limitadas a aspectos circunstanciais do fenômeno, pois buscam relações causais entre elementos conjunturais, como, por exemplo, a existência de mecanismos de repasse de recursos e a criação dos municípios. Esta pesquisa, por sua vez, explica a criação de municípios como fenômeno resultante da relação entre a sociedade e o espaço, cuja reflexão teórica propõe a compartimentação como componente estrutural na formação do território. Nessa abordagem, a ocupação do território brasileiro e a formação de governos locais foram considerados fenômenos intrínsecos. Para demonstrar esse processo, utilizou-se o território nacional como escala espacial de análise, e a história do Brasil, como escala temporal. O longo período de formação do espaço brasileiro foi abordado com base nas formas históricas de governo: Colônia, Império e República. Para cada um dos períodos foram demonstrados aspectos referentes à ocupação do território e de como se comportava a malha de municípios à medida em que isso ocorria, buscando explicações sobre esse comportamento.

Palavras-chave: território, compartimentação territorial, divisão do território, criação de municípios, emancipação municipal.

RÉSUMÉ

En 1980 le Brésil possédait 3.974 municipalités. Dans 2001, ce nombre a sauté pour les 5.564 gouvernements locaux. Il se remarque aussitôt que dans une courte période de temps le territoire brésilien a passé par un intense processus de compartimentation, en émancipant 40% des municipalités existantes. Ce phénomène a appelé l'attention de la presse et de la société, en ayant été caractérisée comme néfaste au pays, car Il représente l'augmentation de coûts pour la manutention de nouvelles machines publiques. D'autre part, Il existe ceux qui font valoir que la création de villes stimule la participation politique et améliore la qualité de vie locale, aient vu les investissements dans les services essentiels, outre de rendre possible la construction d'espaces pour l'exercice de la citoyenneté. Les causes de la création de ces unités et de leurs conséquences ont été analysées par d'innombrables chercheurs. Néanmoins, l'approche de ces travaux a été, de façon générale, limitée à des aspects circonstanciels du phénomène, car ils cherchent des relations causales entre des éléments conjoncturels, comme, par exemple, l'existence de mécanismes de distribution de ressources et la création des municipalités. La présente recherche explique la création de municipalités comme un phénomène résultant de la relation entre la société et l'espace, dont la réflexion théorique propose la compartimentation comme composante structurelle dans la formation du territoire. Dans cet approche, l'occupation du territoire brésilien et la formation des gouvernements locaux ont été considérées des phénomènes intrinsèques. Pour démontrer ce processus, le territoire national a été utilisé comme échelle spatiale d'analyse, et l'histoire du Brésil comme échelle temporelle. L'analyse de la longue période de formation de l'espace brésilien a été basée sur des formes historiques de gouvernement : Colonie, Empire et République. Pour chacune de ces périodes ont été démontrés des aspects concernés à l'occupation du territoire et, à mesure où cela se produisait, comme se comportait la maille de municipalités, en cherchant les explications sur ce comportement.

Mots-clefs: Territoire, compartimentation territoriale, division du territoire, création de municipalités, émancipation de municipalités.

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - PAÍSES SELECIONADOS: NÚMERO, HABITANTES E EXTENSÃO TERRITORIAL DOS GOVERNOS LOCAIS	28
TABELA 2 - PESQUISAS SOBRE A CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS NO BRASIL: ESCALAS, INSTRUMENTOS METODOLÓGICOS E CONCLUSÕES.....	61
TABELA 3 - PESQUISAS SOBRE AS CONSEQUÊNCIAS DA CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS NO BRASIL: ESCALAS, INSTRUMENTOS METODOLÓGICOS E RESULTADOS.....	76
TABELA 4 - BRASIL: NÚMERO DE MUNICÍPIOS, POR PROVÍNCIA, NO FIM DA COLÔNIA.....	102
TABELA 5 - BRASIL: NÚMERO DE MUNICÍPIOS, POR PROVÍNCIA, NO FIM DO IMPÉRIO.....	122
TABELA 6 - BRASIL: NÚMERO DE MUNICÍPIOS CRIADOS, POR ESTADO, ENTRE OS ANOS DE 1890 E 1930.....	149
TABELA 7 - BRASIL: NÚMERO DE MUNICÍPIOS CRIADOS, POR ESTADO, ENTRE OS ANOS DE 1931 E 1945.....	158
TABELA 8 - BRASIL: NÚMERO DE MUNICÍPIOS CRIADOS, POR ESTADO, ENTRE OS ANOS DE 1946 E 1964.....	164
TABELA 9 - BRASIL: NÚMERO DE MUNICÍPIOS CRIADOS, POR ESTADO, ENTRE OS ANOS DE 1965 E 1985.....	172
TABELA 10 - BRASIL: NÚMERO DE MUNICÍPIOS CRIADOS, POR ESTADO, ENTRE OS ANOS DE 1986 E 2008.....	181
TABELA 11 - BRASIL: DISTRITOS POR GRANDE REGIÃO GEOGRÁFICA, COM O NÚMERO DE HABITANTES CLASSIFICADOS SEGUNDO O PROJETO DE LEI 416/2008.....	194

LISTA DE MAPAS

MAPA 1 - BRASIL: DIVISÃO DO TERRITÓRIO EM CAPITANIAS HEREDITÁRIAS.....	89
MAPA 2 - BRASIL: ESPACIALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS CRIADOS NO PERÍODO COLONIAL.....	103
MAPA 3 - BRASIL: ESQUEMA TERRITORIAL FORMADO COM BASE NA LOCALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NO FIM DO PERÍODO COLONIAL.....	107
MAPA 4 - BRASIL: ESPACIALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS CRIADOS NO PERÍODO IMPERIAL.....	123
MAPA 5 - BRASIL: ESQUEMA TERRITORIAL FORMADO COM BASE NA LOCALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NO FIM DO PERÍODO IMPERIAL.....	126
MAPA 6 - BRASIL: PROPOSTAS RECENTES DE CRIAÇÃO DE NOVOS ESTADOS E TERRITÓRIOS	140
MAPA 7 - BRASIL: ESPACIALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NO ANO DE 1930, COM DESTAQUE PARA OS MUNICÍPIOS CRIADOS ENTRE 1890 E 1930.....	150
MAPA 8 - BRASIL: ESPACIALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NO ANO DE 1945, COM DESTAQUE PARA OS MUNICÍPIOS CRIADOS ENTRE 1931 E 1945.....	160
MAPA 9 - BRASIL: ESPACIALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NO ANO DE 1964, COM DESTAQUE PARA OS MUNICÍPIOS CRIADOS ENTRE 1945 E 1964.....	166
MAPA 10 - BRASIL: ESPACIALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NO ANO DE 1985, COM DESTAQUE PARA OS MUNICÍPIOS CRIADOS ENTRE 1965 E 1985.....	174
MAPA 11 - BRASIL: ESPACIALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NO ANO DE 2008, COM DESTAQUE PARA OS MUNICÍPIOS CRIADOS ENTRE 1986 E 2008	182

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

IPRS – Índice Paulista de Responsabilidade Social

IPEA – Instituto de Planejamento e Economia Aplicada

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	12
2 TERRITÓRIO E DIVISÃO POLÍTICA.....	21
2.1 INTRODUÇÃO	21
2.2 O SIGNIFICADO DA DIVISÃO POLÍTICA: O TERRITÓRIO COMO OPORTUNIDADE	22
2.3 A DIVERSIDADE DOS GOVERNOS LOCAIS: ALGUNS EXEMPLOS INTERNACIONAIS	27
3 COMPARTIMENTAÇÃO DO TERRITÓRIO: POR UMA NOVA ABORDAGEM ..	38
3.1 INTRODUÇÃO	38
3.2 A CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS NO BRASIL: ALGUMAS ABORDAGENS CLASSIFICATÓRIAS	39
3.3 AS CAUSAS DAS EMANCIPAÇÕES: DO TERRITÓRIO COMO EXTENSÃO AO TERRITÓRIO COMO DESENVOLVIMENTO	42
3.4 AS CONSEQUÊNCIAS DAS EMANCIPAÇÕES: DO DESPERDÍCIO DE RECURSOS À CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA	64
3.5 CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS: UMA AÇÃO TRANSESCALAR, RESULTADO DA RELAÇÃO SOCIEDADE E ESPAÇO.....	78
4 BRASIL COLÔNIA: A COMPARTIMENTAÇÃO COMO DOMÍNIO DO TERRITÓRIO.....	86
4.1 INTRODUÇÃO	86
4.2 EXPANSÃO E COMPARTIMENTAÇÃO DO TERRITÓRIO.....	87
4.3 A CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS NO CONTEXTO DA EXPANSÃO E DOMÍNIO COLONIAL.....	93
5 BRASIL IMPÉRIO: CENTRALIZAÇÃO E DIVISÃO DO TERRITÓRIO.....	1100
5.1 INTRODUÇÃO	1100
5.2 COMPARTIMENTAÇÃO VERSUS INTEGRIDADE TERRITORIAL	1111
5.3 A CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS NO CONTEXTO DA CENTRALIZAÇÃO IMPERIAL	1155
6 BRASIL REPÚBLICA: EXPANSÃO E COMPARTIMENTAÇÃO DO ESPAÇO DELIMITADO	1300
6.1 INTRODUÇÃO	1300
6.2 COMPARTIMENTAÇÃO REGIONAL DO TERRITÓRIO: DAS DIVISÕES PROPOSTAS ÀS EXECUTADAS	1322
6.3 A EXPANSÃO SOBRE O ESPAÇO DELIMITADO E A COMPARTIMENTAÇÃO LOCAL DO TERRITÓRIO	1455
6.3.1 República Velha: controle local como domínio dos estados e a criação de municípios	1466

6.3.2	Período Vargas: o governo central no domínio do local a criação de municípios.....	1533
6.3.3	A República Nova: autonomia política e financeira e a criação de municípios.....	1633
6.3.4	Período militar: centralização, expansão e criação de municípios	17171
6.3.5	Nova República: o governo local como poder estatal e a criação de municípios.....	1788
7	REFLEXÕES FINAIS: O SIGNIFICADO POLÍTICO DA COMPARTIMENTAÇÃO DO ESPAÇO E A BUSCA POR NOVOS CAMINHOS.....	1888
	REFERÊNCIAS.....	1888

1 INTRODUÇÃO

A comparação entre a divisão político-administrativa brasileira representada num mapa do ano de 1980 e aquela representada num mapa de 2009 mostra um território muito mais recortado por unidades políticas. Aliás, somente em períodos muito curtos e em fases bem limitadas da história é que se conseguiria observar, em mapas com essa temática, a mesma divisão do território. Mudanças expressivas são observadas na divisão territorial, no que diz respeito às divisões regionais, mas, sobretudo, na compartimentação do espaço em municípios.

Muito embora as afirmações acima sejam de fácil constatação, durante a década de 90 do século XX e no início do presente século, a criação de centenas de municípios chamou a atenção da imprensa e da sociedade, como um fato novo e, de modo geral, prejudicial. Expressões com enfoque pejorativo, a exemplo de *Crescimento indesejado* (Revista Isto É, 4/12/2002) ou *Onda avassaladora* (Fávero, 2004, p. 1) foram frequentemente usadas para designar o fenômeno.

Desse modo, o tema da divisão do território brasileiro entrou no início do século XXI em plena ordem do dia, não somente pelos recortes territoriais em nível local, mas também pelos inúmeros projetos de criação de novos estados no Congresso Nacional. A abrangência deu visibilidade ao fenômeno, cuja ausência de estudos denuncia que era considerado um assunto menor, inclusive em disciplinas como a geografia, que tem por tradição o estudo do território. Entretanto, o assunto, aos poucos, passou a ter maior atenção, de modo que a criação de municípios foi incorporada à agenda de pesquisas. Profissionais como geógrafos, sociólogos, engenheiros, advogados e arquitetos investigaram suas causas e consequências, apresentando explicações. Atualmente é possível encontrar uma quantidade significativa de trabalhos, com as mais diversas abordagens, denotando a complexidade do tema, que envolve questões políticas, geográficas, econômicas, históricas e sociais.

A explicação existente nessa literatura, entretanto, trata somente das emancipações recentes e é circunscrita a aspectos parciais, quando não superficiais, do fenômeno, de modo que sua análise revela algumas deficiências.

Uma delas diz respeito justamente à limitação das pesquisas às emancipações recentes, isto é, após a Constituição de 1988. Mas a criação de municípios aconteceu, com menor ou maior intensidade, ao longo do tempo,

inscrevendo-se na própria formação do Brasil, perpassando todas as fases da história e se intensificando durante o século XX. Por isso, a abordagem histórica de tais pesquisas, que somente resgatam a divisão territorial como estatística e não como processo, deixa uma lacuna, pois não explica a relação existente entre essas unidades políticas e o território.

Outro aspecto deficiente diz respeito à associação do fenômeno com fatores conjunturais específicos. Os autores que tratam desse aspecto podem ser divididos em dois grupos: um que busca explicar o porquê das emancipações e outro que busca mostrar as consequências delas.

No primeiro, as investigações conduziram a explicações de que as emancipações decorrem:

- de características territoriais locais, como a extensão territorial do município de origem, a presença ou ausência de atividades econômicas, pobreza local, urbanização ou capacidade organizativa dos grupos, (Bremaeker, 1992; Mello, 1992; Noronha, 1997; Siqueira, 2003; Shikida, 1998; Caldas, 2002);
- de estratégias políticas, seja de grupos que buscam, através da emancipação, alcançar representatividade política ou formar áreas de influência, para obtenção de vantagens econômicas e eleitorais, seja de grupos que veem na emancipação uma forma de conseguir renda e propiciar o desenvolvimento local (Cigolini, 1999; Lima, 2000; Motta Junior, 2002; Pinto, 2004);
- de fatores de gestão administrativa, como o descaso das administrações das sedes municipais com as localidades e a ausência de serviços públicos (Mello, 1991; Noronha, 1997);
- da expansão de sistemas de circulação e do aumento populacional (Ayres, 2001; Bonfanti e Guimarães, 2004; Rivera e Motta Pinto, 2004);
- da manipulação do território por atores hegemônicos (Cataia, 2000);
- de fatores normativos institucionais, como as políticas de descentralização em seus mais variados aspectos, seja das competências locais e estaduais, seja de recursos financeiros federais que incrementam a renda municipal (Tomio, 2002; Alves, 2006).

No segundo grupo, as investigações conduziram a explicações de que as emancipações têm como consequências:

- o fortalecimento de políticas descentralizadoras (Pinto, 2003; Bezerra, 2006);

- o estímulo ao fortalecimento da cidadania e da democracia (Pinto, 2003; Bezerra, 2006);
- o incremento da renda local, com sensíveis avanços na qualidade de vida dos habitantes (Fávero, 2004; Wanderley, 2007);
- o desperdício de recursos públicos seja pela criação de novas estruturas públicas, seja pela ampliação de cargos públicos, como prefeito, secretários municipais e vereadores (Gomes e Mac Dowell, 2000).

Por observar que as emancipações acontecem ao longo da história do Brasil, simultaneamente, em lugares distintos, consideramos que tais explicações não são suficientemente convincentes. Isso decorre do quadro explicativo de tais estudos, que são baseados em questões parciais e provenientes de fatores conjunturais, de modo que lhes escapa uma questão fundamental: o que unifica o fenômeno?

O questionamento não pode ser respondido pelo estudo de casos particulares, demandas políticas específicas ou pela associação das emancipações às normas estabelecidas num dado período, pois esses são instrumentos pelos quais se efetiva a divisão do território. O presente trabalho tem por objetivo mostrar que a criação de municípios pode ocorrer aqui ou acolá, por motivações diversas e intensidade variada, mas que, independentemente de fatores temporais ou espaciais específicos, o processo está estruturalmente associado à relação entre espaço e sociedade.

Por isso as emancipações devem ser analisadas contextualizando essa prática com a dinâmica territorial, pois a ocupação carrega consigo a compartimentação como processo inerente, ou seja, a criação de governos locais é considerada como um processo intrínseco à espacialidade humana. Assim, a hipótese da pesquisa é que a divisão do espaço está vinculada à formação territorial nacional: à medida que o espaço foi sendo ocupado e densificado, ocorreu sua compartimentação.

Essa perspectiva não nega as explicações já construídas, mas pretende ampliar o entendimento sobre o significado da criação de municípios, procurando uma orientação teórica sobre por que se recorta o espaço e analisando como esse processo ocorreu na formação do território brasileiro. Essa abordagem busca mostrar que, durante a formação territorial nacional, mudaram as relações entre as

escalas de poder e o entendimento do papel dos municípios, mas o espaço continuou, com maior ou menor intensidade, sendo dividido em territórios formais, que hoje constituem a malha municipal brasileira.

Desse modo, não se procura particularidades na dinâmica espacial da formação da malha municipal brasileira. Casos específicos são reportados quando, na dinâmica geral, percebe-se a necessidade de entender uma dada situação particular, que parece fora de contexto, buscando desse modo encontrar a articulação de casos que aparentemente seriam desconexos, mas encontram sentido quando enquadrados nessa dinâmica. Em outras palavras, a explicação do processo geral depende, muitas vezes, da análise das especificidades, embora essas não sejam o foco do trabalho.

Um problema encontrado para construir essa abordagem foi a inexistência de bibliografia específica referente à temática. Trabalhos como os apresentados por Reis Filho (1968), Omegna (1961), Salgado (1947), Deffontaines (1944) e Azevedo (1956) auxiliam na compreensão do processo de urbanização do Brasil e da formação da rede de cidades. A criação de municípios aparece como *criação de cidades* ou *urbanização*, pois tais autores, ao procurar explicar o surgimento da rede de cidades e o avanço da urbanização, trazem dados sobre a evolução do número de municípios, mas, como foi dito, somente como estatística. Os dois processos parecem se confundir, pois, à medida que aumentava o número de municípios, aumentava a urbanização, já que, no Brasil, toda cidade-sede do município é considerada área urbana. Contudo, são processos cuja referência explicativa não pode ser confundida, pois a transformação de aglomerações populacionais em cidades requer a criação de municípios, o que é um processo eminentemente político, que só uma abordagem com base no território pode esclarecer. A deficiência de literatura específica levou a pesquisar bibliografia de campos disciplinares diversos, como história, sociologia, geografia, arquitetura, direito, entre outros, que, mesmo sem tratar da temática, trouxeram informações que, de forma direta ou indireta, permitiram construir o trabalho.

Abordagens como a dos autores citados anteriormente, cujos trabalhos tratam da evolução urbana, bem como aquelas encontradas em Araújo (1980) e Marx (1980), apontaram outro problema: a existência, na história, de muitos termos, como Vila, Cidade e Município, usados como sinônimos. Teixeira (2003), ao estudar a nomenclatura do período colonial brasileiro, salienta:

A importância do debate sobre a terminologia relativa às aglomerações urbanas no Brasil colonial nos parece da maior importância. Na maioria dos casos, os termos empregados eram precisos e determinavam um tipo particular de localidade. No entanto, a riqueza dos termos passa muitas vezes despercebida por muitos autores, que os empregam indistintamente, sem levar em conta suas especificidades. (TEIXEIRA, 2003, p. 54).

Esse mesmo autor explica tais diferenças:

O nível hierárquico mais elevado de uma aglomeração é o de cidade. Como a vila, a cidade dispõe de um estatuto político particular. Ela se caracteriza por dispor de um poder político local, o senado da câmara, com sua casa de câmara e cadeia e seu pelourinho localizados na praça principal, constituindo deste modo a sede de uma jurisdição territorial. Neste sentido, a cidade não difere efetivamente da vila. Existem, por outro lado, particularidades eloqüentes entre a vila e a cidade. Em primeiro lugar, os donatários, e outras autoridades, tais como os governadores, estavam autorizados pela Coroa a fundar somente vilas, mas nunca cidades, que era uma prerrogativa real. Inspirada no direito romano, a cidade era dotada, além do mais, de um estatuto independente, somente podendo ser fundada em terras próprias alodiais, isto é, terras que só estavam subordinadas ao rei. Enfim, somente a cidade podia ser a sede de uma arquidiocese. (TEIXEIRA, 2003, p. 56).

Abreu (1997) concorda com o autor acima e acrescenta que tanto as cidades quanto as vilas possuíam o Termo, que era a área de sua jurisdição.

A palavra *município*, entretanto, designava a cidade ou a vila com seu termo e expressava o governo, uma instituição política – cujas origens remontam à própria origem do Estado. Autores como Nunes (1920) e Avellar e Taunay (1965) relatam as estratégias, acordos e legislações que permearam a formação das municipalidades na Europa, desde a sua origem até a criação da monarquia portuguesa. Explicam esses autores que o município decorre especialmente da organização política do Império Romano. As cidades conquistadas pelos romanos conservavam suas próprias leis, nomeavam seus magistrados e dispunham de seus cargos públicos, mantendo certa autonomia em relação aos seus dominadores. O *municipium* era, no direito romano, a fórmula que expressava essa situação. Esses mesmos autores dizem também que o município português foi resultado da associação do município romano com o *conventus publicus vicinorum* (encontro público de vizinhos), utilizado pelos bárbaros, após a queda do Império Romano, como instância decisória da política local.

Para Juliato (2003), o município português não teria somente a origem dupla informada anteriormente. Argumenta que o cristianismo teria alterado a estrutura dos municípios, pois assuntos de interesse local passaram a ser tratados por reuniões do clero. Em consequência, “[...] as estruturas dos municípios da região Ibérica, entre eles os Portugueses, decorrem das leis romanas, da variedade do direito costumeiro germânico com influências do direito canônico.” (JULIATO, 2003, p. 27). Vila (1952) diz que, a princípio, como resultado dessa fusão, o município designava apenas a magistratura – mas, com o tempo, passou a designar também o território onde essa magistratura ocorria.

Avellar e Taunay (1965) e Nunes (1920) afirmam que, com o nascimento da Monarquia Portuguesa, os municípios foram utilizados como estratégia de administração territorial, para estender o domínio sobre o território, servir de contraponto ao poder do clero e da nobreza e auxiliar a expulsão dos invasores. Com a consolidação da Coroa Portuguesa, passou a ocorrer uma redução do poder dos municípios, que passam a ser orientados pelas Ordenações – compilações de todas as leis existentes em Portugal – sendo as primeiras publicadas em 1446 (Ordenações Afonsinas), seguidas pelas Ordenações Manuelinas (1521) e pelas Ordenações Filipinas (1603). Tais ordenações regulavam a vida municipal e, com base nelas, era feita a supervisão do governo municipal.

Como instituição portuguesa, o município foi transferido ao território brasileiro, passando a designar o governo das cidades e vilas. Em decorrência disso, na produção historiográfica brasileira, é comum encontrar a referência ao município como poder local constituído desde o princípio da ocupação territorial. Assim fez Zenha (1948), ao estudar a evolução dessa instituição no Brasil entre 1532 e 1700. Os governos locais do Brasil Colonial e Imperial também são denominados de municípios ou municipalidades por autores como Faoro (2000), Prado Junior (1933) e Abreu (2000), entre outros. Esse conceito do município como governo local foi utilizado, portanto, durante todo o Brasil Colônia e no Brasil Império, consta na própria Constituição Imperial de 1824, que determinou às câmaras o governo municipal das cidades e vilas.

Somente na República o uso dos termos Vila, Cidade e Município foi objeto de reforma. O Decreto 311, de 2 de março de 1938, definiu que todas as sedes de municípios se denominariam cidades, desaparecendo a figura da Vila como sede do governo municipal. O termo Vila permaneceu como sede dos distritos. Daquela data

em diante, portanto, todos os municípios têm uma cidade por sede e todos os distritos têm uma Vila como sede. Esses últimos, entretanto, não têm governo municipal autônomo.

Para o presente trabalho definiu-se que o termo município é o mais adequado para expressar o fenômeno que se pretende abordar, pois sua criação implica a existência de um novo território como instituição política e jurídica. Ressalta-se, entretanto, que, embora a criação do município resulte na criação do governo local, ou na instituição de um novo poder local, esse não é objeto da presente pesquisa, já tendo sido analisado por Lemes (2005), Santin (2005) e Telarolli (1977).

A tese ora apresentada está estruturada em sete capítulos, incluindo o presente texto introdutório. O capítulo seguinte consiste na discussão teórica e está em dividido em duas partes. A primeira foi amplamente baseada na obra de Jean Gottmann e mostra a relação entre território e divisão política, cujo objetivo é esclarecer o sentido da divisão territorial, permitindo entender por que se recorta o espaço. Em seguida são apresentados e comparados diversos governos locais. A comparação entre diferentes formas de conceber o governo local foi usada como recurso para pensar relacionalmente o município brasileiro e sua posição no ordenamento jurídico, particularizando-o dentro do quadro dos governos locais existentes no mundo, o que permite refletir, inclusive, sobre a forma da divisão territorial existente no Brasil.

O capítulo três faz a exposição e a análise dos trabalhos que abordam o tema da criação de municípios no Brasil, cuja estrutura, dividida em três partes, apresenta, primeiramente, algumas abordagens existentes na literatura sobre a questão, mostrando como os autores interpretam os diferentes trabalhos já feitos sobre emancipação municipal. Em seguida, partindo da diferenciação das pesquisas existentes, entre aqueles que propõem entender as causas da emancipação e aqueles que pretendem entender suas consequências, é feita a análise e a crítica consideradas pertinentes. Na última parte desse capítulo mostra-se que, em decorrência da leitura teórica e a análise das pesquisas já realizadas, algumas inquietações surgiram. Essas levaram a reflexões sobre novas possibilidades de abordagem do fenômeno e estabeleceram alguns pressupostos que orientaram a construção do problema de pesquisa.

Nos capítulos quatro, cinco e seis são apresentados os resultados do trabalho empírico propriamente dito, que mostram a dinâmica de criação de municípios no Brasil, desde o primeiro – São Vicente –, fundado no litoral do atual Estado de São Paulo, em 1532, até as emancipações recentes. Por incorporar à análise um período de tempo bastante longo, foi necessário definir uma periodização. É consenso, entre inúmeros autores, que o Brasil tem três períodos ou etapas históricas bastante diferenciadas entre si, que influenciaram sobremaneira a construção da nação. O Brasil Colônia (1500-1822) é o primeiro desses períodos, seguido pelo Brasil Império (1822-1889) e pelo Brasil Republicano, que se iniciou em 1889 e perdura até a atualidade. Essa periodização da história pode ser encontrada em autores como Prado Junior (1933; 1981) e Andrade (1995; 1999), entre outros. Em razão da existência dessa periodização largamente aceita e por serem etapas bastante distintas na construção do território nacional, optou-se por adotá-la como base para esta pesquisa.

Como consequência, no capítulo quatro, apresenta-se o resultado da pesquisa referente à criação de municípios no Brasil durante o período colonial. No capítulo cinco, o mesmo trabalho foi feito para o período imperial e no capítulo seis, para o período republicano. A estrutura desses capítulos procurou evitar a pesquisa descontextualizada e, para tanto, considerou, para cada período, como instrumento para pensar relacionalmente o objeto, o “[...] quadro de caracteres pertinentes de um conjunto de agentes ou de instituições” (BOURDIEU, 1989, p. 29). Preliminarmente à abordagem sobre as emancipações municipais, foi demonstrado de forma mais ampla o estado da arte sobre a divisão territorial brasileira. Igualmente, antes de abordar a dinâmica temporo-espacial da criação de municípios, expõe-se a discussão acerca do papel do município e sua posição dentro do ordenamento jurídico de cada respectivo período.

Metodologicamente, a periodização exigiu que fossem adotados anos cheios, haja vista a integralização dos dados. Assim, o período colonial se iniciou em 1500 e avançou até o fim do ano de 1822, mesmo que o evento de referência para a passagem de um período para outro tenha ocorrido no decorrer do último ano. Os dados referentes ao período imperial são apresentados, portanto, a partir do início do ano de 1823 até o fim do ano de 1889 e do período Republicano, a partir do início do ano de 1890 até a atualidade.

Segundo Gomes, a geografia é

[...] o ato de estabelecer limites, colocar fronteiras, fundar objetos espaciais, orientá-los, ou, em poucas palavras, o ato de qualificar o espaço; mas é também simultaneamente a possibilidade de pensar estas ações dentro de um quadro lógico, de refletir sobre essa ordem e sobre seus sentidos. (2003, p. 36).

Esse raciocínio serviu como referência operacional para explicar a dinâmica dos municípios criados em cada período. Para a apresentação dessa dinâmica foi essencial o uso de tabelas e mapas como instrumentos complementares e como recurso metodológico. Neles se observa a distribuição espacial dos municípios que foram sucessivamente sendo criados, o que permite acompanhar a evolução da divisão territorial. Os mapas procuram se aproximar da configuração dos limites e da divisão política existente no fim de cada período. À medida que um novo estado era criado, era incorporado aos mapas e tabelas.

A exposição dos dados referentes à criação dos municípios, nas tabelas e nos mapas, foi sendo acompanhada das devidas explicações. Nessas explicações, entretanto, adotou-se a regionalização atual como forma de localizar os fenômenos. Assim, quando se faz menção à Região Nordeste, Norte, Sudeste e Sul, está-se fazendo menção à divisão regional atual, conforme é possível acompanhar no texto.

Por fim, no capítulo sete, apresentam-se as considerações finais, procurando refletir sobre o significado da compartimentação do território à luz das reflexões teóricas, associadas ao resultado da análise da dinâmica temporo-espacial da criação de municípios no Brasil.

2 TERRITÓRIO E DIVISÃO POLÍTICA

2.1 INTRODUÇÃO

Santos (1996a) diz que o Estado Nacional foi um marco, um divisor de águas na construção de uma noção jurídico-política do território que, ao mesmo tempo, fundamentava e moldava o próprio Estado. Essa noção, entretanto, na atualidade, incorpora novos vetores, e seu uso faz dela objeto de análise social, tornando antiga a noção de Estado Territorial. Por isso, o autor usa uma metáfora: o retorno do território. Ele esclarece: o retorno se dá porque, mesmo que o território clássico, do estado nacional, tenha sido questionado, o conceito renovado incorpora novamente um papel ativo.

De fato, os trabalhos de Haesbaert (1997; 2004) e Saquet (2007) mostram a amplitude que o conceito de território adquiriu, sendo atualmente utilizado em muitas tendências científicas. Em Santos e Becker (2006) encontram-se estudos que mostram o viés objetivo e pragmático do conceito, que permite leituras multiescalares, e seu uso como conceito operacional para ação estatal, privada ou de grupos sociais diversos. Entretanto, embora permita uma multiplicidade de abordagens, o conceito incorpora sempre a relação entre sociedade e espaço. O presente capítulo tem o objetivo de trazer algumas reflexões sobre território e divisão política, e, como se trata de uma pesquisa sobre criação de municípios, o conceito se inscreve numa concepção jurídico-política do território.

O capítulo é estruturado em duas partes. Na primeira, a reflexão sobre o território é feita tendo, como referência básica, a obra de Jean Gottmann *The significance of territory* (1973). Nessa obra, o autor explica a trajetória do conceito e seus significados nos diferentes períodos históricos. A reflexão sobre essa trajetória evidencia que as divisões territoriais fazem parte da própria trajetória humana, de modo que o significado da divisão territorial vem passando por contínuas modificações, em função de novos valores e funções que emergem da delimitação de áreas. Outros autores, a exemplo de Claude Raffestin, Milton Santos, Iná Elias de Castro e Marcelo Lopes de Souza, são, igualmente, trazidos a essa discussão como forma de traçar um diálogo com Jean Gottman, enriquecendo a reflexão sobre o tema da compartimentação do território.

A segunda parte apresenta algumas realidades distintas no que diz respeito ao governo local no mundo. A ideia é mostrar que existem diferentes experiências na forma de conceber o governo local, bem como há uma variação muito grande no número dessas unidades em cada país, o que auxilia a reflexão sobre o município no Brasil.

2.2 O SIGNIFICADO DA DIVISÃO POLÍTICA: O TERRITÓRIO COMO OPORTUNIDADE

Ao resgatar a trajetória da evolução do conceito, Gottmann (1973) mostra que a noção de território foi normalmente usada para designar certa extensão do espaço delimitado por linhas concordadas entre autoridades políticas vizinhas. E, mesmo que essas linhas tenham sido frequentemente questionadas, modificadas e redefinidas, politicamente o território sempre foi uma área dentro de limites mutuamente reconhecidos. Em consequência, o conceito historicamente designou a relação entre grupos politicamente organizados e o espaço, e expressaria a busca de soluções fundamentais na existência dos grupos, já que o espaço, quando convertido em território, servia como a *casa*, um *abrigo contra a agressão por estranhos* e como área onde se encontravam os recursos para a sobrevivência.

Decorreu disso a associação entre espaço e organização política, pois a delimitação não somente trazia consigo a questão da jurisdição interna por uma estrutura política, o que exigia uma organização com um elemento de centralidade, como também colocava a questão do estabelecimento das relações com os outros grupos. Dessa forma, o território desempenhou, por um lado, a função de segurança e, por outro, serviu como trampolim para oportunidade. Tais funções, ao exigir a organização das relações internas e externas do território, geram um elemento de conflito: a busca da segurança pode ser antagônica ao anseio por maiores oportunidades. A primeira revelaria a busca de um isolamento relativo e a segunda, um grau de interdependência com o exterior.

Para Gottmann (1973), isso se constata desde a origem do conceito, pois, embora muitos povos ditos civilizados pareçam aspirar à universalidade, desde o início da história dividiam o espaço, criando unidades políticas para ajustar-se a outros grupos. Em princípio, isso parece uma prática contraditória, mas seria justamente o que teria dado significação ao território nos diversos períodos de sua

evolução. Raffestin (1993, p. 150) concorda que “[...] nenhuma sociedade, por mais elementar que seja, escapa à necessidade de organizar o campo operatório de sua ação”, enquanto Santos (2000a, p. 80) diz que, “Ao longo da história humana, olhando o planeta com um todo ou observando através dos continentes e países, o espaço geográfico sempre foi objeto de uma compartimentação”.

Para Gottmann (1973), essa evolução foi lenta e permanente, passando por várias fases. A *formação da densidade* teria sido a primeira dessas fases, quando o homem se juntou em cidades ou em agrupamentos de aldeias, formando comunidades. Os agrupamentos, ao estabelecer uma vida comunal, exigiram, em primeiro lugar, a existência de regras que permitissem a vida comunitária e, em consequência, de uma autoridade que fizesse cumprir essas leis.

Um segundo momento, que teria sido decisivo na evolução do conceito, foi no período de Alexandre, o Grande (356-323 a.C.), que tinha um projeto universal, mas dividiu todo seu império em províncias. Essas frações geraram uma noção de partições com centralidade, que foi posteriormente assimilada pelo Império Romano e permaneceu mesmo depois de sua queda. Uma outra fase teria sido iniciada por volta do século XV, quando do delineamento dos territórios de reinos como a França, Inglaterra e Espanha, cujos habitantes possuíam certa identidade nacional. Foi um período de progressão e consolidação de atividades mercantilistas. O mundo, com a descoberta de novos continentes, expandiu-se, mas, ao expandir-se, compartimentou-se segundo os interesses das potências.

Gradualmente, entre os séculos XVI e XVIII, a submissão pessoal, base da proteção medieval, foi substituída pela submissão ao estado soberano, cujo elemento central da soberania passou a ser o território. Desde então, uma das principais preocupações do processo político teria sido a divisão do espaço geográfico, relacionado à ideia de nacionalismo, estando, portanto, relacionado a comunidades nacionais, que requereram “[...] um compartimento territorial, dentro do qual a comunidade assumiu a responsabilidade pelo próprio destino e viveu de acordo com seu próprio sistema de leis.” (GOTTMANN, 1973, p. 99-100).

O exercício da soberania territorial como conceito do estado nacional espalhou-se pelos continentes e estabeleceu um modelo de organização política. Segundo o autor, nas primeiras décadas do século XX, já estava bastante claro que os impérios ainda existentes seriam desmantelados e compartimentados em unidades nacionais. Em meados daquele século, já havia um grande e variado

número de estados soberanos independentes, que cobriam a maior parte do planeta. A crescente divisão territorial foi a tendência do século XX e, mesmo com a emergência de agrupamentos regionais entre Estados, respeitou-se a soberania dos países participantes.

Mas, para Gottmann (1973), esse movimento parece ter alcançado seu apogeu, pois a blindagem alcançada na lenta evolução dos estados soberanos baseados na exclusiva jurisdição territorial tem sido questionada. Na visão do autor, iniciou-se outro momento decisivo no processo de ressignificação do território. Essa ressignificação está relacionada com o que denominou de “falecimento da função de abrigo” que o território proporcionava, pois as novas relações entre os estados questionaram o tipo de segurança e privacidade que a soberania territorial assegurava.

A fronteira é uma partição – um instrumento de blindagem na organização do espaço acessível. Ela esconde e até certo ponto controla o movimento de fora do território. [...] ela perdeu muito de seu potencial de blindagem militar com o advento da tecnologia moderna [...] muito do seu poder para controlar a migração e o movimento de bens, com a liberalização do comércio e do desenvolvimento do trabalho desde meados do século XX e, embora [...] situações de escassez e desigualdade podem causar algum retorno a atitudes mais paroquiais ou mais nacionalistas, acredita-se que uma completa reversão de tendências internacionalistas é, entretanto, improvável. (GOTTMANN, 1973, p. 138-139).

Nessas circunstâncias, diz, a eficiência da soberania como garantia de segurança é restrita, mas ainda é uma condição necessária, embora não suficiente, para organizar *segurança* e *oportunidade*. Dessa forma, a ressignificação do conceito relativiza a questão da segurança, que atualmente é inatingível, mas o território continuaria sendo base para qualquer exercício de soberania. Essa, embora tenha perdido parte de suas características, tem adquirido, em termos de organização internacional, o valor de um *cartão de união* em todos os arranjos coletivos entre estados, na escala regional ou global, ou seja, possui uma *função social internacional*.

O território proporciona a uma comunidade separações definidas, pelo menos em termos de lei e governo próprio; mas isto também proporciona à comunidade uma capacidade de complementaridade com o exterior, e no final das contas com o mundo. Esta complementaridade reside, primeiramente, nos recursos materiais do território que inclui o local como também a habilidade dos habitantes

[...] e secundariamente, confia o privilégio de estados soberanos participarem em debates de porte internacional. Território é a base para alguma igualdade entre estados, não importando a variação no tamanho deles. (GOTTMANN, 1973, p. 156).

Além disso, o território tem ainda um papel na organização interna política dos grupos, pois

[...] estabelece uma estrutura que serve aos interesses da comunidade que o habita. Qualquer organização de uma comunidade política terá que lidar com as estruturas internas de um pouco de variedade, um pouco de oposições e conflitos, requerendo tolerância mútua e um desejo de coexistência. (GOTTMANN, 1973, p. 148).

Gottmann (1973, p. 147) esclarece que essa jurisdição “[...] determina uma grande quantidade de direitos do indivíduo: designa se é ou não um cidadão de certo país, estado, ou cidade.” Diz o autor, que a divisão determina ainda se os indivíduos pertencem a uma dada comunidade e se o fazem, sobre quais condições regulamentos. Por incorporar a existência da vida comunitária, práticas políticas, relações hierárquicas e o exercício da autoridade, que exigem a regulação do espaço em função das opções políticas dos grupos, o território continua se adaptando às realidades emergentes, sendo ainda “[...] uma questão central da história humana e de cada país [...]” (SANTOS; SILVEIRA, 2001, p. 20).

Tanto do ponto de vista interno como externo, o território expressa a possibilidade da organização política, o que permite certo nível de autonomia ao grupo e a inserção no sistema de relações interestatais, que reconhece a comunidade política pelo reconhecimento da jurisdição dessa comunidade sobre uma porção do espaço. Essa concepção de território – como espaço político formal – vincula-se à tradição histórica da geografia política, cujo marco inicial pode ser atribuído a Ratzel. Entretanto, ao contrário desse autor, a construção conceitual de Gottmann, embora tenha tido como referência a escala do Estado-nação, território que se funda sob o conceito de soberania, não vincula o espaço político a uma única escala ou ator, o Estado.

Cox (1998) confirma a redefinição do conceito, pois atualmente, além de designar espaços de jurisdições formais nas mais variadas escalas, emerge como possibilidade explicativa para conflitos em qualquer relação social localizada, mas permanece como “[...] um conceito central na geografia política, talvez o único

conceito definidor, sem o qual esse campo não existiria”. (COX, 1998, p. 6-7). Na mesma direção Souza (2003) argumenta que o território pode ser entendido em escala nacional e em associação com o Estado, mas que expressa, igualmente, uma riqueza de situações.

Territórios existem e são construídos (e desconstruídos) nas mais diversas escalas, da mais acanhada (p. ex., uma rua) à internacional (p. exemplo a área formada pelo conjunto dos territórios dos países-membros da Organização do Tratado do Atlântico Norte – OTAN); territórios são construídos (e desconstruídos) dentro de escalas temporais as mais diferentes: séculos, décadas, anos, meses ou dias; territórios podem ter um caráter permanente, mas também podem ter uma existência periódica, cíclica. (2003, p. 81).

Raffestin vê significado semelhante quando diz que o território é o resultado da ação de um ator sintagmático em qualquer nível “[...] do Estado ao indivíduo, passando por todas as organizações pequenas ou grandes, encontram-se atores sintagmáticos que ‘produzem’ o território.” (1993, p. 152). Para Souza (2003), antes de espaço concreto, o território é formado pelas relações sociais projetadas sobre o espaço. Desse modo, o conceito é definido pelas relações, que muitas vezes são

[...] orientadas à conquista da autonomia das sociedades locais. A autonomia não significa auto-suficiência, não implica o fechamento com relação ao exterior, mas a capacidade de autogoverno das relações de territorialidade, internas e externas, de autoprojção de um desenvolvimento centrado nessas relações. (DEMATTEIS apud SAQUET, 2007, p. 9).

Gottmann (1973) constrói sua argumentação refletindo sobre um território baseado no princípio da soberania. Entretanto, a reflexão do seu trabalho à luz do desenvolvimento do conceito permite incorporar outras escalas à análise, incluindo aquela dos municípios, considerados como territórios formais que recortam o espaço. (MOURA e ULTRAMARI, 1993). Para Castro o município é uma escala e um território político por excelência, sendo que “[...] é no conhecimento da dinâmica da ocupação do território, da organização das sociedades locais e dos seus interesses que as decisões políticas e os modos de organização do território do país, como resultados concretos dessas decisões, adquirem significado”. (2005, p.134).

Santos (2002), ao refletir sobre a criação de estados e municípios, argumenta que, na atualidade, o exercício da cidadania e as condições para a acessibilidade política dependem da forma como se organizam as divisões

territoriais. A sociedade se constitui através de um pacto social, cuja existência está intrinsecamente ligada a um pacto territorial, mesmo que isso muitas vezes não esteja explicitado. Os objetivos e conteúdos de ambos são mutáveis, exigindo diferentes arranjos e configurações à medida que a sociedade apresenta novas necessidades e, desse modo, não se pode conceber o espaço com recortes geográfico-políticos imutáveis. “Por isso, as divisões e subdivisões territoriais, através da conformação dos Estados, municípios e outras configurações, não são apenas uma moldura, um dado passivo, mas constituem um elemento ativo do quadro de vida”. (SANTOS, 2002, p.34). A divisão do território, desse modo, não se funda em aspectos funcionais determinados por ações e interesses específicos, mas adquire um significado estrutural e, inscreve-se nas formas e no conteúdo da vida social.

2.3 A DIVERSIDADE DOS GOVERNOS LOCAIS: ALGUNS EXEMPLOS INTERNACIONAIS

Se, por um lado, a divisão do mundo em Estados-nações proporciona às comunidades políticas segurança e oportunidade, pela inserção no sistema estatal internacional pelo princípio da soberania, permitindo a organização das relações externas dessa comunidade, do ponto de vista interno, a organização do território requer a existência de governos locais.

Autores como Noronha (1997), Lima (2000), Tomio (2002), Blasi (1982), Olowu (1982) e Corralo (2006) mostraram a diversidade de governos locais existentes no mundo e fizeram comparações entre o número de municípios em diversos países. Tais leituras auxiliam na reflexão sobre o governo local brasileiro. A Tabela 1 traz a relação entre extensão territorial, população e o número de governos locais em alguns países.

TABELA 1 - PAÍSES SELECIONADOS: NÚMERO, HABITANTES E EXTENSÃO TERRITORIAL DOS GOVERNOS LOCAIS

PAÍS	NÚMERO DE GOVERNOS LOCAIS	NÚMERO DE HABITANTES	ÁREA DO PAÍS - KM2	HABITANTES POR GOVERNO LOCAL	ÁREA MÉDIA POR GOVERNO LOCAL - KM2
França	36.000	62.150.775	545.630	1.726	15
Alemanha	8.400	82.369.552	357.021	9.805	42
Espanha	8.049	40.491.052	504.782	4.993	63
Grécia	6.036	10.722.816	131.940	1.776	22
Itália	8.000	58.145.300	301.230	7.268	38
Brasil	5.563	169.872.855	8.511.965	30.547	1.530
Áustria	2.300	8.205.533	83.870	3.567	36
Argentina	2.157	40.482.000	2.766.890	18.767	1.282
Holanda	800	16.645.313	41.526	20.806	52
Austrália	700	21.007.310	7.686.850	30.010	10.981
Reino Unido	484	60.943.912	244.820	125.917	505
Dinamarca	276	5.484.723	43.094	19.873	156
Portugal	275	10.676.910	92.391	38.825	335

FONTE: organizado por A. Cigolini (2009), com base no número de governos locais constantes em Batley e Stoker (1991) e Corralo (2006).

NOTA: O número de habitantes e a extensão territorial foi atualizado de acordo com as informações do site <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/>, acessado em 26.01.2009.

Em primeiro lugar, comparando-se as informações, constata-se a diversidade de situações. Num extremo, a França tem 36.000 unidades políticas locais, e a extensão territorial e o número de habitantes de cada unidade é reduzido. Já em países como o Reino Unido e Portugal, os governos locais têm considerável extensão territorial e significativo número de habitantes por unidade.

Quando comparou o Brasil com os outros países, Noronha (1996) concluiu que ele é pouco compartimentado. Tomio diz que esse tipo de comparação “[...] é um argumento absurdo, visto que a organização político-administrativa e o grau de autonomia desses países são muito distintos da brasileira.” (2001, p. 35). Caldas (2002) também questiona a comparação entre diferentes países, pois cada qual tem

um sistema de governos locais com características próprias, o que tornaria inviável a comparação.

Mas o uso da comparação é recomendável justamente para perceber as diferenças e semelhanças dos fenômenos, não tendo nenhum sentido comparar o que é igual. A percepção das diferenças e semelhanças, por sua vez, permite raciocínios e correlações entre as diversas situações. Admite-se, entretanto, que, no caso em questão, a comparação se tornaria mais eficaz se, ao invés de se utilizar, como fez Noronha (1996), o termo *município*, que designa uma situação particular, fosse utilizado o termo *governo local*, que exprime, de modo geral, a diversidade das comunidades políticas locais. Desse modo, comparando-se o número de governos locais existentes nos países especificados na Tabela 1 e, mesmo reconhecendo-se a existência de diferentes modelos, que pressupõem a organização diferenciada de governos locais, nota-se que no Brasil a área média do governo local é maior que as demais, à exceção da Austrália, que tem maior população e área por governo local. Países como o Reino Unido e Portugal, entretanto, mesmo tendo menor área média, têm maior população média por município do que o Brasil.

O número de governos locais, bem como sua forma de organização, resulta de diferentes concepções políticas, oriundas dos diversos referenciais e experiências históricas cada país. A Alemanha, segundo Krell (2003, p. 43),

[...] depois da reunificação de 1990, possui uma população de aproximadamente 78 milhões de habitantes e um território de 356.910 km². O país possui 16 Estados federados e cerca de 14.500 municípios: aproximadamente 8.500 na parte ocidental (65 milhões de habitantes) e 6.000 no território da antiga República Democrática (15 milhões de habitantes).

Naquele país, há uma variedade de governos locais e, igualmente, uma variedade de funções, segundo os estados federados. Em alguns, o prefeito (gestor) é eleito, enquanto em outros é escolhido pelo Conselho local. Os governos locais aplicam leis federais, estaduais e os regulamentos próprios, sendo responsáveis por executar aproximadamente 80% de todas as leis federais e estaduais, o que lhes confere um duplo caráter, tendo ao mesmo tempo a autoadministração e a responsabilidade como órgão executor de seu respectivo estado federado e da União. No Brasil, pelo contrário, os governos locais não são obrigados a executar leis de outras escalas.

Os estatutos dos governos locais alemães não são leis oriundas de autonomia, mas normas administrativas. Tais estatutos são bastante influenciados segundo o estado federado em que se encontram. A autoadministração local não separa os poderes legislativos e executivos. Atualmente, segundo Krell, os governos locais têm perdido sua espontaneidade e o controle torna-se cada vez maior.

Na verdade, o volume das funções delegadas exercidas pelo município alemão torna-se cada vez maior, convertendo o município, cada vez mais, em instância local do Estado. Por outro lado, os municípios preferem executar tarefas estaduais com seus próprios servidores a admitir a instituição de uma série de órgãos estaduais específicos em seu território, o que, certamente, iria destruir a unidade da administração pública. (2003, p. 66).

Outro caso, além dos expostos na tabela, é o dos Estados Unidos, onde também existem formas diferentes de organização das comunidades políticas locais. Katz informa que há mais de 36.000 grandes e pequenas cidades naquele país. Apesar disso, “[...] 123 milhões de americanos – quase 50 por cento do total da população – vivem em cidades de menos de 10.000 habitantes, em comunidades que podem, ou não, ser constituídas como municípios ou em áreas rurais.” (KATZ, 2004, p. 46).

Naquele país, todos os estados, com exceção de Connecticut e Rhode Island, são divididos em condados, subdivisões que cobrem extensos territórios, regidos por legislação estadual. Os serviços de cada condado variam em função das suas características, pois ele pode ser rural, urbano, suburbano, ou mesmo apresentar essas três situações. Os distritos são outra divisão territorial, parte dos condados. Prestam serviços governamentais, como a coleta de lixo, mas não possuem documento próprio.

As cidades são consideradas como município, ou seja, possuem um documento constitutivo legal outorgado pelos estados. Os serviços prestados pelos governos das cidades dependem das características locais e são especificados no seu documento constitutivo. O número de habitantes pode definir os tipos de serviços que cada local pode executar. Muitas comunidades, pelo reduzido número de habitantes, unem-se a comunidades vizinhas ou firmam contratos com o governo do estado ou do condado para a prestação de serviços. Dessa forma,

[...] os governos locais não são inteiramente autônomos e independentes. Eles fazem parte da estrutura geral da Constituição e

das leis de um estado, da mesma forma que os próprios estados americanos fazem parte da estrutura da Constituição dos Estados Unidos. Na verdade, alguns estados – Connecticut, New Hampshire, e muitos estados da Nova Inglaterra e da faixa intermediária da costa do Atlântico, por exemplo – operam quase como se fossem federações das suas comunidades locais. No entanto, outros estados – Idaho, Novo México e muitos estados do Oeste e do Sul – são consideravelmente mais centralizados e controlam cuidadosamente as operações das suas comunidades locais. (KATZ, 2004, p. 53).

Para ilustrar a diversidade de governos locais nos Estados Unidos, Rodrigues (1995, p. 43) cita o exemplo: “Como consequência da evolução histórica, são diversos os governos locais do Estado de Nova Iorque, os quais se sobrepõem tanto em termos de atribuição como de jurisdição”. Segundo ele, somente naquele estado existe um total de 9.203 governos locais, com média de 1.196 habitantes para cada governo.

Corralo (2006) informa que na Argentina há uma variação na autonomia e formas organizativas de acordo com cada uma das províncias. Na Austrália, não há menção ao governo local, nem às suas respectivas autonomias na Constituição do país. Tais questões ficam a cargo dos estados, havendo igualmente diferenças de autonomia e formas organizativas segundo cada um deles. Na Áustria, a autonomia e competências dos governos locais são expressas na Constituição Federal, mas a forma de autonomia é variável segundo o número de habitantes. Países como México, Índia e Rússia internamente apresentam diversas formas de conceber o governo local, possuindo autonomia política, financeira e administrativa, em diferentes graus.

A diversidade com que o governo local aparece no mundo mostra que a existência de grupos pressupõe, mesmo em tempos e lugares distintos, uma comunidade política organizada territorialmente. De acordo com Azevedo (apud CORRALO, 2004, p. 14),

O município, como já se disse, é a associação natural de vizinhos, grupo intermediário entre o indivíduo e o Estado, com funções de realizar os serviços comuns. Não se pode dizer, portanto, que ele seja criado pelo Estado-membro, cujo vocábulo traduz o sentido de geral, tirar do nada, dar existência. Ora, não é isso o que realmente ocorre. O Estado-membro não cria o Município, ele apenas o reconhece. [...] Poder-se-ia dizer que o Estado cria o Município do ponto de vista jurídico-formal; isto é, cria o Município como entidade jurídica [...].

Corralo (2006), revisando a contribuição de diversos autores que tratam dessa temática, mostra que há quatro formas de compreender o fenômeno municipal:

- a) como fenômeno histórico ou germânico, que considera o município uma criação espontânea, logo assimétrica, em vista das diversas variáveis, não constituindo mera criação legal;
- b) pelo sistema legal francês, em vista da tendência centralizadora, que considera os municípios como entidades administrativas;
- c) pela concepção jusnaturalista, que considera o município como uma associação natural de todos os povos;
- d) como fenômeno econômico, compreendendo-o em função da satisfação das necessidades locais.

De maneira geral, esse autor resume o entendimento sobre a natureza do município de três formas: histórica, em que o município é anterior ao Estado; sociológica, em que o município é uma comunidade, sociedade local e territorial, com laços de solidariedade, e filosófica, em que o município é considerado uma entidade natural, que busca o bem comum. Defende, entretanto, que o município se constitui dentro de uma espacialidade estatal, pois, mesmo sendo constituído por território, povo e poder e embora possua uma conformação natural, “[...] depende de uma espacialidade estatal que o abranja e delimite os seus limites, que, por sua vez, devem resguardar o mínimo de autonomia para que os interesses locais possam ser satisfeitos.” (CORRALO, 2006, p. 105).

Para Rech (2000, p. 117), “A submissão de uma determinada sociedade ou comunidade a uma ordem internacional ou nacional, sem autonomia necessária aos limites de suas próprias necessidades e diversidades, resulta na restrição de direitos fundamentais, diante das imposições impostas”. Dessa forma, a existência da comunidade requer um território, enquanto fator de autonomia, e se inscreve no conjunto daqueles direitos a que se deve ter acesso pelo próprio fato da sua existência. Rech mostra que, desde a origem, os municípios foram unidades de organização política.

As comunidades, representadas pelos municípios, com identidades distintas, têm necessidade de preservar direitos locais de seus munícipes, mas não têm poder de regulamentação para a sua garantia. A diversidade de valores, da forma de viver, de se

relacionar e de obter qualidade de vida, entre outras, são questões locais, constituindo-se interesses ou direitos diferenciados, que devem ser priorizados na sua garantia, mas que não podem ser impostos de cima para baixo, de forma universal, como comportamento único, descaracterizando-se de desrespeitando as próprias diferenças do ser humano e do espaço onde ele vive. (2000, p. 120).

Por isso Rech (2000) inscreve a autonomia municipal no quadro dos direitos fundamentais, inerentes aos princípios democráticos e à dignidade da pessoa humana, essencial ao desenvolvimento humano, cuja espacialidade, aberta à participação, permite o aprendizado num processo ininterrupto, que tem início, mas não fim.

O Brasil, no ano de 2009, possui 5.563 governos locais, sendo todos considerados municípios. Krell (2003) afirma que, assim como a União e os estados, na sua área de jurisdição territorial, o município é detentor legítimo de poder estatal, tendo autonomia de natureza política e administrativa, fato que estabelece uma particularidade em relação aos governos locais.

Sob o aspecto formal, o município brasileiro certamente é a entidade territorial local investida da autonomia mais abrangente no mundo inteiro. No exercício de suas atribuições, ele atua em absoluta igualdade de condições com as outras esferas governamentais; os atos municipais independem de prévia autorização ou de posterior ratificação de qualquer outra entidade estatal. (KRELL, 2003, p. 46).

Não se trata, portanto, ao contrário de muitos países, de descentralização administrativa, que deriva do aparelho político-administrativo do Estado, mas política, que transcende a descentralização administrativa, estando ligada à idéia de direito autônomo e "[...] à temática da liberdade, e, portanto, diretamente aos diversos conceitos de democratização e pluralismo." (BOBBIO E PASQUINO, 1999, p. 335). Na descentralização política, informa Montoro (1975), o governo local possui capacidade de criar o direito e agir em sua conformidade, enquanto que, na descentralização administrativa, ele apenas age em conformidade com o direito.

Outra característica do ordenamento jurídico da Federação brasileira é a reprodução vertical da estrutura político-administrativa para os três níveis territoriais que compõem a federação, fenômeno que Castro (2005) denomina *isonomia* e que Mello (1971) denomina de *síndrome da simetria*.

Todos os municípios brasileiros, desde a capital de São Paulo, uma das mais importantes cidades do mundo, até a mais pobre comuna do remoto sertão, têm não só a mesma forma de governo como os mesmos poderes, a mesma vasta competência para fazer quase tudo – desde que possam – e a mesma irresponsabilidade para não fazer tudo que não quiserem [...]. Desvirtuada dessa forma, a instituição municipal perde parte de sua flexibilidade e de sua viabilidade, pois se espera de Municípios paupérrimos e prósperos, grandes e pequenos, rurais e metropolitanos, uma atuação da mesma natureza, do mesmo tipo, da mesma amplitude. (MELLO, 1971, p. 45-49).

Mas a existência da simetria não necessariamente determina uma rigidez fática, pois pesquisas como as de Castro demonstram que a criação dos conselhos e as políticas sociais tiveram diferentes resultados segundo a sua aplicação no território brasileiro e, assim, “[...] mesmo com o suporte de uma base legal, o espaço diferencia-se em função das instituições moldadas pela história das sociedades locais.” (2003, p. 24). Santos Junior (2001) também argumenta que os municípios são bastante diferenciados, tanto na forma como se estruturam para garantir os direitos sociais, civis e políticos quanto no grau de desigualdade econômica, renda, educação e acesso aos equipamentos e serviços urbanos. Segundo Santos e Silveira, essa realidade é explicada porque o Brasil

[...] dispõe de um território fisiograficamente diferenciado, com uma grande variedade de sistemas naturais sobre os quais a história foi se fazendo de um modo também diferenciado. A presença humana e a presença econômica são matizadas segundo os diversos momentos de início da ocupação e conforme as respectivas densidades atuais. É assim que, a partir das heranças, isto é, das solicitações originais próprias a cada momento do passado, e da participação das diversas parcelas do país nas lógicas econômicas, demográficas, políticas contemporâneas, produz-se o verdadeiro mosaico de regiões que hoje constitui a formação socioterritorial brasileira. (2001, p. 249-250).

Dessa forma, a simetria da federação brasileira tem dupla característica. Do ponto de vista vertical, municípios com milhões ou com algumas centenas de habitantes, cujas realidades são completamente distintas, estão sujeitos às mesmas regras de administração e controle. Do ponto de vista horizontal, mesmo localidades com populações semelhantes, pela sua localização espacial, podem ter comportamentos diferenciados, pois estabelecem relações com o meio, advindas das condições históricas, sociais, econômicas e políticas locais, como esclarece Castro “[...] as diferenças vão muito além do problema do tamanho da população ou

riqueza, mas encontram-se profundamente inscritas nos territórios das sociedades locais.” (2005, p.137).

Krell (2003) salienta que houve tentativas constitucionais de buscar formas diferenciadas de administração local. Cita a Constituição de 1967, que estabelecia o preceito de uma *organização municipal variável*. No entanto, as exigências dessa própria Constituição, sobretudo relacionadas à obrigatoriedade do sistema de divisão de poderes entre os órgãos políticos locais, não permitiram que fossem adotadas outras formas organizativas. Mesmo assim, salienta, “A uniformidade das instituições de governo local no Brasil tem resultado mais da tradição e da imitação do que de imposições legais.” (2003, p. 59). Essa tradição se configurou num modelo bastante característico, cujo ordenamento político exige que governo local seja sinônimo de município, não havendo nenhuma outra forma de autonomia local.

Mas, se na literatura existem críticas a esse sistema simétrico, por outro lado, não existem indicações de que representa o contraponto à lógica simétrica, ou seja, a autonomia municipal, que permite respeitar as características locais do território.

Para a Constituição de 1889, o Brasil era a “[...] união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil”, e os municípios teriam sua autonomia assegurada, no que dizia respeito a seu peculiar interesse, sendo, entretanto subordinados à organização dos Estados. A Constituição de 1934 repetia a Constituição anterior, afirmando que o a nação brasileira era formada “[...] pela união perpétua e indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios em Estados Unidos do Brasil” e determinava que cabia aos estados garantir a autonomia dos municípios. Porém, ao contrário da anterior, enumera algumas das suas atribuições, relacionadas à eletividade de prefeito e vereadores, decretação dos impostos, taxas e organização de serviços locais, sem explicitar quais eram esses serviços. A Constituição de 1937 manteve, em linhas gerais, as mesmas funções em relação aos municípios, extraindo a autonomia.

Para a Constituição de 1946, a União compreendia os Estados, o Distrito Federal e os Territórios, e a autonomia municipal estaria assegurada pela eletividade do prefeito e vereadores e pela administração própria, que dizia respeito à capacidade de arrecadar impostos e tributos, bem como de organizar os serviços locais, embora esses não fossem especificados. Essa constituição criou o que é hoje

o Fundo de Participação dos Municípios - FPM -, entendendo que a autonomia consistia em letra morta, caso não fossem asseguradas as condições materiais à sua efetivação.

Para as Constituições de 1967 e 1969, o Brasil era “[...] uma República Federativa, constituída sob o regime representativo, pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios”. Asseguravam a autonomia municipal através da eleição das autoridades municipais, pela administração própria naquilo que considerava interesses peculiares dos municípios, sobretudo relacionados à arrecadação, aos serviços locais, sem entretanto, nominá-los.

A Constituição de 1988, entretanto, declarou que a República Federativa do Brasil é “[...] formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal [...]”, tornando o governo local autônomo, conforme destacou Camargo:

A contribuição específica da Constituição de 1988 à prática do federalismo foi a de conformar juridicamente, em seu artigo 18, o município como ente federativo, em posição equilavente à dos estados e à do Governo Federal. Esse fato inédito no constitucionalismo e na jurisprudência internacional institucionalizou, em âmbito superior, um pacto federativo tipicamente brasileiro, e que é a velha aspiração coletiva de várias gerações de homens públicos, calcada na velha tradição do municipalismo, datada de mais de 400 anos.” (1999, p. 100).

Esse retrospecto constitucional serve como referência para mostrar que o município foi assumindo cada vez mais funções e tornou-se instância política fundamental para a vida local, com capacidade de decisão independente dos outros níveis de poder, configurando-se como uma entidade territorial autônoma, com capacidade de governo político próprio. Segundo a Constituição de 1988, aos municípios compete:

- legislar sobre assuntos de interesse local;
- suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
- instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
- criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;
- organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

- manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;
- prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
- promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
- promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Como se observa, o espectro de ação dos governos municipais, bem como sua capacidade de decisão, é amplo. Tais competências, segundo Santos Junior, deram condições aos municípios

[...] para elaborar e ser regidos por sua própria lei orgânica, obviamente desde que atendidos os princípios, preceitos e competências estabelecidos pela Constituição Federal e pelas Constituições dos respectivos estados de que fazem parte. Na sua esfera de competências, incluem-se, por exemplo, a autonomia para determinar sua organização administrativa, na forma de secretarias, órgãos de governo e empresas municipais, além da responsabilidade sobre todas as políticas de interesse local, na forma de organizadores e prestadores de serviços públicos e de legisladores de tais políticas." (2001, p. 17).

Essa característica da federação brasileira permite às municipalidades, em certa medida, diversificar as formas de prestação dos serviços locais, respeitando as características de cada lugar, neutralizando, em parte, os efeitos simétricos das imposições verticais. Igualmente, a autonomia oferece a condição da organização das relações internas do município, ao mesmo tempo que, pela integração daquele espaço territorial no sistema político nacional, permite acessar o conjunto de possibilidades oferecidas pelo pacto federativo. Desse modo, seja pela organização das relações locais internas ou externas, a divisão territorial adquire um sentido de oportunidade para as comunidades políticas locais.

3 COMPARTIMENTAÇÃO DO TERRITÓRIO: POR UMA NOVA ABORDAGEM

3.1 INTRODUÇÃO

No ano de 1980, segundo o IBGE, o Brasil possuía 3.974 municípios. Entre aquele ano e a promulgação da Constituição de 1988, a malha municipal brasileira já estava passando por uma reconfiguração de sua geografia, com a instalação de 173 novos municípios. Até 1990 haviam sido criadas mais 315 novas unidades. Em 1996 havia, no território nacional, 4.987 municípios, quando foi aprovada no Congresso Nacional a Emenda Constitucional n.º 5. Essa emenda manteve a prerrogativa dos estados para criar municípios, mas fez novas exigências, como o estudo de viabilidade municipal, além de estender o plebiscito ao conjunto do eleitorado, tanto da área que viria a formar o novo município como no de origem. Desde então, foram instalados 539 municípios criados antes da promulgação da emenda e 57 municípios no ano de 2001, criados após Emenda Constitucional. Tais emancipações fizeram com que no ano de 2009 o Brasil tenha 5.563 municípios.

Tomio (2005), ao estudar a criação de unidades territoriais em outros países, diz que o caso brasileiro é singular, pois em nenhum outro local se observou aumento no número de governos locais. Onde isso ocorreu (Inglaterra, Estados Unidos, Austrália e França), a criação de novas unidades territoriais se efetivou no contexto de um planejamento dos níveis superiores de governo, e se tratou da criação ou reorganização de áreas suburbanas em grandes metrópoles. Desse modo, o processo ocorreu em áreas urbanizadas como consequência do planejamento governamental, o que contrasta com a realidade brasileira, onde as cidades criadas são pequenas e não resultantes de algum tipo de planejamento. O caso que mais se assemelhou ao do Brasil, diz Tomio (2005), foi o dos Estados Unidos que, nas últimas décadas do século XX, criou um número expressivo de *distritos especiais*. Esses, entretanto, foram criados para gestão de políticas específicas, não possuem autonomia e não podem ser considerados como governos locais, diferente do caso brasileiro.

A aprovação da Emenda Constitucional n.º 15 restringiu a autonomia dos estados no que diz respeito à emancipação municipal. A viabilidade de novas emancipações ficou dependendo de regulamentação por legislação complementar, que ainda não foi promulgada pelo Congresso Nacional. Somente após isso os

estados poderão promulgar suas leis, estabelecendo os parâmetros para as novas emancipações. Entretanto, o grande número de emancipações que ocorreu desde o fim da década de 80 e durante a década de 90 chamou a atenção de muitos pesquisadores, que publicaram diversos trabalhos na tentativa de explicá-las. O presente capítulo tem o objetivo de expor tais pesquisas, trazendo alguns parâmetros interpretativos que permitam compreendê-las melhor, bem como fazer a reflexão crítica a respeito dos seus resultados, buscando novas possibilidades explicativas.

Para tanto, o capítulo foi estruturado em quatro partes. A primeira procura mostrar como os autores abordam os estudos existentes, cuja intenção é auxiliar na construção de uma abordagem própria. A segunda e a terceira resultam da divisão dos trabalhos em dois grupos: um que pesquisou as causas e outro que pesquisou as consequências das emancipações. Na quarta parte, o conjunto dos estudos sobre a criação de municípios é analisado sob o ponto de vista da escala geográfica, encerrando com algumas considerações feitas com base nessa análise, bem como apontando as deficiências e lacunas existentes na literatura, esperando com isso avançar na investigação do tema.

3.2 A CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS NO BRASIL: ALGUMAS ABORDAGENS CLASSIFICATÓRIAS

A questão das emancipações no Brasil foi analisada por pesquisadores como Bremaeker (1992), Mello (1992), Noronha (1997), Shikida (1998), Cigolini (1999), Gomes e Mac Dowell (2000), Lima (2000), Ayres (2001), Cataia (2001), Caldas (2002), Motta Junior (2002), Tomio (2002), Siqueira (2003), Pinto (2003), Fávero (2004), Banfanti e Guimarães (2004), Rivera e Motta Pinto (2004), Bezerra (2006), Alves (2006) e Wanderley (2007).

Alguns desses autores, como Lima (2000), Caldas (2002), Motta Junior (2002), Tomio (2002), Siqueira (2003), Fávero (2004) e Alves (2006), procuraram classificar os estudos e as opiniões sobre a criação de municípios usando como critério as posições assumidas por seus autores, pois para eles existem dois campos opostos: de um lado, aqueles favoráveis às emancipações e, de outro, aqueles contrários.

Para Lima (2000), a posição contrária teria como argumentos centrais que as emancipações aumentam os gastos do estado, gerando déficit público, e que seriam estratégias de controle eleitoral de políticos locais. Essa corrente teria sido representada por autoridades dos governos estaduais e federal. A corrente favorável, representada por Bremaeker (1992) e Noronha (1997), considera que o número de municípios seria reduzido proporcionalmente à população e que a emancipação contribui para aumentar a oferta de serviços e para o fortalecimento da democracia.

Caldas (2002) fez um levantamento de opiniões e editoriais veiculados em jornais de grande circulação, como a Folha de S. Paulo e o Estado de São Paulo, mostrando que esses veículos de comunicação, mesmo sem dados ou estudos, são contrários à criação de municípios, sob o argumento de que geram maiores despesas e déficit ao Estado. Nos meios de comunicação, segundo ele, é raro encontrar posições favoráveis às emancipações. Identificou posições contrárias à criação de novos municípios também em Gomes e Mac Dowell (1998, 2000) e Tavares (1998), e favoráveis em Bremaeker (1991) e Noronha (1996 1999). O grupo contrário, diz Caldas, não buscaria as causas da criação de municípios, mas identifica as *consequências não intencionais* do processo, relacionadas, sobretudo, ao desperdício de recursos que representa a criação dos novos recortes territoriais. Já os que defendem a emancipação municipal o fazem porque isso representaria maiores possibilidades de serviços para as localidades e aumento de arrecadação, resultante do melhor aproveitamento da base tributária local. O autor critica os dois grupos. Aqueles que são contra, pois, subjacente à hipótese desses autores, existe a ideia de que o repasse de recursos é responsável pela emancipação, e os favoráveis, porque suas pesquisas se baseiam numa pequena amostragem de novos municípios, o que limitaria sua possibilidade explicativa. Comum aos dois grupos, segundo Caldas (2002), é a associação que fazem dos períodos de maior criação de municípios com os períodos democráticos e vice-versa. Nesse sentido, concorda com Tomio (2002), autor que procura desconstruir a ideia de que há uma ligação entre democracia, descentralização e criação de municípios. Para ele, a manutenção das regras democráticas não implica, necessariamente, numa contínua compartimentação das unidades locais.

Para Tomio (2002), os estudos existentes sobre o fenômeno emancipatório se pautam mais por interesses ideológicos e podem ser classificados entre aqueles

que defendem a causa municipalista e aqueles que a questionam. Argumenta que as explicações são díspares, tendo, de um lado, as emancipações como desenvolvimento econômico, radicalização da democracia, eficácia da gestão pública e, de outro, as emancipações como desequilíbrio fiscal, incremento no clientelismo e fisiologismo, crise política e fiscal e, até mesmo, ameaça à estabilidade democrática. Siqueira (2003) propõe uma classificação dos estudos bastante semelhante à de Tomio (2002), pois concorda que as discussões sobre o processo de emancipação são de cunho ideológico e pouco contribuem para a compreensão do fenômeno.

Motta Junior (2002) analisa os trabalhos de Mello (1996), Abrucio (1998), Tomio (2000), Gomes e Mac Dowell (1997), Shikida (1998) e Bremaeker (1991), concluindo que autores como Gomes e Mac Dowell (2000), contrários à criação de municípios, têm argumentos mais firmes e dados mais confiáveis para mostrar que o processo é inviável. Já autores como Bremaeker (1991), favorável à criação de municípios, teria como referência apenas os ideais positivos da descentralização.

Fávero (2004) identifica também a corrente que se opõe à criação de municípios, dizendo que essa tem argumentos pautados numa visão administrativa e financeira do processo, e a favorável, que defende as emancipações como meio de aproximar as autoridades municipais das comunidades e melhorar o acesso aos serviços públicos. Alves (2006) também resume os trabalhos sobre a criação de municípios, indicando os autores que são contra, aqueles que são favoráveis e os que não se posicionam sobre o assunto.

Como se nota, há certa semelhança na abordagem dos autores, que procuram estabelecer parâmetros classificatórios para os estudos existentes, mostrando que há necessidade de se buscar outra abordagem, que vá além da posição política do pesquisador. Assim, uma solução possível é distinguir as pesquisas que buscam as *razões da criação* dos municípios daquelas que buscam explicar as *consequências* desse processo. Nesse sentido, o primeiro procedimento para melhor compreensão dos resultados foi sua classificação em dois grupos, segundo o objetivo da pesquisa, pois pesquisar as emancipações buscando suas causas impõe certo tipo de reflexão e pesquisar a temática buscando suas consequências, outro. Na seção 3.3, apresentam-se os trabalhos dos autores que procuram explicar as causas da criação de municípios. Na seção 3.4, apresentam-se as pesquisas cujos autores procuraram identificar as consequências das

emancipações. Nesse último grupo, que estuda as consequências, é comum encontrar opiniões sobre as causas da criação dos municípios. Entretanto, isso não é objeto de estudo ou análise do autor, de forma que, mesmo tendo ele opinado sobre as possíveis causas, a presente classificação se pautou no objeto de análise de cada autor.

3.3 AS CAUSAS DAS EMANCIPAÇÕES: DO TERRITÓRIO COMO EXTENSÃO AO TERRITÓRIO COMO DESENVOLVIMENTO

Para conhecer as razões que levaram à emancipação de 501 municípios entre 1980 e 1990, Bremaeker (1992) solicitou aos prefeitos dos novos municípios, através de questionário encaminhado via correio, que indicassem o motivo que levou à emancipação da respectiva localidade. O questionário foi respondido por 62 prefeitos. A maioria deles (62,9%) alegou que foi o descaso por parte do município de origem que levou à emancipação, seguida da indicação de forte atividade econômica local como segundo fator e grande extensão do município de origem como terceiro fator. Os prefeitos que apresentaram mais de uma resposta associaram o descaso e a extensão territorial do município de origem como fatores combinados.

Constatou-se também que havia variação regional nessas motivações: na Região Norte, associou-se o descaso e a extensão territorial do município de origem na maioria das respostas. Nas Regiões Nordeste, Sudeste e Sul, o descaso apareceu em 62,5%, 62,5% e 80,8% das respostas, respectivamente. Na Região Centro-Oeste, a opção mais apontada foi a existência de forte atividade econômica local, com 64,3% das respostas. Essa pesquisa, no entanto, tem um problema metodológico: não se esclarece quantos municípios apontaram mais de uma resposta e se existiram formas de verificar empiricamente o retorno dado pelos prefeitos. Além disso, o universo da pesquisa é limitado, abrangendo pouco mais de 10% dos municípios emancipados naquele período.

Para Mello (1992), as razões para a emancipação estariam ligadas a três fatores. O primeiro diria respeito à participação das novas unidades políticas na distribuição do FPM – Fundo de Participação dos Municípios. Cada município já nasceria com a certeza de que receberia recursos para sua manutenção e prestação de serviços. Isso incentivaria muitos políticos a criar municípios, pois, com a

instalação das câmaras de vereadores e prefeituras, teriam cargos para manter apadrinhados políticos e cabos eleitorais. Outro motivo estaria ligado à ausência de serviços públicos essenciais nas localidades. Os recursos, bem como as ações políticas das esferas superiores de governo, ficam centralizados na sede municipal. A emancipação seria uma estratégia da localidade para se inserir no sistema federativo. Por último, Mello (1992) afirma que os eleitores dos distritos são favoráveis à emancipação por saberem que a carga tributária local não aumentará. Se a criação de municípios levasse a um aumento da carga tributária local, os eleitores pensariam melhor sobre as vantagens que a emancipação traria. Entretanto, os fatores apontados por esse autor não são fundamentados em dados ou em qualquer outra informação. São hipóteses sem confirmação empírica.

Pesquisando o universo dos 17 municípios emancipados no Estado do Rio de Janeiro entre 1985 e 1993, Noronha diz que, “[...] em entrevistas nas áreas emancipadas, levantou-se a história de cada processo, e traços comuns começaram a ser observados.” (1997, p. 65). O objetivo do autor foi investigar a conjuntura local antes da criação de cada município, para verificar as motivações das emancipações. Para ele, as entrevistas realizadas com a população local demonstraram que a preocupação com serviços públicos foi fundamental para decidir pela emancipação. Essas motivações foram denominadas *administrativas* e estariam subjacentes a todos os casos de criação de municípios. No entanto, seriam outras três motivações que levaram os municípios, de fato, a buscar a emancipação:

- em 6 municípios, a emancipação ocorreu por motivações econômicas dinâmicas, ou seja, naquela localidade havia base econômica que propiciava a sustentação do novo município;
- ao contrário, em 7 localidades, a emancipação decorreu de motivações econômicas por estagnação. Nesse caso, os habitantes locais viam na criação do município uma forma de dinamizar a economia;
- em 4 municípios, a emancipação ocorreu por motivações políticas. Nesse caso, as lideranças locais procuraram formar áreas de influência através da criação do município.

Embora tenham sido apresentados de formas distintas, Noronha (1997) destaca que, na prática, há muitas vezes uma combinação de tais fatores.

Shikida (1998) pesquisou a influência de variáveis que poderiam ter levado à criação de 92 novos municípios no ano de 1995, em Minas Gerais, e chegou às seguintes conclusões:

- Usando a extensão territorial dos municípios de Minas Gerais e dos municípios que emanciparam localidades, constatou que a variável *tamanho dos municípios* influenciou nas emancipações, já que em Minas Gerais as emancipações ocorreram, predominantemente, em municípios maiores. Para ele, “[...] áreas periféricas teriam a tendência de gerar movimentos emancipacionistas.” (1998, p. 74).
- Usando dados do total de famílias indigentes sobre o total de famílias dos municípios, constatou que, quanto maior o número de famílias indigentes, maior a probabilidade de ocorrer a emancipação.
- Em relação ao FPM, diz que o estudo mostrou que, quanto maior o repasse *per capita* recebido pelo município, menor a probabilidade de ocorrer emancipação. Em relação a isso, argumenta que um nível elevado de transferências seria um incentivo à manutenção do *status quo* pelos grupos de interesse locais.

O trabalho de Cigolini (1999) fez um resgate sobre a ocupação do território paranaense, associando-o ao processo histórico da formação da malha municipal daquele Estado. Pesquisaram-se, igualmente, a relação dos aspectos jurídicos, políticos, econômicos e demográficos com a criação de 76 novos municípios no Paraná durante a década de 90.

Na análise dos aspectos jurídicos, demonstrou-se que a legislação não era restritiva e, mesmo assim, muitos dos novos municípios foram criados burlando-se a legislação. Financeiramente, a emancipação constitui-se em vantagem para as áreas desmembradas, pois se verificou que, após a criação de municípios, passa a ocorrer, sobre aquele território, um fluxo de recursos muito expressivo em relação ao que havia anteriormente. A dinâmica populacional dos distritos que originaram novos municípios e dos municípios-mãe mostrou que, tanto nas áreas que perdiam como nas que ganhavam população, municípios eram criados. Esse fator, portanto, não constituía aspecto explicativo para a emancipação.

Foi verificado também, tendo como base os resultados das eleições legislativas, se havia vínculo eleitoral entre o novo município e o deputado que encaminhou o projeto de emancipação. Os resultados mostraram que os deputados

autores de projetos de emancipação ficaram, em 50% do total dos municípios analisados, entre o primeiro e o segundo colocado em número de votos nos respectivos municípios criados.

Por fim, com base nos arquivos da Assembleia Legislativa do Estado, foram analisadas as justificativas constantes nos processos de emancipação, ou seja, o argumento usado para pleitear a criação do município. Em praticamente todos os processos, as justificativas se referiam a potencialidades econômicas. Mas, ao se compararem as características econômicas locais, verificou-se que não havia correspondência dos dados econômicos com a argumentação extraída das justificativas. Isso sugeriu que, subjacentes aos motivos oficialmente apresentados, existiam outros, que foram responsáveis pelas emancipações. Por isso, na oportunidade, afirmou-se que a criação de municípios era uma forma de obter representatividade política, controle de recursos e de poder.

Lima investigou a criação de municípios no Estado do Espírito Santo. A pesquisa analisou a emancipação por dois aspectos: “[...] a descentralização financeira via tributos e transferências; e a redução, ou ampliação dos requisitos legais para criação de novos municípios.” (2000, p. 1). A emancipação também estaria relacionada com “[...] a dinâmica sócio-econômica do território e as alianças políticas locais delas resultantes.” (LIMA, 2000, p. 136). Decorre daí a argumentação da autora sobre a diversidade do processo no Brasil e a crítica à estrutura federativa: “O fato de todos os estados e todos os municípios possuírem os mesmos deveres e os mesmos direitos, independentemente de suas especificidades e diferenças, mascara, entretanto, enormes desequilíbrios sociais, políticos e econômicos.” (2000, p. 10). Desse modo, o fenômeno emancipatório poderia ser melhor entendido na escala de cada estado, sendo o quadro da nação apenas uma referência.

A conclusão da pesquisa mostra que, historicamente, o processo de emancipação municipal no Espírito Santo refletia o desenvolvimento econômico das áreas que, progressivamente, foram ocupadas. Atualmente, observa-se uma dissociação entre capacidade econômica e criação de municípios e “Essa dissociação aponta para a tendência atual de criação de novos municípios como forma de redistribuição de renda e recursos e instrumento de incentivo ao desenvolvimento econômico local.” (LIMA, 2000, p. 141). Para a autora, o debate existente sobre a emancipação não considera o que é fundamental: a população

local e suas reivindicações. A principal motivação para a criação do município seria o abandono do distrito em relação ao município-sede.

Ayres (2001) preocupou-se com a criação de municípios no Maranhão, onde, segundo ele, as novas unidades apresentam problemas como indefinições de limites municipais, inviabilidade financeira e precária capacidade administrativa, caracterizando-se como um processo *caótico*. A pesquisa procura, primeiro, mostrar as causas da criação de municípios, para depois comprovar a hipótese de que “[...] a atual política de criação de municípios no Maranhão apresenta uma série de distorções, além de encontrar-se totalmente dissociada do planejamento e da organização territorial para o desenvolvimento regional do Estado.” (AYRES, 2001, p. 2).

Diferente dos outros trabalhos, o autor associa as emancipações a dois elementos: os *determinantes*, que seriam o sistema de transporte, a produção, o comércio, e os de *influência*, que seriam o crescimento e distribuição populacional, o desenvolvimento econômico e a iniciativa política. Nessa perspectiva, faz um retrospecto histórico (período de 1612-2000) de como surgiam os municípios no Estado do Maranhão, procurando comparar a evolução dos fatores determinantes com a evolução da malha municipal. Dessa comparação o autor conclui que

Os meios de transporte são de importância fundamental na criação de municípios e se caracterizam como principal elemento do processo, no Estado do Maranhão. A eficiência permite maior interação entre regiões e agrupamentos humanos promovendo a integração pelo encurtamento das distâncias e o aquecimento da economia local, tendo como consequência o aumento da população. (AYRES, 2001, p. 188).

Há, portanto, para ele, uma dependência direta entre a criação de municípios e a disponibilidade de meios de transporte no território. Associações diretas como essa devem ser vistas com ressalvas, pois as pesquisas realizadas até o momento demonstram a impossibilidade de associar a criação de municípios a um único fator determinante.

Se, dos fatores determinantes, os meios de transporte é que seriam responsáveis pela criação de municípios, para os fatores de influência não há explicação, no trabalho, de como cada um deles influencia ou influenciou nas emancipações. Do ponto de vista político, o autor concorda com a argumentação de

que o número de municípios criados no Brasil é alto, mas não traz nenhuma referência que pudesse servir de parâmetro para corroborar essa afirmação.

Como forma de verificar a hipótese do seu trabalho, Ayres analisa os planos de desenvolvimento e de reforma do Estado do Maranhão postos em prática nos últimos anos, comparando-os à lei que regula as emancipações. Mostra que a criação de municípios, embora tenha ocorrido em grande número na última década, quando saltou de 136 para 217 municípios, não foi considerada em nenhum plano. Isso corroborou sua afirmação de que os municípios surgem espontaneamente, a partir de iniciativas específicas e não dentro de um plano de desenvolvimento.

Dessa forma, deveria ser feita uma política de desmembramentos, como um componente do planejamento do Estado. Assim, seriam eliminadas as possibilidades de surgimento de municípios inviáveis, como os que foram emancipados após 1988, quando “[...] os municípios criados foram administrados por prefeitos que, na maioria dos casos, não estavam devidamente preparados para a função, que encontraram dificuldades em suas gestões. O resultado se refletiu na permanência de baixos índices de qualidade de vida apresentados.” (AYRES, 2001, p. 322). Embora faça tais observações em relação aos novos municípios, o autor não mostra evidências empíricas sobre os índices antes e depois dos desmembramentos, para verificar se houve ou não avanços sociais nas áreas emancipadas no Estado do Maranhão. Pinto (2003) e Fávero (2004), pautados em dados empíricos, provaram que existem significativos avanços sociais nos novos municípios.

Cataia diz que “[...] hoje as fronteiras, além da sua composição horizontal, também possuem um componente vertical que condiciona a sociedade.” (2001, p. 15). A produção de novos municípios poderia ser explicada pelo componente vertical, que representa forças externas ao lugar. Os agentes econômicos, através da formação desses novos territórios, ampliam a disputa dos lugares para atração de novos investimentos, resultando em maiores possibilidades de escolha para esses agentes. Quanto maior o número de lugares competindo entre si para buscar investimentos, maiores seriam as possibilidades de os atores hegemônicos manipularem o território em seu proveito. Ressalta, no entanto, que a condição para que exista essa competição entre os lugares é a qualificação do território em seu aspecto técnico, partindo da hipótese que

[...] quanto maior a integração das camadas técnicas (modernizações) que se sobrepõem ao território, maiores são as

necessidades de regulação, ou seja, quanto mais espesso é o território em técnica, ciência e informação, maior é a necessidade de regulação política para garantir o funcionamento integrado dessas camadas que o território acolhe. (2001, p. 15).

A possibilidade explicativa sobre a recente onda de criação de municípios teria que levar em conta, portanto, as estratégias dos atores hegemônicos, por um lado, e, por outro, os atributos dos territórios locais. Assim, o surgimento, no território nacional, desses novos municípios, reconfigurando o espaço pela multiplicação das fronteiras internas, estabelece a “[...] possibilidade de análise social a partir de um elemento que tem um papel ativo na organização do espaço geográfico que é a fronteira e, mais especificamente, as fronteiras municipais.” (CATAIA, 2001, p. 32).

O autor procura superar o conceito da geografia política clássica, para a qual a fronteira possuía apenas uma dimensão horizontal, adotando um conceito de fronteira que, no período técnico-científico-informacional, incorpora também uma dimensão vertical. No entanto, é prudente questionar: é somente no período atual que o município incorporou essa dimensão vertical da fronteira? Cada novo município criado é inserido no sistema jurídico-político do Estado brasileiro. Aquela localidade passa a estabelecer ligações diretas com as outras escalas, fato que antes não era possível. Na escala do poder central, há o reconhecimento do novo estatuto institucional da localidade. O que era uma vila ou aglomerado urbano passa a ser cidade, com representação política e possibilidade de acessar todas as prerrogativas institucionais que competem ao município. Com isso, há um aspecto da dimensão vertical da fronteira, se é que podemos denominar os limites municipais de fronteira, que não é novo, nem recente, nem resultado da técnica ou da ação dos agentes hegemônicos, mas sim da política e da constituição do sistema federativo.

Para o autor, criar um município significaria dotar aquela localidade de capacidade jurídica para estabelecer normas regulatórias benéficas às empresas. Assim, a localidade poderia incluir-se na disputa pela atração de investimentos, aumentando a concorrência entre os territórios, gerando a guerra fiscal, que “[...] diz respeito às empresas que se valem das fronteiras para obter vantagens fiscais.” (CATAIA, 2001, p. 172).

Para pensar a criação de municípios, como possibilidade de regulações mais apropriadas às empresas hegemônicas, seria preciso discutir uma questão central, ausente na tese do autor, que é a capacidade regulatória local e seu papel na guerra

fiscal. A regulação do território nacional, segundo o pacto federativo brasileiro, é feita com base na competência das escalas de poder. O terceiro nível de poder, o município, é sujeito a três ordens de regulação institucional: do Poder Central, do estado federado e dele próprio. As do Poder Central, de modo geral, são regulações que afetam todo o território e são válidas para todas as unidades políticas subnacionais. Como cada estado pode estabelecer as políticas correspondentes a esse nível de governo, a camada de regulações estabelecida nessa escala vai diferenciar os estados dentro da Federação, mas será, de modo geral, a mesma para o conjunto dos municípios que compõem o estado federado. Por fim, uma terceira ordem de regulações é a específica do município. As três ordens da regulação estatal do território não precisam, necessariamente, ser articuladas entre si, mas, do ponto de vista jurídico, não podem ser conflitantes nem invadir a competência da outra, embora isso possa ocorrer, haja vista que regulações impostas por uma escala não se coadunam, obrigatoriamente, com interesses das outras.

A regulação local tem pouco peso na atração de atores hegemônicos, pois o município pode não ter muito a oferecer em relação às exigências dessas empresas, já que a base de tributação dos governos locais é pequena se comparada às outras escalas de governo, de modo que uma política de atração fiscal somente baseada na capacidade municipal teria pouco poder atrativo. Na Bahia, por exemplo, houve fortes restrições institucionais à criação de municípios, por um lado, e, por outro, uma política agressiva de atração industrial.

Após 1996, quando foi cerceada a criação de novos municípios pela Emenda Constitucional 15/96, a guerra fiscal continuou a ocorrer e não mudou suas características. É possível que existam casos em que novos municípios passam a competir nessa lógica, mas não quer dizer que a criação dos recortes territoriais municipais seja explicada por isso. Santos alerta: “A relação regulatória lugar-mundo não se dá diretamente, ela passa, inexoravelmente pela relação entre o lugar e a nação. Os estados e municípios não são providos de força normativa indispensável a essa tarefa.” (2000b, p. 4). Ainda para esse autor, o território nacional é caracterizado pela existência “[...] de espaços luminosos que mais acumulam densidades técnicas e informacionais, ficando assim mais aptos a atrair atividades com maior conteúdo em capital, tecnologia e organização. Por oposição, os

subespaços onde tais características estão ausentes seriam os espaços opacos.” (2001, p. 264).

Nesse sentido, pode-se admitir que municípios criados nos *espaços luminosos* possam se destacar. Entretanto, a espacialização e as características das novas municipalidades demonstram que a grande maioria delas foi criada nas porções do território que se poderia qualificar como *espaços opacos*, ou seja, áreas de baixa densidade técnica. Sendo assim, não é possível explicar a divisão do território em municípios como resultante da manipulação das fronteiras internas para tornar o território mais factível à ação externa.

Caldas (2002) diz que há um grande número de autores, como Abrucio e Costa (1999), Shikida (1998), Bremaeker (1991), Affonso (1996), Tavares (1998), Azzoni e Isai (1992), Gomes e Mac Doweel (1999), Kaznar (1999) e Rezende (1999), que defendem a hipótese de que as emancipações são resultado do repasse de recursos, seja através do FPM ou de outras transferências governamentais. É essa hipótese que Caldas procura desconstruir, já que no seu entendimento os repasses não são determinantes para a criação de municípios. Assim, propõe a verificação, primeiramente, da seguinte hipótese: “[...] a de que o Fundo de Participação dos Municípios é um mecanismo institucional que, em princípio, favorece e estimula a criação de municípios, mas que ainda não é condição suficiente para justificar e explicar este fenômeno.” (2002, p. 10). Essa hipótese está baseada na premissa que, embora os mecanismos institucionais beneficiem os municípios, o desmembramento ocorre pela capacidade organizativa dos grupos locais, que seria maior em grupos pequenos.

Para ele quanto maior a participação percentual da população dos distritos no município, maior a possibilidade de desmembramento dos referidos distritos. Igualmente, quanto menor o distrito, maior é sua possibilidade de desmembramento em decorrência da sua capacidade organizacional (CALDAS, 2002). O autor salienta que essas hipóteses são baseadas na teoria de Olson, o qual considera que grupos menores teriam menor custo de organização e comunicação, ganhariam maior fração do resultado obtido com uma ação, seja individualmente ou para o grupo. No caso da criação de municípios, a ação dos atores políticos poderia ser explicada pelo retorno obtido através de cargos ou pela obtenção dos benefícios coletivos, que compensariam a ação de se organizar em busca de emancipação.

Para verificar suas hipóteses, o autor identificou os 216 municípios que tinham distritos em 1991, no Estado de São Paulo. No conjunto havia 345 distritos potencialmente aptos a formar novos municípios. No entanto, dos 345 distritos com possibilidades de desmembramentos, apenas 71 se desmembraram.

Comparando o montante do FPM repassado pelo governo federal aos municípios após o desmembramento, o autor constata que todos os municípios, inclusive aqueles não envolvidos em processos de emancipação, sofrem redução do montante correspondente ao repasse, já que o valor total é fixo por estado, que terá que dividi-lo entre um grupo maior de municípios. Para aqueles municípios que desmembraram parte do seu território, a situação foi bastante heterogênea: alguns passaram a receber mais recursos *per capita*, mesmo tendo o coeficiente do FPM reduzido. Outros mantêm o coeficiente do FPM e o volume *per capita*. Existem municípios que tiveram tanto o coeficiente quanto o volume *per capita* do FPM reduzidos. Ao considerar a área total, ou seja, o município de origem e o município desmembrado, há um ganho, tanto em termos de coeficiente quanto *per capita* de FPM, em todas as situações.

Esse resultado mostrou que, se existem ganhos para as áreas emancipadas e, em grande parte das vezes, para os municípios-mãe, mesmo havendo perda para o conjunto dos municípios, seria de se esperar um maior número de emancipações. As condições para isso existiam e haveria resultados, em termos de recursos, tanto individuais como coletivos para os grupos locais. Se, mesmo assim, nem todas as áreas potencialmente aptas buscaram emancipar-se, houve “[...] uma certa indicação de que o FPM não constitui necessariamente um estímulo suficiente para ocasionar os desmembramentos.” (CALDAS, 2002, p. 77).

Com base nesse resultado, o autor analisou os 345 distritos existentes em São Paulo, através de métodos quantitativos estatísticos. Utilizou como variáveis o tamanho (em termos populacionais) total dos municípios e o percentual relativo do distrito dentro do município para “[...] verificar a dependência entre o fato de ocorrer desmembramento e o tamanho da população.” (2002, p. 79).

A correlação dos dados mostrou que, quanto maior a participação relativa da população do distrito sobre o total do município, maior a possibilidade de emancipação. Ao contrário, a emancipação ocorreu menos onde diminuiu a participação relativa do distrito em relação ao conjunto do município. Isso explicaria, em parte, a proliferação de pequenos municípios, já que, mesmo um distrito

constituído de poucos habitantes e localizado em um município cuja população é pequena, teria maior probabilidade de obter sucesso na emancipação.

Esse trabalho é, sem dúvida, bastante instigante enquanto possibilidade explicativa para as emancipações. As conclusões levam a crer que a explicação, bastante consensual e generalista, de que os municípios se emancipam porque têm garantido recursos das outras esferas governamentais não é totalmente verdadeira.

No entanto, faltou esclarecer se, dos 345 distritos potencialmente aptos a formar novos municípios, os 274 que não se desmembraram cumpriam todos os requisitos impostos pela legislação em vigor para emancipar-se. Igualmente, o trabalho leva a crer que somente a ação dos grupos locais é determinante para a criação de municípios. Essa conclusão é exatamente o oposto do que afirma Tomio (2002), para quem a iniciativa local não teria papel no processo.

Motta Junior (2002) ressalta os trabalhos de Affonso (1996), Mello (1996) e Rezende (1996), para os quais um dos reflexos da *descentralização descoordenada* ocorrida no Brasil foi a criação de pequenos municípios, o que ampliou o desequilíbrio fiscal e tributário. A descentralização política teria produzido um arranjo federativo que, por sua vez, impulsionou a criação de municípios. Em consequência, os novos municípios também acarretaram problemas na outra vertente descentralizadora, a de recursos. Assim, embora afirme que a criação de municípios precisa ser discutida no âmbito do pacto federativo, salienta “O fato, porém é que criar municípios pequenos e pobres tem causado uma série de desequilíbrios fiscais.” (MOTTA JUNIOR, 2002, p. 55).

Alerta, no entanto, que a análise apenas pelo foco fiscalista reduz a visão do processo. Para ele, os críticos da emancipação municipal não consideram o tamanho e a diversidade regional brasileira, interpretando o território como homogêneo, o que levaria à necessidade de evitar a criação dessas unidades, uma visão cômoda, pois “[...] desoneraria o compromisso dos governos de formularem políticas de articulação e de desenvolvimento dos municípios carentes.” (2002, p. 111). Por outro lado, a respeito daqueles que defendem a emancipação, sob o argumento de propiciar melhor desenvolvimento e democratização do Estado, diz que “[...] parecem não levar em conta a nossa cultura cívica e as fragilidades de nossas instituições políticas, somente a emancipação não basta para que haja a realização dos ideais democráticos.” (2002, p. 111). Segundo o autor, a emancipação, para os políticos locais, não estaria baseada nos ideais de

democratização ou desenvolvimento econômico, mas na busca de melhores condições de vida, pela prestação de serviços públicos e acesso a recursos.

Motta Junior (2002) propõe compreender a emancipação municipal estudando a criação do Município de Itaoca, desmembrado de Apiaí em 1991. Esse município se localiza no interior de São Paulo, na região do Vale do Ribeira, caracterizada por baixa densidade demográfica e reduzida atividade econômica. O autor levanta três hipóteses. A primeira, que a criação do município estaria associada aos interesses das lideranças políticas regionais, como estratégia de acesso a mais recursos públicos e representatividade. A segunda, que a criação de municípios seria interesse de governos municipalistas existentes, naquele período, em São Paulo (Quércia e Fleury – 1987-1994). Esses governos tiveram como característica a tentativa de fortalecimento do Executivo no interior do Estado. A terceira, apesar de semelhante à anterior, remete o interesse da criação de municípios ao poder legislativo, que via essa prática como “[...] oportunidade e espaço de fortalecimento institucional e meio de garantir votos e influências no território paulista.” (2002, p. 17).

Do ponto de vista metodológico, procura verificar as hipóteses através da identificação dos atores envolvidos na emancipação e o papel de cada um no processo. Constatou que a emancipação foi uma ideia externa à localidade, pois os políticos de Itaoca souberam dessa possibilidade pela visita de um deputado ao Município de Apiaí, do qual Itaoca era distrito.

A análise de quem fez o quê e dos trâmites legais de todas as etapas do processo de emancipação permitiu construir uma hierarquia em relação aos interessados. Concluiu que, embora a criação do município só tenha sido possível pela articulação dos atores locais, regionais e estaduais, houve preponderância de um deles: “[...] todas as evidências nos levam a crer que a criação de Itaoca deu-se graças aos interesses de parlamentares do PMDB e seus aliados.” (MOTTA JUNIOR, 2002, p. 106). Para esse autor, a emancipação desse pequeno distrito, que guarda características comuns com outras centenas de áreas emancipadas, serviria como um caso emblemático do processo que ocorreu em todo o território brasileiro de forma desordenada, o que teria causado mais prejuízos do que benefícios, do ponto de vista dos custos para o país.

Tomio (2002) faz uma ampla revisão bibliográfica, destacando, analisando e criticando os estudos sobre a criação de municípios existentes no Brasil. Sua

pesquisa não procura os efeitos da emancipação, mas “[...] concentra-se na identificação das causas e na descrição dos mecanismos que determinaram a dinâmica geral e a variação estadual no processo de emancipação municipal posterior à Constituição de 1988.” (2002, p. 3). Para isso, propõe duas hipóteses:

- O processo emancipacionista brasileiro é resultante dos mecanismos institucionais que moldaram um ambiente politicamente favorável às decisões que criaram municípios.
- A variação estadual do número de municípios criados resultaria: a) de como a regulamentação alterou a disponibilidade de localidades emancipáveis; b) da natureza da interação executivo/legislativo; c) do tamanho/tipo da coalizão governista; d) da existência de dispositivos legais que ampliaram a autonomia do legislativo estadual nesse processo decisório.

No decorrer do trabalho, identifica os atores e analisa suas estratégias nos processos decisórios, associando-as aos mecanismos institucionais existentes, e mostra como esse conjunto se relaciona com o objeto de investigação. Como resultado, evidencia que a nova institucionalidade democrática brasileira criou condições favoráveis às decisões políticas que apoiavam a criação de novos municípios. O contexto institucional consolidou fatores como estímulos fiscais, descentralização política da regulamentação, “[...] a centralização do processo decisório no parlamento estadual e o caráter popular da lei de criação de município, que restringiu a capacidade de controle do executivo estadual sobre o processo decisório.” (TOMIO, 2002, p. 226).

Tais fatores, no entanto, explicariam o processo geral, mas não porque houve variação do fenômeno entre os estados brasileiros. Para compreender isso, o autor faz um estudo comparativo utilizando os estados federados como unidades de comparação. Como variáveis explicativas, identifica os mecanismos institucionais estaduais, suas alterações à medida que ocorria o fenômeno, os estímulos dos atores políticos envolvidos no processo e como se estruturou a interação entre o Executivo e o Legislativo dos estados. Para ele, a comparação dessas variáveis permitiria ver como se configuraram as decisões políticas estaduais, dando especificidade a cada unidade federada.

Esse estudo demonstrou que o número de emancipações, em cada estado, variou em função:

- da disponibilidade de áreas emancipáveis, ou seja, do estoque de localidades existentes e em condições de se emancipar, que é variável, segundo os critérios mínimos estabelecidos pela lei estadual. Nesse caso, novas regulamentações podem produzir mais ou menos estoques emancipáveis;
- da relação de forças, nos estados, entre os poderes Executivo e Legislativo;
- da presença de mecanismos institucionais que favoreciam a autonomia do Legislativo.

Observou que os surtos emancipacionistas, nos estados, eram interrompidos quando:

- esgotavam-se os estoques;
- havia oposição do Poder Executivo à criação de municípios, desde que esse tivesse sólida coalizão no Legislativo;
- existiam restrições legais às iniciativas das lideranças locais.

Tais constatações corroboraram a hipótese do autor, que aprofundou sua análise através de estudo de cinco casos: Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo, Bahia e Pernambuco, para os quais foram “[...] analisadas informações sobre a interação entre os atores políticos, o processo decisório e a dinâmica institucional estadual.” (TOMIO, 2002, p. 4).

A abordagem permitiu verificar que, nos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo, onde a legislação define que a iniciativa formal para propor o projeto para emancipação era dos habitantes locais, mesmo que o poder Executivo empregasse algum esforço para impedi-las, isso não ocorreu. Havia grande autonomia do Legislativo sobre a questão, e o Executivo sequer conseguia alterar o quadro de critérios para emancipação. Onde a iniciativa formal para a criação de municípios era do Poder Legislativo, ou seja, de um deputado, o Poder Executivo teve mais sucesso em restringir a emancipação. É o caso de Pernambuco e da Bahia: no primeiro, o Executivo conseguiu moderar as emancipações através da concessão de certo número delas; na Bahia, o controle do Legislativo pelo Executivo permitiu a paralisação do processo emancipatório.

Como se vê, no período indicado, a explicação sobre a variação estadual da criação de municípios é bastante satisfatória. Entretanto, algumas considerações são necessárias. O próprio autor diz que as regras para a criação de municípios possuem uma *institucionalidade ciclôtômica* e mostra que a natureza da integração

Executivo-Legislativo e as posições deles sobre o assunto podem alterar à medida que mudam os atores políticos. Dessa forma, nos estados em que o processo foi contido, pode haver estoque de áreas emancipáveis, e a criação de municípios tem mais possibilidades de reaparecer com certa força. Já nos estados onde o processo foi mais intenso, houve uma diminuição do estoque de áreas emancipáveis. Em consequência, mesmo com requisitos legais facilitadores, haveria diminuição na criação de municípios.

Nos estados onde o Poder Executivo, embora desejasse, não conseguiu conter as emancipações, seria necessário pesquisar se a posição do Poder Executivo era frágil também em outras matérias e em que medida. Não há informações sobre isso, mas a pesquisa dá a entender que a autonomia do Legislativo era forte nessa matéria, sobretudo quando se trata de iniciativa popular. Isso implica dizer que a questão da emancipação de municípios é um caso incomum dentro da lógica de interação Executivo/Legislativo e que isso pode ser resultado de pressões populares.

Em consequência, é possível questionar o papel exclusivo dado pelo autor aos atores políticos estaduais no processo de emancipação. O fato de o Poder Executivo ter mais dificuldade em conter as emancipações onde a iniciativa partia das localidades indica que o papel dos atores locais é bastante relevante e deve ser considerado no processo. Outra questão é que o autor não explica as razões, mas as causas da variação, entre os estados federados, da criação de municípios.

O trabalho de Siqueira (2003) argumenta que o processo de criação de municípios envolve três dimensões: a demográfica, a econômica e a político-institucional. Sua pesquisa procura diferenciar o processo recente de criação de municípios daquele ocorrido historicamente. Segundo a autora, à medida que o território brasileiro ia sendo progressivamente ocupado, estabelecia-se sobre ele uma dinâmica populacional e econômica que levava à criação de municípios. Essa dinâmica também valeria para o território paulista.

Mostra, entretanto, que, no período recente, há uma mudança dessa lógica, pois os novos municípios não seguem mais o padrão de ocupação, mas surgem em regiões já consolidadas e nas áreas de menor dinâmica econômica e populacional. Isso demonstraria, para ela, que a dimensão institucional do fenômeno é mais relevante atualmente. Assim, estabelece a hipótese que “No estado de São Paulo, o fenômeno emancipatório, durante a década de 1990, vai variar regionalmente, de

forma que se registre uma maior concentração de emancipações municipais nas regiões com menores índices demográficos e econômicos.” (2003, p. 8).

Utilizando os dados da produção agropecuária e industrial dos anos de 1995 a 1997, a autora classifica as 15 regiões administrativas do Estado em: regiões com baixo dinamismo econômico, com dinamismo econômico em expansão e com elevado dinamismo econômico. Cruzando o resultado com o número de municípios criados, percebeu que a hipótese foi apenas parcialmente comprovada, já que nas regiões de baixo dinamismo econômico foram criados apenas 9 municípios. Em contrapartida, nas regiões com dinamismo em expansão, foram criados 37 municípios e nas regiões com dinamismo econômico elevado, 27 municípios.

Com base nesse resultado, a autora altera sua escala de análise. Adota as 43 regiões de governo, uma subdivisão das regiões administrativas, como referência para a análise. O objetivo foi verificar se, internamente, nas regiões mais desenvolvidas, os municípios novos se concentrariam em sub-regiões mais pobres.

Das 43 unidades sub-regionais, foram criados municípios em 30:

- em 7 unidades classificadas como de baixo dinamismo, foram criados 16 municípios;
- em 11 classificadas como de dinamismo em expansão, foram criados 27 municípios;
- em 12 classificadas como de alto dinamismo econômico, foram criados 30 municípios.

Novamente, a hipótese foi apenas parcialmente confirmada. Em seguida, a autora classifica as regiões a partir do dinamismo populacional e da densidade demográfica. Constata que a maior parte dos municípios foi criada em regiões de baixo dinamismo populacional e baixa densidade demográfica. Correlacionando com o resultado da variável econômica, a autora obtém, como resultado final, que 60% das regiões administrativas paulistas confirmaram sua hipótese, ou seja, os novos municípios são criados nas regiões de menor dinamismo econômico e demográfico.

Embora a autora afirme ter encontrado resultados satisfatórios, a pesquisa apresenta problemas metodológicos. Das 43 regiões de governo do Estado de São Paulo, 30 criaram municípios e foram analisadas. As outras 13 foram excluídas sem que fossem apresentados dados sobre elas. São de alto ou baixo dinamismo demográfico e econômico? Se a hipótese tinha por intenção explicar a variação das

emancipações a partir das características regionais do fenômeno, parte desse universo não deveria ter sido ignorado, pois a exclusão de 13 regiões de governo, inclusive da Região Metropolitana de São Paulo, torna o resultado questionável.

Outro aspecto negligenciado é a existência de localidades em condições de emancipação. A explicação, a partir da análise regional, deveria contemplar o estoque regional de áreas emancipáveis, pois em algumas regiões esse estoque poderia não existir ou ser bastante reduzido, enquanto em outras poderia ser maior, o que poderia influenciar no número de emancipações. As regiões que mais criaram podem tê-lo feito simplesmente porque havia mais estoque, de forma que a análise regional, com base na existência de estoques emancipáveis, associada às características econômicas e demográficas regionais, poderia ter maior eficiência do ponto de vista explicativo.

Banfanti e Guimarães (2004) enfocam a criação de municípios dentro do contexto da expansão territorial do Mato Grosso. Para isso resgatam as fases de ocupação do território mato-grossense, desde a descoberta do ouro e a fundação de Cuiabá até as políticas de integração nacional do século 20, a exemplo da Marcha para o Oeste e suas influências na criação de infraestruturas e expansão da ocupação do território daquele estado. Mas todo esse processo deu resultado somente a partir da década de 70, que surgem, segundo os autores,

Como desdobramentos do processo de expansão [...]. Entre 1980 e 1996 ocorreu um intenso processo de desmembramentos 76 novos municípios foram criados. Em 1980 Mato Grosso possuía apenas 55 municípios, em 1996 120 municípios e 1997 126 municípios e, em 2003 139 municípios. (2004, p. 3).

A explicação, portanto, para a emancipação municipal estaria associada aos processos de expansão da ocupação e uso do território. Esse estudo é corroborado por Rivera e Motta Pinto (2004), que, ao pesquisar sobre a formação territorial do Mato Grosso, procuram mostrar que a atual configuração do Estado está associada a três dinâmicas: o processo histórico de expansão/ocupação, o processo de fixação populacional e o processo de fragmentação territorial. Esses três processos, relacionados, permitiriam entender como se construiu o espaço mato-grossense.

A ocupação ocorrida desde o século XIX, por exemplo, não teria surtido efeito no surgimento de municípios, já que as atividades econômicas cíclicas não teriam permitido a fixação da população. Em consequência, o Estado chegou ao ano

de 1900 com apenas 8 municípios. Segundo as autoras, o fraco desempenho econômico e a baixa densidade demográfica do Mato Grosso persistiram no decorrer do século XX, pois em 1940 havia um número de 15 cidades apenas, o que era inexpressivo. Até o ano de 1970, haviam sido emancipadas mais 19 localidades, chegando-se nesse ano a um total de 34 municípios.

Entretanto, a partir daquela década, as novas dinâmicas econômicas, associadas à ocupação e fixação populacional, fizeram que o estado, em apenas 10 anos, dobrasse sua população, decorrendo disso o surgimento de mais 21 municípios. Após a década de 80, Mato Grosso teria se inserido no cenário econômico nacional e internacional, experimentando um acelerado processo de urbanização, que resultou na compartimentação do território, possuindo atualmente 139 municípios.

A pesquisa de Alves (2006) objetivou conhecer o contexto institucional que permitiu a criação de municípios no Estado do Paraná, entre 1988 e 1996, tendo como referência teórico-metodológica o trabalho desenvolvido por Tomio (2002), cujo pressuposto é que as instituições, ao estabelecerem regras, procedimentos e normas, tendem a limitar o comportamento dos atores, alterando os resultados de processos, mas “[...] consideramos que, quanto mais favorável for a inclinação dos atores em prol das emancipações municipais, nesse ambiente institucional favorável, maior será a frequência do surgimento de novos municípios.” (ALVES, 2006, p. 16).

No caso do Paraná, esse autor mostra que, no período de 1947 a 1967, quando se criaram 222 municípios, o Executivo e o Legislativo eram favoráveis à emancipação, os critérios legais eram pouco rígidos e havia um amplo estoque de áreas emancipáveis, decorrente do aumento populacional então ocorrido no Paraná. Salienta também que os repasses do governo federal, distribuídos segundo o número de municípios existentes no Estado, funcionaram como estímulo para a ocorrência das emancipações. Entre 1972 e 1987, com a centralização e exigências mais rígidas do governo militar, o Paraná criou 30 municípios. Nesse período, um único governador, José Osken de Novaes (1983), posicionou-se contrário às emancipações, não tendo sido criado nenhum município na época.

Entre 1989 e 1996, foram criados 81 municípios. O Executivo, no governo Álvaro Dias, era indiferente ou favorável, o que permitiu 54 emancipações. O governo de Roberto Requião (1991-1994) era contrário, e apenas 7 municípios foram criados, 5 dos quais sancionados pelo presidente da Assembleia Legislativa e

2 pelo vice-governador. Esse governo foi caracterizado por Alves (2006) como um exemplo de que a posição do Poder Executivo pode impor limites ao processo emancipacionista. O governo Jaime Lerner (1995-1998) não se posicionou contrário, tendo sancionado 12 novos municípios, enquanto a Assembleia promulgou, no mesmo período, a criação de mais 12.

O contexto institucional favorável na década de 1990, que descentralizou recursos e as regras para emancipação, auxiliou para que ocorresse aquele número de emancipações, mas elas foram resultado, sobretudo, das estratégias e posições dos principais atores responsáveis pelo processo. Os mecanismos institucionais existentes davam autonomia ao Poder Legislativo, que tinha tendência favorável às emancipações, facilitando assim as condições para que elas ocorressem. Desse modo, o autor conclui que “[...] a determinação das Instituições, com suas regras e mecanismos no processo decisório, constroem as estratégias de seus atores, possibilitando determinadas consequências.” (ALVES, 2006, p. 92).

A Tabela 2 apresenta um quadro resumido de todos os trabalhos analisados acima.

TABELA 2 - PESQUISAS SOBRE A CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS NO BRASIL: ESCALAS, INSTRUMENTOS METODOLÓGICOS E CONCLUSÕES.
(continua)

AUTOR	PERÍODO DO ESTUDO	ESCALA DAS INFORMAÇÕES	ESCALA DE APRESENTAÇÃO	INSTRUMENTOS METODOLÓGICOS E CONCLUSÕES
Bremaeker (1992)	1980-1990	Informações locais	Nacional	Com base em 62 questionários aplicados aos prefeitos dos novos municípios, conclui que razões como o descaso, a extensão territorial do município de origem e a forte atividade econômica local levaram à emancipação das localidades.
Mello (1992)	Década de 80	Informações Federais e características locais	Nacional	Texto argumentativo sem apresentação de dados empíricos em que o autor afirma que o FPM e seus benefícios políticos, a ausência de serviços públicos e a perspectiva de não aumento da carga tributária local são fatores que levaram à emancipação.
Noronha (1997)	1985-1993	Informações locais	Estadual (Rio de Janeiro)	Através de entrevistas nas áreas emancipadas, o autor diz que a situação econômica, seja positiva ou negativa, das localidades, bem como a formação de áreas de influência política, é responsável pelas emancipações, havendo, em maior ou menor grau, interação entre esses fatores.
Shikida (1998)	Década de 90	Informações locais	Estadual (Minas Gerais)	Através de métodos estatísticos estudou variáveis que levaram à emancipação em Minas e constatou que essas ocorrem mais em municípios com grande extensão territorial, com maior índice de famílias indigentes e com menor índice de repasse de FPM <i>per capita</i> .
Cigolini (1999)	1990-1996	Mista: informações locais e estaduais	Estadual (Paraná)	Pela análise e comparação dos discursos, da localização e dos dados dos novos municípios, o autor conclui que a obtenção de representatividade política, o controle de recursos e poder foram responsáveis pelas emancipações.
Lima (2000)	Década de 90	Estadual	Estadual (Espírito Santo)	Através da análise histórica e das características econômicas, identifica diferenças entre o processo histórico de criação de municípios, que era causado pelo desenvolvimento econômico da área, e aquele dos dias atuais, quando os municípios são criados como estratégias de redistribuição de renda e busca do desenvolvimento local.
Ayres (2001)	Década de 90	Mista: informações locais e estaduais	Estadual (Maranhão)	Através da análise histórica da formação territorial do Estado, conclui que as emancipações decorrem, em menor grau, do incremento populacional, mas predominantemente como consequência dos sistemas de circulação e produção que se instalam nos lugares.
Cataia (2000)	Década de 90	Mista: informações locais e nacionais	Nacional	Através da análise conceitual e estudo de caso, a emancipação foi vista como uso do território pelos atores hegemônicos. Esses, através da manipulação das fronteiras internas, procuram obter vantagens competitivas, incentivando a criação de espaços que facilitem sua ação.

TABELA 2 - PESQUISAS SOBRE A CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS NO BRASIL: ESCALAS, INSTRUMENTOS METODOLÓGICOS E CONCLUSÕES.
(conclusão)

AUTOR	PERÍODO DO ESTUDO	ESCALA DAS INFORMAÇÕES	ESCALA DE APRESENTAÇÃO	INSTRUMENTOS METODOLÓGICOS E CONCLUSÕES
Caldas (2002)	Década de 90	Informações locais	Estadual (São Paulo)	Através de análises estatísticas das características populacionais dos distritos e municípios-mãe, concluiu que a emancipação ocorre com maior frequência quanto maior for o percentual da população do local a ser emancipado em relação ao município-sede.
Motta Junior (2002)	1991	Informações locais e estaduais	Estadual (São Paulo)	Através de estudo de caso da criação do Município de Itaoca-SP, o autor mostra as estratégias políticas dos atores das diferentes escalas e conclui que a criação do município, embora envolvesse interesses de atores de todas as escalas, foi vista como espaço para o fortalecimento de políticas descentralizadoras do governo de São Paulo.
Tomio (2002)	Década de 90	Informações estaduais	Nacional	Através da análise das características da Federação e de estudos de casos regionais, concluiu que a Constituição de 1988 e as conseqüentes legislações estaduais criaram um ambiente favorável à emancipação. O estudo das emancipações ocorridas nos estados de SP, SC, RS, BA e PE mostrou que a variação, entre estados, do número de municípios criados ocorreu em função da forma de interação entre os Poderes Executivo e Legislativo em cada estado e da posição de cada um desses em relação à criação de municípios.
Siqueira (2001)	Década de 90	Informações locais e estaduais	Estadual (São Paulo)	Através da análise histórica e da caracterização regional atual de São Paulo, faz uma diferenciação do processo histórico de criação de municípios daquele ocorrido atualmente. As emancipações teriam três dimensões: demográfica, econômica e político-institucional. As recentes tiveram variação regional segundo os índices demográficos e econômicos: quanto menores, mais emancipações ocorriam.
Banfanti, Guimarães (2004) Rivera e Motta Pinto (2004)	Década de 90	Informações estaduais	Estadual (Mato Grosso)	Através da análise histórica, os trabalhos explicam a formação territorial do Mato Grosso, com ênfase na recente dinâmica populacional e econômica, que é responsável pelas emancipações. Os trabalhos explicitam a criação de municípios como dinâmica de fronteira de expansão.
Alves (2006)	1947-1996	Informações estaduais	Estadual (Paraná)	Através da análise de dados e do contexto institucional, a pesquisa constatou como a interação política entre o poder Executivo e Legislativo do Estado cria condições para a emancipação de municípios, demonstrando que, quando o Executivo é contra e tem algum controle sobre o Legislativo, a criação de municípios é cerceada.

FONTE: organizada por A. Cigolini (2009) com base nas pesquisas sobre criação de municípios analisados no decorrer do presente trabalho.

As motivações apontadas pelos autores foram listadas e agrupadas segundo sua semelhança. Isso resultou numa listagem de motivações que levam à emancipação:

- A ausência de serviços públicos nos distritos aparece como motivação em duas pesquisas.
- A extensão territorial do município de origem aparece como motivação em duas pesquisas.
- O desenvolvimento ou a forte atividade econômica local aparece como motivação em quatro pesquisas.
- O acesso ao FPM e seus benefícios políticos, e o controle de recursos e poder aparece como motivação em duas pesquisas.
- A perspectiva de não aumento da carga tributária local aparece como motivação em uma pesquisa.
- A situação econômica negativa ou de pobreza local aparece como motivação em quatro pesquisas.
- A formação de áreas de influência política, ou obtenção de representatividade política aparece como motivação em quatro pesquisas.
- A estratégia de redistribuição de renda e o fortalecimento de políticas descentralizadoras aparecem como motivação em duas pesquisas.
- A estratégia de desenvolvimento local aparece como motivação em duas pesquisas.
- Fatores ligados à demografia aparecem como motivação em quatro pesquisas.
- A presença de infraestruturas – sistemas de circulação – aparece como motivação em uma pesquisa.
- A manipulação do território por elites ou atores hegemônicos aparece como motivação em duas pesquisas.
- O resultado da interação e do interesse de atores e instituições políticas aparece como motivação em duas pesquisas.
- A criação de municípios como dinâmica de fronteira de expansão aparece como motivação em duas pesquisas.

Como se nota, a criação de municípios é explicada por fatores que vão desde a extensão territorial – um atributo puramente físico-territorial –, até fatores como a descentralização, ou seja, questões políticas que resultam de certa

compreensão da organização do próprio Estado. Outros extremos também são observados: ora os municípios se emancipam porque apresentam elevado desenvolvimento econômico, ora se emancipam porque não apresentam desenvolvimento econômico ou são lugares pobres.

A emancipação aparece também como resultado da política dos estados federados, como resultado da manipulação do território por forças hegemônicas e ainda como resultado dos interesses políticos locais. Em muitos casos, a emancipação ocorre porque há crescimento da população ou os municípios se emancipam porque são localidades pequenas. Há, igualmente, as motivações de ordem financeira, relacionadas sobretudo ao repasse do FPM, como também há motivações que denotam a ausência dos serviços básicos prestados pelo Estado.

3.4 AS CONSEQUÊNCIAS DAS EMANCIPAÇÕES: DO DESPERDÍCIO DE RECURSOS À CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA

Para Gomes e Mac Dowell (2000), a descentralização política em favor dos municípios gerou um sistema denominado por eles de *federalismo municipal*, que é a distribuição de poder, prerrogativas e recursos da União em favor dos municípios, trazendo, como consequência, a intensa proliferação dos pequenos e micromunicípios.

Na verdade, como pode ser estimada a partir de dados publicados pelo IBGE, de 1940 a 1997, a proporção de municípios com até 20 mil habitantes existentes no Brasil saltou de 54,5% para 74,8%. O crescimento foi ainda mais espetacular na classe dos micromunicípios, considerados isoladamente: seu número passou de 2% para 25,6% do total de municípios brasileiros. Fica, portanto, evidente que criar municípios tem significado, no Brasil, antes de tudo, multiplicar o número de pequenos municípios e, ainda mais, dos micromunicípios. (GOMES; MAC DOWELL, 2000, p. 10).

Essas características da malha municipal brasileira fizeram com que os autores criticassem o processo emancipatório e os argumentos de seus defensores, qualificados como “[...] defesa ingênua do federalismo municipal.” (GOMES; MAC DOWELL, 2000, p. 25). Ainda, pautados na tese de que os pequenos municípios só sobrevivem por repasses oriundos da União, argumentam que a emancipação beneficia uma pequena parte da população em detrimento da maioria, além de aumentar os gastos administrativos governamentais.

Demonstram, também, que os pequenos municípios têm maior receita por habitante que todos os demais, gastam maior parcela da receita com o Legislativo do que os estados, a União e os maiores municípios. Assim, a emancipação induziria a transferência de renda, dos grandes para os pequenos municípios, e dos setores produtivos para os improdutivos. Isso, para eles, diminui, no conjunto, os investimentos econômicos e sociais e compromete o próprio processo de desenvolvimento. Dessa forma, segundo os autores, as regiões mais produtoras e os municípios mais populosos são prejudicados, pois transferem parte de sua renda para outros locais.

Esse trabalho de Gomes e Mac Dowell (2000), embora sólido nas argumentações e dados apresentados, peca, entretanto, porque o estudo pressupõe um modelo federativo acabado, não se apresentando nenhuma crítica ou questionamento do seu ordenamento, a exemplo do que fez Motta Junior (2002), para quem a emancipação em si não é boa nem ruim, apenas teria que ser discutida no âmbito da Federação. A indicação de que esse assunto deve ser debatido no contexto federativo está presente também em Siqueira (2003), Caldas (2002), Tomio (2001) e Fávero (2004).

A criação de municípios, como resultante da descentralização política, que Gomes e Mac Dowell (200) denominaram de *federalismo municipal*, é instigante, pois pressupõe que a criação dos municípios é resultado da forma como se organizou a federação brasileira. Mas isso, de imediato, impõe uma reflexão, que é analisar como se daria a relação entre criação de municípios e pacto federativo. O Brasil tem um modelo federativo baseado em três níveis de governo e, embora o terceiro nível, o município, tenha passado por inúmeras alterações da sua função, permaneceu historicamente uma rígida organização política, que impõe os municípios como única forma de governo local, independentemente das características sociais, populacionais ou econômicas. Para Caldas, “[...] talvez fosse o momento de um esforço maior para qualificar e caracterizar este ente genérico chamado município.” (2002, p. 91).

A questão é paradoxal: de um lado, a diversidade territorial imensa do país e, de outro, uma organização política baseada num único modelo local de governo, de modo que autonomia local torna-se sinônimo de emancipação. A criação de municípios, expressão da dinâmica do território, ocorre, simultaneamente, em

lugares com características territoriais distintas e intensidade variada, e a estrutura do pacto federativo, dessa forma, seria a conexão do fenômeno emancipatório.

Embora se concorde que a estrutura da Federação precise ser repensada, a criação de municípios no Brasil é um fenômeno que precede a própria Federação. Assim, não se pode estabelecer uma relação direta entre o ordenamento jurídico e as emancipações, mas admite-se que a forma estrutural da Federação pode ser um condicionante para a criação de municípios.

Fleury (2003), ao discorrer sobre a criação de municípios, supõe que existe uma conexão entre a promulgação da Constituição de 1988 e a criação de municípios na década de 1990, embora não especifique qual seria essa conexão. Entretanto, sua argumentação sobre a inclusão das municipalidades como entes autônomos da Federação indica que essa forma de institucionalização foi relevante para o processo. A pesquisa feita pelo autor buscou relacionar emancipações e desenvolvimento econômico-social dos municípios mineiros criados a partir do ano de 1995. Para isso selecionou os indicadores de IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – dos cinco piores e dos cinco melhores municípios novos, comparando-os com o conjunto dos municípios mineiros e com a média do IDHM brasileira.

Da comparação do IDHM, o autor conclui que:

- o maior crescimento do indicador foi no grupo dos municípios emancipados, quando comparado com o Brasil e com Minas Gerais;
- no grupo dos municípios emancipados, o maior crescimento foi justamente naqueles municípios considerados os cinco piores antes da emancipação. O menor crescimento foi naqueles considerados os cinco melhores. Essa diferença no avanço do IDHM, segundo o autor, deve-se ao fato que, quanto pior a posição inicial, mais rápido é o crescimento no índice. Já, quanto melhor a posição inicial do índice, mais lento é seu crescimento, pela dificuldade de agregação de melhorias a situações já mais favoráveis.

Esse resultado demonstrou que houve um crescimento acima da média do IDHM dos novos municípios do Estado de Minas Gerais. Entretanto, argumenta o autor, os índices mostraram também que o comportamento dos novos municípios é mais semelhante aos dos municípios brasileiros com menor desenvolvimento humano, o que seria coerente com a distribuição regional dos municípios mineiros

criados em 1995 nas regiões mais pobres do Estado. Ao caracterizar os municípios objetos da sua análise, o autor diz que os cinco piores “*são unidades com baixa densidade demográfica e predominantemente rurais*” (FLEURY, 2003, p. 10), enquanto nos cinco melhores a densidade demográfica, bem como a urbanização, é alta. Entretanto, dentro de cada grupo, seja nos cinco piores ou nos cinco melhores, ressalva-se que os índices têm crescimento diferenciado, haja vista as particularidades de cada unidade territorial. Outro resultado obtido foi em relação à concentração de renda. Embora a melhoria nos novos municípios tenha sido indiscutível, o índice de Gini mostrou que, nos cinco piores municípios, os 20% mais ricos ampliaram sua participação na renda local após a emancipação, aumentando o nível de desigualdade, o que não ocorreu nos cinco melhores municípios.

Pinto (2003) estuda o caso do município recém emancipado de Córrego Fundo (MG), com o objetivo de “[...] conhecer sua realidade e analisar a viabilidade econômica, política e social de sua emancipação político-administrativa, no que diz respeito à satisfação das necessidades básicas de sua população: saúde, educação, infraestrutura urbana.” (PINTO, 2003, p. 5). A viabilidade da emancipação de municípios de pequeno porte é questionada pelo autor, pois existem dúvidas se tais unidades teriam condições de garantir a satisfação das necessidades básicas dos habitantes, especialmente no que se refere à saúde, educação e infraestrutura urbana. Questiona, igualmente, se as emancipações poderiam melhorar a representatividade política dos habitantes locais perante as outras escalas de Poder.

Esse autor, embora não focalize seu estudo nas causas da criação de municípios, mostra as estratégias dos atores locais para emancipar a localidade de Córrego Fundo. Num primeiro momento, não havia população suficiente no distrito para preencher os requisitos mínimos exigidos pela lei do Estado de Minas Gerais. Para alcançar o número necessário, os limites da área a ser desmembrada foram expandidos e incluíram o distrito vizinho (Pontevila) na consulta plebiscitária. A prática de utilizar o limite como estratégia para alcançar o número de habitantes necessários à emancipação foi usada com sucesso para o Estado do Paraná, conforme demonstrou Cigolini (1999). Na oportunidade, verificou-se que, muitas vezes, a população é calculada em um território que é redefinido depois de obtida, do IBGE, a Certidão de População, documento pelo qual se comprova que existe o número de habitantes exigidos pela lei. Após a criação do município, foram publicadas outras leis redefinindo os limites. Na prática, as redefinições devolveram

aos municípios-mãe ou aos municípios vizinhos áreas que foram *emprestadas* somente para viabilizar a criação do novo município. No caso do Paraná, não foi somente na definição do território de município que os limites se manifestaram como prática viabilizadora da emancipação. Exemplo elucidativo dessa questão foi a definição do perímetro urbano do Município de Manfrinópolis, instalado em 01.01.1997. Ao perceber que o núcleo urbano era tão pequeno que não somava o número de casas exigidas pela legislação, o limite desse núcleo foi sendo expandido, avançando sobre a zona rural, até que abrangesse o número necessário para cumprir a legislação e conseguir sua emancipação.

Porém, essa estratégia não deu certo no caso demonstrado por Pinto (2003), pois, com maior população e contrário à emancipação, o distrito incluído no projeto votou contra, resultando na impossibilidade da criação do município. No entanto, na legislatura seguinte, novas articulações e estratégias foram feitas e, com o apoio do município ao qual pertencia (Formiga – MG), as lideranças locais procuraram novamente a emancipação do distrito. Em 1995, propuseram um novo projeto de emancipação a outro deputado e obtiveram êxito no plebiscito.

Após discorrer sobre o processo de emancipação, Pinto (2003) procura, através de entrevistas com a população e com autoridades municipais, informações referentes às condições da localidade antes e após a emancipação. As entrevistas com a população, embora com o universo de amostragem bastante reduzido, mostraram que houve percepção positiva em relação a melhorias nos serviços sociais, apesar de parte dos entrevistados ter citado que não teve todos os anseios realizados. As entrevistas com as autoridades evidenciaram que a construção de escolas e postos de saúde, a abertura de vias públicas e o calçamento das ruas eram as áreas em que mais se investia. Este fato foi comprovado empiricamente com dados levantados na prefeitura do município. Tais dados mostraram que, desde 1997, quando da criação do município, até 2000, houve um incremento muito grande de investimentos nessas áreas. Do ponto de vista político, um fato interessante revelado pela pesquisa é que o grupo local responsável pela emancipação não foi aquele que assumiu o poder, mesmo tendo participado da eleição.

O estudo de caso conclui que, do ponto de vista local, a emancipação é um processo viável, especialmente pelo acesso a serviços básicos e criação de uma nova dinâmica econômica. Há também maior participação política da população, que passa a ter mais interesse, pois a eleição é realizada com pessoas da localidade.

Essas constatações levaram o autor a refletir sobre o município e sua função política. Para ele, a base do processo de criação de municípios está na democracia e na legitimidade dos movimentos populares, que demandam por melhores serviços públicos e inserção política na sociedade. Embora seja bastante ufanista em relação às emancipações, esse estudo de caso demonstra a existência de conflitos e estratégias locais, que podem ou não resultar na emancipação. A criação de municípios só foi possível pela insistência dos grupos locais, confirmando que a dinâmica política local é inerente ao processo de criação de municípios.

Fávero (2004) objetiva com sua tese avaliar se a emancipação de municípios é benéfica ou não para o desenvolvimento econômico e social das populações que vivem nos locais emancipados. Para tanto, o autor estudou um grupo de nove municípios recém-emancipados, na região administrativa de Campinas – Estado de São Paulo. Segundo o autor, as motivações para as emancipações dessas áreas foram relacionadas aos aspectos físico-territoriais: o tamanho e a distância entre municípios; a valorização da identidade local e a possibilidade de autogestão proporcionada pela transferência de recursos.

Do ponto de vista metodológico, comparou o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM, o Índice Paulista de Responsabilidade Social – IPRS e dados financeiros existentes antes da criação dos municípios com aqueles existentes após uma década da emancipação. Primeiramente, as áreas emancipadas foram comparadas com a média do Brasil. Em seguida, a área emancipada foi comparada com o Estado de São Paulo. Depois, a área emancipada foi comparada com o Município de Campinas (sede regional). Por último, comparou os dados da área emancipada com os dados do município-mãe. Da análise comparativa, o autor afirma que

[...] podemos assegurar de fato que os municípios que deram origem a outros não perderam a capacidade de investimento e conseqüentemente crescimento e desenvolvimento, e os municípios originados a partir de suas emancipações apresentaram evolução muito significativa em seus indicadores de crescimento em todos os parâmetros analisados. (FÁVERO, 2004, p. 217).

O resultado da pesquisa mostrou que a criação de municípios é, portanto, benéfica às localidades. Conclusão semelhante foi encontrada por Scussel, que, ao estudar a oferta de serviços em 12 municípios emancipados no Rio Grande do Sul

no ano de 1992, mostrou que houve uma variação positiva nos núcleos urbanos transformados em cidades pela emancipação. Para ela,

Não se espere, pois, que o advento dessas melhorias – novas escolas, postos de saúde mais próximos, ruas sem poeira, água encanada – possa ser desprezado por essas populações, sob o argumento de que se constituem paliativos, e que aspectos estruturais nas relações que regem a sociedade da qual fazem parte seguem tão imutáveis e perversas quantos antes. (1996, p. 185).

Em consequência dos resultados que encontrou, Fávero (2004) chama atenção para a complexidade do tema e para a necessidade de refletir sobre a Emenda Constitucional 15, que não permite que localidades, mesmo com potencial, procurem através da emancipação seus próprios caminhos para o desenvolvimento econômico e social. Para ele, deve haver flexibilização e ajuste das normas e, sobretudo, num país geograficamente heterogêneo como o Brasil, tais normas deveriam contemplar as peculiaridades do espaço brasileiro.

No seu estudo, Bezerra (2006) diz que na Paraíba muitos municípios foram criados usando o discurso que as municipalidades constituiriam espaços onde a relação entre autoridades e cidadãos é mais próxima e a participação na vida pública pode ser mais efetiva. A emancipação representaria, assim, uma oportunidade de aprimorar a própria democracia. O trabalho da autora objetiva

[...] compreender até que ponto a criação desses novos entes pode ser tomada como instrumento de aperfeiçoamento da gestão do território, de sua democratização, aproximando o Poder Público das demandas dos cidadãos, bem como da sua fiscalização, por meio dos conselhos municipais, os quais devem estar regulamentados em todos os municípios. Até que ponto a fragmentação territorial municipal não vem a significar, tão somente, a reprodução de novos espaços de poder para as elites políticas estaduais e locais? (2006, p. 21).

Para ela, a criação de municípios tem relação com o novo ordenamento institucional do Brasil, emanado da Constituição de 1988. O modelo de democratização promovido no Brasil, segundo esse texto, estaria associado a um projeto político de inspiração liberal, cuja descentralização seria uma base fundamental.

Nos anos 1990, a produção de novos recortes territoriais municipais, a partir de um discurso oficial, foi apresentada como um mecanismo que aperfeiçoa a gestão da máquina pública: a criação de um ente

estatal, emancipando áreas distritais, aproxima o poder público dos cidadãos, sob a possibilidade de um maior envolvimento dos governantes com os problemas locais. (2006, p. 61).

Entretanto, é importante situar o discurso referido pela autora como *discurso oficial*, pois, embora esse tipo de argumentação tenha sido encontrado em autoridades de todos os níveis e nos diferentes poderes, ele nunca foi consenso, não sendo, portanto, um discurso oficial, especialmente no que se refere ao Poder Central. Esse era um discurso dos atores favoráveis à criação de municípios.

A relação entre democracia e descentralização também é questionada por Bezerra:

Apontamos, pois, o fato de que esse arranjo está relacionado ao fenômeno emancipacionista aqui verificado, através da criação de territórios, onde, em tese, a democracia brasileira pode vir a ser especializada, através de um envolvimento da população local com o poder público, a partir de canais de participação, como os conselhos municipais. Assim, passamos à seção seguinte, na qual perguntamos: as políticas descentralizadoras são vetores de democratização? (2006, p. 49).

Empiricamente, fez um estudo de caso de dois novos municípios paraibanos – Capim e Sobrado – e chegou à conclusão que os Conselhos Municipais foram criados e existem, porém limitados como fator de democratização, pois funcionam mal e são pouco participativos. A autora diz que há dificuldade em motivar a participação e mostra também que a emancipação possibilitou as condições políticas para que esses conselhos pudessem ser criados. Há, desse modo, uma potencialidade de participação, que, se ainda não é adequada, tem condições de se desenvolver.

A realidade material do município, descrita pela autora como bastante acanhada, pela ausência de estruturas públicas e privadas, havia sido questionada: “[...] Como conceber a criação de um município sob uma realidade material tão acanhada, tão precária?” (BEZERRA, 2006, p. 109). Analisando a paisagem urbana após dois mandatos, ela diz que:

[...] verificamos, nos últimos anos, um ritmo mais ‘acelerado’ de mudanças, expresso em novas construções residenciais; no crescimento, ainda que limitado, do comércio local; na reforma de escolas; no ajardinamento de praças e canteiros; na ampliação dos serviços de eletrificação; na abertura de novas ruas. Em Capim, a Prefeitura está instalada em uma nova sede; em Sobrado, foi

inaugurada a nova sede da Câmara de Vereadores. [...] Também nesse município, o PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil) ganhou novas instalações [...] Esse órgão, segundo a funcionária responsável, atende cerca de 80 crianças, com atividades de acompanhamento extra-classe, realizadas no horário oposto ao turno escolar. (2006, p. 111-112).

Em entrevistas com a população e autoridades locais, afirma que há uma visão valorativa acerca da emancipação, que fez com que o território local fosse ressignificado, por estar mais *independente e crescido*, segundo os moradores, encontrando um sentimento de pertencimento ao lugar. A transcrição de algumas entrevistas, como aquela realizada com uma diretora da principal escola municipal de Capim, é interessante:

Perguntada quanto às suas impressões sobre o novo município, afirmou-nos que o seu contato se efetivou quando passou a ter um vínculo de trabalho, há oito anos, logo depois da instalação do mesmo, em 1998. Na entrevista, muito otimista, referiu-se a uma “mudança de mentalidade”: “mudança de mentalidade que eu chamo é a maneira de ver, de enxergar as coisas, de você se posicionar diante dos problemas, diante das dificuldades. De se posicionar de uma forma consciente”. Posicionamento frente ao quê, frente a quem? Perguntamos. Ao que Kadja Nascimento respondeu: Posicionamento frente aos gestores, ao presidente da Câmara. É a questão da comunicação, que antes não existia. Uma comunicação onde você percebe que existe uma troca. Você fala e você é ouvido, e, de alguma forma, os problemas vão sendo resolvidos. Antes, quando a cidade não era cidade, quando Capim era distrito, era difícil. O gestor está presente, está nas ruas, não está lá em Mamanguape. (BEZERRA, 2006, p. 119)

Ao pesquisar a aplicação dos recursos municipais, a autora constatou que as políticas sociais, especialmente saúde e educação, ocupam o primeiro lugar nos investimentos municipais. Depois aparecem as políticas de gestão municipal (salários, câmara, administração) e, em terceiro, políticas como incentivo à agricultura, habitação e urbanismo. Assim conclui:

Sabemos, portanto, que a criação de territórios municipais está impregnada por uma lógica de produção de novos espaços de poder, através de uma máquina burocrática que envolve a criação de novas prefeituras e câmaras municipais. Entretanto, para além desta denúncia, não devemos deixar de assinalar que a vida nas localidades distritais encerra necessidades que a emancipação veio a minimizar, minorando as desigualdades socioespaciais. Falamos das políticas de investimentos em serviços sociais e infraestruturais, como a abertura de escolas ou a extensão de programas de

eletrificação e de pavimentação, na zona urbana e na zona rural. (2006, p. 156).

Entretanto, a autora indica também que falta terra, emprego e renda, problemas que permanecem graves nos dois municípios. Confirmou também que, apesar do reconhecimento das mudanças, não há na sociedade local uma lembrança elaborada acerca das promessas feitas quanto à perspectiva que a emancipação traria, quando se propôs criar o município. Assim, para ela, mesmo que seja pertinente a leitura que autores municipalistas têm a respeito das transformações que ocorrem pela emancipação, esse fenômeno teria um limite, pois os novos municípios apresentam vícios políticos, como o assistencialismo e o nepotismo. Em relação à educação, também identificou limites, já que as escolas não têm estrutura adequada, o mesmo ocorrendo com a saúde. Não há saneamento básico e existem deficiências na coleta de lixo.

Evidencia também que as pessoas do local são as que mais se demonstram empolgadas e esperançosas com a nova situação, comparando muito favoravelmente a nova situação, como município, em relação à anterior, como distrito. O resultado do trabalho leva a autora à seguinte conclusão:

O nosso trabalho nos leva a pensar que há outros caminhos a serem trilhados por aqueles que discutem os pequenos municípios ou a emancipação de novos territórios: temos que promover discussões sobre a relação entre as sedes municipais e os seus distritos e temos que refletir sobre o município como um ente que é constituído por territórios sem autonomia. Caso contrário teremos que admitir que o quadro de precariedade que caracteriza os diferentes distritos da Paraíba ou do Brasil, só será minimamente recomposto quando os mesmos forem alçados à condição de municípios, a partir da emancipação local. (BEZERRA, 2006, p. 158).

Para Wanderley, há uma lacuna nos estudos sobre emancipações municipais, pois “[...] até o presente momento, nenhum esforço sistemático foi feito no cálculo dos benefícios sociais e líquidos que tais emancipações permitiram, seja nos municípios recém-criados, seja nos remanescentes.” (2007, p. 1). Desse modo, o autor propõe-se, utilizando métodos estatísticos matemáticos, a verificar se as emancipações, no Estado de Minas Gerais, geraram resultados positivos (ou negativos), o que permitiria inferir se a restrição às emancipações, em vigor, é benéfica para a população.

Do *Atlas de desenvolvimento humano*, publicado pela Fundação João Pinheiro (MG) e pelo IPEA – Instituto de Planejamento e Economia Aplicada, o autor extraiu dados municipais que possibilitaram identificar séries comparáveis geograficamente, entre os anos de 1991 e 2000, sobre:

- os anos médios de estudo da população;
- a taxa de analfabetismo existente;
- a proporção de crianças de cinco e seis anos na escola;
- a proporção de adolescentes com filhos;
- a taxa de indigência dos municípios.

Os dados dos novos municípios e dos municípios de origem foram comparados entre si e com o total de municípios mineiros. O resultado da comparação mostrou que:

- A variável anos médios de estudo da população identificou uma taxa de crescimento 9% maior nos municípios novos que nos demais municípios. Nos municípios de origem essa taxa cresceu 2,7% menos que nos demais.
- A taxa de analfabetismo apresentou uma queda de 1,7% maior nos novos municípios que nos demais.
- Os novos municípios apresentaram proporção de 2,8% maior de crianças de cinco e seis anos frequentando a escola.
- Os novos municípios apresentaram proporção de 1,3% maior no total de adolescentes, de 15 a 16 anos, com filhos.
- Os novos municípios apresentaram uma taxa da população indigente de 9% acima dos demais municípios.

Os três primeiros resultados o autor apresentou como aspectos positivos relacionados à emancipação, enquanto os dois últimos foram apresentados como aspectos negativos. Os aspectos negativos, segundo ele, poderiam ser explicados pela própria autoseleção das áreas que se emancipam, pois aquelas mais pobres é que busariam se emancipar, justamente procurando soluções para tais problemas. Quando se emancipam, entretanto, embora possam apresentar melhorias, estas só virão com o tempo. No aspecto geral, as variáveis demonstraram “[...] resultado bastante robusto de melhoria das condições sociais locais nos municípios

emancipados. Ao mesmo tempo, observa-se que os municípios de origem não sofrem nenhum efeito estatisticamente significativo”. (WANDERLEY, 2007, p. 7).

A Tabela 3 apresenta um quadro resumido de todos os trabalhos analisados acima.

TABELA 3 - PESQUISAS SOBRE AS CONSEQUÊNCIAS DA CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS NO BRASIL: ESCALAS, INSTRUMENTOS METODOLÓGICOS E RESULTADOS

AUTOR	PERÍODO DO ESTUDO	ESCALA DAS INFORMAÇÕES	ESCALA DE APRESENTAÇÃO	INSTRUMENTOS METODOLÓGICOS E CONCLUSÕES
Gomes e Mac Dowell (2000)	Emancipações pós-1988	Nacional	Nacional	Pela análise das características da federação brasileira e dos novos municípios, atribuem à descentralização política e fiscal a geração dos novos municípios, que são, sobretudo, pequenos. A criação desses, segundo os autores, desvia dinheiro do setor produtivo para a manutenção de novas máquinas de governo, com consequências orçamentárias negativas ao conjunto dos municípios.
Pinto (2003)	1995	Informações locais/estudo de caso	Estadual (Minas Gerais)	Pela análise documental e realização de entrevistas, estuda as estratégias da emancipação do Município de Córrego Fundo (MG), mostrando os processos políticos e as consequências da emancipação, que foram consideradas bastante positivas por parte da população local e do autor.
Fávero (2004)	Década de 90	Informações locais, estaduais e nacionais	Estadual (São Paulo)	Comparando dados do IDHM, entre outros, do Brasil, do Estado de São Paulo, da região de Campinas e dos novos municípios, mostrou que as emancipações foram benéficas às populações locais, e que os municípios-mãe não perderam capacidade de investimentos e os municípios novos tiveram significativas melhoras nos índices sociais analisados.
Bezerra (2006)	Década de 90	Informações locais e estaduais	Estadual (Paraíba)	Pela análise bibliográfica, realização de entrevistas e análise documental, a criação de municípios foi vista como criação de espaços políticos pelas elites. Entretanto constatou correspondência entre os discursos políticos pela emancipação e os resultados dessa. A criação do sentimento de territorialidade na população local, bem como avanços nos índices sociais também foram constatados.
Wanderley (2007)	Década de 90	Informações locais e estaduais	Estadual (Minas Gerais)	Atribui à descentralização promovida pela Constituição de 1988 a responsabilidade pela criação de municípios. Pela análise de dados através de métodos estatísticos, a pesquisa mostra as consequências das emancipações em alguns aspectos sociais, chegando à conclusão que elas geraram melhorias significativas aos locais emancipados.

FONTE: organizada por A. Cigolini (2009) com base nas pesquisas sobre as consequências da criação de municípios analisados no decorrer do presente trabalho.

As consequências constatadas por cada autor foram listadas e agrupadas segundo sua semelhança. Isso resultou na seguinte listagem de consequências das emancipações:

- O desvio de recursos do setor produtivo para manutenção de novas máquinas de governo, com redução orçamentária ao conjunto dos municípios aparece como consequência em uma pesquisa.
- Melhorias significativas nos índices sociais dos municípios novos aparecem como consequência em quatro pesquisas.
- O fato de a maior parte dos municípios-mãe não ter perdido a capacidade de investimentos aparece como consequência em uma pesquisa.
- A aproximação das autoridades ao cotidiano social local com ampliação/maior incentivo à participação política aparece como consequência em duas pesquisas.
- Que há uma correspondência entre os discursos políticos pela emancipação e os resultados dela aparece como constatação em uma pesquisa.
- A criação do sentimento de territorialidade na população local após a emancipação aparece como consequência em uma pesquisa.

Como se nota, as consequências da criação de municípios apontam para duas direções. Por um lado, a criação de novas máquinas públicas e os recursos necessários para mantê-la são tidos como um aspecto negativo do fenômeno. Por outro lado, com maior ou menor intensidade, todas as pesquisas que se debruçaram sobre os efeitos locais, ou seja, nos lugares que sofreram processos de emancipações, constataram que tais efeitos são positivos, sob diversos aspectos.

Desse modo se configura uma situação paradoxal. Do ponto de vista coletivo, parece ser prejudicial, mas, do ponto de vista particular, parece ser bastante benéfico. Constata-se também que os locais emancipados tendem a suprir deficiências de duas ordens. Primeiro, a aplicação dos recursos públicos resulta numa reestruturação da vida local, em termos de acesso a direitos fundamentais, como saúde e educação. Segundo, é fato que o território proporciona ao local, e não fora dele, a existência da comunidade política, criando melhores condições de participação e articulação com outros grupos/esferas políticas. Nesse aspecto, a consequência da criação de municípios é, portanto, dar sentido à própria razão da existência do território, ou seja, a definição de um espaço sobre o qual se assenta e se organiza uma comunidade política que usa esse espaço como instrumento de

particularização diante do conjunto, possibilitando a ela construir as relações que podem permitir melhores possibilidades de existência.

3.5 CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS: UMA AÇÃO TRANSESCALAR, RESULTADO DA RELAÇÃO SOCIEDADE E ESPAÇO

Como se viu, as pesquisas apresentadas contribuem enormemente para avançar no esclarecimento sobre as causas e consequências do processo emancipatório. Entretanto, nota-se que, tanto os autores que pesquisaram as causas da criação de municípios quanto aqueles que investigaram suas consequências, apresentam resultados bastante díspares. Como o mesmo fenômeno pode ser interpretado de modos tão diferentes?

Essa questão mostra que o procedimento classificatório adotado não foi satisfatório e impôs a necessidade de entender o porquê de conclusões tão diversas. Percebeu-se que a escala de análise de cada trabalho foi diferenciada, pois o fenômeno pode ser visto com base numa ótica local, estadual ou nacional. Segundo Castro, a análise geográfica precisa considerar que o sentido do fenômeno é dado por seu recorte espacial. Dessa forma, uma interpretação geográfica das pesquisas referentes à criação de municípios pode ser feita a partir da escala geográfica, conceito esse que pode “[...] expressar a representação dos diferentes modos de percepção e de concepção do real.” (CASTRO, 2003, p. 118). A relação entre a escala e o objeto de pesquisa foi levantada por Raffestin; Racine e Ruffy: “Colocar o problema da escala é também colocar o problema da pertinência da ligação entre uma unidade de observação e o atributo que associamos a ela”. (1983, p. 125).

Cada autor, ao pesquisar as causas e consequências da criação de municípios, implícita ou explicitamente, privilegiou um nível escalar, de modo que as conclusões resultam da observação de ações ou do tratamento de dados locais, estaduais ou nacionais. Muitas vezes se percebe que existem, com maior ou menor peso, fatores intervenientes oriundos de outras escalas, mas o papel de cada um e a forma como se articulam para resultar no fenômeno não é objeto de pesquisa em nenhum trabalho. Assim procurou-se em cada pesquisa a escala da qual foram extraídos os dados e informações que guiaram a análise do respectivo trabalho.

Autores como Bremaeker (1992), Mello (1992), Noronha (1997), Shikida (1998) e Caldas (2002) veem nas características locais do território os maiores incentivos para as emancipações. Para eles, as emancipações são explicadas pelas condições demográficas, econômicas, sociais ou políticas locais.

Nesse caso, a participação dos atores das outras escalas ocorre pela criação de normas e condições políticas que criam condições para que emancipação aconteça, ou seja, os estados federados e a União têm um papel político e normativo. Essa tese é fortalecida pelo trabalho de Caldas (2002) quando mostra que, mesmo existindo no Estado de São Paulo centenas de áreas em condições de emancipar-se, nem todas o fazem. Se a emancipação fosse decorrente das ações dos estados ou da União, seria esperado que o fenômeno abrangesse todas as áreas em condições para emancipação. Como vimos, segundo Caldas (2002), a capacidade organizativa dos habitantes locais é um fator condicionante. Os trabalhos dos autores citados acima, que buscam explicar as emancipações com base nos atributos territoriais e na ação dos atores da escala local, também permitem concluir que as emancipações só acontecem quando existem grupos locais dispostos a buscá-las e quando os habitantes votam favoravelmente ao processo.

Outros autores, como Cigolini (1999), Lima (2002), Ayres (2001), Motta Junior (2002), Tomio (2002), Siqueira (2003), Banfanti; Guimarães e Motta Pinto (2004) e Alves (2006), deram maior peso a processos existentes na escala do Estado Federado como explicação. Ressalta-se que os trabalhos de Tomio (2002) e Alves (2006) não procuraram exatamente explicar o porquê da criação de municípios, mas as causas da variação do número de unidades criadas nos estados, utilizando-se de dados e informações referentes a essa escala, tendo por isso sido introduzidos nesta análise.

Os autores que priorizaram essa escala associam o fenômeno com interesses dos governos estaduais, com a legislação estadual, com dinâmicas demográficas e econômicas regionais, com a forma de interação dos poderes Executivo/Legislativo, com a busca da representatividade política ou com a dinâmica de ocupação do território. Nesses casos o Estado não somente cria as condições para a emancipação dos municípios, como também pode incentivá-las ou facilitá-las, como mostrou Motta Junior (2002). Outro aspecto foi mostrado por Siqueira (2003), para quem as emancipações só puderam ser compreendidas pela análise das

condições regionais do Estado de São Paulo. No trabalho, embora a situação local tenha sido utilizada para justificar as emancipações, o conjunto delas só pode ser entendido utilizando-se como referência a caracterização regional. Mas a tese de que é no Estado Federado que se encontra a explicação sobre o número de unidades emancipadas é mais claramente defendida por Tomio (2002) e Alves (2006), cujos trabalhos demonstraram que, onde havia, no âmbito do estado, um executivo com elevada força política e contrário à criação de municípios, como é o caso da Bahia (após 1988) e, em parte, de Pernambuco, as emancipações não foram permitidas ou foram cerceadas. Lima (2000) também associa a criação de municípios às dinâmicas políticas e econômicas do Estado do Espírito Santo e diz que elas somente podem ser entendidas no quadro particular de cada estado. Em todos esses trabalhos, mesmo que a emancipação tenha ocorrido utilizando-se as características locais do território como discurso motivador, ela é explicada pela análise das características, ação dos atores e interesses existentes na escala do Estado Federado.

Um autor que pesquisa as causas da emancipação, cuja explicação só pode ser compreendida se associada à dinâmica política do Estado Nacional no período recente, é Cataia (2001). Sua explicação se pauta nas características do Pacto Federativo, que permite a existência da “guerra dos lugares”, sendo a dinâmica da criação de municípios concebida dentro dessa lógica, pela qual os atores hegemônicos criam mais espaços políticos, aumentando suas possibilidades de manipulação do território. No quadro geral da nação, seriam criadas normas e empreendidas ações políticas que facilitariam a ação desses atores e isso resultaria na fragmentação do território com maior intensidade. A abordagem desse autor também estabelece uma ligação direta entre a criação de municípios e problemas federativos: “A dinâmica das fronteiras municipais evidencia a crise do pacto federativo brasileiro. O aumento do número de municípios no Brasil acaba por ser funcional à ação das empresas transnacionais que podem ter a totalidade do território brasileiro como recurso.” (CATAIA, 2001, p. 218). De acordo com o raciocínio subjacente à relação exposta pelo autor, quando se aceita a tese daqueles que são contra a criação de municípios, pode-se entender que a criação de municípios reflete a crise do pacto federativo. Mas, ao contrário, para quem aceita a tese daqueles que são a favor da criação de municípios, a dinâmica das fronteiras não representa uma crise, mas uma qualidade do pacto federativo.

Essa ideia de que as normas estabelecidas na escala nacional seriam responsáveis pelas emancipações pode ser fortalecida se observamos que, no período militar brasileiro, quando os requisitos para a emancipação foram centralizados na União e eram mais rígidos, a criação de municípios não ocorria de forma intensa.

As consequências da criação de municípios também são vistas com base em escalas diferenciadas, embora com menos diversidade, pois somente o trabalho de Gomes e Mac Dowell (2000) se diferencia do conjunto. O objeto de análise desses autores é o conjunto da malha municipal e as consequências da criação do município para esse conjunto, cuja escala de análise é o território nacional. Já os outros autores, como Pinto (2003), Fávero (2004), Bezerra (2006) e Wanderley (2007), têm como característica comum estudar as consequências locais, ou seja, para as unidades emancipadas ou para os municípios-mãe. As outras escalas são utilizadas, nesse caso, como referência comparativa.

Enquanto Gomes e Mac Dowell (2000) não apresentam nenhum aspecto positivo no processo, pois a criação de municípios só teria consequências maléficas à nação, os outros autores apresentam aspectos bastante positivos, mesmo com ressalvas, como Bezerra (2006) e Wanderley (2007). Embora esse grupo não pesquise propriamente as causas da criação de municípios, todos os autores têm como ponto comum associar a causa da criação de municípios com descentralização, especialmente após a Constituição de 1988.

Como se nota, há uma abordagem escalar definida em cada um desses autores, seja para pensar as causas da criação de municípios, seja para pensar suas consequências. De acordo com Vainer (2001, p. 147), "Escolher uma escala é também, quase sempre, escolher um determinado sujeito, tanto quanto um determinado modo e campo de confrontação". Para Castro,

A análise geográfica dos fenômenos requer objetivar os espaços na escala em que eles são percebidos. Este pode ser um enunciado ou um ponto de partida para considerar, de modo explícito ou subsumido, que o fenômeno observado, articulado a uma determinada escala, ganha um sentido particular". (2003, p. 120).

Em consequência, embora seja o mesmo fenômeno, a criação de municípios e suas consequências foram percebidas e apresentadas de modo diferenciado, em parte, pela escala da abordagem. Quando se opta por observar fenômenos que

perpassam diferentes ordens de escalas, dispensam-se ou negligenciam-se variáveis que atuam em outras escalas. Lacoste argumenta:

Ao plano do conhecimento não há nível de análise privilegiado, nenhum deles é suficiente, pois o fato de se considerar tal espaço como campo de observação irá permitir apreender certos fenômenos e certas estruturas, mas vai acarretar a deformação ou a ocultação de outros fenômenos e de outras estruturas, das quais não se pode, a priori, prejudicar o papel e, portanto, não se pode negligenciar. (1989, p. 81).

Esses argumentos revelam, portanto, um problema metodológico, que é a ausência de pesquisas que abordem as emancipações como uma ação transescalar. Tomio (2002), ao pesquisar o contexto institucional das emancipações após 1988, apontou, do ponto de vista das normas, a interação entre os processos das diferentes escalas, embora sua pesquisa tenha se restringido à escala dos estados federados.

Entretanto, se isoladamente nenhuma pesquisa apresenta a interação dos atores e processos das diferentes escalas e sua relação com a criação de municípios, o conjunto delas fornece elementos que permitem reflexões nesse sentido. Recorre-se novamente a Vainer, que, ao referir-se a processos econômicos, políticos e sociais, pergunta: “Haverá ainda hoje algum processo social relevante cuja compreensão e modificação seja possível através de uma análise ou intervenção uniescalar?” (2001, p. 146). Assim, para a criação de municípios, o papel da União tem que ser considerado, pois, mesmo admitindo-se, como Caldas (2002), que a descentralização da legislação e de recursos não seria suficiente para explicar as emancipações – ela serve como agente incentivador. Mas, como norma geral, essa ação se objetiva no território de diferentes modos. Assim, da existência de uma norma geral para todo território, cada estado adotou requisitos específicos, em função da conjuntura política e das suas características territoriais, tornando o processo de emancipação bastante diverso.

Nos estados, ora são criadas maiores possibilidades de desmembramentos municipais, ora tais possibilidades são cerceadas pelo aumento das exigências legais, revelando o embate entre forças favoráveis e contrárias. Isso mostra que as escalas dos estados e a posição dos atores também intercedem nas emancipações. Em alguns estados, a primazia da iniciativa é do local, isto é, a solicitação formal para se iniciar o processo que pode conduzir à emancipação tem que partir da

população local. Em outros, essa primazia é do Poder Legislativo, o que cria diferentes ordens iniciais de ação. Assim, é igualmente inegável que a escala do estado é um condicionante forte, pois produz, com base na norma geral, condições políticas específicas em cada unidade federada para que as emancipações ocorram.

Atualmente existem milhares de distritos e povoados no Brasil que guardam condições de tornarem-se municípios. Por que isso não ocorreu? Uma condição que parece importante para criar novos municípios é, além da existência de localidades aptas, a existência de grupos locais, com condições políticas, dispostos a buscar a emancipação, mesmo que essa disposição seja pautada em discursos com interesses subjacentes, ou em argumentos que a realidade local não corrobora. Igualmente, no âmbito de cada localidade, os eleitores precisam estar convencidos a votar favoravelmente à emancipação, de modo que os atributos e interesses locais são partes condicionantes do processo emancipatório.

Percebe-se, assim, que os municípios são criados quando há interação das três escalas de governo. Cada uma tem seu papel, embora muitas vezes em conflito, mas, como afirma Castro (2003, p. 16), “O território deve ser, portanto, visto como continente de um sistema de interesses, na maioria das vezes conflitantes, que são os fundamentos da necessidade da política, das suas instituições e do seu poder para o controle de conflitos.” Para Moura e Ultramari, “[...] uma análise e um posicionamento mais efetivo dos processos de fragmentação e agregação contribuiriam para o próprio reforço do Estado, enquanto orquestrador de diversidades.” (1994, p. 92). Dessas considerações pode-se entender que municípios são criados sob múltiplos interesses e conflitos, que podem ser horizontalizados, ou seja, das diferentes posições existentes em cada escala, ou verticalizados, ou seja, dos conflitos de interesses existentes entre as escalas de governo.

Desse modo, o conjunto das pesquisas desconstrói a ideia de que é possível, com base em estudos de escalas específicas, explicar as causas e as consequências da criação de municípios. Ao mesmo tempo, indica que o fenômeno é uma ação transescalar, resultante da interação de ações entre as escalas geográficas, que podem ocorrer de forma diferenciada segundo o estado federado ou o interesse dos atores. Assim, alguns pressupostos já podem ser estabelecidos em relação ao processo de criação de municípios:

- A criação de municípios é uma ação transescalar, pois só ocorre quando há convergência de ações nas distintas escalas geográficas.
- A variação na criação de municípios, nos estados, decorre da particularização das normas gerais produzidas pela União, que são adaptadas às conjunturas políticas e características de cada estado.
- A criação de municípios não é uma decorrência direta da organização federativa brasileira. Admite-se, no entanto, que a forma como a Federação está estruturada pode ser condicionante do processo.
- Os municípios são criados porque essa ação encontra respaldo político e social.

As pesquisas apresentadas contribuíram para entender aspectos do fenômeno, ou casos particulares que ocorrem em diferentes lugares. Indicaram também que é possível reconhecer que o objeto pode ser investigado sob uma multiplicidade de abordagens, que refletem as perspectivas próprias de cada campo disciplinar e abarcam, igualmente, o olhar político de cada pesquisador.

Quando, do alto da Federação, se discorre sobre as consequências das emancipações, como fizeram Gomes e Mac Dowell (2000), pode-se considerar que a distribuição do FPM, entre outros repasses, para um maior número de micromunicípios gera déficit público e é maléfica. Entretanto, vistos de baixo, das pequenas localidades, que enfrentam no seu dia a dia um grande número de dificuldades básicas, com pouco acesso a serviços estatais, esses mesmos recursos podem ser considerados investimentos que geram inúmeros benefícios.

Por isso, para uns, a criação de municípios é decorrente da busca do espaço político ou do interesse particular de grupos hegemônicos ou das elites, mesmo que locais. Para outros, é a oportunidade do desenvolvimento, da redistribuição da renda pública ou decorre simplesmente da elevada extensão territorial e da falta de serviços públicos. Existem ainda aqueles que veem na emancipação a possibilidade do exercício da democracia e da cidadania. Muitos indicam que o desenvolvimento econômico leva à emancipação, mas, ao contrário, alguns autores afirmam que é a falta de desenvolvimento econômico que leva o fenômeno a ocorrer. Como disse Noronha (1997), talvez não seja possível separar apenas um fator, mas um conjunto deles. Desse modo, concorda-se com Lima (2000) quando afirma que não se pode entender a questão municipal sem considerar o território em sua materialidade, assim como a história dos lugares. Mas assim, por outro lado, um estudo que

explique as emancipações teria que ser baseado na história particular de cada unidade, sendo, portanto, inviável uma explicação geral.

Concorda-se que a existência de um território político demanda estratégias diversas, sejam essas estratégias locais ou oriundas de outras escalas. Concorda-se que a criação de municípios ocorre em lugares com características bastante diferenciadas, sob as mais diversas justificativas. Entretanto todas as motivações deixam transparecer que a criação dessas unidades não tem um fim em si próprio, mas procuram alcançar certos objetivos. A criação de municípios, portanto, não é o fim, mas o meio pelo qual os atores procuram criar oportunidades, já que o espaço, quando apropriado como um território, transforma-se num trampolim que permite aos grupos o acesso ao conjunto de relações e possibilidades.

Desse modo, a criação de municípios não é algo que possa ser explicado por razões conjunturais específicas de um dado período ou de um lugar. Os governos locais são fenômenos que se estruturam pela expansão e densificação do uso do espaço, como processo inerente dessa relação. Nos próximos capítulos é feita a leitura da evolução da malha municipal, procurando mostrar a criação de municípios como um elemento estrutural, que resulta da própria formação e uso do território.

4 BRASIL COLÔNIA: A COMPARTIMENTAÇÃO COMO DOMÍNIO DO TERRITÓRIO

4.1 INTRODUÇÃO

Segundo a literatura, *Brasil Colonial*, *Brasil Colônia* ou ainda *época ou período colonial*, entre outros termos, referem-se ao período que vai desde a descoberta, no ano de 1500, quando se iniciou o domínio português, até o ano de 1822, da Independência do país. Foram mais de três séculos submetidos àquela nação europeia.

No primeiro século de ocupação foi fundado o Governo-Geral, trazidos os primeiros escravos africanos, iniciaram-se os conflitos pela posse da terra com franceses e espanhóis e estabeleceram-se os fundamentos econômicos da ocupação territorial, baseados sobretudo na empresa agrícola. No segundo século, as bandeiras não somente ampliaram o conhecimento sobre o território, como expandiram os domínios portugueses, incorporando novas áreas e novas atividades econômicas, baseadas na mineração, alterando-se assim os fundamentos econômicos iniciais. Conflitos internos, como o do Quilombo dos Palmares, marcaram o período, assim como aqueles com os franceses no Norte e com os holandeses no Nordeste. Superadas tais situações, os portugueses consolidaram sua soberania no Brasil.

No terceiro século, houve, desde o início, uma nítida expansão da ocupação do território. A mineração consolidou a ocupação do interior do Brasil. Em 1750, com o Tratado de Madri, Portugal e Espanha definiram legalmente os novos limites entre os dois países na América do Sul, e o território brasileiro mostrava feições bastante parecidas com as atuais. Conflitos políticos surgiram, a exemplo da expulsão dos jesuítas, da Inconfidência Mineira, da Conjuração Baiana, além de conflitos localizados e em menor escala, sendo todos, entretanto, superados. No início do quarto século, a dinâmica social e política dos séculos anteriores havia constituído um país de grandes dimensões territoriais, que se caracterizava pela ocupação contínua do norte ao sul do seu litoral, adentrando-se para o interior, onde se tornava mais rarefeita, com características insulares. Com a vinda da família real, iniciou-se o reinado de D. João VI, sucedido por D. Pedro I, que declarou a Independência em 1822, encerrando o período colonial brasileiro.

No presente capítulo pretende-se mostrar e refletir sobre um tema bastante particular na trajetória de formação do Brasil Colonial: a dinâmica da criação de municípios. Para tanto, organizou-se o capítulo em duas partes. Na primeira se procura construir um quadro de referência sobre a expansão e a compartimentação do território como uma macrovisão, que auxilia na contextualização do tema e, ao mesmo tempo, mostra que a divisão do território não se reduziu a uma escala específica ou fatos isolados, mas se deu como estratégia política. Na segunda parte são apresentadas e discutidas muitas das características dos municípios do Brasil Colonial e a dinâmica espacial da criação dessas unidades. A configuração resultante dessa dinâmica foi primeiramente descrita e em seguida analisada e inserida no contexto do movimento de formação do território.

Com isso se demonstra que a dinâmica espacial da criação das municipalidades tanto estava submetida à lógica da ocupação do espaço, cuja decorrência era a compartimentação espacial pela necessidade de organização social e econômica do espaço ocupado, como era também resultado de ações geopolíticas deliberadas, com vistas à consolidação do domínio do território.

4.2 EXPANSÃO E COMPARTIMENTAÇÃO DO TERRITÓRIO

As formas embrionárias que originaram a estrutura político-administrativa do Estado brasileiro resultaram da ação da metrópole portuguesa logo após o descobrimento. A primeira vila, São Vicente, foi fundada em 1532. As capitanias foram instituídas no ano de 1534 e o Governo-Geral, no ano de 1549. Considerando que a criação dessas instituições resultou na União, estados e municípios atuais, nota-se a ordem escalar: o município é o primeiro a ser criado, seguido pelos estados e, por último, o Poder Central. Mas, em relação às escalas de governo, durante o Brasil Colônia, cabe um alerta:

O Estado aparece como unidade inteira que funciona num todo único, e abrange o indivíduo, conjuntamente, em todos seus aspectos e manifestações [...] É que administração colonial nada ou muito pouco apresenta daquela uniformidade e simetria que estamos hoje habituados a ver nas administrações contemporâneas. Isto é, funções bem discriminadas, competências bem definidas, disposição ordenada, segundo um princípio uniforme de hierarquia e simetria, dos diferentes órgãos administrativos. (PRADO JUNIOR, 1981, p. 299-300).

Embora a administração metropolitana se organizasse segundo tais características, Carvalho (1998) observa que existia uma hierarquia formal na administração do Brasil Colônia. Essa se iniciava com o rei, seguido pelo vice-rei, governadores ou capitães-generais nas capitanias e capitães-mores nas vilas. Argumenta, porém, que na prática essa hierarquia não funcionava. As capitanias se comunicavam diretamente com a Coroa. O poder do vice-rei era fraco e não havia interesse em fortalecê-lo, pois o controle de toda a Colônia por uma única autoridade poderia torná-lo excessivamente poderoso. Os capitães-mores também escapavam ao controle dos governadores, ou da própria metrópole. “Os conflitos de Jurisdição eram desejáveis politicamente, por mais que tivessem conseqüências negativas para a administração.” (CARVALHO, 1998, p. 58). Machado, ao referir-se à organização política e administrativa da Colônia, também diz que essa foi flexível e descentralizada e que cada núcleo se comunicava direto com a metrópole, estimulando “Uma política, portanto, fiel ao velho adágio ‘*dividir para reinar*’, que garantiu, em certa medida, o controle do território, enquanto mantinha firmemente as rédeas do poder administrativo-jurídico, aí sim, centralizado em Lisboa.” (1989, p. 193). Desse modo, a forma de administração colocada em prática por Portugal, para garantir o domínio do espaço, impôs a divisão do território. Esse processo de divisão territorial toma corpo quando, no início da terceira década após o descobrimento, os franceses contrabandeiam pau-brasil extraído da costa brasileira e

[...] Portugal reconhece a gravidade da situação. A 28 de setembro de 1532 El-rei estava ‘considerando com quanto trabalho se lançaria a gente que a povoasse depois de estar assentada na terra e ter nella algumas forças’, como escreveu Martim Afonso de Souza, numa carta em que primeiro desponha a idéia de dividir o Brasil em capitanias para doá-las a certas pessoas. O plano anunciado levou dois anos para incubar. (ABREU, 1975, p. 19).

Para Moraes, “[...] a proposta do sistema de capitanias hereditárias emerge como saída viável e barata de apressar a instalação nas terras do Brasil. Garantir a posse de vários pontos da costa foi o objetivo primeiro desse sistema.” (2000, p. 299). O Mapa 1 mostra os limites aproximados de tais capitanias.



MAPA 1 - BRASIL: DIVISÃO DO TERRITÓRIO EM CAPITANIAS HEREDITÁRIAS

FONTE: mapa elaborado no ano de 1574 por Luiz Teixeira, encontra-se disponível no site <http://www.rootsweb.ancestry.com/~brawgw/mapashistoricos.htm>, acessado em 03.02.2009.

Embora, no mapa, as inscrições ao longo do litoral mostrem que havia relativo conhecimento da costa litorânea brasileira, sabe-se que não se tinha conhecimento do limite oeste das Capitâncias. Assim, precocemente, sem ao menos se conhecer a extensão ou as características do espaço recém-descoberto, ele começou a ser compartimentado. Mesmo assim, as capitâncias constituíram uma forma sistemática e estruturada de divisão territorial no Brasil. Para Prado Junior (1981), a capitania

[...] forma pois a maior unidade administrativa da Colônia. Divide-se seu território em comarcas, sempre em pequeno número. A comarca compõe-se de termos, com sede nas vilas ou cidades respectivas. Os termos por sua vez, dividem-se em freguesias, circunscrição eclesiástica que forma a paróquia, sede de uma igreja paroquial, e que servia também a administração civil. Finalmente as freguesias

ainda se dividem em bairros, circunscrição mais imprecisa, e cujo principal papel aparece na organização das ordenanças [...]. (1981, p. 306)

Para Carvalho (1998), diante das limitações portuguesas, a Coroa não tinha outro meio senão recorrer à iniciativa privada, para defender, expandir e desenvolver a nova Colônia. Mas, apesar da característica privada, Holanda diz que “No acertado entender de modernos historiadores, dava el-Rei a terra para o donatário administrá-la como província em vez de propriedade privada.” (2003, p. 114). Concorda com ele Moraes, para quem “O intuito geopolítico da adoção do sistema de capitanias no Brasil [...] transparece claramente na relação estabelecida entre o rei e o donatário, em que este é definido como o ocupante da terra por graça real, terra que não sai do domínio do soberano.” (2000, p. 299).

A capitania hereditária constituiu, dessa forma, uma estratégia de territorialização do poder real sem grandes investimentos por parte da Coroa. A imposição imediata da divisão do território foi a solução encontrada para estabelecer, sobre um espaço extenso e desconhecido, uma forma de governo. Governar, naquele momento, significava, sobretudo, manter o domínio. Ao se reportar à criação de colônias no Maranhão, Furtado observa que

A experiência havia já demonstrado que a simples defesa militar sem a efetiva ocupação da terra era, a longo prazo, operação infrutífera, seja porque os demais povos não reconheciam direito senão sobre as terras efetivamente conhecidas, seja porque, na ausência de bases permanentes em terra, as operações de defesa se tornavam muito mais onerosas [...] A ocupação foi seguida de decisões objetivando a criação de colônias permanentes. (2001, p. 66).

Consequentemente, ocupação e defesa assumem o mesmo sentido na garantia da posse do território. A posse era, por sua vez, a segurança de que a nova terra continuaria sendo do reino português, e a segurança, o fator fundamental para a exploração, seja pelo uso da terra, de imediato iniciado com a implantação dos engenhos, seja para alcançar o que então era só imaginado, mas que décadas depois se confirma como coisa real: as pedras e os metais preciosos.

A riqueza que a nova terra dava mostras de possuir e a necessidade de aproximar a Coroa da Colônia exigiram um poder centralizado, instituído com a criação do Governo-Geral, em 1549. O primeiro governador, Tomé de Souza, procurou centralizar a Colônia do ponto de vista político-administrativo, mas não

obteve pleno sucesso, pois as dificuldades provenientes das características do território, como grandes distâncias, falta de comunicabilidade entre as capitanias e excessivo poder dos donatários, apresentavam obstáculos à centralização. Era mais fácil comunicar-se com Lisboa do que entre as capitanias e vilas do Brasil. (HOLANDA, 2003).

Entretanto, mesmo com a criação desse governo, com características centralizadoras, não cessou a prática de dividir o território. Alterou-se, entretanto, a forma de criação das novas capitanias, que passaram a ser capitanias reais, isto é, de posse e administração da própria Coroa. No aspecto político-administrativo, uma das consequências do Governo-Geral foi que se inaugurou, no Brasil, a prática do centralismo administrativo, com a constante divisão do território. Essa forma de conceber o governo era comum no Império Romano. Esse, por sua vez, herdou a noção de centralidade com descentralização de Alexandre, o Grande, conforme observa Gottmann (1973) ao discorrer sobre a evolução do conceito de território. Os portugueses têm seu direito administrativo amplamente baseado no direito romano.

A divisão do território em capitanias, como estratégia e impulso inicial, e as condições políticas e materiais sucessivamente criadas pelo desenvolvimento da colônia expandiram o território e impulsionam novas compartimentações. A Capitania de São Paulo, adquirida pela Coroa em 1709, abrangia todo o atual Centro-Oeste brasileiro, mas a descoberta de metais e pedras preciosas (Minas Gerais em 1690, Mato Grosso em 1719 e Goiás no ano de 1722) fez com que esse território fosse dividido em várias capitanias reais: Minas Gerais é criada em 1720, Goiás em 1744 e Mato Grosso em 1748. A expansão para o sul exigiu que, em 1676, fosse criada uma nova capitania nos moldes daquelas doadas em 1532, cujo limite era a foz do rio da Prata.

No Norte do país, haja vista as incursões de ingleses, holandeses e o estabelecimento de franceses, associadas às dificuldades de deslocamento de Salvador até o Maranhão, a Metrópole definiu uma nova forma de compartimentação territorial: a divisão do Brasil em estados independentes. Essa ideia já havia sido tentada, sem sucesso, em 1572, quando, no reinado de D. Sebastião, dividiu-se o Brasil no Estado do Norte e no Estado do Sul. A experiência durou apenas quatro anos. Em 1621, entretanto, é criado o Estado do Maranhão, e o espaço brasileiro fica dividido em dois: o Estado do Brasil, abrangendo os atuais Centro-Oeste, parte

do Nordeste, Sudeste e Sul, e o Estado do Maranhão, abrangendo o Ceará, Pará e Piauí, com capital em São Luís.

O Estado do Maranhão expandiu a área ocupada, seguindo o processo de compartimentação: em 1624, havia sido ordenada a criação e novas capitanias, a exemplo de Cameté (1620) e de Cabo Norte (1637), “sujeitas ambas à coroa portuguesa, em terreno indiscutivelmente espanhol pelo espírito e pela letra de Tordesilhas.” (ABREU, 2000, p. 70). A Capitania de São José do Javari foi criada em 1755, mais tarde foi denominada de Rio Negro e depois de Amazonas. Em 1737, o Estado do Maranhão passou a ser denominado de Grão-Pará e Maranhão, com capital em Belém, e, em 1772, foi dividido em dois: Maranhão e Piauí foram transformados num estado separado, com capital em São Luís, enquanto Pará e Rio Negro (depois Amazonas) formaram o Estado do Grão-Pará e Rio Negro, com capital em Belém. Cada um desses estados era independente entre si, mas isso não impediu que se procurasse uma articulação entre eles. Nos anos de 1680, lembra Abreu, uma questão máxima do Estado do Maranhão era “[...] achar comunicações com o Brasil, independente do capricho das monções [...]” (2000, p. 148).

Embora no ano de 1774 tais estados tenham sido extintos e anexados ao Brasil, do ponto de vista da integração fática, os estados do Norte continuavam a comunicar-se diretamente com Lisboa e não com o Rio de Janeiro. Carvalho (1998) observa que, naquele momento, a Colônia era um ajuntamento de capitanias frouxamente unidas entre si, sobre as quais o poder do vice-rei era pouco mais que nominal. Holanda informa que “Essa situação permaneceria até a chegada ao Brasil da família real, quando a Amazônia principiou de fato a integrar-se na comunidade política brasileira, recebendo ordem do Rio em vez de Lisboa.” (2003, p. 299).

Quando a família real chegou ao Brasil, o território já havia passado pelo processo que Moraes (2000) chamou de fase de *dilatação territorial*, cujo movimento, desde a descoberta até aproximadamente fins do século XVII, estabeleceu, de maneira bastante sólida, o que é hoje o território brasileiro. Em 1815, o Brasil foi elevado a Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves e, em 1821, as capitanias foram transformadas em províncias.

4.3 A CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS NO CONTEXTO DA EXPANSÃO E DOMÍNIO COLONIAL

Por ordem da Coroa portuguesa, Martim Afonso de Souza fundou, em 1532, no litoral sul do Estado de São Paulo, a primeira vila do Brasil. De acordo com Holanda (2003), “É sabido que a fundação de cidades constituiu, em todos os tempos, o meio específico de criação de instrumentos de domínio, momento se em sítios apartados da metrópole. E Portugal não fugiu à regra, ao menos durante a fase mais ativa da sua expansão ultramarina.” (2003, p. 131). Reis Filho salienta:

As soluções da política de colonização aplicadas ao Brasil davam importância especial à organização municipal. Como consequência da súbita transferência de uma parcela da civilização europeia, essa surge como um dado inicial, a partir do qual se ordena a própria colonização, ao contrário da Europa, onde é amadurecida ao longo de um lento desenvolvimento. (1968, p. 34).

Embora, no Brasil, o município tenha sido “[...] inspirado pela instituição já existente na Europa há séculos” (KRELL, 2003, p. 31), aqui ele foi resultado da ação deliberada da metrópole, enquanto, no continente europeu, as entidades políticas locais haviam evoluído ao longo do tempo, como uma espécie de antagonismo aos poderes centralizados. (KRELL, 2003).

É importante salientar, entretanto, que as municipalidades do período colonial apresentavam características diferenciadas do atual município, pois, além de executar todos os serviços e funções de base local, tinham ainda funções policiais e judiciárias. Prado Junior lembra que, nos dois primeiros séculos, as municipalidades usufruíam de muita autonomia, pois “Grande parte dos negócios públicos, inclusive matérias relevantes de caráter geral, eram tratadas e resolvidas nas câmaras, que chegaram num momento a legislar sobre quase todos os assuntos governamentais.” (1969, p. 51). A tese da autonomia das câmaras foi compartilhada por autores como Nunes (1920). Entretanto, esses mesmos autores indicam que, a partir de fins do século XVII, o desenvolvimento local e a descoberta de minas levaram à centralização e ao fortalecimento do poder real:

Os representantes do poder real irão, aos poucos, reivindicando para si toda a autoridade, e acabam transformando as Câmaras em simples executoras de ordens deles emanadas. Um dos maiores golpes desferidos nas franquias locais foi a introdução dos juizes-de-fora no Brasil em substituição aos juizes ordinários de eleição

popular. Além de suas funções jurisdicionais, cabia aos juizes a presidência das Câmaras. É em 1696 que são criados os primeiros juizes-de-fora de nomeação do Rei: na Bahia, no Rio de Janeiro e em Pernambuco, isto é, nas três principais vilas da colônia. Na Bahia (capital então do Brasil) foi-se ainda mais longe, pois nessa época deixaram os vereadores (membros da Câmara) de ser eleitos, passando a ser escolhidos por nomeação régia. (PRADO JUNIOR, 1969, p. 51-52).

Abreu (2000) e Viana (1999) concordam que as câmaras se sujeitavam à Coroa. Mas Russel-Wood (1998) contesta o dualismo rígido *Metrópole versus Colônia* existente na historiografia, dizendo que tal noção precisa ser revista, pois a estrutura do governo, embora centralizada na Metrópole, era exercida num contexto descentralizado, onde havia

[...] convergência de jurisdições e de autoridades acerca das múltiplas funções de governo em um único indivíduo ou em apenas uma agência de governo, ao mesmo tempo que múltiplas agências de governo e vários indivíduos exerciam jurisdição e autoridade sobre uma única função de governo. Áreas de jurisdições não enunciadas, pobremente definidas ou obscuras, resultavam em uma difusão da autoridade em rivalidades e tensões entre indivíduos e entre agências de governo. Forças centrífugas ligadas a múltiplos pontos de tomada de decisão e a falta de coordenação entre administradores individuais e entre as agências administrativas enfraqueciam a efetividade da ação do governo. Isto abria espaço para que os colonos participassem da estrutura administrativa e da formulação ou implementação das políticas da Coroa. (1998, p. 197).

Em consequência, prossegue ele, “[...] os esforços da metrópole no sentido de assegurar o controle administrativo tinham eficácia limitada (1998, p. 197). Na mesma direção, Lemes (2005) salienta que os recentes estudos sobre a relação entre a metrópole e o poder local recuperam o papel de agente político ativo dos colonos, pois mostram que esses tinham a capacidade de interpretar e executar a seu modo, muitas vezes de forma negociada, as ordens e determinações legais emanadas da Metrópole. Como consequência, a cidade colonial poderia ser vista “[...] como território de embates de projetos políticos e interesses econômicos, cenário e veículo de interlocução, núcleo ordenador do diálogo produzido com a metrópole, cujo vértice estaria ancorado na atuação das câmaras municipais.” (2005, p. 15). Situações como essa aparecem, por exemplo, na carta encaminhada pelo governador da Capitania de Minas Gerais – Lourenço de Almeida – em 1721:

Pela experiência que tenho dos povos destas minas, dei conta a Vossa Majestade pela frota da Bahia, por nenhum caso convém ao real serviço de V. Majestade, que se criem de novo mais vilas, porque todos esses povos enquanto são arraiais vivem sossegadamente, por não terem ambição de entrarem nas governanças, porque sendo vilas logo se formam parcialidades sobre quem há de ser juiz e vereadores **e o pior é que tomando o pretexto do bem comum e do povo não querem consentir nada que seja em conveniência do real serviço de V. Majestade e aumento de sua real Fazenda.** (Fragmento extraído, pelo autor, em 2008, da cópia da carta que se encontra no Museu do Aleijadinho, Outro Preto – Minas Gerais, grifo nosso).

As câmaras se revelariam, dessa forma, como centros de poder e redes de negociações que permitiriam a representação política e a participação na vida colonial. Nesses termos, a Vila de São Vicente representou o início de uma estratégia, cuja dinâmica marcou a formação territorial brasileira. Holanda diz que a política de ocupação da Colônia já havia sido usada na África e consistia na implantação de uma “[...] rede de feitorias e centros de abastecimento costeiros, sob a proteção de fortalezas, em volta das quais se formariam núcleos relativamente estáveis de população.” (2003, p. 145). Moraes confirma que “Efetivar a posse da fachada litorânea parece ter sido uma diretriz básica da geopolítica lusitana. Isso transparece nas cartas de doação das capitanias, na proibição explícita de se fundarem núcleos distantes da costa”. (2000, p. 308).

Essa lógica inicial de ocupação impunha, portanto, que a criação de municipalidades deveria ocorrer obrigatoriamente no litoral, de acordo com uma política territorial explícita: os municípios, além das funções administrativas, judiciárias e de organização da vida local, tinham um sentido geopolítico, servindo como pontos de defesa do território. Dessa estratégia resulta que, “[...] às vésperas da instalação do governo geral, em 1549, haviam sido fundadas no litoral brasileiro cerca de 16 vilas e povoados, que já exportavam mercadorias para a Metrópole.” (REIS FILHO, 1968, p. 31).

O Governo-Geral encontrou, portanto, uma estrutura político-administrativa em funcionamento, representada pelas municipalidades, que compunha, ao mesmo tempo, uma rede de proteção do território e uma rede mercantil. A proibição de fundar vilas no interior poderia comprometer esse esquema, incentivando o despovoamento do litoral. À exceção da Vila de Santo André da Borda do Campo, autorizada pelo primeiro governador geral, Tomé de Souza, todas as outras

situavam-se no litoral. Sobre a localização das primeiras vilas, Holanda lembra que os opositores à fundação delas no sertão diziam que essas causavam “[...] muitas e grandes despesas à Régia Fazenda” (2003, p. 146), enquanto Azevedo (1956) cita outros dois motivos para explicar a dinâmica inicial da fundação das vilas. O primeiro, diz ele, seriam os fatores físicos. A existência da barreira natural, representada pelo relevo em grande parte do litoral brasileiro, e as características da mata atlântica tornavam o interior quase intransponível. O segundo foi o fator psicológico, pois

Fixar-se junto às águas do Atlântico, dessas mesmas águas que também banham as costas lusitanas, constituía, até certo ponto, um gesto de sobrevivência e manifestação de uma esperança; afastar-se desse litoral e embrenhar-se pelo sertão desconhecido, planalto a dentro, era sujeitar-se a perigos de toda ordem e a contratempos inimagináveis, era expor-se ao ataque da índia hostil e abdicar ao mínimo de conforto que a civilização podia oferecer. (1956, p. 15).

O panorama começou a mudar com a troca do Governo-Geral, em 1553. O novo governador, Duarte da Costa, permitiu a “[...] mudança dos moradores de Santo André para junto da casa de São Paulo. A mudança será feita, em 1560, por intervenção e autoridade de Mem de Sá, o sucessor de D. Duarte da Costa no Governo-geral.” (HOLANDA, 2003, p. 145). Mas

Nem sempre, é certo, a sementeira de Tomé de Souza dará os frutos que desejara o governador. Quando, por exemplo, autorizou a vila de Santo André da Borda do Campo, foi para que guardasse e embaraçasse o acesso do interior da capitania de Martim Afonso aos moradores de São Vicente. No entanto, a fundação de Santo André vai ser o passo inicial para o povoamento de São Paulo e, através de São Paulo, do próprio sertão, que ele quisera vetado. (2003, p. 153).

Esse fato, entretanto, não alterou a dinâmica predominante, como explica Marx: “Os estabelecimentos quinhentistas que se afirmam mais tarde são seguidos por outros nos séculos seguintes, segundo quase os mesmos critérios e ampliando a ocupação portuguesa de fachada.” (1980, p. 15). Outro aspecto sobre a criação de municipalidades nos primeiros séculos da ocupação territorial brasileira diz respeito a *quem criava essas unidades*. Segundo Abreu, enquanto existiam donatários, eles “[...] poderiam fundar vilas, com termo, jurisdição, insígnias, ao longo das costas e rios navegáveis [...]” (2000, p. 66). Assim, são dois os atores responsáveis pela fundação de vilas: os donatários e a Coroa. Das 37 municipalidades criadas até

1650, Reis Filho informa que sete foram criadas pela Coroa e as demais pelos donatários. “É possível afirmar, portanto, que até meados do século XVII, Portugal aplica no Brasil uma política organizadora que consistia em estimular, indiretamente, a formação de vilas nos territórios pertencentes aos donatários e às expensas desses [...]” (1968, p. 73). Abreu também vê essa diferença entre as áreas sob jurisdição da Coroa e dos donatários:

Assim, como o alto Paraíba do Sul, mas em proporções muito mais grandiosas, também o rio S. Francisco serviu de condensador da população. À vista disto poder-se-ia esperar muitas vilas nessas regiões tão povoadas. Puro engano: só foram criadas no século XVIII, mais uma prova da diferença entre as capitanias Del-Rei e as de donatários na apreciação das municipalidades. (2000, p. 159).

A diferença apontada por Abreu (2000) é, entretanto, questionada por Magalhães (1935) quando afirma que resultou de atividades econômicas o maior ou menor número de vilas existentes entre as áreas de jurisdição dos donatários e da Coroa. Nas áreas de mineração (de jurisdição da Coroa), houve a fixação de moradores, ampliando contingente demográfico:

O ouro, muito mais que a pecuária, foi que propiciou o surto de villas e cidades em o nosso *hinterland*. É isso, que não a diferença entre as capitanias de El-Rei e as donatárias particulares, o que explica não haverem progredido bastante os lares assentados pelos vaqueiros, na sua ascensão do São Francisco para o Parnahyba. (MAGALHÃES, 1935, p. 179).

De fato, pode-se considerar que, até meados do século XVII, a criação de municipalidades ocorria quase somente nas áreas de jurisdição dos donatários. Mas, até esse período, grande parte da expansão da ocupação havia ocorrido sobre as capitanias. A principal riqueza exportada para Portugal ainda era o açúcar produzido na região costeira. Foi somente em fins do século XVII e início do século XVIII, com a descoberta do ouro, que o sistema político-administrativo começou a deslocar-se para o interior. Naquele momento, o litoral estava todo ocupado, e o Estado do Maranhão estava consolidando a expansão no Norte. As regiões de Goiás e Cuiabá passaram a fixar população, com a fundação de arraiais de mineração pelos bandeirantes. Nesse processo, a Coroa, além de criar novas capitanias, passou a incorporar as capitanias dos antigos donatários e fundar vilas, conforme cita Holanda:

[...] entre as medidas postas em prática pelo primeiro governador da Capitania de São Paulo e Minas de Ouro, quando, chegado àqueles lugares, se propõe a apaziguar os tumultos e compor os ânimos, figure logo a da criação de tantas vilas quantas sejam permitidas pelas condições de povoamento. [...] a 8 de abril de 1711 cria a vila de Ribeirão do Carmo, mais tarde cidade de Mariana; três meses depois, a 8 de julho, funda no lugar do Ouro Preto a vila Rica, e ainda a 17 de março do mesmo mês e ano, a Vila Real do Sabará, destinada a cabeça da comarca do Rio das Velhas. (2003, p.164)

O autor informa ainda que a criação de municipalidades na região das minas prosseguiu, tendo sido fundadas mais cinco entre 1713 e 1718. Abreu confirma que “[...] a criação de vilas e a instalação das municipalidades [...]” (2000, p. 169) foi a forma encontrada para organizar a vida local e acalmar os conflitos, enquanto Maximo observa: “Multiplicam-se as vilas pelo sertão adentro e, com elas, todo o aparato administrativo necessário à coleta de impostos. Divide-se para governar e para centralizar o poder.” (1986, p. 63). Das 187 municipalidades criadas no período colonial, 133 o foram entre 1750 e 1822, havendo reconhecimento, inclusive, de movimentos de autoemancipação, conforme exemplo citado por Maia:

Os antigos habitantes de Pindamonhangaba, recusando obediência à vila de Taubaté, subornaram o ouvidor de São Paulo, que por casualidade estava presente, e em uma só noite levantaram o pelourinho, elegendo juízes e oficiais da Câmara. Queixando-se os de Taubaté a S. Majestade, e defendendo-se perante ela os novos municípios, baixou carta régia de 10 de julho de 1705 que confirmou o ato popular, dando a vila por aclamada. (1962, p. 72).

Nunes (1920) lembra que tiveram origem semelhante os municípios de Campos e Parati (RJ). Tais questões levantam dúvidas sobre a oposição entre criação de municípios e administração da Metrópole, pois esses surgiam como elemento estratégico essencial na ocupação do território: “Até a Independência brasileira, em 1822, o município funcionava como uma ponta-de-lança para penetração no território, sem nunca deixar de ser uma afirmação da soberania da coroa portuguesa.” (KRELL, 2003, p. 31). Sobre esse aspecto, Moraes ainda diz que, no processo de dilatação do território, “Numa posição de realce, devem ser lembrados os núcleos urbanos, pois as vilas e cidades cumprem o papel articulador básico em todas as regiões coloniais.” (2000, p. 267).

Dessa forma, o papel dos municípios na conquista, domínio e articulação do território, durante o período colonial, pode explicar outro aspecto bastante

negligenciado na formação da malha municipal brasileira, que é a sua dinâmica de *criação e extinção*. Segundo Omega,

Outra característica comum às vilas e cidades da época da colônia e que se entremostra nas denúncias dos cronistas é o efêmero progresso e rápida decadência a que estavam sujeitas. Realmente impressiona a frequência desse depoimento que já se afirma no amanhecer da colonização, nas primeiras páginas dos registros dos que assistiram a fundação dos povoados cheios de viço e testemunharam eles mesmos, lustros após, a sua estagnação ou ruína brusca. (1961, p. 52).

De fato, segundo Araújo:

[...] No Extremo setentrional criou-se em 1755 a capitania de São José do Rio Negro (hoje Amazonas). O naturalista baiano Alexandre Rodrigues Ferreira, que percorreu a região de 1785 a 1787, deixou testemunho desolador. A parte regularmente habitada na nova capitania era ralíssima: as maiores aldeias indígenas foram elevadas à categoria de Vilas, as menores receberam a denominação de 'lugares' [...] Quase todas as povoações eram pequenas [...] Daí a censura do naturalista; "sem gente, sem lavoura e sem comércio, não sei para que servem semelhantes povoações"; não havia, a seu ver, 'a menor necessidade de que com a denominação de vilas se conservem...' (1980, p. 39-40).

Na literatura há muitos exemplos dessas situações. O mais ilustrativo talvez seja a transformação dos aldeamentos indígenas em vilas, que é revelador da função desse recorte territorial naquele momento histórico. Quando o governo do Marquês de Pombal (1750-1777) expulsou os missionários do Brasil, existiam dezenas de aldeamentos, em muitos dos quais a "[...] abundância e fartura excediam às vilas dos brancos." (ABREU, 2000, p. 188). Sem os missionários,

[...] a Metrópole ordenou a elevação de antigas aldeias e fazendas, as maiores a vilas e as menores a aldeias, lugares ou povoações, entregando sua administração aos índios com o intuito de, na prática, civilizá-los, educá-los, obrigá-los a falar a língua portuguesa. A intenção era fixá-los e integrá-los na sociedade dos brancos num núcleo urbano, para povoá-lo e, com isso, defender o território. (FLEXOR, 2002, p. 167).

Abreu (2000) informa ainda que as leis que libertavam os índios, em 1758, estenderam-se para o Brasil, criando-se vilas em lugar dos aldeamentos. Holanda, entretanto, diz que essa estratégia de criação de vilas "[...] não vicejaria em parte nenhuma: faltava gente interessada e capaz." (1960, p. 42). Contudo, embora tenha

fracassado essa experiência, Azevedo (1956) observa que, durante o século XVIII, foi impressionante o número de vilas criadas na região da Amazônia e que essas testemunharam a política baseada em motivos geopolíticos, sobretudo a confirmação do princípio do *uti possidetis*. Marx diz que, dessas vilas e povoados “[...] Alguns vingaram e se fizeram cidades prósperas; outros guardam vestígios veneráveis ou quase desaparecidos.” (1980, p. 16). Ao se referir à formação das cidades brasileiras durante o Brasil Colônia, Deffontaines constata:

Fica-se chocado com a instabilidade de toda essa multidão de pequenas aglomerações do Brasil. As cidades não têm a fixidez das nossas velhas cidades européias; muitas cidades em eclipse, e o número de cidades mortas é inteiramente anormal para um país novo, no qual a forma de cidade não tem três séculos de existência. (1944, p. 306).

Dias dialoga com o autor acima e explica:

Le raisonnement de Deffontaines, en faisant une analogie avec l'évolution des villes européennes, oublie le dynamisme propre à la structure de l'économie coloniale et compromet ainsi l'analyse de l'organisation urbaine qui en résulte. La constellation des systèmes isolés ou très peu articulés entre eux, qui caractérisait l'économie brésilienne aux cours de trois siècles, ne pouvait qu'engendrer la faiblesse et la mobilité des noyaux urbains à l'intérieur des terres. (1995, p. 25).

Ao referir-se à criação das vilas no período colonial, Omegna aborda outro aspecto relevante, que diz respeito à população dessas unidades:

Um traço comum a quase todas Vilas é que fundam com número reduzido de moradores – vinte, trinta, quarenta pessoas. Crescem, decerto, muitas delas a seguir em rápida progressão. É verdade que os documentos informam que as mais progressivas, um século depois da fundação, contam cem ou duzentos habitantes. (1961, p. 13).

Concorda com ele Abreu, que, tratando da ocupação de São Paulo por volta do ano de 1670, afirma: “Entretanto, a abundância de Vilas não importa forçosamente população considerável. Em terras de donatários deviam facilitar as fundações o orgulho de poder juntar ao próprio nome o título de senhor de tais vilas e o interesse de nomear tabeliães etc.” (2000, p. 136). Outros exemplos são trazidos por Araújo que, ao falar sobre a situação das vilas de Ilhéus, Vitória e Rio de Janeiro, afirma que, por volta de 1585, elas “[...] contavam com apenas 150 vizinhos cada

[...].” (1980, p. 39). Omegna explica que a fundação de vilas com número reduzido de habitantes foi estratégia daquele período, pois, com um território vasto e número reduzido de habitantes,

A multiplicação de pequenas vilas, entre nós, permitindo o máximo aproveitamento do escasso elemento humano para a ocupação da terra, veio constituir um verdadeiro sistema ganglionar vitalizando a vasta colônia com interesses, empreendimentos, competições e interações comunais que respondem pela integração de larguíssimas regiões ao mesmo plano econômico e político de que surgira a futura pátria. Tal dispersão obedeceu a uma determinação consciente. (1961, p. 34).

Quando se observa o ano de criação dos municípios durante o período colonial, nota-se que, no século XVI, foram criados 10 dos atuais municípios e, durante o século XVII, foram criados mais 42. No século XVIII, foram criados mais 91 e, entre 1800 e 1822, somaram-se aos existentes mais 43. Assim, da malha de municípios atual, 187 foram gerados durante o período do Brasil Colônia. No registro histórico (Enciclopédia dos Municípios Brasileiros, IBGE, 1957) consta a origem de tais municípios, conforme especificado a seguir:

- Em 37 registros, consta que os municípios foram originados de povoações/fortalezas fundadas para defesa do território. Desses, 21 foram criados até o ano de 1750, quando havia, no total, 84 vilas em território brasileiro. Depois do ano de 1750, aumenta a intensidade de criação de municípios, mas decresce a intensidade de criação por motivos de defesa. A preponderância de criação por esse motivo, após aquele ano, deu-se no Sul do País. Até então a grande maioria estava situada no litoral dos atuais Sudeste, Nordeste, Norte e calha do Amazonas. Isso pode revelar quanto ao território, que há um relaxamento em relação ao Norte e um retorno das atenções para o Sul.
- Em 22 registros, consta que os municípios foram originados de aldeamentos indígenas. À exceção de São Borja (RS), todos os municípios que tiveram essa origem situam-se nas atuais regiões do Sudeste, Nordeste e Norte.
- Em 32 registros, consta que os municípios foram originados em locais de mineração, a grande maioria no interior do Brasil.
- Em 95 registros, consta que os municípios foram originados de povoados em sedes de fazenda, em entrepostos comerciais, às margens de caminhos/estradas, ou em locais onde se ordenava a criação de vilas com o

objetivo de povoamento do território, como é o caso de Campina Grande (PB), Caicó (RN) e Guaratuba (PR).

Embora essa classificação tenha sido feita com base nas informações do histórico dos municípios, a leitura também revela que classificar os municípios atuais pela sua origem inicial é, de certa forma, arbitrário, pois, na realidade, muitas vezes há uma associação entre diversos fatores. De todo modo, procurou-se estabelecer a classificação utilizando como critério o elemento de destaque entre os itens constantes no histórico. Observa-se, todavia, que o povoamento inicial que deu origem às municipalidades foi diverso, mas confirma as estratégias utilizadas pela Metrópole, bem como oferece uma visão geral da origem dos povoados que resultaram na criação de municípios durante o Brasil Colônia. A distribuição desses municípios consta na Tabela 4.

TABELA 4 - BRASIL: NÚMERO DE MUNICÍPIOS, POR PROVÍNCIA, NO FIM DA COLÔNIA

PROVÍNCIA	NÚMERO DE MUNICÍPIOS
São Paulo	39
Bahia	38
Grão-Pará e Rio Negro	17
Minas Gerais	14
Rio de Janeiro	13
Pernambuco	9
Maranhão	9
Espírito Santo	7
Alagoas	7
Ceará	7
Rio Grande do Sul	6
Paraíba	6
Rio Grande do Norte	6
Santa Catarina	4
Piauí	2
Mato Grosso	2
Goiás	1
Total	187

FONTE: elaborada por A. Cigolini (2009) com base na localização e no ano da criação dos municípios, conforme consta no mapa da malha municipal (digital) do IBGE (2007).

As províncias que compunham a atual região Nordeste somavam 84 municípios, ou seja, aproximadamente 45% do total, enquanto as províncias que compõem a atual Região Sudeste somavam 73 municípios, ou seja, aproximadamente 39% do total das vilas do período. A atual região Sul possuía 10,

aproximadamente 5% do total. Na atual região Norte havia 17 municípios, ou aproximadamente 9%, enquanto na atual Região Centro-Oeste havia 3, ou seja, não chegavam a 2% do total de municípios existentes no período.

Chama atenção a concentração: as regiões Nordeste e Sudeste possuíam 84% dos municípios. Por outro lado, o Centro-Oeste permanecia praticamente vazio em termos de municipalidades. Os municípios criados no Brasil Colônia estão espacializados no Mapa 2.



MAPA 2 - BRASIL: ESPACIALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS CRIADOS NO PERÍODO COLONIAL.

FONTE: elaborado por A. Cigolini (2009) com base na localização e no ano da criação dos municípios, conforme consta no mapa da malha municipal (digital) do IBGE (2007).

A maioria deles localizava-se na orla marítima. Desde o Município de Rio Grande (RS) em direção norte, até Chaves, localizado na Ilha de Marajó (PA), o número de municípios segue acompanhando o Litoral praticamente de forma contínua. Essa continuidade, entretanto, não é regular, pois ora há um adensamento expressivo no número dessas unidades, ora são mais rarefeitas. Vejamos:

- Entre os municípios de Rio Grande (RS) e São Francisco do Sul (SC), só existiam Laguna e Florianópolis, então denominada de Nossa Senhora do Desterro. Ambos, assim como Rio Grande, tiveram sua origem em povoações fundadas com objetivo de defesa do território.
- De São Francisco, cuja origem também está ligada à defesa do território, seguindo em direção norte, havia um adensamento expressivo, em toda a orla litorânea das então províncias de São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo e das províncias do Nordeste, até Natal (RN).
- Do Município de Natal (RN) até Icatu (MA), existia somente Fortaleza, todos fundados com objetivo de defesa do território. De Icatu, situado junto a São Luís do Maranhão, prosseguindo em direção norte até Chaves (PA), havia novamente um adensamento no número de municípios.
- Do Município de Chaves (Ilha de Marajó – PA), eles passam a se internalizar em sentido horizontal, acompanhando a calha do Amazonas: Vigia, Gurupa, Belém, Cametá, Monte Alegre, Santarém, Óbidos seguem em continuidade até a próximo à foz do rio Tapajós. Após havia um extenso vazio até o Município de Tefé, fundado com objetivo de defesa, às margens do Solimões.
- De Tefé (AM), traçando uma linha vertical no sentido sul até encontrar São Borja (RS), só havia um único município: a Vila Bela da Santíssima Trindade (MT), na divisa com a Bolívia.
- De São Borja, localizado às margens do rio Uruguai (RS), seguindo sentido leste, havia apenas os municípios de Cachoeira do Sul e Rio Pardo, na região central do Rio Grande do Sul.

Pode-se dizer que esse conjunto constituía os municípios que estavam nas bordas do território:

- Borda Leste – vilas do litoral;

- Borda Norte – vilas da calha do Amazonas;
- Borda Oeste – Vila Bela da Santíssima Trindade (MT) e São Borja (RS);
- Borda Sul – vilas de Cachoeira do Sul e Rio Pardo (RS).

Das bordas para o interior do território brasileiro existiam poucos municípios. A maior concentração contínua se localizava na atual Região Sudeste, notadamente no leste de São Paulo e no Rio de Janeiro. Em Minas Gerais, eles eram dispersos pelo território. Em todo o atual Centro-Oeste, somente dois dos atuais municípios foram criados no período colonial, enquanto que no Norte notam-se alguns no sudeste do Pará. Na atual Região Sul, igualmente, verificam-se poucas dessas unidades no leste do território. Na atual Região Nordeste, embora houvesse um número razoável dessas unidades, do ponto de vista da distribuição geográfica também se apresentavam de forma esparsa.

A configuração acima descrita é o resultado concreto de mais de três séculos de ocupação territorial. Essa configuração não foi obra da casualidade. De acordo com Abreu,

A afirmação de que as cidades brasileiras foram obra do acaso e da imprevidência também vem sendo posta à prova. E ao contrário do que sustentam certas explicações consagradas, o que vem aflorando é que o Estado Português teve um papel muito mais importante na organização territorial e urbana da colônia do que aquele que é geralmente admitido. A fundação de núcleos urbanos nas áreas de fronteira com a América Espanhola durante o século XVIII, por exemplo, sempre foi explicada pela historiografia brasileira como evidência da adoção de critérios nitidamente geopolíticos na orientação do processo de ocupação do território. O que só se ficou sabendo mais recentemente, entretanto, é que essa estratégia foi muito mais planejada do que se pensava. (2005, p. 150).

Reis Filho (1968) também informa que a distribuição das cidades e vilas brasileiras não era obra do acaso. Concorda com ele Vicentini quando afirma que, para os portugueses,

[...] o conceito de cidade vinculava-se, ainda, nos séculos XVII e XVIII, à questão da estratégia de domínio territorial, na qual a cidade era considerada como lugar de apoio logístico, com ênfase na apropriação e expropriação de riquezas [...] A estratégia de criação e localização de cidades, como ponto de defesa militar e comercialização estava na ocupação do território. (2004, p. 62-63).

Holanda observa que, durante o governo de Pombal, o Brasil teve como traços principais a reafirmação da divisão em estados separados, configurando-se com base neles

[...] a presença ativa do poder num eixo retilíneo ideal: horizontal e acompanhando o grande rio, no Estado do Maranhão; oblíquo e seguindo a costa marítima, no Estado do Brasil. As sedes de governo, logicamente, seriam implantadas nestas linhas diretrizes, em algum ponto particularmente indicado pela meticulosa avaliação das circunstâncias. (1960, p. 356).

Essa estratégia levou à transferência da capital do Maranhão, de São Luís para Belém, na foz do rio Amazonas, fortalecendo definitivamente o Rio de Janeiro como Capital do Brasil. Ambos os estados, no entanto, estavam em consonância com a ideia do domínio do espaço geográfico, para o que “[...] riscar-se-ão as fronteiras, portanto. O que não é só desenhá-las nas cartas, mas, sobretudo plantá-las no chão por via de fortificações e da imprescindível comunicação com o centro administrativo.” (HOLANDA, 1960, p. 357). No Norte, criou-se a Capitania de Rio Negro e, a partir de Macapá, acompanhando a calha do Amazonas, uma linha de fortificações para viabilizar esse esquema territorial. De fato, dos municípios existentes no atual Norte brasileiro originários do período colonial, mais da metade data do período pombalino.

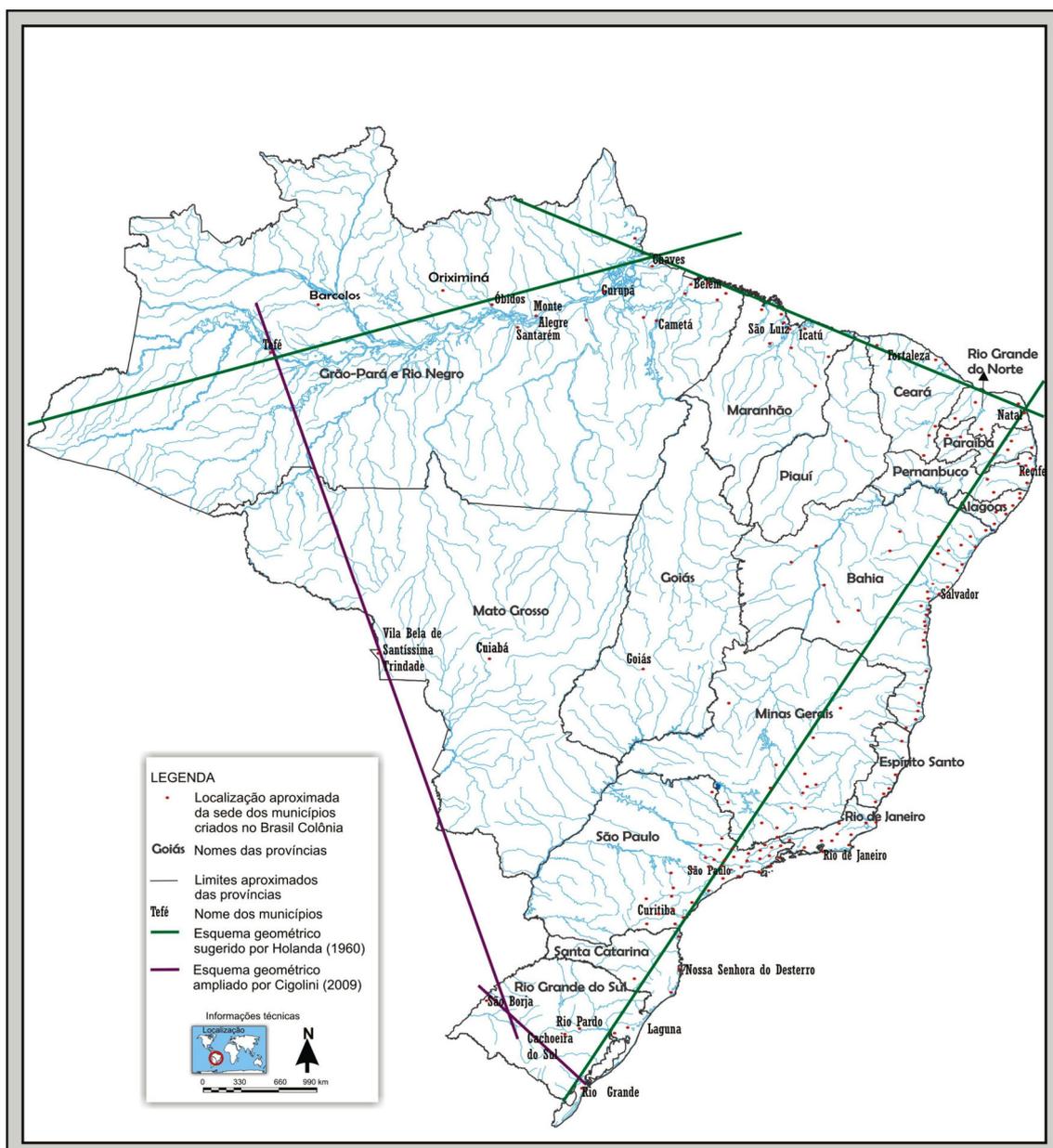
Correa (1987), ao analisar a formação da rede urbana do Norte do Brasil, constata que, a partir da fundação de Belém, cuja localização estratégica permitiu o acesso ao vale Amazônico e a proteção do litoral, as cidades nasceram das povoações originárias de aldeias e fortes, cujo processo de expansão ocorreu associando estratégias de defesa/ocupação do território ao extrativismo vegetal. Machado, ao discorrer sobre a divisão do espaço em unidades administrativas, concorda que, na Amazônia,

Utilizando uma das formas mais antigas de controle territorial, os portugueses criavam as unidades para instalar uma ‘sede de governo’, e com ela, a presença de alguma autoridade. [...] Cada sede, por mais rudimentar que fosse, se constituía em lugar de reunião das pequenas forças volantes encarregadas da defesa do território; assegurava a presença de um funcionário do governo, etc. (1989, p. 123).

O esquema territorial sugerido por Holanda (1960) foi estruturado por linhas que acompanham o litoral e a calha do Amazonas. Teríamos assim, no Leste do

território brasileiro, linhas de ocupação cuja convergência política teria sido dada pela capital do Brasil – o Rio de Janeiro. Essa linha cruzaria, no Norte, com outra linha, no sentido horizontal, cuja convergência política seria dada pela capital do então Estado do Maranhão, transferida para Belém do Pará.

Observando-se a configuração dos municípios no fim do período colonial, pode-se propor a ampliação desse esquema territorial. No Mapa 3, traçaram-se as linhas sugeridas por Holanda (1960) e ampliou-se o esquema territorial, acrescentando mais duas linhas.



MAPA 3 - BRASIL: ESQUEMA TERRITORIAL FORMADO COM BASE NA LOCALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NO FIM DO PERÍODO COLONIAL.

FONTE: elaborado por A. Cigolini (2009) com base nas informações disponíveis em Holanda (1960) e da localização e ano da criação dos municípios, conforme consta no mapa da malha municipal (digital) do IBGE (2007).

A primeira linha ampliada tomou como ponto de partida o Município de Tefé, último localizado a oeste do território Amazônico, projetando-se no sentido sul até São Borja, na fronteira oeste do Rio Grande do Sul. Daí projetou-se a segunda linha, no sentido leste, até o Município de Rio Grande, no Litoral Atlântico, onde essa cruza com a linha do esquema sugerido por Holanda (1960), fechando assim um polígono que define a configuração espacial dos municípios do Brasil Colônia.

Constata-se, primeiramente, que essa linha passa por áreas vazias, no que diz respeito às municipalidades, à exceção da Vila Bela de Santíssima Trindade, que se localiza no extremo oeste do Mato Grosso, na fronteira com a Bolívia. Magnoli diz que a Vila Bela de Santíssima Trindade foi fundada em 1737, na margem direita do rio Guaporé, com a denominação de Pouso Alegre, enquanto se iniciavam as negociações que resultaram no Tratado de Madri. D. João V, então rei de Portugal, solicitava a “[...] criação de novas prelazias e a subdivisão de dioceses, a fim de obter a legitimação da Santa Sé para a soberania portuguesa sobre estas novas áreas de mineração, localizadas muito a ocidente da divisória de Tordesilhas.” (1997, p. 247).

Nauk (2007) analisa o processo de transformação de Vila Bela em capital da Capitania do Mato Grosso, no ano de 1750, em detrimento de Cuiabá, feita vila em 1727. Cuiabá era o município mais antigo e contava com melhor estrutura urbana e mais população e, por isso, esperava que fosse elevada a capital, mas ocorreu que Vila Bela, com população reduzida, renda diminuta e espaço urbano pouco expressivo, foi escolhida e dotada de toda a estrutura política e administrativa inerente a uma capital. Essa decisão resultou em inúmeros conflitos entre aqueles dois municípios, que só foram resolvidos definitivamente com a transferência da capital para Cuiabá, em 1835. Góes Filho, ao tratar da ocupação do Oeste brasileiro, refere-se à fundação da Vila Bela como estratégia geopolítica deliberada, afirmando que, “Sem o apoio governamental, não é garantido que as remotas áreas balizadas pelo rio Guaporé fossem hoje parte do território nacional.” (1999, p. 152). Desse modo fica evidenciado que Vila Bela da Santíssima Trindade tem sua história alicerçada na apropriação e manutenção daquela porção do espaço brasileiro pelo esquema português.

No extremo Sul do Brasil, aliás, em todo o território rio-grandense, havia, ao fim do período colonial, apenas quatro municípios. Desses, São Borja teve sua origem em um povoado fundado em 1682 como aldeamento indígena e emancipou-se em 1817. Os outros três – Cachoeira, Rio Pardo e Rio Grande – tiveram suas

povoações iniciais relacionadas à defesa da fronteira definida pelo Tratado de Madri (1750). A povoação primeira do Município de Cachoeira ocorreu pela doação de sesmarias, cujo objetivo era povoar a área próxima à fronteira definida naquele tratado, e foi elevado a município em 1819. Rio Pardo e Rio Grande têm sua origem em fortificações militares implantadas para resguardar os limites oriundos do já citado tratado. O primeiro foi elevado a município em 1809 e o segundo, em 1751. Constata-se, novamente, que a origem desses municípios está relacionada a estratégias de domínio e defesa territorial.

Em consequência, a configuração espacial dos municípios originários do período colonial mostra que, por um lado, os municípios foram criados em virtude da organização da vida local, mas, por outro lado, resultam de ações geopolíticas inseridas num objetivo maior: a estratégica de ocupação e de proteção do território brasileiro. Essa configuração iniciou sua formação pela ação de dois atores: os donatários e a Coroa. Com o fim das capitânicas hereditárias, a criação de municípios ocorria com a aprovação do poder metropolitano, através das autoridades que exerciam a administração da colônia. Nesse período da história, a criação de novos municípios não aparece como problema, mas como solução.

O movimento de conquista do território, cuja estratégia inicial impunha uma dinâmica espacial previamente definida para a criação de municípios, manteve uma lógica semelhante na fase de ampliação dessa conquista, quando houve a expansão territorial, com os municípios ocupando papel de destaque nesse processo. Constata-se, igualmente, que o território, ao se expandir, exigiu um processo permanente de compartimentação.

5 BRASIL IMPÉRIO: CENTRALIZAÇÃO E DIVISÃO DO TERRITÓRIO

5.1 INTRODUÇÃO

Quando, em 1822, proclamou-se a Independência do Brasil, iniciou o período imperial brasileiro, que durou até o ano de 1889. Logo no início do novo regime – em 1824 –, foi outorgada a primeira Constituição, que foi também, até os dias atuais, a mais duradoura. Magnoli (1997) diz que o poder imperial surgiu da ameaça republicana, como instrumento de unidade política e territorial. De fato, aquele foi um período bastante centralizador, tanto do ponto de vista administrativo como político.

Embora de curta existência, se comparado à Colônia, o período imperial enfrentou inúmeros conflitos, tanto do ponto de vista interno como externo. Externamente travou-se a guerra com a Argentina pela posse da Província Cisplatina (1825). Posteriormente, entre os anos de 1864 e 1870, houve a guerra com o Paraguai, fato marcante na história do período. Internamente ocorreram inúmeras revoltas, como a Confederação do Equador (1824), a Cabanagem (1835-1840), a Sabinada baiana (1837-1838), a Balaiada maranhense (1838-1841) e a Revolução Farroupilha (1835-1845).

Outra característica do período foi o intenso fluxo migratório de países europeus, fato marcante na formação social brasileira. Igualmente, a manutenção do trabalho escravo, cuja libertação só ocorreu em 1888, pouco antes de findar o Império, pode ser definida como uma das características fundamentais da época.

A intensificação de atividades econômicas rumo ao interior do território, relacionadas, sobretudo, ao cultivo do café, à criação de gado e exploração do látex para o fabrico da borracha, contribuiu fortemente para a dispersão populacional sobre novas áreas, incorporando-as à dinâmica produtiva. Tais movimentos de expansão do território levaram consigo o processo de compartimentação. Entretanto, pelas características do Império, “A divisão do território se circunscreve apenas à dimensão administrativa, não possuindo qualquer substância política”. (MAGNOLI, 1997, p. 93).

O presente capítulo tem por objetivo analisar a dinâmica de compartimentação do território no período imperial. A organização do capítulo segue a mesma estrutura apresentada no capítulo anterior, sobre o Brasil Colônia. Na

primeira parte, procura-se construir o quadro de referência sobre a expansão e a compartimentação do território na escala regional, que auxilia na contextualização do tema e, ao mesmo tempo, mostra que, mesmo num período com características centralizadoras, houve a continuidade do processo de divisão territorial. A segunda parte apresenta e discute as características e funções do governo local dentro da estrutura do Brasil Império e os debates existentes sobre essa questão, para, em seguida, apresentar a configuração espacial das unidades criadas no período. Essa configuração foi primeiramente descrita e em seguida analisada e inserida no contexto do movimento de formação do território.

5.2 COMPARTIMENTAÇÃO *VERSUS* INTEGRIDADE TERRITORIAL

Os períodos colonial e imperial apresentaram processos distintos, porém complementares, que geraram a configuração territorial do Brasil atual. O período colonial foi marcado pela expansão e ocupação do território (os tratados posteriores garantiram a posse), bem como por um intenso processo de compartimentação territorial. Em consequência, quando da declaração da Independência, o Brasil estava praticamente constituído, do ponto de vista da fisionomia dos seus limites. Os anos posteriores à Independência foram marcados por uma profunda preocupação com a manutenção da integridade territorial, quando duas questões foram notadamente marcantes.

A primeira foi o esforço para garantir as linhas fronteiriças. O resultado desse esforço foi que, dos 15.708 km de fronteiras, 7.948 foram delimitados durante os anos do Império, ou seja, mais de 50% do total, seja por guerra, arbitramento ou negociação. (MAGNOLI, 1997). A segunda dizia respeito à unidade do país. A dilatação do território ocorrida durante o período colonial ampliou, sobremaneira, sua extensão e resultou na divisão em 18 províncias: Grão-Pará e Rio Negro, Maranhão, Pernambuco, Bahia, Rio de Janeiro, São Paulo, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Mato Grosso, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Alagoas, Espírito Santo e Santa Catarina. Estavam ainda, na época da Independência, de posse do Brasil, a Guiana Francesa, que havia sido anexada em janeiro de 1809, e a Província Cisplatina (atual Uruguai), que havia sido incorporada em 1821.

A expansão sobre a Guiana e sobre a Província Cisplatina tiveram, entretanto, características bem específicas. É comum encontrar na literatura, a

exemplo de Soares (1973), afirmações de que a invasão da Guiana Francesa foi um ato de retaliação de D. João VI a Napoleão Bonaparte, pela invasão de Portugal. Contrariando essa posição, Silva (1986) afirma que a anexação constituiu um ato de defesa, mas no sentido de evitar que se espalhassem, a partir da Guiana, ideias revolucionárias sobre o Brasil, evitando assim possíveis aspirações francesas na América do Sul. A Guiana foi devolvida à França em 1817, após oito anos de ocupação.

A invasão da Banda Oriental resultou na Guerra Cisplatina (1825-1828), travada entre o Império do Brasil e as Províncias Unidas do Rio da Prata. Para Pereira (2007), essa guerra foi levada adiante, mesmo sem apoio popular, porque, para o Império recém-criado, era uma forma de afirmar a soberania política, tanto do ponto de vista interno como externo. O conflito terminou em 1828, com um tratado de paz, dando origem ao Uruguai. A incorporação dessas duas áreas, portanto, não se inscreve num processo de expansão territorial como aquele ocorrido durante o período colonial, mas diz respeito a problemas políticos da Europa e da América do Sul. (FERREIRA, 2003). Resolvidos os conflitos referentes à Província Cisplatina e Guiana Francesa, a configuração territorial voltava ao contorno que tinha quando aqui chegou a família real.

Do ponto de vista interno, igualmente, não se observaram movimentos expressivos por novas divisões territoriais. Exceções a essa regra constituem as províncias do Paraná e do Amazonas. O Paraná foi emancipado no ano de 1853 com o objetivo de formar uma espécie de enclave de apoio monárquico entre o Rio Grande do Sul e São Paulo, onde os ideais republicanos estavam em expansão. O Amazonas foi criado em 1850, após inúmeros conflitos e revoltas que tinham por motivação a emancipação política em relação ao Pará. (HOLANDA, 1985).

Embora não tivessem ocorrido grandes mudanças no número de unidades existentes, foi durante o Império que se iniciaram os debates sobre a divisão dos estados brasileiros. Bastos publicou em 1870 um trabalho em que caracterizava a divisão herdada como um “problema rodeado de inúmeros tropeços, demandando um estudo sério de nossa geografia política...” (1997, p. 345). Defendia a ideia que a divisão territorial é construída junto com a história dos povos, mas que, no Brasil, havia “desertos elevados a províncias”, referindo-se às grandes áreas despovoadas. A solução seria redividir os estados brasileiros sob duas formas: as áreas com maior densidade populacional seriam províncias com representação política no Império, e

aquelas *desertas*, com reduzida população, seriam distritos administrados por autoridades nomeadas até se desenvolverem o suficiente, em população e economia, para obter representatividade política e transformarem-se em províncias.

Souza (1988) apresentou um estudo em 1878, no qual fez uma ampla revisão sobre a origem da divisão do Império brasileiro em províncias. Concluiu que a divisão territorial, baseada na herança colonial, já não servia mais ao país, pois a forma do Estado havia mudado e a divisão territorial deveria mudar também. Comparou o Brasil com a França, Espanha e Portugal e propôs dividir o território brasileiro em partes iguais. O ideal, para o autor, seria adotar uma fórmula que desprezasse as divisões existentes. Entretanto, não considerava isso exequível, pois a força histórica que o território incorpora exigiria uma solução que preservasse, em parte, as divisões construídas historicamente, dando, porém, maior equilíbrio representativo às novas províncias. Em consequência, propôs que o Brasil fosse dividido em 40 províncias, com base nas variáveis população, área e renda. Mas, dadas as características do povoamento, a efetivação dessa divisão deveria ser implementada a médio e longo prazo. Das 40 províncias que listou, 30 deveriam ser criadas imediatamente e 10 planejadas para o futuro, quando se desenvolvessem as áreas propostas. No trabalho, propôs, igualmente, a forma de representação política dessas novas províncias, para manter o equilíbrio e evitar conflitos entre elas.

Como visto, o debate sobre o reordenamento dos estados não se deu imediatamente após a Independência. Isso porque as ações, particularmente nas duas primeiras décadas do período imperial, foram norteadas por uma preocupação de outra ordem: a divisão territorial herdada da Colônia tendia à desintegração. O primeiro movimento que evidenciava essa possível desintegração nacional ocorreu quando muitas províncias resistiram à Independência, como é o caso do Grão-Pará, Maranhão, Bahia e Piauí, que preferiram continuar recebendo ordens de Lisboa. Na Bahia e no Maranhão, a incorporação ao Brasil só acontece quando são derrotadas e expulsas as tropas portuguesas, enquanto o Grão-Pará e Piauí decidem-se pelo Constitucionalismo proposto pelo novo regime. (HOLANDA, 1985).

Outro movimento expressivo se deu quando, em 1823, D. Pedro I dissolveu a Assembleia Constituinte e outorgou uma constituição de caráter centralizador, contrariando expectativas autonomistas das províncias. Pernambuco revoltou-se, apoiado pelas províncias do Maranhão, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba e Alagoas, criando a Confederação do Equador, separada do resto do Brasil. O

movimento foi sufocado pelas forças imperiais no decorrer de 1824. Posteriormente, no período regencial (1831-1840), algumas províncias retomaram movimentos de cunho separatista, como é o caso do Pará e do Rio Grande do Sul (1835) e da Bahia (1837), sem, no entanto, lograrem sucesso.

Carvalho (1980) diz que a integridade do país ocorreu por conta da formação intelectual semelhante que teve a elite política que assumiu o poder no Brasil. Esses dirigentes haviam sido formados em Portugal, na Universidade de Coimbra, e ocuparam posteriormente altos cargos no Brasil. A crença comum dessa elite, associada à figura do imperador, que simbolicamente se projetava por todo o território, teria permitido manter o Brasil unido. Prado Junior (1933), numa interpretação materialista, diz que a Independência ocorreu em função de a classe agrícola nacional ter interesses semelhantes em todo o território e de a classe dos comerciantes portugueses ter enfraquecido. Na disputa entre classes, houve a vitória dos donos da terra, cujos interesses comuns permitiram que a unidade do país persistisse.

Para Graham (2001), a permanência da unidade do Brasil está relacionada não somente a causas materiais e econômicas, ou às ações centralizadas no Rio de Janeiro, mas à influência de lideranças de todas as partes do país. Para ele, as elites regionais foram percebendo que um governo descentralizado estava dando instabilidade ao Império e que isso poderia levar a revoltas, dos escravos inclusive. A ausência de uma autoridade central forte ameaçaria a ordem social e, por consequência, a autoridade das oligarquias locais. Associando essa reflexão com a existência de uma monarquia legítima, tais oligarquias teriam percebido que era vantajoso coexistirem num Estado centralizado e forte.

A divisão territorial herdada e construída sobre laços frouxos sobreviveu a todas as tentativas de separação e, embora haja discordância nas explicações sobre a permanência da unidade territorial brasileira, todos os autores parecem concordar sobre o fato de que foi o Estado centralizado que permitiu o controle de todo o território e proporcionou a unidade do Brasil. Entretanto, a centralização política construída pelo Império não foi consenso. Para Faoro, “A organização do Estado entrelaça-se, dentro das tendências em conflito e sob o dilaceramento centrífugo das capitanias, ao cuidado superior de manter e soldar a unidade política do país, tarefa gigantesca e incerta diante dos obstáculos geográficos e dos valores provinciais não homogêneos.” (2000, p. 280).

De fato, as tendências de descentralização e centralização foram a origem de muitos conflitos políticos no início do Império. A centralização política e administrativa, que havia sido adotada desde o ano de 1808, com a vinda da família real ao Brasil, como princípio básico de organização do Estado, acentuou-se ainda mais com a Constituição Imperial de 1824, que colocou todo o poder sob o controle do imperador. “A orientação político-administrativa prevalecente no Império foi caracterizadamente centralizadora [...] O governo de D. Pedro I avocou a si a direção total do país e essa orientação permaneceu até a República.” (AVELLAR; TAUNAY, 1974, p. 98).

Houve, porém, durante o Império, mesmo por um curto período de tempo (período da Regência – 1831-1840), uma experiência política descentralizadora. Com a abdicação de D. Pedro I, em 1831, subiu ao governo um grupo de políticos liberais e inaugurou-se um momento político descentralizador. Em 12 de agosto de 1834, foi publicado o ato adicional (Lei n.º 16) que descentralizava o poder. Entretanto, essa legislação foi reformada pela Lei n.º 105, de 12 de maio de 1840, cujo conteúdo retira todo o caráter descentralizador da lei anterior. Desse embate resulta a forma com que se estruturam as funções do município.

5.3 A CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS NO CONTEXTO DA CENTRALIZAÇÃO IMPERIAL

Do ponto de vista do uso das divisões territoriais, o Império fez o inverso da Colônia. Esta usava das partições de modo muitas vezes arbitrário e confuso, procurando evitar o surgimento de uma força política colonial centralizadora. O Império estabeleceu uma relação hierárquica bem definida e centralizada do poder. Embora Fleiuss (1923) afirme que o Regimento do Governo Geral e as Ordenações - que eram o estatuto político da Colônia - tendiam a uniformizar a administração, Rocha (1997) observa que, até 1822, os municípios incorporavam costumes típicos da vida colonial brasileira. Localismos e particularidades na administração existiam, pelas próprias características do território. O Regimento do Governo Geral, por exemplo, pormenorizava as funções das autoridades coloniais, que deveriam ser idênticas em todas as donatárias. O esquema da administração colonial imposto foi, ao mesmo tempo, centralizador e dispersivo, demonstrando que desde o princípio da colonização houve a convivência de duas forças contrárias: uma centrífuga,

representada pela forma de ocupação, via capitânicas hereditárias e núcleos dispersos, e outra centrípeta, representada pela instalação do Governo Geral e pela centralização política, que procurava manter as forças centrífugas sob o controle da Metrópole.

No Império essa dualidade foi alterada. O sistema imposto pela Constituição Imperial ordenou os poderes, disciplinando funções tanto do ponto de vista vertical, ou seja, na estrutura política do Estado, como do ponto de vista horizontal, exigindo o cumprimento de funções padronizadas em todo o território. Para garantir esse sistema, foram criados os Conselhos Provinciais, que subordinavam as câmaras. Tais conselhos eram, por sua vez, subordinados ao presidente da Província, que era nomeado pelo imperador. Os atos legislativos dos Conselhos eram submetidos ao presidente da Província e, após, remetidos para aprovação do Poder Central.

A Constituição Imperial destinou apenas três artigos à função das câmaras: o artigo 167, que definia a competência do município, o artigo 168, que definia a eletividade dos seus membros, e o artigo 169, que remetia a uma lei complementar a função de especificar as competências municipais. Segundo Nunes, sob essa Constituição é que “Começou a fase verdadeiramente brasileira da história municipal no Brasil. Até então o que havia entre nós era o município português, transplantado para cá [...]” (1920, p. 31).

O artigo 167 da Constituição dizia que “Em todas as cidades, e Villas ora existentes, e nas mais, que para o futuro se crearem haverá Câmaras, às quaes compete o Governo econômico, e municipal das mesmas cidades e villas.” (CAMPANHOLE, 1986, p. 672). Para Holanda, isso significou que “A tradicional indistinção, em nossas Câmaras, entre as funções políticas, jurídicas e administrativas, revelara-se claramente incompatível com os ideais dos tempos novos, que exigem uma rigorosa divisão de tais funções.” (1962, p. 25). Para Faoro, “Sob o fundamento de separar os poderes, confundidos e embaraçados no período colonial, converteu-se o município em peça auxiliar do mecanismo central.” (2000, p. 306).

A Constituição de 1824 havia reconhecido aos cidadãos o direito de deliberarem sobre as questões locais, mas, quando o artigo 169 foi regulamentado, a lei de 1.º de outubro de 1828 declarou que as câmaras passavam a ser corporações meramente administrativas e definiu as competências locais, que eram amplas, mas enumeradas e especificadas detalhadamente. Ainda assim, as

decisões das câmaras eram levadas à análise das províncias, que podiam aprová-las ou revogá-las. Em consequência, o município passou a ser um organismo administrativo sob tutela dos governadores das províncias. Para Faoro, “A lei de organização municipal de 1.º de outubro de 1828, ao assegurar a tutela do governo provincial e geral sobre as câmaras, fixando-lhes o caráter puramente administrativo, reconheceu uma realidade tradicional [...]” (2000, p. 187). Na interpretação desse autor, as câmaras das vilas, desde a Colônia, já vinham num gradual processo de submissão ao poder central.

Entretanto, em 1831, quando os liberais subiram ao poder, foram publicadas medidas para dar autonomia aos municípios, como o Código Penal, instituído em 1832, que restaurou poderes policiais e judiciários, e o Ato Adicional n.º 16, de 12 de agosto de 1834, que fez alterações à Constituição, estabelecendo medidas descentralizadoras. Para Faoro,

As reformas, encaminhadas a devolver a nação a si própria, deveriam romper o círculo de ferro na cúpula do poder e abrir as comunicações políticas com as forças locais, os municípios e as províncias. Elas seriam implantadas, ladeando as exigências federalistas e os propósitos republicanos, em contraste à aliança, então pela primeira vez esboçada, entre república e federação, como expressões de uma ideologia comum, no esquema de autogoverno em todos os níveis territoriais. (2000, p. 304).

O autor explica ainda que a autonomia judiciária determinada pelo Código Penal de 1832 se organizou através dos juízes de paz, juízes de direito e promotores públicos, dos quais tinham real poder somente os juízes de paz, que eram eleitos nos seus respectivos municípios. Do ponto de vista fático, entretanto, esse esquema serviu para concentrar o poder local nas mãos do poder econômico, já que eram os fazendeiros e latifundiários que elegiam tais juízes. As câmaras não tinham recursos, o que subordinava ainda mais o poder político local a interesses restritos. “Não era, em consequência, o municipalismo o fruto das reformas, senão o poder privado, fora dos quadros legais, que se eleva sobre as câmaras, reconhecido judicialmente.” (FAORO, 2000, p. 307).

O ato adicional de 1834, por sua vez, criou as Assembleias Legislativas Provinciais, cujos membros eram eleitos. As Províncias ficaram autônomas em relação a sua organização política, tendo poderes, inclusive, para nomeação, criação ou supressão dos cargos públicos, dos municípios e da própria província. O

presidente da Província era a única autoridade nomeada pelo poder geral, mas ficava à mercê da Assembleia Provincial. Faoro (2000) argumenta que, com esse sistema, os grupos econômicos locais ficaram ainda mais poderosos.

Nesse período descentralizador surgiram os movimentos de cunho separatista (Pará e Rio Grande do Sul em 1835, Bahia em 1837), problemas legais e administrativos, além do domínio dos municípios e províncias pelas oligarquias locais e regionais, o que as fortalecia. Em consequência, essa forma de organização foi acusada de anárquica pelo grupo político conservador, que em 1840 retornou ao poder. De imediato, a centralização foi restabelecida pela Lei n.º 105, de 12 de maio de 1840. Toda a estrutura política voltou a ser rigidamente controlada pelo poder central, que estabeleceu a uniformidade de organização, regulamentos e regras para todas as unidades territoriais. Desse embate entre centralização e descentralização resultou o processo simétrico de administração e funções municipais. Juliato (2003) mostra que a simetria foi a arma do Império para centralizar o poder.

Bastos (1997), no entanto, defende o ato descentralizador de 1834, dizendo que a *anarquia* nada mais era do que diferentes experiências na forma de governar. Esse ato, afirma, poderia levar a formas diversas em relação à organização municipal em cada província. Sob a existência dessa condição legal, por exemplo, foi que a figura do prefeito apareceu pela primeira vez em São Paulo, no ano de 1835. Era nomeado pelos presidentes das províncias e a ele cabia executar serviços, enquanto as câmaras deliberavam. Essa experiência gerou, de imediato, modelos semelhantes, que se espalharam pelo país: Pernambuco, Ceará, Alagoas, Maranhão. Mas, de acordo com Bastos, nenhuma dessas províncias “[...] copiou fielmente um tipo qualquer: a imitação foi livre, cada qual alargou ou restringiu as dimensões do molde, segundo melhor atendesse às suas próprias circunstâncias [...]” (1997, p. 175). De tais experiências, segundo o citado autor, nasceriam instituições livres que evoluiriam de acordo com as especificidades locais, já que não existia um modelo previamente definido.

Assim, se na Colônia havia o jogo entre forças dispersivas e centralizadoras, no Império a vitória foi da última. A simetria foi usada como força centrípeta, com o intuito de evitar o surgimento de localismos e particularidades regionais que agissem como forças desagregadoras. Num período de tensão, o Império irradiou sobre o território um único poder, subordinando os poderes dispersos. A simetria foi usada como uma força de coesão que, ao reunir as partes numa só, procurava gerar o que

se pode denominar de *território liso* - um espaço político sem conflitos – que ao subtrair do território o conflito, permitiria o controle bem mais eficaz sobre esse mesmo espaço. Nesse processo, a discussão centralização *versus* descentralização teria tido influência na emancipação municipal?

Quando foi promulgada a Constituição Imperial (1823), o artigo 167, ao citar as cidades e vilas *que para o futuro se criarem*, mostra que o Império reconhecia a divisão do território em municípios como fato dinâmico, mas, ao mesmo tempo, essa Constituição não especificava *quem criava e como* se criavam tais unidades. Tais definições ocorreram posteriormente. Em 13 de novembro de 1832, um decreto da Regência estabeleceu como seria a criação de municípios. Depois de autorizado pelo poder central, o trâmite burocrático era feito pela Câmara do município de onde a localidade seria desmembrada. Após a eleição e posse dos vereadores do novo município, todos os atos eram encaminhados ao presidente da Província, para sua confirmação. O trâmite definido por essa legislação consta, por exemplo, na ata de instalação, no ano de 1858, do Município de Nossa Senhora da Penha (atual Itapira-SP), que foi desmembrado de Mogi Mirim (SP). Encontram-se também nos históricos dos municípios de Santa Isabel-SP (emancipado em 1832), Petrópolis-RJ (emancipado em 1857) e Mossoró-RN (emancipado em 1852) referências à instalação do município segundo determinava o decreto de 1832.

Em 1834 foi repassada às assembleias provinciais a competência para a criação de municípios, que até então era centralizada. O ato adicional de 1834 determina que cabe às províncias decidir “[...] sobre a divisão civil, judiciária, e eclesiástica da respectiva Província, e mesmo sobre a mudança da sua capital para o lugar que mais lhe convier.” (CAMPANHOLE, 1986, p. 705). Para verificar se, de fato, foram as Assembleias das Províncias que passaram a criar municípios, pesquisou-se o histórico de 178 dos 514 municípios criados de 1834 a 1889. Em todos os históricos consta que os respectivos municípios haviam sido criados por leis provinciais, fato que perdurou até o fim do Império.

Mesmo assim, o trâmite da criação de municípios abrangia todas as instâncias. Até 1834, o decreto era feito pelo poder central e repassado ao município-mãe para instalação da nova unidade. Os documentos referentes a essa instalação eram então repassados ao presidente da respectiva Província. A partir de 1834, o decreto de criação era publicado na Província, mas o sistema de centralização exigia que os decretos provinciais fossem validados pelo poder central.

Durante o Império foram criados 661 municípios. Carvalho (1980) divide esse período em cinco subperíodos:

1. Primeiro Reinado, 1822-1831;
2. Regência, 1831-1840;
3. Consolidação, 1840-1853;
4. Apogeu, 1853-1871;
5. Declínio e queda, 1871-1889.

Tais subperíodos apresentariam variações na emancipação municipal?

No Primeiro Reinado, período em que D. Pedro I esteve no poder, foram criados cinco municípios (Valença-RJ, Itapipoca e Saboeiro-CE, Piratini-RS e Pelotas-RS). Três foram criados no ano de 1823 (Valença, Saboeiro e Itapipoca) e dois em 1830 (Piratini e Pelotas). Mesmo assim, o Município de Valença, por exemplo, criado em 1823, teve seu processo de criação iniciado durante a Colônia e confirmado por lei imperial. No intervalo entre 1824 e 1829, não foi criado nenhum município, sendo os únicos anos em que, durante todo o Império, municípios deixaram de ser criados. O Primeiro Reinado se caracteriza, então, por apresentar poucas alterações na malha municipal da época.

No subperíodo da Regência (1831-1840) foram criados 123 municípios, ou seja, aproximadamente 14 municípios por ano.

No subperíodo denominado de Consolidação (1840-1853) foram criados 86 municípios, ou seja, aproximadamente 7 municípios por ano.

No subperíodo denominado de Apogeu (1853-1871) foram criados 185 municípios, ou seja, aproximadamente 10 municípios por ano.

No subperíodo denominado de Declínio e queda (1871-1889) foram criados 263 municípios, ou seja, aproximadamente 13 municípios por ano.

Como se nota, à exceção do Primeiro Reinado, quando apenas cinco municípios foram criados, não houve, durante o Império, períodos em que municípios deixaram de ser criados, embora tenha ocorrido uma variação no número dessas unidades. A periodização proposta por Carvalho não identifica possíveis rupturas nas emancipações, já que o fenômeno se dá continuamente, perpassando os subperíodos indicados. No entanto, com o objetivo de procurar eventos políticos que poderiam levar a compreender melhor a dinâmica da criação de municípios, foi

feita mais uma tentativa de periodização, tomando-se como referência a centralização *versus* a descentralização política ocorrida durante o Império.

Nesse caso teríamos a seguinte subperiodização:

- Um primeiro subperíodo, que toma como marco o início do Império, perpassando a abdicação e prosseguindo até o ano de 1834, quando, sob a Regência, passa a vigorar a legislação descentralizadora.
- Um segundo, entre 1835 e 1840, em que vigorou a legislação descentralizadora, até a lei que reverte o quadro descentralizador.
- Um terceiro, entre 1841 até 1889, ano da proclamação da República.

No primeiro subperíodo, durante o reinado D. Pedro I, foram criados apenas cinco municípios, como vimos anteriormente. Contudo, entre os anos de 1831 e 1834, quando ocorreram os debates políticos a respeito da descentralização, foi criado um número expressivo de municípios, sendo 24 em 1831, 24 em 1832, 39 em 1833, e 3 em 1834, ou seja, 88 municípios em apenas 3 anos.

No segundo subperíodo, entre 1835-1840, foram criados 41 municípios, ou seja, uma média mensal de 5 municípios. No terceiro subperíodo, entre 1841-1889, ocorreram 526 emancipações, uma média de aproximadamente 10 por ano. Novamente não se encontram rupturas no processo de criação dessas unidades, já que, com mais ou menos intensidade, municípios sempre foram criados. Durante o período imperial, portanto, as emancipações ocorriam, em maior ou menor número, independentemente de fatos como instabilidade/estabilidade política e do embate centralização x descentralização. Esse resultado mostra que é difícil associar o fenômeno a conjunturas políticas específicas. A distribuição, por província, dos municípios criados durante o período imperial consta na Tabela 5.

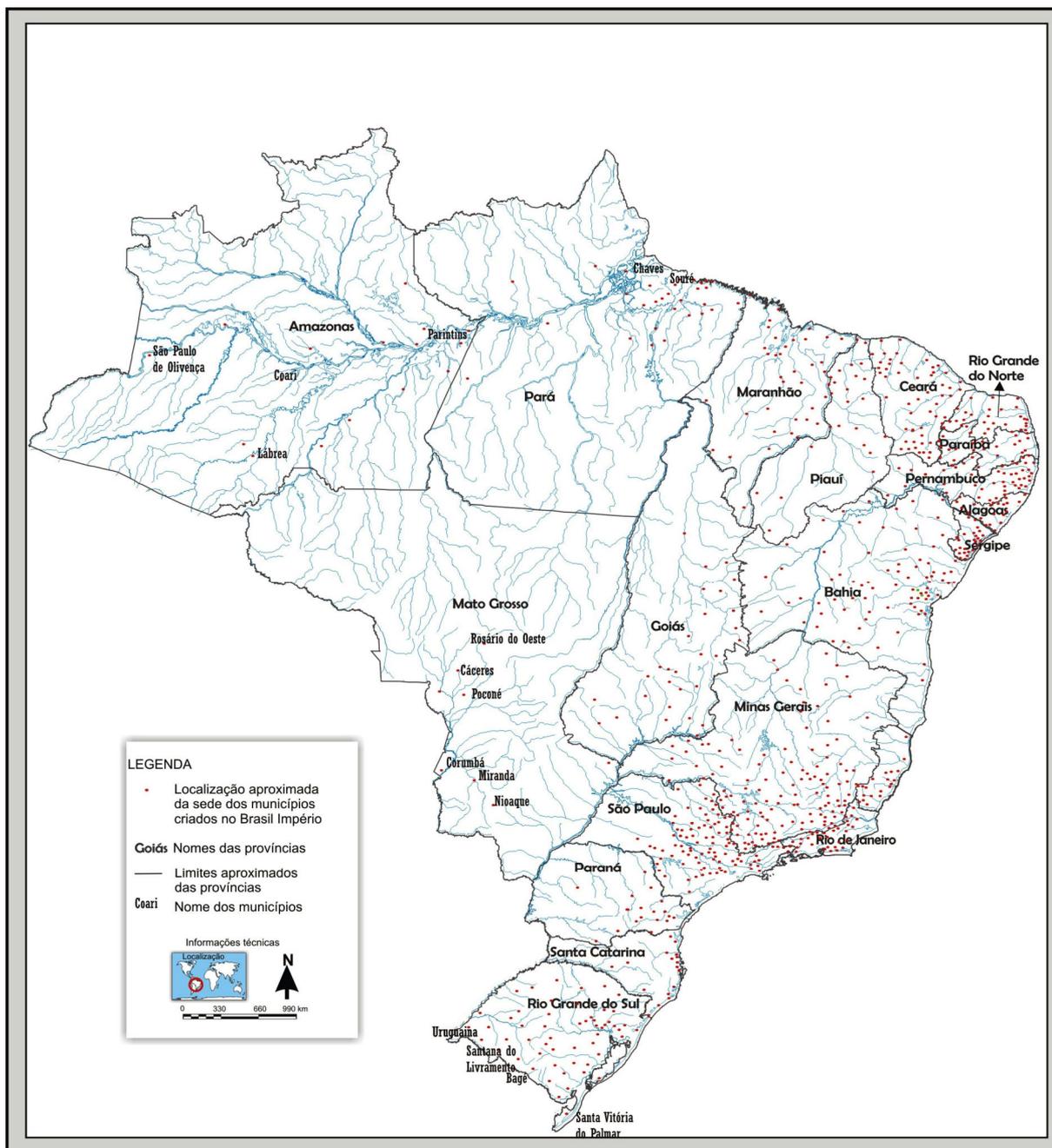
TABELA 5 - BRASIL: NÚMERO DE MUNICÍPIOS, POR PROVÍNCIA, NO FIM DO IMPÉRIO.

PROVÍNCIAS	MUNICÍPIOS CRIADOS NA COLÔNIA	MUNICÍPIOS CRIADOS NO IMPÉRIO	ACRÉSCIMO RELATIVO	TOTAL
Minas Gerais	14	98	700%	112
São Paulo	33	84	255%	117
Bahia	33	62	194%	95
Ceará	7	52	867%	59
Rio Grande do Sul	6	49	816%	55
Pernambuco	9	42	466%	51
Maranhão	9	35	413%	43
Goiás	1	28	2800%	29
Sergipe	5	26	520%	31
Pará	14	25	250%	39
Rio de Janeiro	13	23	177%	36
Paraíba	6	22	367%	28
Rio Grande do Norte	6	21	350%	27
Alagoas	7	21	300%	28
Piauí	2	20	2000%	22
Santa Catarina	4	14	350%	18
Amazonas	3	13	1200%	17
Paraná	6	12	200%	18
Espírito Santo	7	8	112%	15
Mato Grosso	2	7	350%	9
Total	187	662	354%	849

FONTE: elaborada por A. Cigolini (2009) com base na localização e no ano da criação dos municípios, conforme consta no mapa da malha municipal (digital) do IBGE (2007).

A tabela, classificada em ordem decrescente, tendo como referência a coluna “municípios criados no Império”, mostra que, em números absolutos, a Província de Minas Gerais foi quem mais criou municípios, seguida por São Paulo, Bahia, Ceará, Rio Grande do Sul e Pernambuco.

Do ponto de vista regional, no atual Nordeste foram criados 291 municípios, no atual Sudeste 213, no Sul 75, no Norte 44 e no atual Centro-Oeste 19 municípios. Entretanto, em termos percentuais, o maior crescimento ocorreu nas províncias que tinham poucas dessas unidades, como é o caso de Goiás, Piauí, Amazonas e Rio Grande do Sul. Os municípios criados no Brasil Império estão espacializados no Mapa 4.



MAPA 4 - BRASIL: ESPACIALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS CRIADOS NO PERÍODO IMPERIAL.

FONTE: elaborado por A. Cigolini (2009) com base na localização e no ano da criação dos municípios, conforme consta no mapa da malha municipal (digital) do IBGE (2007).

O mapa mostra que a criação de municípios, durante o Império, apresentou a seguinte dinâmica espacial:

- A Província de São Paulo, na atual Região Sudeste, foi a segunda da Federação em número de unidades criadas, atrás somente de Minas Gerais. No entanto, os municípios foram criados do litoral até a porção central da província, e toda a região oeste permanecia sem municipalidades. Em Minas Gerais houve uma

concentração maior de municípios nas porções sul e leste do que hoje compreende a Região Metropolitana de Belo Horizonte, assim como na porção leste do atual Triângulo Mineiro. As regiões do vale do Jequitinhonha, norte e noroeste, sobretudo esta última, apresentavam municipalidades esparsas, se comparadas ao restante do seu território. No Rio de Janeiro a criação de municípios gerou uma malha distribuída de modo bastante uniforme sobre o território. No Espírito Santo concentrou-se ao sul do rio Doce, enquanto ao norte apresentava um grande vazio até o limite com a Bahia.

- Na Bahia, atual Região Nordeste, a criação de municípios ocorreu especialmente na região do vale do São Francisco, embora o mapa evidencie uma distribuição dispersa mas relativamente equilibrada de municipalidades por todo o território. Em Sergipe, Alagoas, Paraíba e Rio Grande do Norte, a malha gerada durante o período imperial se distribuía por todo o território. No Ceará foi gerada uma malha municipal que, embora dispersa, cobria todo o território, à exceção da região dos sertões cearenses e da atual Região Metropolitana de Fortaleza, que apresentaram menor número de municipalidades. O Piauí era a província com menor número dessas unidades, que estavam concentradas notadamente na região norte. No sul daquela província, municípios eram raros. No Maranhão, à exceção da região oeste, cujo número de municípios era reduzido, a criação de municípios ocorreu por todo território.
- Na atual Região Norte, na Província do Pará, foram criados municípios na ilha do Marajó e nos arredores de Belém. No sul da Província, desde a divisa com o Amazonas, a oeste, até o rio Tocantins, a leste, não havia nenhuma municipalidade. No território que hoje constitui o atual Estado do Amapá, na época parte do território do Pará, foi criado o Município de Mazagão, em continuidade com a malha de municípios criados no Pará. Na Província do Amazonas, os municípios foram criados de forma bastante esparsa, acompanhando a calha dos rios Amazonas, Solimões, Purus e Madeira.
- Na atual Região Centro-Oeste, em Goiás, foi criada uma malha de municípios relativamente bem distribuída, muito embora apresentasse uma extensa área vazia na região oeste, na divisa com o Mato Grosso. Na área que corresponde ao atual Estado de Tocantins, também não havia sido criado nenhum município. Na Província do Mato Grosso, à exceção do Município de Paranaíba, localizado na divisa entre o atual Mato Grosso do Sul, Goiás e Minas Gerais, todos os outros

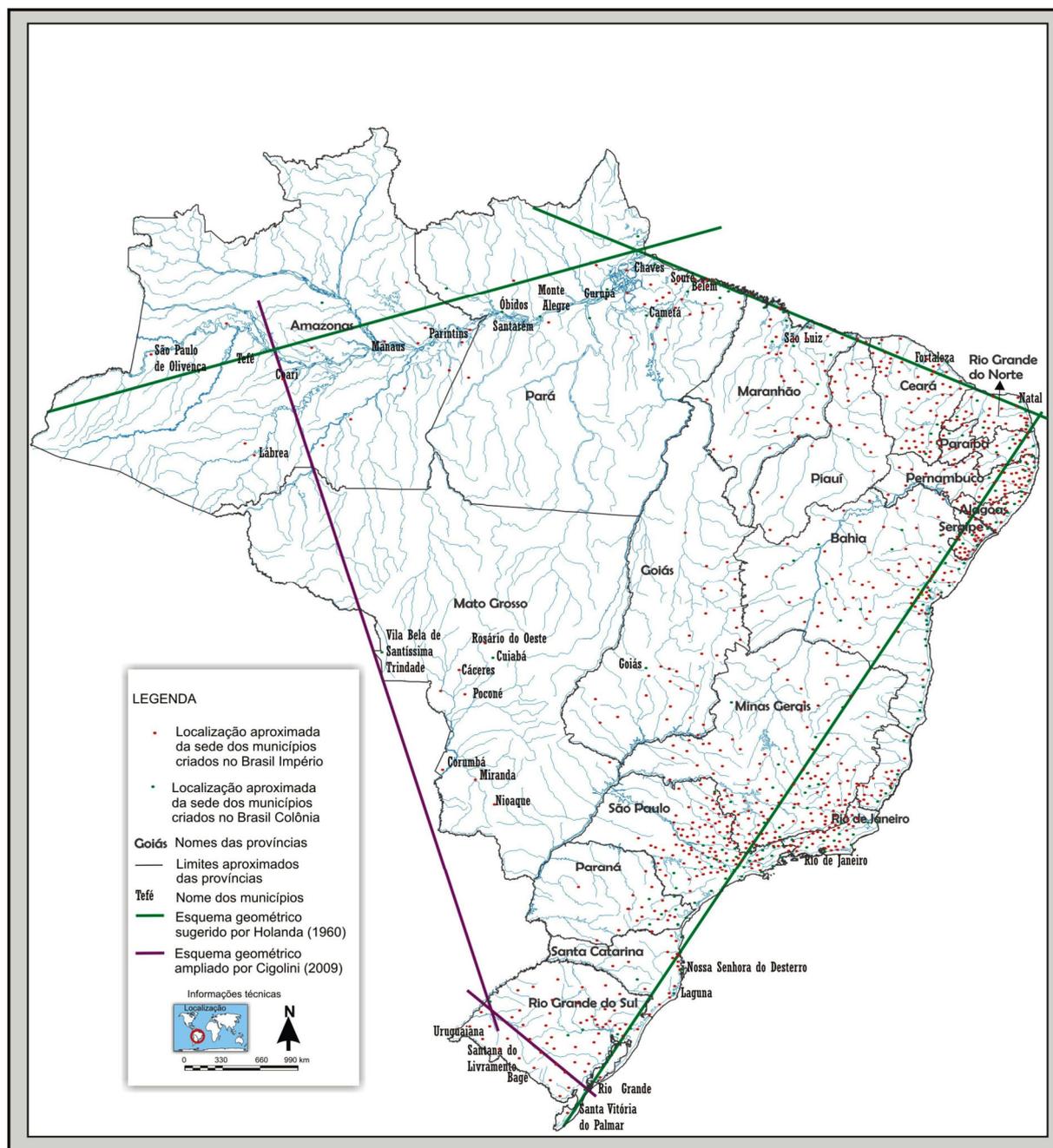
municípios criados durante o Império formavam uma malha contínua localizada nas margens do rio Uruguai e seus afluentes, na altura do atual Município de Corumbá. Entretanto, o reduzido número de municípios e sua concentração em pontos específicos caracterizavam essa região como um *vazio* em termos de municipalidades.

- Na atual Região Sul, o Paraná havia criado municípios na região dos Campos Gerais, Curitiba e litoral, ou seja, basicamente na sua porção leste. No restante do território, à exceção do Município de Palmas, localizado no sul da Província, não houve a criação de nenhuma municipalidade. Na Província de Santa Catarina foram criados três municípios na região serrana, mas a grande concentração dessas unidades estava no litoral, onde se formou uma faixa contínua de municípios, do norte ao sul da Província. Na Província do Rio Grande do Sul, embora tenham sido criados municípios em praticamente todo o território, houve um adensamento de municípios no sul - fronteira com o Uruguai, onde se formou uma malha contínua, que abrangia desde o rio Uruguai, a oeste, até o litoral. Desse ponto, a malha prosseguiu de forma contínua, rumo norte, até o Município de Porto Alegre.

Observando-se o conjunto da malha municipal formada durante o Império, nota-se que:

- O movimento de interiorização seguiu uma tendência leste-oeste. Entretanto, essa interiorização dos municípios ocorreu ainda dentro do território definido pela antiga linha de Tordesilhas.
- Na calha do rio Amazonas, foram criados municípios, embora de forma descontínua, desde a foz do citado rio até a fronteira da Colômbia e da Bolívia.
- Na fronteira Brasil/Bolívia/Paraguai, nas imediações de Corumbá, formou-se uma mancha contínua de municípios.
- Na fronteira sul do Rio Grande do Sul, formou-se a maior mancha contínua de municípios.

Sobre a malha formada durante o Império foram acrescentados os municípios criados no Brasil Colônia, visando a comparação da dinâmica da criação dessas unidades. O resultado pode ser visualizado no Mapa 5.



MAPA 5 - BRASIL: ESQUEMA TERRITORIAL FORMADO COM BASE NA LOCALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NO FIM DO PERÍODO IMPERIAL

FONTE: elaborado por A. Cigolini (2009) com base nas informações disponíveis em Holanda (1960) e na localização e ano da criação dos municípios, conforme consta no mapa da malha municipal (digital) do IBGE (2007).

Primeiramente, chama atenção que a dinâmica de criação seguiu no mesmo sentido da expansão de municípios constatada nos séculos anteriores. Embora no Império tenham sido criados 3,5 vezes mais municípios, houve um adensamento nas áreas onde já havia municípios, mesmo que esparsos, e a permanência de vazios nas mesmas áreas vazias do período colonial. Isso pode caracterizar uma tendência

de dispersão concentrada dessas unidades, ao mesmo tempo que evidencia uma tendência de maior institucionalização das regiões de ocupação mais antiga em relação à expansão sobre regiões novas.

No Rio Grande do Sul, a intensa institucionalização da fronteira sul, na divisa com o Uruguai, contrasta com a região central e o norte da Província, onde foram criados municípios de forma esparsa. Martins assim se refere à política territorial para a Província do Rio Grande do Sul:

Se o século 18 foi o período de lutas para a conquista do território, nos seus últimos anos e nas primeiras décadas do 19, as batalhas foram para sua manutenção. Esta situação valeu a esta Província uma constante prontidão militar, sob a qual surgem e se desenvolvem muitos núcleos de povoação. São povoados que dominarão extensivamente esse território, para garantir as conquistas acordadas no tratado de paz de 1801 e os posteriores assinados após a independência do Uruguai e da Argentina. Dentro desse quadro se desenvolverão cidades como Bagé, Jaguarão e Alegrete, entre outras. (2002, p. 22).

Esse autor confirma que grande parte das aglomerações surgidas naquela fronteira são oriundas de instalações militares e que essas haviam sido estrategicamente criadas após os tratados de 1750 e 1777. Simultaneamente, segundo ele, ocorre distribuição de sesmarias também como estratégia política para consolidar a fronteira. Essa “Rede de povoados, alguns já delimitados como freguesia no fim do século 18, funcionou como marco avançado que delimitava as posses do território conquistado, mecanismo que os portugueses utilizaram para empurrar essa fronteira, ocupando suas terras livres com melhor disposição que os espanhóis.” (MARTINS, 2002, p. 28-29). Neves tem a mesma interpretação para a malha municipal surgida naquele espaço, onde, para ele, a ação dos portugueses e, na sequência, a do Brasil Império, gerou “[...] uma rede urbana complementar: a da fronteira com a antiga banda oriental, cujos limites só foram definidos em 1851, engendrando um paredão de pontos urbanos numa fronteira permeável.” (1990, p. 125). Esse *paredão de pontos urbanos* esteve estritamente vinculado com o movimento das fronteiras:

A cada avanço ou recuo das fronteiras – determinadas pelos tratados entre Espanha e Portugal –, foram criadas ‘plataformas’ de povoamento, em geral pela doação de datas ou sesmarias, que se constituíram na gênese do povoamento dos atuais núcleos urbanos. Esses povoamentos pontuais objetivaram garantir a territorialidade,

ou pelo menos, apresentar argumentos à discussão diplomática. Eram certamente, símbolos poderosos.” (NEVES, 1990, p. 125-126).

Embora criados durante o Brasil Império, nota-se que as povoações iniciais desses municípios têm sua origem no Brasil Colônia: dos 49 municípios criados no Rio Grande do Sul durante o Império, somente 12 tiveram sua povoação inicial no próprio Império. O mesmo ocorre com os municípios gerados na atual Região Centro-Oeste. Hany observa que, durante o Brasil Colônia, no Mato Grosso havia sido

[...] adotado um estratégico processo de ocupação do sul da capitania, determinado a construção do forte Coimbra em 1775 e três anos depois a fundação das povoações de Albuquerque (atual Corumbá) e Vila Maria (atual Cáceres, Mato Grosso), com o objetivo de controlar a navegação das vias fluviais e evitar a penetração dos castelhanos. (2005, p. 28).

Na mesma direção, Garcia (2005) mostra como a política portuguesa se volta para o oeste do Brasil, com vistas a garantir o controle territorial daquele espaço, onde capitães-generais fundam Vila Bela e, posteriormente, os fortes de Coimbra e Príncipe da Beira, as vilas de Albuquerque, Vila Maria, Casalvasco e Viseu. O resultado dessas ações, segundo ele,

[...] não deixa dúvidas quanto às intenções da metrópole portuguesa, claramente expressas nas instruções dadas aos capitães-generais que foram enviados para Mato Grosso. Portugal agia motivado pelo valor estratégico que o oeste tinha na defesa de seus interesses territoriais na América. (2005, p. 20).

Em consequência, nessa região, à exceção de Nioaque, que iniciou sua povoação e teve a emancipação durante o Império, todos os outros municípios criados no período imperial tiveram suas povoações iniciais durante o Brasil Colônia, emancipando-se durante o Império.

A Amazônia, segundo Correa (1987), passou por um longo período de estagnação econômica e urbana, que se iniciou no final do século XVIII e foi até meados do século XIX, abrangendo as primeiras décadas do Império, portanto. Da metade do século XIX até o início do século XX, a região conheceu, segundo ele, um *boom* de riqueza e expansão urbana ocasionado pela extração da borracha. Dos 21 municípios criados na região, 8 foram criados no período que Correa (1987) caracterizou como de estagnação econômica e urbana e 13 no período de riqueza e

expansão urbana. Outra característica foi que, dos 11 municípios criados no Amazonas, apenas 1 (Urucara) foi povoado e emancipado durante o Império. No Pará, todos os 10 municípios criados (incluindo Mazagão, no atual Amapá) tiveram sua povoação iniciada no Brasil Colônia e sua emancipação durante o Império.

Assim, as áreas (fronteira sul, fronteira oeste e calha do Amazonas) em que se verificou a criação de municípios isolados da área contínua (litoral, até a linha de Tordesilhas) tiveram suas origens de acampamentos, fortificações militares e de povoações desenvolvidas de sesmarias ou projetos de colonização, sendo, portanto, formas oriundas de estratégias de ocupação estatais.

De modo geral, nota-se a continuidade da dinâmica espacial existente no Brasil Colônia, ou seja, os municípios foram criados das bordas em direção ao centro, refletindo ainda o movimento de ocupação que ocorria em função de determinações geopolíticas. Em outras palavras, pode-se dizer que os marcos para a institucionalização do território ocorrida durante o Império já haviam sido estabelecidos pelo esquema territorial estruturado no Brasil Colônia.

6 BRASIL REPÚBLICA: EXPANSÃO E COMPARTIMENTAÇÃO DO ESPAÇO DELIMITADO

6.1 INTRODUÇÃO

Em 1889 chegou ao fim o período imperial brasileiro, inaugurando-se um novo modelo político para o país: a República. Em Amaral Lapa (1990), encontra-se a literatura que retrata o processo de passagem do regime imperial para o regime republicano. O novo regime estabeleceu o pacto federativo, organizando o país, portanto, sob a forma de uma federação. Para Castro (2005),

O pacto federativo é, por definição, um acordo de base territorial no qual grupos localizados em diferentes partes de um território organizam-se em busca da harmonização entre suas demandas particulares e os interesses gerais da sociedade que eles têm por objetivo constituir. Por se tratar de acomodação de diferenças, há, portanto, uma constante tensão nesse pacto, cabendo aos arranjos institucionais organizar os interesses e controlar os conflitos. (2005, p. 164).

A Federação definiu três esferas de descentralização do poder: a federal, a estadual e a municipal, argumentando, entretanto, que os mecanismos gerados pelo federalismo brasileiro não garantiram, de fato, a autonomia das decisões dessas esferas e também não asseguraram um controle mais democrático da política. (CASTRO, 2005). A história política desse regime, com seus sucessivos conflitos, mostra que harmonizar as tensões num país de diversidade regional e social, como o Brasil, não foi um processo que ocorreu facilmente, nem imediatamente após a proclamação da República. Expressão dessa situação são os eventos que, no decorrer da história republicana, originaram novos ordenamentos políticos, expressos nas sucessivas constituições, denotando a complexidade de construir os arranjos institucionais necessários à manutenção do pacto. Por evento entende-se um complexo de acontecimentos cuja emergência irreversível muda as coisas, as relações e traz novas características, mesmo guardando elementos da situação anterior (SANTOS, 1996c).

Este capítulo pretende mostrar a dinâmica da compartimentação do território ocorrida durante esse período da história brasileira. Para tanto, foi organizado em duas partes. Na primeira, procura-se mostrar a discussão e as proposições acerca

da divisão territorial regional, bem como as efetivas mudanças ocorridas nessa escala territorial. A segunda parte apresenta e discute os vários entendimentos que houve sobre o papel dos municípios na Federação e a dinâmica da criação dessas unidades. A análise, entretanto, exigiu uma periodização. Comumente, o período republicano tem sido periodizado a partir dos eventos que deram origem a novas formas organizativas do Estado. O primeiro desses períodos pode ser identificado como a República Velha (1889-1930), o segundo como o Período Vargas (1930-1945), o terceiro como a República Democrática, Segunda República ou República Nova (1945-1964), o quarto como a República Militarizada ou Período Militar (1964-1985) e o último como o Período da Redemocratização ou Nova República, iniciado em 1985.

Tal periodização foi proposta, inicialmente, tendo como base os anos da outorga/promulgação das constituições referentes a cada um dos períodos acima, porque se pressupunha que as emancipações poderiam ser decorrentes dos preceitos estabelecidos por esses documentos legais e das regulamentações deles decorrentes. Entretanto, a análise sequencial das datas da criação de municípios mostrou que não existem rupturas expressivas do fenômeno entre o ano de cada evento e a data da outorga/promulgação da constituição consequente. Assim, por exemplo, embora a República tenha sido proclamada em 1889 e a primeira constituição republicana promulgada em 1891, municípios foram criados sequencialmente antes, durante e posteriormente a esses anos, sem haver rupturas no processo. O mesmo se percebe nos períodos posteriores, de forma que se optou por adotar como periodização o ano do evento que conduziu um período a outro. Como a criação de municípios é um fenômeno que perpassa o evento e não é determinada pela normatização constitucional resultante dele, a análise se volta mais para o movimento ou o comportamento do fenômeno observado do que para os aspectos formais que pareciam determiná-lo.

Assim, a estrutura do texto está organizada da seguinte forma:

- República Velha (1890-1930);
- Período Vargas (1931-1945);
- República Nova (1946-1964);
- Regime Militar (1965-1985);
- Nova República (após 1985).

Para cada um desses períodos, preliminarmente à exposição da dinâmica da criação de municípios, aborda-se a posição do município no ordenamento jurídico, com informações amplamente baseadas em documentos legais, que expressam o resultado concreto e objetivo do debate referente àquele período.

6.2 COMPARTIMENTAÇÃO REGIONAL DO TERRITÓRIO: DAS DIVISÕES PROPOSTAS ÀS EXECUTADAS

Quando da declaração da República, em 1889, as províncias não mudaram somente sua nomenclatura para estados, mas fundamentalmente alterou-se a estrutura de poder, que passou a ser, em parte, descentralizado. A descentralização apregoada pelo modelo político republicano havia sido associada, por muitos, com a ideia de separatismo. É o caso do influente político Joaquim Nabuco (1849-1910), que temia o novo sistema, dizendo que ele poderia levar ao desmembramento do país, risco que havia sido afastado pela força centrípeta exercida pelo Império (FERNANDEZ, 2007).

Entretanto, o primeiro artigo da Constituição de 1891 estabeleceu claramente a organização do Brasil como República Federativa, formada pela união perpétua e indissolúvel das províncias. O termo *união perpétua e indissolúvel*, contudo, foi objeto de conflito, pois gaúchos e pernambucanos defenderam sua supressão, pela concepção que tinham de que a *soberania* pertencia aos estados e não à União. Com a Federação, a autonomia provincial consagrou-se como um dos pilares do novo sistema. Adotou-se o princípio da descentralização política e administrativa em contraposição ao modelo centralizador imperial: “Do império unitário o Brasil passou bruscamente, com a República, a uma Federação largamente descentralizada que entregou às antigas províncias, agora Estados, uma considerável autonomia administrativa, financeira e até política.” (PRADO JUNIOR, 1969, p. 216). Andrade argumenta que a autonomia mostrou com mais clareza a diferença, em termos de povoamento e economia, que havia entre os estados e que, realmente, alguns manifestaram sentimentos separatistas fortes, como São Paulo e Pará. Entretanto, destaca, esse sentimento foi atenuado pela liberdade que gozaram os estados, “[...] mas não desapareceu com o estabelecimento da Federação, enquanto a disputa pelo controle do país aumentava”. (1999, p. 109).

Desse modo, embora persistindo de forma residual, o separatismo não obteve maior expressão política durante todo o período republicano. Mas, se as forças centrífugas recuaram, por outro lado, avançaram as forças que buscavam a compartimentação interna do país, ou seja, a criação de novos estados, territórios ou mesmo a reorganização parcial ou total da divisão territorial existente. Segundo Figueiredo, “Este interessante assunto varia com a senóide – ora surge no máximo, parecendo que irá ter uma solução decisiva, rápida e fulminante, ora no mínimo do esquecimento absoluto, como matéria que não interessa, de modo algum, às cogitações dos dirigentes do país.” (1940, p. 250). Opinião semelhante tem Martins:

A divisão territorial do Brasil não é um fenômeno novo. Sempre gerou propostas, estudos e acaloradas polêmicas na vida política brasileira, muitos sem nenhum efeito prático, sobretudo, nos períodos de elaboração ou revisão das Cartas Constitucionais. Ações e movimentos políticos para criação de novos estados da Federação, seja através da fragmentação ou desmembramento de estados existentes, elevação de territórios a estados ou transformação de regiões em territórios e, posteriormente, em estados, são recorrentes na história política do país. (2001, p. 266).

Para Miyamoto (1995), a divisão territorial é um dos grandes temas da geopolítica brasileira. Realmente, ao se pesquisar o assunto, nota-se a existência de inúmeras proposições a respeito. Entretanto, os efeitos práticos sobre a divisão territorial do Brasil foram pequenos, se comparados com o número de mudanças já sugeridas. Dessa constatação resultou a estrutura da presente abordagem. Num primeiro plano serão apresentadas as divisões propostas pela literatura e aquelas que tramitaram como projetos no Congresso Nacional. Essas proposições auxiliam a esclarecer a história do tema sob variadas óticas e mostram quadros bem diversos do entendimento sobre a função da divisão territorial na organização do país. Num segundo momento, será apresentado o comportamento fático da divisão territorial, ou seja, aquilo que realmente se efetivou diante do conjunto das propostas existentes.

Em relação às propostas, nos trabalhos de Fleming (1939) e Martins (2001) são mencionados muitos estudos que tratam da matéria, citados a seguir:

- Sud Menucci (s/d), baseado em 3 princípios (superfície, população e renda pública), propôs dividir o Brasil em 7 estados, 5 províncias e 12 territórios;

- Raul Vieiras (s/d) propôs dividir o Brasil em 16 estados e 9 territórios, baseado nos intercâmbios econômicos entre as unidades políticas;
- Bandeira de Mello (s/d) propôs dividir o país em 70 unidades, sendo 30 estados, 20 territórios, 10 províncias e 10 distritos;
- Paulo Frontin (s/d) propôs a divisão em 12 estados e 5 territórios;
- Segadas Viana (1933) propôs 69 divisões, sendo 27 estados e 38 territórios, com áreas proporcionais e relativamente iguais;
- Everardo Backheuser (1933) propôs a redivisão do Brasil em 16 estados e 6 territórios;
- Ari Machado Guimarães (1932) propôs dividir o Brasil em 35 departamentos, com novos nomes;
- Juarez Távora (s/d) propôs a divisão em 32 unidades;
- Xavier Oliveira (s/d) estipulava a redivisão em 45 estados;
- Teixeira de Freitas (1941) propôs a redivisão do espaço brasileiro em 16 estados e 13 territórios;
- Antonio e Ignez Teixeira Guerra (1960) propunham 20 estados e 18 territórios;
- André Roberto Martin (1993) redividiu o Brasil propondo 14 estados e 3 territórios.

Entre os estudos acima, a literatura aponta que os mais citados e debatidos são os de Backheuser (1933), Freitas (1941) e Guerra e Guerra (1960), detalhados a seguir.

Backheuser (1933) propôs dividir o Brasil baseado na equipotência dos estados, levando em consideração não somente a extensão geográfica, mas maior igualdade entre extensão, população e economia, de modo a manter o equilíbrio do país, evitando movimentos fragmentadores. Sua preocupação era com a possibilidade de desagregação causada pelo desequilíbrio entre as unidades federativas, e o modo de evitá-la seria através do centralismo político e da eliminação das tradições localistas e regionais, que seriam alcançados pela redivisão radical do território. Na sua fórmula, o Brasil foi dividido usando-se meridianos e paralelos, linhas imparciais, segundo ele, em áreas de aproximadamente 100.000 km². Essa divisão gerou 64 unidades geométricas, que denominou de unidades fundamentais. Essas poderiam ser agrupadas e, se tivessem população suficiente (aproximadamente um milhão de habitantes),

poderiam ser considerados como estados; caso contrário, seriam territórios. Como resultado final, o Brasil seria constituído por 16 estados e 6 territórios.

A redivisão proposta por Freitas (1941) também seguiu princípios de equivalência territorial e equipotência demográfica. Para ele o quadro estadual só deixaria de ser uma ameaça ao Brasil quando as unidades tivessem o equivalente em área e representação política. Desequilíbrios de povoamento, estados grandes e com muito poder tenderiam à desagregação. No seu plano, nenhum estado cederia território a outro do quadro existente e nenhum seria suprimido. Os estados pequenos se associariam, transformando-se em departamentos autônomos, subfederados num estado maior. Tais departamentos seriam associações de municípios com funções específicas. As novas divisões em regiões pouco povoadas seriam províncias ou territórios, mas igualmente divididos em departamentos. Para cada estado ou território seria criado o município metropolitano, com a função de capital. Essa proposta originaria 16 estados, 14 territórios, 213 departamentos e 30 municípios metropolitanos devidamente nomeados segundo cada estado.

Os 16 estados e o número dos respectivos departamentos seriam: Acre (7), Amazonas (8), Bahia (9), Borborema (5 departamentos, formados pela associação dos estados do Ceará, Paraíba e Rio Grande do Norte), Goiás (8), Iguaçu (7 departamentos, formados pela associação dos estados do Paraná e Santa Catarina), Mantiqueira (4 departamentos, formados pela associação de parte do Estado do Rio de Janeiro e parte de Minas Gerais), Maranhão (8), Mato Grosso (7), Minas Gerais (6), Mucuri (7 departamentos, formados pela associação da parte sul do Bahia e norte de Minas Gerais), Pará (7), Piauí (7), Rio Grande do Sul (8), São Francisco (10 departamentos, formados pela associação dos estados de Pernambuco, Sergipe e Alagoas), São Paulo (9) e o Distrito Federal (Belo Horizonte, desmembrada de Minas Gerais).

Os territórios seriam o Araguaia (desmembrado do Mato Grosso), Araguari (equivalente ao atual Amapá), Guaporé (parte do Mato Grosso e de Rondônia), Mamoré (parte norte de Rondônia), Madeira, Purus, Rio Negro e Solimões (desmembrados do Amazonas), Rio Pardo (correspondente ao Mato Grosso do Sul), Tapajós, Tumucumaque e Xingu (desmembrados do Pará) e Tocantins (desmembrado de Goiás).

Como se vê, a proposta de Freitas não é somente uma redivisão, mas uma reestruturação da ordem federativa, que implicaria num reordenamento das funções e competências, bem como dos níveis de poder.

Guerra e Guerra (1960) propuseram uma nova divisão política do país, baseada na criação de territórios federais. Para eles a experiência da administração federal de territórios, iniciada com o Acre, havia demonstrado relativo sucesso em termos de desenvolvimento e poderia ser aproveitada pelo país como uma saída para a incorporação econômica das áreas em abandono. Os estados, segundo eles, não teriam possibilidades de “[...] transformarem aqueles rincões em zonas produtivas.” (1960, p. 192). Uma nova divisão territorial, com políticas específicas, poderia impulsionar o desenvolvimento nas regiões de baixa densidade demográfica, sem alterar significativamente aquelas com maior densidade de ocupação. Desse modo, a reestruturação se daria, sobretudo, no Norte e no Centro-Oeste, que, convertidos em territórios federais, seriam articulados ao ecúmeno brasileiro, evitando que se agravasse o desenvolvimento desigual.

A proposta não levou em consideração conceitos como equipotência e refutou redivisões radicais, pela sua impossibilidade de aplicação prática, de forma que manteve os estados existentes, desmembrando deles os seguintes territórios: Monte Alegre e Trombetas (PA), Rio Negro, Javari e Japurá (AM), Juruá e Purus (AM e AC), Aripuanã (AM e MT), Parecis e Ponta Porã (MT), Alto Tapajós (PA, MT e AM), Alto Xingu (PA e MT), Araguaia (PA, MT e GO), Tocantins (MA e GO), Barreiras (GO e BA), Gurupi (PA e MA), Alto Parnaíba (MA e PI) e Iguaçu (PR e SC). Posteriormente, esse plano foi retomado por Grande (1965), que o reformou, alterando os limites de alguns territórios e propondo a criação do Estado do Rio Pardo (atual MS) no lugar do Território de Ponta Porã. Além disso, suprimiu os territórios de Gurupi (PA e MA), Parecis (MT) e Iguaçu (PR e SC), por considerar que tais áreas estavam em processo de incorporação econômica avançada nos seus respectivos estados.

Essas sugestões de redivisão territorial, embora diferentes entre si, permitem extrair de seus autores um ponto comum: todos tinham a visão de dois brasis - um país com grandes espaços vazios, atrasado política e economicamente, e, ao mesmo tempo, desenvolvido, avançado política e economicamente. Caberia ao país desenvolvido ocupar esses vazios (o Centro-Oeste e o Norte), integrando-os à nação. A forma de integração seria a compartimentação do espaço por uma força

centralizadora capaz de dividir e, simultaneamente, solidificar os laços entre tais compartimentações, equilibrando-as.

Entre os autores, no entanto, há uma diferença. Em Freitas (1941) e Backheuser (1933), observa-se nitidamente um inconformismo com a autonomia dos estados e elogios ao centralismo. Tais autores associavam autonomia a possibilidades de separatismo e, por isso, a compartimentação do território nos moldes que propuseram seria, em primeiro lugar, um contrapeso às forças separatistas. Em Guerra e Guerra (1960), essa preocupação é secundária. A compartimentação centralizada seria uma fórmula estratégica para obter um desenvolvimento mais equânime do território, pela qual a nação atingiria maior equilíbrio.

Outras propostas, oriundas de demandas específicas, ou seja, que não discutem a divisão do conjunto do território, configurando-se como projetos de emancipação de porções do espaço nacional, foram apresentadas durante a Constituinte de 1988. Naquela oportunidade entrou em pauta a criação das seguintes unidades políticas: Juruá (AM), Tapajós (PA), Santa Cruz (BA), Maranhão do Sul (MA), Triângulo (MG), Tocantins (GO) e a transformação dos territórios do Amapá e Roraima em estados.

Como se vê, o debate político sobre o tema é constante e persiste na atualidade, de forma que continuam emergindo propostas que podem alterar a divisão territorial. No Congresso Nacional existem inúmeros projetos solicitando plebiscitos para criar novos estados e territórios:

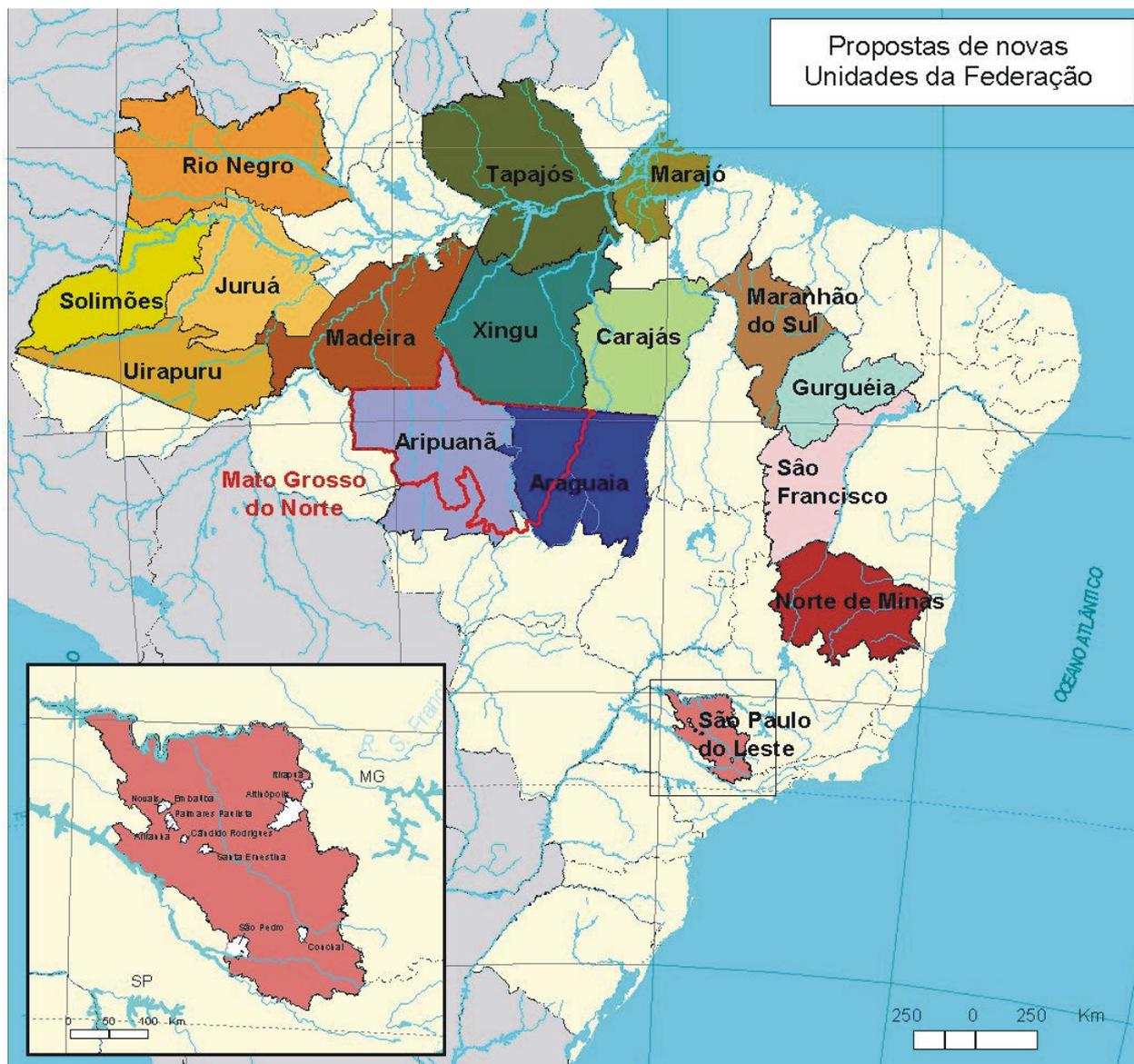
- Estado do Araguaia, desmembrando-se o noroeste do Mato Grosso (em trâmite). A área da proposta atual aparece com o mesmo nome e com limites semelhantes nas proposições de Souza (1880), Freitas (1941) e Guerra e Guerra (1960), entre outros.
- Estado do Aripuanã, desmembrando-se o norte/noroeste do Mato Grosso (em trâmite). Não aparece nas propostas anteriores nenhuma compartimentação com esse nome e limites.
- Estado do Tapajós, compreendendo a região de Santarém e todo o norte do Pará (em trâmite). A área da proposta atual aparece em Souza (1880), Freitas (1941) e Guerra e Guerra (1960), mas sua extensão e limites variam de forma expressiva.

- Território do Oiapoque, desmembrando-se o norte do Amapá (em trâmite). Não aparece nas propostas anteriores nenhuma compartimentação com esse nome e limites.
- Estado do Maranhão do Sul, desmembrando-se o sul do Maranhão (em trâmite). O sul do Maranhão aparece compartimentado em várias proposições, sem guardar, entretanto, coincidência de nome e limites com a atual proposta. Em Freitas (1941), aparece como Território do Alto Parnaíba.
- Estado de São Paulo do Leste, com parte do norte de São Paulo (arquivado pelo Congresso Nacional). Na proposição de Viana (1933), encontra-se uma divisão denominada de Rio Pardo, abrangendo todo o norte de São Paulo, cuja extensão, entretanto, é maior que a da proposta atual.
- Estado de Minas do Norte, desmembrando-se o norte/nordeste de Minas Gerais (arquivado pelo Congresso Nacional). Aparece em Freitas (1941) com a denominação de Mucuri. Em Backheuser (1933), nessa mesma área haveria dois novos estados e, em Viana (1933), também aparece dividido em duas unidades.
- Território do Marajó, desmembrando-se a ilha do Marajó, no Pará (arquivado pelo Congresso Nacional). Não consta nas proposições anteriores.
- Estado do Mato Grosso do Norte, desmembrando-se o norte/noroeste do Mato Grosso (em trâmite). A área está superposta a outras duas unidades, que também tramitam no Congresso Nacional: Araguaia e Aripuanã, ou seja, no mesmo espaço territorial existem propostas para a criação de estados com nome e extensão diferenciados.
- Estado do Carajás, desmembrando-se o sudeste do Pará (em trâmite). Aparece em Freitas (1941) com limites semelhantes aos propostos atualmente com o nome de Xingu e, em Guerra e Guerra (1960), aparece com o nome de Alto Xingu.
- Estado de Gurgueia, desmembrando-se o sul do Piauí (em trâmite). Aparece com esse mesmo nome e limites semelhantes no plano de Viana (1933) e dividido em dois territórios na proposta de Backheuser (1933).
- Estado do São Francisco, desmembrando-se a porção leste da Bahia (em trâmite). A criação do estado ou território com esse nome aparece em vários planos, porém com limites e extensão bastante diferenciados. O atual projeto

coincide com o território proposto por Guerra e Guerra (1960) com o nome de Barreiras.

- Território do Rio Negro, desmembrando-se o norte/noroeste do Amazonas (em trâmite). Aparece em muitos planos. Em Backheuser (1933), aparecia dividido em dois territórios, em Fausto (1880), Freitas (1941) e Guerra e Guerra (1960), aparece com o nome atual e limites semelhantes.
- Território do Solimões, desmembrando-se o extremo leste do Amazonas (em trâmite). Aparece em Fausto (1880) com o mesmo nome, mas limites diferenciados. Em Freitas (1941) e Guerra e Guerra (1960) aparece com o mesmo nome e limites semelhantes aos atuais.
- Território do Madeira, compreendendo o sudeste do Amazonas (em trâmite). Esse território aparecia com o mesmo nome nos trabalhos de Souza (1880), Backheuser (1933) e Freitas (1941), com extensão e limites bastante semelhantes aos propostos atualmente.
- Território do Juruá, compreendendo a região central do Amazonas (em trâmite). Aparece no trabalho de Freitas (1941) com extensão e limites semelhantes aos propostos atualmente, porém com o nome de Purus. No trabalho de Guerra e Guerra (1960), aparece com o nome atual, porém com menor extensão e limites diferentes.
- Território do Uirapuru, desmembrando-se o sudoeste do Amazonas (em trâmite). Não consta em propostas anteriores.
- Estado do Planalto Central, abrangendo Brasília e o entorno imediato, parte dos estados de Goiás e Minas Gerais (em trâmite). Não consta em propostas anteriores.
- Território do Xingu, desmembrado do sudoeste do Pará (em trâmite). Abrange área onde houve propostas de criação da unidade de Tapajós nos trabalhos de Souza (1880), Freitas (1941) e Guerra e Guerra (1961).

No Mapa 6 estão representados alguns dos estados e territórios em trâmite no Congresso Nacional.



MAPA 6 - BRASIL: PROPOSTAS RECENTES DE CRIAÇÃO DE NOVOS ESTADOS E TERRITÓRIOS

FONTE: Stenner, Cláudio. Mapa apresentado pelo IBGE durante a semana da geografia realizada pela AGB-Curitiba, no ano de 2005.

Como se nota, se aprovadas tais propostas, ou mesmo parte delas, a configuração das unidades federativas brasileiras mudará de forma bastante expressiva. As alterações seriam sobretudo na Região Norte do Brasil, coincidindo com áreas de menor densidade demográfica.

O levantamento ora apresentado certamente não é completo, mas serve para mostrar a existência de um amplo debate sobre o tema e a diversidade das propostas já feitas. No entanto, há um grande hiato entre tais proposições e as compartimentações que efetivamente ocorreram na divisão política regional

brasileira. Desde o início da República, a primeira alteração no quadro territorial ocorreu em 1903, quando o Acre foi adquirido da Bolívia, transformando-se num território federal até 1962, quando foi elevado à condição de estado.

Posteriormente, no ano de 1943, foram criados os territórios federais do Amapá, do Rio Branco (atual Roraima), do Guaporé (atual Rondônia), de Ponta Porã (sul do Mato Grosso) e do Iguazu (sudoeste do Paraná e oeste de Santa Catarina), num esquema bastante semelhante à sugestão dada por Backheuser (1933). Desses territórios, Iguazu e Ponta Porã foram extintos pela Constituição de 1946. Mas, apesar da breve existência, recentemente houve um movimento para recriar o Território do Iguazu, sob a forma de um novo estado (Lopes, 2004). A iniciativa, entretanto, foi recusada pelo Congresso Nacional, que em 1993 não autorizou a realização do plebiscito.

Em 1974 ocorreu nova alteração no quadro territorial, quando da fusão entre o Estado da Guanabara (antigo Distrito Federal – cidade do Rio de Janeiro) e o Estado do Rio de Janeiro. Motta (2001) mostra os problemas de ordem política, econômica e administrativa decorrentes da fusão, bem como os conflitos advindos de identidades muitas vezes contrastantes. Tais questões, segundo a autora, fazem com que o processo ainda não tenha sido plenamente consolidado.

No ano de 1977 foi criado o Estado do Mato Grosso do Sul (com instalação em 1979). Esse novo estado abrangeu a área correspondente ao antigo território federal de Ponta Porã, porém com uma ampliação bastante expressiva. Seus limites são bastante semelhantes às propostas de Backheuser (1933) e Freitas (1941). No ano de 1981, o Território de Rondônia foi elevado à condição de estado e, em 1988, a Constituição elevou os territórios do Amapá e Roraima à condição de estados federados, bem como criou Tocantins. Este último aparecia como proposta desde os planos Souza (1880), Freitas (1941) e Guerra e Guerra (1960), entre outros, com limites correspondentes aos do atual estado. Tais alterações no quadro territorial fizeram com que o Brasil chegasse ao ano de 2008 com 27 estados, além do Distrito Federal, mas nenhum território.

Dessas divisões territoriais, cabe ressaltar uma particularidade: a criação de Brasília. Costa (1992) mostra que a questão da localização da Capital, enquanto problema geopolítico, já havia sido teorizada, no Brasil, por autores como Everardo Beckhauser, que se inspirou nas idéias de pensadores clássicos, como Ratzel, Maull

e Vallaux. Entretanto, o problema da localização da Capital do Brasil havia sido levantado muito antes.

De acordo com CODEPLAN (1995), a idéia da mudança da Capital para o interior do Brasil remonta ao período colonial, quando aparece nos planos do Marquês de Pombal, em 1761, tendo sido debatida novamente quando da transferência da família real para o Brasil. Depois, foi José Bonifácio de Andrada e Silva, no ano que 1823, que encaminhou à Assembléia Constituinte do Império, uma proposta de interiorização da Capital, à qual foi dado o nome de Petrópole ou Brasília. Em 1852, um deputado do Império, Holanda Cavalcante, reapresentou um projeto de lei dispendo sobre a construção da nova capital, sendo mantido o topônimo Brasília. Mas, foi em 1891 que a Constituição Republicana reservou uma área de 14.400 Km², no planalto Central, para a instalação da futura capital. Tais intenções começaram a tomar forma em 1892, com a criação da Comissão Exploradora do Planalto Central, denominada Comissão Cruls, que demarcou a área reservada pela primeira Constituição Republicana.

Entretanto, foi a Constituição de 1946 que determinou a efetivação da transferência da Capital. Para Miyamoto (1995), o debate decorrente dessa determinação ocorreu em função da localização geográfica da nova cidade. Duas novas comissões foram formadas, em 1947, para definir a localização. Uma chefiada por Francis Ruellan, concluiu que as melhores áreas para a implantação da Capital seriam as regiões de Uberaba, Goiânia ou Anápolis. A segunda, chefiada por Fábio Soares Guimarães, definiu que a região “[...] mais bem dotada é a Uberlândia-Tupaciguara, seguindo-se, por ordem decrescente de preferência, a do Alto Paranaíba ou de Patos e Minas e a de Goiânia-Anápolis”. (GUIMARÃES, 1949, p.536)

O debate posterior a essas definições ocorreu com base em duas posições: ou se transferia a capital para uma área mais próxima ao centro geográfico do País, sendo esta uma opção claramente geopolítica, ou para uma área localizada mais próxima aos centros demográficos. A primeira tendia pela transferência da capital para a área definida pela Comissão Cruls, em 1892, e a segunda apontava para uma das áreas definidas pelas comissões de 1947. Foi aprovada a primeira opção. A literatura descreve que a motivação para a transferência da capital foi, principalmente, auxiliar na manutenção da unidade nacional e na ocupação do

Heartland brasileiro. Vesentini (1986) destaca outra razão: afastar o centro do poder das pressões populares existentes no Rio de Janeiro, informando que o próprio traçado da nova capital teria sido planejado para ser excludente. Essa visão foi duramente criticada por Costa (1992), quando argumenta que a forma urbana de nada adiantou para conter o crescimento e a manifestação dos movimentos populares em Brasília.

Pela existência do grande número de propostas existentes no Congresso Nacional, a possibilidade de alteração do quadro territorial brasileiro, nos próximos anos, é concreta. Para auxiliar na definição dos parlamentares – se favoráveis ou contrários – em relação a tais projetos de lei, foram realizados alguns estudos por consultores do próprio Congresso Nacional. Teixeira (2004) avaliou o desempenho socioeconômico do Estado do Tocantins. Para realizar esse estudo, a autora selecionou

[...] quatro diferentes classes de indicadores: aqueles relacionados à saúde (esperança de vida ao nascer); à educação (% de crianças de 7 a 14 anos fora da escola); à infra-estrutura social (percentual de pessoas em domicílios com água encanada e com energia elétrica); à renda e à pobreza (renda *per capita*, percentual de crianças em domicílios com renda *per capita* inferior a R\$ 75,50) e ao emprego (pessoas ocupadas com dez anos ou mais de idade). Além disso, escolheu-se um indicador-síntese – o Índice de Desenvolvimento – que reúne informações sobre saúde, renda e educação. (2004, p. 15).

As taxas de crescimento para cada um dos indicadores selecionados, entre os anos de 1991 e 2000, foram calculadas pela comparação com as taxas de crescimento nacionais desses mesmos indicadores e com as informações disponíveis sobre a região à qual o estado pertence (Norte), como forma de traçar um paralelo entre tais realidades. A autora ressalva, entretanto, que estudos com dados pontuais, do ponto de vista temporal, podem apresentar deficiências, porque tais dados podem sofrer influências sazonais, sendo o estudo, portanto, um indicativo não definitivo sobre a viabilidade das emancipações estaduais. Os resultados demonstraram que:

- na área da saúde, para o indicador *esperança de vida ao nascer*, o desempenho do Estado de Tocantins foi superior à média brasileira no período;
- na educação, o desempenho do Estado foi similar à média do País e superior ao da Região Norte. Assim, Tocantins, que tinha o maior *percentual de crianças fora*

da escola de toda a Região Norte no ano de 1990, mostrou melhores percentuais do que aquela região no ano de 2000;

- no que diz respeito à infraestrutura social, o indicador *percentual de pessoas que vivem em domicílios com água encanada* mostrou crescimento de aproximadamente 120% em Tocantins e de aproximadamente 13% no Brasil. No indicador *percentual de pessoas em domicílios com energia elétrica*, o crescimento foi de mais de 80% no Tocantins e de 10% no Brasil. Tais dados levaram a autora a concluir que o estado se destacou fortemente em relação a essas variáveis, embora ainda apresente indicadores inferiores à média nacional;
- nos dados sobre renda e pobreza, mediu-se o crescimento do *percentual de crianças em domicílios com renda per capita inferior a R\$ 75,50* e do *percentual de pessoas ocupadas*. No primeiro indicador, a autora mostrou que a renda de Tocantins é bastante inferior à média do país, embora tenha tido crescimento levemente superior à do Brasil. Sobre o percentual de pessoas ocupadas, a autora ressalva que, apesar de serem limitadas tais informações fora das grandes regiões metropolitanas, Tocantins registrou taxa de crescimento superior à do Brasil e à da Região Norte. A autora sugere que o melhor desempenho do Estado ocorreu nas variáveis relacionadas a transferências constitucionais obrigatórias, que tiveram expressivo acréscimo na década de 90. O maior volume de transferências constitucionais foi responsável pelo impacto nos indicadores, pois “As demais variáveis – de renda, pobreza e emprego – que não estão tão correlacionadas com essas transferências, não sofreram progressos tão expressivos no período analisado”. (TEIXEIRA, 2004, p. 16).

Duarte, ao analisar os dados referentes ao desenvolvimento socioeconômico do Mato Grosso e do Mato Grosso do Sul desde a emancipação deste último, afirma que, “[...] passados mais de 30 anos da divisão territorial, já é possível deduzir que esta resultou benéfica para os dois lados.” (2005, p. 13). Sobre Goiás e Tocantins, diz que ainda é cedo para se ter ideia clara das vantagens e desvantagens. A tendência – acredita - é que a emancipação seja benéfica, embora saliente que a criação de um novo estado e suas conseqüentes estruturas políticas representa um pesado ônus financeiro.

As informações apresentadas, sobre a compartimentação regional do território brasileiro no período republicano, mostram que o tema aparece reiteradamente no

sistema político. Sua continuidade e persistência denotam que as forças que constroem o território têm na compartimentação uma das formas de relacionar-se com o Estado Nacional. Historicamente, os discursos que embasaram as propostas de redivisão territorial viam nelas um meio de solidificar o país e impedir a fragmentação, ou ainda melhorar a administração e ampliar as possibilidades de desenvolvimento. Nas propostas atuais não há, como no início da República, nenhum questionamento acerca da soberania nacional em relação aos estados. Tais movimentos buscam, na autonomia e na compartimentação, a oportunidade do diálogo e a construção de novas relações entre o espaço compartimentado e o conjunto da nação.

6.3 A EXPANSÃO SOBRE O ESPAÇO DELIMITADO E A COMPARTIMENTAÇÃO LOCAL DO TERRITÓRIO

O período imperial, segundo Duarte, inaugurou a fase eminentemente brasileira da questão municipal, tendo sido quando se restringiu a liberdade, detalhando-se as atribuições e a competência municipal. Por outro lado, aquele período “[...] deu margem a que se abrisse a discussão em torno da justiça e das suas disposições, originando o fantasma da autonomia que assombrou o período republicano”. (1942, p. 126).

Entretanto, Corralo (2004, p. 9) diz que é a trajetória política, econômica, cultural e social de um povo que molda suas instituições, pois “[...] toda criação leva as marcas do seu protagonista. O mesmo ocorre com o poder local, que assume as feições próprias da complexa conjuntura que o organiza”. Assim, é questionável a interpretação de que somente no Império iniciou-se a fase brasileira da questão municipal. Admite-se que, naquele período, houve uma normatização formal própria do poder local, mas *não uma fase eminentemente brasileira para o problema*, pois até mesmo aquela normatização decorreu da situação fática em que se encontrava o poder local. Igualmente, isso seria pressupor que o município, até então, seria cópia dos municípios portugueses, o que não encontra sustentação na literatura.

Corralo salienta que foi após a independência que a elite brasileira desenvolveu teorias sobre a posição do município no Estado brasileiro e, em consequência, “[...] surgiram duas posições distintas: a) teoria da tutela do Estado

sobre os Municípios; e b) teoria da autonomia municipal. A segunda encontrou correspondência no ordenamento constitucional, ao passo que a primeira, importada da França, efetivou-se concretamente”. (2004, p. 59). Desse modo, concorda-se com Duarte (1942) quando sustenta que o debate sobre a autonomia municipal começou durante o Império e, desde então, inquestionavelmente, tem sido tema central acerca do município brasileiro. Montoro (1975), contudo, lembra que, desde a primeira constituição republicana, têm sido levantadas outras questões importantes, como a necessidade de se criarem novas formas organizativas de governo, diferenciando-o segundo condições econômicas e populacionais locais.

A criação de municípios, entretanto, não parece ter sido um tema político relevante, fato que se reflete na ausência, durante a maior parte do período republicano, de estudos que abordem a temática. Somente na década de 90 a emancipação passou a ser observada, do ponto de vista acadêmico e científico, como um objeto de investigação. Já do ponto de vista político, passou a ser considerada *ora como problema*, que precisa ser solucionado pelo impedimento de novas emancipações, *ora como solução dos problemas* que afetam o cotidiano das localidades, constituindo princípio básico da democracia. Nos textos a seguir procura-se mostrar a dinâmica da criação de municípios no Brasil republicano sob uma outra ótica, associando o fenômeno com a expansão e uso do território.

6.3.1 República Velha: controle local como domínio dos estados e a criação de municípios

Na passagem do Império para a República, ou na construção da Federação, a autonomia municipal, segundo Nunes (1920, p. 60), teve papel secundário, pois “[...] o que se pedia com a Federação não eram municípios livres, mas províncias autônomas”. Em consequência, o artigo 68 da Constituição de 1891 determinou que os estados se organizassem de forma a assegurar a autonomia dos municípios em tudo quanto respeitasse o seu peculiar interesse, sem todavia conceituar o que se entendia por autonomia ou por peculiar interesse.

Assim, com o nascimento da República, nasceu formalmente também o conceito de autonomia municipal, pautado, segundo Montoro (1975), em dois princípios: o da eletividade da administração e o do peculiar interesse local. Contudo, a Constituição não se referiu à questão da eletividade, fazendo com que

surgissem, posteriormente, duas posições políticas. Uma defendia que os constituintes haviam assegurado a autonomia dos estados e que o detalhamento sobre a eletividade e o peculiar interesse na Constituição federal seria adverso a essa autonomia, por ser o município compreendido como uma divisão administrativa dos estados, cabendo a eles detalhar seu funcionamento. A outra entendia que, ao se referir à autonomia municipal, o texto constitucional já expressava a necessidade da eletividade, pois ela é parte integrante da autonomia. O que prevaleceu foi a primeira, ou seja, a tendência da autonomia dos estados e não do município. Isso, no entender de Montoro (1975), resultou no afastamento do modelo político adotado em relação à realidade política e social existente, que era a liberdade de ação dos governos locais.

O controle dos governos estaduais sobre os municípios foi uma das grandes discussões sobre a vida política dos municípios durante a República Velha, fazendo surgir o fenômeno denominado de *coronelismo*. Leal (1975) afirma ter existido até mesmo uma variação regional do fenômeno, com o que concorda Carone (1978a) quando mostra ter, de fato, existido uma geografia do coronelismo, descrevendo-o como um fenômeno particular dos lugares, pois se manifestava com maior ou menor intensidade e com diferentes nuances, dependendo das características dos estados, sendo mais perceptível naqueles menos desenvolvidos economicamente.

Embora com variações regionais, Leal (1975) diz que havia semelhança no aspecto essencial, ou seja, no compromisso de troca de favores entre o poder público e os chefes locais, donos de terras. A essência era o apoio incondicional dos chefes locais aos candidatos oficiais estaduais e federais e, da parte das autoridades estaduais, liberdade ao chefe local governista. Isso foi possível porque a República, ao garantir o voto a amplas parcelas da população analfabeta e dependente dos coronéis locais, pôs essa população sob o controle desses chefes. Eles, embora rivalizassem entre si, sempre se associavam ao governo que estava no poder, garantindo a perpetuação da ordem imposta. Tal situação levou Leal (1975, p. 40) a conceituar o coronelismo como “[...] resultado da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada”.

Esse mesmo autor argumenta ainda que o fenômeno se estruturou na rarefação do poder público, cujo problema fundamental não estava na autonomia dos governos locais, mas na ausência dessa autonomia, sobretudo política e

financeira. Como a Constituição de 1891 havia construído um sistema que pôs os municípios à mercê dos estados, o controle da vida do município, concentrado na órbita estadual, ficava sob o domínio dos coronéis, que exigiam a não intervenção nas administrações locais, alimentando-se da ausência de autonomia política e financeira dos municípios. Juliato (2003, p. 63) concorda com esse raciocínio:

Enquanto se reduziu, a termo insignificante, a autonomia municipal, ausentes, na constituição de 1891, conceitos precisos sobre as funções político-administrativas locais e, com a imensa valorização dos Estados-membros, esses passaram a ver, nos Municípios, elementos de sua própria autonomia estadual, o que representou, na prática, a instrumentalização da vida municipal colocada ao serviço dos interesses oligárquicos remanescentes do Império que passaram a comandar os recém-criados Estados-membros.

Dessa forma, o coronelismo se alicerçou na existência do que Leal (1975) denominou *autonomia extralegal*, ou pacto concedido e negociado entre as autoridades eletivas estaduais (governadores), que precisavam das lideranças locais, os coronéis. Esses detentores do mando político em virtude do poder proporcionado pela posse da terra impunham aos eleitores seus candidatos aos governos dos estados. Enquanto tais discussões ocorriam e o fenômeno do coronelismo se alicerçava, em maior ou menor grau, nos municípios, a dinâmica da compartimentação local se dava conforme mostra a Tabela 5.

TABELA 6 - BRASIL: NÚMERO DE MUNICÍPIOS CRIADOS, POR ESTADO, ENTRE OS ANOS DE 1890 E 1930

ESTADOS	NÚMERO DE MUNICÍPIOS EXISTENTES	MUNICÍPIOS CRIADOS NO PERÍODO	TOTAL DE MUNICÍPIOS DO ESTADO	CRESCIMENTO (%) SOBRE O TOTAL
São Paulo	117	126	243	108
Minas Gerais	112	103	215	92
Bahia	95	42	137	44
Pernambuco	51	27	78	53
Rio Grande do Sul	55	25	80	45
Paraná	18	23	41	128
Piauí	22	22	44	100
Ceará	59	20	79	34
Maranhão	43	17	60	40
Santa Catarina	18	17	35	94
Espírito Santo	15	17	32	114
Goiás	29	14	43	48
Rio de Janeiro	36	13	49	36
Rio Grande do Norte	27	13	40	48
Mato Grosso	9	13	22	144
Amazonas	17	13	30	76
Paraíba	28	12	40	41
Pará	39	10	49	26
Sergipe	31	9	40	29
Acre	-	6	6	-
Alagoas	28	5	33	18
Total	849	547	1396	64

FONTE: elaborada por A. Cigolini (2009) com base na localização e no ano da criação dos municípios, conforme consta no mapa da malha municipal (digital) do IBGE (2007).

Nesse período, as emancipações ocorreram em todos os anos, e a média anual foi de aproximadamente 13 municípios. Com números bem acima dessa média destacam-se os anos de 1890 e 1891, logo após a proclamação da República, quando se criaram 77 e 36 municípios, respectivamente, sendo 19% do total dos municípios do período, e o ano de 1911, quando se criaram 48 municípios.

Em números absolutos, o Estado de São Paulo criou 126 e o de Minas Gerais 103 municípios, números que se destacam em relação às outras unidades federativas, perfazendo 45,7% do total. Segue-se a Bahia, que criou 42 municípios, Pernambuco com 27, o Rio Grande do Sul com 25 e o Paraná com 23.

Em termos relativos, isto é, o percentual de municípios criados sobre aqueles existentes, o Estado do Mato Grosso terminou o período com 144% de municípios a mais do que havia iniciado, seguido pelos estados do Paraná (128%), Espírito Santo (114%), Piauí (100%), São Paulo (108%), Santa Catarina (94%) e

Minas Gerais (92%). Do ponto de vista regional, o Sudeste foi a região que mais criou municípios, com 259. O Nordeste aparece em segundo lugar, com 167, seguido pelo Sul, com 65, pela Região Norte, com 29, e pelo Centro-Oeste, com 27. A espacialização dos municípios existentes, com destaque para os criados durante a República Velha, apresenta-se como no Mapa 7.



MAPA 7 - BRASIL: ESPACIALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NO ANO DE 1930, COM DESTAQUE PARA OS MUNICÍPIOS CRIADOS ENTRE 1890 E 1930

FONTE: elaborado por A. Cigolini (2009) com base na localização e no ano da criação dos municípios, conforme consta no mapa da malha municipal (digital) do IBGE (2007).

Observando-se a configuração da malha municipal do período, nota-se que:

- Na Região Sul, o Estado do Rio Grande do Sul mostra uma concentração de emancipações, em primeiro lugar na região nordeste e, em seguida, no centro oriental e ocidental. Na porção sul desse estado, ao longo da linha da fronteira, não se observou nenhuma nova emancipação, enquanto que no noroeste observaram-se apenas duas. Em Santa Catarina, os municípios foram criados de forma mais esparsa, tendo-se destacado mais o sul e o norte catarinense. No Paraná, houve a criação de uma mancha praticamente contínua de municípios no sudeste do estado e outra na porção nordeste, em que os municípios criados formam uma mancha contínua com aqueles criados no Estado de São Paulo.
- Na Região Sudeste do Brasil, o Estado de São Paulo gerou uma grande mancha contínua de municípios avançando na direção oeste, enquanto que em Minas Gerais houve uma dispersão maior em todo o território, à exceção de uma concentração observada no sul do estado, em continuidade à mancha criada em São Paulo. No Rio de Janeiro, das 13 unidades criadas, 8 formaram uma linha contínua que se iniciou no norte da atual região metropolitana, atravessando a região central até a região noroeste fluminense. No Espírito Santo, municípios foram criados quase que em continuidade em toda a porção sul e central do estado, permanecendo a região ao norte com poucas dessas unidades.
- No Nordeste, pode-se observar uma relativa dispersão. Contudo, desde o centro-sul baiano, em toda a porção leste do Nordeste, até o Rio Grande do Norte foi criada uma mancha mais densa de municípios. No interior as unidades criadas eram mais escassas, à exceção do Estado do Ceará, onde foram criados municípios em todo território. As maiores áreas contínuas sem municipalidades continuavam sendo o sudoeste piauiense e o oeste maranhense, embora o Estado do Maranhão tenha apresentado uma expressiva mancha de novos municípios na sua porção Norte.
- No Centro-Oeste, o sul do atual Mato Grosso do Sul, bem como a região pantaneira e o leste goiano, foi onde se concentrou a criação de municípios. Na porção que corresponde ao atual Estado de Tocantins não foi criada nenhuma dessas unidades e em toda a área que corresponde ao atual Mato Grosso foram criadas apenas três municípios.
- No Norte, o Pará apresentou novas unidades dispersas pelo território. Na Amazônia, foram criados novos municípios também dispersos, que, no conjunto,

mostram uma interiorização dessas unidades de governo. Nas áreas que correspondem aos atuais estados Roraima e Rondônia foram criados um e dois municípios, respectivamente. No Acre, que havia sido anexado ao Brasil, foram criados os primeiros municípios daquele estado.

No conjunto do território nacional, observa-se que a criação de municípios ocorreu predominantemente em áreas com certo adensamento dessas unidades, ou como continuação dessas. Nota-se que houve o distanciamento da linha de costa, sendo poucos os municípios criados no litoral, mas não foi alterado o padrão geral, que é o adensamento municipal no sentido leste-oeste, já observado nos períodos anteriores, acompanhando a intensificação do uso e ocupação do território. A diferença desse padrão parece ser a estabilização da criação de municípios em toda a porção sul do Rio Grande do Sul e a interiorização acentuada na Região Norte. Chama atenção, igualmente, a institucionalização do território acreano recém-incorporado, numa prática semelhante àquelas engendradas no período colonial, quando o avanço português fazia progredir, de forma sistemática, a compartimentação do território.

Os estudos existentes sobre a criação de municípios nesse período associam o fenômeno à ocupação do território. É o caso de Silva Neto (1998), que, ao investigar a evolução do território paulista, argumenta que nas primeiras décadas do século XX ocorreram desmembramentos municipais em decorrência da lenta mas gradual urbanização, resultante da expansão da cafeicultura e da rede ferroviária. Siqueira (2003) traz mais detalhes sobre a dinâmica da ocupação do denominado *Oeste Pioneiro* paulista, mostrando que a criação de municípios se associava à expansão populacional e econômica vinculada a uma dinâmica de fronteira agrícola.

O estudo de Lima (2000) para o Estado do Espírito Santo, onde as emancipações se concentraram no sul, também vinculou o fenômeno com o incremento populacional, sobretudo oriundo da imigração, ocorrido nas décadas anteriores, em frentes de expansão ligadas ao café. A compartimentação daquela porção do estado ocorreu, para ela, pela existência de muitos pequenos núcleos com características urbanas.

Noronha (1997) diz que a grande maioria dos municípios criados no Rio de Janeiro localizava-se na área que, desde o século XIX, apresentava intensa produção cafeeira. O estudo de Cigolini (1999) mostrou que os municípios criados

no Paraná durante a República Velha estavam associados à dinâmica de ocupação do território pelo café, ao norte, no limite com São Paulo, e à instalação de núcleos de colonização estrangeira na região sudeste do estado, onde a mancha contínua de novos municípios tem origem daqueles núcleos de imigrantes. No Rio Grande do Sul, a rede de cidades formadas ao norte decorreu, segundo Neves (1990), do processo de imigração estrangeira iniciado durante o Império, quando os imigrantes ocuparam áreas *marginais* ao processo econômico dominante, que se concentrava no sul do estado. Os núcleos formados por esses imigrantes se desenvolveram e se emanciparam a partir do fim do século XIX.

Tais exemplos denotam que a criação de municípios foi amplamente associada à dinâmica de ocupação do território. Isso mostra que a *formação da densidade* requer a criação de territórios, não se tratando então apenas do território como espaço econômico ou de poder, mas de um espaço que abrange simultaneamente todos os aspectos que resultam da existência de agrupamentos humanos.

6.3.2 Período Vargas: o governo central no domínio do local e a criação de municípios

Carone (1978b) descreve os conflitos e a instabilidade política que caracterizava a República Velha, bem como a sucessão dos fatos que culminaram na Revolução de 1930. Na análise do autor, até ano de 1930, o poder político estava preponderantemente nas mãos das classes agrárias, que tinham domínio “[...] total e ascendente, passando dos órgãos municipais aos do Estado, deste ao plano federal”. (1976, p. 43). A Revolução de 30 teria sido justamente a quebra desse sistema de domínio amplamente baseado nos poderes locais e estaduais dos fazendeiros e na preponderância dos grandes estados, em especial São Paulo e Minas Gerais, sobre os pequenos. Leal (1997) diz que a Revolução gerou um sistema rigorosamente hierarquizado, cujo objetivo era desmontar a máquina política da República Velha, pois o novo sistema associou a autonomia política existente na República Velha à insolvência e ingerência.

Gomes (1977, p. 80) observa que, entre 1930 e 1945, “O Estado forte e altamente centralizado iria absorvendo o sistema decisório, desestruturando suas bases regionais, num esforço de nacionalização das decisões estratégicas do ponto

de vista do funcionamento global da economia”. Essa foi a principal característica daquele período, segundo o citado autor, pois o fortalecimento do poder executivo era condição para restaurar a autoridade nacional contra as tendências da política da República Velha, consideradas privatistas e localistas. Vargas (1938) pregou a liberdade de ação do Estado como forma de se contrapor às influências desagregadoras representadas pelos particularismos de ordem local que ameaçariam a soberania nacional. Assim, ao contrário do período anterior, quando os municípios eram controlados pelos coronéis locais em estreita articulação política com os governadores dos estados, no período Vargas os municípios passaram a ser controlados pelo Governo Central.

Carone (1974; 1976) dividiu o período Vargas em dois, um entre 1930-1937 e outro entre 1937-1945. Para ele, essa divisão permite compreender melhor o processo ocorrido com a Revolução de 1930 e os desdobramentos desta para a ordem vigente, pois em cada um deles havia diferentes concepções que determinaram a ação política do Estado e atingiram diretamente os municípios. Tais concepções podem ser observadas nas constituições, que nesse curto período de tempo foram duas: uma em 1934 e outra em 1937.

A Revolução de 1930 dissolveu os poderes judiciários dos municípios, e os prefeitos passaram a ser nomeados pelos interventores. Criaram-se mecanismos de fiscalização mais acentuados, com tendência à centralização financeira. Entretanto, a Constituição de 1934 determinou que os municípios fossem organizados de forma que lhes ficasse assegurada a autonomia no seu peculiar interesse. O papel do Estado federado na organização dos municípios foi, em parte, retirado, pois a constituição estabeleceu a eletividade dos prefeitos e vereadores, ampliou a renda pela definição dos impostos de arrecadação própria dos municípios, normatizou os fatos que poderiam levar à intervenção do Estado no município, além de ampliar a capacidade arrecadatória local e definir transferências de recursos das outras esferas. Entretanto, instituiu a assistência técnica e a fiscalização administrativa e financeira dos Estados sobre os municípios, o que, na prática, reduziu o escopo da autonomia, situação que levou Leal (1997) a afirmar que, através da criação dos departamentos de municipalidades, houve nova tutela sobre os municípios.

Dessa forma, a Constituição de 1934 teria sido paradoxal, pois de um lado queria autonomia, mas por outro impôs a tutela pela instituição dos departamentos. Para Montoro (1975) essa constituição havia deixado mais explícita a autonomia,

mas o problema, segundo ele, foi que a experiência durou pouco. Praticamente não houve tempo sequer de aprovar as legislações estaduais e colocá-las em prática quando da mudança política de 1937, inaugurando um novo regime, que, para Gomes (1977, p. 79), fundamentou-se pela reestruturação estatal num “[...] esquema de poder caracterizado por um Estado forte, centralizado e apartidário”. Esse esquema, para a autora, exigiu um esforço de centralização político-administrativa que se manifestou na montagem de um complexo quadro jurídico-institucional. Nesse quadro se estabeleceram novos padrões de governo e criaram-se mecanismos para maior interferência do Estado na vida social, tendo como consequência o esvaziamento do poder regional pelo fortalecimento do poder central, que, reduzindo a autonomia estadual, reduziu também os focos de tensão que interferiam no poder decisório.

Como resultado, a Constituição de 1937, segundo Leal (1997), foi mais coerente porque era inequivocadamente antimunicipalista. Houve a supressão da eletividade e o controle rígido vertical sobre as municipalidades, com a criação de uma série de mecanismos, como as interventorias e o Departamento Administrativo, que pôs sob o controle central toda a engrenagem estadual e municipal. Sobre isso diz Carone (1976, p. 163):

Se a construção do sistema ideal está ligada às realizações econômicas e administrativas, e se é preciso destruir toda uma tradição política passada, o Estado Novo, por sua vez, é obrigado a criar toda uma nova sistemática que, do ponto de vista político, é a idealização de uma escala de valores e obrigações que começa com a imposição da Autoridade do chefe da Nação e acaba, em última escala, no Povo.

Assim, a estrutura de governo foi montada numa escala político-administrativa de subordinação, cuja característica era a centralização política com descentralização administrativa, não sendo os governos locais entendidos como unidades políticas. Os interventores tinham o poder de nomear e demitir prefeitos, bem como controlar sua ação administrativa, num esquema bastante semelhante ao que havia durante o período imperial, pois atos da administração local dependiam de autorização prévia e sobre eles cabiam recursos aos governos estaduais, também nomeados (JULIATO, 2003). Entretanto, Duarte (1942) procura resgatar a história do município no Brasil, justamente para defender o sistema montado no período Vargas. Diz que a organização municipal foi um dos pontos mais controvertidos em

todas as formações constitucionais do Brasil. O problema municipalista teria tido, segundo ele, cinco fases: a Colônia, o Império, a República de 1889, a República de 1930 e o Estado Novo.

Na Colônia, o município não havia passado de uma cópia do município português, com uma vida artificial, sem interesse, segundo ele, pelos reais problemas locais. Naquele período, diz, “O direito da autonomia municipal, aqui no Brasil, nunca foi conquistado, nunca foi defendido, nunca existiu”. (1942, p. 57). No Império, quando se iniciam os debates sobre o papel dessa unidade de governo, o município, para ele, era somente uma entidade administrativa, controlada por políticos que serviam ao interesse ora de um grupo, ora de outro, sem existir a experiência do autogoverno. Na República, houve o confronto entre as correntes autonomistas, que propugnavam por maior liberdade municipal e aquelas que propunham maior controle sobre o governo local. O resultado foi o predomínio da corrente autonomista, mas o conceito de autonomia local e de interesse peculiar nunca ficou claro, e ambos serviam ao comando “[...] dos chefes de partido, dos tiranetes regionais ou dos cabos eleitorais”. (DUARTE, 1942, p. 15). A autonomia existente entre 1889 e 1930 não teria passado de uma *abstração teórica*:

A trajetória do municipalismo no Brasil demonstra que as curvas ascendentes das realizações e do progresso coincidem sempre com as descendentes da autonomia e da intensa vida política, revelando que o regime adequado é o da descentralização administrativa sob controle, conjugado com a centralização política. (DUARTE, 1942, p. 215).

Dessa concepção histórica resulta a defesa da organização municipal proposta a partir de 1930, quando as ações locais teriam sido melhor definidas e fiscalizadas, estabelecendo-se a noção de responsabilidade para os governos locais. Em 1937, com o Estado Novo, o município teria encontrado sua melhor fórmula, como entidade administrativa controlada pelo poder central, sem nenhuma confusão entre autonomia e atuação política. O controle exercido pelo governo central, nomeando os governos municipais, fiscalizando-os e orientando suas ações, através dos departamentos administrativos, ajustou o município à realidade nacional, integrando-o às ações do governo central, à necessidade popular e à ordem pública (DUARTE, 1942). Entretanto, apesar das novas estruturas políticas e administrativas montadas no período em questão, Carone mostra que engrenagens semelhantes às da Primeira República persistiram:

[...] a nomeação de um interventor estranho às forças existentes é uma das maneiras políticas de Getúlio Vargas impor a presença federal nos Estados. O novo interventor não tem compromissos com as oligarquias locais, mas vai se ver envolvido por elas e, apesar da relativa independência, sua política não se livra das pressões existentes. (1976, p. 146)

Dessa forma, embora enfraquecido, o sistema coronelístico permanece, pois, apesar das intervenções, “[...] influências, jogo de interesses, empreguismo, força, favores, dependência e toda a trama de relações sociais, políticas familiares persistem”. (CARONE, 1976, p. 155). A persistência desses sistemas políticos tradicionais, apesar da aparente mudança de regime, não foi novidade, pois Holanda já havia argumentado sobre a manutenção do poder oligárquico quando da passagem do Império para a República. “Toda a ordem administrativa do país, durante o Império e mesmo depois, já no regime republicano, há de comportar, por isso, elementos estreitamente vinculados ao velho sistema senhorial”. (1989, p 57). Isso mostra que, entre um período e outro, embora novas fórmulas legais de ordenamento do Estado fossem sendo estabelecidas, o quadro de relações dos sucessivos sistemas manteve, com intensidade diferenciada, o poder das oligarquias. Apesar de tais discussões, no Período Vargas foram criados novos municípios, conforme indicado na Tabela 7.

TABELA 7 - BRASIL: NÚMERO DE MUNICÍPIOS CRIADOS, POR ESTADO, ENTRE OS ANOS DE 1931 E 1945

ESTADOS	NÚMERO DE MUNICÍPIOS EXISTENTES	MUNICÍPIOS CRIADOS NO PERÍODO	TOTAL DE MUNICÍPIOS	CRESCIMENTO (%) SOBRE O TOTAL
Minas Gerais	215	101	316	47
São Paulo	243	63	306	26
Goiás	43	13	56	30
Bahia	137	13	150	11
Paraná	41	12	53	29
Rio Grande do Sul	80	12	92	15
Santa Catarina	35	9	44	26
Pará	48	8	56	16
Pernambuco	78	7	85	9
Mato Grosso	22	6	29	27
Rio de Janeiro	49	5	54	10
Maranhão	61	4	65	7
Piauí	44	3	47	7
Espírito Santo	32	2	34	6
Amapá	1	1	2	---
Rio Grande do Norte	40	2	42	5
Sergipe	40	2	42	5
Paraíba	40	1	41	2
Acre	6	1	7	16
Rondônia	2	0	2	0
Alagoas	33	0	33	0
Amazonas	26	0	26	0
Ceará	79	0	79	0
Roraima	1	0	1	0
Total	1396	266	1662	19

FONTE: elaborada por A. Cigolini (2009) com base na localização e no ano da criação dos municípios, conforme consta no mapa da malha municipal (digital) do IBGE (2007).

No decorrer desse período, excetuando-se os anos de 1940 e 1941, em todos os outros anos foram criados municípios. Embora tenha sido um período de centralização e controle político, foram criados 18 municípios por ano, média maior do que o período anterior (13 por ano), quando o município era usado como base política de sustentação do regime coronelista.

Destaca-se como recordista o ano de 1938, quando, imediatamente após a publicação da constituição antimunicipalista, foram criados 85 municípios, ou seja, praticamente 32% do total do período. Em seguida aparecem os anos de 1943, com 57, 1944, com 43, e 1935, com 24 municípios respectivamente.

Em termos relativos, isto é, o percentual de municípios criados sobre aqueles existentes, o Estado de Minas Gerais terminou o período com 47% de

municípios a mais do que havia iniciado, seguido pelos estados de Goiás (30%), Paraná (29%), Mato Grosso (27%), São Paulo e Santa Catarina (55%). Em números absolutos, o Estado de Minas Gerais criou 101 e São Paulo criou 63 municípios, destacando-se muito das outras unidades federativas em número de municípios criados. Em seguida estão Goiás (13), Bahia (13), Paraná (12) e Rio Grande do Sul (12).

Do ponto de vista regional, o Sudeste foi a região que mais criou municípios, com 171, perfazendo 64% de todas as unidades criadas no período. O Sul aparece em segundo, com 33, seguido pelo Nordeste, com 32, Centro-Oeste, com 19, e Norte, com 10 emancipações.

Entretanto, sobre o número de municípios criados no governo Vargas cabe um alerta. Consta nos dados do IBGE que naquele período foram criados 376 municípios. No presente estudo, o número de emancipações identificadas foi de 266. Isso porque uma análise mais detalhada nos anos da criação revela que muitos municípios supostamente criados nos períodos colonial, imperial e na República Velha são atribuídos ao governo Vargas. Ocorre que no ano de 1931 foram extintos mais de uma centena de municípios, especialmente em estados como Maranhão, Pará, Ceará, Piauí e Goiás. Entretanto, nos anos imediatamente posteriores à extinção, essas localidades foram sendo restituídas a sua condição de município. No ano de criação que consta no mapa da divisão política do IBGE aparece o ano da recriação da unidade, fazendo parecer que o município havia surgido no quadro territorial naquele período.

Como esses municípios figuravam na malha municipal até 1931 e continuaram a figurar em 1945, quando chegou ao fim o período Vargas, a periodização feita com base no ano do início e do fim desse governo não capta o movimento de extinção/recriação dos municípios, não podendo, portanto ser considerado. Desse modo, até mesmo trabalhos que resgatam a criação de municípios como estatística, a exemplo de Siqueira (2003), quando afirma que houve 376 emancipações no período Vargas, incorrem no equívoco de aumentar o número de municípios criados nesse período e diminuir o número daqueles criados nos períodos anteriores. Para o presente estudo, tais municípios são considerados no período original da sua criação. A espacialização dos municípios existentes até então, com destaque para os criados durante o período Vargas apresentou-se como no Mapa 8.



MAPA 8 - BRASIL: ESPACIALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NO ANO DE 1945, COM DESTAQUE PARA OS MUNICÍPIOS CRIADOS ENTRE 1931 E 1945.

FONTE: elaborado por A. Cigolini (2009) com base na localização e no ano da criação dos municípios, conforme consta no mapa da malha municipal (digital) do IBGE (2007).

Observando-se a configuração da malha municipal do período, nota-se que:

- no Sul, o Estado do Rio Grande do Sul permaneceu com toda a malha municipal da porção sul – região fronteira – estável, enquanto no restante do estado municípios foram criados de forma esparsa, havendo, entretanto, um rápido incremento do número dessas unidades na porção noroeste do estado. Em Santa Catarina, alguns municípios foram criados no vale do Itajaí e na área central do estado, permanecendo o oeste praticamente vazio de governos locais. No

Paraná, formou-se uma malha de novos municípios no norte do estado, em continuidade àquela criada no período anterior. De modo geral, em toda a Região Sul observa-se que a tendência de criação de municípios foi semelhante ao período antecedente, sendo estes criados de forma esparsa pelo território;

- no Sudeste, Minas Gerais também reforça a tendência anterior, com um adensamento de novos municípios nas regiões onde já havia certa densidade dessas unidades, continuando a porção norte/noroeste com poucos municípios. Em São Paulo, o processo de expansão de municipalidades no sentido leste-oeste persiste, havendo uma nítida concentração de novas unidades nas regiões de ocupação recente em relação ao período, em detrimento das áreas de ocupação mais antiga. O Rio de Janeiro e o Espírito Santo criaram poucas unidades e, igualmente, de forma dispersa. Este último estado persiste com toda a porção norte vazia de municipalidades;
- em todo o Nordeste, poucos municípios foram criados, e a região permanece com a mesma configuração observada no período anterior.
- no Centro-Oeste, o Mato Grosso apresentou uma dinâmica espacial bastante semelhante ao período anterior, criando essas unidades onde é o atual Mato Grosso do Sul e também no sul do atual Estado do Mato Grosso. Ainda nesse estado, apareceu um município na sua porção norte, onde até então não havia nenhum. O Estado de Goiás também mostrou uma dinâmica espacial semelhante ao período anterior, criando municípios no sul e no centro goiano, em detrimento da sua porção norte, que persistia com poucas municipalidades;
- no Norte, o Estado do Pará criou municípios de forma contínua na atual Região Metropolitana de Belém. No Acre foi criado um município, assim como no Amapá. Nos outros estados não ocorreu nenhuma emancipação. Nem mesmo nos territórios de Rondônia e Roraima, criados pelo próprio governo Vargas, houve criação de novos municípios. Cabe esclarecer, entretanto, que os dois municípios existentes em Rondônia, bem como aquele de Roraima, foram criados no período anterior (República Velha) em seus estados originais, tendo sido transferidos para os novos territórios, e não criados, em 1943, como consta no mapa do IBGE (2007).

No conjunto do território nacional, observa-se que a criação de municípios prossegue numa dinâmica bastante semelhante ao período anterior,

predominantemente em áreas com certo adensamento dessas unidades, ou como continuação dessas, isto é, nas áreas já incorporadas à dinâmica econômica, bem como naquelas que podem ser denominadas de fronteiras de expansão, que, à medida que são incorporadas, vão criando municípios. Exceção a essa regra é o Nordeste, região em que o fenômeno do coronelismo, combatido pelo governo Vargas, era mais forte e mais visível do que no restante do país. Naquela região, em nenhum período anterior o número de criação de municípios havia sido tão reduzido.

Siqueira (2003), ao estudar a criação de municípios em São Paulo, comenta que no período Vargas houve continuidade do processo de expansão territorial, não mais somente pelo café, como também pelo cultivo do algodão e gêneros alimentícios. Desse modo, as regiões que mais emanciparam foram as de Marília, Araçatuba, Presidente Prudente e São José do Rio Preto, que ainda não haviam sido compartimentadas e, desde a década de 20, estavam passando por intenso fluxo migratório. No norte do Paraná, segundo Cigolini (1999), a dinâmica foi bastante semelhante à de São Paulo, pois o povoamento se alastrou devido à expansão do cultivo do café, exatamente como continuidade às áreas ocupadas e compartimentadas no período anterior.

Essa dinâmica, da divisão em continuidade a espaços já compartimentados, fez persistir no território nacional uma grande área, desde o sul do Pará, praticamente todo o atual Estado do Tocantins, Mato Grosso e Rondônia, com municipalidades escassas, evidenciando uma ocupação também escassa. Contudo, essa área parece formar uma espécie de centro gravitacional, atraindo para si, a atenção estatal, representada no período Vargas pelo projeto Marcha para o Oeste.

Ainda, embora de forma lenta e gradual, as municipalidades continuam se distanciando da linha de costa e também da calha do rio Amazonas, características seculares da configuração da malha municipal brasileira. Nota-se que, seja em antigas ou novas densidades, mesmo com rigidez e centralização política, o território prosseguiu sendo recortado em unidades políticas locais, o que leva a questionar a relação entre criação de municípios, descentralização política e democracia.

6.3.3 A República Nova: autonomia política e financeira e a criação de municípios

Em contraposição ao regime centralizador do Período Vargas, a constituição promulgada no ano de 1946 não somente instituiu a autonomia municipal, como a ampliou de forma nunca antes vista. O conceito de peculiar interesse municipal foi resgatado e detalhado, deixando de ser uma noção imprecisa, pois se associou o conceito com a administração local própria, no que se referia à decretação e arrecadação dos tributos de competência local, à liberdade de aplicação financeira e à organização de todos os serviços públicos locais. Além disso, a constituição garantiu a eleição dos prefeitos, estabelecendo uma noção comum entre autonomia administrativa e autonomia política. Instituiu também o mecanismo de participação na arrecadação da União e dos estados, que originou o FPM.

Outra conquista foi a possibilidade de o município buscar auxílio no Supremo Tribunal Federal caso as leis estaduais ferissem a autonomia municipal. A regra era a não intervenção nos municípios, que só podia ocorrer nos casos expressamente definidos pela constituição. Desse modo, estabeleceu-se com maior precisão como deveria ser a relação entre governos estaduais e municipais. Segundo Montoro (1975), isso foi possível porque os municipalistas, em grande número naquela Assembleia Constituinte, reclamaram maiores garantias para o exercício da autonomia conferida aos governos locais.

Não existem muitos debates a respeito da posição do município no ordenamento jurídico brasileiro naquele período, parecendo que a autonomia conquistada por essa unidade de governo encontrara então certo nível de consenso. A Tabela 8 revela o número de municípios criados durante esse período de autonomia dos governos locais.

TABELA 8 - BRASIL: NÚMERO DE MUNICÍPIOS CRIADOS, POR ESTADO, ENTRE OS ANOS DE 1946 E 1964

ESTADOS	NÚMERO DE MUNICÍPIOS EXISTENTES	MUNICÍPIOS CRIADOS NO PERÍODO	TOTAL DE MUNICÍPIOS	CRESCIMENTO (%) SOBRE O TOTAL
Minas Gerais	316	401	717	127
São Paulo	306	265	571	87
Paraná	53	221	274	417
Bahia	150	184	334	123
Santa Catarina	44	149	193	339
Paraíba	41	125	166	304
Goiás	56	164	220	293
Rio Grande do Sul	92	109	201	118
Rio Grande do Norte	42	108	150	257
Pernambuco	85	80	165	94
Piauí	47	67	114	143
Maranhão	65	62	127	95
Ceará	79	62	141	78
Alagoas	33	61	94	185
Mato Grosso	29	55	84	190
Sergipe	42	32	74	76
Pará	57	25	82	44
Espírito Santo	34	20	54	59
Amazonas	25	16	41	64
Rio de Janeiro	54	11	65	20
Amapá	2	2	4	100
Roraima	1	1	2	100
Rondônia	4	0	4	0
Acre	7	0	7	0
Total	1662	2221	3883	134

FONTE: elaborado por A. Cigolini (2009) com base na localização e no ano da criação dos municípios, conforme consta no mapa da malha municipal (digital) do IBGE (2007).

No decorrer desse período, excetuando-se os anos de 1950 e 1956, quando não foi criado nenhum município, foi acrescentado à malha existente um total de 2221 novos municípios, ou uma média de 117,20 por ano, muito superior aos períodos anteriores (média de 18 de 1931 a 1945 e de 13 por ano de 1890 a 1930). Ao final desse período, a própria malha brasileira havia sofrido um acréscimo de 134% sobre o total dos municípios existentes anteriormente.

Houve, entretanto, um enorme desequilíbrio entre o número de municípios criados a cada ano. Em alguns deles, como é o caso do ano de 1947, foi criado um único município e, no outro extremo, no ano de 1962, foram criados 430 municípios. Além desse, destacam-se, com mais de 100 municípios criados, os anos de 1953 (315), 1963 (246), 1961 (208), 1948 (183), 1958 (156), 1959 (151) e 1964 (134) municípios, respectivamente. Não se observa nenhuma regularidade nas

emancipações, que aumentam e diminuem de forma, a princípio, aleatória. Em números absolutos, novamente o Estado de Minas Gerais criou 401 e São Paulo criou 265 municípios, destacando-se muito das outras unidades federativas. O Estado do Paraná também se destacou, criando 221 dessas unidades. Em seguida aparece a Bahia (184), Santa Catarina (149), Paraíba (126), Goiás (123), Rio Grande do Sul (109) e Rio Grande do Norte (108), com mais de 100 municípios criados. Em termos relativos, isto é, o percentual de municípios criados sobre o total existente anteriormente, o Estado do Paraná terminou o período com 417% municípios a mais do que havia iniciado, seguido pelos estados de Santa Catarina (339%), Paraíba (304%), Goiás (293%), Rio Grande do Norte (257%), Mato Grosso (190%) e Alagoas (185%).

Em relação ao período anterior, Minas Gerais e São Paulo continuam como estados recordistas na criação de municípios. Os estados do Paraná e Bahia também ocuparam posição de destaque. Santa Catarina e Paraíba, que não haviam figurado como estados com alto número de emancipações, apareceram nesse período entre os cinco primeiros.

Do ponto de vista regional, o Nordeste foi a região que mais criou municípios, com 781. O Sudeste aparece em segundo, com 697, seguido pelo Sul, com 479, o Centro-Oeste, com 178, e a região Norte, com 86 municípios criados. A espacialização dos municípios existentes até então, com destaque para os criados durante o período da República Nova, apresenta-se como no Mapa 9.



MAPA 9 - BRASIL: ESPACIALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NO ANO DE 1964, COM DESTAQUE PARA OS MUNICÍPIOS CRIADOS ENTRE 1945 E 1964

FONTE: elaborado por A. Cigolini (2009) com base na localização e no ano da criação dos municípios, conforme consta no mapa da malha municipal (digital) do IBGE (2007).

Observando-se a localização dos municípios do período, nota-se que:

- no Sul do Brasil, toda a porção central e noroeste rio-grandense passou por uma intensa compartimentação do território, continuando estável toda a porção sul daquele estado. Em Santa Catarina, à exceção da região serrana, todo o estado criou municípios de forma praticamente contínua, desde o litoral, no leste, até o extremo oeste. No Paraná, embora tenham sido criados alguns municípios no

primeiro e no segundo planaltos, foi no sudoeste, oeste e norte que o fenômeno apresentou intensidade impressionante. O norte, por exemplo, que até então permanecia com raras municipalidades, foi completamente compartimentado;

- no Sudeste, o Estado de São Paulo criou municípios esparsos por todo o seu território, à exceção da porção noroeste e da região de Presidente Prudente, últimas regiões pouco compartimentadas do estado, onde houve a geração de uma malha contínua de municípios. O Estado de Minas Gerais criou municípios por todo o território, formando manchas contíguas umas às outras, à exceção do Triângulo Mineiro, noroeste e norte, onde as unidades foram criadas de forma mais esparsa. No Rio de Janeiro, os municípios criados concentraram-se basicamente na área metropolitana e no noroeste fluminense, enquanto que no Espírito Santo, muito embora se tenham criado municípios na parte sul do estado, foi na porção norte, que ainda não havia passado por processos de compartimentação, que os municípios novos formaram uma mancha contínua;
- no Nordeste, todos os estados criaram elevado número de municípios, chamando atenção Sergipe, Paraíba e Rio Grande do Norte, nos quais toda a extensão do território foi praticamente compartimentada. A Bahia só não criou municípios no Vale do São Francisco, área que havia passado por um processo maior de compartimentação durante o Império. Em todo o território, foram criados muitos municípios, especialmente na região sul baiana, onde se formaram vastas manchas contíguas de municípios novos. Os estados do Ceará e de Pernambuco criaram municípios de forma mais esparsa por todo o território, enquanto Piauí e Maranhão apresentam ora manchas contíguas, ora manchas esparsas de novos municípios;
- no Norte, o fenômeno foi bastante diferenciado entre os estados. O Pará gerou muitos municípios, mas apenas na sua porção leste, enquanto estados como Amapá e Rondônia geraram apenas dois e um município respectivamente, e os estados de Rondônia e Acre não criaram nenhum. O Estado do Amazonas, entretanto, apresentou novos municípios por todo o seu território, mas num padrão relativamente novo, que é o distanciamento da calha do Amazonas, porção que havia passado por maior processo de compartimentação em períodos anteriores;
- no Centro-Oeste, o Estado de Goiás passou por um processo de compartimentação de norte a sul do território, tendo criado municípios tanto na

área que corresponde ao atual Estado de Goiás, como em toda a porção que é o atual Estado de Tocantins. No Estado do Mato Grosso, houve um intenso processo de compartimentação na porção sul do estado, onde viria a ser constituído o Estado do Mato Grosso do Sul. Na área que hoje constitui o Estado do Mato Grosso, a compartimentação mais intensa ocorreu apenas na porção sudeste, ficando a maior parte do estado com poucos municípios novos, constituindo-se a maior área contínua do Brasil vazia dessas compartimentações.

Municípios foram criados quase que continuamente pelo território desde o norte do Rio Grande do Sul, seguindo em direção geral norte, passando pelo sul do Mato Grosso, pelo Estado de Goiás até o litoral no Maranhão. A grande maioria foi criada a leste do roteiro ora descrito, evidenciando uma densificação em áreas já institucionalizadas em períodos anteriores. O padrão de criação de municípios, portanto, persistiu da forma como vinha acontecendo, isto é, adensando nas áreas já institucionalizadas, com a criação de unidades cada vez menores, ou avançando em continuidade às áreas já adensadas, à medida que a fronteira de ocupação também se alastrava.

No Espírito Santo, a inversão da tendência observada até então, quando as emancipações ocorriam basicamente no sul, é explicada por Becker, que confirma a existência de duas fases bem nítidas na ocupação daquele estado. “Entre 1938 e 1960, graças à madeira e ao café, o Norte foi nitidamente uma fronteira agrícola.” (1973, p. 47). A expansão territorial ocorrida em virtude desses novos fluxos propiciou o aumento populacional e a ocupação efetiva da região. Para Palmer Lima (2000), os municípios surgidos no norte do Espírito Santo foram originários de dois fatores: o primeiro, responsável por um maior número de emancipações, estaria ligado justamente ao desenvolvimento econômico local e ao crescimento urbano, que exigiu o desmembramento, já que os municípios que lá existiam eram de grande extensão territorial e suas sedes ficavam distantes dos núcleos; o segundo, decorrente do primeiro, diria respeito a uma causa geopolítica, pois a ocupação gerou uma área em disputa com o Estado de Minas Gerais. Os dois estados, Espírito Santo e Minas Gerais, criaram municípios com o intuito de pleitear a posse sobre as terras em disputa, utilizando-se “[...] de uma das antigas formas de garantir o domínio sobre os territórios instalando governos municipais fiéis aos governos estaduais”. (2000, p. 79).

Siqueira associa as emancipações ocorridas em São Paulo à continuidade do processo migratório: “[...] as regiões em que o processo emancipatório foi mais intenso, em termos absolutos ou proporcionais, são aquelas em que o saldo migratório apresentou-se como positivo nos períodos de 1920-1950 e 1950-1970, independente de ser um movimento crescente ou decrescente”. (2003, p. 95). Conclui que, em São Paulo, a criação de municípios foi fruto do desenvolvimento e ocupação territorial, relacionada a elevadas taxas de crescimento populacional.

No Paraná, Cigolini (1999) mostra que, igualmente, a compartimentação do território ocorreu em função da expansão sobre áreas novas. Desde o final da década de 30, o governo daquele estado havia passado a agir como loteador das terras devolutas que ainda lhe pertenciam, abrindo novas frentes de colonização, o que levou à compartimentação da região noroeste. Na região oeste foram fundados diversos núcleos coloniais, que imediatamente geraram novos municípios. No norte central, companhias privadas adquiriram extensas áreas e fundaram núcleos urbanos, que se emanciparam. No sudoeste, a colonização gaúcha ocorrida durante as décadas de 40 e 50 promoveu um significativo aumento populacional e expandiu as atividades econômicas, o que resultou na criação de dezenas de novos municípios. A rapidez com que o território foi compartimentado chamou a atenção de Becker: “[...] em São Paulo e no Paraná, as cidades surgiram da noite para o dia [...]”. (1973, p. 49).

No Estado do Maranhão, segundo Ayres (2001), as emancipações que ocorreram a partir da segunda metade do século 20 teriam como primeira razão a superação do transporte ferroviário em relação à navegação fluvial, que teria permitido melhor acesso ao sertão, incentivando o povoamento de todas as regiões do estado. Em decorrência, como segunda razão, houve a expansão agrícola para áreas que estavam à margem dos processos de desenvolvimento, tendo provocado crescimento populacional e urbanização, o que teria levado às emancipações.

No Mato Grosso, Rivera e Motta Pinto (2004) dizem que as emancipações, mesmo sendo consideradas poucas para o estado, foram decorrentes das políticas de ocupação implantadas desde a década de 40, como a Marcha para o Oeste, implementada no governo Getúlio Vargas. Tais políticas, que tinham a intenção de ocupar o espaço, fazendo coincidir a posse efetiva e os limites do Brasil, mesmo com pouco impacto até fins da década de 60, tiveram como consequência a criação

de municípios. Ainda, no Centro-Oeste, Lucarelli, Innocencio e Fredrich (1989) informam que a fundação de Brasília também contribuiu para surgimento de núcleos urbanos, “[...] especialmente expressivos ao longo das principais rodovias de penetração”. (1989, p. 126). Para tais autores:

Foram profundas as repercussões na vasta região interiorana provocadas pela implantação de Brasília. Toda uma paisagem até então pouco povoada ou mesmo desabitada assistiu ao florescimento de novos aglomerados urbanos e a revitalização de pequenos núcleos antigos. E isso ocorreu, seja nas proximidades do Plano Piloto, seja em áreas mais distantes. (1989, p. 126).

Do ponto de vista geral, Brasileiro assim se refere às emancipações ocorridas no período:

[...] o governo municipal que deveria atender tanto às necessidades das zonas urbanas sob sua jurisdição quanto às das rurais, tem tendido a restringir sua ação à sede do município, fazendo com que os distritos pressionem por sua emancipação almejando atrair mais recursos e mais atenção das esferas superiores de governo. (1973, p. 19).

Mello vê especificamente no sistema de tributos adotado pela Constituição de 1946 uma das razões para as emancipações:

Uma causa da onda emancipacionista que se verifica no Brasil, a partir da década de 1940, está no sistema de tributos partilhados, o qual favorece, sobretudo, os municípios mais pobres, através do FPM. Quando foi introduzido pela Constituição de 1946, as cotas eram iguais para todos os municípios. Assim, os governos estaduais estimulavam a criação de novos municípios para atrair mais recursos do governo federal para seu estado. (1992, p. 26).

Para Santos, esse processo de compartimentação foi em decorrência da Constituição de 1946 que se caracteriza por ser:

[...] uma lei maior já em busca da modernidade, restauradora dos direitos dos Estados e amplificadora das prerrogativas municipais, agora amparadas por uma maior generosidade fiscal, com a redistribuição eqüitativa entre todos os municípios de uma parcela da arrecadação federal do imposto sobre a renda. É a esse estímulo que se deve a criação de centenas de novos municípios em todo o território nacional. Era, também, um novo pacto territorial, fortalecedor da vida local, e que iria durar cerca de dezoito anos. (1996b, p. 101-102).

Os exemplos citados mostram que Siqueira (2003), Cigolini (1999), Palmer Lima (2000), Ayres (2001) e Rivera e Motta Pinto (2004) têm interpretações semelhantes em relação ao processo emancipatório, associando-o à ocupação do território e às dinâmicas econômicas decorrentes. Mello (1992) e Brasileiro (1973) têm em comum a explicação de que as emancipações do período teriam sido influenciadas pelo sistema inovador de distribuição tributária recém-criado. Entretanto, Brasileiro (1973) associou as emancipações também à ausência de autonomia das vilas, enquanto que Santos (1996b) destaca as emancipações como resultantes da nova forma, mais complexa, de pensar o conjunto do território, e a própria redistribuição da renda como resultante desse olhar trazido pela Constituição de 1946. De todo modo, nota-se que o fenômeno começou a chamar a atenção e iniciou-se a busca para sua explicação.

6.3.4 Período militar: centralização, expansão e criação de municípios

A legislação decorrente do Golpe Militar do ano de 1964 inaugurou uma nova tendência de centralização do poder, em detrimento dos poderes locais e regionais. No período entre o Golpe de 64 e o ano de 1967, foi restrita a autonomia municipal e foi vetado o pagamento de remuneração aos vereadores, à exceção das cidades com mais de 100 mil habitantes. A Constituição de 1967 permitiu que os municípios se organizassem de acordo com as peculiaridades, especialmente em relação à aplicação das rendas e organização dos serviços locais, embora isso nunca tenha ocorrido. Restringiu, porém, a autonomia política, pela extensão das hipóteses em que poderiam ser nomeados os prefeitos, tendo atos posteriores determinado também a possibilidade de decretar o recesso das câmaras municipais e a nomeação do executivo local por interventores. Apesar disso, Juliato reconhece que

Embora não praticada a autonomia estadual nem municipal no período, um dos méritos da Emenda Constitucional n.º 01 de 1969 foi a inserção, no artigo 16, de disposição que prevê a fiscalização municipal como atribuição externa da Câmara e interna do próprio Poder Executivo Local, valorizando a atuação do Legislativo, modelo mantido pela Constituição de 1988. (2001, p. 91).

Alves (1986, p. 75), ao referir-se à situação do governo local durante o regime iniciado em 1964, afirma que o município viveu a pior fase de sua história, qualificando essa fase do ordenamento institucional brasileiro como “[...] verdadeiro arremedo de federalismo”, tamanho foi o controle vertical, do poder central, em relação ao poder local. A Tabela 9 revela o número de municípios criados durante esse período de centralização.

TABELA 9 - BRASIL: NÚMERO DE MUNICÍPIOS CRIADOS, POR ESTADO, ENTRE OS ANOS DE 1965 E 1985

ESTADOS	NÚMERO DE MUNICÍPIOS EXISTENTES	MUNICÍPIOS CRIADOS NO PERÍODO	TOTAL DE MUNICÍPIOS	CRESCIMENTO (%) SOBRE O TOTAL
Rio Grande do Sul	201	43	244	21
Paraná	274	35	310	13
Mato Grosso	35	25	60	71
Goiás	220	21	241	11
Amazonas	41	18	59	44
Mato Grosso do Sul	49	14	63	29
Rondônia	4	13	17	325
Santa Catarina	193	6	199	3
Roraima	2	6	8	300
Maranhão	127	5	132	4
Pará	82	5	87	6
Espírito Santo	54	5	59	9
Acre	7	5	12	71
Paraíba	166	4	170	2
Pernambuco	165	3	168	2
São Paulo	571	2	573	0,3
Bahia	334	2	336	0,6
Alagoas	94	2	96	2
Minas Gerais	717	1	718	0,1
Rio Grande do Norte	150	1	151	0,6
Piauí	114	1	115	0,9
Ceará	141	1	142	0,7
Sergipe	74	0	74	0
Rio de Janeiro	65	0	65	0
Amapá	4	0	4	0
Total	3883	218	4102	6

FONTE: elaborada por A. Cigolini (2009) com base na localização e no ano da criação dos municípios, conforme consta no mapa da divisão política do IBGE (2007).

No decorrer desse período foi criado um total de 219 municípios. Nos anos de 1969, 1970, 1971, 1974, 1975 e 1984, não foi criado nenhum município, perfazendo uma média aproximada de 11 por ano, a menor média anual, se comparada aos períodos anteriores (média de 13 municípios entre 1890-1930, 18 municípios entre 1931-1945 e 117,20 municípios entre 1945-1964).

Conforme citado acima, em alguns anos desse período não foram criados municípios, enquanto que, em outros, foi criado um número expressivo, como é o caso do ano de 1984, quando se criaram 48 (22% do total), e do ano de 1965 (16% do total), que juntos somam 38% dos municípios criados no período. Além desses, os anos em que mais se criaram municípios foram os de 1979 (23), 1981 (20), 1980 (19) e 1985 (18) municípios, respectivamente. Observa-se, portanto, que não há regularidade temporal nas emancipações.

Em números absolutos, foi o Estado do Rio Grande do Sul que mais criou municípios, com um total de 43, seguido pelo Paraná, com 35, e pelo Mato Grosso, com 25 emancipações. Também se destacaram os estados do Amazonas (18), Goiás e Mato Grosso do Sul (14) e Rondônia (13). Em termos relativos, isto é, o percentual de municípios criados sobre aqueles existentes, o Estado de Rondônia terminou o período com 325% de municípios a mais do que havia iniciado, seguido pelos estados de Roraima (300%), Acre (71%), Mato Grosso (71%), Amazonas (44%) e Mato Grosso do Sul (29). Todos esses estados, como se nota, pertencem à Região Amazônica.

Do ponto de vista regional, o Sul foi a região que mais criou, com 85. O Norte aparece em segundo, com 54, seguido pelo Centro-Oeste, com 53, e depois pelo Nordeste, com 19. Por último aparece o Sudeste, com apenas 8 emancipações no período.

Como se pode ver, em relação aos períodos anteriores o Sudeste e o Nordeste, regiões com maior adensamento populacional, que apresentavam sucessivamente maior número de emancipações, nesse período apresentaram números bastante modestos, se comparados às outras regiões, sobretudo ao Centro-Oeste e ao Norte. A espacialização dos municípios existentes, com destaque para os criados durante o período militar, apresenta-se como no Mapa 10.



MAPA 10 - BRASIL: ESPACIALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NO ANO DE 1985, COM DESTAQUE PARA OS MUNICÍPIOS CRIADOS ENTRE 1965 E 1985.

FONTE: elaborado por A. Cigolini (2009) com base na localização e no ano da criação dos municípios, conforme consta no mapa da malha municipal (digital) do IBGE (2007).

Observando-se a localização dos municípios do período, nota-se que:

- no Sul foram criados municípios no noroeste rio-grandense e no oeste paranaense. O Sudeste e o Nordeste apresentam poucas compartimentações esparsas pelo território. No Norte, chama a atenção o Estado do Amazonas, que apresentou uma mancha praticamente contígua de novas unidades, onde já havia maior densidade de compartimentação. Ainda no Norte aparecem com muitas unidades criadas os estados de Roraima, Acre e Rondônia. Esse último

criou uma mancha contínua de municípios com o Estado do Mato Grosso, na região Centro-Oeste. Nessa região todos os estados emanciparam municípios, destacando-se o Estado do Mato Grosso, que emancipou em todas as porções do seu território.

Esse mapa apresenta uma nítida diferença em relação aos anteriores, pois mudou o padrão do processo de criação de municípios observado até então. De modo geral, o desmembramento municipal seguia com maior intensidade numa tendência de leste em direção ao oeste, e os municípios se originavam nas regiões já densamente ocupadas e nas bordas da ocupação, à medida que essa avançava, havendo poucas municipalidades em praticamente a maior parte do Estado de Rondônia e em quase todo o Mato Grosso. Ora, justamente esses espaços são preenchidos com novos municípios. No conjunto, nota-se que em toda a Amazônia Legal, que compreende a Região Norte e parte da Região Centro-Oeste, as emancipações ocorreram com maior intensidade.

Cataia (2006) identifica dois momentos distintos, na dinâmica das emancipações, durante o período em questão. Num primeiro momento, entre 1964 e 1967, a política em relação aos municípios, diz ele, é ambígua, pois teria permitido, ao mesmo tempo, a instalação de municípios e a extinção de muitos outros. Outro momento teria sido após o final dos anos 60, quando a criação de municípios faria parte de uma estratégia geopolítica. Essa ambiguidade pode ser questionada, já que há uma diferença entre instalação e criação de municípios. Aqueles instalados logo após o Golpe Militar podem não ter sido criados pelos militares, pois tinham suas leis publicadas antes do golpe. Por exemplo, os 64 municípios instalados em 1964 no Estado de São Paulo, que Cataia (2006) diz serem criação do período em questão, haviam sido criados no início do ano do Golpe, ou até mesmo em anos anteriores, não podendo ser atribuídos, portanto, à ação dos militares. Carvalho (1980) explica que a publicação da lei de criação de municípios não é suficiente para dar existência fática à unidade territorial “Criado novo Município, sua existência legal não estará, ainda, assim, ultimada. Com efeito, a criação, por si só, não lhe confere autogoverno. [...] Completar-se-á, dessarte, o Município como entidade política somente a partir do momento em que o Prefeito e a Câmara de Vereadores, previamente eleitos em sufrágio popular, instalam os Poderes municipais que passam a encarnar, como titulares autênticos”. (CARVALHO, 1980, p. 23).

De acordo com essa regra, em julho de 1964, foi publicada a Lei n.º 41, determinando a extinção dos municípios criados que não tivessem eleito seus prefeitos. Já aqueles que tivessem eleito tiveram garantida a sua instalação, mesmo posteriormente ao golpe. Siqueira (2003) também não identifica esse fato e incorre, portanto, num equívoco quando afirma que, no Período Militar, no Estado de São Paulo, foram criados 64 municípios. Em decorrência da Lei n.º 1, foram extintos inúmeros municípios. Valverde relata de modo detalhado o trabalho de campo realizado por ele, no Amazonas, onde constatou que haviam sido criados municípios em áreas cujas características não permitiam a emancipação. Exemplifica: “A cidade de Airão é um núcleo de população reduzidíssima e mais antigo do que Manaus. Quase todas as casas estão em ruínas e lá moram três famílias”. (1965, p. 86); “[...] Maués deu origem a 14 novas comunas. Uma delas, Luzéia, onde tivemos a oportunidade de pernoitar, é uma fazenda de um senhor japonês, cuja sede tem duas casas”. (1965, p. 100).

Mello, ao referir-se a muitos municípios criados no período imediatamente anterior aos militares, observa:

Surgiram centenas de municípios-fantasmas, verdadeiras ficções do ponto de vista econômico, sociológico, administrativo e até geográfico, pois muitos nem divisas delimitadas possuíam. No Estado do Amazonas, a sede de um desses Municípios, localizada próxima de Manaus, era o “flutuante” do Prefeito, que simplesmente desancorou o seu barco, desfazendo-se, assim, o único vestígio organizacional daquela ficção – ou melhor, daquela farsa – quando o mesmo soube do ato da extinção do Município. (1971, p. 29).

Em consequência, o Estado do Amazonas teve extintos, no ano de 1964, 252 municípios, enquanto o Estado do Ceará, no ano de 1965, teve extintos 161 municípios. Ainda, segundo Bremaeker, “[...] milhares de pequenos municípios não foram extintos, na época, em função do próprio governo central reconhecer que a existência do município representava a presença do governo no interior”. (1996, p. 120).

Entretanto, a mudança de padrão na criação de municípios (v. Mapa 9) denota que algum fato novo aconteceu. Nesse sentido, concordamos que os municípios foram usados, na Região Centro-Oeste do Brasil, como projeto geopolítico para ocupação do território, conforme aponta Cataia (2006) quando diz

que o poder central fez das fronteiras municipais um dos elementos de integração daquela região. Isso se mostra até mesmo na Lei Complementar publicada no ano de 1967, que normatizou as regras para emancipação. Embora mantivesse os estados como responsáveis pela criação de municípios, exigia população superior a 10.000 (dez mil) habitantes ou não inferior a 5 (cinco) milésimos da existente no estado.

Nota-se, assim, uma clara estratégia territorial, pois, ao vincular um número mínimo de população e, ao mesmo tempo, relativizar esse número, tornava possível que, quanto menor fosse a população do estado, menor seria o número de habitantes necessários para criar um município. Esse princípio, aplicável às características brasileiras do período, restringia a criação de pequenos municípios nos estados com maior densidade demográfica, mas facilitava a criação de municípios em estados com menor população, caso daqueles localizados no Centro-Oeste e no Norte, áreas de expansão.

Foi no Período Militar que grandes projetos foram implantados em toda a região amazônica, conforme mostra Vicentini (2004), alterando-se profundamente a dinâmica da formação de cidades. Machado diz que “De maneira geral há uma correspondência entre o período de mais crescimento em número e a chegada das frentes de povoamento subordinadas à “abertura” da Amazônia aos capitais do Centro-Sul e à ação geopolítica do Estado”. (1990, p. 120). Becker (1990) mostra a ação do Estado e também do capital privado na ocupação daquela região e a nova dinâmica econômica, seja por projetos de colonização dirigidos ou induzidos, que levam a um processo intenso de formação de novos núcleos urbanos. A formação desses núcleos está associada diretamente à criação de municípios, pois, conforme observa Cataia,

À medida que a urbanização avança sobre o território, criam-se novas condições de trabalho, alargando o consumo dos serviços e complexificando a vida de relações e a administração do lugar. A transformação do núcleo urbano em município produz um espaço político com poder de legislação sobre uma parcela do território, elemento fundamental de organização da vida econômica e social do lugar. (2006, p. 5).

Desse modo, as municipalidades criadas no Período Militar na região amazônica guardam semelhança com os processos que ocorreram em todo o território brasileiro: a formação da densidade é seguida sempre pelo processo político de criação de novos municípios.

6.3.5 Nova República: o governo local como poder estatal e a criação de municípios

A Constituição brasileira de 1988 definiu que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos estados e municípios e do Distrito Federal, e determinou que a organização político-administrativa brasileira é formada pela União, estados, Distrito Federal e municípios, todos autônomos. Assim o município brasileiro passou a ser parte integrante da Federação, com autonomia nunca antes obtida, possuindo “[...] não só um governo próprio como a titularidade de competências privativas, não podendo estas ser invadidas nem pela União nem pelos Estados”. (FERREIRA, 1992, p. 53).

Ao comparar o município brasileiro com unidades de governo local de outros países, Mello e Reston (1990) concluíram que ele é um dos mais autônomos do mundo. Montoro (1983) já havia observado que, no conjunto, as sucessivas constituições, à exceção da de 1937, mostravam que cada vez mais se esclarecia o conceito de autonomia municipal, mesmo quando a autonomia era somente associada ao conceito de peculiar interesse. Embora as constituições anteriores não tivessem esclarecido corretamente o conceito de autonomia, para ele,

A fórmula adotada pela Constituição brasileira é, intencionalmente, indefinida. Isto porque o peculiar interesse de cada Município irá ser definido em função de certas características temporais ou territoriais, procurando atender a diferentes realidades locais. (1975, p. 116).

Essa resignificação do conceito, ao longo do tempo, segundo Corralo, só pode ser compreendida analisando-se como cada povo desenvolve suas instituições:

A organização do poder em nível local sempre existiu desde os primórdios da civilização humana, como resultado da natureza política do homem e da necessidade da soma de esforços para o enfrentamento de problemas comuns. De uma historicidade marcada pelas mais diversas formas de organização das cidades, variando da completa independência, como verdadeiros Estados, até a supressão quase total de qualquer autonomia, nota-se que o desenvolvimento do poder local acompanha as especificidades históricas, sociais, culturais e econômicas de cada povo. (2004, p. 197).

Assim, as características do governo local não podem ser desvinculadas do desenvolvimento social e político nacional. “O município brasileiro, não obstante a influência do Direito Romano, se amoldou às especificidades desta terra e da sua gente, com um desenvolvimento institucional que não encontra similar na atualidade”. (CORRALO, 2004, p. 9). Dessa forma, a trajetória que culmina com a elevação do poder local a ente federado é “Obra de cultura e de civilização que tem por objeto estabelecer a estrutura do Estado, a organização dos seus órgãos, o modo de aquisição do poder e a forma do seu exercício, os limites de sua situação [...]”. (SILVA, 1991, p. 11).

De acordo com Juliato (2001), alguns juristas afirmam que a posição dos municípios como parte da Federação já teria se configurado desde a Constituição de 1946. Contudo, o entendimento que isso somente ocorreu com a Constituição de 1988 é predominante, embora não seja unânime, pois existem muitos autores que declaram que os municípios continuam como divisões dos estados e não da União, tanto que são criados por leis estaduais e não federais. Argumenta-se, em contrapartida, que os estados federados criam os municípios por delegação da União, subordinados às condições impostas por ela.

Esse debate também é encontrado em Corralo (2004), que mostra a existência de duas tendências: uma que é contra considerar os municípios como entes federados, pois não participam da vontade nacional, já que não têm assento na câmara ou no senado; outra, favorável, argumenta que a constituição apenas reconheceu um princípio sobre o qual estava assentada a Federação brasileira, que é o de autonomia municipal, como é o caso de Dallari (1996) quando diz que, ao fazer isso, a constituição corrigiu uma imperfeição da ordem federativa. Para Bonavides (1996), o regime federativo deve assegurar a liberdade dos entes políticos que o formam, da mesma maneira com que são assegurados os direitos sociais e individuais, que garantem a liberdade do cidadão. Para o jurista Hans Kelson (*apud* JULIATO, 2001, p. 103),

[...] o alto grau de descentralização dos corpos autônomos, dentro do Estado federal moderno, especialmente o Município, tem sua origem no fato histórico de terem surgido no tempo em que os Estados tinham um caráter autocrático, centralizador, e os governos das cidades possuíam um caráter democrático que se opunha ao poder central buscando liberdade. Sendo, no entanto, democrático por inteiro, não há motivo para opor a administração do Estado à administração por autonomia local.

Dessa forma, Juliato opina que o ordenamento jurídico criado pela Constituição de 1988 é o que mais atende às necessidades atuais do federalismo, pois a autonomia municipal é indissociável dos princípios republicanos. Isso porque a Federação pressupõe o compartilhamento do poder político através da pluralidade das ordens jurídicas, da convivência de normas da Constituição Federal, das Constituições Estaduais e das Leis Orgânicas Municipais. Assim o Estado brasileiro tem sua estruturação e funcionamento em três ordens federais superpostas: a União – ordem total, os estados - ordens regionais, e os municípios – ordens locais, cada um com certa autonomia limitada pela Constituição Federal. “As normas locais são válidas apenas para as partes definidas, que formam comunidades jurídicas parciais, sendo que, cada indivíduo pertence simultaneamente a um Estado-membro, à Federação, e, no caso brasileiro, ao Município”. (JULIATO, 2001, p. 99). Para Collaço, “[...] assim como vigora na comunidade jurídica internacional o princípio da igualdade qualitativa (jurídica) entre os Estados, vigora no Brasil o princípio da igualdade qualitativa (também jurídica) entre a União, os Estados-membros e os Municípios”. (1983, p. 42).

Em consequência, o município brasileiro pode relacionar-se diretamente, como entidade política autônoma, com qualquer uma das outras ordens, libertando-se do controle dos estados-membros, pois nas competências específicas não há hierarquia entre as escalas, e nenhuma das ordens pode substituir a outra nas suas atribuições. Em decorrência, qualquer município brasileiro pode fazer acordos externos (desde que autorizado pela União), criar hinos, bandeiras, armas, selos municipais e executar suas funções livremente. Nesse contexto, a compartimentação do território em municípios persistiu como demonstra a Tabela 10.

TABELA 10 - BRASIL: NÚMERO DE MUNICÍPIOS CRIADOS, POR ESTADO, ENTRE OS ANOS DE 1986 E 2008

ESTADOS	NÚMERO DE MUNICÍPIOS EXISTENTES	MUNICÍPIOS CRIADOS NO PERÍODO	TOTAL DE MUNICÍPIOS	CRESCIMENTO (%) SOBRE O TOTAL
Rio Grande do Sul	244	252	496	103
Minas Gerais	718	135	853	19
Piauí	115	108	223	94
Santa Catarina	199	94	293	47
Paraná	310	89	399	29
Maranhão	132	86	217	65
Mato Grosso	74	82	141	110
Tocantins	59	80	139	136
Bahia	336	80	417	24
São Paulo	573	73	645	13
Goiás	181	65	246	36
Pará	87	56	143	64
Paraíba	170	52	223	31
Ceará	142	43	184	30
Rondônia	17	37	52	218
Rio de Janeiro	65	27	92	42
Espírito Santo	59	20	78	34
Pernambuco	168	17	185	10
Rio Grande do Norte	151	17	167	11
Mato Grosso do Sul	63	14	78	22
Amapá	4	11	16	275
Acre	12	10	22	84
Roraima	8	7	15	87
Alagoas	96	6	102	6
Amazonas	59	3	62	5
Sergipe	74	1	75	1
Total	4102	1465	5563	36

FONTE: elaborada por A. Cigolini (2009) com base na localização e no ano da criação dos municípios, conforme consta no mapa da malha municipal (digital) do IBGE (2007).

No decorrer desse período foram criados 1465 municípios, perfazendo uma média de 67 municípios, a segunda maior média anual, se comparada aos períodos anteriores (média de 13 entre 1890 e 1930, de 18 entre 1931 e 1945, de 117,20 entre 1945 e 1964 e de 10,42 municípios entre 1965 e 1985).

Em números absolutos, foi o Estado do Rio Grande do Sul que mais criou municípios, com um total de 252, seguido por Minas Gerais, com 135, e pelo Piauí, com 108 emancipações. Também se destacaram os estados de Santa Catarina (94), Paraná (89), Maranhão (86), Mato Grosso (82) e Tocantins (80) e Bahia (80). Em termos relativos, isto é, o percentual de municípios criados sobre aqueles existentes, o Estado do Amapá terminou o período com 275% municípios a mais do que havia

iniciado, seguido pelos estados de Rondônia (218%), Tocantins (136%), Mato Grosso (110%), Rio Grande do Sul (103%), Roraima (87%) e Acre (84%).

Do ponto de vista regional, o Sul foi a região que mais criou municípios, com 435. O Nordeste aparece em segundo, com 410, seguido pelo Sudeste, com 255, e depois pelo Norte, com 204. Por último aparece o Centro-Oeste, com 161 emancipações no período. A espacialização dos municípios existentes, com destaque para os criados durante a Nova República, apresenta-se no Mapa 11.



MAPA 11 - BRASIL: ESPACIALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NO ANO DE 2008, COM DESTAQUE PARA OS MUNICÍPIOS CRIADOS ENTRE 1986 E 2008

FONTE: elaborado por A. Cigolini (2009) com base na localização e no ano da criação dos municípios, conforme consta no mapa da malha municipal (digital) do IBGE (2007).

Observando-se a localização dos municípios criados no período, nota-se que:

- no Sul, as emancipações ocorreram em todas as regiões dos três estados. No Rio Grande do Sul, a compartimentação foi mais intensa em todo o norte, mas ocorreram também na porção sul, onde a malha municipal mostrava bastante estabilidade desde o Império. Em Santa Catarina a compartimentação foi mais expressiva na região serrana e no oeste. No Paraná elas ocorreram com mais intensidade no centro-sul e no oeste;
- no Sudeste, nota-se que, no Rio de Janeiro, Espírito Santo e São Paulo, as emancipações ocorreram esparsamente por todo o território. Em Minas Gerais, embora tenham ocorrido emancipações em praticamente todo o espaço mineiro, houve uma concentração bem mais elevada na sua porção norte, justamente em áreas que haviam sofrido menos compartimentações em períodos anteriores;
- no Nordeste houve uma diferença expressiva no número de unidades criadas entre os estados. Sergipe e Alagoas criaram apenas um e seis municípios respectivamente, enquanto que Pernambuco e Rio Grande do Norte também não apresentaram elevado número de emancipações. A Bahia, o Ceará e a Paraíba apresentaram número elevado de emancipações, que ocorreram em todo o território desses estados, mas o Piauí e o Maranhão foram os recordistas regionais. O Piauí formou grandes manchas contínuas de novos municípios, sobretudo no sudeste e no sudoeste, áreas que tinham menos densidade dessas instituições. O Maranhão também formou uma grande mancha contínua na sua porção oeste, onde também havia baixa densidade de compartimentação;
- no Norte, todos os estados compartimentaram seu território, sendo o menor índice observado no Amazonas. No Pará, esse processo foi diferenciado regionalmente, tendo sido criado um número elevado de municípios na porção sul e sudeste. O Estado do Amapá formou uma grande mancha contínua de novos municípios, que abrange mais da metade daquele estado, enquanto em Roraima as emancipações ocorreram por todo o estado. No Acre, igualmente, foram emancipados municípios em várias porções do estado, mas foi em Rondônia que o processo apareceu com mais intensidade, pois quase todo o território foi coberto por novos municípios;

- no Centro-Oeste, em quase todo o Estado do Mato Grosso também foram criados municípios com bastante intensidade, assim como em Tocantins, cujas novas compartimentações distribuem-se por todo o território. O Estado de Goiás, também, embora com menos compartimentações, criou municípios por todo o território. O Mato Grosso do Sul foi o estado da região que criou poucos municípios.

Do conjunto de municípios criados nesse período, 57 tiveram suas leis publicadas após a aprovação da Emenda Constitucional 15/1996, sendo, portanto, ilegais. Mas, mesmo assim, eles foram instalados em seus respectivos estados (29 no Rio Grande do Sul, 15 no Mato Grosso, 4 em Goiás, 2 no Piauí, 2 na Bahia, e 1 em cada um dos seguintes estados: Alagoas, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Espírito Santo e Mato Grosso do Sul). Em 2007, o Supremo Tribunal Federal definiu, em sentença, que esses municípios teriam que ter sua situação regularizada pelo Congresso Nacional, ou seriam extintos em 12 meses. No final de 2008, a Câmara dos Deputados aprovou uma nova Emenda Constitucional (57/2008), convalidando a existência deles. Essa Emenda também teve aprovação imediata do Senado Federal, e, antes de expirar o prazo dado pelo Supremo Tribunal, esses municípios passaram a ter existência legal. A validação dessas unidades, criadas de modo irregular, mostra que a temática incorpora um apelo político forte no Congresso brasileiro. Igualmente, relembra a situação dos municípios que, durante o Brasil Colônia, declaravam sua emancipação, validando-a posteriormente diante do poder central.

As emancipações do período ocorreram de leste a oeste e de norte a sul. Embora, em números absolutos, as regiões de ocupação antiga, como o Sul, o Sudeste e o Nordeste tenham apresentado maior número de novos municípios, a maior intensidade, do ponto de vista relativo, se manifestou no Norte do Brasil (à exceção do Estado do Amazonas) e no Centro-Oeste, no Estado do Mato Grosso. Do ponto de vista do conjunto, pode-se dizer que em nenhum período anterior o fenômeno tinha se mostrado com a simultaneidade demonstrada nesse período. Com maior ou menor intensidade, municípios foram criados desde o litoral do Brasil, nas primeiras áreas de ocupação, como também naquelas de ocupação recente, no interior. Como explicar a simultaneidade?

Santos (1994) observou que o espaço brasileiro, até meados do século XIX, era um grande arquipélago, formado por subespaços que evoluíam segundo lógicas próprias: “[...] Havia, sem dúvida, para cada um desses subespaços, pólos dinâmicos internos. Estes, porém, tinham entre si escassa relação, não sendo interdependentes.” (1994, p. 26). Machado argumenta que “A marcha do povoamento mostrava que, no Brasil, até 1950, a expansão foi linear ou por núcleos, sem formar uma faixa contínua. Entre as zonas pioneiras, distantes entre si, existiam terras de baixa densidade de povoamento e economicamente estagnadas.” (1992, p. 33). Como resultado dessa característica do território brasileiro, Marx observou que

O mapa do Brasil revela um desequilíbrio notável. As suas aglomerações urbanas se concentram ao longo da costa; o seu gigantesco território está quase vazio em sua maior parte. É como se a rede de núcleos urbanos fosse se esgarçando a partir do oceano. Os nós dessa rede, as cidades, vão se afastando entre si da praia para o interior. Como nas rendas, aglutinam-se em certas regiões. Na Nordeste, na Sul e na Sudeste, a maior e mais densa. (1980, p. 12).

Contudo, desde a década de 40, haviam sido iniciados projetos pela ocupação, sobretudo da Região Norte do Brasil, caracterizada até então por vínculos escassos com o restante do território e povoamento disperso, do ponto de vista interno. Um marco desse processo pode ser dado com o projeto Marcha para o Oeste, no governo Getúlio Vargas, que, segundo Machado (1992), pouco realizou de concreto, mas suscitou muitos debates. Entretanto, a partir de meados da década de 60, no governo militar, inúmeros projetos, conforme apontam Vicentini (2004) e Becker, Miranda e Machado (1990), incorporaram definitivamente a Amazônia à dinâmica político-econômica nacional. Tais projetos foram caracterizados, segundo Machado (1992), pela cobertura extensiva do território por redes técnicas e também por um processo intenso de urbanização. Becker cita um exemplo: “Na década de 60, os povoados se multiplicaram ao longo da Belém-Brasília concomitantemente ao/ou mesmo antes da estrada, com o caráter dominante da base da expansão camponesa numa fronteira agrícola”. (1985, p. 367).

Essa expansão territorial levou a criação de novos municípios. “Grande parte dos antigos núcleos pioneiros de colonização são, atualmente, sedes de novos municípios, existindo numerosas solicitações de autonomia municipal por parte de

outros núcleos”. (MACHADO, 1992, p. 44). O fenômeno foi observado, igualmente, por Vicentini, que destaca:

Na década de 70, avançou-se com a divisão político-administrativa, até configurar um quadro significativo de crescimento na rede de cidades para os anos 80 e 90. Os Estados do Amazonas na Região Norte, em especial, apresentaram uma expansão de sua rede de cidades inédita, que abrangeu a grande totalidade de suas microrregiões [...] O período de 1940 a 1991, dessa maneira, expressa formas diferentes de apropriação territorial, colocando a Bacia Amazônica como uma das fronteiras de expansão para o país, entendida, até a década de 80, como fronteira rural. Esse entendimento só foi superado em face da expansão dos modos de vida urbanos, que foram assimilados e se tornaram hegemônicos. (2004, p. 150-151).

Por outro lado, o próprio conjunto da população brasileira passou por um intenso processo de urbanização: “Entre 1960 e 1980, a população vivendo nas cidades conhece aumento espetacular: cerca de novos cinquenta milhões de habitantes, isto é, um número quase igual ao total do país em 1950”. (SANTOS, 1994, p. 29). Embora essa urbanização, segundo o citado autor, tenha ocorrido de forma bastante concentrada, foi inegável que o processo também acarretou o surgimento de inúmeras vilas em todo o território brasileiro, havendo um incremento nos estoques de localidades emancipáveis. Em 1970, somente os distritos perfaziam um total de 3.932 localidades, subindo para 4.101 no ano de 1980. Em 1990, esse número era de 4.288, mostrando que havia (e ainda há) uma densidade elevada de localidades sem autonomia no território nacional. Considerando que tais vilas são comunidades políticas, é de se esperar que haja a busca pela constituição do território, conforme argumenta Di Méo “[...] se a instância econômica própria a toda formação social fornece o impulso primeiro das fundações territoriais, ela requer quase simultaneamente, para assegurar sua organização e autorizar sua regulação, a intervenção de um poder político.” (1991, p. 275).

Dessa forma, a simultaneidade das emancipações ocorridas, a partir do ano de 1985, foi resultante da expansão da ocupação, observada pela primeira vez na totalidade do território. Ao mesmo tempo, foi reflexo da formação de uma maior densidade de núcleos populacionais, que exigiu institucionalização do território. As vilas, pela produção dos meios legais e políticos conquistados no período da redemocratização, buscaram se constituir como territórios dotados de autonomia. Desse modo, embora o mapa da divisão política brasileira ainda mostre o

desequilíbrio observado por Marx (1980), é certo que as emancipações ampliaram notadamente o número de municípios do interior do Brasil e diminuíram, em parte, esse desequilíbrio.

7 REFLEXÕES FINAIS: O SIGNIFICADO POLÍTICO DA COMPARTIMENTAÇÃO DO ESPAÇO E A BUSCA POR NOVOS CAMINHOS

A criação de unidades políticas, independentemente da escala de compartimentação, é um fenômeno inerente à história social. As partições são um elemento central do estabelecimento da vida comunitária, que requer a divisão territorial como forma de organização política, pois desse modo é possível estruturar e organizar as relações internas dos grupos, ao mesmo tempo que se permite o reconhecimento, pelo outro, da existência política dessa comunidade. Desse modo, tanto do ponto de vista interno como externo, o território expressa a possibilidade da organização política, o que proporciona certo nível de autonomia ao grupo e a inserção no sistema de relações interestatais. O espaço é dividido porque o reconhecimento de uma comunidade política decorre do reconhecimento da jurisdição dessa comunidade sobre uma porção do espaço e isso estabelece uma identidade política diante do conjunto.

No Brasil, como vimos no presente trabalho, muitas explicações foram dadas na procura de entender o porquê da divisão do território em municípios. Tais explicações, entretanto, têm caráter conjuntural. Decorre da nossa leitura que a divisão territorial tem origem estrutural, pois a relação entre sociedade e espaço é o mais forte componente da compartimentação. Isso permite entender por que a divisão territorial tem tamanho dinamismo no tempo e no espaço. Percebe-se, porém, que conjunturas específicas podem alterar a dinâmica temporal ou espacial das divisões, mas isso não explica como, independentemente dessas conjunturas específicas, municípios são permanentemente criados.

Na Colônia, o movimento de conquista do território, cuja estratégia inicial impunha uma dinâmica espacial previamente definida para a criação dos municípios, manteve-se com lógica semelhante na fase de ampliação dessa conquista, quando houve a expansão territorial, com os municípios ocupando papel de destaque no processo. Constata-se, igualmente, que o território, ao se expandir, exigiu um processo permanente de compartimentação. Se, por um lado, os municípios foram criados em virtude da organização da vida local, por outro, resultam de ações geopolíticas inseridas num objetivo maior: a estratégia de ocupação e de proteção do território.

No Império, o governo local mudou suas funções dentro da estrutura governamental, sendo entendido como entidade administrativa. Nesse período se abriu a discussão a respeito dessa unidade de governo, o que é perfeitamente compreensível para um período de nacionalização e, portanto, de transformação de instituições coloniais em instituições nacionais. As unidades políticas locais foram unificadas por uma força centrípeta, garantindo a integridade do poder político, disperso durante o período anterior. Dessa forma, aos municípios se impôs a simetria – força centralizadora – produzida por uma ação verticalizada de controle e normatização do poder central. Ao mesmo tempo, surgiu o debate sobre a autonomia, que foi a grande reivindicação municipalista. Essa vinha como força diversificadora, exigida por ações horizontais, e tornou-se o contraponto à centralização, pois procurava valorizar as características locais, possibilitando particularizar as administrações diante do quadro territorial diverso apresentado no Brasil.

As energias centralizadoras do Império, entretanto, não foram opostas à compartimentação do território, pois novos municípios foram continuamente criados. Dos acampamentos e fortificações militares, de povoações originárias de sesmarias ou projetos de colonização, os governos locais foram surgindo, numa continuidade à dinâmica espacial existente no Brasil Colônia, ou seja, os municípios foram criados das bordas do território em direção ao centro.

Dessa forma, a dinâmica refletia, em parte, o movimento de ocupação, que ocorria em função de preocupações fronteiriças. Por outro lado, as emancipações começam a se avolumar naquelas áreas onde já havia certa densidade de partições - e nas margens dessas, ou seja, nas áreas que iam sendo incorporadas à ocupação. Em outras palavras, pode-se dizer que os marcos para a institucionalização do território durante o Império já haviam sido estabelecidos pelo esquema territorial estruturado anteriormente. A preocupação política desse período foi a ocupação efetiva das áreas incorporadas ao país, associada à garantia da integridade do conjunto do território.

Na República, a malha municipal avançou na medida da ocupação do território e sua configuração resultou de ações espontâneas, dirigidas ou induzidas. Se a configuração dos municípios no período colonial e imperial refletia em grande parte a configuração dos limites do próprio país, a configuração da malha municipal formada posteriormente reflete os processos de ocupação do território e

densificação política e econômica. A dinâmica espacial desse período mostra que, desde a República Velha até meados da década de 60, o padrão espacial de surgimento dos municípios era bastante semelhante. As emancipações ocorriam predominantemente em áreas com certa densidade de governos municipais, ou como continuação dessas, seguindo a lógica da densificação do uso do território. Desse modo, a compartimentação ocorria com maior intensidade nas áreas já incorporadas à dinâmica política e econômica nos períodos anteriores e, com menor intensidade, alastrava-se sobre os espaços pouco compartimentados adjacentes. Lenta e gradualmente, os municípios se distanciaram da linha de costa, no sentido leste-oeste, e, ao mesmo tempo, porém com menos intensidade, da calha do rio Amazonas se expandiram no sentido sul e norte.

Essa forma de ocupação e adensamento institucional gerou uma grande área, desde o sul do Pará, praticamente todo o Estado de Tocantins, Mato Grosso e Rondônia, em que as municipalidades eram escassas até o Período Militar. Então novas estratégias geopolíticas de ocupação e incorporação da Amazônia resultaram na compartimentação desse espaço numa intensidade superior aos outros espaços nacionais.

Com a redemocratização do país, a partir do ano de 1985, pode-se dizer que a criação de municípios assume outro padrão. Embora os estados da Amazônia Legal apresentem, relativamente, maior intensidade de emancipações, a característica desse período é a simultaneidade do fenômeno, pois municípios foram criados tanto no litoral, nas áreas de ocupação mais antigas, quanto naquelas áreas de ocupação mais recentes. O fenômeno ocorreu em praticamente todo o território nacional, de leste a oeste e de norte a sul.

O padrão histórico observado na formação da malha municipal mostra que a continuidade física da ocupação permite a apropriação mais rápida e, por consequência, a formação de núcleos com a subsequente compartimentação de forma mais intensa do que nas áreas longínquas, que necessitam de maior aporte técnico e político para a criação e manutenção de espaços. De todo modo, a apropriação e a evolução da malha municipal é fruto da própria dinâmica social, inserida num quadro político-estatal que lhe dá particularidade, mas que, por sua vez, é igualmente particularizado pela dinâmica social que procura dirigir. No Brasil, pode-se considerar que o município, como parte do Estado transportado para a escala local, tem o papel de estabelecer a regulação da vida local e inserir aquela

localidade na rede federativa, dando visibilidade e representatividade política ao grupo, diante do quadro nacional.

O histórico da criação de municípios mostra que o fenômeno ocorreu em todos os períodos, independentemente das características do Estado - democrático, ditatorial, descentralizador ou centralizador. Em consequência, não se pode associá-lo a processos políticos conjunturais, o que mostra como é frágil o vínculo entre descentralização, centralização, democracia e criação de municípios. Há, entretanto, uma diferença entre os regimes que pode explicar a variação do número de emancipações. Nos períodos democráticos, autonomia e democracia são conceitos imbricados, e a criação de municípios é associada a tais conceitos. Os municípios são vistos como fundamentais para o exercício da política e, portanto, da democracia. Nos períodos ditatoriais, não há vínculo entre democracia, autonomia e criação de municípios. As emancipações são associadas à ordem administrativa do Estado, sendo os municípios vistos como aparelhos administrativos e não políticos.

Dessa forma, não há oposição entre criação de municípios em cada uma dessas perspectivas, pois cada uma, a seu modo, vê nos municípios um papel essencial à dinâmica social e, portanto, estatal. O que existe é a ampliação ou restrição das condições para que as emancipações possam se efetivar, pois, ao se associar os municípios à ordem administrativa, eles passam a ser vinculados à administração técnico-burocrática e não à política, exigindo uma relação custo-benefício nos investimentos, o que requer também um número mínimo de habitantes para que essa relação possa ser positiva.

Por sua vez, o município como exercício da política não é vinculado ao quantitativo populacional, pois essa abordagem entende que os grupos, independentemente do seu tamanho para exercitar a democracia, precisam da autonomia. Desse modo compreende-se por que existe uma tendência a diminuir os requisitos, especialmente o número de habitantes, nos regimes democráticos e a aumentá-los nos regimes de exceção, facilitando ou dificultando as emancipações. A Emenda Constitucional 96, embora estabelecida sob o regime democrático, tem toda a sua fundamentação baseada nos municípios como ordem administrativa e não política, tendo sido promulgada num momento em que a própria política vigente pensava o Estado com forte ênfase administrativa.

Para cada período, fatores conjunturais derivados da ordem estatal constroem certa solidariedade entre as escalas de poder em relação à criação de

municípios, o que determina a intensidade do processo enquanto essa solidariedade persistir. Assim, pode-se admitir que mecanismos político-institucionais impedem ou aceleram a criação de municípios. Entretanto, mesmo que em certos momentos a compartimentação seja contida, a dinâmica no território persiste, e as partições se tornam um processo latente, que, por força da mudança dos mecanismos, voltará a manifestar-se. Desse modo, a compartimentação é um fenômeno que perpassa os regimes políticos, pois esses são conjunturais, enquanto a emancipação, fenômeno ligado à dinâmica territorial, é estrutural.

O papel político exercido pelos municípios no decorrer da história nacional mostra que eles não significam necessariamente descentralização de poder, nem são sinônimo ou reflexo da democracia, discursos comuns na literatura municipalista, como exemplificamos com Corralo:

É no município que as pessoas vivem ou sobrevivem, é junto aos governantes locais que o clamor dos oprimidos e o choro dos miseráveis ecoam com profusão; é nas municipalidades que as pessoas buscam o pleno desenvolvimento de suas capacidades; é nos entes políticos locais que se forjam a democracia, a liberdade e a solidariedade entre as pessoas, é onde se cria a arte e se impõe a opressão. (2004, p. 10).

Para Vainer (2001), pensar que a escala local é solução para tais questões reduz os problemas a uma dimensão puramente gestonária. No Brasil, o município é o Estado e é por isso, mas não somente, que é frágil o discurso segundo o qual é *no município* que as pessoas vivem, onde se constrói a política e a democracia. As pessoas têm no município, de fato, seu espaço de vivência mais imediato. Igualmente, boa parte das necessidades essenciais são construídas e apropriadas nessas e por essas unidades políticas. Mas as relações que, como processo, constroem e, ao mesmo tempo, resultam de tais processos são articuladas às diversas escalas que compõem o conjunto do território. As garantias locais são, muitas vezes, determinadas por outras escalas, de forma que a existência do local não é autônoma, nem se configura por si só, mas resulta de um hibridismo entre ações e processos oriundos do geral, escalas superiores, e do particular, ou escala local, acontecendo dialética e simultaneamente.

Desse modo, a vida local, bem como a garantia dos direitos fundamentais, embora tenha como base territorial de concretização o município, não pode ser compreendida sem que se pense e se articule o papel da União e dos estados

federados, que conjuntamente condicionam como as pessoas vivem. Ignorar isso seria descontextualizar a historicidade da formação social, na qual os poderes locais surgem e se caracterizam, pois eles são também resultantes do processo de construção política de outras escalas, como bem demonstra o caso brasileiro.

Do total de municípios brasileiros, 1.382 têm até 5.000 habitantes; 1.308 entre 5.000 e 10.000 habitantes; 1.384 entre 10.000 e 20.000 habitantes e 1.487 mais que 20.000 habitantes. Esses dados mostram que a malha municipal brasileira é composta por pequenos municípios. Também existem, segundo o IBGE, 4.423 distritos com suas respectivas vilas, além das localidades não reconhecidas como distritos. Qualquer discussão futura sobre emancipação terá que se amparar na análise e na discussão sobre o papel dessas localidades e dos pequenos municípios dentro da Federação. Existem dois caminhos para esse debate. O primeiro é a continuidade nos termos evidenciados até este momento, em que há duas posições definidas. Por um lado a crítica ao processo, em que se associa a criação de municípios ao desperdício de recursos públicos, e de outro, que a criação desses mesmos municípios é vantajosa, por representar melhorias para a qualidade de vida local.

Os argumentos contrários têm sustentabilidade nos dados que mostram que a criação de estruturas públicas, a exemplo do poder legislativo local, representa um elevado dispêndio financeiro aos já escassos recursos repassados a esses municípios. Os argumentos favoráveis sustentam-se nos dados que mostram o avanço dos índices sociais nas áreas emancipadas. Desse modo, para os contrários, a única saída para evitar o dispêndio financeiro indesejável é o impedimento da criação de novos municípios. Não se questiona, por exemplo, o porquê se reproduz um modelo verticalizado de governo, que determina aos municípios uma estrutura organizativa rígida, na qual até o número de vereadores já é pré-definido. No entendimento daqueles que são favoráveis, a emancipação é o caminho para a cidadania e para a melhoria das condições de vida da população local. Uma das críticas possíveis, tanto àqueles que são contrários quanto aos que são favoráveis, é que seus autores se detêm na análise do fenômeno somente dentro do modelo atual, o que tende a limitar a reflexão sobre o assunto.

Dentro do modelo, qual é a potencialidade de novas emancipações? A resposta a essa questão pode ser dada pela análise do número de vilas existentes

no Brasil, com seu respectivo número de habitantes e a tendência indicada pela regulamentação da Emenda Constitucional 15/96. Essa regulamentação tem sido discutida no Congresso Nacional desde 1996 e está em fase final de trâmite, através do Projeto de Lei Complementar 416/2008. Esse projeto exige, por exemplo, número de habitantes diferenciado, de acordo com as grandes regiões brasileiras. Para as regiões Norte e Centro-Oeste, o Projeto de Lei estabelece que o número mínimo para a emancipação seja de 5.000 habitantes; para a região Nordeste, a exigência é de 7.000 habitantes; e para as regiões Sul e Sudeste, de 10.000 habitantes. A Tabela 11 apresenta o número de distritos, por região, classificando-os por faixas populacionais, de acordo com as exigidas pelo Projeto de Lei Complementar 416/2008.

TABELA 11 - BRASIL: DISTRITOS POR GRANDE REGIÃO GEOGRÁFICA, COM O NÚMERO DE HABITANTES CLASSIFICADOS SEGUNDO O PROJETO DE LEI 416/2008

	Até 5.000	Entre 5.000 e 7.000	Entre 7.000 e 10.000	Mais que 10.000	Distritos emancipáveis
Norte	77	17	20	77	114
Centro-Oeste	249	0	0	2	2
Nordeste	979	172	88	73	161
Sudeste	1227	31	25	189	189
Sul	1155	15	11	16	16
Total	3687	235	144	357	482

FONTE: elaborada por A. Cigolini (2009) com base no número de habitantes dos distritos, conforme o censo do IBGE do ano 2000.

NOTA: a tabela traz somente as localidades reconhecidas legalmente como distritos administrativos. Entretanto, o número de localidades emancipáveis pode ser maior, em virtude que nem toda localidade é considerada distrito, ato feito pelo próprio município.

Nota-se, em primeiro lugar, que a grande maioria dos distritos possui população inferior a 5.000 habitantes. Desse modo, se aprovado o projeto de lei com exigência mínima de 5.000 habitantes, há um claro limite no número de localidades que poderão ser emancipadas. No Centro-Oeste, por exemplo, mesmo com a exigência mínima, existem apenas dois distritos passíveis de serem emancipados. No Sul, onde a exigência é de 10.000 habitantes, existem apenas 16 localidades que cumprem esse requisito. No Norte, o potencial é de 114 novas unidades, no Nordeste, 161 e no Sudeste, 189. Nota-se que as últimas duas regiões, mesmo que

a nova lei exija 7.000 habitantes para o Nordeste e 10.000 para o Sudeste, são potencialmente aquelas em que mais poderão ocorrer novas emancipações. Entretanto, mesmo que todas as localidades potencialmente aptas se emancipem, o número de emancipações seria reduzido, se comparado ao período de 1985-2000.

É interessante observar que essa regulamentação ressuscita a estratégia utilizada no período militar, ou seja, de variar a população exigida segundo as diferentes porções do espaço. Embora seja uma estratégia de caráter territorial, cujo fundamento, a princípio, seria permitir maior número de compartimentações nas regiões menos compartimentadas, ela é questionável. Por que uma localidade de 5.000 habitantes teria direito a buscar sua autonomia, enquanto outra não poderia ter esse direito em função de sua localização espacial? Tal situação não seria condizente com a lógica federativa brasileira, em que o município é considerado membro da federação. Isso exige, por consequência, o estabelecimento de direitos iguais a todas as partes que a compõem. A tendência dessa normatização é reproduzir uma situação já anômala da malha municipal brasileira. Existem milhares de localidades com reduzido número de habitantes que possuem autonomia, enquanto outras, com população superior, não possuem esse direito político, gerando o que se pode denominar de anomalia territorial – ou seja, localidades iguais ou semelhantes, com direitos diferenciados. Expliquemo-nos: o número de habitantes é o principal requisito para a emancipação. Se for assim, como explicar a existência de localidades com menos de 1.000 habitantes consideradas municípios, com direito ao governo local, e exigir de outras, para o exercício desse mesmo direito, o número de 15.000 habitantes? A título de reflexão: se tomarmos como referência o menor município do Brasil, que possui aproximadamente 800 habitantes, e traçar com base nele, uma linha de corte, nota-se que existem mais de 3.500 vilas com maior número de habitantes. Desse modo, na federação brasileira, o direito à autonomia não decorre da existência do grupo nem é igual para todos, mas decorre da normatização legal. Obviamente, se reconhece que esse é o modelo, mas a reflexão quer trazer justamente o questionamento dele, por entender que, do ponto de vista acadêmico-científico, é necessário buscar novos caminhos.

Retornando às duas posições a respeito das emancipações. Ambas têm argumentos e dados que comprovam suas afirmações. Entretanto, persistindo uma abordagem pautada na análise das causas e conseqüências da criação de

municípios, possibilidades de grandes novidades estão limitadas, pois isso tem levado ao esgotamento do debate, cuja tendência é se resumir à posição política dos atores. É necessário apontar novos rumos à discussão, pois é bastante claro que as emancipações futuras só poderão ocorrer em pequenas localidades. Em conseqüência, a encruzilhada que se apresenta para a federação brasileira é, ou condenar as pequenas localidades a uma existência sem nenhum tipo de autonomia, ou rever o modelo do ordenamento político.

Se entendermos que as localidades têm direito à organização política e usamos como referência a tese defendida por Corralo (2006) de que a autonomia dos municípios se inscreve nos direitos fundamentais, é possível argumentar que essa autonomia não deve ser adquirida ou referenciada com base no número de habitantes da localidade, e sim por sua própria existência. Desse modo se ampliaria o direito fundamental que é a autonomia para todas as localidades, e não somente para aquelas que se emancipam.

Discutir as emancipações sem discutir problemas relativos à autonomia, ou ao *grau de autonomia* do município, transforma-o em ente genérico, um problema concreto num problema abstrato. A questão, portanto, não é negar que tais localidades possam acessar direito à regulação do seu espaço de vivência, mas discutir, em função das características desses lugares, qual é o tipo de autonomia que demandam. Os governos locais não se constroem somente em função da diversidade histórica, geográfica ou territorial, porque, se assim fosse, o Brasil teria diferentes formas de organização política local. Eles são construídos, sobretudo, por decisões políticas.

Embora existam diferentes teses sobre a origem dos municípios - se antes, ou depois do Estado, como organização econômica, sociológica ou filosófica -, é fato concreto que na atualidade eles fazem parte dos Estados nos quais se encontram inseridos. A forma com que a sociedade altera suas relações vai dando um novo sentido às municipalidades, de modo que, paulatinamente, o governo local é ressignificado, questionando o sentido primeiro do fenômeno, o que torna muitas vezes improdutivos os debates pautados no papel histórico que não tomem como referência o papel atual dessa unidade de governo. É nesse contexto que se deve debater a temática, pois as unidades locais de governos se apresentam como coisa concreta nessa conjuntura específica.

Embora a origem e a trajetória do governo local estabeleçam parâmetros que podem ser úteis para a discussão atual, o município do século XXI não é mais o município do passado, pois o trabalho mostrou que o município tem, cada vez mais, suas funções ampliadas e melhor definidas. Se tais funções são, de fato, condição para o exercício de uma série de direitos, a divisão do espaço e sua análise também assumem importância crescente.

REFERÊNCIAS

ABREU, C. de. **Caminhos antigos e povoamento do Brasil**. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.

_____. **Capítulos de história colonial, 1500-1800**. 7. ed. São Paulo: Publifolha, 2000.

ABREU, M. de A. Pensando a cidade no Brasil do passado. In: CASTRO, I. E. de; COSTA, P. C. da; CORRÊA, R. L. (Orgs.). **Explorações geográficas**. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

ALVES, A. C. **O contexto institucional e a relação entre Executivo e Legislativo na criação de municípios no Paraná, 1988-1996**. 2006. (Dissertação) – Mestrado em Sociologia. Universidade Federal do Paraná.

AMARAL L. J. R. (Org.). **A história política da República**. Campinas: Papirus, 1990.

ANDRADE, M. C. de. **A questão do território no Brasil**. São Paulo/Recife: Hucitec/lpesp, 1995.

_____. **As raízes do separatismo no Brasil**. São Paulo: editoras da UNESP e EDUSC, 1999.

ARAÚJO, E. **O teatro dos vícios: transgressão e transigência na sociedade urbana colonial**. São Paulo: José Olympio, 1980.

AVELLAR, H. A.; TAUNAY, A. D. **História administrativa do Brasil**, vol. VII, Brasília: Departamento de Imprensa Nacional, 1974.

AYRES, É. O. J. **Processo e política atual de desmembramento municipal no Maranhão**. 2001. Tese (Doutorado em Estruturas Ambientais Urbanas). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.

AZEVEDO, A. Vilas e cidades no Brasil colonial: ensaio de geografia urbana retrospectiva. **Boletim da FFCL da USP** (Boletim 208 – geografia 11), USP, São Paulo, 1956.

BACKHEUSER, E. **Problemas do Brasil: estrutura política, o espaço**. Rio de Janeiro: Omnia, 1933.

BANFANTI, G.; GUIMARÃES, R. V. O processo de criação de novos municípios no Mato Grosso. **Anais do II Encontro de Geografia do Mato Grosso**. UFMT, Cuiabá, 2004. Disponível em: <<http://www.geografia.ufmt.br/eventos/engeo2004>>. Acesso em: 10/4/2008.

BASTOS, T. **A província: estudo sobre a descentralização no Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro/Brasília: Imprensa Nacional, 1997. (primeira edição: 1870).

BATLEY, R.; STOKER, G. **Local government in Europe: trends and developments**. Houndmills: Macmillan, 1991.

BECKER, B. Fronteira e urbanização repensadas. **Revista Brasileira de Geografia**, ano 47, n. 3 e 4, jul./dez. Rio de Janeiro: IBGE, 1985.

BECKER, B.; MIRANDA, M.; MACHADO, L. O. **Fronteira amazônica: questões sobre a gestão do território**. Brasília: Editora Universidade de Brasília; Rio de Janeiro: Editora Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1990.

BEZERRA, J. da S. **O território como um trunfo: um estudo sobre a criação de municípios na Paraíba (anos 90)**. 2006. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Federal da Paraíba: João Pessoa.

BLASI, P. H. A descentralização como instrumento da justiça social – o município brasileiro: autonomia em crise. **Revista Legis**, n. 5 – jun./1982, p. 9-24. Disponível em: <Platao/www/arquivos/RevistasCCJ>. Acesso em: 31/7/2008.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. Vol. I, 12. ed. Brasília: Editora da UnB, 1999.

BONAVIDES, P. **A constituição aberta: temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no federalismo das regiões**. São Paulo: Malheiros, 1996.

BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil/Difel, 1989.

BRASIL. **Constituição brasileira do ano de 1988**. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/constituicao/>>. Acesso em: julho de 2008.

BRASIL. **Constituição brasileira do ano de 1867/69**. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/constituicao/>>. Acesso em: julho de 2008.

BRASIL. **Constituição brasileira do ano de 1946**. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/constituicao/>>. Acesso em: julho de 2008.

BRASIL. **Constituição brasileira do ano de 1937**. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/constituicao/>>. Acesso em: julho de 2008.

BRASIL. **Constituição brasileira do ano de 1934**. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/constituicao/>>. Acesso em: julho de 2008.

BRASIL. **Constituição brasileira do ano de 1889**. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/constituicao/>>. Acesso em: julho de 2008.

BRASIL. **Constituição do Império do Brasil do ano de 1824**. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/constituicao/>>. Acesso em: julho de 2008.

BREMAEKER, F. E. J. de. Limites à criação de novos municípios: a Emenda Constitucional n.º 15. **Revista de Administração Municipal**, v. 43, n.º 219, p. 118-128. Rio de Janeiro: IBAM, 1996.

_____. Os novos municípios: surgimento, problemas e soluções. **Série Estudos Especiais** n. 04. Rio de Janeiro: IBAM, 1992.

CALDAS, E. L. **O processo de criação de municípios no Estado de São Paulo entre 1991 e 1996**: uma abordagem institucionalista. 2002. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

CAMARGO, A. A reforma-Mater: os riscos (e os custos) do federalismo incompleto. **Revista Parceria Estratégicas**. N. 06. São Paulo, 1999.

CAMPANHOLE, A.; CAMPANHOLE, H. **Constituições do Brasil**. São Paulo: Atlas, 1986.

CARONE, E. **A República Velha – Vol. II – Evolução política (1889-1930)**. Rio de Janeiro: Difel, 1978a.

_____. **A República Velha – Vol. I – Instituições e classes sociais (1889-1930)**. Rio de Janeiro: Difel, 1978b.

_____. **A Segunda República (1930-1937)**. São Paulo: Difel, 1974.

_____. **O Estado Novo (1937-1945)**. São Paulo: Difel, 1976.

CARVALHO, J. M. de. **A construção da ordem**: a elite política imperial. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

_____. **Pontos e bordados**: escritos de história e política. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1998.

CARVALHO, J. A. de. Criação de municípios e sucessão de direito público. **Revista de Administração Municipal**. n. 7, abr./jun. – Rio de Janeiro: IBAM, 1980.

CASTRO, I. E. de. **Geografia e política**: território, escalas de ação e instituições. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

_____. Instituições e território: possibilidades e limites ao exercício da cidadania. **Geosul**. V.18, n.º 36, jul./dez. – Florianópolis: Editora da UFSC, 2003.

_____. O problema da escala. In: CASTRO, I. E. de; COSTA, P. C. da; CORRÊA, R. L. (Orgs). **Geografia**: conceitos e temas. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

CATAIA, M. A. A geopolítica das fronteiras internas na constituição do território: o caso da criação de novos municípios na Região Centro-Oeste do Brasil durante o regime militar. **Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales**. Barcelona: Universidad de Barcelona, vol. X, n. 218 (22). Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-218-22.htm>>. Acesso em: 05/07/2007.

_____. **Território nacional e fronteiras internas: a fragmentação do território brasileiro.** 2001. Tese (Doutorado em Geografia). Universidade de São Paulo, São Paulo.

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

CODEPLAN - Companhia do Desenvolvimento do Planalto Central. **Relatório da Comissão Exploradora do Planalto Central: Relatório Cruls.** Edição comemorativa aos 45 anos da fundação de Brasília. Brasília, 1995.

COLLAÇO, F. R. **O município na federação brasileira.** Florianópolis: Editora da UFSC, 1983.

CORRALO, G. **A autonomia do município na federação brasileira.** 2004. (Mestrado). Curso de Mestrado Interinstitucional da Universidade Federal do Paraná e Universidade de Passo Fundo. Curitiba.

_____. **A autonomia municipal como um direito fundamental na Constituição brasileira.** 2006. Tese (doutorado). Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná. Curitiba.

CORREA, R. L. A periodização da rede urbana da Amazônia. **Revista Brasileira de Geografia**, ano 49, n.º 3, Rio de Janeiro: IBGE 1987.

COSTA, W. M. da. **Geografia política e geopolítica – Discursos sobre o território e o poder.** São Paulo: Editora Hucitec, 1992.

COX, K. R. Redefining 'territory'. In: SCOTT, A. J. **Metropolis: From the division of labour to urban form.** Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1988.

DALLARI, D. de A. **O Estado federal.** São Paulo: Ática, 1986.

DEFFONTAINES, P. Como se constituiu no Brasil a rede de cidades. **Boletim Geográfico** n.º 14 (2), Rio de Janeiro, IBGE: 1944.

DI MÉO, G. La genèse du territoire local: complexité dialectique et espaces-temps. **Annales de Géographie**, n.º 559, Paris: Armand Colin, 1991.

DIAS, L. C. **Réseaus d'information et réseau urbain au Brésil.** Paris: L'Harmattan, 1995.

DUARTE, A. T. S. **Divisão territorial do Estado do Amazonas.** Consultoria Legislativa – Estudo. Congresso Nacional, Brasília, março/2003. Disponível em: <www.camara.gov.br>. Acesso em: 09/8/2005.

DUARTE, C. **A organização municipal no governo Getúlio Vargas**. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa e Propaganda, 1942.

FAORO, R. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 15. ed. São Paulo: Globo, 2000.

FAVERO, E. **Desmembramento territorial: o processo de criação de municípios – avaliação a partir de indicadores econômicos e sociais**. 2004. Tese (Doutorado em Engenharia Urbana). Departamento de Engenharia de Construção Civil. Escola Politécnica da Universidade de São Paulo.

FERNANDES, M. L. Silva Jardim e Joaquim Nabuco: uma polêmica acerca da Abolição e da República. **Anais, XIII Congresso Brasileiro de Sociologia**, UFPE, Recife (PE), 2007.

FERREIRA, F. A política externa Joanina e a anexação de Caiena: 1809-1817. In: **Revista Tema Livre**, Ano II - Edição n.º 7, Rio de Janeiro, 2003. Disponível em: <<http://www.revistatemalivre.com>>. Acesso em: 07/2/2008.

FERREIRA, P. **As eleições municipais e o município na Constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1992.

FIGUEIREDO, L. A nova divisão territorial do Brasil: a obra de Thiers Fleming. **Revista Brasileira de Geografia**, Ano II, Vol. 2. Rio de Janeiro: IBGE, 1940.

FLEIUSS, M. **História administrativa do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1923.

FLEMING, T. **Limites interestaduais**. Rio de Janeiro: Imprensa Naval, 1917.

FLEURY, S. F. Emancipação de municípios: um exame de indicadores. **Revista do Legislativo**, n.º 37. jul./dez. 2003, Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br>>. Acesso em: 15/5/2008.

FLEXOR, M. H. **A “civilização” dos índios e a formação do território do Brasil**. Grupo de Estudos e Pesquisas "História, Sociedade e Educação no Brasil". Faculdade Educação da UNICAMP, São Paulo. Disponível em: <http://www.histedbr.fae.unicamp.br/navegando/artigos_pdf>. Acesso em: abril de 2008.

FREITAS, T. A redivisão política do Brasil. **Revista Brasileira de Geografia**. Ano III, n.º 03, jul./set. Rio de Janeiro: IBGE, 1941.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. 30. ed. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 2001.

GARCIA, D. S. da C. **Território e negócios na “Era dos Impérios”**: os belgas na fronteira oeste do Brasil. 2005. (Tese de Doutorado). Universidade Estadual de Campinas – Instituto de Economia, Campinas: São Paulo.

GOES F. S. S. **Navegantes, bandeirantes, diplomatas**: um ensaio sobre a formação das fronteiras do Brasil. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

GOMES, A. M. de C. Confronto e compromisso no processo de constitucionalização (1930-1935). In: FAUSTO, Boris. **História geral da civilização brasileira**. Tomo III – O Brasil Republicano – Sociedade e Política (1930-1964). São Paulo: Difel, 1977.

GOMES, P. C. da C. Geografia fin-de-siècle: o discurso sobre a ordem espacial do mundo e o fim das ilusões. In: CASTRO, I. E. de; COSTA, P. C. da; CORRÊA, R. L. (Orgs.). **Explorações geográficas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997.

GOMES, G. M.; MAC DOWELL, M. C. Descentralização política, federalismo fiscal e criação de municípios: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social. **Texto para discussão n.º 706**, Brasília: IPEA, 2000.

GOTTMANN, J. **The significance of territory**. The University Press of Virginia, 1973.

GRAHAM, R. Construindo uma nação no Brasil do século XIX: visões novas e antigas sobre classe, cultura e estado. In: **Revista Diálogos**, vol. 5 – UEM, Departamento de História, Maringá, 2001. Disponível em: <<http://www.dhi.uem.br>>. Acesso em: 11/2/2008.

GRANDE, P. Proposição de uma nova divisão política do Brasil. **Revista Brasileira de Geografia**. Ano XXVII n.º 04, out./nov. Rio de Janeiro: IBGE, 1965.

GUERRA, A. T.; GUERRA, I. A. L. T. Subsídios para uma nova divisão política do Brasil. **Revista Brasileira de Geografia**. Ano XXII, n.º 02. Rio de Janeiro: IBGE, 1960.

GUIMARÃES, F. de M. S. O Planalto Central e o problema da mudança da Capital do Brasil. **Revista brasileira de geografia**, ano XI, n.º 04, Rio de Janeiro: IBGE, 1949

HAESBAERT, R. Des-desterritorialização e identidade: a rede “gaúcha” no nordeste. Rio de Janeiro: EDUFF, 1997.

_____. **O mito da desterritorialização**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

HANY, F. E. S. Corumbá, Pantanal de Mato Grosso do Sul: periferia ou espaço central? 2005. (Dissertação de Mestrado) – Mestrado em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais - Escola Nacional de Ciências Estatísticas – ENCE/IBGE – Rio de Janeiro.

HOLANDA. S. B. de. **História geral da civilização brasileira** – Tomo I – A época colonial. 1.º Volume. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

_____. **História geral da civilização brasileira** – Tomo II – O Brasil Monárquico, 2.º volume, São Paulo: Difel, 1985.

_____. **História geral da civilização brasileira** – Tomo II - O Brasil Monárquico, 1.º Volume, São Paulo: Difel, 1962.

_____. **História geral da civilização brasileira** – Tomo I – A época colonial, 2.º volume. São Paulo: Difel, 1960.

_____. **Raízes do Brasil**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1989.

IBGE – **Mapa da malha Municipal Brasileira (arquivo digital)**. Rio de Janeiro, 2007.

_____. Redivisão territorial do Brasil: análise de preposições em tramitação na Câmara. **Mapa apresentado durante a semana da geografia da AGB-Seção Curitiba**. Curitiba: UFPR, 2005.

_____. **Divisão territorial brasileira**. Disponível em: <<http://www1.ibge.gov.br/estatistica/populacao/censo2000/metodologia/anexos>>. 2002. Acesso em: 12/11/2008.

_____. **Enciclopédia dos municípios brasileiros**, Rio de Janeiro, 1957.

JULIATO A. C. **O município brasileiro: autonomia jurídica na Colônia, Império e República**. 2003. Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade Metodista de Piracicaba, São Paulo.

KATZ, E. **Governo local autônomo nos Estados Unidos**. U.S Department of State, 2004. Disponível em: <<http://usinfo.state.gov/journals/itdhr/0499/ijdp/katz.htm>>. Acesso em: 3/8/2008.

KRELL, A. J. **O município no Brasil e na Alemanha**. São Paulo: Oficina Municipal, 2003.

LACOSTE, Y. **A geografia: isso serve, em primeiro lugar, para fazer a guerra**. 2. ed. Campinas: Papirus, 1989.

LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

LEMES, F. L. Aos pés de Vossa Majestade: câmara municipal, autonomia e poder local na sociedade corporativa do antigo regime – América portuguesa do século XVII. **Anais do II Congresso Sul-Americano de História**. Passo Fundo: UPF, 2005.

LIMA, M. H. P. **O processo de emancipação municipal no Estado do Espírito Santo**. 2000. Dissertação (Mestrado em Geografia). Instituto de Geociências. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

LOPES, S. Estado do Iguaçu: a trajetória de um movimento. **Revista GEPEC** - Grupo de Pesquisa em Agronegócio e Desenvolvimento Regional. Vol. 8, n.º 02,

jul./dez./2004. Toledo: UNIOESTE, 2004. Disponível em: <<http://e-revista.unioeste.br/index.php/gepec/issue/view/92>>. Acesso em: 22/10/2008.

LUCARELLI, H. Z; INNOCENCIO, N. R; FREDRICH, O. M. B. de. Impactos da construção de Brasília na organização do espaço. **Revista brasileira de Geografia**, vol. 51, n.º 2, Rio de Janeiro:IBGE, 1989.

MACHADO, L. O. A fronteira agrícola na Amazônia Brasileira. **Revista Brasileira de Geografia**, ano 54, n.º 2, abr./jun. Rio de Janeiro: IBGE, 1992.

_____. Significado e configuração de uma fronteira urbana na Amazônia. In: BECKER, B.; MIRANDA, M.; MACHADO, L. O. **Fronteira amazônica: questões sobre a gestão do território**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília; Rio de Janeiro: Editora Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1990.

_____. **Mitos e realidades da Amazônia Brasileira no contexto geopolítico internacional**. 1989. Tese (Doutorado em Geografia). Departamento de Geografia Humana – Universidade de Barcelona, Espanha.

MAGALHÃES, B. de. **Expansão geographica do Brasil colonial**. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1935.

MAGNOLI, D. **O corpo da pátria: imaginação geográfica e política externa no Brasil (1808-1912)**. São Paulo: UNESP/Moderna, 1997.

MAIA, J. de A. C. **O município: estudos sobre a administração local**. Rio de Janeiro: Patrimônio, 1962. (Primeira edição em 1883).

MARTINS, H. T. A fragmentação do território brasileiro: a criação de novos estados no Brasil. **Caderno CRH**, Salvador, n.º 35, p. 263-288, jul./dez. 2001.

MARTINS, R. D. **A ocupação do espaço na fronteira Brasil-Uruguay: a construção da cidade de Jaguarão**. 2002. (Tese de Doutorado). Universidade Politécnica de Catalunha, Espanha.

MARX, M. **Cidade brasileira**. São Paulo: Melhoramentos/Editora da USP, 1980.

MAXIMO, A. **O espaço nacional: conquista, ocupação e organização**. São Paulo: Loyola, 1986.

MELLO, D. L. de. A multiplicação de municípios no Brasil. **Revista de Administração Municipal**, v. 39. n.º 203, p. 23-28, Rio de Janeiro: IBAM, 1992.

_____. **O município na organização nacional: bases para uma reforma no regime municipal brasileiro**. Rio de Janeiro: IBAM, 1971.

MELLO, D. L. de; RESTON, J. **El município en Brasil**. Rio de Janeiro: IBAM, 1990.
MONTORO, E. F. **O município na Constituição Brasileira**. São Paulo: Editora da Universidade Católica, 1975.

MORAES, A. C. R. **Bases da formação territorial do Brasil**: o território colonial brasileiro no “longo” século XVI. São Paulo: Hucitec, 2000.

MOTTA JUNIOR, V. da. **A criação de pequenos municípios como um fenômeno da descentralização política**: o caso de Itaoca–SP. 2002. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Centro de Educação e Ciências Humanas. Universidade Federal de São Carlos, São Paulo.

MOURA, R.; ULTRAMARI, C. **Territorialidades em movimento**. Metrópole, grande Curitiba: teoria e prática. Curitiba: IPARDES, 1994.

MOTTA, M. S. da. A fusão da Guanabara com o Estado do Rio: desafios e desencantos. In: FREIRE, Américo; SARMENTO, Carlos Eduardo; MOTTA, Marly Silva da. (Orgs.). **Um estado em questão**: os 25 anos do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getulio Vargas, 2001.

MYIAMOTO, S. **Geopolítica e poder no Brasil**. Campinas: Papyrus, 1995.

NAUK, M. de J. Na trama dos conflitos: a rivalidade entre Cuiabá e Vila Bela (1719-1778). In: **Anais do I Simpósio Impérios e Lugares no Brasil**: território, conflito e identidade. Mariana, maio/2007. Universidade Federal de Ouro Preto.

NEVES, G. R. A rede urbana e as fronteiras: nota prévia. In: OLIVEIRA, N.; BARCELLOS, T. (Orgs.). **O Rio Grande do Sul urbano**. Porto Alegre: FEE, 1990.

NORONHA, R. **Emancipação municipal**: implicações espaciais da divisão político-administrativa do território fluminense. 1997. Dissertação (Mestrado em Geografia). Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro.

NUNES, J. de C. **Do Estado federado e sua organização municipal**. Biblioteca do pensamento político republicano. Rio de Janeiro: Câmara dos Deputados, 1920.

LOWU, D. Governo local na Nigéria e no Brasil: um estudo comparativo. In: **Revista de Administração Municipal** – ano XXIX, número 165, Rio de Janeiro: IBAM, 1982.

OMEGNA, N. **A cidade colonial**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1961.

PEREIRA, A. P. Da herança portuguesa à causa nacional: a guerra da Cisplatina e a construção do Império do Brasil. In: **Anais do I Simpósio Impérios e Lugares no Brasil**: território, conflito e identidade. Mariana, maio/2007. Universidade Federal de Ouro Preto.

PINTO, G. J. **Do sonho à realidade**: Córrego Fundo–MG: fragmentação territorial e criação de municípios de pequeno porte. 2003. Dissertação (Mestrado em Geografia). Instituto de Geociências. Universidade Federal de Uberlândia. Minas Gerais.

PRADO JUNIOR, C. **Evolução política do Brasil** - Colônia e Império. 1. ed. São Paulo: Brasiliense, 1933.

_____. **Formação do Brasil contemporâneo** - Colônia. 17. ed. São Paulo: Brasiliense, 1981.

_____. **História econômica do Brasil**. 11. ed. São Paulo: Brasiliense, 1969.

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

RAFFESTIN, C.; RACINE J.; RUFFY, V. Escala e ação, contribuições para a interpretação do mecanismo de escala na prática da Geografia. **Revista Brasileira de Geografia**, n. 01 jan./mar., IBGE: Rio de Janeiro, 1983.

RECH, A. U. **O poder local**: formação e papel dos municípios no Estado brasileiro. 2000. (Dissertação) – Mestrado em Direito do Estado, Universidade Federal do Paraná/Universidade Federal de Caxias do Sul, Caxias do Sul.

REIS FILHO, N. G. **Contribuição ao estudo da evolução urbana no Brasil (1500-1720)**. São Paulo: Pioneira /Editora da Universidade de São Paulo, 1968.

Revista Isto É. **Crescimento indesejado**, São Paulo, edição 1731, p. 33, publicada em 4/12/2002.

RIVERA, M. S. P.; MOTTA PINTO, G. F. P. Mato Grosso: conformação territorial. **Anais do II Encontro de Geografia do Mato Grosso**. Cuiabá: UFMT, 2004. Disponível em: <<http://www.geografia.ufmt.br/eventos/engeo2004>>. Acesso em: 10/4/2008.

ROCHA, C. L. A. **República e federação no Brasil**: traços constitucionais da organização política brasileira. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

RODRIGUES, P. H. O sistema de governo local do Estado de Nova Iorque. In: **Revista de Administração Municipal**, v. 42, n.º 215, abr./jun. 1995. Rio de Janeiro, 1995.

RUSSEL-WOOD, A. J. R. Centros e periferias no mundo luso-brasileiro, 1500-1808. **Revista Brasileira de História**. São Paulo, v. 18, n.º 36, 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br>. Acesso em: 21/5/2008.

SALGADO, P. **Como nasceram as cidades no Brasil**. São Paulo: Ática, 1947.

SANTIN, J. R. O município no constitucionalismo brasileiro e o tratamento histórico do poder local. **Anais do II Congresso Sul-Americano de História**. Passo Fundo: UPF, 2005.

SANTOS JUNIOR, O. A. dos. **Democracia e governo local**: dilemas da reforma municipal no Brasil. Rio de Janeiro: Revan – FASE, 2001.

SANTOS, M.; BECKER, B. K. (et al.). **Território, territórios**: ensaios sobre o ordenamento territorial. 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2006.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SANTOS, M. **O País distorcido**. São Paulo: Publifolha, 2002.

_____. **Por uma outra globalização: do discurso único à consciência universal**. São Paulo: Record, 2000a.

_____. **Por uma nova federação**. Correio Braziliense, coluna Opinião, p. 04, 16 de julho, 2000b.

_____. O retorno do território In: SANTOS, M. et al. (Orgs.). **Território: globalização e fragmentação**. São Paulo: HUCITEC/ANPUR, 1996a.

_____. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Nobel. 1996b.

_____. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: Hucitec, 1996c.

_____. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1994.

SAQUET, M. A. **Abordagens e concepções de território**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

SCUSSEL, M. C. B. **Emancipações no Rio Grande do Sul: o processo de criação de novos municípios e seu impacto em aspectos de qualificação do espaço urbano**. 1996. Dissertação (Mestrado em Arquitetura). Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS. Porto Alegre

SHIKIDA, C. D. **A economia política da emancipação de municípios em Minas Gerais**. Brasília: ESAF, 1998. Disponível em: <www.stn.fazenda.gov.br>. Acesso em: 17/6/2008.

SILVA, J. A. da. Inovações municipais na Constituição de 1988. **Revista dos Tribunais**, n.º 669, agosto de 1991.

SILVA NETO, M. L. da. **Implicação da aceleração contemporânea na escala local: o caso do Estado de São Paulo**. 1998. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo-USP, São Paulo.

SILVA, M. B. N. da. Condicionalismos da independência do Brasil. In: SERRÃO, José et al. (Coord.). **Nova história da expansão portuguesa**. Lisboa: Estampa, 1986.

SOARES, T. **História da formação das fronteiras do Brasil**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1973.

SOUZA, A. F. de. **Estudo sobre a divisão territorial do Brasil**. Brasília: Fundação Projeto Rondon, 1988.

SOUZA, M. J. L. de. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I. E. de; COSTA, P. C.; CORRÊA, R. L. (Orgs.). **Geografia: conceitos e temas**. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

SIQUEIRA, C. G. **Emancipação municipal pós Constituição de 1988**: um estudo sobre o processo de criação dos novos municípios paulistas. 2003. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Departamento de Ciência Política. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Estadual de Campinas. São Paulo.

TEIXEIRA, L. da S. **Análise de indicadores socioeconômicos do Estado do Tocantins**. Consultoria Legislativa/Estudo. Congresso Nacional, Brasília, maio/junho 2004. Disponível em: <www.camara.gov.br>. Acesso em: 13/5/2007.

TEIXEIRA, R. B. Os nomes da cidade no Brasil colonial: considerações a partir da capitania do Rio Grande do Norte. **Revista Mercator**, ano 02, número 03. Ceará: Departamento de Geografia da UFC, 2003.

TELAROLLI, R. Autonomia municipal e criação de governos locais: a peculiaridade institucional brasileira. **Revista da Faculdade de Direito da UFPR**, vol. 42, UFPR: Curitiba, 2005.

_____. **Poder local na República Velha**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1977.

TOMIO, R. de L. C. **Instituições, processo decisório e relações Executivo-Legislativo nos Estados**: estudo comparativo sobre o processo de criação de municípios após a Constituição de 1988. 2002. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Departamento de Ciência Política. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Estadual de Campinas. São Paulo.

VAINER, C. B. **As escalas do poder e o poder das escalas**: o que pode o poder local? Anais – Volume I – IX Encontro Nacional da ANPUR: Rio de Janeiro, 2001.

VALVERDE, O.; DIAS, C. Revisão da divisão municipal do Estado do Amazonas. **Revista Brasileira de Geografia**, abr./jun. Rio de Janeiro: IBGE, 1965.

VARGAS, Getúlio. **A nova política do Brasil**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1938.

VESENTINI, J. W. **A capital da geopolítica**. São Paulo: Ática, 1986.

VIANA, O. **Instituições políticas brasileiras**. Brasília: Conselho Editorial do Senado, 1999.

VILA, F. M. **O município no regime constitucional vigente**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1952.

VICENTINI, I. **Cidade e história na Amazônia**. Curitiba: Editora da UFPR, 2004.

WANDERLEY, C. B. **Emancipações municipais em Minas Gerais**: estimativas e seus impactos sociais. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: <www.epge.fgv.br/pt/view/seminarios/2007>. Acesso em: 17/6/2008.

ZENHA, E. **O município no Brasil (1532-1700)**. São Paulo: IPE, 1948.