

Surto emancipacionista no Brasil na década de 1990 e seu reflexo no balanço migratório dos municípios recém-criados

Marcos Antônio Nunes
Doutorando em Geografia – IGC (UFMG); pesquisador do IGTEC
(SECTES/MG)
marcos.geoman@gmail.com

Ricardo Alexandrino Garcia
Prof. Adjunto do Departamento de Geografia – IGC (UFMG)
alexandrinogarcia@gmail.com

Resumo

A Constituição Federal de 1988, ao conceder mais autonomia às unidades federativas sobre o tema das emancipações distritais, contribuiu para que ocorresse no país um novo surto emancipacionista. O reflexo foi a criação de mais de mil municípios no decorrer da década de 1990. No entanto, alguns dados revelaram terem sido vantajosas as emancipações. Exemplo são as taxas líquidas de migração, que foram positivas para a maioria dos municípios brasileiros criados naquela década, vis-à-vis às outras categorias municipais.

Palavras-chave: Emancipações Distritais. Municípios Brasileiros. Saldo Migratório.

Abstract

The Federal Constitution of 1988, to grant more autonomy to the federal units on the topic of district emancipation, contributed to occur in the country a new emancipation outbreak. The consequence was the creation of over a thousand municipalities during the 1990s. However, some data showed advantageous were emancipations. Example are net migration rates that were positive for most municipalities created in that decade, against the other municipal categories.

Keywords: Emancipations District. Brazilian municipalities. Migratory balance.

Introdução

Quando o Governo Federal conseguiu aprovar a Emenda Constitucional nº 15, em 1996, foi descartada qualquer possibilidade de serem criados novos municípios no Brasil e, por conseguinte, a continuidade do surto emancipacionista que foi deflagrado a partir da aprovação da Constituição de 1988. Até então, as tentativas do Congresso Nacional, tanto as provenientes da Câmara dos Deputados quanto as do Senado Federal, visando adequar a legislação aos critérios daquela Emenda, lograram em fracasso. As duas últimas foram vetadas pela presidente Dilma Rousseff.

Não obstante o veto integral da presidente Dilma Rousseff ao Projeto de Lei Complementar 416/2008, que dispõe sobre o procedimento para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios, nos termos do art. 18 da Constituição Federal, notou-se que o texto constitucional se tornou mais rigoroso para atender à principal exigência da E.C. nº 15 – a de restabelecer o Estudo de Viabilidade Municipal, contida em legislações passadas. Isso sugere que o Congresso está atento para que não ocorram emancipações distritais de caráter apenas político-eleitoral, como prevaleceu após a aprovação da Constituição de 1998.

Após o último veto da presidente, já tramita no Senado o Projeto de Lei nº 199, de 2015 (SENADO FEDERAL, 2015), que visa encerrar esse imbróglio. Enquanto o Congresso e o Planalto não entram em acordo sobre o tema, acumulam-se nas assembleias estaduais os pedidos para a criação de mais municípios. Assim, o Brasil permanece com um total de 5.570 municípios, distribuídos em seu vasto território nacional. Entretanto, a grande maioria dos municípios brasileiros é dependente dos repasses do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), mesmo os que foram criados recentemente.

Os municípios instalados após a Constituição de 1988 podem servir de parâmetro para uma análise qualitativa dessas emancipações, uma vez que foram observadas melhorias na qualidade de vida dos munícipes recém-emancipados (NUNES; GARCIA, 2014a). É plausível admitir que as novas municipalidades adquiriram certa dinamicidade econômica, uma vez que surgiram sem dívidas e sem a necessidade de ressarcirem aos municípios de origem, além de que passariam a contar com receitas próprias, que, em geral, foram revertidas para as obras de infraestrutura urbana tão pleiteadas pelas elites políticas locais. Todos esses fatores podem ter refletido positivamente nos saldos migratórios desses novos municípios.

Desse modo, esta pesquisa tem por objetivo dar continuidade aos estudos relacionados às vantagens advindas das emancipações distritais ocorridas no

período pós-constitucional, e procurar confirmar a hipótese da existência de uma correlação entre emancipações distritais e saldo migratório positivo, no cômputo geral das unidades espaciais de análise, neste caso os estados da federação. Por sua vez, espera-se que as outras categorias municipais, “mães” e “neutros”, apresentem comportamento distinto, ou seja, revelar saldos migratórios inferiores em relação aos da primeira categoria. Portanto, esta primeira análise visa apenas observar se existe esta correlação, para que se possa avançar em outros aspectos que, porventura, os produtos da pesquisa indicarem. Antes, todavia, será feita uma breve incursão sobre o municipalismo brasileiro e os fatores relacionados às motivações das emancipações.

Notas sobre o municipalismo brasileiro

O Brasil assistiu a vários surtos emancipacionistas ao longo do século XX, notadamente durante a vigência dos governos democráticos. Eles ocorreram, sobretudo, a partir da década de 1940. Na década anterior, o golpe de Estado de 1937, que marcaria a transição para o Estado Novo, restringiu a possibilidade de surtos emancipacionistas e fez o Brasil retomar o modelo centralizador, quando os prefeitos eram nomeados pelos governadores, e não mais eleitos.

Na Constituição de 1946, renasceu o municipalismo no Brasil, que foi caracterizado pela autonomia política, administrativa e financeira do ente municipal. A União transferiu parte de seus tributos e os dos estados para os municípios. Sob os efeitos dessa Constituição, surgiram municípios em todos os estados (CRETELLA JR., 1981). Até 1940, o Brasil contava com apenas 1.574 municípios, número que se elevou para 1.889 em 1950.

As décadas subsequentes registrariam as maiores taxas de crescimento do número de municípios. O surto emancipacionista verificado durante as décadas de 1950 e 1960 derivou da possibilidade de os municípios arrecadarem recursos federais por conta das cotas do Imposto de Renda, que a União deveria restituir às unidades em que fosse arrecadado. No Governo Militar, a Constituição de 1967, apesar de ter mantido o princípio da autonomia municipal, limitou a criação de municípios e estabeleceu novos critérios para não cometer os excessos verificados após a Constituição de 1946 – o que explica o baixo crescimento de emancipações na década de 1970 (NUNES, 2001).

Por fim, a Constituição Federal de 1988¹ transferiu aos municípios brasileiros a mais ampla autonomia política de sua história, e concedeu-lhes o *status* de ente

¹ Ver estudo de Tomio (2002) que analisa vários aspectos da formação dos municípios após a Constituição de 1988.

federativo. Além de assegurar aos municípios a transferência de outros impostos, esta Constituição reconheceu o poder de auto-organização e a reafirmação de um governo próprio, mediante o voto popular. Assim, vários distritos iniciaram uma corrida rumo à emancipação, o que resultou na criação de mais de mil municípios na década de 1990. Entre o período censitário de 1991 e 2000, o número de municípios no Brasil saltou de 4.491 para 5.561, sendo que a maioria deles tinha menos de 10 mil habitantes.

Os municípios criados após a Constituição de 1988 obtiveram importantes vantagens em relação àqueles instalados em décadas anteriores. Siqueira (2003) resume dois aspectos político-institucionais que estimularam o processo de criação de municípios: 1) o novo *status* conquistado pelos municípios, acompanhado de uma transferência significativa de recursos; 2) e a elaboração de uma legislação, em nível estadual, que criou regras facilitadoras para as emancipações distritais. Esta concessão de vantagens foi uma combinação perfeita para que ocorresse novo surto emancipacionista em todo o país, processo que estaria em curso caso não fosse contido pelo governo federal, cuja resposta ocorreu em 1996, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 15, que aniquilou qualquer possibilidade de ocorrência de novos surtos emancipacionistas no Brasil (BRASIL, 1996).

A partir de então, a criação de municípios ficou restrita às decisões do Judiciário. Até dezembro de 2012, o país contava com 5.565 municípios, entretanto, após recorrências judiciais, o Brasil passou a contar com mais cinco novos municípios a partir de 1º de janeiro de 2013. Pescaria Brava, Balneário Rincão, ambos em Santa Catarina, Mojuí dos Campos (PA), Pinto Bandeira (RS) e Paraíso das Águas (MS) tornaram-se municípios, não obstante a consulta às respectivas populações envolvidas ter ocorrido havia quase duas décadas. O processo foi concluído recentemente pelo Judiciário, porque, até 1996, os critérios para a emancipação de distritos eram estabelecidos pelas assembleias legislativas (CASTRO, 2013). Assim, a partir de 2013, o Brasil passou a contar com 5.570 municípios, sendo a região Nordeste a detentora do maior número, seguida pela Sudeste. A Tabela 1 exibe a evolução e distribuição geográfica dos municípios brasileiros a partir de 1960.

Tabela 1. Evolução do número de municípios brasileiros segundo a região e unidades da Federação (1960-2013).

REGIÃO/ESTADO	ANO						
	1960	1970	1980	1991	2000	2010	2013*
Centro-Oeste	1	1	1	1	1	1	1
Distrito Federal	1	1	1	1	1	1	1
Goiás	146	169	173	211	242	246	246
Mato Grosso	29	34	55	95	126	141	141
Mato Grosso do Sul	35	50	55	72	77	78	79
Subtotal	211	254	284	379	446	466	467
Nordeste	1960	1970	1980	1991	2000	2010	2013
Alagoas	69	94	94	97	101	102	102
Bahia	194	336	336	415	415	417	417
Ceará	142	142	141	178	184	184	184
Maranhão	91	130	130	136	217	217	217
Paraíba	88	171	171	171	223	223	223
Pernambuco	103	165	165	168	185	185	185
Piauí	71	114	114	118	221	224	224
Rio Grande do Norte	83	150	150	152	166	167	167
Sergipe	62	74	74	74	75	75	75
Subtotal	903	1.376	1.375	1.509	1.787	1.794	1.794
Norte	1960	1970	1980	1991	2000	2010	2013
Acre	7	7	12	12	22	22	22
Amapá	5	5	5	9	16	16	16
Amazonas	44	44	44	62	62	62	62
Pará	60	83	83	105	143	143	144
Rondônia	2	2	7	23	52	52	52
Roraima	2	2	2	8	15	15	15
Tocantins	33	52	50	79	139	139	139
Subtotal	153	195	203	298	449	449	450
Sudeste	1960	1970	1980	1991	2000	2010	2013
Espírito Santo	37	53	53	67	77	78	78
Minas Gerais	483	722	722	723	853	853	853
Rio de Janeiro	62	64	64	70	91	92	92
São Paulo	503	571	571	572	645	645	645
Subtotal	1.085	1.410	1.410	1.432	1.666	1.668	1.668
Sul	1960	1970	1980	1991	2000	2010	2013
Paraná	162	288	290	323	399	399	399
Rio Grande do Sul	150	232	232	333	467	496	497
Santa Catarina	102	197	197	217	293	293	295
Subtotal	414	717	719	873	1159	1188	1191
TOTAL	2.766	3.952	3.991	4.491	5.507	5.565	5.570

Fonte: IBGE. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/>>. Acesso em: 9 set. 2014.

Nota: Dados adaptados do mapa temático do sítio do IBGE. Os dados para o ano de 2013 se referem às cinco emancipações ocorridas judicialmente a partir de janeiro de 2013.

Nota-se que a partir do ano 2000 houve vigorosa redução do ritmo de emancipações. Isso porque, após a Emenda Constitucional nº 15, as exigências deveriam constar na legislação federal, que criaria novas regras, embora a aprovação para a emancipação distrital ainda deva passar pelas assembleias estaduais. O projeto de lei que deveria criar aquelas regras, até então, não fora aprovado pelo Congresso. Como os plebiscitos aconteceram depois desse período, acabou gerando uma queda de braço na Justiça.

No final de 2013, a presidente Dilma Rousseff vetou na íntegra o Projeto de

Lei Complementar 416/2008, que estabelece novas regras para a criação, fusão, incorporação e desmembramento de municípios, ao alegar aumento das despesas sem o crescimento equivalente das receitas. Estima-se que mais de 200 municípios seriam criados (NUNES; GARCIA, 2014a). Em agosto de 2014, às vésperas das eleições gerais no país, a presidente Dilma vetou novamente o projeto, o que gerou insatisfação política, inclusive entre os políticos da base aliada no Congresso.

Sabe-se que os fracionamentos territoriais nem sempre são acompanhados de uma lógica que privilegia o ordenamento territorial, nem tampouco a distribuição da infraestrutura municipal, de modo que atenda às demandas sociais. O caráter político e eleitoral das emancipações, portanto, não tem observado tais requisitos, que são imprescindíveis à instalação e ao bom funcionamento do novo município. Assim, surgiram novos municípios de todos os tipos, de portes variados, em espaços rurais e urbanos. Todavia, comum a todos apenas o desejo de seus moradores em serem bem atendidos pelo poder público (NORONHA, 1996).

Várias hipóteses foram elencadas para justificar a corrida pelas emancipações, não obstante as críticas daqueles que se posicionam contrários ao movimento. Afinal, quais foram essas motivações e vantagens para que ocorressem tantas emancipações distritais no Brasil?

Motivações, vantagens e desvantagens das emancipações

Os reais motivos das emancipações tornaram-se conhecidos pelas autoridades do Executivo federal, desde quando tramitava no Congresso Nacional o projeto da Emenda nº 15. Um estudo realizado junto aos municípios emancipados indicou que as principais razões para a criação de municípios eram: o descaso da administração do município de origem (54,2% dos casos); a existência de uma forte atividade econômica local (23,6%); a grande extensão territorial do município de origem (20,8%); e o grande aumento da população local, apontado por 1,4% dos municípios emancipados (BREMAEKER, 1996).

Ao considerar as razões apresentadas acima, a primeira delas sugere que o governo municipal, na maioria das vezes, não atende de maneira satisfatória às populações distritais que não sejam as da sede municipal. Nunes (2001), ao estudar a formação dos municípios do Jequitinhonha, se deparou com inúmeros casos em que a população dos ex-distritos se queixava da ausência e precariedade dos serviços públicos municipais. Os distritos eram “esquecidos” pelas prefeituras, especialmente no que se refere aos serviços essenciais, como saneamento básico, atendimento médico, infraestrutura

urbana e ensino básico.

A segunda razão, a mais relevante, foi a que de fato pôde responder diretamente aos anseios da população pleiteante. As emancipações neste caso se justificariam desde que se comprovasse o “descaso” do governo municipal para com o distrito onde, por ventura, estivesse instalada a “forte atividade econômica”. Entretanto, é importante observar que, na divisão territorial, as bases econômicas sejam preservadas, para que as populações envolvidas não sejam prejudicadas. Baracho (2000), ao estudar os impactos das emancipações na arrecadação de ICMS dos municípios mineiros, advertiu que neste processo é essencial considerar como pressuposto fundamental a não destruição das bases econômicas do município a ser desmembrado. Este deve ter aproximadamente a mesma densidade de população e receita, impostos e transferências que o município que lhe deu origem. Estas considerações são importantes para que as duas partes não sejam punidas com o processo emancipatório e que possam garantir um serviço público de qualidade à população.

Vale citar um caso mineiro que data de 1992, quando o ex-distrito de Juatuba, cidade que dista 45 km de Belo Horizonte, se emancipou de Mateus Leme. Poderia ser apenas mais um município dentre os 33 emancipados naquele ano, não fosse a presença da Fábrica da Brahma, hoje Companhia de Bebidas das Américas (Ambev), no ex-distrito. Destarte, muitas emancipações acabaram prejudicando economicamente os municípios-sede, o que levou a lei estadual a incluir a possibilidade de indenização (SHIKIDA, 2011).

A grande extensão territorial do município, terceira razão das emancipações, exerce uma influência considerável no fator “distância”², à medida que os custos de transporte aumentam proporcionalmente. Dessa forma, atender as populações dos distritos mais longínquos representa custos mais elevados para as prefeituras. Não foi por acaso que o senador Blairo Maggi (PR-MT), quando defendeu o Projeto de Lei 416/2008, citou o caso dos distritos mato-grossenses que distam mais de 400 km das sedes municipais (PLENÁRIO, 2013).

O ex-deputado estadual José Braga (*in memoriam*), autor do Projeto de Lei nº 12.030, que resultou na criação de quase cem municípios mineiros na década de 1990, argumentava serem as áreas mais divididas melhores para administrar, sendo este um forte argumento a favor das emancipações. O ex-deputado também realizou algumas entrevistas junto à população dos municípios recém-emancipados do norte de Minas,

² Na região Norte do Brasil, onde estão os maiores municípios em extensão territorial, como é o caso de Altamira (PA), um dos maiores do mundo, é comum a distância de centenas de quilômetros entre as sedes municipais e as vilas. Esta variável merece ser analisada em uma próxima pesquisa sobre o tema.

em 1993³. Segundo ele, a opinião era unânime: a divisão beneficiou tanto os antigos quanto os novos municípios. Os antigos porque, com a redução da área, tornou-se mais fácil administrar; os novos porque alcançaram melhorias, sobretudo nas áreas sociais (NUNES, 2001). No entanto, o ex-deputado não revelou as queixas posteriores dos governos dos municípios remanescentes devido à queda de receita, fruto da redução da quota-parte do FPM dessa categoria municipal.

Por fim, o crescimento demográfico foi apontado como a quarta principal razão das emancipações. Talvez pela assimilação do critério que persiste desde as legislações passadas, em que os municípios devem ter um mínimo de eleitores e/ou habitantes. E, sobretudo, por ser o FPM uma receita definida, entre outros, por coeficientes por faixas de habitantes (BRASIL, 2012).

Vantagens e desvantagens das emancipações

Favero (2004) identificou duas correntes que envolvem o tema emancipações. A primeira refere-se aos especialistas em economia, geralmente vinculados às administrações públicas federais e estaduais, cuja visão é essencialmente administrativa e financeira; estes são contrários, por defender que o recente processo de emancipações criou um excesso de municípios, gerando tão somente aumento das despesas com as administrações públicas municipais nos dois poderes. A segunda corrente é composta pelos favoráveis, que reconhecem a descentralização administrativa como principal virtude, e por promover a melhoria na distribuição das receitas públicas e o acesso aos serviços públicos urbanos a um maior número de pessoas.

Os resultados práticos que podem contribuir para uma análise mais cautelosa sobre as vantagens das emancipações podem estar expressos em indicadores socioeconômicos e demográficos, e até mesmo servirem de parâmetro para uma análise qualitativa, tendo em vista a melhoria das condições de vida dos seus cidadãos. Nunes e Garcia (2014a), ao analisarem o conjunto dos municípios brasileiros que foram criados no decorrer da década de 1990, concluíram que o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH-M) para esta categoria cresceu em média mais que os de outras categorias (remanescentes e neutros).

Wanderley (2008), ao estudar o comportamento de diversas variáveis socioeconômicas, constatou resultado bastante robusto na melhoria das condições sociais locais nos municípios emancipados. Ao mesmo tempo, observou que os municípios de origem tendem a não sofrer nenhum efeito estatisticamente significativo.

³ O surto emancipacionista dos anos 1990 em Minas Gerais ocorreu em dois anos: 1992 e 1995, cujos municípios foram instalados, respectivamente, em 1993 e 1996.

Klering (1998) enumerou alguns depoimentos de prefeitos do Rio Grande do Sul, notadamente dos novos municípios do Vale do Caí, que revelaram as conquistas sociais advindas das emancipações. O autor avaliou projetos nas áreas de educação, saúde, cultura, etc., e descreveu narrativas que confirmam a hipótese desta pesquisa: “[...] realmente, em épocas passadas, o êxodo rural foi muito grande mesmo. Hoje, não se nota mais tanto isso, ao contrário, tem até casos de pessoas que estão voltando [...]” (PRIMEIRA HORA⁴, 15 fev. 1996 *apud* KLERING, 1998, p. 253).

Magalhães (2008) também analisou aspectos gerais das emancipações distritais e verificou que há um “pico de carência” do setor de serviços nas localidades de menor tamanho demográfico. As emancipações, segundo o autor, permitiram uma redistribuição espacial dos gastos públicos, e uma de suas principais vantagens foi permitir a aproximação da população local de seus representantes políticos.

A população, junto à elite política, encontra na emancipação uma nova maneira de aumentar os recursos financeiros para a comunidade, na busca de melhorias nas áreas da saúde, da educação, da segurança e dos serviços públicos afins. A aproximação dos moradores de seus representantes políticos configura-se um fator importante, pois, anteriormente à emancipação, as mediações eram feitas com estruturas políticas distantes, dificultando a representatividade da população local (MAGALHÃES, 2008, p. 21).

Ainda nessa corrente, não se deve omitir as publicações editadas pela *Revista de Administração Pública*, do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), claramente defensor das emancipações. Merecem ser citadas algumas publicações de François Bremaeker (1991, 1996) e de Rudolf de Noronha (1996).

No entanto, as críticas mais tenazes à corrente dos emancipacionistas foram direcionadas ao IBAM, por Gomes e Mac Dowell (2000), que não pouparam sequer as suas publicações: “O IBAM (Instituto Brasileiro de Administração Municipal) edita uma revista que faz, consistentemente, a defesa da tese ‘quanto mais municípios, melhor’” (GOMES; MAC DOWELL, 2000, p. 25). A crítica desses autores reside em três argumentos: primeiro, o aumento das transferências entre grandes e pequenos municípios e entre regiões desestimula a atividade econômica global; segundo, pequena parte da população é beneficiada (não necessariamente a mais pobre), grande parte da população, que vive nos médios e grandes municípios, é prejudicada; terceiro, o aumento dos gastos administrativos do setor público global reduz relativamente as despesas públicas em setores sociais e em investimento.

De acordo com Gomes e Mac Dowell, o processo de descentralização política

⁴ O autor não disponibilizou a referência do jornal supracitado.

permitiu a proliferação dos pequenos municípios e, dessa forma, acabou por beneficiar as populações neles residentes. Todavia, os municípios pequenos não são sempre os de população mais pobre. Além disso, são os pequenos e os micromunicípios que gastam mais por habitante com o Legislativo do que os médios e os grandes.

Embora evidentes os avanços sociais observados entre as populações residentes nos pequenos municípios recém-emancipados, os autores se pautam pelo viés financeiro, analisando apenas os fatores relacionados à viabilidade econômica. Nessa linha de pensamento estão autores como Ribeiro (1998) e Prado (2001), entre outros.

Como se observa, tanto os emancipacionistas quanto os contrários à criação de novos municípios apresentam argumentos bastante convincentes, o que fortalece a polarização ideológica. Nesta pesquisa, contudo, não se preocupou em tomar partido, mas em estudar os possíveis elementos que possam estar relacionados às emancipações. Uma dessas perspectivas é a análise do saldo migratório, expresso pelas taxas líquidas de migração. Assim, poder-se-ia inferir se as emancipações distritais influíram diretamente na atração de contingentes populacionais para os novos municípios.

Metodologia

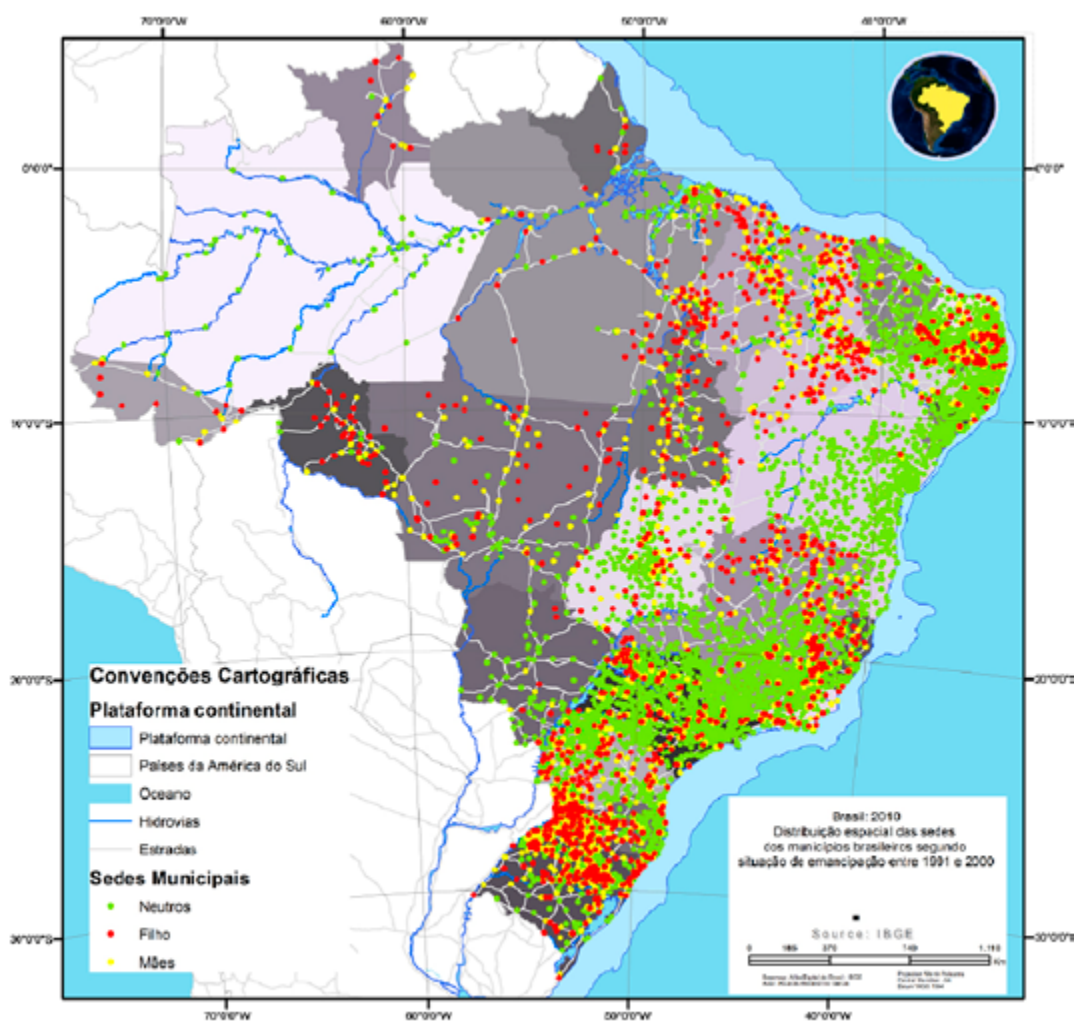
Para analisar o comportamento do saldo migratório dos municípios criados após a Constituição Federal de 1988, primeiro foi necessário distinguir as categorias municipais em três: municípios recém-criados ou “filhos”, remanescentes ou “mães”, e municípios que não sofreram emancipações ou “neutros”. A Figura 1 mostra as sedes de todos os municípios brasileiros no final da década de 1990. Destaque para os recém-emancipados, representados pelos pontos vermelhos.

Em seguida, foram filtradas do banco de dados de migração, disposto em planilha eletrônica, as informações relativas às emigrações e imigrações, e calculados os respectivos saldos migratórios das 27 unidades espaciais brasileiras, segundo as categorias municipais. Foram selecionadas as colunas relativas às migrações internas, desconsiderando-se as internacionais, por essas serem pouco representativas para esse tipo de análise.

Na sequência foram selecionados os períodos quinquenais. Tendo em vista que as emancipações ocorreram em sua grande maioria até 1996, antes da Emenda Constitucional nº 15, os períodos selecionados para a análise do balanço migratório foram dois: 1995-2000 e 2005-2010. Deste modo, para os dois quinquênios foram calculados os saldos migratórios e as taxas líquidas de migração para os estados brasileiros.

O saldo migratório de uma unidade espacial é a diferença entre o número absoluto de imigrantes e de emigrantes, para um dado período. Enquanto que a taxa líquida de migração de uma unidade espacial é a relação entre o saldo migratório e a população observada “fechada” no final do período. Os resultados finais foram dispostos em tabelas, para facilitar as comparações entre as unidades espaciais.

Figura 1. Distribuição espacial das sedes dos municípios brasileiros, segundo as categorias “neutros”, “filhos” e “mães”, no final da década de 1990.



Fonte: Laboratório de Estudos Territoriais (IGC/UFMG).

Assim, o balanço migratório das unidades federativas se refere ao universo de migrantes dos seus respectivos municípios, em conformidade com a categoria municipal: “neutros”, “filhos” e “mães”.

Resultados

Comumente, as análises de fluxos migratórios internos são realizadas para as escalas regionais e estaduais, enquanto que, para a escala municipal, esses estudos visam, sobretudo, às metrópoles e grandes cidades. No entanto, ao congregar as categorias municipais em determinados critérios, os resultados podem surpreender, como se observou no estudo dos saldos migratórios dos municípios recém-criados.

Ao analisar o comportamento dos saldos migratórios em dois períodos distintos (1995-2000 e 2005-2010), conforme as categorias municipais, verificou-se que os valores totais no nível da federação foram positivos para a categoria “filhos”, enquanto que, para as demais, “neutros” e “mães”, eles foram negativos. O que confirma a hipótese aventada nesta pesquisa.

Esse comportamento foi observado, em geral, para os estados brasileiros. No primeiro quinquênio, 1995-2000, o saldo migratório foi positivo para a categoria “filhos” em todos os estados, mesmo para aqueles que apresentam histórico de repulsão demográfica. No segundo quinquênio, 2005-2010, apesar da redução do saldo migratório no nível nacional, a maioria dos estados apresentou saldos migratórios positivos para a categoria. As exceções foram os estados do Maranhão, Piauí, Pernambuco e Alagoas. A Tabela 2 exibe o comportamento dos saldos migratórios dos estados brasileiros, em conformidade com as categorias municipais.

Tabela 2. Saldo migratório dos estados brasileiros e do Brasil, segundo as categorias municipais, nos períodos de 1995-2000 e 2005-2010.

Estados	Neutros		Filhos		Mães	
	1995-2000	2005-2010	1995-2000	2005-2010	1995-2000	2005-2010
Rondônia	-9.379	-4.495	48.772	10.160	-28.514	5.591
Acre	-4.413	-833	4.398	5.243	-2.366	-5.162
Amazonas	31.409	19.839	-	-	-	-
Roraima	266	656	10.464	6.295	22.742	7.465
Pará	-53.742	-55.134	71.050	30.434	-68.857	-19.619
Amapá	6.654	6.071	4.175	6.003	18.541	9.859
Tocantins	29.566	19.604	14.743	6.879	-31.556	-18.198
Maranhão	-59.925	-60.158	31.807	-2.541	-146.241	-104.481
Piauí	-13.234	-13.458	15.789	-3.159	-54.783	-55.896
Ceará	-25.278	-71.210	4.033	1.892	-2.801	-3.632
Rio Grande do Norte	11.496	14.175	1.868	1.185	-6.822	-2.607
Paraíba	-17.201	-11.490	3.970	1.273	-48.626	-21.249
Pernambuco	-114.306	-77.527	4.165	-1.840	-5.156	1.962
Alagoas	-55.046	-68.714	155	-1.848	-17.212	-8.214
Sergipe	-4.827	7.450	383	66	-425	-574
Bahia	-277.325	-260.660	-	16.542	-	-1.558
Minas Gerais	53.574	-12.538	39.447	25.648	-57.006	-35.207
Espírito Santo	37.025	54.379	8.196	7.276	-11.423	-2.311
Rio de Janeiro	-93.843	-106.758	63.558	67.429	75.830	56.603
São Paulo	224.635	228.130	55.790	47.535	66.663	51.991
Paraná	-50.220	-27.486	45.633	21.065	-36.753	-21.494
Santa Catarina	76.920	147.886	7.160	12.704	-24.690	7.809
Rio Grande do Sul	-5.777	-35.582	13.968	7.944	-50.524	-55.595
Mato Grosso do Sul	-10.243	11.191	2.993	3.487	-4.557	1.651
Mato Grosso	4.378	5.985	34.249	21.466	8.688	-7.121
Goiás	79.124	115.915	115.560	75.133	8.007	17.576
Distrito Federal	27.196	10.863	-	-	-	-
BRASIL	-212.516	-163.899	602.326	366.271	-397.841	-202.411

Fonte: Fundação João Pinheiro.

Nota: Alguns estados não tiveram emancipações no período.

Ressalte-se que a variação espacial do saldo migratório está associada a fatores socioeconômicos e históricos já conhecidos, contudo, mesmo em regiões tradicionais de repulsão demográfica, notadamente nos estados nordestinos, verificaram-se saldos migratórios positivos para a categoria “filhos”.

Tal comportamento foi verificado também em Minas Gerais, estado que apresenta grandes desigualdades regionais. Nunes e Garcia (2014b) realizaram estudo similar e aplicaram a mesma metodologia para as mesorregiões mineiras. Os autores confirmaram os saldos migratórios positivos para os municípios recém-criados nos dois períodos quinquenais. Com algumas nuances, os saldos foram positivos até mesmo em mesorregiões onde as perdas populacionais predominam.

Entre os períodos quinquenais, verificou-se a redução dos valores absolutos do saldo migratório da categoria “filhos”, de 602,3 mil para 366,2 mil migrantes. Isso sugere que, no decorrer do tempo, ocorreu uma redução gradual do dinamismo do novo município e sua capacidade de atrair e reter os migrantes – o que merece uma investigação em ocasião oportuna.

A Tabela 3 apresenta as taxas líquidas de migração dos estados brasileiros e do Brasil, nos dois quinquênios, e mostra a dinâmica desse comportamento.

Tabela 3. Taxas líquidas de migração dos estados brasileiros e do Brasil (%), segundo as categorias municipais, nos períodos de 1995-2000 e 2005-2010.

Estados	Neutros		Filhos		Mães	
	1995-2000	2005-2010	1995-2000	2005-2010	1995-2000	2005-2010
Rondônia	-3,76	-1,70	21,11	3,46	-3,21	0,56
Acre	-6,85	-1,08	6,71	5,06	-0,55	-0,93
Amazonas	1,13	0,57	-	-	-	-
Roraima	1,51	4,15	23,75	8,19	9,92	2,17
Pará	-1,33	-1,13	12,21	3,59	-4,27	-1,02
Amapá	5,91	3,93	13,39	11,74	6,10	2,23
Tocantins	9,34	4,51	9,33	3,42	-4,71	-2,46
Maranhão	-2,42	-2,06	3,76	-0,24	-5,84	-3,81
Piauí	-3,42	-3,23	3,46	-0,60	-2,67	-2,48
Ceará	-0,36	-0,88	5,00	1,91	-1,01	-1,13
Rio Grande do Norte	0,45	0,49	3,00	1,61	-3,81	-1,41
Paraíba	-0,75	-0,46	1,97	0,57	-4,75	-2,01
Pernambuco	-1,60	-1,00	1,99	-0,76	-0,73	0,23
Alagoas	-2,10	-2,37	0,38	-3,11	-7,30	-3,44
Sergipe	-0,27	0,37	6,66	0,95	-2,23	-3,01
Bahia	-2,11	-1,86	-	28,64	-	-0,72
Minas Gerais	0,37	-0,08	4,89	2,77	-2,21	-1,26
Espírito Santo	1,49	1,94	6,10	4,40	-2,54	-0,48
Rio de Janeiro	-0,87	-0,90	6,87	5,22	2,93	2,00
São Paulo	0,70	0,64	10,95	7,55	1,56	1,09
Paraná	-0,77	-0,39	8,35	3,37	-1,43	-0,76
Santa Catarina	2,25	3,65	2,51	4,23	-1,56	0,45
Rio Grande do Sul	-0,12	-0,69	2,87	1,40	-1,04	-1,10
Mato Grosso do Sul	-0,54	0,51	10,42	9,51	-2,78	0,81
Mato Grosso	0,32	0,37	24,28	7,65	0,92	-0,63
Goiás	3,53	4,44	38,49	15,02	0,35	0,66
Distrito Federal	1,34	0,42	-	-	-	-
BRASIL	-0,16	-0,11	8,39	3,96	-1,16	-0,54

Fonte: Fundação João Pinheiro.

Nota: Alguns estados não tiveram emancipações no período.

Observou-se que, na transição entre os períodos quinquenais, ocorreu um ligeiro incremento das taxas líquidas de migração das categorias “neutros” e “mães”. Apesar de terem permanecido negativas, as perdas populacionais foram menores. Enquanto que, para a categoria “filhos”, verificou-se acentuada queda da taxa líquida, porém mantendo-se positiva, passando de 8,39% para 3,96%.

Apesar de os períodos quinquenais selecionados atenderem ao objetivo da pesquisa, observa-se que os resultados do próximo período (2015-2020) serão fundamentais para aprofundar essa análise. Os resultados poderão fornecer elementos que confirmem ou não a efemeridade dos efeitos das emancipações distritais nos saldos migratórios. Estariam as emancipações concorrendo para elevar os saldos migratórios dos novos municípios nos seus primeiros anos, e nos anos subsequentes apresentarem perdas graduais? Esta será outra investigação que deverá, inclusive, retroceder ao período anterior ao da Constituição de 1988, para verificar a existência ou não de um padrão neste comportamento.

Considerações finais

No decorrer do século XX, quando vigoraram os governos democráticos no Brasil, o país assistiu a vários surtos emancipacionistas. As constituições federais de 1946 e 1988 fizeram renascer o municipalismo brasileiro, ao conceder aos municípios mais autonomia política, administrativa e financeira. O resultado foi o crescimento extraordinário do número de municípios em todas as regiões e estados brasileiros, até que o governo federal colocou um freio às emancipações, mediante a aprovação da Emenda Constitucional nº 15, em 1996.

Desde então, a criação de municípios ficou restrita à esfera jurídica, e os novos pleiteantes aguardavam a aprovação de um projeto de lei que regulamentasse as regras de criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios. Em agosto de 2014, no entanto, a presidente Dilma Rousseff vetou o projeto, o que gerou insatisfação entre os congressistas de sua base política de sustentação, além de adiar a instalação de novos municípios no país.

Todavia, a fragmentação municipal continuará ocorrendo no Brasil, a julgar pela grande extensão territorial de inúmeros municípios brasileiros, o que, por si só, se torna um empecilho à administração pública. Concorre também o fato de o Brasil possuir uma fronteira agrícola que estimula o surgimento de novos aglomerados humanos, que evoluem e adquirem características morfológicas de cidade. Além disso, há o próprio crescimento natural dos povoados e vilas, de vários estados brasileiros, e que por isso

passam a pleitear o *status* de cidade.

No último surto emancipacionista, no decorrer dos anos 1990, foram criados no Brasil mais de mil municípios. Desde então, a criação de municípios foi vista com reservas pelos segmentos contrários. Contudo, muitos foram os benefícios sociais alcançados pelos novos municípios. O interesse em identificar vantagens para a criação de municípios tem estimulado o desenvolvimento de uma linha de pesquisa que tem permitido comparar alguns indicadores que possam validar as emancipações. A análise comparativa do saldo migratório entre as categorias municipais se apresentou como uma dessas possibilidades.

Os resultados apontaram que, em geral, as emancipações ocorridas após a Constituição de 1988 refletiram positivamente no saldo migratório dos municípios recém-criados, já que ostentaram taxas líquidas de migração positivas em relação às outras categorias municipais nos dois quinquênios analisados. Todavia, a partir do segundo quinquênio, 2005-2010, o reflexo das emancipações no balanço migratório dos municípios “filhos” parece ter cessado, uma vez que aquelas taxas declinaram. Apesar disso, elas ainda foram superiores às de outras categorias municipais.

Espera-se que os dados do próximo quinquênio possam fornecer resposta à indagação sobre até que ponto as emancipações ocorridas após a Constituição de 1988 contribuíram para elevar os saldos migratórios no período em análise. Observa-se também a importância de obter informações sobre os saldos migratórios dessas mesmas categorias municipais para os quinquênios anteriores, e assim estabelecer uma linha de tendência mais fidedigna.

Por fim, deve-se considerar, em uma próxima pesquisa, o papel da migração de retorno e a própria capacidade de esses municípios criarem oportunidades efetivas de emprego e renda para os seus munícipes. Como disse o ex-prefeito de Linha Nova (RS), Guiomar Raul Wingert: “A grandeza de um município não se avalia pelo número de habitantes, e sim pela qualidade de vida que a população tem”. Este deveria ser o objetivo maior das emancipações distritais, e não apenas uma ação de caráter político-eleitoral.

Agradecimentos

Agradecemos o apoio financeiro da Fundação de Amparo à Pesquisa (FAPEMIG).

Referências

- BARACHO, Maria Amarante Pastor. Impactos da emancipação na arrecadação de ICMS dos municípios. *Revista do Legislativo*, Belo Horizonte, p. 57-66, abr./set. 2000.
- BRASIL. *Emenda Constitucional Nº 15 de 12 de setembro de 1996*. Da nova redação ao § 4º do art. 18 da Constituição Federal. Brasília, 1996. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/const/con1988/EMC15_12.09.1996/EMC15.asp>. Acesso em: 25 ago. 2015.
- _____. *O que você precisa saber sobre as transferências constitucionais e legais: Fundo de Participação dos Municípios – FPM*. Brasília: Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, 2012. Disponível em: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/download/CartilhaFPM.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2015.
- BREMAEKER, François E. J. de. Os novos municípios brasileiros. *Revista Brasileira de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 38, n. 200, p. 82-92, jul./set. 1991.
- _____. Limites à criação de novos municípios: a Emenda Constitucional nº 15. *Revista Brasileira de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 219, p. 118-128, abr./dez. 1996.
- CASTRO, Juliana. Com 5 novos municípios, Brasil agora tem 5.570 cidades. *O Globo*, 9 jan. 2013. País. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/pais/com-5-novos-municipios-brasil-agora-tem-5570-cidades-7235803>>. Acesso em: 20 ago. 2015.
- CRETELLA JR., José. *Direito Administrativo Municipal: Evolução histórica do município*. Rio de Janeiro: Forense, 1981.
- FAVERO, Edison. *Desmembramento territorial: o processo de criação de municípios – avaliação a partir de indicadores econômicos e sócias*. 278 f. Tese (Doutorado em Engenharia Urbana) – Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.
- GOMES, Gustavo Maia; MAC DOWELL, Maria Cristina. *Descentralização política, federalismo fiscal e criação de municípios: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social*. Brasília: IPEA, 2000 (Texto para discussão n. 706).
- KLERING, Luis Roque. Experiências recentes em municípios brasileiros: os novos municípios e as conquistas da autonomia. In: FACHIN, Roberto; CHANLAT, Alain (Org.). *Governo municipal na América Latina: inovações e perplexidades*. Porto Alegre: Editora da Universidade/ Editora Sulina, 1998. p. 248-265.
- MAGALHÃES, João Carlos. Emancipação político-administrativa de municípios no Brasil. In: CARVALHO, Alexandre Xavier Ywata; ALBUQUERQUE, Carlos Wagner; MOTA, José Aroudo; PIANCASTELLI, Marcelo (Org.). *Dinâmica dos Municípios*. Brasília: IPEA, 2008. Cap. 1, p. 13-52. Disponível em: <http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/Capitulo1_30.pdf>. Acesso em: 14 maio 2015.
- NORONHA, Rudolf de. Criação de novos municípios: o processo ameaçado. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro: IBAM, v. 43, n. 219, p.

110-117, abr./dez. 1996.

NUNES, Marcos A. *Estruturação e reestruturações territoriais da região do Jequitinhonha em Minas Gerais*. 2001. 206 f. Dissertação (Mestrado em Geografia e Organização Humana do Espaço) – Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2001.

NUNES, Marcos A.; GARCIA, Ricardo Alexandrino. O municipalismo brasileiro e as emancipações distritais durante a década de 1990: o grau de sucesso mediante análise do IDH. In: *Simpósio Mineiro de Geografia*, Alfenas, maio 2014a. Disponível em: <<http://www.unifal-mg.edu.br/simgeo/system/files/anexos/Marcos%20Ant%C3%B4nio%20Nunes.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2014.

_____. Emancipações distritais em Minas Gerais na década de 1990 e suas relações com o fluxo migratório das mesorregiões mineiras. In: *Seminário Sobre a Economia Mineira*, Diamantina, set. 2014b.

PLENÁRIO aprova regras para a criação de

municípios. *Jornal do Senado*, Senado Federal, 17 out. 2013. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/jornal/edicoes/2013/10/17/plenario-aprova-regras-para-criacao-de-municipios>>. Acesso em: 17 maio 2015.

PRADO, Sérgio. *Transferências fiscais e financiamento municipal no Brasil*. S.l.: EBAP/ Fundação Konrad Adenauer, 2001 (Relatório de pesquisa – Projeto Descentralização Fiscal e Cooperação Financeira Intergovernamental).

RIBEIRO, Vera Lúcia Santos (Coord.). Criação de novos municípios. *Conjuntura Urbana*, Brasília: Secretaria de Política Urbana, mar. 1998.

SENADO FEDERAL. Redação final do Projeto de Lei do Senado Nº199 de 15 de julho de 2015. Dispõe sobre o procedimento para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, nos termos do § 4º do art. 18 da Constituição Federal, altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, e dá outras providências. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/atividade/>

[materia/detalhes.asp?p_cod_mate=120554](http://www.senado.leg.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=120554)>. Acesso em: 18 ago. 2015.

SHIKIDA, Cláudio Djissey. *A economia política da emancipação de municípios em Minas Gerais*. Belo Horizonte, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, 2011. Disponível em: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/iiipremio/financas/2lugar_topicos_III_PTN/SHIKIDA_Claudio_Djissey.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2015.

SIQUEIRA, Cláudia G. Surgimento de municípios nos 90: a influência da distribuição populacional e do novo arranjo político-institucional no processo emancipatório paulista. *III Encontro Nacional sobre Migrações*, Unicamp, Campinas, 2003. Disponível em: <http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/eventos/transdisciplinar/mig_siqueira.pdf>. Acesso em: 17 maio 2015.

TOMIO, Fabricio Ricardo de Limas. A criação de municípios após a constituição de 1988. *Revista Brasileira Ciências Sociais*, São Paulo, v. 17, n. 48, fev. 2002.

WANDERLEY, Cláudio
Burian. Emancipações
municipais mineiras ocorridas
na década de 90: estimativa
de seus efeitos sobre o bem-
estar social. In: *Anais do XIII
Seminário Sobre Economia
Mineira*. Diamantina: Cedeplar,
2008.