

**CENTRO UNIVERSITÁRIO TABOSA DE ALMEIDA  
(ASCES-UNITA)**

**BACHARELADO EM DIREITO**

**JOSÉ AUGUSTO MAIA JÚNIOR**

**A OMISSÃO ESTATAL NO PROCESSO DE CRIAÇÃO,  
INCORPORAÇÃO, FUSÃO E DESMEMBRAMENTO DE MUNICÍPIOS  
NO BRASIL**

**CARUARU  
2017**

JOSÉ AUGUSTO MAIA JÚNIOR

**A OMISSÃO ESTATAL NO PROCESSO DE CRIAÇÃO,  
INCORPORAÇÃO, FUSÃO E DESMEMBRAMENTO DE MUNICÍPIOS  
NO BRASIL**

Artigo Científico apresentado como exigência de conclusão de Curso de Bacharelado em Direito do Centro Universitário Tabosa de Almeida do Estado de Pernambuco.

Professor orientador: Bruno Manoel Viana de Araújo

CARUARU  
2017

# A OMISSÃO ESTATAL NO PROCESSO DE CRIAÇÃO, INCORPORAÇÃO, FUSÃO E DESMEMBRAMENTO DE MUNICÍPIOS NO BRASIL

José Augusto Maia Júnior

**Resumo:** O surgimento de novos municípios no Brasil, assim como a junção entre eles, foi estagnado há um bom tempo no Brasil, falta de critérios e de competências designadas levaram a esta situação. Apesar de não estar nos principais debates midiáticos do país, este é um tema que tem ultimamente despertado várias discussões nos meios políticos, acadêmicos, institucionais e administrativos no Brasil, devendo ser discutido, não deixando assim, uma lacuna no ordenamento jurídico brasileiro, já que o referido tema está presente expressamente na Constituição Federal de 1988. O presente trabalho propõe uma análise sobre a omissão estatal no processo de criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios no Brasil, levando em consideração os aspectos sociais e econômicos que levaram a esta situação. Objetivamente é mostrado as consequências geradas à sociedade brasileira devido a esta omissão por parte do Estado. Sendo também mostrado as correntes contrárias e favoráveis acerca do tema, com opiniões de doutrinadores. Para uma melhor análise, temas como a atual organização político-administrativa e as motivações que levam os municípios a almejem a emancipação são mostrados e debatidos, porém, para que isso aconteça é necessário que seja mostrado aspectos históricos, como as emancipações antes da Constituição Federal de 1988 e as emancipações após a Constituição Federal de 1988, até a estagnação com a criação a emenda constitucional número 15 de 1996. Ainda assim, se faz necessário mostrar o andamento das resoluções acerca dessas questões, que se dão no Congresso Nacional com projetos de leis analisados e votados. Dessa forma, é possível se ter uma visão ampla no que diz a respeito ao tema de emancipação de municípios no Brasil.

**Palavras-chave:** Direito Constitucional; Omissão Estatal; Criação de Municípios.

**Abstract:** The emergence of new counties on Brazil was stopped a long time ago, because of the lack of inclusion criteria on the constitution. Although it is not on the principal mediatic discussions in the long of the country, this is a theme that arouses discussion on the political, academics, administrative and institutional world lately in Brazil, and must be studied, because the Constitution of Federative Republic of Brazil is omit on this theme. The present monography proposes an analysis about the Brazilian omission of laws on the process of creation, incorporation, fusion and dismemberment of counties, taking as consideration the social and economic aspects of the country. In an objective way, will show the consequences that Brazilian society suffers by the omission of the governors at this process. Will be showed the favorable

and opposite doctrinaires thoughts about the theme. For a better analysis, the political and administrative organization of Brazil will be discussed to show the motivations why the counties want to be created, and for that happens, it must be studied the problem in a historical perspective, looking the creation, incorporation, fusion and dismemberment after and above the Brazilian constitution of 1988, up until the creation of the constitutional emend number 15, in the year of 1996. It is necessary to show the projects of laws about the theme that are processing on the National Congress. In that way, it is possible to have a wide sight about the emancipation theme about the Brazilian counties.

**Keywords:** Constitutional law; State omission; Counties creation.

## SUMÁRIO

|  |           |
|--|-----------|
| <b>INTRODUÇÃO</b>  | <b>5</b>  |
| <b>1. FORMAS DE CRIAÇÃO DE MUNICÍPIO</b>                         | <b>7</b>  |
| 1.1 Emancipações antes da constituição de 1988                   | 8         |
| 1.2 Emancipações após a constituição de 1988                     | 8         |
| 1.3 Emenda constitucional nº 15 de 1996                          | 9         |
| <b>2. MOTIVAÇÕES PARA CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS NO BRASIL</b>        | <b>10</b> |
| <b>3. ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA</b>                    | <b>13</b> |
| 3.1 Fontes de recursos financeiros de um município               | 13        |
| 3.2 Fundo de participação dos municípios (FPM)                   | 14        |
| 3.3 Os municípios e a dependência das transferências de impostos | 15        |
| <b>4. CORRENTES IDEOLÓGICAS</b>                                  | <b>16</b> |
| 4.1 Contra   | 16        |
| 4.1.1 Pequenos municípios  | 16        |
| 4.1.2 Reciprocidade política                                     | 17        |
| 4.1.3 Aumento de despesas para o estado                          | 18        |
| 4.1.4 Diminuição do FPM para os outros municípios                | 18        |
| 4.2 A favor  | 19        |
| 4.2.1 Descaso da administração do município de origem            | 19        |
| 4.2.2 Não há aumento de despesas para o Estado                   | 20        |
| 4.2.3 Motivações políticas                                       | 20        |
| 4.2.4 Cotas do FPM devem ser adequadas                           | 21        |
| <b>5. TEMA NO CONGRESSO NACIONAL</b>                             | <b>23</b> |
| <b>CONCLUSÃO</b>   | <b>25</b> |
| <b>REFERÊNCIAS</b>   | <b>26</b> |

## INTRODUÇÃO

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, que estabeleceu critérios menos rigorosos que os até então existentes, no que diz respeito a criação de novos municípios no Brasil, transferindo da esfera federal para os Estados a responsabilidade de disciplinar o processo de emancipação, aconteceu um enorme avanço no número de municípios no Brasil.

De acordo com Favero (2004, p. 1), o período em que ocorreu a onda de criação de novos municípios brasileiros foi rápido, já que em 1980, segundo o IBGE, o Brasil possuía 3.974 municípios. Até 1990 haviam sido criadas mais 488 novas unidades. Em 1996 havia, no território nacional, 4.987 municípios.

No ano de 1996, foi aprovada no Congresso Nacional a Emenda Constitucional de nº.15, onde novas exigências foram inseridas, como um estudo de viabilidade municipal, a extensão do plebiscito, que passou a ocorrer tanto na sede do município como na área que viria a formar um novo município. Como fixa a Constituição Federal de 1988, em seu art. 18, parágrafo 4º, as seguintes determinações:

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

§ 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.

Desta formas, um novo município poderia ser criado a partir do desmembramento de um ou mais distritos, poderia também surgir a partir da fusão de dois ou mais municípios, formando um município maior ou da incorporação de distritos de um ou mais municípios à jurisdição de outro, desde que de acordo com os requisitos expostos na Lei Complementar Federal.

Passado o momento da inclusão da Emenda Constitucional de nº 15, no ano de 1996, o Estado, por meio do seu Poder Legislativo deveria ter criado e aprovado a Lei Complementar Federal citada em sua Carta Magna no parágrafo 4º do artigo 18. “Entretanto, como atualmente tais os fatores processuais estão sem validade, até

a regulamentação da citada emenda, não se pode criar novos municípios.“ (CIGOLINE, 2009 p.7), gerando uma estagnação na criação de municípios no Brasil, ficando o Estado inerte e omissor em um dos pilares da organização político-administrativa da República Federativa do Brasil.

Com a lacuna deixada na Constituição Federal, o tema Emancipações Municipais tem ultimamente despertado várias discussões nos meios políticos, econômicos, acadêmicos, institucionais e administrativos no Brasil. Correntes pós e contras existem também no que diz respeito a esse tema, basicamente existem duas correntes que direcionam as discussões, onde uma delas se diz contra, tendo como argumento que devido a forma desordenada de criação de municípios nas últimas décadas do século passado gerou no país um excesso de municípios que apenas geram despesas com os serviços públicos, tanto no poder legislativo como no executivo. Correntes estas que podem ser encontradas por diversos doutrinadores acerca do tema, que serão expostos no presente estudo.

A outra corrente, sendo esta, favorável, defende a descentralização administrativa que gira em torno da sede do município, mostrando que a consequência de novas emancipações seria uma melhor distribuição das receitas públicas.

Visto o fatos, é notório que falta uma posição do Estado nesse quesito, deve-se ter o entendimento de que independente do posicionamento, a omissão não deve prevalecer. E é isto que vamos abordar neste estudo, os aspectos e avaliações a partir de indicadores econômicos, administrativos e sociais, que existe uma necessidade de um posicionamento do Estado brasileiro no que dispõe sobre a criação de novos municípios, sejam eles por meio de emancipação, incorporação, fusão ou desmembramento.

## 1. FORMAS DE CRIAÇÃO DE MUNICÍPIO

Devido as mudanças realizadas pela Emenda Constitucional nº 15 de 1996 e a falta de Lei Complementar regularizadora, ficou impossibilitada a criação de novos municípios no Brasil. Mas ao aprofundar-se neste tema, é necessário entender as formas de criação de municípios existentes no ordenamento jurídico brasileiro, podendo ser dividida em desmembramento, incorporação ou fusão.

Em sua primeira forma, o "Desmembramento é a separação de parte de um Município para se integrar noutro ou constituir um novo Município." (MEIRELLES, 2006, p. 68-69). Exemplificando em município "A" e município "B", no desmembramento uma parte do município "A", como um distrito, seria desmembrado de sua sede. Esta parte desmembrada pode se juntar a outro município (B) ou emancipar-se, sendo criado um novo município.

Por meio da Anexação, a parte desmembrada se juntaria ao outro município (B), definindo-se então que "Anexação é a junção da parte desmembrada de um território a Município já existente, que continua com sua personalidade anterior." (MEIRELLES, 2006, p. 68-69). Nota-se que apesar de o município A ter uma parte desmembrada, este não perderá sua personalidade como município.

Na Incorporação temos uma reunião de municípios, sendo assim: "Incorporação é a reunião de um Município a outro, perdendo um deles a personalidade, que se integra na do território incorporador." (MEIRELLES, 2006, p. 68-69). Diferentemente do que ocorre no desmembramento, a incorporação faz com que um dos municípios deixe de existir, incorporando-se ao outro. No caso hipotético de "A" e "B", o município "B" se incorporaria ao município "A", deixando "B" de existir, restando apenas o município "A".

Em sua última forma, temos a Fusão, nas palavras de Hely Lopes Meirelles: "Fusão é a união de dois ou mais Municípios, que perdem, todos eles, sua primitiva personalidade, surgindo um novo Município.". Neste caso, dois municípios se unem dando origem a um novo, continuando com o caso hipotético citado anteriormente, o município "A" de fundiria ao município "B", dando origem ao município "C".

Fica claro então as formas como podem surgir novos municípios no Brasil ou a implementação de um a outrem.



## **1.1 Emancipações antes da constituição de 1988**

Para entender a estagnação de criação de novos município do Brasil é preciso dividir o processo em duas partes, o período de emancipações de municípios antes da Constituição Federal do ano de 1988 e o período após a Constituição de 1988.

Os municípios começaram a serem regidos no Brasil inicialmente na Constituição Imperial de 1824, passando em seguida a serem regimentados pelas Constituições Republicanas, além da Emenda Constitucional de 1969. Nesse período os municípios eram definidos como organizações políticas autônomas.

Sem muitos critérios definidos para a criação de novos municípios, de acordo com Magalhães (2007, p. 13) o processo de emancipação se intensificou nas décadas de 1950 e 1960 e foi restringido pelos governos militares entre 1970 e 1980. Após o término do regime militar, as emancipações se intensificaram novamente.

## **1.2 Emancipações após a constituição de 1988**

Com a Constituição Federal de 1988, os municípios passaram a ser considerados entes federativos e a desempenhar um papel mais relevante na administração pública brasileira. Destaca Favero (2004, p. 44-45) que o fato de o Município ser considerado pela Constituição como ente federativo, trouxe como consequência o reconhecimento de sua capacidade de auto-organização, mediante o poder de elaborar sua Lei Orgânica Municipal.

Desta forma, “A progressiva abertura política, a partir da década dos 80, culmina na nova Constituição de 1988, na qual se transfere o direito de criar municípios do governo federal para os estados.” (SHIKIDA, s.d. p. 4). O mesmo autor ainda cita que entre 1980 e 1997, o crescimento no número de municípios foi de 37,8%.

Cigoline (2009) destaca o aumento do número de municípios após 1980 até o ano de 1996 quando viria a ser criada a Emenda Constitucional de nº 5:

“No ano de 1980, segundo o IBGE, o Brasil possuía 3.974 municípios. Entre aquele ano e a promulgação da Constituição de 1988, a malha municipal brasileira já estava passando por uma reconfiguração de sua geografia, com a instalação de 173 novos municípios. Até 1990 haviam sido criadas mais 315 novas unidades. Em 1996 havia, no território nacional, 4.987 municípios, quando foi aprovada no Congresso Nacional a Emenda Constitucional n.º 5.” (2009. p. 38)

Ficando assim comprovada a onda de municípios criados durante este período. Ainda de acordo com Cigoline (2009, p. 38), a referida Emenda Constitucional nº 5 “manteve a prerrogativa dos estados para criar municípios, mas fez novas exigências, como o estudo de viabilidade municipal, além de estender o plebiscito ao conjunto do eleitorado”, desta forma, tanto a área que viria a formar o novo município como o de origem participariam do referido plebiscito.

Posteriormente, Cigoline (2009, p. 38) faz uma análise da criação de novos municípios até a criação de uma nova, e última, Emenda Constitucional sobre o tema, a de nº 15, “desde então, foram instalados 539 municípios criados antes da promulgação da emenda e 57 municípios no ano de 2001, criados após Emenda Constitucional. Tais emancipações fizeram com que no ano de 2009 o Brasil tenha 5.563 municípios.”.

### **1.3 Emenda constitucional nº 15 de 1996**

Com a onda de criação de municípios brasileiros foi criada em 12 de Setembro de 1996, a Emenda Constitucional nº 15, que restringiu a autonomia dos estados no que diz respeito à emancipação municipal. “A viabilidade de novas emancipações ficou dependendo de regulamentação por legislação complementar, que ainda não foi promulgada pelo Congresso Nacional. Somente após isso os estados poderão promulgar suas leis, estabelecendo os parâmetros para as novas emancipações.” (CIGOLINE, 2009. p. 39).

O Congresso Nacional promulgou então a seguinte emenda constitucional ao Artigo 18 da Constituição Federal, passando o § 4º a vigorar com a seguinte redação:

"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."

Em sua redação atenta-se que para um município seja criado, fundido, incorporado ou desmembrado, deverá ser regulamentado por lei complementar federal. Destaca-se que até os dias atuais (2017), a lei complementar federal ainda não foi criada, estagnando assim o surgimento de novas emancipações no Brasil.

## 2. MOTIVAÇÕES PARA CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS NO BRASIL

Apesar das dificuldades em se criar municípios no Brasil, seja por meio de emancipação, fusão, incorporação ou desmembramento, existem motivações que levem os interessados a lutarem para alcançarem os objetivos.

Visando entender os motivos para emancipação no país, vários estudos foram realizados na década de 1990. Bremaeker (1993) analisou pesquisas realizadas pelo IBAM<sup>1</sup>, sendo enviados questionários abertos aos prefeitos dos novos municípios em 1992. Foram obtidas 72 respostas, representando 12,4% do total.

Bremaeker (1993) em sua análise de pesquisa chegou à conclusão de que:

“Dois dos motivos apresentados pelos Prefeitos dos novos Municípios possuem uma íntima relação entre eles: o descaso por parte da administração do Município de origem (opção indicada por 62,9% dos Prefeitos) e grande extensão territorial do Município de origem (opção indicada por 24,2% dos respondentes).”

Diante o resultado exposto, percebe-se que com a união de opiniões entre o descaso por parte da administração do município de origem com a grande extensão territorial do mesmo, deixa claro que quanto maior a extensão territorial do município maior será a dificuldade em administra-lo, deixando assim de atender as necessidades da população que está, principalmente, mais distante da sede do município.

Ainda segundo o estudo feito pelo autor (IBAMCO,1992), “Em segundo lugar aparece a opção referente à existência de forte atividade econômica local, apontada por 27,4% dos Prefeitos, e com apenas 1,6% das indicações, está a opção referente a um grande aumento da população local.” O Brasil é um dos maiores países em extensão territorial do planeta, gerando distinções em vários aspectos entre as regiões do país. Essa distinção também se reflete nas necessidades de cada região.

Como exemplos distintos, se tem a região Sul e Sudeste do país com um população mais concentrada, com municípios mais próximos dos outros. Por outro lado, temos a região Norte, que devido a sua grande extensão territorial e sua diversificada fauna e flora, acaba deixando seus municípios mais distantes dos outros, com uma população mais desconcentrada.

Essa distinção de regiões acaba sendo percebida na análise de pesquisa de

---

<sup>1</sup> Pesquisa realizada pelo IBAM. Banco de Dados Municipais (IBAMCO). 1992.

Bremaeker (1993): “Na região Norte as opções referentes ao descaso do Município de origem, à grande extensão do Município de origem e à existência de forte atividade econômica local, receberam, cada qual, 33,3% de respostas;”

Destaca-se na região Norte a grande extensão territorial do município de origem. Como citado anteriormente, os municípios nessa região tendem a ter uma população menos concentrada, com municípios distantes um do outro. O mesmo acontece com as sedes e os seus distritos, ficando esta distância a dias de viagem devido as péssimas opções de locomoção.

Bremaeker (1993) fala que “na região Nordeste a opção referente ao descaso por parte do Município de origem recebeu 62,5% de respostas”.

Na região nordeste o tamanho do território e suas distâncias não são os principais motivos para as emancipações, o principal fato é o de que os municípios de origem tendem a priorizar suas sedes, deixando os distritos esquecidos, quando deveriam ser tratados igualmente.

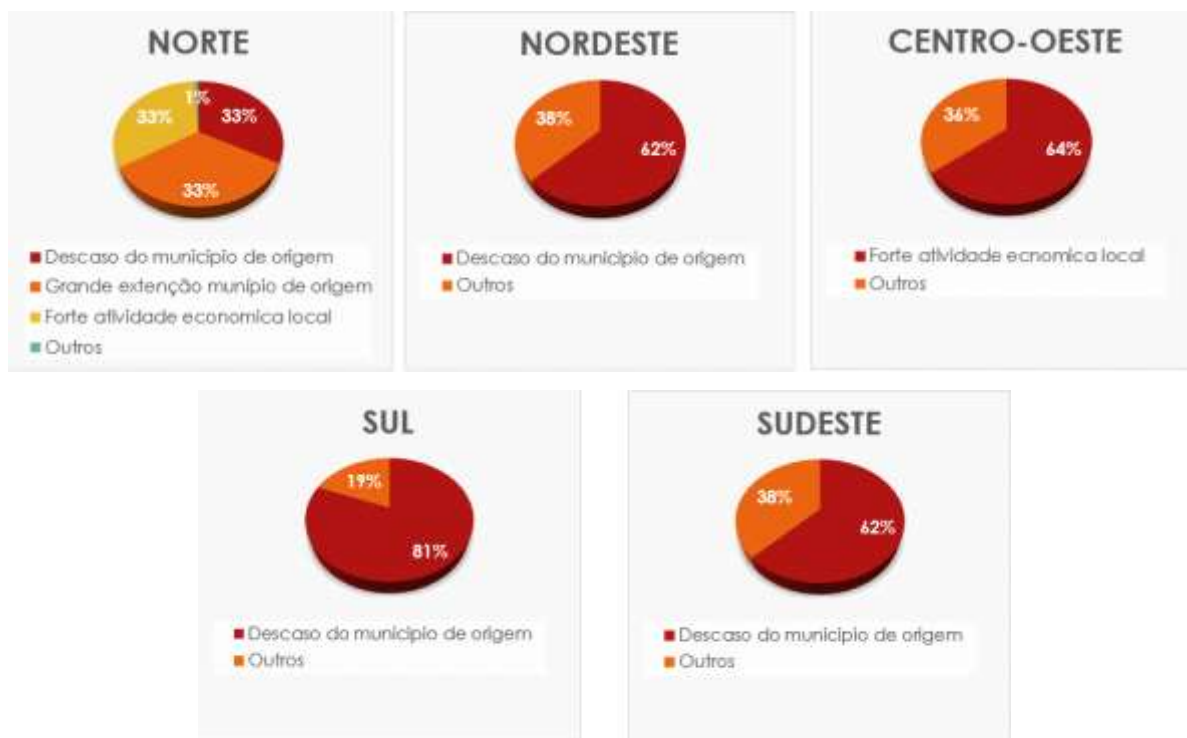
Seguindo as necessidades da região Nordeste, os municípios do Sul e Sudeste também tem como principal problema o descaso do municípios de origem. De acordo com a análise de estudo de Bremaeker (1993) “na região Sudeste, igualmente 62,5% de indicações foram para a opção referente ao descaso do Município de origem” e completa que “na região Sul a concentração de respostas relacionadas com o descaso por parte do Município de origem foi muito elevada, representando 80,8% de respostas;”.

Diferenciando-se das demais, “na região Centro-oeste a opção que recebeu maior indicação foi a da existência de forte atividade econômica local, 64,3% de respostas.” (BREMAEKER, 1993).

A região Centro-oeste possui como característica grandes produções no campo, gerando fortes atividades econômicas locais. Visando uma independência econômica, os distritos que possuem tal fonte de economia se definem autossuficientes, tendo como objetivo a emancipação.

Magalhães (2007, p. 15) chega à conclusão que “Esses estudos revelam que os motivos para emancipação dos municípios refletem as características de cada lugar, que diferem significativamente ao longo do território brasileiro.”

Abaixo vemos em formas de gráfico os estudos realizados por Bremaeker em 1993 pelo IBAM:



### **3. ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA**

Antes de passar a discutir a viabilidade da criação de novos municípios, seja para entender as opiniões favoráveis ou contrárias, é preciso entender como funciona a atual situação político-administrativa dos municípios em relação a formação de receitas públicas. De acordo com Favero (2004, p. 64):

“As gestões públicas da União, Estados e Municípios no Brasil, são financiadas por recursos gerados nos municípios, que uma vez coletados pelos órgãos públicos federais, estaduais e municipais formam um conjunto de recursos, que depois partilhados, conforme apresentação a seguir, criam o sistema de financiamento do estado brasileiro.”

Pode-se destacar então, como principais fontes de recursos financeiros de uma Prefeitura: os recursos de fontes próprias, os recursos de transferências feitas pela União e pelo Estado, e os recursos de empréstimos e financiamentos. (FAVERO, 2004).

#### **3.1 Fontes de recursos financeiros de um município**

Como destaca Favero (2004, p. 65), uma das fontes de recursos financeiros de um município são os recursos de fontes próprias, entre eles, pode-se destacar os tributos, seja impostos, taxas ou contribuições. Sendo eles, o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), Imposto Sobre Serviços (ISS), o Imposto sobre Venda a Varejo de Combustíveis Líquidos e Gasosos (IVVC) e o Imposto sobre Tramitação de Bens Imóveis (ITBI).

Além dos tributos, existem outras fontes de recursos, como a Receita Patrimonial, a Dívida Ativa Tributária e os Preços, quem podem ser preços públicos ou semiprivados, tarifas e pedágios.

Outra fonte de Recursos Financeiros de um município são os Recursos de Transferências feitas pela União e pelo Estado, os também conhecidos como Impostos Partilhados. Sendo aqueles onde a arrecadação de tributos é de competência dos Estados, Distrito Federal ou Município, mas são compartilhados em mais de um ente federativo. Assim destaca (d’Abril, 2013):

“A lei maior concede ao município com exclusividade o direito de instituir e arrecadar impostos de três espécies, bem assim receber o

seu quinhão dos tributos reservados à União e ao Estado. São os denominados impostos partilhados, cuja arrecadação exclui o município, contudo, por determinação legal, deles a municipalidade recebe parcelas para adicionar à sua receita.”

Ainda de acordo com Favero (2004, p. 65), temos como exemplo de Impostos Partilhados o Imposto de Renda (IR), o Imposto Territorial Rural (ITR), o Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS), o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e o Fundo de Participação dos Estados (FPE).

Acerca dos Impostos Partilhados, muitos são os debates existentes sobre o tema, onde se é defendido uma maior descentralização dos recursos da união, gerando mais autonomia para os Estados e Municípios.

Por último, como Fonte de Recursos Financeiros se tem os Recursos de Empréstimos e Financiamentos, como já diz em seu título, fica o município permitido a fazer empréstimos e financiamentos.

### **3.2 Fundo de participação dos municípios (FPM)**

O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) é a principal fonte de renda dos municípios atualmente. Diante disso é faz-se necessário entender de forma mais aprofundada o que é o FPM e sua relação com a criação de novos municípios, já que “Dentre os vários motivos que levaram os municípios a se emanciparem, talvez o mais forte tenha sido a possibilidade do recebimento de receitas provenientes da divisão do bolo tributário brasileiro, em especial o do FPM.” (FAVERO. 2004).

De acordo com Magalhães (2008), “O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) é o valor repassado pela União aos estados, Distrito Federal e municípios brasileiros. O dinheiro transferido é arrecadado a partir do Imposto de Renda (22,5%) e do Imposto sobre Produtos Industrializados.”

Devido ao fato de o FPM ser a principal fonte de renda dos municípios menores, “adversários das emancipações temiam que muitos municípios terminassem por sobreviver apenas de receitas do FPM, sem a correspondente geração de receitas próprias, provavelmente inviabilizando sua sobrevivência no longo prazo [...]” (SHIKIDA, s.d. p. 7).

Segundo Magalhães (2007, p. 16), o FPM é repartido pelo seguinte critério: “10% são divididos entre as capitais dos estados com base na população e no inverso da renda per capita; e 90% são divididos entre os municípios que não são capitais. Destes, 96% são divididos com base na população do município.”

Ainda de acordo com o autor, o mecanismo de divisão pela população é feito em dois passos:

“i) uma alocação é feita para cada estado com base na proporção da população em termos nacionais; ii) o total de cada estado é dividido com base na população dos seus municípios, favorecendo os municípios menores. Um valor mínimo é dado para municípios com menos de 10.188 habitantes e um máximo é dado para municípios com 156.216 habitantes. Os 4% restantes são distribuídos para os municípios com mais de 156.216 habitantes com base na sua população e renda per capita.” (2007, p. 16)

### **3.3 Os municípios e a dependência das transferências de impostos**

Como já citado anteriormente, um dos recursos financeiros de um município são os Recursos de Transferências feitas pela União e pelo Estado, os Impostos Partilhados. Esses recursos tem uma importância ainda maior nos municípios menores, fazendo com que alguma alteração nesses recursos interfira radicalmente na estrutura financeira dos municípios menores.

Para Citadini (1998), o sistema de transferências constitucionais cria vínculos de dependência que afetam as finanças municipais. Qualquer problema econômico na esfera federal ou estadual que reduza as respectivas arrecadações repercute nas transferências municipais e faz que os municípios deixem de receber componentes essenciais dos seus orçamentos. Como a maioria, senão a quase totalidade, das despesas municipais é inflexível, a consequência será o desequilíbrio das finanças locais, o déficit de execução orçamentária e o déficit financeiro.



## **4. CORRENTES IDEOLÓGICAS**

O tema da criação de novos municípios gerou diversos debates no âmbito jurídico, político, econômico, social e administrativo. Conseqüentemente correntes favoráveis e contrárias acerca do tema foram explanadas.

Aspectos econômicos e sociais são os principais argumentos usados para quem defende ou não a criação de novos municípios. Questões regionais citadas anteriormente também são um dos principais fatores no debate.

Para Tomio (2002), os estudos existentes sobre o fenômeno emancipatório se pautam mais por interesses ideológicos e podem ser classificados entre aqueles que defendem a causa municipalista e aqueles que a questionam. Argumenta que as explicações são díspares, tendo, de um lado, as emancipações como desenvolvimento econômico, radicalização da democracia, eficácia da gestão pública e, de outro, as emancipações como desequilíbrio fiscal, incremento no clientelismo e fisiologismo, crise política e fiscal e, até mesmo, ameaça à estabilidade democrática.

### **4.1 Contra**

Apesar de constar na Constituição Federal de 1988 em seu Art. 18 que a criação de novos municípios devem ser regulamentadas, grande é o número de pensamentos contrários a essa ideia, defendendo que o país não deve ter novos municípios criados.

Para Lima (2000), a posição contrária teria como argumentos centrais que as emancipações aumentam os gastos do estado, gerando déficit público, e que seriam estratégias de controle eleitoral de políticos locais. Essa corrente teria sido representada por autoridades dos governos estaduais e federal.

#### **4.1.1 Pequenos municípios**

Um dos principais argumentos usados pelas correntes que são contra as emancipações, se referem a municípios que foram criados anteriormente com uma população muito pequena. Municípios com uma pequena população fazem parte das principais críticas feitas pelas correntes contrárias.

“Um dos problemas que podem ocorrer é o do surgimento de municípios tão pequenos que não possuiriam infraestrutura básica nem população significativa.” (SHIKIDA, s.d.)

Conforme Gustavo Maria Gomes e Maria Cristina Mac Dowell (2000), ambos do IPEA, dos 1045 municípios instalados no Brasil, de 1994 a 1997, afirmam: “nada menos de 1.329 (94,50%) tem menos de 20 mil habitantes, e são, portanto, pequenos pela nossa nomenclatura adotada; 1.095 (78%) desses municípios instalados são muito pequenos e 735 (52%) são micro municípios. [...]”

Prado (2001) também menciona o excesso de municípios pequenos existentes no Brasil:

“Note-se que apenas 3% da população se distribuem em 25% dos municípios existentes, o que, em boa parte, provavelmente, reflete o problema do milagre da repartição dos pães. Para o conjunto do país, a população nas menores localidades tem maior concentração nos 842 municípios de 16.981 a 30.000 habitantes, é decrescente para localidades maiores, e apresenta uma fortíssima concentração nas localidades acima de 156.000 habitantes e capitais”.

Defensores das correntes contrárias as emancipações usam o argumento de que os pequenos municípios, ou até mesmo micro municípios, não teriam condições de se auto manterem economicamente, ficando dependentes de repasses do Estado e União.

#### **4.1.2 Reciprocidade política**

Um dos fatores para aprovação de um município emancipar-se depende do voto de políticos, gerando troca de favores entre parlamentares para atingirem seus interesses, como relata Shikida (s.d, p. 5):

“Em editorial de 11.12.95, o jornal "Gazeta Mercantil" se posicionava contra as emancipações, invocando o uso da reciprocidade política (indevido, na opinião do editor), na qual um deputado se comprometeria a votar a favor da emancipação de um município proposta por um colega em troca de voto similar à sua. Desta forma, como ocorreu - em 1995 - em Minas Gerais, políticos aprovam um pacote de municípios, sem que o Executivo possa examinar caso a caso os projetos emancipacionistas.”

Sem critérios rígidos e bem definidos, a autonomia da criação de municípios recaia por muitas vezes nas mãos dos políticos e como reflexo da política brasileira,

os parlamentares acabaram por se aproveitarem das situações para atingirem seus objetivos pessoais, sem analisar de fato a necessidade de cada município.

#### **4.1.3 Aumento de despesas para o estado**

Outro argumento bastante utilizado por correntes contrárias à emancipação diz respeito ao suposto aumento de despesas para o município.

“Alega-se que o gasto com a instalação de novos Municípios é um dos itens que pesa nos orçamentos dos Estados, tendo um impacto negativo nas contas públicas do país por agravar o déficit dos governos estaduais.” (NORONHA, s.d.)

Ainda de acordo com Noronha (s.d), “Diz-se também que os novos Municípios vão fazer com que os Estados gastem mais com saúde, educação, água, esgoto e outros serviços públicos, já que as áreas emancipadas não os possuem a contento.”.

#### **4.1.4 Diminuição do FPM para os outros municípios**

Como citado anteriormente, o FPM é dividido de forma criteriosa para os municípios, alguns pensamentos contrários as emancipações alegam então que com o aumento do número de municípios, diminuiriam então o valor do FPM para os municípios já existentes.

De acordo com Noronha (s.d.), “Os repasses federais do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) também entram na pauta de discussão, alegando alguns que a criação de novos Municípios diminuiria a parte de todos os outros Municípios, já que o montante do recurso não seria alterado.”.

Observados os pensamentos contrários a criação de novos municípios fica claro o interesse exclusivamente econômico acerca do tema. É claro que o fator econômico é um dos principais pilares de sustentação de uma sociedade equilibrada, mas não se deve deixar de observar fatores sociais, onde devido a péssima distribuição de renda, com um sistema de repartição injusto, populações que não se encontram no centro da cidade ou bairros próximos acabam sendo prejudicados pelo péssimo investimento nestes locais, que deveriam ser distribuídos de forma igualitária proporcionalmente a população de cada local, seja do distrito ou cidade sede.

## 4.2 A favor

Assim como existem as correntes contrárias a criação de novos municípios, existem em contra partida as correntes favoráveis também. Correntes estas que tentam desconstruir os pensamentos contrários fazendo uma análise não apenas dos aspectos econômicos, mas sociais também.

Caldas (2002) aponta que “os que defendem a emancipação municipal o fazem porque isso representaria maiores possibilidades de serviços para as localidades e aumento de arrecadação, resultante do melhor aproveitamento da base tributária local.”

Com principal destaque, correntes favoráveis à emancipações usam do argumento de que a criação de novas cidades não gerarão mais gastos para o Estado, mas sim uma distribuição igualitária como será visto mais a frente.

### 4.2.1 Descaso da administração do município de origem

O principal argumento utilizado pelos que são favoráveis a criação de novos municípios é de que o município de origem não costuma dar a devida atenção necessária aos seus distritos, levando estes a obterem o desejo de autonomia.

De acordo com Bremaeker (1993), de um modo geral os seus problemas não diferem em muito daqueles apresentados pela maioria dos Municípios brasileiros:

“O principal problema, que preocupa 43,5% dos Prefeitos, está ligado à deficiência dos serviços de infraestrutura urbana.

Em segundo lugar, com 33,9% de respostas estão o problemas ligados ao setor de saúde, sejam aqueles relacionados com a deficiência nas instalações, sejam aqueles relacionados com a falta de pessoal e à manutenção dos serviços.

O terceiro maior problema na opinião dos Prefeitos é o de conservação de estradas vicinais, em sua expressiva maioria de terra, necessitando de constantes serviços de manutenção. Este item foi apontado por 24,2% dos Prefeitos.

Em quarto lugar foi citado o problema de deficiência nas comunicações telefônicas: 17,7% de indicações.

Em quinto lugar aparecem os problemas ligados à área de educação, expansão dos serviços de energia elétrica e de falta de empregos. Cada um destes problemas foi apontado por 12,9% dos Prefeitos.

Os demais problemas, que afetam com menor intensidade aos novos Municípios, são aqueles relacionados com o déficit habitacional (9,7%), com o apoio ao homem do campo (8,1%), com os condicionantes físicos (3,2%) e com o meio ambiente (1,6%).

#### 4.2.2 Não há aumento de despesas para o Estado

Como explanado anteriormente, um dos argumentos das correntes contrárias é a de que o gasto com a instalação de novos Municípios é um dos itens que pesa nos orçamentos dos Estados. Noronha (s.d.) discorda deste pensamento, onde explana que:

“Seria um argumento lógico e compreensível se os Estados realmente auxiliassem técnica ou financeiramente a instalação dos novos Municípios, o que corriqueiramente não acontece. O Prefeito de um Município novo descobre sozinho as regras do cotidiano do executivo municipal, não recebendo subsídios para a instalação da nova estrutura por parte das outras esferas de governo. Em geral recorre ao Município de origem ou a outros Municípios instalados há poucos anos, no sentido de viabilizar a plena existência da nova entidade.”

Noronha (s.d.) também se posiciona no que diz respeito ao Estados gastem mais com saúde, educação, água, esgoto e outros serviços públicos, já que as áreas emancipadas não os possuem a contento, alegando que este é o principal objetivo das emancipações:

“É óbvio que essas áreas não dispõem de tais serviços, e é esta a principal razão para as tentativas de emancipação. O fato de os governos estaduais empregarem recursos nessas localidades apenas após a emancipação é a prova do êxito desse processo, pois tudo o que as comunidades almejam é uma melhor prestação de serviços, seja diretamente pela Prefeitura, seja através de pressões de seus agentes políticos - Prefeito e Vereadores - junto a outras esferas de governo. O argumento, ao invés de apresentar um obstáculo ao processo de emancipação, justifica-o plenamente.”

#### 4.2.3 Motivações políticas

A já citada reciprocidade política relatada por Shikida (s.d, p. 5) busca fazer com que os políticos atinjam seus objetivos pessoais, que giram em torno de criação dos denominados “currais eleitorais”, onde o político passaria a dominar os votos da região emancipada. Em sentido oposto, Noronha (s.d.) afirma que:

“Afirmar que Municípios são criados única e exclusivamente para que se formem novos "currais eleitorais" e para que se gerem novos pontos de distribuição de empregos públicos significa desconhecer completamente a realidade dos Municípios criados nos últimos dez anos e dos movimentos de emancipação ora em curso.”

De acordo com o autor, municípios criados anteriormente evoluíram em sua estrutura, não imantando-se apenas as questões eleitoreiras. Cita ainda que mesmo os criticados municípios pequenos obtiveram avanços com suas emancipações:

“Também os pequenos novos Municípios apresentam resultados significativos. Em Centenário, Rio Grande do Sul, os cerca de 3.300 habitantes só passaram a ter atendimento médico após a emancipação. Centenário conta hoje com dois postos bancários e com a presença da Brigada Militar, sendo grande o volume de investimentos em eletrificação rural e urbanização.”

#### **4.2.4 Cotas do FPM devem ser adequadas**

Em relação ao argumento de que a criação de novos municípios levaria os demais a terem suas cotas do FPM reduzidas, Noronha (s.d.) é claro:

“No entanto não se fala no principal problema da questão da distribuição do FPM, que é o adequamento do Município que perdeu território à sua nova estrutura populacional. Em termos práticos, os Municípios que perderam distritos em 1993 recebem até hoje uma cota de FPM relativa a sua população em 1992, havendo assim duplicidade na contagem dos habitantes das áreas emancipadas. Essa é uma questão grave, que realmente cria distorções, e que não está relacionada propriamente aos processos emancipatórios, mas sim à vontade política de se adequar as cotas do FPM à nova realidade. É necessário que se compreenda o verdadeiro papel do FPM: não podemos encará-lo como uma dádiva ou uma benesse do Governo Federal, mas sim como um efetivo instrumento de redistribuição de renda pública entre as unidades federadas, função que deve ser preservada.”

Para o autor, o FPM é um instrumento de redistribuição de renda pública, devendo atentar-se a população beneficiada e não ao número de municípios. Destaca ainda que deve-se ser escutada a população que é o real interessado, sendo feito esta consulta por meio de plebiscito.

Olhando mais para o aspecto social e as necessidades da população devidamente prejudicada, as correntes favoráveis destacam-se quando conseguem mostrar que o aspecto econômico não gerará um maior gasto para o Estado, mas sim uma maior distribuição de renda como destaca Noronha (s.d.).

Pelo fato de ser a grande maioria, os municípios sedes não costumam dar o destaque necessário acerca do tema de emancipações de município, já que no sistema atual os recursos ficam aplicados principalmente nos locais de maior população, gerando assim, um maior respaldo político para seus administradores.

Ao mesmo tempo fica nítido a necessidade de maior investimento nos distritos, que são em sua grande maioria esquecidos pela administração municipal, servindo apenas para a geração de receitas que não são revertidas posteriormente a seu favor.

Nota-se a omissão do Estado no tocante ao tema de emancipação de municípios, fazendo com que uma população que é minoria (distritos), porém de um grande número de cidadãos, dependentes de suas cidades sedes que não mostram perspectivas de uma distribuição igualitária.

Somada a omissão estatal e uma população claramente injustiçada, vem como consequência um enorme problema jurídico, com uma lacuna deixada na Constituição Federal há mais de 20 anos com a não regulamentação da Lei Complementar destacada no parágrafo 4º do artigo 18.

## 5. TEMA NO CONGRESSO NACIONAL

Apesar de que desde a Emenda Constitucional nº 15 de 1996 ficou impossibilitada a criação de novos municípios no Brasil, o referido tema foi alvo de grandes debates no Congresso Nacional, chegando a ter novas propostas aprovadas, mas que viriam a ter posteriormente um veto presidencial.

Observando os amplos debates já explanados, as correntes contrárias e favoráveis a criação de novo municípios, foi tramitada no Congresso Nacional o Projeto de Lei Complementar que visava a regulamentação do Art. 18 da CF, o PLP 416/08.

Em seu texto final, aprovado no Senado Federal, após várias emendas substitutivas, dispõe de que o primeiro passo para a criação de um município é a apresentação, na Assembleia Legislativa, de um pedido assinado por 20% dos eleitores residentes na área geográfica diretamente afetada, tanto no caso da criação ou desmembramento quanto nas situações em que houver fusão ou incorporação de cidades.

Posteriormente deveria ser feito um estudo de viabilidade do novo município, observando se este teria viabilidade financeira e populacional para ser criado. Após isso, seria realizado o plebiscito que definiria a criação ou não do novo município.

Com critérios mais rígidos, a PLP acabaria com alguns discursos das correntes contrárias as emancipações, como a do surgimento de pequenas e micro cidade, já que em seu texto o Projeto de Lei define um número mínimo de habitantes necessário para a emancipação, os números variam de acordo com os aspectos regionais, onde o número é mais flexível para região Norte devido as maiores necessidades, como distância entre municípios e distritos. Já para região Sudestes os critérios em relação ao número de habitantes são mais rígidos, tendo em vista a proximidade de municípios, sendo pretendido por muitas vezes a fusão e incorporações de cidades e distritos perante a emancipação.

O projeto que parecia ser o ideal e que finalmente resolveria a lacuna no ordenamento jurídico brasileiro foi aprovado no ano de 2013 por grande maioria dos parlamentares da Câmara e do Senado Federal.

O que parecia chegar ao fim voltou à estaca zero quando a então presidente da república Dilma Rouseff vetou o projeto que permitia criação de novos municípios



no país. Em sua justificativa, a então presidente alegou que a proposta traria excesso de gastos:

"A medida permitirá a expansão expressiva do número de municípios no País, resultando em aumento de despesas com a manutenção de sua estrutura administrativa e representativa.

Além disso, esse crescimento de despesas não será acompanhado por receitas equivalentes, o que impactará negativamente a sustentabilidade fiscal e a estabilidade macroeconômica. Por fim, haverá maior pulverização na repartição dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios - FPM, o que prejudicará principalmente os municípios menores e com maiores dificuldades financeiras".

Após o veto da Presidente o tema sobre emancipações de municípios não voltou a ser mais discutido no Congresso Nacional, permanecendo assim uma lacuna na Constituição Federal de 1988 em seu art. 18.

## CONCLUSÃO

Iniciado o estudo foi destacada a omissão estatal no processo de criação de municípios, seja por meio de emancipação, fusão, incorporação ou desmembramento de municípios. Para dar continuidade ao estudo foi necessário inicialmente especificar as formas em que um município poderia vir a ser criado.

Para que se tenha uma visão mais ampla da criação de novos municípios, foi mostrado as formas em que o ordenamento jurídico brasileiro se portou perante o avanço e as necessidades da população, bem como sua evolução história como nos períodos antes e pós a última Constituição Federal.

Mas para que se tenha todo um debate acerca do tema proposto, algo despertou o interesse no estudo, e este interesse se deu justamente pelos motivos explanados para que os próprios municípios queiram emancipar-se, de uma sociedade mais justa e com divisões igualitárias.

Antes de entrar no mérito da discussão, foi preciso também entender como se dá a atual organização político-administrativa no Brasil, levando em consideração quais as receitas que o municípios possuem atualmente, e chegando a conclusão de que é preciso um repasse mais justo por parte da União em relação aos tributos arrecadados pelos municípios e estados, já que, como mostrado, os municípios ficam por vezes dependentes de repasses da esfera estadual ou federal, podendo gerar prejuízo sociais, administrativos e econômicos para a população dependente.

Entendida a organização político-administrativa é feita uma análise das correntes ideológicas favoráveis e contrárias ao referido tema, sempre buscando mostrar o contra ponto entre as duas ideias divergentes explanadas.

Analisadas as questões contrárias e favoráveis, mostra-se então que o debate também chegou até o Congresso Nacional, com um projeto que se adequava as necessidades da população, porém, por sua vez não obteve a sanção presidencial. É chegada a conclusão então, de que o problema jurídico continua e que o Estado se omite em relação ao tema da criação de municípios no Brasil, deixando uma lacuna na Constituição Federal, mas acima de tudo, milhares de pessoas sofrendo as consequências de um sistema de divisão territorial que beneficia a uns ao mesmo tempo que prejudica outros.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº15 de 1996**. Brasília, set. 1996.

BREMAEKER, F. E. J. **Os novos municípios: surgimento, problemas e soluções**. Revista de Administração Municipal, v. 40, n. 206, p. 88-99, jan./mar. 1993.

CACHATORI, Thiago. Emancipações municipais no Brasil: Prognóstico sobre a continuidade da compartimentação do espaço em novos municípios. In: **Revista Geonorte**. Manaus, Edição Especial 3, v.7, n.1, p.730-747, jun. 2013. Disponível em: <<http://www.revistageonorte.ufam.edu.br/index.php/edicao-especial-3-geografia-politica>>. Acesso em: 25 de março de 2016.

CALDAS, E. L. **O processo de criação de municípios no Estado de São Paulo entre 1991 e 1996: uma abordagem institucionalista**. 2002. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

CIGOLINI, A. A. **Território e Criação de Municípios no Brasil: Uma abordagem histórico-geográfica sobre a compartimentação do espaço**. Tese de Doutorado em Geografia. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2009. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/92531/268885.pdf?sequencia=1>>. Acesso em: 22 de maio de 2017.

CITADINI, A. R. **Municípios inviáveis e controle do déficit público**. Diário Comércio e Indústria, 24 e 25 nov. 1998.

D'ABRIL, A. E. Gonçalves. **IPTU, o imposto herói**. 2013. Disponível em: <[http://www.jcnet.com.br/editorias\\_noticias.php?codigo=228569](http://www.jcnet.com.br/editorias_noticias.php?codigo=228569)> Acesso em: 30 de maio de 2017.

FAVERO, Edison. **Desmembramento territorial: o processo de Criação de municípios – avaliação a partir de Indicadores econômicos e sociais**. 2004. 252 f. Tese (Doutorado em Engenharia Civil) - Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2004. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/3/3146/tde-20122004-125028/publico/TeseEdisonFavero.pdf>>. Acesso em: 22 de maio de 2017.

G1. **Dilma veta projeto que permitia criação de novos municípios no país**. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/11/dilma-veta-projeto-que-permitia-criacao-de-novos-municipios-no-pais.html>> Acesso em 23 de maio de 2017.

G1. **Senado aprova projeto que permite a criação de novos municípios**. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/10/senado-aprova-projeto-que-permite-criacao-de-novos-municipios.html>> Acesso em 23 de maio de 2017.

GOMES, G. M.; MAC DOWELL, M. C. Descentralização política, federalismo fiscal e criação de municípios: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social. **Texto para discussão n.º 706**, Brasília: IPEA, 2000.

LIMA, M. H. P. **O processo de emancipação municipal no Estado do Espírito Santo**. 2000. Dissertação (Mestrado em Geografia). Instituto de Geociências. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

MAGALHÃES, João Carlos. **Emancipação político-administrativa de municípios no Brasil**. Brasília: Ipea, 2007. Disponível em: <[http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/Capitulo1\\_30.pdf](http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/Capitulo1_30.pdf)>. Acesso em: 09 de maio de 2017.

MAGALHÃES, Priscila. **Entenda o que é o Fundo de Participação dos Municípios**. 2008. Disponível em: <<http://www.acesa.com/cidade/arquivo/jfhoje/2008/04/14-fpm/>> Acesso em 23 de maio de 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 68-69.

NORONHA, Rudolf de. **Criação de novos municípios: o processo ameaçado**. s.d. Disponível em: <[http://lam.ibam.org.br/revista\\_detalhe.asp?idr=166](http://lam.ibam.org.br/revista_detalhe.asp?idr=166)> Acesso em 23 de maio de 2017.

PRADO, Sérgio. **Transferências Fiscais e Financiamento Municipal no Brasil**. São Paulo, 2001.

SHIKIDA, Cláudio. **A Economia Política da Emancipação de Municípios em Minas Gerais**. Minas Gerais, s.d. Disponível em: <[http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio\\_TN/iiipremio/financas/2lugar\\_topicos\\_III\\_PTN/SHIKIDA\\_Claudio\\_Djissey.pdf](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/iiipremio/financas/2lugar_topicos_III_PTN/SHIKIDA_Claudio_Djissey.pdf)>. Acesso em: 22 de maio de 2017.

TOMIO, R. de L. C. **Instituições, processo decisório e relações Executivo-Legislativo nos Estados: estudo comparativo sobre o processo de criação de municípios após a Constituição de 1988**. 2002. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Departamento de Ciência Política. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Estadual de Campinas. São Paulo.