

XII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM  
PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

21 a 25 de maio de 2007

Belém - Pará - Brasil

---

FRAGMENTAÇÃO MUNICIPAL E COORDENAÇÃO FEDERATIVA NO BRASIL  
PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 1988

André Simões (IBGE)

# FRAGMENTAÇÃO MUNICIPAL E COORDENAÇÃO FEDERATIVA NO BRASIL PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 1988

## Resumo

O presente trabalho tem como objetivo fazer uma análise do processo de criação de municípios no Brasil ao longo dos anos noventa inserindo-a na discussão sobre as relações federativas brasileiras a qual entendemos como sendo marcadas pela articulação entre União, Estados e Municípios. Nossa hipótese é que a Constituição de 1988 embora tenha promovido uma descentralização política e fiscal para as esferas subnacionais de governo, enfraqueceu num primeiro momento o papel da União como coordenadora do pacto federativo nacional.

## Fragmentação Municipal e Coordenação Federativa no Brasil Pós-Constituição de 1988

### Introdução

A questão federativa sempre esteve presente no cenário político nacional, alternando-se períodos de intensa centralização política com aqueles de maior descentralização. Ao responder, com freqüência, a objetivos de manutenção de privilégios de grupos específicos, como a descentralização ocorrida com a proclamação da República e a Constituição de 1891, - que deu origem à famosa “política do café com leite” - passando pela recentralização ocorrida a partir da Revolução de Trinta - que criou as condições para a unificação do mercado interno e posterior industrialização -, o federalismo brasileiro sempre refletiu o perfil ideológico e estratégico de determinado programa político governamental.

Com a Constituição de 1988, após mais de vinte anos de intensa centralização - desta feita decorrentes dos governos militares instalados em meados da década de sessenta - o processo de descentralização fiscal e política beneficiou estados e municípios, refletindo a participação ativa destes entes federativos na luta pela redemocratização do país. O aumento dos recursos transferidos, juntamente com a descentralização de políticas sociais, são exemplos do papel descentralizante da Constituição de 1988 que delegou às esferas subnacionais de governo maiores responsabilidades e participação na condução das políticas setoriais brasileiras.

A questão que se coloca, no entanto, é sobre a forma como se deu o processo de fortalecimento das esferas subnacionais de governo, em particular dos municípios brasileiros. Partimos do pressuposto que as reivindicações por maior descentralização política e fiscal iniciaram-se nos estados e municípios e que estes influenciaram profundamente no desenho das relações federativas que passaram a vigorar com a Constituição de 1988. A União, por outro lado, ficou enfraquecida, já que não conseguiu se articular adequadamente com os demais entes da federação, perdendo, dessa forma, a coordenação estratégica de alguns aspectos do pacto federativo.

Um desses aspectos refere-se ao intenso processo de fragmentação municipal ocorrido no país ao longo dos anos noventa. As mudanças na legislação sobre criação de municípios aprovadas na Constituição de 1988 flexibilizou os rígidos critérios que até então vigoravam e que se baseavam na Constituição de 1967. Essa flexibilização, no entanto, retirou da União a coordenação do processo e delegou aos estados, através da edição de lei estadual específica, a responsabilidade pelas emancipações municipais. Foi somente a partir de meados dos anos

noventa que a União começou a restabelecer a coordenação desse processo, já que a decisão de criar municípios passou a ser determinado por lei complementar federal.

O presente trabalho tem como objetivo fazer uma análise do processo de criação de municípios no Brasil ao longo dos anos noventa inserindo-a na discussão sobre as relações federativas brasileiras a qual entendemos como sendo marcadas pela articulação entre União, Estados e Municípios. Nossa hipótese é que a Constituição de 1988 embora tenha promovido uma descentralização política e fiscal para as esferas subnacionais de governo, enfraqueceu o papel da União como coordenadora do pacto federativo nacional.

Para que alcancemos os objetivos propostos, o trabalho se estruturará em cinco seções, além dessa introdução. A seguir faremos uma revisão da discussão sobre o federalismo brasileiro, chamando atenção para as diferenças entre os conceitos de *federalismo* e *descentralização*, bem como sua inserção nos diferentes ciclos políticos. Na segunda seção discutiremos o processo de criação de municípios entre 1940/2000, igualmente enfatizando os diferentes ciclos políticos deste período.

Na terceira seção focaremos o processo de criação de municípios no período pós-Constituição de 1988, procurando mostrar como a legislação enfraqueceu o papel da União como coordenadora deste processo tendo como consequência uma intensa fragmentação do território nacional em pequenas unidades administrativas. A quarta seção apresenta algumas consequências do intenso processo de fragmentação municipal para o federalismo fiscal brasileiro, chamando atenção para os problemas de coordenação federativa que este processo suscitou. Por fim na última seção são apresentadas algumas considerações finais.

## 1. Federalismo no Brasil

O federalismo é uma forma de governo que implica numa articulação política e financeira entre os Estados, os Municípios e o Governo Federal, prevalecendo a autonomia de cada um destes entes. É um pacto das partes com o todo, formando um intrincado e complexo sistema de trocas, onde o Governo Central aparece como coordenador do processo. Ao federalismo opõe-se o Estado unitário, sistema onde o poder político, financeiro e militar encontra-se nas mãos do Governo Central. Este sistema prevalece principalmente nos governos autoritários, quando a autonomia política e financeira das esferas subnacionais está submetida aos interesses do Governo Federal.

No Brasil o federalismo foi instituído pelo Governo Central que, ao contrário do federalismo clássico norte-americano, precedeu as esferas subnacionais (AFFONSO, 1994). Foi consolidado na Constituição de 1891, como resposta a interesses regionais e de ocupação política e administrativa do território. A forte pressão das oligarquias formadas por produtores de café de alguns estados do Sudeste brasileiro foi fundamental para a descentralização do poder político e financeiro, permitindo que os ganhos com a exportação do produto fossem revertido para as esferas subnacionais do governo (SERRA e AFONSO, 1999).

A partir daí as características do federalismo brasileiro seguiram os moldes dos ciclos políticos que dominaram a história política brasileira ao longo do século XX, com atenção para o fato de que em alguns casos o regime político apresentava características semelhantes ao de Estados unitários (ARRETCHE, 2002). Como exemplo podemos citar as Constituições de 1937 e 1967 elaboradas em períodos marcados por autoritarismo e centralização de poder.

A Constituição de 1937 foi elaborada no 1º Governo Vargas (1930-1945), que chegou ao poder através de um movimento revolucionário conhecido como Revolução de 1930. No campo econômico este período foi marcado pelos reflexos da depressão econômica mundial, culminada com a quebra da Bolsa de Nova York em 1929; a compra e queima de estoques de café pelo governo brasileiro, com vistas a valorização do produto no mercado internacional e a amenização da crise interna; e o incentivo ao desenvolvimento da atividade industrial.

No campo político, por sua vez, destacam-se as revoltas isoladas contra o poder central, como a Revolução Constitucionalista de 1932 realizada em São Paulo pela elaboração de uma nova Constituição Nacional; A Constituição de 1934; e a tentativa de se realizar uma revolução comunista no Brasil, a chamada Intentona Comunista de 1935.

Em suma, a edição da Constituição de 1937 foi uma resposta ao momento de instabilidade política e econômica que o país então passava. A excessiva centralização do poder permitiu que o governo fortalecesse as bases para a futura industrialização brasileira, além de intensificar a unificação do mercado interno. Por outro lado, a autonomia de estados e municípios era mínima tanto no campo político quanto no financeiro. Para se ter uma idéia, neste período a participação do Governo Federal na despesa pública subiu de 50 para 55 por cento (SERRA e AFONSO, 1999).

Em 1964, após quase vinte anos (1946-1964) de descentralização política e financeira, o país voltou a ser regido por um sistema de governo centralizado e com características autoritárias. A centralização política traduziu-se na ausência de eleições para governos e prefeituras das capitais e de 150 cidades de porte médio; na centralização dos principais tributos nas mãos do governo; e na ausência de autonomia dos governadores sobre as forças militares, que estavam sob o comando do governo central. Estes pressupostos estavam contidos na Constituição de 1967 e traduziam um regime político com características típicas de um regime unitário (ARRETCHE, 2002).

O abrandamento do regime militar a partir de final dos anos setenta abriu espaço para que movimentos populares reivindicassem maior abertura política e a recomposição das bases do sistema federativo nacional. Só para se ter uma idéia, em 1980 cerca de 70% do gasto público nacional e da receita tributária estava concentrada nas mãos do governo central (SERRA e AFONSO, 1999).

A realização de eleições diretas para prefeitos e governadores no início dos anos oitenta, aliado a lenta mais contínua descentralização dos recursos financeiros para estados e municípios foi um reflexo da pressão exercida por segmentos representativos da sociedade civil organizada. Nesse contexto insere-se a Constituição de 1988, que representou a consolidação das reivindicações por maior participação política e descentralização das decisões para as esferas subnacionais de governo.

No campo das relações federativas, a Constituição de 1988 representou a recomposição das bases do federalismo brasileiro mediante uma expressiva descentralização política e fiscal que beneficiaram estados, mas sobretudo os municípios brasileiros. Estes, além de contarem com um volume maior de tributos próprios e de recursos transferidos da União e dos estados, passaram a ser regidos por Lei Orgânica própria e adquiriram *status* de entes da federação.

Com isso os municípios passaram a se inserir de forma mais autônoma na esfera pública nacional, adquirindo maior importância e visibilidade na questão do financiamento das políticas sociais. Este ponto merece destaque, já que o processo de descentralização dessas políticas ganha forma a partir de meados dos anos noventa, num contexto de crise financeira da União e estratégias indutivas de descentralização (ARRETCHE, 1999).

ARRETCHE (2002) discute com profundidade essa questão, além de apresentar uma discussão conceitual sobre as diferenças entre federalismo e descentralização. Essa diferenciação é importante pois, segundo a autora, é comum confundir esses dois processos. Nas suas palavras,

“<...> A simultaneidade histórica dos dois processos tem deixado a falsa impressão de que estes são a mesma coisa, quando não o são. Embora originários do mesmo processo histórico no Brasil - a negação do autoritarismo e da centralização -, federalismo e descentralização não implicam engenharias políticas gêmeas.” (ARRETCHE, 2002: p.2)

De acordo com a referida autora enquanto *federalismo* implica em formas de distribuição da autoridade política dos Estados Nacionais, *descentralização* diz respeito à distribuição das funções administrativas entre os níveis de governo. No Brasil a Constituição de 1988, embora tenha fortalecido as bases da administração municipal mediante aumento de recursos transferidos por outras esferas da federação, não implicou numa igual descentralização das políticas sociais. Estas só iriam ser efetivamente descentralizadas a partir de meados dos anos noventa, quando o governo federal reuniu mecanismos institucionais que permitiram que o desenho das políticas fosse realizado através de estratégias que incentivassem os municípios a participarem (estratégias indutivas).

Na verdade o que ocorreu foi que a Constituição de 1988 consolidou as reivindicações por maior descentralização política e fiscal realizadas pelos movimentos sociais organizados durante os anos oitenta. Este período foi marcado pela recomposição das bases federativas do Estado brasileiro, com a realização de eleições diretas das esferas subnacionais de governo que passaram também a contar com autonomia de suas bases fiscais. De acordo com ARRETCHE (2002: p.4),

“No início dos anos de 1990 no Brasil, por sua vez, as instituições políticas federativas já estavam particularmente instauradas, ao passo que a gestão de políticas públicas – particularmente na área social – continuava centralizada, isto é, o governo federal – em virtude do legado do regime militar – continuava responsável pela gestão e pelo financiamento das políticas de saúde, habitação, merenda escolar, livro didático, assistência social, etc.”

As distintas temporalidades entre o processo de recomposição das bases do federalismo brasileiro e a descentralização das políticas sociais teve impactos importantes sobre o pacto federativo, beneficiando as esferas subnacionais de governo, especialmente os municípios. O processo de descentralização política e fiscal ocorreu primeiramente nos estados e municípios brasileiros em virtude da pressão exercida pelos movimentos sociais organizados durante toda a década de oitenta. A realização de eleições diretas para prefeitos e governadores antes da presidencial e a contínua descentralização de recursos fiscais do governo central são exemplos do que AFFONSO (2000) chamou de “descentralização pela demanda”<sup>4</sup>.

As implicações desta descentralização para o pacto federativo, segundo o referido autor, foram expressadas na Constituição de 1988 e fragilizaram o papel da União como coordenadora da federação. As conquistas obtidas pelas esferas subnacionais de governo não ocorreram mediante um projeto que mantivesse o governo central como coordenador do pacto federativo. Como exemplo desta falta de coordenação podemos citar a Guerra Fiscal entre estados e entre municípios; a intensa criação de municípios durante o primeiro quinquênio dos anos noventa; e a transferência de recursos fiscais sem a contrapartida de aplicação dos mesmos na elaboração e implementação de políticas sociais, também na primeira metade dos anos noventa. Nas palavras de AFFONSO (2000; p.134),

“A segunda característica do processo de descentralização (tributária) é sua simultaneidade com o processo de redemocratização e relaciona-se ao timing peculiar da abertura política no Brasil. O fato decisivo é que a redemocratização ocorreu primeiro nos governos subnacionais no início dos anos 80, com a eleição de governadores e prefeitos, para somente quase dez anos depois chegar ao núcleo central do Estado ( em 1988, com a Constituinte, e em 1989, com a eleição direta para Presidente da República). Esse timing favoreceu a identificação da luta pela descentralização e da luta pela redemocratização, a União ficou sem que a defendesse na Constituição de 1988, e a descentralização se deu sem um projeto de articulação, e sem uma coordenação estratégia”.

Foi somente a partir de meados dos anos noventa que o governo federal começou a formular mecanismos institucionais que objetivavam restabelecer a coordenação do pacto federativo. Dentre estes mecanismos destacam-se aqueles que atuavam no sentido de controlar o intenso processo de emancipações municipais; estimular a descentralização das políticas sociais para os municípios brasileiros; e estimular a modernização da administração tributária desses municípios.



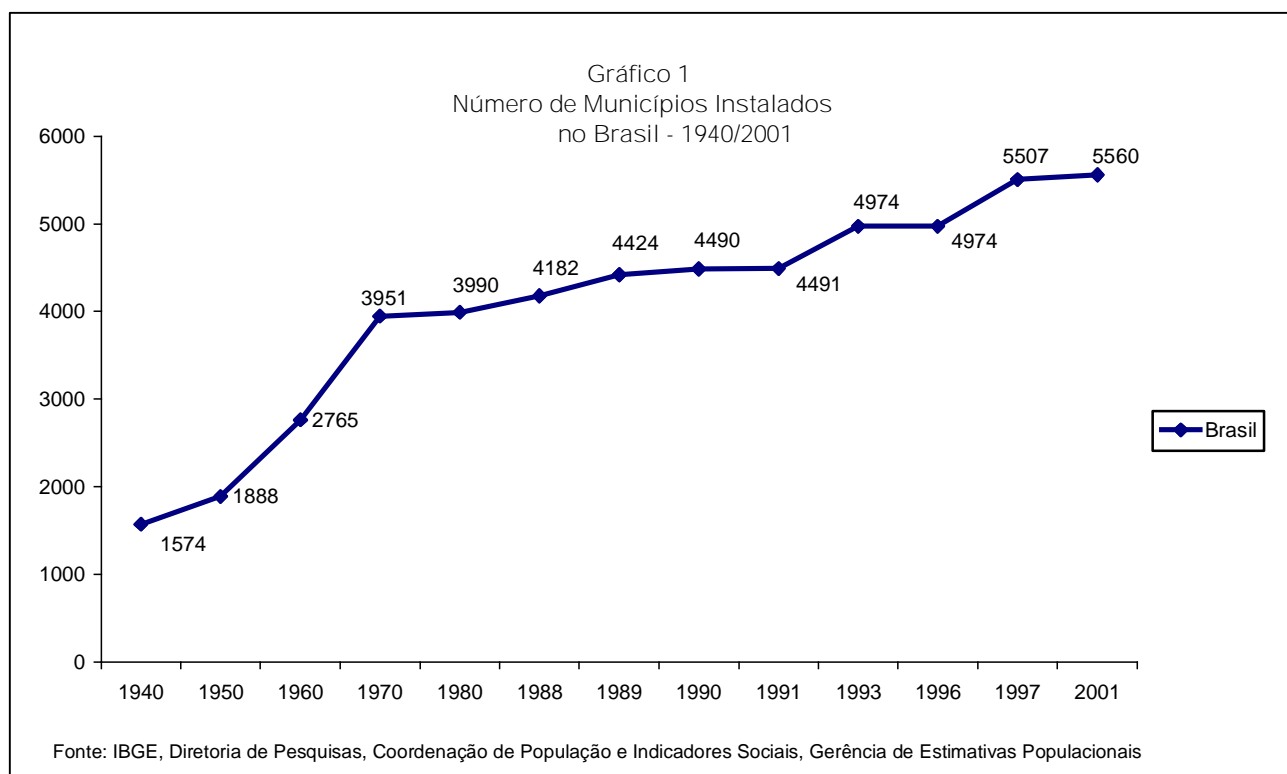
A partir da próxima seção discutiremos alguns desses mecanismos a partir da análise do processo de criação de municípios no Brasil. Chamamos atenção para a relação entre esta dinâmica e os períodos de centralização e descentralização política, bem como sua relação com o processo de reorganização das relações com os demais entes federativos.

## 2. Federalismo e Criação de Municípios no Brasil no Período de 1940/2001

O processo de fragmentação municipal no Brasil foi bastante diferenciado ao longo do tempo, apresentando diferentes dinâmicas que estão intimamente relacionadas aos períodos políticos que o país então passava. Entre 1940 e 2001 foram instalados 3986 municípios no país, dos quais 2377 (60%) entre as décadas de 1940 e 1970. Este período foi marcado, de acordo com o Gráfico 1, pela maior fragmentação de municípios no país, relacionada, por sua vez, a uma significativa descentralização federativa.

Esta dinâmica esteve ancorada na Constituição de 1946 que conferiu maior evidência aos municípios brasileiros, antes subjugados à competência dos Estados e da União. Dentre as resoluções que beneficiaram esta esfera subnacional a principal encontra-se na questão dos tributos partilhados. Após vencer a pressão dos grandes municípios, que queriam uma distribuição dos recursos proporcional à arrecadação de cada município, a proposta acabou por beneficiar os municípios menores, funcionando, desta forma, como um mecanismo de redistribuição de recursos.<sup>1</sup> (IBAM)

A maior autonomia, tanto política quanto financeira, concedidas aos municípios pela Constituição de 1946 esbarrou, por outro lado, na estrutura política que ainda dominava as relações entre as esferas federativas. Com isso, a contínua submissão dos interesses municipais ao domínio político exercido pelas oligarquias estaduais passou a comprometer o repasse dos recursos para os municípios.



Esses percalços, no entanto, não inibiram o intenso processo de fragmentação municipal, que teve início com o suposto aumento das receitas destinadas aos municípios. Por outro lado, a inexistência efetiva desses recursos comprometeu o processo de desenvolvimento dos municípios que não conseguiam se manter unicamente através de recursos próprios. Conforme texto preparado pelo IBAM:

“Com a falsa visão de que poderiam arrecadar mais recursos federais, por conta do Imposto de Renda que a União restituiu aos Municípios onde ele é arrecadado, brotaram Municípios em todos os Estados, em proporções evidentemente alarmantes, evidenciando a falta de critério e, como era de se esperar, o inverso dos benefícios esperados. Todos os Estados o fizeram, mas há que se destacar o exemplo de São Paulo, Minas Gerais, Bahia, Ceará e Paraná, em princípio. Rio de Janeiro, Espírito Santo e Acre são mencionados como exceção (inicial) à febre de multiplicação. O Estado do Amazonas, por exemplo, que tinha 44, em pouco tempo, passou a ter 296 Municípios” (IBAM, s.d, p.5)

Com a chegada dos militares ao poder, o processo de fragmentação municipal ganhou regras mais rígidas, resultando na criação de poucos municípios no país, devido à centralização política que daí se sucedeu. De acordo com o Artigo 2º da Lei Complementar Nº 1 da

Constituição de 1967: “Nenhum Município será criado sem a verificação da existência, na respectiva área territorial, dos seguintes requisitos:

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

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

III – centro urbano já constituído, com número de casas superior a 200 (duzentas);

IV – arrecadação, no último exercício, de 5 (cinco) milésimos da receita estadual de impostos.”

Foi somente a partir do final dos anos setenta, com a intensificação da luta pela redemocratização que a pressão dos estados e municípios por maior descentralização fiscal e política começou a surtir efeito. Este processo ganhou força durante os anos oitenta culminando com Constituição de 1988 que, ao promover uma maior descentralização política, beneficiou os municípios em pelo menos três aspectos principais: em primeiro lugar elevando-os ao *status* de entes da federação, o que, em outras palavras, significou uma maior articulação entre as três esferas governamentais, com o município se inserindo com maior autonomia.

O segundo aspecto refere-se ao crescimento dos recursos fiscais oriundos das transferências efetuadas pelos Estados e pela União destinados aos municípios. A principal fonte destes recursos provém do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que engloba, respectivamente, 22,5% da arrecadação do imposto de renda e 25% dos 10% da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados.

O terceiro aspecto refere-se ao direito conquistado pelos municípios de regerem-se por Lei Orgânica própria (art.29). Esta conquista concedeu maior liberdade aos municípios, retirando-os, ainda que não totalmente, da órbita de interesse dos estados. Este fato representa um certo enfraquecimento no processo de organização federativa que o país até então se encontrava, com as oligarquias estaduais atuando de forma indiscriminada nas questões municipais.

O rompimento com a rigidez da Constituição de 1967 no que se refere a criação, emancipação, desmembramento e fusão de municípios foi outro ponto que também beneficiou esses “novos” entes federativos. Os rígidos critérios acima mencionados para a criação de municípios no país, que ainda incluíam a consulta prévia às populações locais (tanto do

município mãe, quanto do distrito a ser emancipado), foram substituídos por uma legislação mais flexível, permitindo que os Estados pudessem criar, incorporar, fundir e desmembrar municípios.

A seguir apresentaremos uma discussão mais aprofundada sobre alguns aspectos da Constituição de 1988 no que tange ao processo de criação de municípios, procurando mostrar algumas de suas conseqüências para a coordenação federativa no Brasil.

### 3. Aspectos do processo de criação de municípios no Brasil no Pós-1988

A Edição da Emenda Constitucional Nº 15 de 12 de Setembro de 1996 que deu nova redação ao § 4º do Artigo 18 da Constituição Federal, redefiniu as regras para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento dos Municípios brasileiros. O objetivo da referida Emenda foi controlar o processo de emancipações municipais que se tornou intenso após a edição da Constituição de 1988, já que os critérios para a criação de municípios passou a ser feita mediante lei estadual sem a interferência do Governo Federal.

O texto original dizia o seguinte:

“Art 18 .....

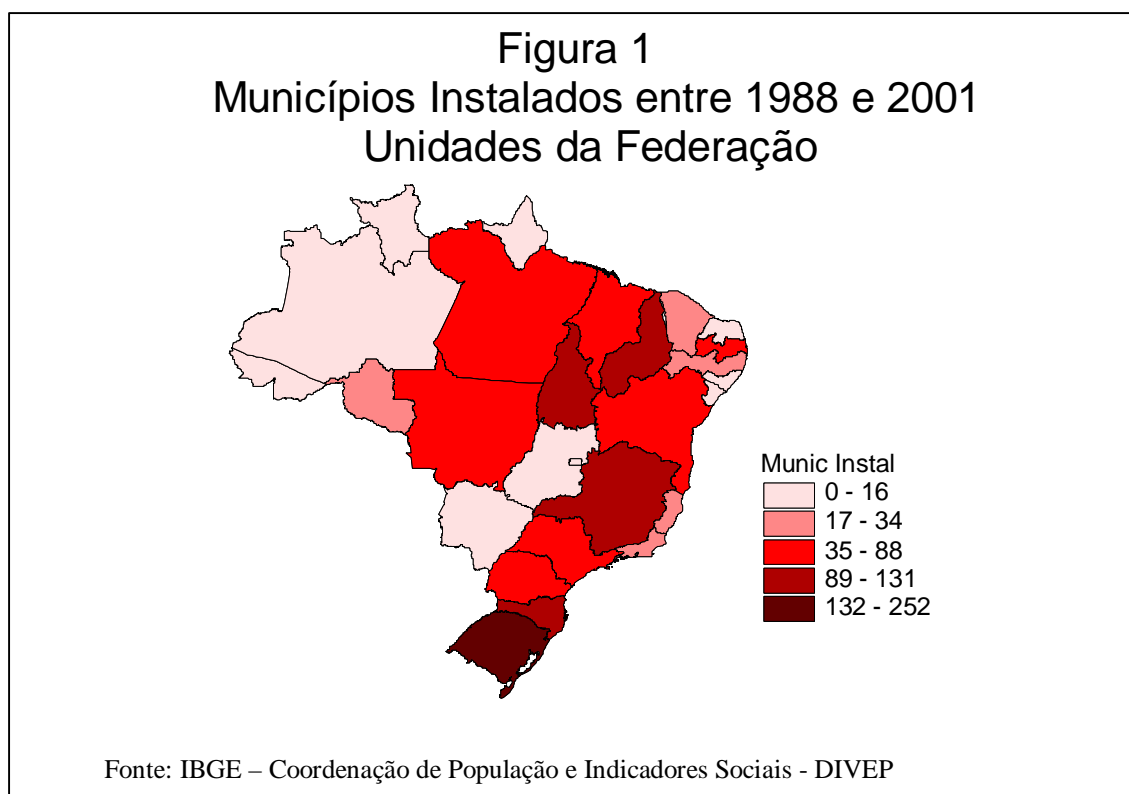
§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por lei estadual, obedecidos os requisitos previstos em Lei Complementar estadual, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às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

A autonomia concedida pela Constituição de 1988 aos estados para criação de municípios refletiu a busca por maior descentralização das decisões para as esferas subnacionais, num esforço de restauração das bases do federalismo brasileiro. A conseqüência, por outro lado, da ausência de coordenação deste processo por parte do governo federal resultou na emancipação de 1382 novos municípios entre 1988 e 2005, o que corresponde a cerca de 25% de todos os municípios do país.

A Figura abaixo mostra a distribuição do número de municípios instalados por Unidades da Federação. É interessante notar, em primeiro lugar, que o tamanho do território não influi no número de municípios instalados, ou seja, estados como Piauí e Santa Catarina tiveram mais emancipações municipais do que Amazonas, Mato Grosso e Pará.

O que, na verdade, determinou o ritmo de emancipações foram as legislações estaduais que refletiram interesses específicos de cada Unidade da Federação. Como exemplo temos o Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Piauí que juntos criaram 489 municípios, ou cerca de 35% de todos os municípios instalados neste período.<sup>2</sup>

No Rio Grande do Sul foram criados 252 municípios, correspondendo a mais de 18% do total de municípios brasileiros emancipados no período 1988/2001. Este número é superior aos municípios instalados em toda a região Sudeste (250) e no Centro-Oeste (79), igualando-se à região Norte (252).



A Tabela 1 mostra que o crescimento do número de municípios no país concentrou-se fortemente no período 1989/1997, quando foram instalados 1325 municípios, ou 96% do total. A queda posterior se explica pela edição da Emenda Constitucional Nº 15 quando, em 2001 e 2005 foram instalados, respectivamente, 3.8% e 0.3% do total de municípios.<sup>3</sup>

Com a nova redação o § 4 do Artigo 18 passa a vigorar da seguinte forma:

“Art. 18 .....

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.” (Constituição Federal de 1988, Grifos do autor)

Tabela 1  
Distribuição Proporcional dos Municípios Instalados  
no Brasil entre 1989 e 2005

Ano	Número de Municípios no Brasil	Número de Municípios Instalados	Percentual de Municípios Instalados
1989	4424	242	17.5
1990	4490	66	4.8
1993	4974	484	35.0
1997	5507	533	38.6
2001	5560	53	3.8
2005	5564	4	0.3
Total	-	1382	100

Fonte: IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais - DIVEP

A Edição da Emenda Constitucional Nº 15 teve como objetivo não apenas controlar a proliferação de municípios no país, mas devolver ao governo federal a coordenação deste processo. A intensa criação e instalação de municípios no país, além de ter impactos sobre o sistema fiscal brasileiro, possui conseqüências negativas para o pacto federativo, já que as emancipações não são realizadas segundo estratégias coordenadas pelo governo federal.

A criação de municípios, que até então era feita somente com aprovação de lei estadual, passa a ser regulamentada por lei complementar federal, significando que o governo central passa a ter voz ativa neste processo. Além disso, as populações dos municípios envolvidos no processo (o(s) municípios mãe(es) e o município filho) devem ser ouvidas, mediante a realização de plebiscitos, ao contrário da lei original, onde somente “as populações interessadas” eram ouvidas. Por fim, a necessidade de realização de estudos de viabilidade municipal foi introduzida

com o objetivo de permitir que apenas as áreas que apresentem condições de se manterem autônomas se emancipem.

Em suma, estas modificações, além de frearem o processo de proliferação de municípios no Brasil, colocou o governo federal como participante deste processo, num esforço de coordenação do sistema federativo. Marcus André Melo já em 1996 chamava atenção para os riscos que as emancipações municipais causavam para a condução do pacto federativo brasileiro. Em suas palavras,

“A multiplicação dos municípios no país deve merecer reflexão sistemática por duas ordens de consideração: pelo impacto fiscal causado pela multiplicação de estruturas administrativas e instâncias político-institucionais (secretarias municipais, câmara de vereadores, etc.) no âmbito local sem a contrapartida de geração de riquezas; e pela existência de um número extremamente elevado de unidades subnacionais supostamente potencializaria as dificuldades de coordenação federativa no país” (MELO, 1996, p.16).

#### 4. Algumas conseqüências para o Federalismo Fiscal Brasileiro

Uma das conseqüências da grande fragmentação municipal no país durante os anos noventa está no crescimento significativo dos micros e pequenos municípios<sup>5</sup>. A Tabela 2 ilustra bem esta questão e mostra que entre 1991 e 2000 nada menos que 60% de todos os municípios criados tinham até 5.000 habitantes, um crescimento de 86,8% entre 1991 e 2000. Este crescimento também é significativo nos municípios entre 5.000 e 10.000 habitantes, que tiveram um incremento de 24% neste mesmo período.

Em suma os micro e pequenos municípios foram responsáveis por 83% de todos os municípios instalados no país entre 1991 e 2000, o que mostra que nos anos noventa o território brasileiro foi fragmentado em pequenas unidades administrativas, o que traz conseqüências nem sempre positivas para a federação.

Tabela 2  
Número de municípios e taxa de crescimento,  
segundo as classes de tamanho da população dos municípios - Brasil - 1991/2000

Classes de tamanho da população dos municípios	Número de municípios		Taxa de crescimento (%)
	1991	2000	
Total	4 491	5 561	23,8
Até 5 000	740	1 382	86,8
De 5 001 até 10 000	1 055	1 308	24,0
De 10 001 até 20 000	1 299	1 384	6,5
De 20 001 até 50 000	926	963	4,0
De 50 001 até 100 000	284	299	5,3
De 100 001 até 500 000	162	194	19,8
Mais de 500 000	25	31	24,0

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisa, Coordenação de População e Indicadores Sociais  
Censos Demográfico 1991 e 2000

Este aspecto merece especial importância, já que a Constituição de 1988 aumentou a participação dos municípios na receita disponível nacional via crescimento das transferências governamentais. De acordo com MAC DOWELL (2002) os recursos para a formação do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) que em 1967 representavam 10% do valor arrecadado pela União em Imposto de Renda e Imposto sobre Produtos Industrializados, passaram para 22,5% na Constituição de 1988.

Para aprofundar um pouco mais esta questão a Tabela 3 mostra que em 2003 os municípios foram responsáveis por apenas 5,1% de toda arrecadação tributária nacional, contra 67,9% da União e 27% dos Estados. Com as transferências governamentais, os municípios passaram a responder por cerca de 19% da receita disponível nacional e a participação da União caiu para 52,2%.<sup>6</sup>

Tabela 3  
Distribuição proporcional das receitas e proporção da carga tributária bruta nacional,  
segundo esfera da Federação - 2003

Esfera da Federação	Distribuição proporcional das Receitas		Carga Tributária Bruta Nacional	
	Arrecadação Tributária	Receita Disponível	Arrecadação Tributária	Receita Disponível
Federal	67.9	52.2	23.1	17.7
Estadual	27.0	28.5	9.2	9.7
Municipal	5.1	19.3	1.7	6.6
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>34.0</b>	<b>34.0</b>

Fonte: IBGE - Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais,  
Sistema de Contas Nacionais 2003



Outro indicador importante para os municípios é a Carga Tributária Bruta Nacional, que mede o peso da arrecadação tributária em termos de Produto Interno Bruto. Em 2003 ela chegou a 34%. Na distribuição pelos entes federativos, a União ficou responsável por 23,1%, os Estados por 9,2% e os municípios por apenas 1,7%. Com as transferências, a participação dos municípios subiu para 6,6% e a da União caiu para 17,7%.

Em outras palavras, as transferências governamentais funcionam como um mecanismo de redistribuição de recursos que beneficiam preferencialmente os municípios. A principal dessas transferências, o Fundo de Participação de Municípios apresenta uma característica peculiar, ou seja, é distribuído de acordo com faixas de tamanho da população dos municípios que têm os menores valores naqueles municípios com menos de 10.189 habitantes e a maior nos municípios com mais de 156.217. Este critério de distribuição de recursos data da Reforma Tributária de 1967 e tinha como objetivo frear o acelerado processo de urbanização que o país então passava.

Outra característica importante do FPM está relacionada à forma como são divididos os recursos pelos municípios. O Ato Complementar nº 35 de 28 de fevereiro de 1967 subdividiu os recursos do FPM em dois subgrupos:

1. Dez por cento aos municípios das Capitais dos Estados;
2. Noventa por cento aos demais municípios do país.

Já a Lei Complementar nº 62 de 1989 estabeleceu que os coeficientes de participação dos municípios criados repercutissem apenas nos demais municípios do estado a que pertencem. Isto significa dizer que se uma determinada Unidade da Federação possui 100 municípios e passasse a contar com 105 municípios os recursos destinados a esses 100 municípios passariam a ser divididos pelos 105 municípios. Em suma a fragmentação de um município tende a gerar uma redivisão dos recursos entre os municípios do estado, levando na maioria dos casos a uma perda de recursos para o (s) “município (s) mãe (s)”, que passam a contar com menos população.

A importância do FPM para os micro e pequenos municípios pode ser notada quando analisamos a Tabela 4, que mostra a distribuição proporcional das principais transferências governamentais de acordo com as faixas de população dos municípios.

Tabela 4  
Participação proporcional do FPM, FUNDEF e ICMS nas Transferências Correntes  
dos Municípios segundo faixas de Tamanho da População - 2000

Faixas de Tamanho da população	Transferências Correntes				
	FPM	FUNDEF	ICMS	Outras	Total
Até 5 mil	57,3	8,2	28,7	5,8	100
De 5 a 20 mil	44,4	13,4	28,3	13,9	100
De 20 a 100 mil	32,3	13,8	32,0	21,9	100
De 100 a 500 mil	18,6	11,6	43,3	26,6	100
Mais de 500 mil	8,2	8,4	37,7	45,7	100
Total	26,1	11,4	35,6	26,9	100

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais: finanças públicas - 2000

Fica claro que os municípios com até vinte mil habitantes têm no FPM sua principal transferência governamental. No caso dos municípios com até cinco mil habitantes o percentual de 57.3% é significativamente superior aos 8.2% observado para os municípios com mais de quinhentos mil habitantes que têm no ICMS sua principal transferência.

Após essas considerações podemos concluir que o peso significativo do FPM nas transferências correntes dos micro e pequenos municípios, aliado às mudanças na legislação sobre criação de municípios e aumento de transferências governamentais implementada na Constituição de 1988 foram os grandes responsáveis para que a grande fragmentação de municípios no país estivesse focalizada preferencialmente nas pequenas unidades administrativas.

A grande dependência que essas pequenas unidades administrativas têm das transferências governamentais e em especial do FPM suscita algumas questões que estão ligadas, por sua vez, as relações federativas. A primeira delas é sobre a viabilidade econômica dos micro e pequenos municípios. Até que ponto as transferências governamentais funcionam como um mecanismo que compensa a baixa arrecadação própria (via impostos e taxas) desses municípios? Essa questão nos leva a outra indagação: a sobrevivência financeira desses municípios está condicionada às transferências governamentais?

A Tabela 5 ilustra bem este fato e mostra que embora os municípios com até cinco mil habitantes representem mais de um quarto de todos os municípios brasileiros a arrecadação deles representam apenas 0.7% de toda a arrecadação tributária nacional. Já os municípios com mais de quinhentos mil habitantes, que correspondem a 0,5% do total de municípios no Brasil, dispõe de quase 61% dessas receitas.

Por outro lado a participação dos micro municípios nas transferências correntes representa 5.4% do total das transferências o que eleva a participação desses municípios na receita

disponível para 4.1%, reforçando o caráter redistributivo das transferências em benefício dos municípios com menor população. A proporção de transferências recebidas pelos municípios com mais de quinhentos mil habitantes, embora seja maior do que a dos demais municípios, é inferior a participação da arrecadação tributária desses municípios.

Tabela 5  
Distribuição Proporcional dos Municípios, população e Receitas Municipais  
segundo faixas de Tamanho da População - 2000

Faixas de tamanho da População	Proporção de Municípios	Proporção de População	Receitas Municipais		
			Tributárias	Transferências	Disponível
Até 5 mil	25.6	2.9	0.7	5.4	4.1
De 5 a 20 mil	48.2	17.9	3.7	18.9	13.3
De 20 a 100 mil	22.2	29.2	10.7	25.6	19.4
De 100 a 500 mil	3.5	23.0	20.4	21.6	20.6
Mais de 500 mil	0.5	27.0	60.8	28.5	40.3
Total	100	100	100	100	100

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais: finanças públicas - 2000

Por fim podemos afirmar que o caráter redistributivo das transferências governamentais aumenta significativamente a participação dos micro e pequenos municípios na distribuição da receita disponível. Essa característica redistributivista aliada ao grande número de micro e pequenos municípios criados nos anos noventa prejudica os municípios mais dinâmicos que perdem relativamente mais recursos para os pequenos. De acordo com MAC DOWELL (2002), a intensa criação de pequenos municípios prejudica o sistema fiscal brasileiro, pois retiram recursos daqueles com maior dinamismo econômico. Em suas palavras,

“O movimento desenfreado de criação de municípios, principalmente aqueles de pequeno porte populacional, vivenciado na última década, gerou graves conseqüências para o federalismo fiscal brasileiro. No que tange à distribuição horizontal da receita disponível da esfera municipal, a criação de novos municípios provoca uma redistribuição do ‘bolo’ do FPM entre os demais municípios do estado. Como o critério de rateio do FPM privilegia, em termos per capita, os municípios com menor tamanho de população, há um grande incentivo para a criação de municípios nanicos, direcionando um maior volume de recursos por habitantes para esses municípios, onde está concentrada uma pequena parcela da população brasileira.” (MAC DOWELL, 2002, p.8)

## 5. Considerações Finais

Procuramos mostrar ao longo do presente trabalho que o processo de criação de municípios no país, durante os anos noventa, foi impulsionado pelas mudanças na legislação brasileira implementada pela Constituição de 1988. Essas mudanças beneficiaram fortemente as esferas subnacionais de governo, num movimento de recomposição das bases do federalismo brasileiro, onde se destacaram as reivindicações de estados e municípios por maior autonomia política e financeira.

O aumento do volume de recursos transferidos e o crescimento das funções desempenhadas pelos estados e municípios ocorreram, por outro lado, sem uma participação efetiva da União como coordenadora do pacto federativo. No caso do processo de emancipações municipais, podemos dizer que até meados dos anos noventa não havia nenhum tipo de consulta dos estados ao Governo Federal sobre a viabilidade e mesmo necessidade de se criar novas unidades administrativas para a federação.

Foi somente a partir de meados dos anos noventa que a União começou a desenvolver mecanismos institucionais que a colocaram como participante efetiva do processo de criação de municípios. Em outras palavras, embora a competência para se criar municípios ainda estivesse localizada nas unidades da federação, a União passou a coordenar o processo já que além de aprovação por Lei Estadual passam a ser determinados por Lei Complementar Federal.

A aprovação de uma nova legislação que colocasse a União como participante ativa no processo de criação de municípios no Brasil veio, por sua vez, após a emancipação de milhares de novas unidades administrativas, na sua maioria de pequeno porte populacional e sem condições de se sustentarem financeiramente. Mostramos a grande dependência que os micro e pequenos municípios têm das transferências governamentais e seus impactos para o federalismo fiscal brasileiro.

Para terminar gostaríamos de ressaltar que o Governo Federal vêm implementando desde meados dos anos noventa algumas iniciativas que objetivam aumentar a eficiência tributária dos municípios brasileiros, de forma que estes dependam cada vez menos das transferências governamentais. Uma delas intitulada Programa de Modernização da

Administração Tributária (PMAT) foi desenvolvida no âmbito do BNDES e constitui uma linha de financiamento para que os municípios implementem uma série de melhorias que visam a modernização gerencial e a eficiência fiscal de suas administrações, objetivando o aumento de suas receitas tributárias e a redução da dependência das transferências governamentais.

## 6. Referências Bibliográficas

- AFFONSO, R.B. Descentralização e Reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada. *Economia e Sociedade*, Campinas, v.14, p. 127-152, 2000.
- AFFONSO, R.B. A Crise da Federação no Brasil. *Ensaio FEE*. Porto Alegre, v.15, p.321-337, 1994
- ARRETCHE, M. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado Federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol.14, nº 40, p.111-141, 2002.
- ARRETCHE, M. Relações Federativas nas Políticas Sociais. *Educação & Sociedade*, vol. 23, nº 80, p.25-48, 1999.
- CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Brasília, 2004, editora saraiva, 386p.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. *Evolução do Município Brasileiro*. Texto eletrônico, s.d. Disponível em: <[www.ibam.org.br/municipio/criacao.htm](http://www.ibam.org.br/municipio/criacao.htm)>
- MAC Dowell, M.C. *Aspectos Econômicos e Financeiros dos Municípios Brasileiros*. s.n, s.l, 19p., 2002
- MELO, M. A. Crise Federativa, Guerra Fiscal e Hobbesianismo Municipal: Efeitos Perversos da Descentralização?. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, Fundação SEADE, 10 (3), 1996.
- SERRA, J. & AFONSO, J.R. Federalismo Fiscal à Brasileira: Algumas Reflexões. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v.6, nº 12, p. 3-30, 1999.

## Notas

---

<sup>1</sup> Os recursos destinados aos municípios (os tributos partilhados) eram compostos pelas seguintes receitas: dez por cento da arrecadação do Imposto de Renda (de competência federal); os Impostos únicos (sobre combustíveis e lubrificantes, energia elétrica e minerais); trinta por cento do excesso de arrecadação dos Estados referentes a impostos sobre o total das rendas locais de qualquer natureza (IBAM )

<sup>2</sup> O Estado de Tocantins aparece como tendo instalado 131 municípios. Na verdade o referido estado emancipou-se no Estado de Goiás e foi “instalado” em 1989 após promulgação na Constituição de 1988. Isso explica o elevado número de municípios e o porque de não termos incluímos entre os estados que mais instalaram municípios.

<sup>3</sup> A Legislação sobre criação de municípios faz uma diferenciação entre criação de instalação. Enquanto a primeira afirma que criação pode ser feita em qualquer ano, a instalação propriamente dita, ou seja, quando o município passa a existir só ocorre após as eleições municipais, quando são escolhidos o Prefeito e os Vereadores. Por isso, os anos onde houve maior criação são aqueles imediatamente posteriores as eleições municipais. Para efeitos legais o município só passa a ser considerado um ente federativo após sua instalação.

<sup>4</sup> A descentralização pela demanda, de acordo com Affonso, não gerou uma política que articulasse estrategicamente as demandas municipais e estaduais com os projetos da União. Este fato ocorreu devido às diferentes temporalidades do processo de democratização política: primeiramente se abateu sobre estados e municípios (início dos anos oitenta) e posteriormente sobre a União (final dos anos oitenta).

<sup>5</sup> Considerou-se como micro municípios aqueles com até 5.000 habitantes e pequenos municípios aqueles de 5.001 a 20.000 habitantes. Esse classificação segue a proposta por Maia Gomes e Mac Dowell (2000).

<sup>6</sup>Arrecadação Tributária: formada pela arrecadação própria do município (impostos e taxas) exclusive as transferências governamentais. Receita Disponível: formada pela arrecadação tributária dos municípios mais as transferências governamentais.