



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS JURÍDICAS**

**A CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS NA PARAÍBA APÓS 1988: A REPERCUSSÃO DA
NORMA CONSTITUCIONAL NO DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO DAS
LOCALIDADES**

SEVERINO PEREIRA CAVALCANTI NETO

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

João Pessoa - PB

2023

ATENÇÃO

Escrito artesanalmente
Não contém Inteligência Artificial

SEVERINO PEREIRA CAVALCANTI NETO

**A CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS NA PARAÍBA APÓS 1988: A REPERCUSSÃO DA
NORMA CONSTITUCIONAL NO DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO DAS
LOCALIDADES**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito.

Área de concentração: Direito Econômico

Linha de Pesquisa: História do Direito, Constitucionalismo e Desenvolvimento Econômico.

Orientador: Prof. Dr. Marcílio Toscano Franca Filho

João pessoa - PB

2023

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

C376c Cavalcanti Neto, Severino Pereira.

A criação de municípios na Paraíba após 1988 : a repercussão da norma constitucional no desenvolvimento socioeconômico das localidades / Severino Pereira Cavalcanti Neto. - João Pessoa, 2023.

101 f. : il.

Orientação: Marcílio Toscano Franca Filho.

Dissertação (Mestrado) - UFPB/CCJ.

1. Federalismo. 2. Criação de municípios. 3. Desenvolvimento socioeconômico. 4. Assembleia Nacional Constituinte. 5. Emenda n. 15 de 1996. 6. Constitucionalização simbólica. I. Franca Filho, Marcílio Toscano. II. Título.

UFPB/BC

CDU 342.24(043)

Emitido em 28/02/2023

ATA Nº 01/2023 - PPGCJ (11.01.46.04)
(Nº do Documento: 1)

(Nº do Protocolo: NÃO PROTOCOLADO)

(Assinado digitalmente em 27/06/2023 17:48)

MARCILIO TOSCANO FRANCA FILHO

PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR

2205271

(Assinado digitalmente em 03/05/2023 21:38)

ANA PAULA BASSO

PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR

1058740

Para verificar a autenticidade deste documento entre em <https://sipac.ufpb.br/documentos/> informando seu número: **1**,
ano: **2023**, documento (espécie): **ATA**, data de emissão: **03/05/2023** e o código de verificação: **19f22ff150**

“Estamos condenados à civilização. Ou progredimos ou desaparecemos.”
CUNHA, E., Os Sertões, 1902.

Ao bom povo do Estado da Paraíba, da cidade de Picuí, dos pequenos municípios, dos interiores do Brasil. Os que desenham a história desse país por dentro, acreditando num futuro de mudanças positivas. Ao meu povo, dedico este trabalho.

AGRADECIMENTOS

A ideia desta pesquisa estava contida em mim, e eu contido no mundo. É a constatação mais óbvia que se possa fazer, mas eu nunca pensei que essa dinâmica seria tão vívida durante toda essa escrita de dissertação. Quando foi concebida e submetida ao processo seletivo do PPGCJ, esta pesquisa se adequava a um mundo que apenas ouvia falar de coronavírus através de notícias longínquas, e era idealizada por mim, um pesquisador que não havia experimentado os dissabores de uma das fases mais desafiadoras da minha vida. Muita coisa teve que ser repensada desde o início, tanto para se adaptarem às regras que a pandemia de COVID-19 nos impôs, quanto para se tornarem realizáveis por mim, um pesquisador que foi atravessado por percalços de diversas naturezas durante meu curso de mestrado.

Não é exagero dizer que este trabalho só foi possível graças ao apoio e a compreensão de muitas pessoas que estiveram ao meu lado enquanto escrevia. Meu agradecimento à minha família, que com amor incontestável me cercou e protegeu quando precisei lutar para ficar bem e escrever, ler, organizar ou simplesmente pensar nesta pesquisa. Eles foram meu sustentáculo enquanto enfrentei agruras emocionais e físicas. Também agradeço à minha psicóloga Ana Nóbrega, que exerceu sua profissão com humanidade, me acolhendo em um momento de total incapacidade e intenso temor, pela vida, pelo meu destino e pelo destino da minha pesquisa. Aos meus amigos pesquisadores, que se dispuseram a me incentivar nos piores momentos de todo esse processo, compartilhando comigo suas dificuldades e ouvindo as minhas.

Minha gratidão também aos meus orientadores, os Professores Emmanuel Berger e Marcílio Franca, pela compreensão de minhas limitações e dificuldades, e por me guiarem em cada etapa desta escrita. À Professora Ana Paula Basso, membro da banca, que além de contribuir com a minha pesquisa, brilhantemente me orientou no ofício que mais amo na vida: a docência, através de estágio realizado sob sua atenta e calorosa supervisão. Ao Professor Alexandre Salema, o primeiro a ouvir e confiar nos meus projetos de pesquisa nesta seara do Direito ainda na graduação, e por prontamente se dispor a contribuir com esta pesquisa participando da minha banca. Por fim, uma gratidão a todos os membros do Colegiado do PPGCJ, professores, servidores e discentes, que criaram um ambiente acadêmico compreensivo e humanizado, entendendo as peculiaridades e dificuldades que alguns, em maior ou menor grau, enfrentaram e enfrentam em decorrência de suas subjetividades mediante o que o mundo nos oferece. Minha gratidão a Deus, que nunca me desamparou nos piores momentos, e tem cuidado de mim nos mínimos detalhes da imensidão de meus pensamentos.

RESUMO

CAVALCANTI NETO, Severino Pereira. **A criação de municípios na Paraíba após 1988: a repercussão da norma constitucional no desenvolvimento socioeconômico das localidades.** 2023. 103 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2023.

Esta dissertação é resultado de investigações acerca da temática da criação de municípios após o advento da Constituição de 1988, que adotou a descentralização política em seu texto, viabilizando uma multiplicação exacerbada no número de municípios em nossa federação. Isso porque atribuiu às leis complementares estaduais o papel de regular os processos de criação de municípios. Após os resultados preocupantes da demasia de novos, e pequenos, municípios criados no país, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 15 de 1996, que praticamente freou as novas emancipações, atribuindo a uma lei complementar federal o papel de regulamentar a matéria de criação de municípios. Como esta lei complementar federal nunca foi produzida, surgiu uma situação de engessamento da gestão territorial de municípios em processo de emancipação, gerando inconsistências jurídicas que refletem na realidade dos cidadãos habitantes das localidades em questão. A pesquisa partirá do seguinte problema: Quais as relações entre a norma constitucional que deveria gerenciar os territórios municipais e os reflexos causados no desenvolvimento dos municípios do Estado da Paraíba? Isso leva o trabalho a ter como objetivo discorrer como essas inconsistências e o atraso de mais de duas décadas em efetivar uma disposição constitucional, por parte do poder legislativo, afetam o desenvolvimento das localidades, numa perspectiva de desenvolvimento como liberdade. Como método, será adotado o estudo de caso, delimitado ao Estado da Paraíba, como meio de entender o impacto dessa norma na dinâmica local. Será necessário recorrer a fontes documentais para demonstrar o caminho legislativo que culminou nesta situação anômala e discutir como a justificativa por trás do imbróglio que será evidenciado ao longo do texto, sendo utilizado o método histórico. Para apurar os dados socioeconômicos, foi realizada pesquisa documental e análise estatística simples.

Palavras-chave: Federalismo; Desenvolvimento; Criação de Municípios; Assembleia Nacional Constituinte; Emenda n. 15 de 1996; Constitucionalização Simbólica.

ABSTRACT

CAVALCANTI NETO, Severino Pereira. **A criação de municípios na Paraíba após 1988: a repercussão da norma constitucional desenvolvimento socioeconômico das localidades** 2023 f. 103 Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2023.

This dissertation is the result of investigations into the topic of the creation of municipalities after the advent of the 1988 Constitution, which famously took on political decentralization in its text, enabling an exacerbated multiplication in the number of municipalities in our federation. This is because it assigned to state complementary laws the role of regulating the processes of creating municipalities. After the concerning results of the excess of new, small municipalities created in the country, Constitutional Amendment No. 15 of 1996 was approved, which practically halted new emancipations, assigning to a federal complementary law the role of regulating the matter of creating municipalities. Since this federal complementary law has never been produced, a situation of territorial management rigidity arose for municipalities in the process of emancipation, generating legal inconsistencies regarding the matter. This work will ultimately discuss how these inconsistencies and the delay of over two decades in implementing a constitutional provision by the legislative power affect the development of localities, from a perspective of development as freedom. To accomplish this, the work studies the case of Paraíba, as a means of understanding the impact of this norm on the local dynamics, and relies on documentary sources to demonstrate the legislative path that culminated in this anomalous situation and discusses the justification behind the confusion that will be evidenced throughout the text.

Keywords: Federalism; Development; Creation of Municipalities; National Constituent Assembly; Amendment No. 15 of 1996;

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ART:	Artigo
ALPB:	Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba
ANC:	Assembleia Nacional Constituinte
CFRB:	Constituição da República Federativa do Brasil
EC:	Emenda Constitucional
IBGE:	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDHM:	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IFDM:	Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal
LC:	Lei complementar
PIB:	Produto interno bruto

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Etapas e Fases da ANC	43
Quadro 2 – Comissões e Subcomissões da ANC.....	44
Quadro 3 – Modificações no texto da regra de criação de municípios nas fases da ANC	47
Quadro 4 – Cronologia de acontecimentos da Comissão de Sistematização	51
Quadro 5 – Situação das Emendas da Comissão de Sistematização	51
Quadro 6 – Classificação das normas constitucionais de José Afonso da Silva.....	67
Quadro 7 – Explicação metodológica do IDHM	84
Quadro 8 – Agrupamento de municípios	85
Quadro 9 – IFDM, série 2006-2016	91
Quadro 10 – Análise financeira comparativa entre municípios originários e derivados.....	92

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – Mapa da Paraíba após a criação dos novos municípios	60
FIGURA 2 – Mapa ilustrativo das regiões intermediárias da Paraíba.....	82
FIGURA 3 – Mapa ilustrativo das Regiões Imediatas do Estado da Paraíba	83
FIGURA 4 – Média aritmética do IDHM por grupo.....	85
FIGURA 5 – Média do IDHM dos municípios originários comparados a dos municípios desmembrados	86
FIGURA 6 – Gráfico de municípios emancipados pós-1988 por grupo	87
FIGURA 7 – Gráfico de municípios que perderam território após 1988 por grupo.....	88
FIGURA 8 – Gráfico dos municípios por grupo que não passaram por mudanças durante as emancipações	89
FIGURA 9 – Gráfico dos municípios envolvidos em processo emancipatório após 1988.	89

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	11
2. A GÊNESE CONSTITUCIONAL DO FENÔMENO DAS EMANCIPAÇÕES. 23	
2.1 A CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DE UM CONCEITO DE MUNICÍPIO	23
2.2 A HISTÓRIA DAS MUNICIPALIDADES NO BRASIL E SUA AUTONOMIA DENTRO DA FEDERAÇÃO	30
2.3 A CONSTRUÇÃO DO ART. 18 §4º DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 NA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE.....	36
2.4 A CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS NA PARAÍBA APÓS 1988.....	50
3. A EMENDA CONSTITUCIONAL 15 DE 1996 E O MOVIMENTO DE CONTENÇÃO DAS EMANCIPAÇÕES MUNICIPAIS NO BRASIL.....	57
3.1 O PROCESSAMENTO DA PEC À EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 15 DE 1996	58
3.2 A REPERCUSSÃO JUDICIAL DA EC 15/1996 E O IMBRÓGLIO NORMATIVO ACERCA DA MATÉRIA DE EMANCIPAÇÕES NO BRASIL.....	59
3.3 A SITUAÇÃO DOS MUNICÍPIOS E A APLICABILIDADE DO ARTIGO 18 §4º DA CONSTITUIÇÃO À LUZ DA CONSTITUCIONALIZAÇÃO SIMBÓLICA.....	62
4. O IMPACTO DAS EMANCIPAÇÕES NO DESENVOLVIMENTO DOS MUNICÍPIOS PARAIBANOS	67
4.1 DISCUTINDO O DESENVOLVIMENTO: COMO DIREITO E COMO LIBERDADE	68
4.2 ANÁLISE DO DESENVOLVIMENTO DOS MUNICÍPIOS PARAIBANOS CRIADOS APÓS A CONSTITUINTE DE 1988.....	74
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	89
REFERÊNCIAS.....	92

1. INTRODUÇÃO

A criação de novos municípios é um tema que pode ser trabalhado por mais de um dos braços das ciências sociais. É um fenômeno com fortes repercussões sociológicas, antropológicas, históricas, econômicas, políticas e jurídicas. Olvidar essa pluralidade de acepções pode prejudicar a compreensão geral de todas as nuances que permeiam a situação, e esta pesquisa foi realizada com essa preocupação, pois a abordagem interdisciplinar é importante para a visualização da questão como ela é, com seus desdobramentos, consequências e possibilidades.

Contudo, a delimitação de um determinado problema é imprescindível para viabilizar qualquer análise científica de um fenômeno com tantas variáveis e inexatidões. Foi preciso focar a análise numa perspectiva primordialmente jurídica, centrando o olhar científico na norma constitucional que determina a criação de novos municípios, para depois associar aos demais fatores que compõe a proposta interdisciplinar de abordagem do problema. A proposta de compreensão consiste em observar o processo de existência da norma: causa – efeitos, e relacioná-lo ao que se estuda e já se discute sobre municipalidade e federalismo com os elementos interdisciplinares mencionados.

Antes de prosseguir com a identificação temática e metodológica, é preciso esclarecer que tipo de abordagem esse trabalho pretende evitar. Em suma, é importante manter distância de um consequencialismo enviesado. Como se trata de matéria com fortes argumentos diametrais: menos ou mais municípios, menos ou mais autonomia para os municípios, criar versus extinguir, prejuízo versus investimento, é prudente manter as análises distantes do reducionismo que estes embates terminam atraindo. Não se busca com esta pesquisa uma reprimenda ou uma apologia à criação de novos municípios, muito menos criar um raciocínio exatista de que a multiplicação de municípios ou sua redução determinam seu desenvolvimento/subdesenvolvimento ou equilíbrio/desequilíbrio financeiro, pois como será apresentado em tópico apropriado, a noção de desenvolvimento é mais sofisticada que uma simples metrificação de dados isolados, o que afasta conclusões terminativas que não considerem a conjuntura que faz parte do fenômeno. Também pretende-se evitar uma pesquisa isenta de

viés crítico. O fato do texto original da Constituição de 1988 ter sido permissivo quanto aos critérios de criação de novos municípios ocasionou um surgimento excessivo de novas municipalidades. Não se pode evitar usar o termo excessivo quando se está amparado pelos dados de que foram emancipações não justificadas por nenhuma mudança demográfica ou nenhuma alteração socioeconômica que motivasse a criação de tantas novas unidades municipais no país. É preciso encarar os fatos sem a neutralidade nociva que termina afastando a condução da pesquisa de conclusões assertivas e sensíveis aos acontecimentos. Sendo assim, a análise que se sucederá adotará uma linguagem crítica para tratar o problema, mas longe de vieses que limitem a concepção do problema de um modo geral e interconectado com todos os fatores que são essenciais para que seja compreendido.

Para situar o trabalho em um aspecto normativo que permitisse a compreensão do fenômeno, percebeu-se necessário construir uma linha cronológica do federalismo constitucional brasileiro. Ao longo da história recente, mais precisamente na história constitucional no Século XX, foi possível observar que a organização federativa no Brasil alternou entre a centralização e a descentralização em relação pacto federativo. A Constituição de 1934, reduzindo as atribuições constitucionais dos Estados-membros, já dava aos Municípios autonomia para eleger seus próprios prefeitos e a Câmara Legislativa. Igualmente fazia, priorizando o princípio da liberdade, a Constituição de 1946. Esta se fixou em um ponto diametralmente oposto à Constituição anterior, a de 1937, que era muito mais autoritária e centralizadora. Dentre as garantias da Constituição de 1946, cita-se a restauração do pleito eleitoral para as prefeituras e a promoção de sua participação na partilha de recursos financeiros da União, fomentando a autonomia financeira e política dos municípios.

Durante os anos de repressão do regime militar, quase não há registros de emancipações políticas municipais ocorrendo no Brasil. O período era de concentração de poder fluindo fortemente ao governo federal. Não que houvesse alguma proibição administrativa ou vedação legal de um procedimento como este, afinal, foi neste período que foi editada a Lei Complementar nº 1 de 1967, no governo de Costa e Silva, que justamente estabelecia critérios fixos para

emancipação de municípios, incluindo população, número de edificações, percentual de eleitores e outros. Contudo, pelo fato de existir uma tendência maior de concentração de poderes nas mãos do governo federal, os ímpetus municipalistas não tinham espaço de florescimento. Movimentos emancipatórios de divisão territorial, necessariamente, funcionam com base em alguma motivação: seja política, econômica, social, histórica e, quase sempre, conta com todos estes fatores unidos, ainda que uns sobreponham-se aos outros. O fato de toda conjuntura nacional indicar a centralização de poder em uma grande esfera nacional diminui a urgência das motivações locais, pois o sistema inteiro aloca os objetos das motivações em uma camada distante do anseio da base, tornando a movimentação para a criação de um novo município carente de um objetivo palpável.

A redemocratização do Brasil trouxe consigo o contraponto dessa discussão, com uma mudança da lógica centralizadora do regime militar e arejando no país os discursos de descentralização, horizontalização do poder e protagonismo local. A Constituição de 1988 tem em sua genética as marcas dessa mudança de orientação nacional: o próprio fato de os municípios terem sido elencados como entes federativos e recebendo competências fiscais de arrecadação de tributos especificamente municipais, como o IPTU, o ITBI e o ISS, demonstram uma inclinação do constituinte a pulverizar a atenção do olhar federativo para as bases. Neste ambiente constitucional, estavam lançados os fatores contributivos para a fermentação do argumento municipalista, que combinados a uma flexibilização da regra de criação de novos municípios, geraram um acréscimo vultoso no número de pequenas localidades que resolveram se emancipar.

A Constituição disciplinou a matéria da criação de novos municípios com um texto bastante aberto. Foi o parágrafo 4º do artigo 18 de sua versão original:

Art. 18 § 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por lei estadual, obedecidos os requisitos previstos em lei complementar estadual, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas. (BRASIL, 1988).

Esta versão original do dispositivo trazia requisitos muito mais simples, por exemplo, que os da LC nº 1 de 1967. Para haver a emancipação após 1988, bastava a consulta plebiscitária positiva da população. Isto seria regulado por lei complementar estadual, respeitando alguns critérios como a continuidade histórico-cultural da malha urbana. O que antes exigia requisitos mínimos taxativos e objetivos como número de edificações fixo de 200, percentual de eleitores, população e outros. De fato, o dispositivo acima referido está em pleno acordo com o tom dado pela constituição acerca da centralização do poder, que ela deve ser horizontalizada.

Os efeitos dessa condição legal branda para emancipações foi o aumento expressivo de municípios no Brasil. De 1984 a 1997, o número total de municípios no país aumentou em 34,3% (GOMES e MAC DOWELL, 2000). Os mesmos autores ainda afirmam que dos 1.405 municípios instalados no Brasil, de 1984 a 1997, 1.329 (94,5%) têm menos de 20 mil habitantes, e são considerados pequenos de acordo com a nomenclatura que adotaram para fins de organizar a população de dados. Complementam que 1.095 (78%) desses municípios instalados são considerados muito pequenos (de 5.000 a 10.000 habitantes) e 735 (52%) são micromunicípios, com menos de 5.000 habitantes.¹

Estes fatos descortinaram uma realidade preocupante sobre a permissividade do outrora novo texto constitucional quanto a esta matéria, e em menos de quatro anos de promulgação, surge a PEC 41 de 1991, que viria a se transformar na Emenda Constitucional Nº 15 no ano de 1996. Em seus aspectos formais, a emenda deu a atual redação do §4º do Artigo 18 da Constituição:

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". (BRASIL, 2020). (Grifo do autor).

Como pode ser observado, a emenda trouxe dois elementos novos que fizeram toda a diferença para formar o que hoje temos como o procedimento jurídico para criação de novos municípios. O primeiro e crucial foi a exigência de

¹ O referido estudo, ao adotar as três faixas (pequeno – menos de 20.000 habitantes; muito pequeno – menos de 10.000 habitantes e micromunicípios – menos de 5.000 habitantes), considera os integrantes das faixas menores inseridos na contagem da faixa maior. Por esta razão a soma das porcentagens excede os 100%

que uma Lei Complementar Federal disciplinasse a matéria. Como sabemos, este tipo de lei exige um quórum especial em sua tramitação no Congresso Nacional para ser aprovada, além disso, essa lei estabeleceria a periodicidade em que poderiam ocorrer emancipações, objetivando coibir as emancipações eleitoreiras. O segundo ponto foi a obrigatoriedade da realização de Estudos de Viabilidade Municipal, que posteriormente foram interpretados não só como obrigatórios ao município emancipando, mas também dos municípios originários a terem seus territórios desmembrados.

Na prática, a Emenda nº 15, por ser nitidamente uma norma constitucional de eficácia limitada², deixando a critério do legislador infraconstitucional uma regulamentação precisa do que dispõe, suspendeu indefinidamente uma normatização clara acerca da matéria das emancipações municipais. Até os dias atuais, vinte e quatro anos após a Emenda, a Lei Complementar Federal nunca foi aprovada, apesar das tentativas que aconteceram.

Apesar dessa estagnação legislativa, houve emancipações de municípios no Brasil até, pelo menos, o ano de 2013, quando localidade de Pescaria Brava - SC conquistou seu status de município, tornando-se o mais novo município emancipado no país. Este intercurso entre a edição da emenda e a atualidade foi marcado por uma situação jurídica anômala, que foi pauta de decisões no Supremo Tribunal Federal e, conseqüentemente, causa da edição de uma nova emenda constitucional, com caráter paliativo, (Emenda Constitucional nº 57)³ que resolveu temporariamente o problema. Até que, mais recentemente, especificamente no ano de 2019, tivemos a divulgação da PEC 188⁴, que consiste

² De acordo com a classificação de José Afonso da Silva, que será apresentada no terceiro tópico desta dissertação. Em suma, trata-se de uma norma constitucional que demanda produtividade da legislação infraconstitucional no sentido de dar-lhe aplicabilidade

³ Texto da Emenda Constitucional nº 57: "Art. 1º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte art. 96: "[Art. 96](#). Ficam convalidados os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios, cuja lei tenha sido publicada até 31 de dezembro de 2006, atendidos os requisitos estabelecidos na legislação do respectivo Estado à época de sua criação."Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação"

⁴ Ementa e explicação da PEC 188 (Com tramitação já encerrada):
Ementa: Altera arts. 6º, 18, 20, 29-A, 37, 39, 48, 62, 68, 71, 74, 84, 163, 165, 166, 167, 168, 169, 184, 198, 208, 212, 213 e 239 da Constituição Federal e os arts. 35, 107, 109 e 111 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 135-A, 163-A, 164-A, 167-A, 167-B, 168-A e 245-A; acrescenta ao Ato das Disposições Constitucionais

no acréscimo de um parágrafo 5º no artigo 18 da Constituição, e visava a fusão de municípios com menos de 5 mil habitantes que não cumpram determinações taxativas e objetivas quanto a seus dados socioeconômicos, evidenciando um possível abandono do legislativo brasileiro da seara da Emenda nº 15 e partindo para uma forma completamente diferente de lidar com a problemática da divisão territorial brasileira. Vale informar que esta proposta se encontra com a tramitação encerrada, sem ter se transformado em Emenda.

Vale salientar que essa discussão sobre planejamento territorial, em seus aspectos geográficos, socioeconômicos e jurídicos, é temática com relevante implicação no desenvolvimento das localidades e, conseqüentemente, no direito ao desenvolvimento que os moradores a elas conectados portam. Dito isto, é possível continuar a condução dos argumentos desde trabalho para uma justificativa plausível de sua abordagem. Foi realizado, então, um Estudo de caso de um dos estados brasileiros. O escolhido foi a Paraíba. Este foi o primeiro a inquietar o pesquisador, principalmente quando foi feita a comparação entre a Paraíba e os demais estados da federação. Ao realizar o exercício simples de racionar a área total de cada estado por seu número de municípios, com o fito de obter uma fração ideal média de área municipal, a Paraíba foi o estado que apresentou a menor fatia equitativa: 253,21 km² por município. Em outras palavras, o Estado da Paraíba é a porção territorial que dispõe da menor quantidade de terras equitativas para seus municípios, o que indica um alto nível de esfacelamento territorial. Entender este fenômeno na Paraíba passou a ser uma meta importante para a compreensão da repercussão do federalismo *in loco*. Estudar a divisão territorial do Estado é racionalizar a organização administrativa, abrindo caminhos para a otimização dos recursos e competências distribuídas. É tratar sobre a história da habitação dos interiores do Brasil, a economia numa

Transitórias os arts. 91-A, 115, 116 e 117; revoga dispositivos constitucionais e legais e dá outras providências. Explicação da Ementa: Estabelece medidas de ajuste fiscal aplicáveis ao custeio da máquina pública; modifica a estrutura do orçamento federal; estende a proibição de vinculação de receitas de impostos a qualquer espécie de receitas públicas, ressalvadas as hipóteses que estabelece; permite a redução temporária da jornada de trabalho de servidores públicos como medida para reduzir despesas com pessoal; propõe mecanismos de estabilização e ajuste fiscal quando as operações de créditos excederem as despesas de capital, as despesas correntes superarem noventa e cinco por cento das receitas correntes ou a realização de receitas e despesas puder não comportar o cumprimento das metas fiscais do ente; e cria o Conselho Fiscal da República.

esfera muito próxima do cidadão, a noção de pertencimento e tudo mais que desenha o Brasil por dentro, e essencialmente o desenvolvimento socioeconômico da localidade.

O aspecto socioeconômico, inclusive, foi o que aproximou esta pesquisa da área de concentração em Direito Econômico, que dada sua preciosa interdisciplinaridade, abre espaço para que a totalidade dos aspectos observados aqui sejam consoantes com o que a área tem a oferecer. Tratar-se-á também de um apanhado histórico que reflete um momento marcante do constitucionalismo nos anos 1990, além do já mencionado levantamento socioeconômico que visará justamente a discussão do desenvolvimento dos municípios emancipados, bem como os impactos que suas existências representaram nas finanças do Estado e na repartição de fundos de participação municipal.

A premissa do problema da pesquisa é: Após o período da redemocratização, as regras sobre criação de municípios foram alteradas, e a competência de elaboração dos critérios ficou com cada legislativo estadual, que construiriam suas Leis Complementares. Os dados preliminares apontam que na Paraíba houve 52 emancipações políticas após a promulgação da Constituição vigente. A unidade federativa passou a ter 223 municípios, sendo os novos municípios um montante de 23,3% do total de municípios do estado. Além disso, sabendo que este salto no número de municípios paraibanos não ocorreu em um período de crescimento populacional proporcional, é inquietante desvendar os mecanismos que permitiram a partilha do território estadual.

Esse fenômeno não foi uma peculiaridade paraibana, como será demonstrado em tópico específico para tratar dos levantamentos bibliográficos já realizados, mas ocorreu em todas as regiões do país. Dentre as diversas perguntas que se pode fazer sobre a situação problema das emancipações, a escolhida para ser o norte da investigação é: Quais as relações entre a norma constitucional que deveria gerenciar os territórios municipais e os reflexos causados no desenvolvimento dos municípios do Estado da Paraíba?

Ao final, o que se pretende ter por resposta é se houve impacto positivo ou negativo da decisão do constituinte acerca da criação de novos municípios no desenvolvimento das localidades emancipadas na Paraíba. Para isso, faz-se necessário estudar a gênese da norma jurídica em questão, que é

primordialmente o Artigo 18 § 4º da Constituição de 1988. Bem como as demais leis infraconstitucionais estaduais e Emendas que versaram sobre o tema nos anos seguintes.

A pesquisa também se preocupou em explicar o fenômeno constitucional que perpassa a elaboração dessa norma e ofertar uma explicação que amarre esses pontos em um único entendimento, para que o problema fique claro e possibilite um olhar resolutivo dos dilemas jurídicos resultantes. Essa construção foi proposta com a tese de Marcelo Neves que consta em seu livro: *A Constitucionalização Simbólica*, que ajudará a entender as situações de hipertrofia do valor simbólico que permeia todo o processo de criação da norma objeto desse estudo.

Esta é a dimensão jurídica do problema. Mas para compreender o impacto dessa construção normativa no desenvolvimento das localidades, é necessário adentrar na dimensão socioeconômica, através do estudo dos dados produzidos por órgãos estatais acerca da realidade desses locais. Com o uso das séries estatísticas históricas e a comparação entre dados é possível levantar evidências empíricas que responderão o questionamento basilar deste estudo. O problema também pode ser observado dentro de uma dimensão política (sociológica), que já conta com exploração de outros pesquisadores, inclusive estudos que focam as emancipações da Paraíba.

O objetivo é estudar a criação de municípios na Paraíba após 1988, observando as dimensões jurídica e socioeconômica do fenômeno, desde o processo legislativo constituinte, passando pelas normas resultantes, até a situação atual das emancipações e as próprias municipalidades emancipadas. Com o fito de entender as repercussões do direito no desenvolvimento socioeconômico local.

Inicialmente, o primeiro caminho metodológico é analisar o processo legislativo constituinte que resultou no art. 18 § 4º, através dos Diários e Atas da Assembleia Nacional Constituinte, que ocorreu entre 1987 e 1988. E neles identificar as motivações e valorações dos constituintes ao decidir sobre a criação de novos municípios, no processo de pesquisa, foi tomado conhecimento da existência de um registro histórico importantíssimo para o Brasil, disponível na internet em acervo digital de fácil acesso, que são os Diários da Assembleia

Nacional Constituinte. Os diários contêm detalhes das sessões da Assembleia, e são um retrato da participação popular na redemocratização do Brasil, através dos constituintes eleitos. A princípio, qualquer busca nestes acervos seria um esforço hercúleo, dado o volume de informações e a dificuldade de localizar em seus registros os pontos específicos que são concernentes ao objeto da pesquisa. Contudo, como resultado de pesquisa bibliográfica, foi localizada uma obra publicada pelo Senado Federal, intitulada: A Gênese do Texto da Constituição. É um trabalho de muitas mãos, organizado por João Alberto de Oliveira Lima, Edilenice Passos e João Rafael Nicola. Em seu primeiro volume, a obra retrata em quadros esquemáticos as versões do texto constitucional nas várias fases do processo de escrita da CF/88. Através desses esquemas, é possível saber a data exata de cada reunião e, assim, buscar diretamente nas fontes dos Diários as discussões travadas no parlamento que modificaram a norma até sua versão final. O segundo volume contém exatamente os textos em suas variadas versões, documentados em detalhes. Desta forma, é possível compreender a raiz genética da norma identificada como o dispositivo chave da onda de emancipações políticas pós-constituição, que é justamente o Artigo 18 e parágrafo 4º do texto constitucional atual.

Em seguida, é preciso mencionar, através de pesquisas históricas e geográficas, como ocorreu as emancipações no Estado da Paraíba, buscando, consecutivamente, uma análise das leis complementares estaduais que definiram as regras das emancipações, quais sejam: LC 1/1990; LC 10/1991; LC 16/1993 e a LC 24/1996. Esta análise contará com a observação dos critérios de emancipação e o modo como se concretizaram na realidade.

Vale salientar que este fato, além de ter uma repercussão jurídica relevante, possui uma dimensão política intimamente relacionada às causas emancipacionistas. Através de pesquisa bibliográfica, que será mais bem esclarecida nos tópicos seguintes, é possível aprender com alguns estudos realizados por pesquisadores de áreas a fim, que se debruçaram exatamente sobre este fenômeno em sua dimensão política, histórica, geográfica e sociológica.

É de fundamental importância, dando prosseguimento a análise normativa, estudar o processamento legislativo da PEC 41 de 1991 (PEC 22 de

1996 no Senado), que culminou com a feitura da Emenda Constitucional nº 15 de 1996, com o fito de entender a mudança do paradigma constitucional que freou as emancipações em todo o Brasil, bem como a situação jurídica atual imposta por essa emenda, através de decisões do STF sobre o tema, se refere ao ponto onde o ordenamento jurídico brasileiro acerca do tema passou por uma mudança paradigmática. A PEC 41 de 1991 culminou com a Emenda 15 de 1996, que freou as emancipações de municípios no país, e, conseqüentemente, terminou criando a atual conjuntura jurídica sobre a questão, gerando pontos de incerteza e casos controversos que foram parar na Corte Suprema do Brasil. O estudo se debruçou sobre a tramitação dessa PEC, da Emenda e seus efeitos no ordenamento jurídico através das decisões paradigmáticas.

Por fim, é que se fará uma análise comparativa dos dados socioeconômicos e financeiros, criando dinâmicas comparativas com as médias dos índices de desenvolvimento, estabelecendo isso entre o município emancipado e seu respectivo município originário, pinçando um caso por cada Região Intermediária do Estado da Paraíba para averiguar os impactos constitucionais no desenvolvimento local. Para entender o impacto no desenvolvimento das localidades, será eleita apenas uma emancipação por cada uma das atuais regiões imediatas do Estado da Paraíba, em decorrência da inviabilidade de analisar completa e exaustivamente 52 municípios.

Para extrair informações acerca do desenvolvimento, foram escolhidos indicadores apontados pelos economistas que estudam a temática, como Celso Furtado e Amartya Sen outros, que possam indicar os parâmetros corretos de avaliação do desenvolvimento de uma localidade, tais como crescimento populacional, empregabilidade da população, educação, saúde, sustentabilidade financeira e outros que estejam coadunados com a perspectiva do desenvolvimento como liberdade. A escolha de estudar o desenvolvimento se justifica por este ser considerado um direito, cuja aplicabilidade encontra-se congelada em nosso ordenamento quando diz respeito a organização de territórios municipais.

A análise será comparativa, entre o município emancipado e seu município originário. Os dados serão sistematizados em gráficos que possam demonstrar se os municípios emancipados apresentaram ritmo similar, superior

ou inferior ao de sua municipalidade originária, com o fito de entender se a repartição e descentralização das receitas e repasses cumpriram a função alegada pelos defensores das emancipações. Todas as fontes de que serão retiradas estas informações são resultados estatísticos e estudos do IBGE, IPEA-DATA e sistemas oficiais informatizados como o Portal Sagres do TCE. Será também correlacionado a esta comparação os dados já postos como o IDHM e o IFDM (Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal).

O tema da emancipação de municípios pode ser observado por muitas áreas das ciências humanas. No levantamento de estudos prévios acerca das emancipações é possível encontrar trabalhos de estudiosos de sociologia, história, geografia, ciência política e economia que, à princípio, se debruçam sobre o tema de um modo harmônico e sempre interdisciplinar. Esta harmonização aplicada ao problema concreto da pesquisa é o que teceu e confeccionou a inteireza desta dissertação.

A premissa que se buscou comprovar é de que o nosso ordenamento jurídico, tão atrelado ao direcionamento econômico constitucional, permitiu o surgimento de uma situação de engessamento jurídico quanto às normas de gestão da existência de municípios, principalmente num período de intenso movimento emancipacionista de criação de novas cidades. Um quadro de repartição de receitas que já iniciou problemático foi congelado de uma maneira simplista pela decisão do Supremo e pela edição da Emenda 57 de 2008. A demora em o legislativo cumprir com a norma constitucional de eficácia limitada, que foi a Emenda 15 de 1996, não criando a lei complementar federal que regularia o planejamento territorial dos municípios do Brasil, gerou um cenário de limbo que foi atestado como nocivo e prejudicial a efetivação do direito ao desenvolvimento, não só nas próprias localidades emancipadas, mas em toda a conjuntura municipal do país que apresenta graves problemas de repartição com as atuais regras do federalismo fiscal. Assim, esperou-se obter dados negativos da análise socioeconômica do desenvolvimento dos municípios, bem como um processo de gênese normativa problemático, eivado de interferências individualistas, carregado de hipertrofia do valor simbólico da norma, e distante de

critérios de desenvolvimento adequados, quando investigado o processo legislativo revelado pelas fontes documentais.

2. A GÊNESE CONSTITUCIONAL DO FENÔMENO DAS EMANCIPAÇÕES

Este tópico dará início a uma construção histórica do fenômeno da criação de municípios no Brasil após a Constituição de 1988. É um fenômeno que possui uma continuidade, ou seja, dá sequência a um comportamento constitucional observado ao longo das constituições anteriores, e encontra correlação com conceitos importantes como centralização e descentralização política, o processo exploratório do território brasileiro ao longo de sua existência e a autonomia, tanto em seu sentido formal, que pode ser observado diante da norma instituidora de mecanismos sociais que a favoreçam, ou da autonomia material, que perpassa o sentido normativo e adentra no sentido socioeconômico do que seja a autonomia de uma unidade política numa facticidade que permita observar os elementos que comportem um funcionamento independente de uma estrutura centralizada e externa, como no caso, o estado federado e a União.

2.1 A CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DE UM CONCEITO DE MUNICÍPIO

A criação de novas municipalidades é um fenômeno de natureza política e jurídica. É política no que tange a formação de um núcleo local de poder, com capacidade de vincular uma coletividade de pessoas que fazem do espaço delimitado seu ambiente primeiro de interação com o Estado. E é jurídica pois a instituição deste elemento de poder local se dá através do ordenamento jurídico, que cristaliza a unidade política dentro de uma norma e dentro de uma estrutura de Estado. Como movimento político, encontra raízes profundas ao longo da história. A análise que considera uma narrativa histórica não tem como fito estabelecer uma espécie esdrúxula de linha evolutiva, ou gradação temporal das mais diversas formas que o conceito de município possa ter apresentado desde seu surgimento, mas apenas enriquecer a observação do hoje com informações contextualizadas com os panoramas passados. Este não é um tópico de introdução histórica do tema, mas um exercício de compreensão de um conceito

que vai além da literalidade do que o ordenamento jurídico brasileiro de hoje define como município.

O comportamento humano de se agrupar em um local e ali estabelecer Direito, mesmo o mais natural e primitivo, acompanha a humanidade desde tempos longínquos, e não caberá a este trabalho um mergulho tão profundo nesta seara, mas é importante ressaltar que esse instinto de congregação dentro de um espaço delimitado onde vigem as regras mais naturais de convivência é precursor dos nossos marcos civilizatórios, do que nos constituiu uma espécie distinta, ou nem tanto, de outras a viver na Terra.

E é este ponto onde podemos começar a importante distinção entre o que é uma cidade e o que é um município. As cidades foram um dos adventos mais antigos da humanidade após a sedentarização dos homens. Desde as cidades mesopotâmicas, como a Babilônia, Bagdá, e as hititas e sumérias, ou ainda da remota civilização de Harappa, na Índia, ou das milenares cidades chinesas. Todas estas operavam num conceito de cidade, atreladas a existência física de uma urbe, as vezes protegidas, outras vezes não, o que existe em comum nelas é a edificação de uma urbanidade. Mas, veremos, que o conceito de município transcendeu esse atrelamento físico à urbe, sendo um exercício de projeção dela às áreas que formariam um território cuja demarcação residia no tratado entre os homens. (Guarinello, 2003, p. 31)

A relação do homem com seu espaço é dotada de profundidade discursiva. É válido observar o que discorre Oliveira Vianna em sua obra intitulada Instituições Políticas Brasileiras, acerca do sentimento de congregação humana que transcende noções fixas de municipalidade:

Estas "comunidades de aldeia" são, assim, puras democracias; existiam há milênios e existem ainda por toda a Europa. Toda humanidade européia evoluiu, desde os seus primórdios, sob este regime de vivência política. Mukergee considera a aldeia agrária "a matriz da civilização" e o "tipo de vivência humana mais universal e mais duradouro". (...)

Estas aldeias, realmente, são encontradas em toda parte onde os árias apareceram -- na Ásia ou na Europa. Na Índia, Sumner Maine, que as observou de perto, descobriu nelas sinais de mais alta antigüidade (tokens of an extreme antiquity) -- e, aos seus olhos, elas apresentavam ali os mesmos caracteres etnográficos das aldeias análogas da Rússia, da Sérvia, da Bósnia, da Herzegovina, da Croácia e da Eslovênia austríaca. Daí vem que o regime democrático, inclusive o hábito de acorrer aos comícios, representa, nestes povos europeus, uma tradição imemorial. Vem da fase comunitária inicial, em que viveram todos eles. Muitas populações européias ainda se conservam, atualmente, em

"comunidades de aldeia" ou de "cidade". Hoje ainda, por toda a Europa, inúmeras comunidades deste tipo -- comunas, frazzioni, pueblos, mir, zadrugas, townships -- conservam estas tradições comiciais e eletivas, com todos os seus membros animados de um espírito público e de um sentimento de comunidade local num grau de intensidade que nós, brasileiros, de fraco sentimento coletivo, não podemos compreender de modo algum. (Vianna, 1999, p. 116)

A constituição política dos Municípios, como conhecemos hoje, talvez não tenha fundamentos tão profundos, mas não há incerteza sobre o fato de que este comportamento permaneceu presente durante toda a história e realizou-se através do tempo nas diversas concepções, formas e dinâmicas de Estado que foram experimentadas ao longo dos séculos e nas diferentes culturas. A ideia atual de Município, ressalvadas as diferenças quanto noção de democracia, participação política e outros anacronismos, teve início com o *municipium* romano. A existência da polis grega, e de outras formas de organização política local, apesar de mais antigas e de também serem derivadas do comportamento de agrupação social humano, não parecem resguardar uma característica que faz parte do conceito de município atual, que é ser uma unidade política local inserida num contexto moderno de Estado, ou seja, uma unidade política, com variável grau de autonomia, integrante de uma estrutura de Estado, uma porção territorial. A polis grega e outros modelos de cidade-estado não parecem ser precursores da noção que hoje temos de município, pois é imprescindível compreender que a concepção de município é ser parte de uma estrutura maior, não uma estrutura própria, mesmo que aliada com outras para compor um todo.

As primeiras legislações romanas que preconizaram as formas rudimentares municipais instituídas foram as que criaram as assembleias das cidades, que votavam os seus estatutos e elegiam os magistrados locais para um conselho, com atribuições similares ao Senado romano. Este Conselho Municipal, também chamado de Cúria, era a principal instituição política da cidade, já que era onde os *cives municipales*, que eram os cidadãos-pletos, exerciam direito de voto ao elegerem os decuriões. Cabia a este Conselho elaborar as leis municipais, que disciplinavam a vida local. A administração das demandas cotidianas ficava a cargo dos magistrados e outros funcionários públicos como os questores, censores e defensores públicos. Mas foi com o surgimento da *Lex Julia Municipalis* que o formato de município tal qual podemos reconhecer

atualmente foi instaurado. Este instrumento normativo era dotado de forte conotação colonizadora, e foi um dos principais elementos configuradores da estrutura administrativa da República Romana. Ela estendeu este sistema de governo local aos povos conquistados, que se aceitassem a submissão à Roma, recebiam em troca direitos, garantias e deveres. Isso fazia parte da estratégia romana de controle aos povos conquistados, usando elementos de cidadania e privilégios, inclusive a concessão de autonomia para autogovernarem-se, como instrumentos de uniformização e identidade política nas periferias da República. O município romano declinou junto com a República, porém sua configuração perdurou ao longo dos anos de Império. Não é correto afirmar que o município dos dias atuais, ainda mais o município brasileiro, seja uma decorrência ou evolução do município romano, pois o grau de influência desse sistema romano é tênue em tempos mais recentes, devido à imensa distância temporal. Contudo, é possível observar que há sim alguma influência, principalmente porque foi um sistema também implantado na Península Ibérica, que terminou contribuindo para inspirar as municipalidades que foram constituídas pelos reinos da Espanha e de Portugal.

O esvaziamento da urbe durante o período feudal, e a precariedade da vida citadina durante este período em que a fisiocracia e a aristocracia rural se sobrepujam no cenário público resultou na decadência do Município como instituição política local, porque a sede do poder político migrou para o feudo e a dinâmica da economia, para a agricultura. Uma época em que a terra e o espaço possuíam donatários senhoriais e o senso de pertencimento público era vinculado a uma entidade transcendental, onipresente e supra política, a Igreja Católica.

Este declínio só começou a ser revertido com o fortalecimento das cidades-Estado, que mantinham vassalagem nominal ao Sacro Império Romano Germânico, mas detinham autonomia política, como aquelas vinculadas à Liga Hanseática. Neste período, as cidades se reafirmaram, depois de séculos de obliteração, assegurando direitos corporativos em sua natureza, no plano interno. Politicamente, obtiveram imunidades ou franquias, muitas vezes compradas, outras ganhas em combate, reconhecidas através de cartas de privilégios ou alvarás emitidos pelo governante territorial. Esse ressurgimento da cidade e a afirmação de sua autonomia se deram no período conhecido por *Ständestaat*,

caracterizado como “comunidade política de estados”, durante esse período, as cidades passaram a ter ampla autonomia interna e, em alguns casos, autonomia externa, de modo que suas instituições políticas se desenvolveram, estando a administração entregue às cortes ou assembleias, por sua vez integrada por estados (Costa, 2015, p.26).

Esse status não se manteve até a atualidade, passando por oscilações entre declínio e ascensão, à medida que surgiram Estados nacionais, e o incremento do despotismo monárquico que juntos, novamente, enfraqueceram a figura municipal, que teve sua esfera de poder absorvida pelo centro político. Foi o que ocorreu no século XIV em Portugal e, no século XV, na Espanha. Por esta razão que é problemático afirmar que o município hodierno é uma decorrência do direito romano. As múltiplas configurações de estado que aconteceram nos milhares de anos que sucederam a instituição do município romano desqualificam a influência romana para um campo de inspiração, ou de observação, quando falamos de município brasileiro vigente.

Na tradição inglesa, a continuidade da estrutura municipal foi bem mais presente, pois a experiência britânica, ao longo de suas revoluções, terminou por criar unidades locais mais autônomas que, por exemplo, as ibéricas que chegaram ao Brasil. As metrópoles europeias instituíram os municípios na América quando já em seus territórios os Municípios estavam em decadência, com importante desempenho alcançado por estes no período colonial. Eram exercidas algumas funções governamentais, dentro de vários limites, inclusive com a distribuição de Justiça, sendo a única manifestação de governo representativo nas colônias. Na nova Inglaterra, no nordeste dos Estados Unidos, as instituições municipais tiveram amplo desenvolvimento, sendo apontadas como a base do desenvolvimento das instituições democráticas desse País (Costa, 2015, p.30).

Essa diferenciação nas experiências nacionais, bem como a tradição que foi transmitida, na época das colonizações, de metrópole para colônia, foi o fator que diversificou mundialmente o conceito e as características de município. Focando a análise apenas nas Américas, já é possível observar intensa variação nas configurações que constituem um município.

Essas variações podem ser quanto a própria natureza do Município, como por exemplo, na Federação brasileira o município é um ente federado, uma pessoa jurídica de direito público que compõe a federação, já na Federação Mexicana, que também teve influência ibérica, os municípios consistem apenas em entidades locais dotadas de pouca autonomia. Também existem variações quanto ao grau de autonomia, nas diversas formas de autonomia que existem. “A autonomia política consiste na eleição dos seus dirigentes; enquanto a autonomia administrativa é relativa à polícia e aos serviços e às obras municipais; já a autonomia financeira representa a capacidade de receber tributos dos seus habitantes” (Costa, 2015, p.120). Mediante cada realidade, cada constituição e cada tradição receptada, as nações americanas experimentam diferentes níveis de cada um desses tipos de autonomia. Assim, o modo como o Estado se organiza está intrinsecamente relacionado com a amplitude dos poderes locais. Nas federações, a tendência de os entes locais experimentarem mais dessa pluralidade de autonomies é mais forte que em estados unitários descentralizados, e mais forte ainda que em estados unitários centrais. Como será visto no tópico seguinte, mesmo numa mesma nação, *in casu*, a brasileira, é possível observar oscilações quanto a esse grau de autonomia e uma diversidade de definições para o conceito de município.

Há casos, também, como o dos Estados Unidos, onde o Município não teve forma ou conceito definido na Constituição, delegando aos estados-membro larga autonomia para decidir, criar, e modificar as regras de suas divisões internas. O que não surpreende, haja vista a influência da autonomia local da tradição inglesa e a forte presença da ideologia liberal e de autodeterminação presentes na sociedade norte-americana. Como país vanguardista na concepção de federação, há nos Estados Unidos da América uma profunda conexão com a descentralização política. Com relação ao municipalismo, não seria diferente. Ao ponto de não existir sequer uma uniformidade conceitual, jurídica, administrativa ou política quanto à denominação das entidades de poder local. Há estados, ou até mesmo regiões inteiras onde a terminologia aplicada é “county”, que muito se assemelha à noção de município que se construiu no Brasil, como sendo uma porção territorial dotada de espaços rurais e urbanos. Outros locais adotam o conceito de “city”, a cidade, uma área urbana menor que o county, que não

obrigatoriamente está incluída neste. Já em determinadas regiões, como o nordeste do país, de forte formação cultural inglesa, ainda adotam a “township”, uma forma indefinida e bastante variável de ente local que horas se confunde com o county, horas com uma agremiação de “cities”. Além da conceituação e definição de município, a organização política varia de Estado para Estado como pode ser compreendido nas palavras de Hely Lopes Meirelles, com os seguintes tipos básicos:

- 1) O governo por um Conselho (council) que toma decisões colegiadas;
- 2) o governo por uma Comissão (commission), em que cada membro cuida individualmente de uma atividade pública;
- 3) o governo por um indivíduo (mayor), em cujas mãos se concentram amplos poderes, embora assessorado por um Conselho;
- 4) o sistema denominado federal analogy, bastante próximo do regime municipal brasileiro;
- 5) o governo por um Gerente (manager), contratado para administrar a cidade por um determinado período”. (Meirelles, 2021, p.24)

É importante salientar que os Estados Unidos são uma federação que concede bastante autonomia aos seus municípios, de todos os tipos aqui já definidos, construindo na esfera local um âmbito de civismo e participação social que fomenta o protagonismo das pessoas nas demandas específicas de cada local.

Com estas observações acerca dos diversos tipos de municipalidades existentes ou que já existiram, depreende-se que não é possível definir um conceito geral de município, ou distingui-lo diante das diversas acepções, nomenclaturas e configurações observadas. A postura adotada aqui, inclusive, é contrária a uma tentativa de uniformizar o conceito. Entender esta entidade política significa entender que não há como cristalizar uma única forma de classificar municípios. Se assim fosse feito, e adotássemos o conceito constitucional brasileiro de município como única forma de municipalidade, o Brasil seria o único país no globo a possuir municípios, pois estaria incluído na conceituação desta entidade a presença na carta constitucional de seu país como um ente federado, um fenômeno que só encontra equivalência no nosso país.

O que será utilizado nesta pesquisa como elemento de semelhança que define, em termos práticos, o que é um município são: ser um ente político local, parte de uma organização estatal maior, com algum grau das autonomias, mesmo

que mínimo, que sirva de meio para o exercício de cidadania e participação política em comunidade, com o fito de atender demandas referentes à localidade.

Seria possível destrinchar ainda mais esses elementos de semelhança e localizar nos diversos tipos de estado do mundo as entidades municipais, mas para esta pesquisa basta o esclarecimento de que o município é sim um conceito delimitado, mas não fechado e padronizado de entidade política, para que assim se possa prosseguir com a observação do tipo de município que temos no atual ordenamento jurídico brasileiro.

2.2 A HISTÓRIA DAS MUNICIPALIDADES NO BRASIL E SUA AUTONOMIA DENTRO DA FEDERAÇÃO

O resgate histórico das formas de municipalidades que já existiram no Brasil, como já explicado anteriormente, também não tem por objetivo formar uma introdução histórica ou cadeia evolutiva, como se a atual configuração estivesse no topo de uma escala e as demais foram gradações de como essa forma evoluiu até a que temos atualmente. É justamente o contrário. O design de município em terras brasileiras perpassou por diversas variáveis, conforme o momento histórico que vivemos, como já foi brevemente citado na introdução. É preciso discorrer sobre esses períodos, mesmo que brevemente, pois eles ilustram o cerne da discussão municipalista no Brasil, a que veremos em tópico próprio que foi presente no processo constituinte que criou a norma que estabeleceu a regra de criação de municípios, e desencadeou todo processo jurídico e político que faz parte da problemática desta pesquisa.

Antes de prosseguir, é importante fazer uma diferenciação de objetos de pesquisa. Apesar do tema da autonomia municipal estar profunda e intrinsecamente ligado com o tema da criação de novos municípios, ambos tratam de aspectos diferentes dentro do federalismo e da federação. A autonomia municipal, como observado no subtópico anterior, possui mais de uma acepção em cada área da vida pública em um município. É uma discussão que diz respeito principalmente, no campo do Direito, às regras de repartição de competências, às regras de competência tributária e as regras de administração. Uma discussão

cujo foco é a atuação do município como agente dentro de uma federação, que quanto mais centralizada for, menos ativa será a autonomia do município, e quanto mais descentralizada, mais ativo e mais competente é o município de realizar atos por si próprio. A discussão sobre a criação de novos municípios perpassa por essa discussão de autonomia, mas não se confunde, pois o que está em foco não é o nível de atuação autônoma de uma localidade, mas sim a própria causa de existir de um município. Esta pesquisa se inclina mais para a compreensão dessa causa de existir, ou não existir, e dos efeitos resultantes dos mecanismos sociopolíticos que criam ou extinguem municipalidades. Uma discussão que se preocupa mais com a proporcionalidade das subdivisões políticas, com a relação do espaço e a entidade que congrega seus habitantes, sua extensão territorial e suas potencialidades socioeconômicas do que a que se debruça sobre o grau de liberdade que essas municipalidades têm de agir em causa própria, da repartição de competências dentro da dinâmica federativa ou do protagonismo do ente local e detrimento do ente central na federação.

Feita a distinção, pode-se reafirmar quão caras e interrelacionadas são as duas abordagens, e porque se faz necessário trazer a discussão sobre a autonomia municipal. Como veremos a seguir, o movimento municipalista pela autonomia do ente local foi o que terminou desenhando a atual concepção brasileira de município, entender a dinâmica entre a centralização e a descentralização da federação brasileira contribui para compreender o desenvolvimento deste trabalho.

Essa dinâmica tem seu início com a importação para o Brasil Colonial da estrutura municipal do Reino de Portugal. Este teve sua estrutura administrativa herdada do Reino de Leão, com uma mescla de influência árabe e resquícios do direito romano, tomaram forma personagens como os *almotacéus*, magistrados e conselheiros. A questão da autonomia já foi episódica a partir deste período, quando as Ordenações Afonsinas, Filipinas e Manoelinas passaram a restringir a liberdade de atuação dos municípios conferida outrora. O Município, durante o período colonial no Brasil, trouxe consigo a essa carga legislativa surgida em Portugal, e eram compostos pelas figuras de um presidente, três vereadores, um procurador, dois almotacéus, um escrivão, um juiz-de-fora vitalício e dois juízes comuns, indicados pelos vereadores, por sua vez, eleitos pelos homens-bons

(Costa, 2015, p.60). O fato de as Câmaras Municipais serem ocupadas por cargos elegíveis foi fundamental durante o período colonial, pois fez com que se criasse um vínculo entre a população local e os seus representantes. As instituições municipais, também, não guardavam simetria com as modernas formas de governo, mais especificamente com o princípio da separação de poderes, havendo muita confusão entre a identificação de quem legislava, executava e julgava. (Leal, 1978, p.61).

Isso demonstra que o modelo trazido pela metrópole, apesar de existir e se realizar na colônia, não funcionava exatamente como deveria ocorrer, e em muitos momentos fugia da expectativa da Coroa Portuguesa. Em partes, isso se deve pela formação e ocupação territorial brasileira. Neste sentido, a obra de Oliveira Vianna, *Instituições Políticas Brasileiras* (1999), traz uma conclusão acerca do modelo de municipalização colonial:

De todas estas considerações resulta, em síntese, que, no interior dos sertões, fora da orilha marítima ou dos grandes nós de circulação comercial do planalto -- o regime municipalista, que a metrópole pretendia realizar e instaurar na Colônia pela política da fundação de povoações e vilas, estava em antagonismo com a sua política econômica e povoadora -- de distribuição da terra em sesmarias. Por um lado, procurava "reunir os moradores dispersos", fundando povoações e vilas; mas, ao mesmo tempo, os forçava à dispersão e ao centrifugismo, instituindo o regime de sesmarias vastas e fomentando a constituição autárquica dos "engenhos reais. (Vianna, 1999, p. 138)

Essa dinâmica de povoamento foi fortíssima na região que hoje compreende a Paraíba. No litoral e na rota que o conectava ao sertão da capitania estavam os núcleos urbanos e vilarejos de pousada que serviam de descanso aos tropeiros e exploradores. À margem dessas rotas ficavam as terras estéreis, pouco povoadas, com um ou outro vilarejo na margem de rios, que eram englobadas em enormes sesmarias, com donatários que não exerciam um uso público da terra. Vianna (1999) traz esse conceito como "sociedade hidráulica", um aldeamento em torno de corpos aquíferos que experimentava a experiência pura de uma democracia. No Brasil, apesar de haver uma episódica experiência democrática, era mais comum observar uma apropriação privada da terra. Os personagens que imprimiam imagem de sucesso não necessariamente eram apenas a nobiliarquia de linhagem europeia ou as figuras políticas, mas sim o homem simples que se dispunha a desbravar a terra nua, e retornar com

riquezas, cabeças nativas e territórios, que o autor chama de “nobreza da espada”. Em síntese, o Brasil colonial possuiu sistemas municipais que insistiam na urbe como o centro de irradiação de poder e administração, num contexto social onde as circunstâncias levavam ao seu esvaziamento. Na história brasileira é comum relatos de vilas que adiavam votações nos Conselhos por estarem sem a presença de seus “homens-bons”, que eram os homens válidos, restando apenas idosos, mulheres e crianças enquanto os personagens que eram colocados na posição de poder se envolviam com o meio rural, com a produção, a exploração e a batalha.

As marcas deste Brasil ainda podem ser observadas, mesmo que apenas em rastro, na atual configuração territorial brasileira. A terra como um trunfo, como riqueza e como instrumento de poder privado, sobrepassando a noção de sentimento público e ocupação retratam esta situação.

A independência da coroa portuguesa, que instaurou o Império do Brasil, continuou minando poder municipal, que restou submetido ao controle dos Conselhos Gerais, pelos Presidentes de Província e pelo Governo Central. As câmaras municipais tornaram-se uma “instituição apagada – sem influência na própria vida da comunidade e sujeita ao inteiro arbítrio dos presidentes da província”. (Costa, 2015, p.62). Ao longo do século XIX, os Municípios perderam, inclusive, a autonomia prevista nas Ordenações da Coroa, diminuídos pela centralização que se estabeleceu no Império. A causa, provavelmente, para tamanha concentração de poder na coroa, seja a turbulência social pela qual experimentou o Império brasileiro, que via movimentos republicanos e separatistas irrompendo a cada década nas mais diversas regiões do imenso país. Num mundo onde impérios ultramarinos se fragmentavam e os povos falavam sobre autodeterminação, manter um território continental como o Brasil só foi possível com a centralização em seu estado máximo.

O centralismo político perdurou, mesmo após a Proclamação da República. Durante a República Velha, este poder central teve como um contrapeso o coronelismo, que transformava os municípios, que tinham o caráter de coisa pública e manifestação local do espírito republicano, em verdadeiros feudos privados. A eleição dos prefeitos ocorria através de acordo entre o representante do governo estadual e a representação do poder do Coronel local,

geralmente através de nomeação. A atrofia dos Municípios era atribuída à penúria orçamentária, excesso de encargos, redução de suas atividades autônomas, restrições ao princípio da eletividade e, ainda, intervenção da polícia nos pleitos locais (Costa, 2015, p.67).

A Revolução de 1930 desencadeou um período de forte oscilação institucional na República Brasileira. Em que pese a Constituição de 1934 trazer de volta mais protagonismo e autonomia municipal, em 1937, com a instauração do Estado Novo, houve a ausência total de protagonismo, ficando todo poder concentrado na esfera nacional, com suas políticas públicas sempre planejadas, de abrangência integral, relegando a particularidade das localidades ao acaso.

Nesse sentido, podemos notar que o período de 1930 a 1946 foi marcado por uma nova moldagem da autonomia municipal, visando a uma melhor prestação do serviço público pela uniformização, o que tornou os municípios meros executores de políticas nacionais, apesar da continuidade nominal da Federação, com seus dogmas de diversidade de autonomies na unificação. (Silva, 2008, p. 59)

A Constituição de 1946, mais uma vez reinaugura o município ativo, autônomo e participativo na dinâmica da federação, contudo, mais uma vez, o Regime Militar altera as regras constitucionais, e o ente municipal retorna a um papel figurativo na órbita do centro político brasileiro.

A Constituição de 1946 não só restaurou como revigorou a autonomia municipal, colocando-a sobre sua base de eletividade, de administração no que concernia ao seu peculiar interesse, de competência para decretar e arrecadar os tributos que lhes eram próprios, para aplicar suas rendas e para também, como já foi dito, organizar os serviços locais. (Costa, 2015)

E, sobre a perda do ímpeto democrático, e por conseguinte, descentralizador:

Apesar do esforço dos constituintes de 1946, as forças do autoritarismo ainda não estavam completamente dominadas, no Brasil. Logo, veio o golpe de estado, de 1964, que criou as condições para a edição da Carta de 1967 e, logo em seguida, da lamentável Emenda Constitucional n. 1, de 1969. A nova força centralizadora manteve o regime federativo e a autonomia municipal, mas em termos bem mais restritos. A Carta de 1967 atribuiu autonomia municipal quanto à eletividade de Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores, mas sendo que o primeiro, nas capitais e nas estâncias hidrominerais, seria nomeado pelo Governador, com aprovação pela Assembleia Legislativa e, nos Municípios declarados de interesses da segurança nacional, pelo Presidente da República. Por

outro lado, a remuneração dos Vereadores só seria possível nas capitais e nas municipalidades com mais de 100 mil habitantes, além de ter sido fixado o máximo de 21 membros para cada Câmara. Foi mantida a autonomia quanto à administração do peculiar interesse, em relação à organização dos serviços locais. (Costa, 2015, p. 70)

Além dessas autonomias pontualíssimas, permaneceu aos municípios a capacidade de arrecadar alguns tributos, inclusive de desfrutar o Fundo de Participação dos Municípios. Foi neste período que foi editada, por força de norma constitucional, a Lei Complementar nº 1 de 1967, que estabeleceu os critérios de criação de novos municípios de modo bastante explícito.

Como já dito, essas oscilações e indeterminações refletiam diretamente na criação de novos municípios. Na tradição brasileira construída, descentralização terminou se associando aos períodos democráticos e a regras de criação de municípios mais maleáveis, o que terminaram por permitir um esfacelamento maior do território nacional em pequenas localidades. E os períodos de centralização coincidiram com a ausência de democracia e regras mais rígidas de criação de municípios, que terminava ocasionando um fretamento nas novas emancipações, seja pelas localidades não mais alcançarem os critérios estipulados, ou por perderem o elo institucional com o ente estadual e federal que viabilizaria a criação, ou até mesmo um menor interesse local de estar emancipado, já que municípios menos autônomos financeira, administrativa e politicamente não inspiram as lideranças a pleitear pela sua criação.

Após observar e considerar toda a dinâmica de alteração no nível de autonomia dos municípios ao longo da história brasileira, é possível compreender o municipalismo como um processo de luta entre o poder local e o poder central dentro da federação. É necessário compreender que a autonomia de municípios estabelecidos e a criação de novos municípios, mesmo sendo matérias distintas, são paralelas e caminham para o mesmo *local*: a descentralização política. Dentre as diversas concepções teóricas que poderiam ilustrar e desvendar parâmetros para tangenciar o debate, foi escolhido tratar o tema sob a perspectiva do paradigma da democracia participativa.

2.3 A CONSTRUÇÃO DO ART. 18 §4º DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 NA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE

O texto original do Artigo 18, §4º, da Constituição, dizia o seguinte:

Art. 18. (...)

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

O dispositivo parece se perder diante de tantos itens presentes na CFRB. Mesmo sendo um ponto inserido de modo resumido dentro de toda a norma que integra, este dispositivo cumpre a função de ser a norma constitucional que estabelece a regra matriz para a gerência de todas as entidades federadas municipais da nação brasileira. Uma regra que determina criação e extinção de pessoas jurídicas de direito público que fazem parte da federação brasileira. Mais que isso, uma regra cuja repercussão social, administrativa e econômica atinge patamares vinculantes diante do cenário de problematizações jurídicas, a mão que o Estado brasileiro tem para gerir a existência de seus mais de cinco mil municípios, cujo formato certamente repercute na arrecadação de tributos, nas finanças públicas, na eficiência administrativa, na difusão do princípio democrático e no desenvolvimento das localidades.

É justo salientar que se trata de um dispositivo que, apesar de ter gerado como efeito uma numerosa quantidade de criações de novos municípios, é um dispositivo que versa, na verdade, sobre a gerência de territórios municipais no país, incluindo, em conjunto com mecanismos criadores de novas unidades políticas, os mecanismos extintores e/ou agrupadores destes territórios. A norma constitucional traz consigo quatro ações acerca da gestão de territórios municipais: criação, fusão, incorporação e desmembramento. Meirelles (2021) interpreta estes verbos substantivados da seguinte maneira:

O município brasileiro surge sempre do território de outro município, dando ensejo, conforme o caso, a 4 atos distintos: O desmembramento, a anexação, a incorporação e a fusão de territórios - sempre precedidos de consulta plebiscitária. Desmembramento é a separação de parte de um município para se integrar noutra ou construir um novo município. Anexação é a junção da parte desmembrada de um território a município

já existente, que continua com sua personalidade anterior. Incorporação é a reunião de um município a outro, perdendo um deles a personalidade que se integra na do território incorporador. Fusão é a união de 2 ou mais municípios que perdem todos eles sua primitiva personalidade, surgindo um novo município. (Meirelles, 2021, p. 68-69)

O termo criação está ligado ao surgimento de uma nova personalidade jurídica, seja pela fusão de dois ou mais municípios ou pelo desmembramento de algum. A incorporação não cria novos municípios, apenas os extingue, assim como a anexação de territórios parciais de um município a outro, no caso de redefinição de limites municipais. No caso da Paraíba, como veremos mais adiante, todos os novos municípios criados após a Constituição de 1988 foram através de desmembramento, ou seja, porções de um território originário passaram a ser um novo município enquanto a porção restante continuou com a mesma personalidade jurídica.

Como visto no tópico anterior, a descentralização na federação pode significar tanto um aumento de autonomia das unidades políticas locais quanto um crescimento numérico destas unidades, o discurso de mais municípios é paralelo ao mesmo municipalismo que pleiteia pela autonomia dessas localidades, e fazem parte do mesmo movimento descentralizador em uma federação. Contudo, não se tocam. Defender a autonomia de um ente municipal não significa defender a existência de novos, ou de muitos municípios. São discussões relacionadas e integrantes de um mesmo movimento, só que não podem ser confundidas. Inclusive, é razoável e não-contraditório o posicionamento que considera descentralização quanto a autonomia dos municípios, mas que não considera a descentralização quanto a criação de novas unidades ou da existência de muitas unidades.

Este trabalho se propôs a investigar nos documentos produzidos na Assembleia Nacional Constituinte (ANC) as razões por trás da elaboração da norma constitucional originária que estabeleceu a regra de criação de municípios que gerou a situação-problema em que este estudo adentra. Além dessas fontes documentais, conta-se com trabalhos que já analisaram os processos decisórios, a construção normativa que regulou o grau de autonomia dos municípios atuais e o movimento de descentralização como um todo. Ou, por que não dizer, o movimento de democratização.

O que torna a análise deste trabalho diferente dos estudos utilizados como apoio na construção deste tópico é justamente o foco na descentralização quanto à criação de novos municípios, e não especificamente quanto a sua autonomia em relação ao ente central como os estudos de apoio o fazem.

Ainda assim, como veremos a seguir, a discussão sobre a descentralização na regra de criação de municípios versa também sobre autonomia, só que não do ente municipal, mas a do ente estadual de ter a competência ou não de criar municípios. Por isso que não é errado dizer que o discurso de descentralização engloba tanto autonomia quanto criação de novos municípios, pois sendo temáticas correlatas caminham para um mesmo sentido, como já dito, paralelamente, não se mesclando.

A presença do discurso municipalista é muito forte na ANC, se fez presente por intermédio da influência direta dos parlamentares interessados em uma maior arrecadação local para futuras incursões políticas no executivo local, fosse por meio da influência dos atuais Prefeitos e da população brasileira (Silva, 2008, p. 127).⁵ Além desse comportamento fisiológico, havia na sociedade

⁵ Como exemplo, a citação de discurso proferido na data de 22/07/1987, no Plenário da Assembleia Nacional pelo constituinte Aírton Sandoval: "Sr. Presidente, Srs. Constituintes, a República tem sido madrasta para os Municípios brasileiros, seguindo a trilha do Ato Adicional de 1834, que lhes reduziu a autonomia política e administrativa. A Constituição de 1891 lhes dedicava apenas um artigo, referindo-se ao seu "peculiar interesse" como fundamento da autonomia, enquanto atribuía aos Estados amplos poderes para legislar sobre questões de interesse municipal. Também as Constituições de 1934, 1937 e 1946 não deram guarida às novas idéias parlamentaristas, e a de 1967 impôs uma discriminação tributária totalmente ofensiva aos interesses das municipalidades, reservando à União cerca de sessenta por cento da arrecadação tributária nacional, enquanto os Estados ficavam com trinta e os Municípios com cerca de dez por cento. Na última Legislatura, houve uma reação do Plenário do Congresso Nacional, apresentadas sucessivas emendas constitucionais visando a dar o mínimo de condições para que os Municípios brasileiros possam melhorar sua arrecadação, melhorar os seus serviços, ampliar o exercício da sua autonomia. Mas precisamos vigiar para a preservação dessas conquistas e no sentido da sua ampliação. Temos de evitar que no texto constitucional se repita o empobrecimento dos Municípios, hoje em situação de pré-falência, na maioria em débito para com a Previdência Social, outros sem condições para pagar o salário mínimo às suas professoras. Temos de conscientizar-nos de que o Município é mesmo a célula mater da Nação; de que saem do seu subsolo quase todos os recursos minerais; de que nele se cultivam e colhem todos os produtos agrícolas e pecuários; de que nele se fundamenta a sobrevivência da Nação. O Brasil teve no Município sua primeira expressão política, administrativa, legislativa e penal. Com a primeira Câmara de Vereadores surgiu o primeiro pelourinho, a cadeia pública, a chamada Câmara do Senado. O Vereador exercia, ao mesmo tempo, funções legislativas, executivas e judiciárias. Nesse arcabouço municipal é que se fundamentaram as Províncias do Império e, depois, os Estados da Federação. Precisamos devolver ao Município a plenitude que lhe cassaram no decorrer da história. Era o que tinha a dizer, Sr. Presidente. 22/07/1987." (BRASIL, 2023). Este é apenas uma das inúmeras menções ao discurso municipalista, que esteve presente em todas as fases de elaboração da Constituição de 1988.

brasileira uma nítida vontade de romper com o que significou os anos anteriores de intervenção militar no poder. A centralização na federação foi uma marca desse regime em declínio, e não era difícil associar a descentralização e a autonomia aos novos ares democráticos que reverberavam nos canais midiáticos e no cenário político da redemocratização brasileira.

Como foi uma argumentação marcante, principalmente diante das diversas temáticas trazidas conjuntamente ao tema da criação de novos municípios, foi preciso criar um corpo documental conciso e direcionado para que fosse viável realizar os estudos necessários para responder o questionamento norteador da pesquisa, pois a Assembleia Nacional Constituinte produziu uma imensa quantidade de fontes documentais ao longo dos anos de 1986 a 1988. Além do mais, a análise proposta por este trabalho não se limita apenas à construção da norma constitucional originária, mas também da Emenda Constitucional que a alterou oito anos depois de sua vigência, a legislação infraconstitucional que estabeleceu critérios de emancipações na Paraíba, e as decisões judiciais da suprema corte acerca do tema. Por esta razão, foi necessário estabelecer criteriosamente onde buscar as fontes primárias e quais, exatamente, se estava buscando.

A ANC ocorreu concomitantemente aos trabalhos corriqueiros do Congresso Nacional, não sendo formada uma Assembleia própria para redigir a Constituição. Além disso, o processo não teve um texto como ponto de partida oficial, apenas múltiplas sugestões, das quais se destaca o anteprojeto da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais (Comissão Afonso Arinos), a sugestão de Fábio Konder Comparato, Henry Macksoud e outros. Estes anteprojeto não foram encaminhados oficialmente à ANC, e não tiveram caráter vinculante, servindo apenas como um norteador das discussões, assim como outros posteriores. A ANC iniciou orgânica, difusa e pluralmente os trabalhos em vinte e quatro diferentes subcomissões temáticas, cujos projetos de texto se desdobraram por vinte e cinco fases até a versão final promulgada na data célebre de 5 de outubro de 1988. Essas fases podem ser agrupadas em sete etapas:

Quadro 01 – Etapas e Fases da ANC

Etapas	Fases
1. Preliminar	Regimento Interno e sugestões
2. Subcomissões temáticas	A: Anteprojeto do Relator B: Emenda ao Anteprojeto do Relator C: Anteprojeto da Subcomissão
3. Comissões temáticas	E: Emenda ao Anteprojeto da Subcomissão; na Comissão F: Substitutivo do Relator G: Emenda ao Substitutivo H: Anteprojeto da Comissão
4. Comissão de sistematização	I: Anteprojeto de Constituição J: Emenda Mérito (CS) ao Anteprojeto K: Emenda Adequação (CS) ao Anteprojeto L: Projeto de Constituição M: Emenda (1P) de Plenário e Populares N: Substitutivo 1 do Relator O: Emenda (ES) ao Substitutivo 1 P: Substitutivo 2 do Relator
5. Plenário	Q: Projeto A (início 1.º turno) R: Ato das Disposições Transitórias S: Emenda (2P) de Plenário T: Projeto B (fim 1.º; início 2.º turno) U: Emenda (2T) ao Projeto B V: Projeto C (fim 2.º turno)
6. Comissão de Redação	W: Proposta exclusivamente de redação X: Projeto D – redação final
7. Epílogo	Y: Promulgação

Fonte: Fontes de Informações sobre a Assembleia Nacional Constituinte, de Mauro Marcio de Oliveira.

Quadro 02 – Comissões e Subcomissões da ANC

Comissão	Subcomissões
I. Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher	a. Subcomissão da Nacionalidade, soberania e Relações Internacionais b. Subcomissão dos Direitos Políticos, Coletivos e Garantias c. Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais
II. Comissão da Organização do Estado	a. Subcomissão da União, Distrito Federal

	<p>e Territórios</p> <p>b. Subcomissão dos Estados</p> <p>c. Subcomissão dos Municípios e Regiões</p>
III. Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo	<p>a. Subcomissão do Poder Legislativo</p> <p>b. Subcomissão do Poder Executivo</p> <p>c. Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público</p>
IV. Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições	<p>a. Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos</p> <p>b. Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança</p> <p>c. Subcomissão de Garantia da Constituição, Reformas e Emendas</p>
V. Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças	<p>a. Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição das Receitas</p> <p>b. Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira</p> <p>c. Subcomissão do Sistema Financeiro</p>
VI. Comissão da Ordem Econômica	<p>a. Subcomissão de Princípios Gerais, Intervenção do Estado e Atividade econômica</p> <p>b. Subcomissão da questão urbana e transporte</p> <p>c. Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária da Reforma Agrária</p>
VII. Comissão da Ordem Social	<p>a. Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores</p> <p>b. Subcomissão de Saúde, Segurança e Meio Ambiente</p> <p>c. Subcomissão dos Negros, Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias</p>
VIII. Comissão da Família, Educação, Cultura e Esportes, Ciência e Tecnologia e da Comunicação	<p>a. Subcomissão da Educação</p> <p>b. Subcomissão da Ciência Tecnologia e Comunicação</p> <p>c. Subcomissão da Família do Menor e do Idoso</p>

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em informações do site <https://www2.camara.leg.br/>

Na etapa preliminar, foram recebidas as sugestões da população, dos constituintes e de entidades interessadas e convidadas a participar do projeto de constituição, na etapa 2, o tema ficou a cargo da Subcomissão dos Municípios e Regiões, que por sua vez integravam a Comissão da Organização do Estado. A Comissão de Sistematização teve por fito unificar e burilar os anteprojetos de cada uma das oito comissões temáticas e apresentar um único projeto de constituição a ser apresentado ao Plenário, que o emendaria e votaria até ser corrigido pela Comissão de Redação, para enfim se tornar o texto promulgado (Oliveira, 1993, p.11 e 12). Essas 25 fases são denominadas de Projetos da Constituição, e correspondem aos documentos da base de dados APEM. A base une os anteprojetos, emendas, substitutivos e os projetos de constituição, encontra-se disponibilizada virtualmente através do Portal da Constituição Cidadã, da Câmara dos Deputados. Diante da vasta quantidade de documentos produzidos ao longo da ANC, que possui outras bases de dados além desta, este conjunto de dados da APEM mostrou-se útil para entender como o texto que estabelece a regra de criação de novos municípios foi se transformando ao longo das fases, até o texto final. Após essa identificação, fica mais claro onde buscar respostas: se o texto passou por alterações, será possível identificar em outras bases como se deu a discussão que definiu a mudança. Se permaneceu estático, ou com mudanças mínimas, também será possível identificar o contexto que permitiu o consenso e a manutenção de um critério unânime.

Feita esta primeira delimitação, é preciso também delimitar quais aspectos foram escolhidos para serem observados na construção dessa norma, quais sejam:

1. Unidade Política competente para criar, fundir, incorporar e desmembrar;
2. Instrumento jurídico legítimo para criar, fundir, incorporar e desmembrar, sua posição no escalonamento do ordenamento jurídico;
3. Processo de instalação após a criação;
4. Participação democrática no processo decisório (direta, indireta, inexistente);

5. Periodicidade e critérios temporais (prazos) para criar, fundir, incorporar e desmembrar;
6. Critérios socioeconômicos, tais como dados demográficos, estruturais, finanças públicas, atividade econômica, renda populacional, produto interno bruto e outros;
7. Critérios espaciais, como área, distância de núcleo urbano, inserção regional (se metrópole, interior, litoral);
8. Critérios histórico-culturais;
9. Perspectivas de Desenvolvimento e equilíbrio financeiro;
10. Motivações gerais e específicas: teorias, conceitos, ideologias e casualidades apresentadas pelos constituintes como critérios definidores de regras para criar, fundir, incorporar e desmembrar municípios.

Esses critérios são uma proposição desta pesquisa com o intuito de otimizar o método de análise. São dez características-padrão a serem observadas nas versões, tanto do texto normativo em processo de mutação, quanto nos discursos e deliberações protagonizadas pelos constituintes em seus processos decisórios. Essas características foram elencadas a partir da multiplicidade de fatores que podem vir a ser considerados na elaboração de uma norma com a natureza de estabelecer regras de criação de novos municípios.

Para facilitar a compreensão, foi elaborada tabela que mostra o progresso do texto ao longo das 7 etapas:

Quadro 03: Modificações no texto da regra de criação de municípios nas fases da ANC.

Etapas	Data	Dispositivo
Preliminar – Comissão “Afonso Arinos”	26/9/1986	Art. 113 – Lei estadual estabelecerá os requisitos mínimos de população e renda pública e a forma de consulta prévia às populações diretamente interessadas, para a criação de novos Municípios, bem como sua divisão em Distritos.
Subcomissão	21/5/1987	Anteprojeto da Subcomissão Artigo 4º O município será criado por lei estadual, obedecido. Requisitos mínimos e a forma previstos em lei complementar estadual. Parágrafo único. Dependerão de consulta prévia, através de plebiscito às populações diretamente interessadas, para referendar a iniciativa da

		assembleia legislativa do estado, os casos de criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios.
Comissão	12/6/1987	<p>Anteprojeto da Comissão</p> <p>Artigo 2º § 4º. A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios, obedecidos os requisitos previstos em lei complementar federal, dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas, da aprovação da Câmara dos vereadores dos municípios afetados e se darão por lei estadual.</p>
Sistematização	<p>Anteprojeto de Constituição - 26/6/1987</p> <p>Substitutivo 1 - 26/8/1987</p> <p>Substitutivo 2 – 18/9/1987</p> <p>Projeto A - 24/11/1987</p>	<p>Anteprojeto de Constituição – Inalterado</p> <p>Substitutivo 1</p> <p>Artigo 37. Parágrafo único. A criação, incorporação, fusão e o desmembramento de Municípios, obedecidos os requisitos previstos em lei complementar estadual, dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas, da aprovação das Câmaras de Vereadores dos Municípios afetados, e se darão por lei estadual.</p> <p>Substitutivo 2</p> <p>Artigo 27 § 2º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, obedecidos os requisitos previstos em lei complementar estadual, dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas, e se darão por lei estadual.</p> <p>Projeto A</p> <p>Inalterado</p>
Plenário	<p>Projeto B - 5/7/1988</p> <p>Projeto C- 15/9/1988</p>	<p>Projeto B</p> <p>Artigo 18 § 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por lei estadual, obedecidos os requisitos previstos em lei complementar estadual, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas.</p> <p>Projeto C</p> <p>Inalterado</p>

Redação	21/9/1988	Projeto D Inalterado
Promulgação	5/10/1988	Texto Final – Inalterado
<p>Observação: “Inalterado” indica que o texto não foi modificado materialmente. Na maioria dos casos apenas mudou de lugar no texto constitucional ou mudou o artigo, parágrafo ou inciso pelo qual era identificado.</p>		

Fonte: Base de Dados da APEM – Portal da Constituição Cidadã

Utilizando os dez aspectos elencados para observação, passemos à análise. A unidade política competente, desde antes da própria instalação da ANC como no anteprojeto da Comissão Afonso Arinos, é o estado. Essa invariabilidade, assim como também o fato de a criação sempre estar conectada à manifestação de vontade popular – apenas variando ou não quanto a manifestação da câmara de vereadores, que acabou sendo descartada no substitutivo 2 da comissão de sistematização, demonstra o marco representativo da descentralização, o rompimento com o regime militar, autoritário, centralizado e nacionalmente planejado. O instrumento jurídico legítimo para criar também foi invariavelmente lei estadual, contudo, é importante observar que houve alteração na decisão sobre a lei que estabelecia os critérios dessas criações. A subcomissão já iniciou com um instrumento normativo mais rígido que o projeto que já constava, por exemplo, no projeto Afonso Arinos, colocando uma lei complementar estadual, de quórum mais difícil de ser atingido, para estabelecer tais critérios. Na comissão de organização do estado, entretanto, o critério ficou ainda mais rígido, parecido com a versão vigente atualmente, pós Emenda 15, ficando a cargo de lei complementar federal estabelecer os requisitos de criação. Isso mudou quando o texto tramitou pela comissão de sistematização, retornando ao que havia sido estabelecido pela subcomissão.

Outros critérios como periodicidade, dados socioeconômicos, espaciais e perspectivas de desenvolvimento foram delegados a esta legislação infraconstitucional, não se preocupando o texto constitucional a conduzir estas leis para abordarem tais aspectos. Quanto aos critérios histórico-culturais, foram suscitados a partir do Projeto B, votado em Plenário, ao ponto de permanecerem até o texto promulgado. Esses critérios foram incluídos no sentido de manutenção

da integridade histórico-cultural de populações, um aspecto considerado subjetivo, que tem repercussões tanto na criação de novas municipalidades quanto em sua extinção. Afinal, tanto em casos de desmembramento, quanto incorporação e fusões esses critérios, de significado um tanto aberto, poderiam ser levados em consideração. O texto constitucional original não os elencou ou orientou a lei delegada a estabelecer critérios a elencá-los de uma forma pré-definida, o que contribuiu, como será visto mais a frente, para a exclusão desse aspecto após a Emenda 15.

Através desse levantamento das variações do texto constitucional ao longo das etapas da Assembleia Nacional Constituinte, foi possível realizar uma segunda busca na Base de dados APEM. Entendendo que foi na fase das discussões que culminaram com o Projeto da Comissão de Sistematização o momento em que os constituintes decidiram entregar aos estados o poder de deliberar sobre a regra de gestão de municípios, buscamos nesta fase da constituinte encontrar os discursos produzidos pelos atores políticos em plenário.

Neste ato de busca, foi utilizado o seguinte cronograma de eventos da Comissão de Sistematização, onde foi possível delimitar um intervalo de tempo entre os dias 29/06/1987, dia em que se iniciou o prazo de apresentação de emendas ao primeiro anteprojeto da comissão de sistematização ao dia 23/08/1987, o fim das discussões em Plenário. As discussões que incitaram a mudança da versão da Comissão de Organização do Estado para a versão da Comissão de Sistematização ocorreram neste período, por isso o recorte.

Quadro 4 – Cronologia de acontecimentos da Comissão de Sistematização

Etapas 4, 5, 6			Sistematização, Plenário e Redação
Ano	Mês	Dia	Discriminação
87	4	9	– Instalação da Comissão de Sistematização (55)
		6	15 – Recebimento de 8 Anteprojetos das Comissões (3) 26 – 1º Anteprojeto da Constituição (501 arts.)
	7	29	– Início do prazo de apresentação de emendas CS
		2	– Fim do prazo de apresentação de emendas CS
	7	9	– Término da votação do Anteprojeto de Constituição (501 arts.) resultando no Projeto de Constituição da Sistematização, com 496 artigos
		12	– Encaminhamento do Projeto aprovado ao Plenário (8/3)
		14	– Início do prazo de discussão do Projeto em Plenário (8)
		15	– Início do prazo de apresentação de emendas 1P e PE (8)
		13	– Fim do prazo de apresentação de emendas 1P e PE (8/3)
	8	23	– Fim do prazo de discussão do Projeto em Plenário, voltando à Comissão de Sistematização (8/3)
		24	– Início do prazo para o Relator apreciar as emendas 1P e PE (8)
		26	– O Relator apresenta o substitutivo (305 arts.)
		28	– Início do prazo de apresentação de emendas ES, pelos Constituintes, ao Substitutivo
		5	– Fim do prazo de apresentação de emendas ES
		–	– O Relator apresenta o 2º Substitutivo (264 arts.)
	9	24	– Início do prazo na Sistematização de votação do Projeto (496 arts.); Substitutivos: 1º (305 arts.) e 2º (264 arts.) – e das emendas 1P, PE e ES
		11	18 – Término de votação na sistematização (55/28/24/21/8)

Fonte: Fontes de Informações sobre a Assembleia Nacional Constituinte, de Mauro Marcio de Oliveira.

Após isso, foi feita a busca na base de dados APEM, através de palavras-chave constantes no texto do dispositivo objeto desta pesquisa, tais como: “municípios”, “criação”, “fusão”. Em seguida foi selecionado o intervalo de tempo e a fase desejada, e assim foi obtida uma lista de emendas versando sobre esta temática. Os resultados apontaram para as seguintes emendas:

Quadro 05– Situação das Emendas da Comissão de Sistematização

Situação da Emenda	Quantidade
Aprovada	72
Rejeitada	38
Parcialmente Aprovada	33
Prejudicada	8

Fonte: Base de dados APEM.

A maioria delas apresentam o mesmo texto das demais como justificativa, como exemplo, as aprovadas apresentavam a justificativa única de que a Constituição havia garantido autonomia aos estados, já havia tradição constitucional dos estados serem os competentes para cuidar da criação de municípios, então seria correto que fosse uma lei complementar estadual. Já as

rejeitadas possuem uma variedade maior de motivos: alguns rejeitaram por sentirem a falta da participação do legislativo municipal no dispositivo, outros por temerem que os municípios insustentáveis se proliferassem estimulados pelo fundo de participação, e outros ainda acreditavam que a matéria não deveria ser estipulada pela Constituição, por ser pormenorizada, devendo a Carta Magna se limitar a regras fixas e gerais.

Observando, também, os Diários da Assembleia Nacional, foi possível notar uma forte apelação ao discurso da autonomia para a manutenção da competência estadual ao criar novos municípios, como exemplo, o fragmento:

“O Sr. Genebaldo Correia - O relatório de V. Ex', com o qual concordei. É um trabalho sério. Apenas gostaria de trazer à consideração de V Ex' uma questão relativa à legislação pertinente à criação de Municípios, que V.Ex' atribui a uma lei complementar. Entendo que esta deveria ser matéria das Constituições Estaduais, porque as características de cada Estado, no Brasil, são bem diferenciadas. A Constituição do Amazonas, por exemplo, poderia estabelecer critérios para a emancipação dos Municípios bem diferentes dos do Estado de Sergipe. em razão de suas dimensões territoriais, dos seus índices de habitação etc. Tenho uma emenda nesse sentido e gostaria de submeter essa proposta à consideração de V.Ex”

O SR. ALOYSIO CHAVES - Agradeço a V.Ex' o aparte. Em princípio, não tenho objeção alguma a que a criação de Municípios bem como de regiões metropolitanas ou a própria criação de microrregiões homogêneas possa ficar a cargo exclusivamente das Constituições Estaduais e complementadas ou disciplinadas pela lei orgânica. Ocorre que há um raciocínio que deve ser seguido: se alçarmos o Município à condição de ente da Federação, passando este a integrar a Federação, a criação ou o desdobramento de Municípios poderiam ser submetidos, como os do Estado, a uma lei complementar federal. Acho que poderá sê-lo através de uma lei estadual.

O Sr. Genebaldo Correia - Pela Constituição Estadual.

O SR. ALOYSIO CHAVES - Não tenho nenhuma objeção formal. Quando falo lei e no sentido amplo, no sentido lato do termo. No caso, seria a Constituição do Estado” (Diários da ANC, 06/08/1987, p. 64)⁶

⁶ Na mesma sequência, há o seguinte discurso do constituinte Aloysio Nunes: O SR. ALOYSIO CHAVES - Peço a V. Ex' um pouco de tolerância para completar aqui uma citação, porque os apartes com que fui honrado, e que Ilustram meu pronunciamento, absorveram uma parte considerável do tempo. Volto ao problema do Município na Federação. Para corrigir essa situação histórica, não diria injusta, mas esdrúxula que se vem transferindo ao longo de todo o nosso processo, sobretudo republicano, é que procuramos, na Subcomissão dos Municípios e Regiões e na Comissão da Organização do Estado, dar ao Município a posição privilegiada que realmente deve ter dentro da Federação brasileira. Concluo, Sr. Presidente. No cerne do problema - dando origem a controvérsias e a tendências divergentes - estão as teorias que procuram analisar e explicar o município: - a sociológica, que o concebe como ente de direito natural; - a normativista, que o afirma como instituição criada pelo Estado. Para a escola jusnaturalista, a autossuficiência financeira e, conseqüentemente, o poder tributário próprio são atividades essenciais, que explicam a existência do município como pessoa política autônoma. Em contraposição, de acordo com o

Este trecho é um dos vários momentos de discussão acerca da questão dos municípios. Não está na alçada desta pesquisa mergulhar a fundo nestes discursos, entender essa votação e processo seria uma pesquisa própria e muito rica, mas os fragmentos são suficientes para ilustrar o teor das discussões. O que é preciso fixar é que, não só nesse momento, mas em diversos outros, o discurso da autonomia foi preponderante, e assumiu um papel de unanimidade quase incontestável, pois até mesmo os que se posicionavam contra, não insistiam. Apesar do acaloramento das discussões, é visível que um dos lados do discurso tomou força ao chegar na comissão de sistematização, e terminou por alterar definitivamente uma questão tão importante na garantia do direito ao desenvolvimento das localidades, que por sinal, não foi mencionado em nenhum dos discursos que foi possível acessar.

normativismo, os municípios são pessoas administrativas de natureza autárquica de competência tributária derivada, recebida como delegação. Seja qual for o prisma sob o qual se enxergue o problema do exercício da tributação municipal (autônomo ou autárquico) "a provisão de fundos para custear as funções administrativas cumpridas nas prestação de serviços públicos e na realização de obras públicas nos centros urbanos sempre tem sido definida pela doutrina e pela legislação como sendo de competência própria dos governos comunais. O poder tributário, nesse caso, é explicado pelo chamado funcionalismo municipal, ou seja, pelo aspecto vinculado às tarefas que devem cumprir os municípios, para satisfazer as necessidades regulares. O fulcro do problema é a plena autonomia municipal. Autonomia, por seu étimo grego, significa lei própria. Hely Lopes Meirelles assim a define: "Autonomia é prerrogativa política, outorgada pela Constituição a entidades estatais internas (Estados-Membros e municípios) para compor o seu governo e prover a sua administração segundo o ordenamento Jurídico vigente. É a administração própria daquilo que lhe é próprio Daí por que a Constituição assegura a autonomia do município pela composição de seu governo e pela administração própria no que concerne ao seu peculiar interesse. A condição básica da autonomia política é a autonomia financeira. Aquela dificilmente existe sem esta. Daí a importância das finanças municipais, especialmente das receitas com que contam as nossas comunas, para manterem a sua organização administrativa e atenderem às suas importantes atribuições. No sistema da Constituição de 1946, a participação dos tributos municipais não ia além de 9%, contra 33% das estaduais e 58% das federais. É crônica a insuficiência das receitas municipais: - A Constituição de 1891, nos seus artigos 7º a 12, limitou-se a estabelecer as competências federais e estaduais, nada estipulando com relação aos municípios. Em decorrência, a competência tributária municipal era inteiramente derivada da estadual. A autonomia municipal ficou, de fato, como mero ornato, que anda no vácuo". Castro Nunes afirmava: "A competência tributária no município se contém nos limites da competência tributária do Estado - o que vale dizer que todas as proibições que derivadas da partilha constitucional de impostos entre a União e os Estados, dizem respeito a estes - atingem também os municípios." No império e na I República, pouco, ou quase nada, se fez para valorizar o município, que ficou marginalizado. saindo fortalecido somente com a Constituição de 1934, que não editou outras normas para a plena autonomia municipal. Sr. Presidente, eminentes membros desta Assembléia Nacional Constituinte, o município, sendo o primeiro degrau de nossa organização político-administrativa, precisa ser também, de forma positiva e afirmativa, o primeiro agente da democracia, do desenvolvimento econômico, da justiça social e da estabilidade das instituições. (Palmas)

2.4 A CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS NA PARAÍBA APÓS 1988

O Estado da Paraíba foi o escolhido para ser objeto de análise empírica nesta pesquisa, e faz-se necessário explicar o porquê. Como esclarecido no introito desta dissertação, de todas as unidades da federação, o Estado da Paraíba é a que possui a menor média nacional de área territorial por município, 253,21 km². Outros estados possuem mais que o triplo de municipalidades, como Minas Gerais, com 853 municípios. Como possui uma área muito maior que a da Paraíba (586.651 km²), possui uma área territorial média de municípios de 687,58 km². Isso implica dizer que a Paraíba é, proporcionalmente ao seu tamanho, o estado com o território mais subdividido do Brasil. Além deste motivo, a Paraíba amarga na posição do oitavo pior IDH do país, marcando 0,722 pontos, mesmo sendo um dos estados mais antigos a se consolidar como província em nosso passado colonial e imperial. Como se trata de uma pesquisa acerca de efeitos da norma no desenvolvimento de localidades, é mais lógico centrar o olhar para os locais onde se manifestam os problemas do subdesenvolvimento. Em outras palavras, é preferível lançar a atenção para as localidades menos desenvolvidas que realizar um estudo de amostragem genérica, acrítica e terminar contemplando a realidade de estados do cone sul-sudeste, mais desenvolvidos, deixando de focar onde o subdesenvolvimento urge ser superado. Isso não significa, contudo, que optar pelo Estado da Paraíba tenha sido uma escolha enviesada. A problemática dessa pesquisa se apoia em dois pilares: regras jurídicas para subdivisão territorial e sua implicação no desenvolvimento, o que torna prudente escolher o estado com maior índice de subdivisão e encontra-se entre os dez mais subdesenvolvidos da nação.

A história da fragmentação do território da Paraíba não começa após a Constituição de 1988. Este recorte temporal mais recente do fenômeno foi feito para que a análise se encontrasse com as repercussões jurídicas pós-constitucionais e com a análise do desenvolvimento através de índices seriados, que não encontram correspondência histórica tão longeva. Mas esse ímpeto emancipacionista tomou corpo, principalmente, após o ano de 1945, quando o municipalismo passou a ser um discurso reproduzido de forma propagativa, marcado, por exemplo, pela criação de entidades como o Instituto Brasileiro de

Administração Municipal (IBAM – que posteriormente, na ANC, teve papel opinativo acerca das questões de autonomia municipal, principalmente nos trabalhos da Subcomissão dos Municípios e Regiões), a Associação Brasileira dos Municípios (ABM), estimulando o surgimento de uma frente política ampla, que chegou, inclusive, a organizar o I Congresso Brasileiro dos Municípios, no ano de 1950. Esse discurso refletiu fortemente no cenário político da Paraíba, como explica Bezerra (2006):

Na segunda metade do século XX, a história do país foi marcada por uma redefinição nas políticas de emancipação distrital, diante da intensa criação de municípios, com a consequente fragmentação dos limites internos dos estados brasileiros, a qual rebateu sobre a sua organização administrativa. No plano nacional, das 5.507 localidades existentes, 40 foram criadas nesse período, o que perfaz um total de pouco mais de 65% das prefeituras aqui instaladas. Esse percentual chega a quase 82% na Paraíba, uma vez que 182 dos seus 223 municípios foram constituídos entre 1951 e 1995. Dois surtos emancipacionistas definiram essa fragmentação nas décadas de 1950 e de 1960 continuamente, e na década de 1990. (Bezerra, 2016, p. 97)

Essa primeira onda de emancipações nas décadas de 50 e 60 ocorreram justamente num contexto constitucional similar ao de 1988, que foi o período de vigência da Constituição Federal de 1946. Tomio (2002), em seus estudos acerca dos mecanismos institucionais que permitem a criação de novos municípios esclarece que esta frequência de fragmentação territorial é uma consequência da

determinação, entre os entes federativos, de qual esfera de decisão política está capacitada a regulamentar a criação de municípios. Indiferentemente ao regime, quando o poder central conseguiu obter meios constitucionais para limitar (parcial ou totalmente) a autonomia estadual sobre a fragmentação de seu território, as emancipações foram substancialmente reduzidas. (Tomio, 2002, p. 127).

Esse fenômeno de esfacelamento territorial ocorrido na Paraíba operou-se, justamente, no diapasão de uma abertura democrática, de redistribuição territorial de recursos fiscais e de reforço dos ideais de representatividade das comunidades. Frise-se em evidência, ainda, que a reorganização de territórios subestaduais encontrou na Paraíba um campo de fomento, pois a maioria de municípios se encontrava na faixa de tamanho da população entre 20 e 50 mil habitantes e constituíam 68% da totalidade dos municípios do estado. Para

efeitos comparativos, no Brasil, essa faixa atingia 36% dos municípios, chegando a 53% no Nordeste (Bezerra, 2016, p. 110). Ainda segundo ela, o argumento dos que defendiam as emancipações era que as localidades municipais eram grandes, ao ponto de possuírem em seus territórios muitos distritos que estariam aptos a se desmembrar e tornar-se uma unidade municipal própria, o que poderia aumentar as transferências fiscais federais para a Paraíba, e conseqüentemente melhorando a oferta de serviços e obras para as populações carentes do interior.

Não foi muito diferente do que ocorreu no segundo pico de emancipações, que é justamente o período ao qual este estudo se debruça, nos anos 90, após a vigência da atual Constituição. Como pudemos observar no tópico anterior, muito dos 10 aspectos que elencamos para analisar a construção da norma constitucional foram delegados para a lei complementar estadual. Sendo assim, é sobre esse diploma estadual que este tópico irá tratar.

A primeira lei complementar estadual responsável para estabelecer os critérios de emancipação foi a LC nº 1 de 1990. Algumas características dessa lei podem ser grifadas:

1. Estabelecia um procedimento de requisição assinado por, no mínimo, 5 deputados estaduais e 100 eleitores residentes na área do novo município;
2. Trazia como requisitos uma população superior a dois mil habitantes, eleitorado maior que um terço da população, centro urbano com mais de cento e vinte casas, Cartório de Registro Civil, Sub-delegacia de Polícia, Posto telefônico, Posto médico e Seção eleitoral, sendo dispensados esses requisitos nos casos de incorporação e fusão;
3. A criação de novo município não poderia implicar na perda dos requisitos pelo município do qual foi desmembrado;
4. Regras para a edição da lei estadual que criava o município;
5. Regras acerca da consulta popular e a periodicidade de renovação do pedido de emancipação após eventual derrota da proposta – que seria na próxima legislatura;
6. Dispunha sobre o prazo para a instalação do município após sua criação, e também a periodicidade em que poderiam ocorrer eleições para cargos eletivos do município, nunca a menos de um ano das eleições gerais do Brasil, além de outras regras quanto a prazo para envio de proposta

orçamentária, vacância de legislação própria, indenizações por dívidas de obras exclusivas, bens públicos e outros detalhes, como regras de nomenclatura e prestação de auxílio estadual;

Apesar de trazer alguns critérios socioeconômicos, estruturais e criar regras acerca da transição de uma personalidade jurídica a outra, a LC nº 1 foi abusivamente branda ao estipular requisitos para criação de novos municípios. Não é possível observar na LC nenhum requisito que se preocupe com perspectivas de desenvolvimento, ou ainda critérios socioeconômicos que impliquem em futuros municípios financeiramente sustentáveis. Em 1991 ela foi alterada pela LC nº 10, mas a mudança em seu texto foi meramente procedimental, unificando as eleições da nova municipalidade com as eleições para prefeito e câmara de vereadores nacionais. A LC nº 16 também não alterou muita coisa, permanecendo os mesmos critérios, dispostos de modo diferente no texto da lei. Foi após a LC nº 16 que todos os novos municípios paraibanos foram criados, em bloco, no ano de 1994, restando apenas dois que tiveram seus processos concluídos em 1995.

As emancipações não foram vistas com bons olhos pela integralidade da população, eis o interessante fragmento de jornal datado do final do ano de 1996:

Riacho de Santo Antônio, um vilarejo com 1.300 habitantes, onde o melhor meio de vida é a saída para Rio de Janeiro, São Paulo e Brasília, foi transformado em município. Antônio Gonçalves (PMDB), o prefeito eleito, vai administrar uma lavanderia, quatro escolas primárias, um cemitério e um posto de saúde. (Jornal O Norte, 15/12/1996 apud. Bezerra, 2006, p. 82).

Esse modo perplexo de anunciar a emancipação é sintomático que, se havia apoio populacional, este se resumia as comunas emancipadas, haja visto que em nenhum dos casos a população se mostrou contrária a criação de seu novo município.

Os que se manifestaram favoravelmente à criação das novas unidades municipais, como os deputados, pautaram os seus argumentos no “abandono” dos distritos pelo “município-mãe”, valorizando o fato de que a emancipação lhes asseguraria recursos próprios, que passariam a ser geridos localmente, melhor atendendo as suas demandas. Os parlamentares reafirmavam a legitimidade dessas emancipações, porque aprovadas através das consultas plebiscitárias: “contra a vontade popular a classe política não pode se manifestar”, propalou o Deputado Armando Abílio, em matéria no jornal O Norte, de 23 de abril de 1994. (Bezerra, 2006, p. 83)

Esta argumentação de “abandono” que os distritos vivenciam com relação à sede municipal, mencionada no trecho destacado, está relacionada com falhas na adequação do sistema político brasileiro, já que nos interiores o município tem o perfil de, em muitos casos, abrigar mais de um núcleo de povoamento urbano ou parcialmente urbanizado, com pouca ou ausência total de autonomia, quando muito representados por um vereador ou líder político informal, que se assenhoram dessas vilas e conectam-nas politicamente à sede. Neste campo, o argumento municipalista alcança o ápice, pois os desmembramentos, que são acompanhados de transferências fiscais, encontram sua pura realização e finalidade. (Bezerra, 2006, p. 83).

Ainda assim, esse sopesamento de valores identitários deve ser observada com razoabilidade. O perfil das emancipações paraibanas desperta incômodo, pois alguns critérios foram quase ou completamente ignorados. Para se ter uma ideia, os 52 novos municípios são frutos de desmembramento de 39 municípios originários, isso porque alguns, como Boqueirão, Sousa e Mamanguape perderam mais de um distrito. Destes, 33 tinham uma população menor que 20 mil habitantes, e 12 destes tinham população menor que doze mil habitantes. (Bezerra, 2006, p. 84). Essa situação implica numa realidade preocupante. A autonomia local, a oportunidade aos distritos e a oferta descentralizada de serviços se põe em rivalidade com a razoabilidade de permitir que um esfacelamento destas proporções esfacele um território estadual.

Encontrar um ponto de equilíbrio entre estes valores subjetivos de sentimento de pertencimento e desejo de autonomia e a pragmática razoabilidade que impede o ímpeto emancipacionista não é uma tarefa tão fácil. Merece um esforço maior do corpo legislativo, com uma análise que considere, sim, a vontade popular, mas sem se deixar levar por argumentos nada técnicos que permitam que uma situação como essa tenha acontecido. A lei complementar paraibana, portanto, não foi capaz de tratar do assunto com a devida presteza que deveria. O território se fragmentou, os novos municípios contam com quase três décadas de atividade, história e efeitos jurídicos produzidos. Qualquer tentativa de reparar esta situação se mostrará complexa, e não sem perdas. Em momento oportuno esta pesquisa voltará a tratar deste ponto.

Mas vale a reflexão acerca, também, do significado desse fenômeno numa análise de viés geográfico político. O território é uma base material, cuja posse e posterior exploração são fundamentais para o desenvolvimento das pessoas e são, ainda, um elemento fundamental dos Estados, o que justifica a importância estratégica da demarcação de suas fronteiras. De acordo com Ratzel (1990) "uma sociedade, seja grande ou pequena, sempre desejará manter, acima de tudo, a posse do território sobre o qual e graças ao qual ela vive. Quando essa sociedade se organiza com esse objetivo, ela se transforma em Estado" (Ratzel, 1990, p.76).

Como resultado, Ratzel (1990) concedeu ao conceito de território um viés materialista, já que ele foi concebido como algo concreto, cuja delimitação formal está estreitamente ligada ao Estado, concebido como o espaço do poder político, que supostamente está circunscrito a ele.

A perspectiva jurídico-política de compreensão do território é frequentemente encontrada nas Ciências Sociais, embora não seja a única. As pessoas têm uma ligação profunda com a terra que as abriga, seja pela sua potencialidade, seja pelos recursos que ela oferece, ou ainda como meio de fixação de uma cultura. Devido a esse potencial, os territórios são formados e estão ligados ao que Ratzel (1990) chama de "espaço vital", que é essencial para a reprodução de um grupo social. Bezerra (2016) traz este pensamento em sua tese de doutorado, e afirma

(...) a criação de uma unidade de governo é resultante de práticas sociais que incidem sobre o espaço, dando contornos a diferentes formas espaciais. O território municipal é uma dessas formas, abrigando um conteúdo político, social, econômico e cultural. Um conteúdo que é, também, ideológico. Afinal, a normatização das emancipações foi construída sobre uma ampla base discursiva, em meio a debates, embates e conflitualidades, porque envolta em muitas intencionalidades, as quais, à luz de todos esses conteúdos, constituem, delimitam e representam o território (Bezerra, 2016, p. 50)

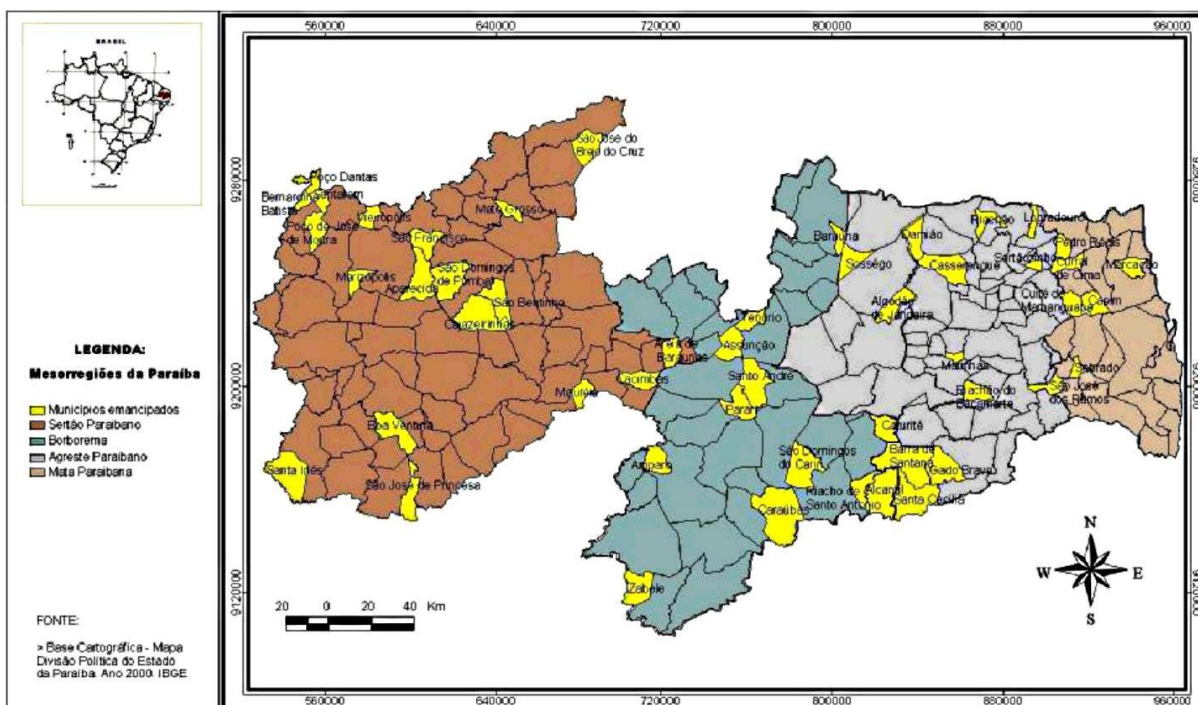
A autora, que realizou pesquisa em momento anterior ao período destacado nesta, traz uma volumosa quantidade de provas acerca das relações humanas por trás das emancipações, que em sua interpretação fazem parte da história paraibana

ao se percorrer a ocupação dos espaços institucionais de poder nas novas unidades locais, percebe-se a manutenção de uma “cultura” comum em relação aos antigos municípios-sede. As práticas políticas por lá identificadas indiciam comportamentos personalistas, amparados na autoridade do líder político municipal, assaz vinculado às elites locais, o que repercutiu em compromissos com uma estrutura centralista e de base familiar tradicionalmente. Mais que isso, essa autoridade realizou-se sobre vínculos pessoais mais diretos, especialmente porque as novas unidades locais compunham pequenos municípios, a contar com o tamanho demográfico que os caracterizava. Nesses territórios, a população local guarda relações de proximidade muito forte entre seus integrantes e, mais, entre eles e as instâncias do poder estatal, sendo essas contornadas por um modo patrimonialista e clientelista. (Bezerra, 2016, p. 188)

Essa situação mereceria uma abordagem própria em um trabalho com este recorte, mas para esta pesquisa nos ajuda a problematizar o discurso da autonomia, da transferência de poder para a localidade, sob o argumento da liberdade e do desenvolvimento. Além dos benefícios, emancipações permitem que cenários sociais se formem e atendam a elites locais, que tendem a aparelhar as unidades locais (Bezerra, 2016, p. 144)

Após esse processo histórico, foi assim que ficou o território paraibano: em amarelo os distritos transformados em novos municípios.

Figura 1 – Mapa da Paraíba após a criação dos novos municípios.



Fonte: Bezerra, 2006, p. 36.

Apesar de haver uma concentração de seis novos municípios na porção sul do estado, atual Região Imediata de Campina Grande, as emancipações de distritos ocorreram de modo espaçado pelo território. Em tópico apropriado discorreremos sobre os dados socioeconômicos relacionados a seus desenvolvimentos. Chegamos ao ponto em que essas emancipações se impuseram como um desafio pós-constitucional, que levou a rápida reação da classe política que criou um mecanismo de contenção dessas emancipações, mas não o resolveu inteiramente: com este mecanismo veio a situação de engessamento da gestão de territórios no Brasil, um imbróglio que será discutido a seguir.

3. A EMENDA CONSTITUCIONAL 15 DE 1996 E O MOVIMENTO DE CONTENÇÃO DAS EMANCIPAÇÕES MUNICIPAIS NO BRASIL

Ao permitir a reforma da Constituição, as emendas tornam-se uma ferramenta importante para a modernização das leis e para a atualização dos princípios e valores da sociedade. Além disso, podem ser utilizadas para resolver questões políticas e sociais que surgem ao longo do tempo, como a mudança das relações de poder, as demandas sociais por mais direitos e igualdade, ou a modernização da economia. Isso é o poder reformador constitucional, que é uma forma natural e comum de flexibilização do texto magno. Desperta o interesse desta pesquisa o fato da reforma constitucional na matéria dos municípios ter vindo tão rápida: nem uma década se passou desde o dia que a constituição foi promulgada, a atribuição da competência de criar municípios já foi removida das mãos dos estados federados, e este processo é o que será discorrido neste tópico.

Do ponto de vista dogmático jurídico, é possível realizar uma compreensão da situação à luz do fenômeno da Constitucionalização simbólica, mais exatamente no que tange a discrepância entre o objetivo geral da norma, as motivações que já foram levantadas nos tópicos anteriores, e como isso ocorre dentro da dinâmica da aplicabilidade da norma constitucional, seguindo a

classificação de José Afonso da Silva. Mas antes, entendamos a reação do ordenamento jurídico após o incremento das emancipações.

3.1 O PROCESSAMENTO DA PEC À EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 15 DE 1996

A situação normativa que deu causa de existência ao problema desta pesquisa se desenvolveu em uma fração de tempo, relativamente, curta, mas o suficiente para produzir os efeitos de repercussão nacional que são abordados aqui. Da data de promulgação da Constituição até a data do início da vigência da Emenda Constitucional nº 15 se passaram apenas oito anos. Se observarmos, contudo, o início da movimentação legislativa para mudar os critérios de criação de municípios, o tempo torna-se mais curto ainda, pois este primeiro movimento foi justamente a Proposta de Emenda a Constituição nº 41 de 1991, da autoria do deputado federal maranhense César Bandeira. Ou seja, em apenas três anos a regra constitucional originária foi capaz de produzir efeitos emancipatórios, criar uma situação problemática, e despertar interesse legislativo em sua revisão.

Em se tratando de revisão, é importante compreender um aspecto interessante do cenário político que se desenvolveu após a promulgação da Constituição de 1988. O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, em seu artigo 3º, dispôs sobre a revisão constitucional, pelo parlamento, no período de cinco anos, o que se completaria no ano de 1993. Sendo assim, é possível observar que o contexto legislativo que fomentou a proposta de emenda ocorreu dentro de um período previsto pela própria norma originária para sanar as eventuais problemáticas que viessem a surgir nos primeiros anos de vigência da nova Carta Magna.

A PEC 41 tramitou de modo, praticamente, unânime. Nas transcrições dos diários de votação em segundo turno, na data de 8 de maio de 1996, é possível observar a ausência de debate sobre a matéria. A sessão foi ocupada pelo apelo da mesa aos parlamentares que estavam nos gabinetes, mas não adentravam na sala de votações. Muitos até se mostram surpresos com uma

PEC desta natureza estar sendo pautada no dia.⁷ O placar deu vitória de 412 votos à proposta, com 5 votos não e 7 abstenções.

O que mais desperta interesse ao fito dessa pesquisa não é a PEC ter passado sem maiores problemas, ou com expressiva votação, inclusive quando mudou de nome para PEC 22 no Senado, e foi recebida com a mesma aprovação. O que intriga é, justamente, a ausência de compromisso dos parlamentares. Esse comportamento, embora justificado, afinal o número de novos e pequenos municípios criados realmente assustava, teve consequências. A Emenda que surgiu desse processamento legislativo terminou amputando as mãos da federação brasileira para gerir os territórios municipais, criando uma situação de suspensão que já dura a vinte e cinco anos.

3.2 A REPERCUSSÃO JUDICIAL DA EC 15/1996 E O IMBRÓGLIO NORMATIVO ACERCA DA MATÉRIA DE EMANCIPAÇÕES NO BRASIL.

De modo geral, os processos de criação de municípios ocorrem em mais de uma fase. A primeira é, propriamente dita, a criação, quando o ímpeto de separação toma o corpo de um projeto de lei estadual que, quando aprovada na Assembleia Legislativa do respectivo estado, cria a nova personalidade jurídica de direito público. Contudo, a segunda fase é a instalação do município, quando de fato, após ano de eleição que define o chefe do executivo e a bancada legislativa, se inicia o exercício fiscal do município e começam a serem produzidos os atos administrativos que dão corpo a sua existência. Nem sempre essas fases ocorrem sequencialmente, e fatidicamente aconteceram impedimentos que atrasaram emancipações, que só vieram a se realizar, por exemplo, depois da edição da Emenda nº 15. Outros, ainda, tiveram suas criações, ou seja, seus primeiros atos inteiramente após a vigência da Emenda, como o município de Luís Eduardo Magalhães – BA, que se separou do município de Barreiras.

⁷ Diário da Câmara Federal, quarta-feira, 8 de maio de 1996, p. 12787 à 12791. Disponível no Portal da Câmara Federal.

Este caso é emblemático por alguns motivos. O primeiro, e não tão vinculante, é o próprio nome do lugar, que homenageia um parente do parlamentar que estava viabilizando a emancipação do distrito, o deputado Antônio Carlos Magalhães. Algo que à primeira vista soa desimportante, mas revela um personalismo e uma aproximação semiótica do movimento emancipacionista com os interesses políticos de um dos grupos familiares mais significativos do Estado da Bahia. Outro motivo é que foi este o caso que mais obteve relevância no cenário nacional quando chegou ao STF. Houve ADI contra a lei estadual baiana que criou o município, alegando a sua nítida inconstitucionalidade ao desrespeitar a Emenda 15, justamente pela inexistência da Lei Complementar Federal que regulasse o procedimento da emancipação do local. O fato que mais chamou atenção foi que a defesa do município foi a de que eles já existiam e produziam efeitos há, pelo menos, seis anos. Um desmanche de sua emancipação poderia causar grave insegurança jurídica quanto a atos já praticados pela municipalidade. Foi indicado também as particularidades da região, que está em um próspero cinturão agrícola do oeste da Bahia, e já contava com certo grau de desenvolvimento e investimentos. O argumento pela legalidade e pela inconstitucionalidade da lei deu lugar à proteção de efeitos danosos a comunidade e pela segurança jurídica, e a emancipação foi mantida, mas não sem o apelo da nossa Corte Suprema ao legislativo para que agilizassem a edição da Lei Complementar, e não sem alertar que a decisão não produziria efeito positivo sobre processos similares que viessem a se desenrolar a partir daquele momento jurisdicional.

A situação só foi estabilizada de fato no ano de 2008, quando foi constituída a Emenda Constitucional nº 57. Esta modificava o Ato das disposições constitucionais transitórias para que houvesse constitucionalidade apenas nos processos de criação de municípios que tivessem surgido até o ano de 2006, pondo um ponto final nas novas pretensões emancipacionistas.

Estabilizar a situação cancelando as novas emancipações foi um ato de caráter emergencial e provisório. Finalmente conteve os novos ímpetus emancipacionistas, restando apenas os que já estavam em processo de emancipação, como foi o caso de Pescaria Brava – SC, que só concluiu sua trajetória em 2013. Mas não foi o suficiente para resolver o problema.

A situação que não foi resolvida é que o Brasil continua sem uma lei complementar que defina o padrão nacional de gestão dos territórios municipais, estando as nossas fronteiras internas completamente engessadas desde então. É bom lembrar que o dispositivo constitucional que carece dessa lei não trata apenas da criação de municípios, mas traz consigo também os possíveis mecanismos de correção dessas fronteiras, que são a fusão e a incorporação de municípios. Sem esta lei complementar, e conseqüentemente, sem a definição concreta dos estudos de viabilidade municipal, o pacto federativo brasileiro fica sem membros para resolver as inconsistências territoriais das mais diversas. Neste país de dimensões continentais, ainda há localidades que poderiam ser emancipadas, e ainda uma esmagadora quantidade de localidades que não deveriam estar emancipadas, e poderiam se encontrar em processo de fusão ou incorporação, mediante as indicações dos estudos.

A permanência do mapa exatamente como ele se encontra hoje poderia significar uma situação de estabilidade político-administrativa. Mas a realidade dos fatos é outra. A forma como nosso país se divide em municípios implica em uma dinâmica de federalismo fiscal não favorável ao sustentável equilíbrio econômico das unidades federativas. Há gargalos de despesas, repartições que seguem contra o progresso de alguns municípios em detrimento de outros e completa desestruturação econômica. Se a federação brasileira ainda tivesse suas mãos para gerir a situação, haveria caminhos de resolução práticos e objetivos, sem a necessidade de criar mais uma norma, como por exemplo uma nova PEC (188), chamada PEC do Pacto, que dentre outras medidas, objetiva incorporar todo município com menos de 5 mil habitantes ao município vizinho, de modo completamente planejado, sem entender a dinâmica e as particularidades de cada localidade.

Por esta razão, este trabalho, depois de considerar tudo construído até agora acerca do ordenamento jurídico pátrio com relação à criação de novos municípios, decide se debruçar sobre o território paraibano, para compreender os efeitos disso no desenvolvimento das municipalidades do estado com a menor área média territorial do Brasil, para levantar dados e argumentos factíveis, que corroborem a conclusão desta pesquisa.

3.3 A SITUAÇÃO DOS MUNICÍPIOS E A APLICABILIDADE DO ARTIGO 18 §4º DA CONSTITUIÇÃO À LUZ DA CONSTITUCIONALIZAÇÃO SIMBÓLICA

Para Silva (2003), uma norma só é aplicável na medida em que é eficaz. Em seu entendimento, a aplicabilidade de uma norma e sua eficácia são fenômenos conexos, sendo a aplicabilidade encarada como uma potencialidade e a eficácia encarada como uma realizabilidade ou praticidade (SILVA, 2003, p. 60). Trazer a este trabalho a discussão da aplicabilidade e consequente eficácia do Art. 18 §4º da CRFB nos possibilitará explicar de um ponto de vista dogmático o que ocorreu com a gestão de municípios brasileira.

O autor traz uma classificação completa das normas constitucionais quanto a sua aplicabilidade, que pode ser observada no seguinte quadro:

Quadro 6 - Classificações das normas constitucionais de José Afonso da Silva

Normas constitucionais quanto à eficácia e aplicabilidade	Breve descrição
Normas de eficácia plena	Aplicabilidade direta, imediata e integral
Normas de eficácia contida	Aplicabilidade direta e imediata, mas possivelmente não integral
Normas de Eficácia Limitada	a) Declaratórias de Princípios institutivos ou organizativos. b) Declaratórias de Princípio Programático.

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Silva, 2003, p. 86

Essa visão geral nos permite entender o básico da classificação antes de adentrar na classe em que se situa o dispositivo constitucional objeto de nossa análise. De acordo com o autor, o dispositivo que é objeto de estudo e análise se enquadraria como norma de eficácia limitada, no subtipo declaratória de princípio institutivo ou organizativo. Pela sua estruturação lógica, a principal caracterização desse tipo de norma está no fato de indicarem uma legislação vindoura que virá completar a eficácia, permitindo consequentemente sua aplicação. (SILVA, 2003, p.123). O autor ainda afirma que, mesmo as mais abertas como a do §4º que dispõe a uma lei complementar sem estipular o conteúdo dessa lei, ou as que

delimitam tal conteúdo são caracterizadas no mesmo grupo. Silva (2003) complementa seu pensamento afirmando que é através deste tipo de norma que o legislador traça esquemas gerais de estruturação e atribuição de órgãos, entidades ou institutos, para que a legislação ordinária termine e realize a estruturação definitiva através da lei requisitada.

O autor afirma que este tipo de norma pode ser impositiva ou facultativa, e o nosso dispositivo em tela se enquadra no primeiro tipo pois impõe que lei complementar estipulará o prazo das leis estaduais criadoras de município, não abrindo margem para uma escolha. Entretanto, sabemos que a realidade é que o legislador não está exatamente obrigado a legislar, mesmo se houvesse um prazo definitivo para isso, um comportamento que pode ser considerado inconstitucional, e sanado com a Ação direta de inconstitucionalidade por omissão, que seria aplicável ao nosso caso. O autor cita como exemplo

O art. 14 da Constituição do Brasil de 1967, mantido na de 1969. Ali se dizia que a lei complementar estabeleceria os requisitos mínimos de população e renda pública e a forma de consulta prévia às populações locais para a criação de novos municípios. Claro está que essa disposição teve plena eficácia revogativa da legislação anterior desde 15/03/1967. Esses requisitos para a criação de municípios eram fixados em leis estaduais, competência que ficou revogada com aquele artigo 14. Ficando os estados então impossibilitados de criar novos municípios com base nos requisitos previstos em suas leis. Mas o artigo 14 não regulava diretamente os requisitos para tal fim. Aí, o limite da eficácia daquela norma constitucional: Teve eficácia revogativa, negativa, mas não teve só por si, de imediato, eficácia construtiva, organizativa, institutiva. Restringindo-se nesse ponto apenas a traçar esquemas dependentes, para sua atuação positiva de lei complementar. A questão tinha votado ao sistema anterior porque a Constituição de 1988 recuperou a competência dos estados por lei complementar estadual para estabelecer os requisitos para criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios. Mas a emenda constitucional 15/97 voltou a exigir que a lei estadual, que cuidar da criação e transformação no município só faça dentro de período determinado por lei complementar federal. (Silva, 2003, p. 131).

Entendendo a limitação da norma constitucional como ensina Silva (2003), podemos também agregar um segundo aspecto a análise desta norma, que em

muitas partes explica e justifica o fenômeno que descrevemos através de fatos históricos e análise legislativa até o momento.

Neves (1994) preconiza o conceito da constitucionalização simbólica, em seu trabalho de criar uma tese que discorra sobre valores das normas constitucionais e as implicações desses valores em estruturas sociais e jurídicas que o autor desenha para explicar fenômenos concretos mediante o comportamento do legislador e dos cidadãos diante dessas normas. Ao trazer a terminologia “simbólica” à sua conceituação, ele sente a necessidade de desambiguá-la. O sentido que ele escolhe para atribuir ao simbolismo da norma que utilizará é percebido quando há uma sobre força no significado latente da norma em detrimento de seu significado manifesto, ou ainda, quando o discurso conotativo que permeia a norma é mais forte que o denotativo (Neves, 1994, p. 24 – 26).

Antes de explicar a constitucionalização simbólica, ele explica a legislação simbólica, trazendo-a como um instrumento normativo com efeitos simbólicos e políticos mais fortes. Toda norma tem uma carga simbólica, que pode inclusive cooperar com a concretização dela mesma, mas o que o autor sustenta é uma hipertrofia desse significado político-simbólico em detrimento da função normativa-jurídica da norma.

a distinção entre função instrumental, expressiva e simbólica só é possível analiticamente: na prática dos sistemas sociais estão sempre presentes essas três variáveis. Porém, quando se afirma que uma plexo de ação tem função simbólica, instrumental ou expressiva, quer-se referir á predominância de urna dessas variáveis, nunca de sea exclusividade. Assim é que Legislação simbólica aporta para o predomínio, ou mesuro hipertrofia, no que se refere ao sistema jurídico, da função simbólica da atividade legiferante e do seu produto, a lei, sobretudo em detrimento da função jurídico-instrumental. (Neves, 1994, p.26)

Ainda mencionando a legislação simbólica, ele afirma que existem três tipos: o primeiro seria a fórmula de compromisso dilatatório, quando uma lei é criada para adiar a preocupação social em torno de alguma causa. Ela resolve, por hora, algum aspecto referente à demanda, mas posterga a resolução final e definitiva para um momento posterior; o segundo tipo seria a confirmação de valores sociais de um grupo em detrimento de outro, o sentido político e simbólico é usado para satisfazer a demanda de um setor social interessado na produção daquela lei, não exatamente pela sua carga normativa, mas sim pelo que

simboliza e atravessa o setor que por ela é atendido; e por fim o tipo que Neves considera o mais comum, que é a legislação álibe. Neste caso, a legislação é lançada, garante direitos, mas como não há concretude em sua carga, ela torna-se simbólica e adquire essa função política e apaziguadora da demanda social. (Neves, 1994, p. 34 – 41).

Fazendo essa exemplificação, Neves (1994) afirma que a constitucionalização simbólica ocorre da mesma maneira, mas seus efeitos são mais abrangentes e vinculantes, afetando o sistema jurídico como um todo, impedindo mudanças reais em sua natural evolução. (Neves, 1994, p.84). Essa escassez de concretude é o que Neves acusa como motor de uma corrupção sistêmica, que em breves palavras consistiria numa invasão de sistemas sociais distintos do direito na dinâmica binária do direito. Então, é numa situação de corrupção sistêmica que há acoplamentos morais, políticos e outros imiscuídos na normatividade jurídica, ocasionando situações de sobrecidadania e subcidadania, uma dinâmica que opera em um binômio de dependência e acesso, que faz tanto o sobrecidadão quanto o subcidadão padecerem desse problema.

Nas condições de constitucionalização simbólica, a noção de constitucionalidade como reflexividade mais abrangente no interior do sistema jurídico também é afetada. Na medida em que o texto constitucional não se concretiza normativamente de forma generalizada, impossibilitasse o desenvolvimento de Constituição como normatização mais compreensiva de processos de normatização dentro do sistema jurídico. A paradoxia da "realidade constitucional inconstitucional" importa uma práxis política na qual se adotam ou rejeitam os critérios normativos procedimentais previstos no texto constitucional, conforme ele corresponda ou não á constelação de interesses concretos das relações de poder.(Neves, 1994, p. 135)

Como foi possível observar ao longo dessa pesquisa, o somatório de constatações levam à compreensão de que o simbolismo constitucional está relacionado aos fatos apurados. A princípio, pudemos observar como se construiu a noção de município no Brasil, sempre em uma dinâmica de ganho e perda de autonomia em relação ao poder central. Em seguida, os dados da ANC nos mostraram que a produção da norma constitucional foi cercada de um discurso que pugnava pela autonomia, pela descentralização do poder e pelo protagonismo municipalista. Essa situação revela a grande carga simbólica que a norma que disciplina a questão da criação de municípios possui, sendo o Artigo

18 §4º da CRFB, inclusive, um exemplo de hipertrofia da carga simbólica, encaixável à ideia de Neves acerca do fenômeno.

Primeiro, evidenciando a constitucionalização simbólica problematizada neste tópico, a ANC finda com uma norma que atendeu a demanda municipalista, cumprindo a função simbólico-política, não sopesando sua função normativa jurídica, o que ocasionou um efeito desestabilizador do ordenamento: na prática, a delegação da criação de novos municípios perdeu sua total funcionalidade normativa ao ser delegada aos estados federados, e por mais sentido que isso fizesse, foi uma hipertrofia da compreensão política da situação sobre a compreensão jurídica, que deveria ter se debruçado sobre a concretização da norma, auferido seus efeitos e delimitado o modo como as coisas decorreriam. Foi esse acoplamento político impeditivo da concretização dos objetivos da norma que ocasionou, também, a resposta legislativa problemática que se começou a desenhar neste tópico.

Neves (1994) explica que existe uma diferença entre a Reforma do Estado e o Reformismo constitucional. Para ele, a reforma envolve uma reorientação de expectativas dos atores do estado mediante as mudanças necessárias, teria um caráter estrutural e se daria através da concretização das normas constitucionais. Por outro lado, o reformismo é como ele denomina a resposta mais comum à mudanças na Constituição, sendo uma produção textual, eivada de um sentimento que reescrever a norma será suficiente para que ela mude e seja aplicável. Esse reformismo ele categoriza como um processo de reconstitucionalização eterna, que não implica numa reforma verdadeira do estado, mas sim um processo político, simbólico e sazonal de modificação do texto constitucional, que seria por este processo enfraquecido. Esse reformismo, ainda segundo ele, impede a verdadeira reforma do Estado, já que esta demanda concretização das normas em seu sentido jurídico normativo, o que não ocorre devido a essa afirmação meramente simbólica de valores.

A Emenda Constitucional nº 15 mostra-se como um exemplo deste fenômeno problematizado por Neves, no ponto em que foi uma resposta de cunho reformista, priorizando a contenção da criação de municípios sem se debruçar sobre consequências, ou ainda, sem refletir que estaria acontecendo um engessamento da gestão territorial brasileira. Foi reformista pois houve uma

hipertrofia da carga simbólica da norma, só que dessa vez, diametral à carga simbólica que motivou a criação da norma originária na CFRB. Uma situação que parece se encaixar na constitucionalização simbólica pelo compromisso dilatatório, afinal, a eficácia limitada pela edição de uma Lei Complementar ainda está por ser satisfeita. Além desse aspecto, se encaixa na valoração de grupos: de um lado os municipalistas e emancipacionistas, do outro os contrários, que enxergam as emancipações com maus olhos. Por fim, é uma norma álbe pois cria a falsa resolução de um problema, ignorando a dimensão geral do controle das emancipações e fusões, com uma alta carga simbólica e política sopesando as análises, como bem foi mostrado anteriormente.

Para completar este trabalho, agora será preciso analisar o mundo fático dos dados socioeconômicos levantados para observar o caso do Estado da Paraíba, para que se entenda as repercussões práticas dessa discussão jurídica, e que ateste situações que permitam a resolução desse conflito que terminou se estabelecendo nessa análise inteira.

4. O IMPACTO DAS EMANCIPAÇÕES NO DESENVOLVIMENTO DOS MUNICÍPIOS PARAIBANOS

Uma pergunta difícil de ser respondida de modo simples, ou até mesmo respondida de qualquer forma mais complexa, é se a correlação entre a subdivisão de um território em unidades político-administrativas menores implica necessariamente em um incremento do processo de desenvolvimento dessas comunidades ou termina em mais um entrave a este objetivo. Essa dificuldade é decorrente da grande quantidade de fatores envolvidos no processo de desenvolvimento de uma localidade, e qualquer resposta que se ensaie irá esbarrar na necessidade de um recorte, que possa estruturar essa informação e fornecer, através de um aspecto, a resposta para essa indagação.

Outro fator que prejudica essa compreensão definitiva da questão é o fato de que essa relação de subdivisão territorial e desenvolvimento, no que diz respeito a quantidade de unidades e outras métricas exatas que possam atestar a capacidade de subdivisão de um ente político-administrativo é bem relativa. É

possível argumentar que essa “capacidade máxima” de subdivisão territorial, que persiga o objetivo de desenvolvimento, seja atrelada ao tamanho, por exemplo, do estado da federação. Os mais vastos territórios poderiam abarcar mais subunidades, ou ainda os mais populosos, ou povoados, sempre na toada de utilizar critérios socioeconômicos genéricos para definir o que seria um modelo que acerte tanto economicamente quanto jurídica e financeiramente. Mas estes critérios não são suficientes para criar uma regra geral, pois o desenvolvimento é um processo e um objetivo que não obedece métricas engessadas.

Assim, este tópico do trabalho irá discorrer sobre a teoria do desenvolvimento, de um modo que se aplique especificamente ao caso em tela, que é a situação dos municípios brasileiros, com a finalidade de entender esse processo nas particularidades dos municípios e constatar os pontos que unam a disposição do ordenamento jurídico, cuja construção de regra geral de gestão desses entes federativos já vem sendo construída ao longo desta dissertação, e como essa produção normativa, no sentido de garantir o chamado direito ao desenvolvimento, apresentou desempenho mediante os desafios sociais e econômicos de uma unidade da federação brasileira (a Paraíba): em que pontos falhou, em quais acertou, e como se refletiu na realidade socioeconômica dos municípios elencados como o caso deste estudo.

4.1 DISCUTINDO O DESENVOLVIMENTO: COMO DIREITO E COMO LIBERDADE

Mediante o desenho feito até agora do cenário brasileiro quanto a sua gestão de novos municípios, e do congelamento jurídico de uma situação que desde que se estabeleceu era profundamente nociva ao progresso, chega-se ao ponto de analisar as implicações destas conjunturas na seara do desenvolvimento das localidades, bem como do direito ao desenvolvimento que os cidadãos diretamente implicados neste imbróglio são credores.

Antes, é importante fazer a desambiguação de termos que Souza (1994) preconiza em sua obra intitulada *Primeiras linhas de Direito Econômico*. Em suas palavras:

O Direito ao desenvolvimento constitui um dos Direitos Humanos da concepção da ONU. (...) A ele têm natural acesso todos os homens, quer como cidadãos dos países, quer como membros da tribo primitiva, dos chamados povos da floresta, ou dos miseráveis, mesmo na sociedade desenvolvida. Em princípio, cabem-lhes os mesmos direitos ao conhecimento, ao mesmo tipo de valores sobre os elementos fundamentais da vida, portadores que são do referencial comum que os caracteriza como homens integrantes da Humanidade. (Souza, 1994, p. 65)

O que o autor tenta exprimir é que o direito ao desenvolvimento transcende os ordenamentos jurídicos, como um direito humano que é, em suas lições sobre isso deixa claro que se trata de uma terminologia com forte caráter prestacional. Segundo ele, esse direito ao desenvolvimento deve se pautar nos Direitos Civis, Políticos, Econômicos, Sociais e Culturais.

Quando se refere, entretanto, à terminologia Direito do Desenvolvimento, o autor está se referindo a um bloco de normas jurídicas que tem como ponto em comum a destinação final de garantia de conquistas desenvolvimentistas, fazendo-as integradas na vida dos homens e dos países através de seu ingresso nos ordenamentos jurídicos. Ainda segundo o mesmo autor, esses direitos do desenvolvimento compõem-se de normas que tem por finalidade medidas de política econômica baseadas nas ideologias das transformações estruturais das ordens jurídicas em que se inserem. Categoriza-o como um ramo do Direito Econômico.

Feita esta distinção conceitual, e associando-a a todo o exposto no presente trabalho, a compreensão de que este direito está sob uma situação que implica na sua não-efetivação fica mais clara. A primeira impressão é a de que estes municípios gozam de um privilégio financeiro e que por esse fato estão aptos a descentralizarem verdadeiramente o desenvolvimento por todos os rincões do país. Mas a situação de desequilíbrio comprovada pelos dados mostra que há uma séria problemática na administração desses recursos. Não é concebível que uma municipalidade microscópica tenha mais despesas proporcionais que municípios muitas vezes maiores que seu tamanho, ainda por cima sendo localidades que dependam tão profundamente de transferências constitucionais, que são custeadas, como visto, pelos municípios maiores. Essa situação transforma os pequenos municípios em grandes escoadouros de receitas

que, por muitas vezes, terminam enriquecendo as oligarquias locais através do forte fisiologismo e apropriação da máquina pública para fins pessoais, fomentando práticas políticas nocivas e centenárias como o coronelismo.

Este trabalho não visa, unicamente, demonstrar que o direito ao desenvolvimento é prejudicado em localidades recém emancipadas e minúsculas de nosso país, mas demonstrar o fato de que uma coletividade de municípios grandes, médios e pequenos estão paralisados em um desenho territorial que provoca inconsistências que são avessas ao que se considera desenvolvimento, que nas palavras de Souza (1994), pode também ser entendido como um desequilíbrio positivo, uma elevação dos níveis de vida. O que não combina com um cenário de imbróglio, não só jurídico, mas socioeconômico, que consistiria exatamente num desequilíbrio negativo, uma diminuição dos níveis de vida.

Isso irá requerer da coletividade, ou do conjunto de coletividades amarradas a esta situação um esforço que direcione a uma mudança no quadro de desequilíbrio negativo. É sabido que, em se tratando de municípios, que são unidades subnacionais e dependem de uma estrutura mais abrangente, não se pode olvidar a participação externa e impositiva da União e do Estado Federado neste processo, em um consenso que vise o mesmo objetivo:

A solução dos problemas regionais e, por conseguinte, a melhoria da qualidade de vida demandam o fortalecimento da sociedade e das instituições locais, pois são estas que transformarão o impulso externo de crescimento em desenvolvimento. (Oliveira, Lima, 2003, p. 29).

O fortalecimento dos entes municipais, mesmo que isso signifique fusões e incorporações, ou até mesmo novas emancipações viáveis e necessárias, só pode ocorrer se o Estado tiver meios dinâmicos de efetivar as mudanças necessárias. Uma abordagem específica e racional acerca do desenho de fronteiras e planejamento territorial aliado a economia e a efetivação do direito ao desenvolvimento através do direito do desenvolvimento são fundamentais para o bom equilíbrio econômico do Brasil. Nas palavras de Celso Furtado:

A ideia de desenvolvimento possui pelo menos três dimensões: a do incremento da eficácia do sistema social de produção, a da satisfação de necessidades elementares da população e da consecução de objetivos a que almejam grupos dominantes de uma sociedade e que competem na utilização de recursos escassos. A terceira seria ambígua, pois o que um grupo social aspira pode parecer desperdício ao outro. (Furtado, 2000, p. 36)

Essa ideia do jurista e economista brasileiro, no aspecto aqui destacado, encontra consonância com o que preconiza o economista Amartya Sen. Este autor em seu trabalho clássico "*Desenvolvimento como Liberdade*", procura explorar a ideia de desenvolvimento, questionando as perspectivas que se concentram em aspectos como o aumento do Produto Interno Bruto, industrialização e avanço tecnológico. De acordo com ele, o crescimento econômico não deve ser visto como um objetivo final, mas sim como uma forma de melhorar as condições de vida das pessoas e aumentar suas liberdades. Essas liberdades são, na visão de Sen, tanto um fim quanto um meio para o desenvolvimento. Assim, o progresso de uma sociedade não deve ser avaliado de maneira superficial, apenas baseado nos indicadores mencionados anteriormente, mas também pela disponibilidade de liberdades substanciais para os indivíduos.

A falta de recursos limita a liberdade das pessoas, condenando-as a viver em condições precárias. O autor crava a posição "o crescimento econômico não pode ser considerado um fim em si mesmo" (Sen, 2000, p.30). E ainda, as liberdades que os indivíduos de uma sociedade conquistam, como liberdade de participação política, educação básica e assistência médica, não apenas contribuem para o desenvolvimento, mas também são cruciais para manter e fortalecer essas mesmas liberdades.

De acordo com esta perspectiva, o alargamento da liberdade é visto como o objetivo principal e o meio central do desenvolvimento. O desenvolvimento é entendido como a eliminação de privações e restrições à liberdade que limitam as opções e as possibilidades das pessoas de exercer plenamente seu papel como agentes.

A importância inerente da liberdade humana em geral como objetivo final do desenvolvimento é ainda mais reforçada pela eficácia instrumental das liberdades específicas em promover outras formas de liberdade. As relações entre diferentes tipos de liberdade são de natureza causal e não composta, e há evidências sólidas de que liberdades econômicas e políticas se complementam ao invés de serem opostas, como algumas vezes é sugerido.

De acordo com o que o autor continua explicando, a liberdade é o centro do processo de desenvolvimento por duas razões: a primeira é avaliatória, ou

seja, o progresso deve ser medido principalmente pela ampliação das liberdades das pessoas (Sen, 2000, p.32 e 33). O desenvolvimento é entendido como um processo medido pela ampliação da liberdade. A segunda razão é a eficácia, onde o sucesso do desenvolvimento depende completamente da condição livre das pessoas como agentes ativos. Existem inter-relações entre diferentes tipos de liberdade, fazendo com que a condição de agente livre e sustentável se torne um motor fundamental para o desenvolvimento. A condição de agente não é apenas uma parte integrante do desenvolvimento, mas também contribui para fortalecer outras condições de agentes livres.

Além da liberdade ser entendida como fim primordial do desenvolvimento, o autor a coloca como meio principal de atingi-lo, e define o modo que ela se instrumentaliza para este feito, que seriam “(1) liberdades políticas, (2) facilidades econômicas, (3) oportunidades sociais, (4) garantias de transparência e (5) segurança protetora” (SEN, 2000, p. 55). No que diz respeito ao tema dessa pesquisa, que é o desenvolvimento de pequenas localidades, as três primeiras liberdades instrumentais podem ser aplicadas ao que buscamos entender.

Quando o autor menciona liberdade instrumental política, se refere a democracia e a oportunidade das pessoas poderem determinar quem as governa e como, com base em quais princípios. Associando termos, Sen está se referindo ao que temos encontrado na literatura desta temática como autonomia, principalmente em um sentido formal de autonomia, que se refira a estruturas institucionais que favoreçam autonomia, não exatamente uma autonomia material, que no caso dos municípios é relativizada e profundamente atrelada ao desempenho socioeconômico e capacidade financeira de efetivar a autonomia formal buscada pelo ordenamento jurídico.

A segunda liberdade instrumental apontada são as facilidades econômicas, que são exatamente as oportunidades das pessoas usarem recursos econômicos para consumir, produzir ou trocar. Diz respeito ao intitulação econômico dos indivíduos, e a disponibilidade de recursos através de crédito e financiamentos. Neste ponto, Sen enfatiza que sua ideia não descarta o crescimento econômico, mas o inclui como um dos vetores do desenvolvimento, se bem distribuído e aplicado a estas três faculdades mencionadas. No que toca nosso tema, nos impede de excluir a rentabilidade e o enriquecimento individual

das pessoas do município através do aquecimento das atividades econômicas e da sustentabilidade financeira do ente público local, que se observados como “indivíduos” dentro de uma realidade de pessoas jurídicas de direito público, encaixam-se na definição trazida pelo autor.

A terceira, e última que nos diz respeito das cinco, são as oportunidades sociais, que implicam na disposição que a sociedade, no caso o município enquanto vetor da atuação estatal em nosso ordenamento, estabelece nas áreas de educação, saúde, moradia, que implicam na efetivação do viver melhor que o autor menciona como uma liberdade. Esta liberdade instrumental é a que permite os indivíduos acessarem direitos básicos que os permitem serem atores do processo de desenvolvimento. Sen ilustra com o exemplo do analfabetismo, que se não eliminado impede o indivíduo de se informar sobre sua atuação cívica em sua comunidade e o impede de acessar oportunidades motoras do desenvolvimento.

Trazendo essa compreensão construída por Sen ao caso desta pesquisa, pode-se deduzir que a regra de gestão territorial dos municípios estabelecida pela Constituição de 1988 caminhou em busca dessa liberdade, que seria fim e meio do desenvolvimento. A integralidade da Carta Magna nos entrega a compreensão de que o desenvolvimento é um direito. Souza (1994) menciona que esta abordagem do tema na Constituição não precisa ser nominal, mas destaca que ainda assim é possível observar o desenvolvimento como princípio norteador em alguns dispositivos, como os artigos 174, §1º, estabelecendo diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, incorporando os planos regionais de desenvolvimento; 182, com a política do desenvolvimento urbano; e 192, estipulando o sistema financeiro nacional que promova o desenvolvimento equilibrado do país, servindo aos interesses da coletividade. (Souza, 1994, p. 419).

Então, quando Sen estabelece que a liberdade política (aqui lida como autonomia formal) fica claro que os constituintes não estavam errados quanto ao ímpeto que aqui já foi atestado de busca da liberdade dos entes federados, com a atribuição da competência de legislar sobre a matéria recaindo para a esfera estadual integralmente no texto original da CRFB. A emancipação política de um município é uma forma que se coaduna com o que preconiza Sen ao definir a

liberdade política como liberdade instrumental indutora de desenvolvimento. A questão preocupante, que protagoniza este trabalho, é justamente quanto aos demais critérios indutores, que se traduzem na facilidade econômica e nas oportunidades sociais. A autonomia formal promovida pelo critério da liberdade política não se mostrará, ao final deste trabalho, suficiente para concretizar as demais liberdades instrumentais, pois a situação econômica, no que diz respeito ao ambiente propício a intitulação de rendas, e também a efetivação de políticas que garantam as oportunidades sociais está, de modo geral como será provado ainda neste tópico, prejudicado, consistindo num entrave ao desenvolvimento.

O ordenamento jurídico brasileiro, tão atrelado ao direcionamento econômico constitucional, permitiu o surgimento de uma situação de engessamento jurídico quanto as normas de gestão da existência de municípios, principalmente num período de intenso movimento emancipacionista de criação de novas cidades. É um quadro de repartição territorial (e que reflete na repartição de receitas e criação de despesas e aplicação de recursos) que já se iniciou problemático, sendo congelado de uma maneira simplista pela decisão do Supremo e pela edição da Emenda 57 de 2008. O Brasil não tem “braços” normativos para operar mudanças em sua malha territorial municipal, que tende à permanência de situações de estagnação latente do processo de desenvolvimento, como assim se demonstrará. A demora em o legislativo cumprir com a norma constitucional de eficácia limitada, que foi a Emenda 15 de 1996, não criando a lei complementar federal que regularia o planejamento territorial dos municípios do Brasil, gerou um cenário de limbo que foi atestado como nocivo e prejudicial a efetivação do direito ao desenvolvimento, não só nas próprias localidades emancipadas, mas em toda a conjuntura municipal do país que apresenta graves problemas de repartição com as atuais regras do federalismo fiscal.

4.2 ANÁLISE DO DESENVOLVIMENTO DOS MUNICÍPIOS PARAIBANOS CRIADOS APÓS A CONSTITUINTE DE 1988

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, ainda no início dos anos 2000, lançou um estudo revelador sobre a situação dos municípios brasileiros, na seara das discussões sobre descentralização política e federalismo fiscal. O trabalho foi desenvolvido por Gustavo Maia Gomes e Maria Cristina Mac Dowell. Vale salientar que esta pesquisa não encontrou um estudo equivalente realizado nesta última década, significando que os dados são antigos. Mas a própria natureza da informação, ao explanar o quadro de territorialização municipal que nosso ordenamento jurídico resolveu congelar até os dias de hoje, mostrará que temos uma divisão territorial economicamente nociva e contraproducente. O mais interessante desses dados é que remontam justamente ao ano que a Emenda 15 foi publicada. Outros pesquisadores, como Ricardo de Limas Tomio, que fizeram estudos posteriores a estes dados, não encontram uma realidade diferente. O que atesta a continuidade da situação.

A primeira coisa a ser destacada deste estudo é a comprovação de uma profunda dependência que os municípios brasileiros, especialmente os pequenos surgidos após a Constituição de 1988, tem de transferências correntes dos outros entes federados. Segundo eles, apenas 9% da receita corrente disponível dos municípios de até 5 mil habitantes no Brasil era própria, no ano de 1996. Dizem que a participação das receitas próprias na receita total corrente dos municípios aumenta proporcionalmente com o aumento de suas populações, como por exemplo no intervalo de tamanho entre 10 mil e 20 mil habitantes, a proporção de receitas próprias sobre receitas correntes totais atinge os 12,3%, em 1996. Em contrapartida, os municípios de mais de 1 milhão de habitantes tinham receitas próprias equivalentes a quase 56% de suas receitas correntes totais.

Outra constatação interessante é a de que, em todas as regiões do país, municípios de mais de 1 milhão de habitantes, considerados em conjunto, eram financiadores líquidos dos demais. Os grupos de municípios com mais de 100 mil habitantes financiavam (via FPM) os municípios com menos de 100 mil habitantes. Afirmam também que, surpreendentemente, em praticamente todos os casos, os municípios de menos de 5 mil habitantes são os que tinham as maiores disponibilidades de recursos financeiros por habitante. (Gomes, Mac Dowell, 2000).

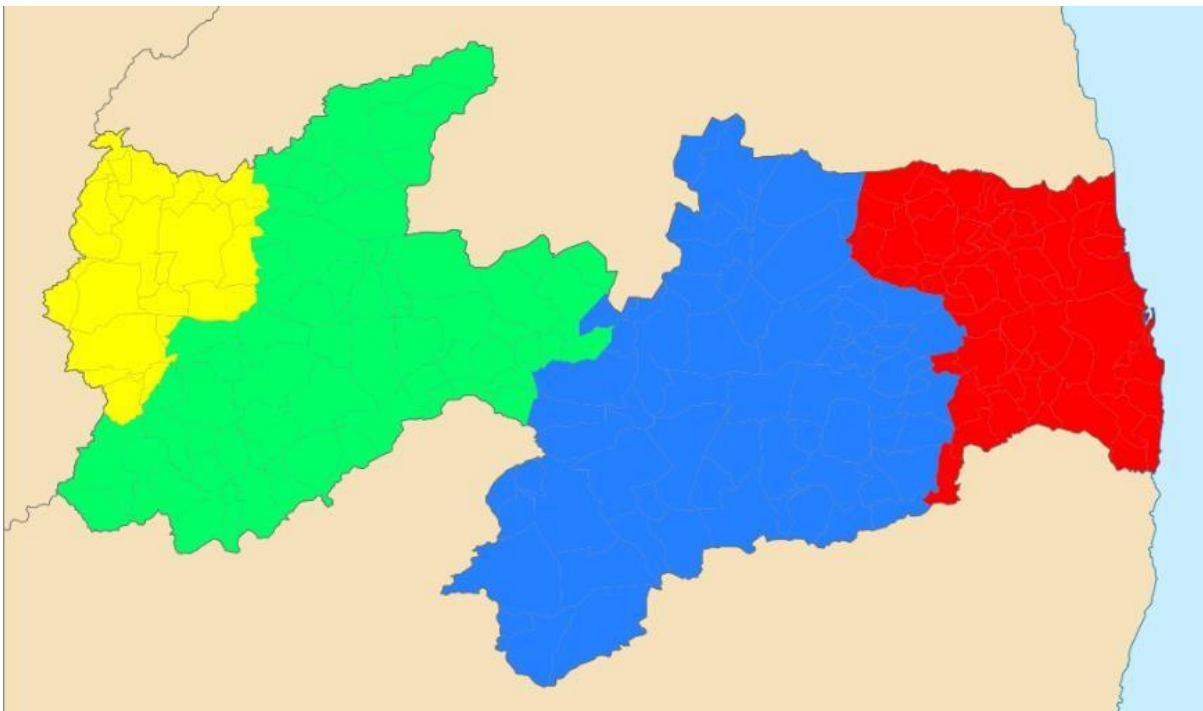
Consideram que a população brasileira não vive majoritariamente nos municípios com esta faixa populacional, e rejeitam com fatos a ideia de que, necessariamente, a parcela mais pobre dos brasileiros é quem vive em locais assim. Todas estas constatações caminham para demonstrar que há mais de duas décadas o nosso ordenamento jurídico vem sustentando um modelo de divisão territorial e repartição de recursos extremamente problemático.

Talvez o dado mais preocupante seja o de que os municípios de até 5 mil habitantes gastaram, em 1996, R\$ 20,60 por habitante para sustentar seus legislativos. Repita-se: 1996, quando o valor da nossa moeda era consideravelmente maior do que é hoje. Já nessa época, essa quantia ultrapassava a de qualquer outro grupo de municípios, em outras faixas populacionais. Ao passo que a descentralização e o federalismo municipal têm sido caracterizados por uma proliferação de municípios muitíssimo pequenos, menos dinheiro está sobrando, portanto, para o financiamento de investimentos e para a prestação de serviços públicos, por exemplo, nos setores de saúde, educação, segurança pública, saneamento e outros (Gomes, Mac Dowell, 2000).

A tela histórica que esse estudo retratou é diagnóstica de uma realidade socioeconômica do nascedouro das localidades emancipadas depois de 1988, e seus efeitos a longo prazo são sentidos hoje no equilíbrio das contas repartidas. Foi neste solo hostil que essas cidades germinaram e pretenderam se desenvolver, e suas populações estão sujeitas a efeitos difíceis de perceber à primeira vista, mas que com a revelação de dados como esses, podem ser explicados e compreendidos com objetividade.

Feita esta introdução, é importante apresentar os primeiros dados empíricos levantados por esta pesquisa. O primeiro exercício feito com os dados foi pensado com um critério objetivo, mas crítico. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, a partir de 2017 passou a dividir a Paraíba em quatro regiões intermediárias: João Pessoa, Campina Grande, Patos e Sousa-Cajazeiras. Conforme ilustra o mapa a seguir

Figura 2 – Mapa ilustrativo das regiões intermediárias da Paraíba

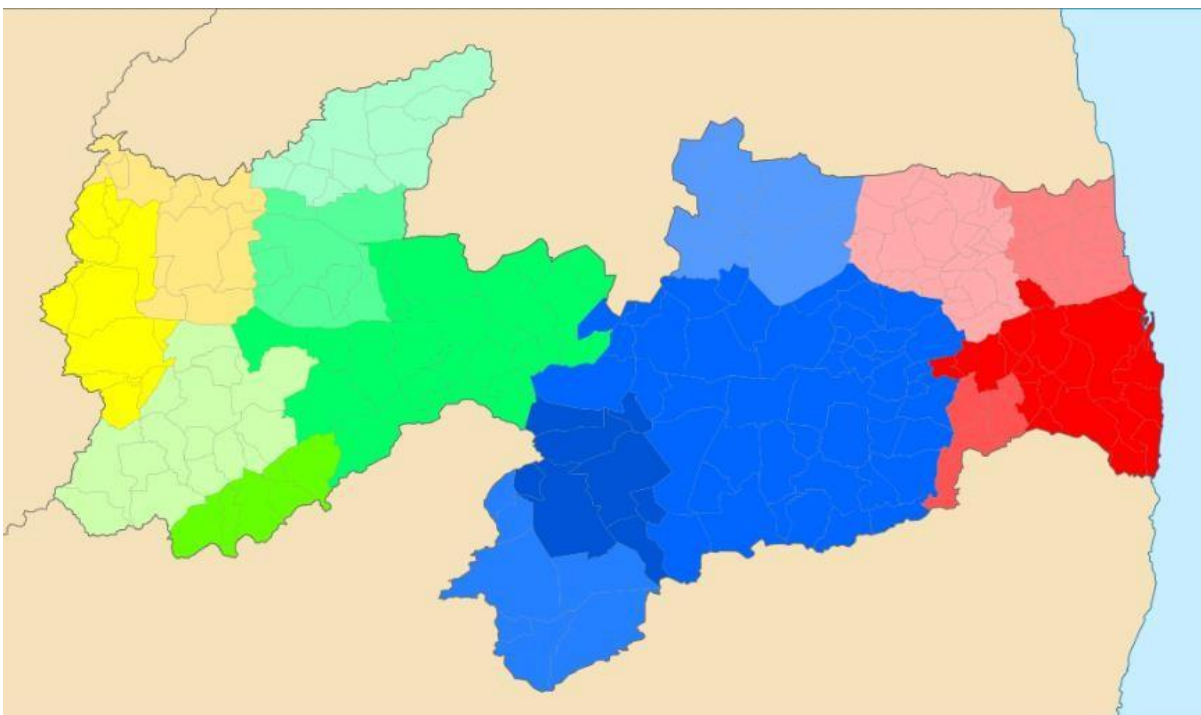


Legenda: Em vermelho, a Região Intermediária de João Pessoa; em azul, a Região Intermediária de Campina Grande; em verde, a Região Intermediária de Patos; em amarelo, a Região Intermediária de Sousa-Cajazeiras. Fonte: IBGE @Estados.

Cada uma dessas regiões ainda é subdividida em regiões imediatas, também nomeadas pelo nome do município que as sediam. Os critérios de escolha dessas sedes perpassam a proximidade geográfica, população, conexão entre os municípios e perspectivas de desenvolvimento.⁸

Figura 3 - Mapa ilustrativo das Regiões Imediatas do Estado da Paraíba

⁸ O IBGE reorganizou essa divisão territorial e a publicou no ano de 2017, na oportunidade em que explicou a metodologia utilizada por este novo sistema, que pode ser acessada em https://www.ibge.gov.br/apps/regioes_geograficas/#/home.



Fonte: IBGE@Estados.⁹

Esta é a atual configuração territorial do Estado da Paraíba. Para obter uma situação diagnóstica, foi escolhido o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), para realizar um panorama do estado atual aproximado de desenvolvimento dos municípios. Este índice conta com três eixos de aferimento de desenvolvimento em sua metodologia, que pode ser resumido assim:

Quadro 7 – Explicação metodológica do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

Índice Temático	Descrição
IDHM – Renda	Observa critérios como PIB per capita, percentuais de rendimentos advindos do setor administrativo, da agropecuária, da indústria e

⁹ Legenda: Em vermelho, Região Imediata de João Pessoa; em rosa, Região Imediata de Mamanguape; em marrom, Região imediata de Itabaiana; em rosa claro, Região Imediata de Guarabira; em azul, Região Imediata de Campina Grande; em azul claro, Região Imediata de Cuité-Nova Floresta; em roxo, Região Imediata de Sumé; em Roxo claro, Região Imediata de Monteiro; em verde, Região Imediata de Patos; em verde claro, Região Imediata de Pombal; em bege, Região Imediata de Catolé do Rocha; em verde-amarelado, Região Imediata de Princesa Isabel; em amarelo claro, Região Imediata de Itaporanga; em laranja, Região Imediata de Sousa; e em amarelo, Região Imediata de Cajazeiras.

	dos serviços, dentre outros indicadores que remetam ao acúmulo de renda na localidade em relação à população, e também o nível de dependência financeira de fontes externas.
IDHM – Educação	Observa dados como desempenho de escolas em exames nacionais de avaliação, evasão escolar, vagas em relação a quantidade de cidadãos em idade educacional, analfabetismo, acesso ao ensino médio e superior.
IDHM – Longevidade	Observa dados com relação a mortalidade, adoecimento, saneamento básico, serviços de saúde, epidemiologia, fatores ambientais e outros relacionados a sanidade pública.

Fonte: Elaborado pelo autor com base na composição dos dados exemplificados no Portal @Cidades do IBGE.

No entendimento adotado nesta pesquisa, os índices de desenvolvimento utilizados são compatíveis com a noção de desenvolvimento que estamos construindo, pois transcendem a dimensão do mero crescimento econômico para relatar dados que captem as liberdades instrumentais das populações-alvo. Conferindo os dados do último censo consolidado (2010), temos que o nível dos IDHM dos municípios paraibanos variou entre 0,763 no município de João Pessoa, sendo o melhor do estado, para 0,513 no município de Gado Bravo, sendo o pior do estado. Dentro dessa janela local de valores, cria-se um agrupamento de municípios por faixas de desenvolvimento

Quadro 8 – Agrupamento de municípios

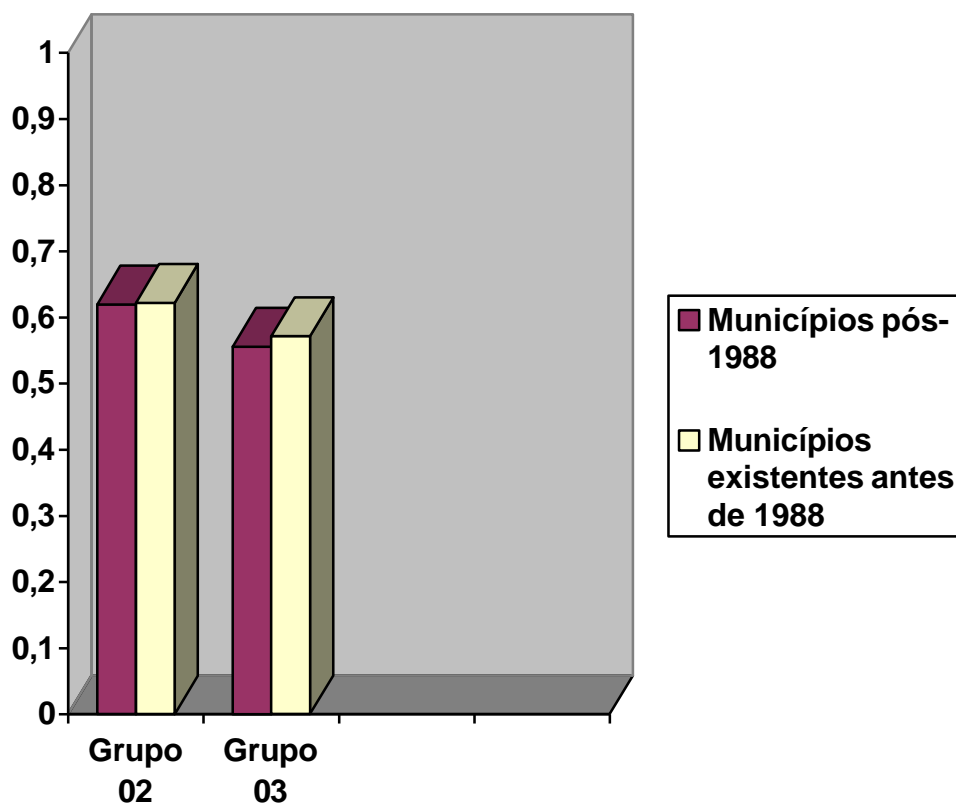
Grupo de municípios por IDHM	Avaliação	Intervalo de valores
Grupo 01	IDHM alto	A partir de 0,701
Grupo 02	IDHM médio	Entre 0,601 e 0,700
Grupo 03	IDHM baixo	Abaixo de 0,600

Fonte: Elaborado pelo autor.

A primeira análise a ser feita é com relação a média do desenvolvimento dos municípios paraibanos por grupo, discriminando os que já existiam e os novos, criados na década de 1990. O objetivo foi averiguar se havia discrepância, e qual o tamanho dela entre os valores dos municípios pós-1988 e dos já

existentes em 1988. O Grupo 01 não possui nenhum município que tenha se emancipado no intervalo de tempo determinado, tornando impossível a comparação proposta neste exercício.

Figura 4 – Média aritmética do IDHM por grupo

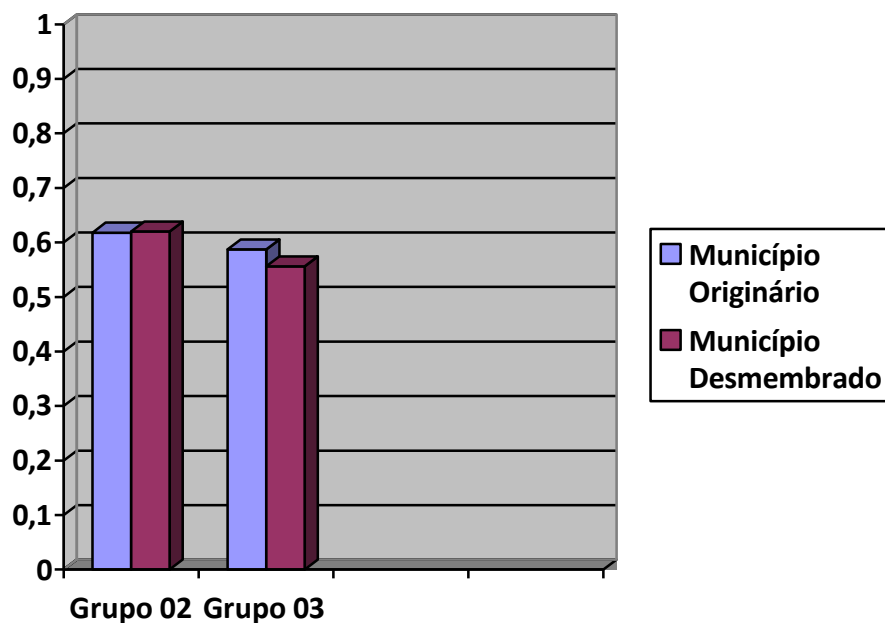


Fonte: Elaborado pelo autor

No Grupo 02, a média do IDHM dos dois tipos de municípios é quase idêntica, indicando que neste nível de desenvolvimento há pouca discrepância. No Grupo 03, há uma discrepância sutilmente maior, com os municípios mais antigos superando os novos.

Analisando também uma outra nuance comparativa desses índices de desenvolvimento, foi calculada a média aritmética, por grupo, dos municípios criados e dos que perderam território após 1988.

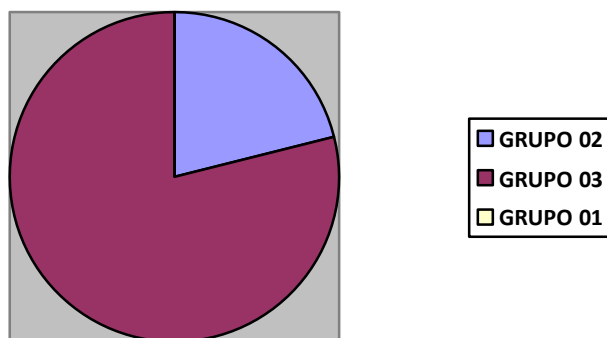
Figura 5 – Média do IDHM dos municípios originários comparados a dos municípios desmembrados



Fonte: Elaborado pelo autor

Pelo que pudemos observar, a média do IDHM retirado no último censo (2010) é bastante próxima entre os originários e desmembrados no Grupo 02, e um pouco dissonante no Grupo 03, sendo ligeiramente menor o IDHM médio dos municípios desmembrados. Para se ter uma compreensão correta ao interpretar esses dados, é preciso também identificar a proporção de municípios originários e desmembrados em cada grupo, e assim conceber com um olhar multifuncional a análise do último gráfico.

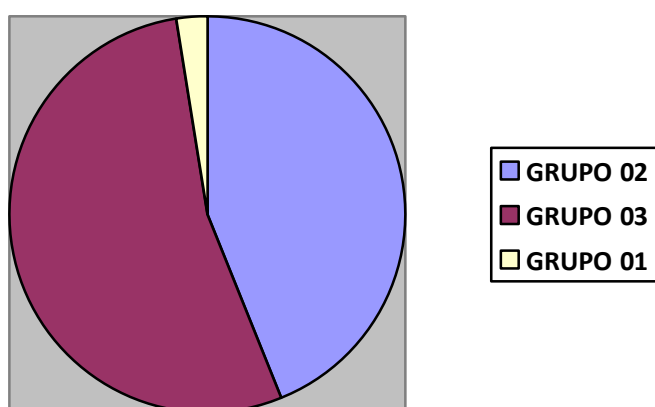
Figura 6 – Gráfico de municípios emancipados pós-1988 por grupo



Fonte: Elaborado pelo autor

Assim vemos que a maioria dos municípios emancipados no pós-1988 estão na terceira e última faixa de nível de desenvolvimento, isso pode significar que este tipo de município, por ser recente, ainda não atingiu a plenitude de seu desenvolvimento, como também que suas peculiaridades econômicas e financeiras podem boicotar seu processo de desenvolvimento, e ocasionar essa concentração na faixa mais baixa do ranking. Observemos, agora, o mesmo gráfico, só que com municípios originários

Figura 7 – Gráfico de municípios que perderam território após 1988 por grupo

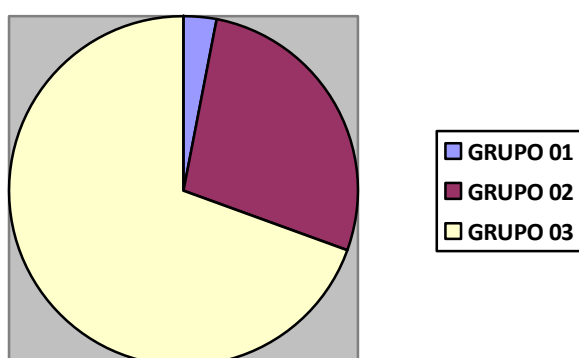


Fonte: Elaborado pelo autor

Com os municípios originários a situação muda: cerca de metade deles se encontra na faixa média de desenvolvimento, no Grupo 02, e a outra metade permanece na faixa baixa de desenvolvimento. Apenas Campina Grande foi um município que perdeu território e permanece no Grupo 01. Quanto a este caso dos originários, é possível inferir que eles possuem mais consistência quanto ao seu processo de desenvolvimento, e talvez por isso tenham perdido territórios na época das emancipações. Outra coisa que chama atenção é a quantidade inserida na faixa baixa de desenvolvimento: foram estes locais que tiveram seus territórios, populações, riquezas e recursos transferidos divididos em prol do desenvolvimento de localidades integradas à eles, o que pode significar que essa perda ou não refletiu em mudanças significativas para a região, ou influenciou negativamente, atuando como retardante no processo de desenvolvimento dos municípios originários.

Ainda vale a observação de mais uma combinação: a quantidade por faixa de municípios que se envolveram em emancipações, sejam como originários ou desmembrados, comparada a quantidade de municípios por faixa que não se envolveram nos processos de emancipação

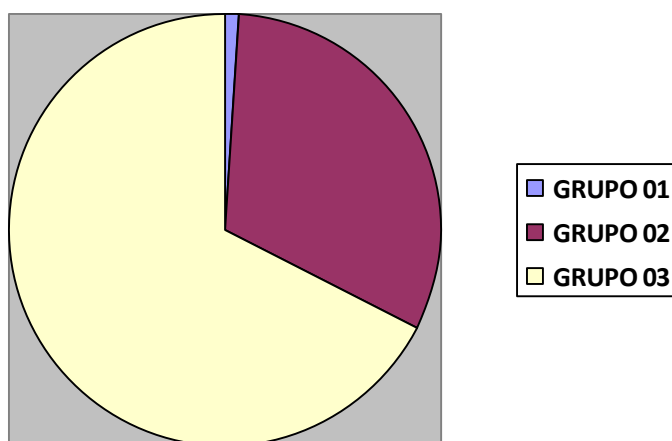
Figura 8 – Gráfico dos municípios por grupo que não passaram por mudanças durante as emancipações



Fonte: Elaborado pelo autor

Agora, os municípios que foram afetados pelas emancipações, para que observemos se há alguma correlação

Figura 9 – Gráfico dos municípios envolvidos em processo emancipatórios após 1988



Fonte: Elaborado pelo autor

A distribuição por grupos não demonstra diferenças quanto a proporção, isso significa que, neste aspecto, não há indícios de que os municípios envolvidos em emancipações tenham experimentado um resultado pior ou melhor do que os que seguiram intactos após a CFRB 1988.

Dito isto, o próximo exercício com dados consiste em analisar o desenvolvimento do município emancipado em comparação com o do município originário. Essa comparação revela a dinâmica em série, ao longo dos anos, de como essas localidades se comportaram, já que o IDHM, que vínhamos utilizando, apesar de bastante completo e adequado a nossa metodologia, carece de atualizações, pois é produzido com base no Censo e em suas estimativas. Entretanto, selecionar estes pares de municípios poderia encontrar um fator de desequilíbrio, pois alguns desses se emanciparam das sedes regionais, seja a sede intermediária, muito desenvolvida, ou da sede imediata, com desenvolvimento mediano. Assim, foi preferível, para evitar o enviesamento,

elencar casos de emancipação cujo município originário não fosse a sede de uma das regiões. Feita esta restrição, o critério foi demográfico, selecionou-se o município mais populoso para efetivar a análise. Isso pois, a amostragem do município mais populoso em relação à região imediata e intermediária é maior, e pode ser considerada mais representativa, além disso, evita tendenciar a pesquisa a escolher emancipações em que há uma grande discrepância entre o município originário e o derivado. Os municípios escolhidos com este critério foram: Gado Bravo (desmembrado de Aroeiras), Sobrado (desmembrado de Sapé), Cacimbas (desmembrado de Desterro), Poço de José de Moura (desmembrado de São João do Rio do Peixe).

Os dados elencados para atestar esse desenvolvimento, levando em consideração que o desenvolvimento também é atestado relativamente, não sendo possível quantificá-lo de modo exato, apenas índices de auferimento, é o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal. Este índice é um atestado sintomático de grande utilidade para compreender dinâmicas de desenvolvimento. O índice conta com dados de 2006 até 2016, que foram montados em série para atestar de modo exemplificativo a situação que se deseja. Para clarificar a análise, foi elaborada tabela:

Quadro 9 - Índice de Desenvolvimento Municipal da Firjan, série 2006 – 2016.

Município	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2015	2015	2016
Aroeiras	0,473 8	0,452 0	0,454 0	0,471 4	*	0,527 1	0,560 8	0,552 2	0,545 6	0,465 1	0,470 6
Gado Bravo	0,478 8	0,501 6	0,534 6	0,494 4	0,522 8	0,541 9	0,567 6	0,579 4	0,593 1	0,581 3	0,576 7
Sapé	0,422 2	0,435 5	0,433 3	0,467 2	0,455 6	0,493 6	0,514 0	0,535 2	0,567 9	0,621 5	0,598 9
Sobrado	0,412 8	0,462 5	0,527 1	0,570 3	0,581 6	0,515 6	0,644 8	0,613 4	0,644 1		0,620 5
Desterro	0,461 3	0,490 2	0,528 9	0,536 1	0,522 2	0,520 6	0,559 7	0,537 4	0,512 9	0,611 3	0,555 1
Cacimbas	0,390 5	0,443 0	0,462 0	0,415 2	0,449 0	0,487 3	0,479 9	0,459 7	0,488 5		0,473 1
São João do Rio do Peixe	0,459 5	0,520 2	0,469 6		0,458 2	0,501 7	0,516 0	0,594 5	0,581 3	0,625 8	0,630 2
Poço de José de Moura	0,455 7	0,540 8	0,531 1	0,566 7	0,565 5	0,557 4	0,549 4	0,587 6	0,595 5	0,585 0	0,638 5

Fonte: Portal da Firjan

Como podemos observar, em alguns casos, o município emancipado apresentou um índice de desenvolvimento mais alto que o originário. Apenas Cacimbas terminou a série com um índice de desenvolvimento menor que o município de que se separou. A análise poderia ser continuada, mas o que foi observado já indica que, qualquer que seja o quadro, os resultados não são totalmente previsíveis. O esperado era que os municípios emancipados apresentassem um desempenho pior que a de seu território de origem. Mas esse recorte, que exclui comparações forçadas e desproporcionais, possibilitou observar que algum objetivo de desenvolvimento foi atendido, mesmo que apartado de uma análise mais conjuntural. O que torna busca dos efeitos da norma constitucional intrigante e com mais de uma camada e nuances, como é de se esperar.

A primeira interpretação sobre os dados gerais de desenvolvimento dos municípios paraibanos é a de que há uma tendência ao subdesenvolvimento nos municípios emancipados após 1988, não apenas pelas médias, mas pela concentração de municipalidades na faixa mais baixa de IDHM. Essa tendência não é de grande monta, inclusive, é contrastada pelo IFDM seriado, quando removidas as correlações desproporcionais entre sedes regionais e municípios recém emancipados, sendo até o caso dos originários estarem com menor índice que seus originários. Ainda, não há indícios que o fato de um município ter se emancipado ou ter sido desmembrado tenha causado um subdesenvolvimento, pois comparando os índices, observa-se a mesma proporção, não sendo suficiente para suspeitar de um desequilíbrio.

Contudo, não podemos permanecer na análise superficial desses dados, e deve ser realizado um trabalho crítico de análise dos índices, que são compostos de muitos indicadores que nos contam coisas diferentes sobre as municipalidades que avaliam. Um exemplo, são os indicadores que compõem o IDHM Renda, quais sejam PIB per capita e o percentual de receitas oriundas de fontes externas. Analisados isoladamente, não são capazes, como foi construído anteriormente ao se discutir a conceituação de desenvolvimento, de auferir o desenvolvimento de uma localidade. São pontuais e consideram apenas os fatores de crescimento econômico. Como já foi explicitada a dinâmica de

desenvolvimento municipal, estes dados podem nos servir para explicar algumas razões pelas quais o desenvolvimento dos municípios apresentou-se deste modo

Quadro 10 – Análise financeira comparativa entre municípios originários e derivados

Municípios Originários				
	Aroeiras	Sapé	Desterro	S. João do R. do Peixe
PIB per capita (R\$)	7.886,58	11.966,82	8.094,04	11.664,33
Transferências externas (%)	96,7	87,4	97,1	94,8
Municípios Desmembrados				
	Gado Bravo	Sobrado	Cacimbas	Poço de J. de Moura
PIB per capita (R\$)	8.63,88	12.380,66	8.559,68	10.202,67
Transferências externas (%)	97,4	93,9	96,9	89,9

Fonte: Elaborada pelo autor com base no Portal IBGE@Cidades

Esse breve apanhado da situação financeira desses municípios nos aproxima do que demonstrou o IFDM, e reforça que os municípios derivados, quando não apresentam desenvolvimento semelhante, apresentam índices mais salubres que seus originários. Ambos os municípios apresentam índices altíssimos de dependência de transferências externas para custear seus serviços e funcionamento, o que significa que o financiamento do desenvolvimento aparentemente equiparado entre os municípios paraibanos ocorre por via de repasses externos, e aí reside a problematização deste trabalho.

Entendemos a valoração da autonomia, do desenvolvimento como liberdade e como um Direito, vimos que o processo de produção da norma que rege a situação dos municípios paraibanos foi eivado de uma alta carga simbólica-política, o que gerou uma reação reformista da parte dos legisladores que terminou engessando o ordenamento jurídico nesta questão. Sabendo disso, e acrescentando os fatos apresentados de que o desenvolvimento local no estado

mais subdividido da federação brasileira está equilibrado pelas transferências de renda externas, denotando grande dependência da parte dos entes políticos, chegamos ao ponto crucial que nos leva a refletir sobre os caminhos que podem e devem ser trilhados, com base no que já sabemos, para reestruturar a situação da gestão municipal brasileira.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa teve o desafio de se realizar diante de uma situação jurídica, política e social com muitas frentes e repercussões inexatas. De início, foi preciso entender a conceituação histórica dos municípios para poder compreender uma dinâmica muito pertinente para este trabalho, que é a da autonomia municipal, que pode ser entendida tanto em um sentido formal de autonomia, que é justamente as regras que permitem essa autonomia, criam esse espaço de independência dentro da federação, mas também pode ser entendida em um sentido material, em que esse espaço de autogestão e independência ocorre por causas não necessariamente estipuladas, mas somando-se a capacidade de sustentabilidade econômica, investimento e desenvolvimento endógeno.

Foi a dinâmica da autonomia que moveu o processo de centralização e descentralização na federação brasileira ao longo de nossas constituições, e também esteve fortemente presente na formação da ANC 1987 e 1988, sendo amplamente utilizada pelos constituintes como valor de relevante interesse jurídico, dando azo ao processo constituinte que culminou com a norma constitucional objeto do estudo deste trabalho, que é o Art. 18 § 4º da CFRB, e por conseguinte o movimento dos estados federados realizando a explosão de criação de municípios.

Ao final dessa explosão, o pequeno Estado da Paraíba tornou-se o estado brasileiro proporcionalmente mais subdividido, com a menor área média municipal do país. O que despertou inquietação, afinal, não é dos estados mais populosos ou povoados do país, logo não se justificaria tamanha subdivisão.

Para agravar a situação, o reformismo do legislativo brasileiro resolveu a questão das emancipações municipais com a EC 15/1996, que freou a criação exacerbada de municípios, mas também engessou as formas de se resolver as situações pontuais indefinidamente, como a fusão, incorporação e desmembramento de municípios. Isso se deu pois o reformismo, negligenciando o caráter jurídico-normativo da questão, editou uma emenda de eficácia limitada, que jamais foi complementada pela lei infraconstitucional que já deveria existir. Isso gerou mais de uma década de decisões conflitantes, uma situação de paralisação do instrumento de resolução da situação dos municípios.

Entendendo o território como espaço de poder e renda, e o município como esse espaço, fica evidente o problema que é negligenciar essa questão. Renda gerada, perspectivas de desenvolvimento, arrecadação, transferências, geração de despesas, equilíbrio e distribuição de recursos, todos esses fatores relevantes somam a esta situação, que definem o equilíbrio econômico da nação, e além disso, é instrumento garantidor de liberdades, que conseqüentemente acarretam o desenvolvimento das comunidades.

E quanto ao desenvolvimento, esta pesquisa buscou também construir dados socioeconômicos do caso da Paraíba, averiguando as dinâmicas comparativas entre os índices de desenvolvimento humano municipais. As constatações são as de que o processo, aqui na Paraíba, e apesar de todo o esfacelamento territorial, de modo geral, não foi um impeditivo, ou ainda, não demonstrou ser um fator limitante para a dinâmica de desenvolvimento dos municípios envolvidos. Além disso, foi percebido uma situação mais preocupante: municípios originários apresentaram índices piores que os de seus derivados, o que é um fator não esperado, e que direcionou o olhar a entender não apenas os municípios que foram emancipados como objetos de preocupação, mas sim seus originários, os que supostamente suportariam o desmembramento.

Ainda neste quesito, a análise do desenvolvimento foi útil mediante a conceituação de desenvolvimento de Sen, mas os índices também são limitados. Analisando alguns dados como o PIB per capita e o percentual de receitas externas de cada município, indicadores isolados embutidos dentro do IDHM, foi possível constatar que o desenvolvimento local, aparentemente proporcional dentre todos os municípios, é na realidade sustentado por uma situação financeira de dependência de transferências externas quase que total, com quase todos os avaliados ostentando 90% ou mais de seus rendimentos advindos de transferências, que não necessariamente são arrecadadas no local em questão, permitindo que haja esse fenômeno de gargalo financeiro, que além de impedir o crescimento econômico, inviabiliza o desenvolvimento integral e as liberdades humanas.

Feita toda essa construção, é possível enxergar as relações que fizeram parte da pergunta de pesquisa constante na introdução, bem como seus impactos

no caso escolhido para a análise fática, que foi o da Paraíba. Contudo, ainda era preciso perseguir as respostas para o problema.

Para Neves (1994), a reforma do estado brasileiro, que inclui, dentre outros problemas, este levantado nessa dissertação, depende mais da concretização das normas constitucionais do que a simples textualidade das emendas, que se desprendidas de sua funcionalidade jurídico normativa, hipertrofiaram suas cargas simbólicas e se tornaram um dos exemplos de legislação/constitucionalização simbólica que Neves se utiliza para explicar seu ponto. O reformismo, que foi ilustrado pela Emenda 15/1996, impede a verdadeira reforma e a concretização do Direito, ocasionando um imbróglio que afeta

1. A própria produção normativa;
2. Os destinatários do Direito não concretizado, no caso, os habitantes das localidades que não acessam as liberdades necessárias para atingir desenvolvimento;
3. Gera a hipertrofia da carga simbólica das normas, ocasionando brechas para a corrupção sistêmica e o enfraquecimento do sentido normativo da constituição;

Essas afetações serão resolvidas com a reforma propriamente dita do estado, que consiste muito além da produção textual de emendas simbólicas, mas convoca uma reorientação das expectativas dos atores da cidadania, provocando mudanças estruturais, que saiam do vicioso ciclo da reconstitucionalização eterna. É preciso que se crie um habitus, e só uma reforma dessa natureza soluciona a corrupção sistêmica é capaz, por meio da concretização da Constituição, atingir esse fenômeno.

Qualquer solução para os problemas ainda suspensos no ordenamento jurídico brasileiro que tangenciem esse debate, precisam exercitar o raciocínio crítico da constitucionalização simbólica, e gerar esforços normativos para a concretude do Direito.

REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, Fernando Luiz. **Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. São Paulo: Hucitec/DCP-USP, 1998

ANDREOLI, Enrico. The US Local Government Organisation: Origins, Development, and Federal Implications. In: **Local Governance in Multi-Layered Systems: A Comparative Legal Study in the Federal-Local Connection**. Cham: Springer Nature Switzerland, 2023. p. 29-44.

ARRETCHE, Marta. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: Fapesp, 2000. 262 p.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA PARAÍBA – ALPB. Legislação estadual. Disponível em: <http://www.al.pb.leg.br/leis-estaduais>.

ATALIBA, Geraldo. **Regime federativo**. In: FAORO, Raymundo et al.. **Constituição e constituinte**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1987

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo / Laurence Bardin**; Tradução de Luis Antero Reto, São Paulo, Edições 70, 2011.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Comentários à Constituição do Brasil (promulgada em 5 de outubro de 1988)**. 3º Volume – Tomo I (Arts. 18-23). 2ª edição atualizada. São Paulo: Saraiva, 2001.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento. Uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005.

BEZERRA, Josineide da Silva. **Criação de Municípios na Paraíba: Ponderações para tangenciar o debate**. Disponível em: <<http://www.ufpb.br/evento/lti/ocs/index.php/anpuhpb/XVI/paper/view/2437/494>>. Acesso em: 09 de abril de 2018.

BEZERRA, Josineide da Silva. **Novos municípios, velhas políticas : práticas de emancipação distrital e estratégicas de reprodução política na Paraíba (1951-1965)** / Tese de Doutorado. UFPE. – 2016

BEZERRA, Josineide da Silva. **O território como um trunfo: um estudo sobre a criação de municípios na Paraíba (anos 90)**. Dissertação de Mestrado. João Pessoa: Universidade Federal da Paraíba, 2006.

BRANDT, Cristina Thedim. A criação de municípios após a Constituição de 1988: O impacto sobre a repartição do FPM e a Emenda Constitucional no 15, de 1996. **Revista de informação legislativa**, v. 47, n. 187, p. 59-75, jul./set. 2010. Disponível em: < <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/198693> >

BRASIL. **Constituição Federal** (1988). Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm

BRASIL. **Constituição Federal** (1988) **Emenda Constitucional Nº 15 de 1996**.
Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm

BRASIL. Lex: (1967) **Lei Complementar nº 1**. Disponível em:
<<https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/104003/lei-complementar-1-67>

BRASIL. Senado; Congresso Nacional. (2019). Proposta de Emenda a
Constituição nº 188. Disponível em:<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8035580&ts=1576105226199&disposition=inline>

BREMAEKER, François. **Despesas municipais com as funções de
competência
da União e dos estados em 2001**.

BREMAEKER, François E. J. de. **Os novos municípios brasileiros instalados
entre 1980 e 1990**. Rio de Janeiro: IBAM, 1991a.

BREMAEKER, François E. J. de. **Os novos municípios brasileiros**. Revista de
Administração Municipal. Rio de Janeiro, v. 38, n. 200, p. 82-92, jul./set. de 1991.

BREMAEKER, François E. J. de. **A evolução do FPM: principal fonte de
recursos do município**. Revista de -- Administração Municipal. Rio de Janeiro, v.
40, n. 209, p. 77-90, out./dez. de 1993.

BREMAEKER, François E. J. de. **Precauções na análise de dados em nível
municipal**. Revista de Administração Municipal. Rio de Janeiro, v. 40, n. 207, p.
93-99, abr./jun. de 1993.

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

BREMAEKER, François E. J. de. **Perfil das receitas municipais**. Revista de
Administração Municipal. Rio de Janeiro, v. 41, n. 213, p. 75-88, out./dez. de
1994.

BREMAEKER, François E. J. de. **Os municípios brasileiros frente à reforma
tributária**. Revista de Administração -- Municipal. Rio de Janeiro, v. 42, n. 215, p.
94-103, abr./jun. de 1995

BREMAEKER, François E. J. de. **Uma reforma tributária igual para municípios
desiguais**. Revista de Administração Municipal. Rio de Janeiro, v. 42, n. 216, p.
72-95, jul./set. de 1995.

BREMAEKER, François E. J. de. **Limites à criação de novos municípios: a emenda constitucional. n. 15.** Revista de Administração Municipal. Rio de Janeiro, v. 43, n. 219, p. 118-28. abr./dez. de 1996.

BREMAEKER, François E. J. de. **As dificuldades enfrentadas pelos prefeitos de pequenos municípios.** Revista de -- Administração Municipal. Rio de Janeiro, v. 44, n. 221, p. 98-108, abr./dez. de 1997.

CADERNOS DO DESENVOLVIMENTO. Múltiplas Publicações Et. All.– Ano 1, n.1 (2006) Rio de Janeiro: **Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento**, 2006.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Diários da Câmara dos Deputados.** Disponível em: <https://imagem.camara.leg.br/diarios.asp?selCodColecaoCsv=D>

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Portal da Constituição Cidadã.** Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/o-processo-constituente

COSTA, Nelson Nery. **Direito Municipal Brasileiro.** 7 ed. Editora Forense. Rio de Janeiro, 2015.

FURTADO, Celso. **Introdução ao desenvolvimento: enfoque histórico-estrutural.** 3 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

FIRJAN. Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/ifdm/>

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.** Brasília: Ipea, 2000.

GOMES, Rita de Cássia da Conceição. **Fragmentação e gestão do território no Rio Grande do Norte. 1998.** Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Estadual Paulista – UNESP, Rio Claro. 230 p.

GONÇALVES, Francisco Ednardo. **Cidades pequenas, grandes problemas: perfil urbano do Agreste potiguar.** 2005. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN, Natal. 171 p.

GUARINELLO, Norberto Luiz. Uma morfologia da História: as formas da História Antiga. **Politeia-História e Sociedade**, v. 3, n. 1, 2003.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre faticidade e validade.** Vol. I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **@Cidades.** Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>.

IPEADATA. Disponível em: <<http://ipeadata.gov.br/Default.aspx>>

KERBAUY, Maria Teresa Miceli. **DESCENTRALIZAÇÃO, MUNICIPALISMO E ELITES LOCAIS.** *Revista Estudos de Sociologia*, 2001.

KLERING, Luís Roque. **Desempenho dos novos municípios - emancipações políticas do RS na década de 80: razões, histórico e diretrizes.** In.: MINCARONE, Marcelo. *Emancipação: liberdade para prosperar.* Rio Grande do Sul: Assembléia Legislativa, 1991, pp. 9-16

KETTLE, Donald F. States divided: The implications of American federalism for COVID-19. In: **The COVID-19 Reader.** Routledge, 2020. p. 165-181.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto. O município e o regime representativo no Brasil.** 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LIMA, João Alberto de Oliveira. **A gênese do texto da Constituição de 1988 /** João Alberto de Oliveira Lima, Edilenice Passos, João Rafael Nicola. — Brasília : Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2013. Vol. 1. *Quadros.*

LIMA, João Alberto de Oliveira. **A gênese do texto da Constituição de 1988 /** João Alberto de Oliveira Lima, Edilenice Passos, João Rafael Nicola. — Brasília : Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2013. Vol. 2. *Textos.*

LIZIERO, Leonam Baesso da Silva. Por um Estado federal assimétrico. **Insight Inteligência.** Rio de Janeiro, n. 78, p. 132-152, 2017.

MARTINS, Diogo. Municípios arrecadam apenas 6,5% dos impostos no país, revela IBGE. **Valor Econômico.** Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/3184012/municipios-arrecadam-apenas-65-dos-impostos-no-pais-revela-ibge>>. Acesso em: 10 de maio de 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro.** 19ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

MELO, Marcus A. de. **Crise federativa, guerra fiscal e hobbesianismo municipal: efeitos perversos da descentralização?** In: OLIVEIRA, Marcos Aurélio Guedes de (org). *Política e contemporaneidade no Brasil.* Recife: Bagaço, 1997. p. 111-141.

MENDES, Marcos J. **Propostas para um novo federalismo fiscal: novos critérios de distribuição para o FPM e criação do Fundo de Participação das Regiões Metropolitanas.** Publicações Braudel Papers, do Instituto Fernand Braudel e Economia Mundial, associado à Fundação Álvares Penteado. Disponível em <<http://www.braudel.org.br>>

MINCARONE, Marcelo. **Emancipação: liberdade para prosperar**. Rio Grande do Sul: Assembléia Legislativa, 1991, pp. 9-16

MORAES, Antonio C. Robert. **Território e história no Brasil**. São Paulo: Annablume, 2004.

MOREIRA, Emília et all. **Estruturação do território municipal paraibano: na busca das origens**. Cadernos do LOGEPA. João Pessoa, 2003. p. 13-25.

NEVES, Marcelo. **A Constitucionalização Simbólica**. EDITORA ACADÊMICA Guarulhos - São Paulo – SP, 1994.

NORONHA, Rudolf de e CARDOSO, Elizabeth D. **Emancipações municipais: como ficam os municípios de origem?** Revista de Administração Municipal. Rio de Janeiro, v. 42, n. 214, p. 67-80, jan./mar. de 1995.

NORONHA, Rudolf de. **Criação de novos municípios: o processo ameaçado**. Revista de Administração Municipal. Rio de Janeiro, n. 219, abr./dez. de 1996.

OLIVEIRA, Gilson Batista de; LIMA, José Edmilson de Souza. **Elementos endógenos do desenvolvimento regional: considerações sobre o papel da sociedade local no processo de desenvolvimento sustentável**. Rev. FAE, Curitiba, v.6, n.2, p.29-37, maio/dez. 2003.

OLIVEIRA, Mauro Márcio. **Fontes de informações sobre a Assembléia Nacional Constituinte de 1987: quais são, onde buscá-las e como usá-las / Mauro Márcio Oliveira**. – Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1993.

PARAÍBA. SEPLAN. Instituto de Desenvolvimento Municipal e Estadual da Paraíba. **A criação de novos municípios e sua repercussão na distribuição do FPM**. João Pessoa: SEPLAN/IDEME, setembro de 1994.

RATZEL, F. **O povo e seu território**. In: MORAES, Antônio Carlos Robert (Org.). Ratzel. São Paulo: Ática, 1990. p. 73-82.

Relação de municípios com suas respectivas leis e datas de criação. Disponível em: <<http://www.al.pb.leg.br/espaco-do-cidadao/emancipacao-dos-municipios>>

RISTER, Carla Abrantkoski. **Direito ao desenvolvimento – antecedentes, significados e consequências**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

SACHSIDA, Adolfo. **Criação de Municípios Depois do PLS 98/2002: uma estimativa Preliminar**. Nota Técnica, IPEA, 2013.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: razão e emoção, espaço e tempo**. 3ª ed. São Paulo: Hucitec, 1999.

SANTOS, Milton. **As cidades locais no Terceiro Mundo: o caso da América Latina**. In:

Espaço e sociedade: ensaios. Petrópolis: Vozes, 1979. p. 69-75.

SCHRAGGER, Richard C. Localism all the way up: Federalism, state-city conflict, and the urban-rural divide. **Wis. L. REv.**, p. 1283, 2021.

SCHUMPETER, Joseph A. **Teoria do desenvolvimento econômico**. Tradução de Maria Silvia Possas. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. Companhia das Letras. 6ªimp., São Paulo, 2000.

SENADO FEDERAL. **Anais da Assembleia Nacional Constituinte**. Disponível em: https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/asp/CT_Abertura.asp.

SILVA, Anieres B. **Relações de poder, fragmentação e gestão do território no semi-árido nordestino: um outro olhar sobre o Cariri Paraibano**. 2006. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN, Natal.

SILVA, José Afonso da. **Aplicação das normas Constitucionais**. São Paulo: Maheiros ed. São Paulo, 2003.

Silva, Fernando Carlos Dilen da, **A autonomia municipal na federação brasileira : a teoria da subsidiariedade entre o constitucionalismo e as relações informais de poder na Constituição de 1988** / Dissertação de Mestrado. UFES. – 2008. 146 f

SOUZA, Marcelo J. Lopes de. **O território. Sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento**. In: CASTRO, Iná Elias et al. (orgs.): Geografia: conceitos e temas. 2ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

SOUZA, Washington Peluso Albino. **Primeiras linhas de Direito Econômico**. Editora LTR, 3 ed., São Paulo, 1994. In: CASTRO, Iná Elias et al. (orgs.): Geografia: conceitos e temas. 2ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

SUZART, José Antonio da Silva; ZUCCOLOTTO, Robson & ROCHA, Diones Gomes da. Federalismo fiscal e as Transferências Intergovernamentais: Um Estudo exploratório com os municípios brasileiros. **Advances in Scientific and Applied Accounting**. São Paulo v.11, n.1 p. 127 - 145 Jan. / Abr. de 2018.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Lima. **A criação de municípios após a Constituição de 1988**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 17, p. 61 – 89, 2002.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. **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) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA. **SAGRES Online**. Disponível em: <<https://sagresonline.tce.pb.gov.br/#/municipal/inicio>>. Acesso em: 20 de janeiro de 2020.

VIANNA, Oliveira. **Instituições políticas brasileiras / Oliveira Viana. 1885-1951-** - Brasília : Conselho Editorial do Senado Federal, 1999. 591 p. -- (Coleção biblioteca básica brasileira).

ZAHER, Hugo. **O processo de criação de municípios e a nova jurisprudência do supremo tribunal federal: uma interpretação constitucional à luz do princípio da segurança jurídica**. In: Programa de Mestrado Instituto Toledo de Bauru, Bauru, 2018.