

## A PARTICIPAÇÃO DOS DEPUTADOS ESTADUAIS NA EMANCIPAÇÃO DE MUNICÍPIOS

NATHÁLIA BONOW<sup>1</sup>; ROBINSON SANTOS PINHEIRO<sup>2</sup>;

<sup>1</sup>Universidade Federal de Pelotas – nathaliabonow@gmail.com

<sup>2</sup>Universidade Federal de Pelotas – robinson22pinheiro@yahoo.com.br

### 1. INTRODUÇÃO

Segundo o Atlas Nacional Digital do Brasil Milton Santos (IBGE, 2010), entre os anos de 1980 e 2000, foram criados 1.533 novos municípios no Brasil. Essa explosão na criação de novas municipalidades está relacionada ao caráter descentralizador da Constituição Federal de 1988, que elevou os municípios a 3º membro da Federação e dispôs de maior autonomia para esses entes federativos e, principalmente, incentivou as novas emancipações por meio do parágrafo 4º do Art. 18; como pode ser visto abaixo:

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por lei estadual, obedecidos os requisitos previstos em Lei Complementar estadual, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas. (BRASIL, 1988).

Assim, fica estabelecido que cada estado brasileiro fica responsável por determinar os critérios para novas emancipações municipais e o período em que essas emancipações poderiam ocorrer. Dessa forma, FERNANDES e ARAÚJO (2015) colocam que os estados criaram leis pouco rígidas, favorecendo o surgimento de vários municípios.

A título de exemplo, no Rio Grande do Sul, a base para a criação de novas municipalidades está consolidada nas leis 9.070 e 9.089, ambas de 1990, que estabelecem critérios amplos para a justificativa e comprovação de possibilidade de emancipação das localidades. Relacionado a isso, TOMIO (2002) destaca que foram criados no Rio Grande do Sul, entre 1988 e 2000, 253 novos municípios, gerando um incremento de 104% no número total de municípios.

Além disso, TOMIO (2005, p. 124) coloca que o Rio Grande do Sul foi o estado que mais emancipou novas localidades, sendo que: “[...] quase 20% dos novos municípios brasileiros gerados após 1988 encontram-se nessa unidade da federação. Isto é, para cada cinco emancipações, uma ocorreu em terras gaúchas”.

Outro fator relevante está no número de habitantes de cada novo município gaúcho. TOMIO (2002) ressalta que desses 253 municípios criados pós Constituição Federal de 1988, somente 8 possuíam mais de 10 mil habitantes. Assim, percebe-se que além de favorecer as emancipações, a Constituição Federal de 1988 e as leis emancipacionistas do Rio Grande do Sul, também favoreceram o surgimento de municípios com menos de 10 mil habitantes, ou seja, micro e pequenos municípios (TOMIO, 2002).

Assim, surgem questões relacionadas aos motivos que levaram a emancipação de tantas regiões. Autores como CIGOLINI (2001), ALVES (2006), BALTAR e BALTAR (2018) e TOMIO (2005) colocam que as emancipações estão diretamente relacionadas a fatores jurídicos, como a Constituição Federal de 1988 e as leis estaduais; econômicos, como os impostos que puderam ser recolhidos e

também o Fundo de Participação dos Municípios; e políticos, como a participação de deputados estaduais nos processos emancipacionistas.

Diante disso, o presente trabalho tem por objetivo analisar a participação de políticos nos processos emancipacionistas, buscando compreender de que forma se deu essa participação e qual era o seu objetivo. Por políticos, aqui, se entende pessoas que ocupam cargos públicos com o voto direto do povo.

## 2. METODOLOGIA

A metodologia do presente trabalho se caracteriza como uma revisão bibliográfica, onde se busca realizar uma pesquisa exploratória visando encontrar, por meio da análise de artigos, se houve participação de políticos nos processos emancipacionistas ocorridos pós Constituição Federal de 1988.

Para isso, foi realizada uma busca por artigos que tivessem o termo “criação de municípios” no título no Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Em seguida, foi realizada a leitura e análise dos artigos encontrados, com o intuito de verificar se esses trabalhos mencionam a questão da influência de atores políticos nos processos emancipacionistas.

Por meio da busca no Portal de Periódicos da CAPES, foram encontrados 9 artigos que continham o termo “criação de municípios” no título. Desses 9 artigos analisados, 5 mencionam a participação de políticos no processo de criação de novas municipalidades: ALVES (2006), CIGOLINI (2001), FERNANDES e ARAÚJO (2015), TOMIO (2002 e 2005) e, dessa forma, se tornam objeto de discussão no presente trabalho.

## 3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Dos 5 artigos analisados, FERNANDES e ARAÚJO (2015) e TOMIO (2002) analisam as emancipações no contexto brasileiro, ALVES (2006) e CIGOLINI (2001) destacam as emancipações do Paraná e TOMIO (2005) salienta as emancipações ocorridas no Rio Grande do Sul. Mas apesar desses artigos terem diferentes áreas de estudos, ambos destacam a participação de deputados estaduais nos processos emancipacionistas.

Segundo FERNANDES e ARAÚJO (2015), o papel dos deputados nas emancipações está relacionado ao fato da arrecadação de votos no interior, especialmente nas localidades emancipadas. Além disso, os autores destacam que a participação dos deputados estaduais nas emancipações pós Constituição de 1988 foi um dos fatores que motivou a explosão de criação de novos municípios.

Da mesma forma, ALVES (2006) e TOMIO (2002 e 2005) destacam que os deputados não teriam motivos sólidos para participar dos processos de emancipação, considerando assim que o fator determinante da participação dos mesmos nos processos emancipatórios, estaria relacionado a questão eleitoral, de arrecadação de votos. TOMIO (2002) também destaca que os deputados exerciam controle diretos sobre o processo de emancipação, e que dessa forma, detinham o poder de interromper esse processo a qualquer momento, pois

[...] a maioria dos deputados não teria interesses significativos envolvidos. Para essa maioria não haveria um interesse fundamental na aprovação ou reprovação da emancipação do município. Em virtude disto, parto do pressuposto que o principal interesse da maioria dos deputados é a continuidade de sua carreira política. Individualmente,

cada deputado definiria sua estratégia e escolheria o que maximiza sua chance de reeleição parlamentar ou de ocupação de outros cargos políticos. (TOMIO, 2002, p. 66).

Nessa mesma perspectiva, CIGOLINI (2001) cita que existe um vínculo eleitoral entre o deputado estadual e a região emancipada, destacando que esse fator é resultado da participação dos deputados estaduais nos processos emancipacionistas.

TOMIO (2005, p. 139-140) apresenta uma tabela onde consta a tramitação e os resultados dos processos emancipacionistas municipais no Rio Grande do Sul de 1987 a 2002. Nesta tabela, é possível observar que os deputados sempre buscavam emancipar as localidades e, para isso, derrubavam vetos de plebiscitos e aprovavam leis de emancipação, principalmente. Por meio disso, nota-se que realmente havia alguma forma de interesse pessoal na emancipação de novas localidades. Além disso, percebe-se que a ação dos deputados em favor das emancipações ocorria principalmente durante o período em que os projetos emancipacionistas tramitavam pelas Assembleias Legislativas.

#### 4. CONCLUSÕES

Assim, coloca-se que desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, o número de novas municipalidades aumentou de maneira significativa. Um dos fatores relacionados a essa questão seria, inicialmente, a própria Constituição de 1988 que atribuiu ao município o papel de ente federado. Além disso, o parágrafo 4º do Art. 18 trata-se do fator primordial para a criação de novas municipalidades, pois é por meio desse trecho da Constituição de 1988 que fica determinado que as leis emancipacionistas devem ser elaboradas pelos estados e que as emancipações devem ocorrer durante um período também determinado por essas unidades federativas. Dessa forma, foram criadas normas pouco restritivas, que facilitaram a emancipação de diversas localidades.

Contudo, podemos perceber que a questão da participação política dos deputados estaduais nos processos emancipacionistas e, consequentemente, a busca pela arrecadação de votos nos novos municípios, trata-se de um fator relevante para a análise e entendimento da questão do *boom* emancipacionista ocorrido pós 1988. Além disso, explanar o modo que se dava a ação desses deputados em favorecimento das emancipações, também é relevante.

Dessa forma, conclui-se que este trabalho expôs somente uma análise superficial sobre a questão da participação dos deputados nas emancipações municipais, mas que de qualquer modo, já foi possível entender um pouco sobre o contexto em que ocorriam as emancipações e os atores que estavam envolvidos nos mesmos.

#### 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, A.C. O processo de criação de municípios no Paraná: as instituições e a relação entre executivo. **Revista Paranaense De Desenvolvimento**, Curitiba, n.111, p. 47-71, jul./dez. 2006. Disponível em: <http://www.ipardes.pr.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/article/view/61>. Acesso em: 24 mai. 2019.

BALTAR, C.; BALTAR, R.. Debatendo a criação de municípios na contemporaneidade: considerações a partir da urbanização e da participação dos

pequenos municípios no Brasil e no Paraná. **Revista Geografia e Ordenamento do Território [Online]**, n. 14, p. 71-107, set. 2018. Acesso em: 24 mai. 2019. Disponível em: [https://www.academia.edu/38014530/Debatendo\\_a\\_criação\\_de\\_municípios\\_na\\_contemporaneidade\\_considerações\\_a\\_partir\\_da\\_urbanização\\_e\\_da\\_participação\\_dos\\_pequenos\\_municípios\\_no\\_Brasil\\_e\\_no\\_Paraná](https://www.academia.edu/38014530/Debatendo_a_criação_de_municípios_na_contemporaneidade_considerações_a_partir_da_urbanização_e_da_participação_dos_pequenos_municípios_no_Brasil_e_no_Paraná). Acesso em: 24 mai. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 28 out. 2018.

CIGOLINI, A.A. Território e fragmentação: análise do processo recente de criação de municípios no Paraná. **Revista Ra'e Ga**, Curitiba, n. 5, p. 47-66, 2001. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/raega/article/view/18315/11878>. Acesso em: 24 mai. 2019.

FERNANDES, A.S.A.; ARAÚJO, S.M.V.G. A criação de municípios e a formalização de regiões metropolitanas: os desafios da coordenação federativa. **Revista Brasileira de Gestão Urbana [Online]**, v. 7, n. 3, p. 295-309, set./dez. 2015. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S2175-33692015000300295&script=sci\\_abstract&tlang=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S2175-33692015000300295&script=sci_abstract&tlang=pt). Acesso em: 24 mai. 2019.

IBGE. **Atlas Nacional Digital do Brasil Milton Santos**. IBGE, 2010. Disponível em: [https://www.ibge.gov.br/apps/atlas\\_nacional/](https://www.ibge.gov.br/apps/atlas_nacional/). Acesso em: 13 set. 2019.

TOMIO, F.R.L. A criação de Municípios após a Constituição de 1988. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 17, n. 48, p. 61-89, fev. 2002. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69092002000100006](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092002000100006). Acesso em: 24 mai. 2019.

TOMIO, F.R.L. Federalismo, municípios e decisões legislativas: a criação de municípios no Rio Grande do Sul. **Revista de Sociologia e Política [Online]**, Curitiba, n. 24, p. 123-148, jun. 2005. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782005000100009&script=sci\\_abstract&tlang=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782005000100009&script=sci_abstract&tlang=pt). Acesso em: 24 mai. 2019.