

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
DOUTORADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

**Atores, estratégias e motivações na criação de municípios  
paulistas nos períodos democráticos pós-1946: Um estudo na  
Região Administrativa de Sorocaba**

**VIDAL DIAS DA MOTA JÚNIOR**

Tese de Doutorado apresentada ao programa de  
Doutorado em Ciências Sociais do Instituto de  
Filosofia e Ciências Humanas da Universidade  
Estadual de Campinas, sob orientação do Prof. Dr.  
Valeriano Mendes Ferreira da Costa.

Este exemplar corresponde à versão final  
da tese defendida e aprovada pela Comissão  
Julgadora em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira da Costa

Prof. Dr. Eduardo Garuti Noronha

Prof. Dr. Bruno Wilhelm Speck

Prof. Dr. Paulo Celso da Silva

Prof. Dr. Andrei Koerner

Prof. Dr. Shiguenoli Miyamoto

Prof. Dr. Marcio Antonio Cataia

Profa. Dra. Rachel Meneguello

Campinas  
2006



## RESUMO

Esta tese analisa o processo de criação de municípios no Estado de São Paulo, em dois períodos da democracia brasileira (1946-1964 e 1988-1996). Para isso foi realizada uma análise comparativa de um conjunto de emancipações ocorridas na Região Administrativa de Sorocaba. Investigaram-se os atores, as estratégias e as motivações políticas que influenciaram a expansão do número de municípios na região. E ao se comparar os dois momentos verificou-se uma série de semelhanças na criação de municípios, como a predominância dos distritos com pequena população e a forte atuação do legislativo estadual. Percebeu-se que, nesses casos, a criação de municípios é decorrente de no mínimo dois fatores: 1) ela é fruto de um processo específico de atuação das lideranças locais e dos deputados cujo discurso pautava-se na melhoria dos serviços públicos e desenvolvimento; 2) é resultado do interesse de lideranças locais, políticas ou econômicas, que visavam garantir que o valor arrecadado pelo distrito não fosse compartilhado diretamente com outras localidades, e sim pudesse ser utilizado em benefício próprio.

**Palavras-chave:** criação de municípios, federalismo, Estado de São Paulo, Região Administrativa de Sorocaba, poder local.

## ABSTRACT

*This thesis analyzes the process of municipalities' creation in São Paulo State, in two periods of the Brazilian democracy (1946-1964 and 1988-1996). For this a comparative analysis of a set of emancipations that occurred in the Administrative Region of Sorocaba was carried through. The actors, strategies and motivations were investigated and also the political interests that influenced the expansion of the number of cities of the region. To compare these two moments, a series of similarities in the creation of cities was verified, as the predominance of the districts with small population and the strong legislative performance of the state. It was perceived that, in these cases, the municipalities creation was caused by two factors: 1) it is fruit of a specific process of performance of the local leaderships and members of the house of representatives based in the improvement of the public services and general development; 2) it is result of the interest of local political or economic leaderships, who aim at guaranteeing that the local tax collection is shared directly with other localities, and it can be used in proper advantage.*

**Keywords:** *municipalities' creation, federalism, State of São Paulo, Administrative Region of Sorocaba, local government.*

***A Giane, que me  
apóia, me acompanha  
me fortalece neste  
trabalho e em minha  
vida.***

***Aos meus pais Vidal e  
Maria de Lourdes pelo  
exemplo de trabalho e  
dedicação.***

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a muitas pessoas e instituições a oportunidade de fazer esta tese, principalmente, Valeriano Mendes Ferreira da Costa pela orientação deste trabalho. Agradeço também o professor Paulo Celso da Silva pelas valiosas sugestões e apoio.

À Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, aos funcionários da Comissão de Assuntos Municipais e o setor de Arquivos e Biblioteca.

Às dez prefeituras visitadas, estudadas, e que disponibilizaram atenção e respeito por esse trabalho.

Aos professores e colegas de curso na Unicamp, pelo enriquecedor debate acadêmico.

Aos colegas de ensino fundamental e médio público de Itaoca-SP.

Aos meus pais Vidal e Maria de Lourdes que sempre me ensinaram que trabalho e fé são receitas infalíveis para o êxito de nossas ações.

À minha esposa Giane, pelo amor, carinho, companheirismo, paciência e capacidade de organizar, harmonizar nossas vidas e nossos trabalhos acadêmicos e profissionais nesses últimos oito anos.

Ao CNPq, pelo financiamento que tornou possível esta tese.

## SUMÁRIO

<b>Introdução.....</b>	<b>01</b>
<b>Capítulo 1 – O município no Federalismo Brasileiro.....</b>	<b>11</b>
1.1 – Teorias do Federalismo.....	11
1.2 – O federalismo brasileiro.....	24
1.3 – O município no Federalismo Brasileiro.....	44
1.4 – A criação de municípios – revisão da literatura.....	54
<b>Capítulo 2 – A criação dos municípios paulistas.....</b>	<b>81</b>
2.2 – A Região Administrativa de Sorocaba.....	98
<b>Capítulo 3 - A criação de municípios na Região Administrativa de Sorocaba (1946-1964).....</b>	<b>105</b>
3.1 – A emancipação de Areiópolis.....	108
3.2 – A emancipação de Cesário Lange.....	114
3.3 – A emancipação de Sarutaiá.....	118
3.4 – A emancipação de Riversul.....	121
3.5 – A emancipação de Votorantim.....	126
<b>Capítulo 4 – A criação dos municípios na Região Administrativa de Sorocaba (1988-1996).....</b>	<b>139</b>
4.1 – A emancipação de Alambari.....	140
4.2 – A emancipação de Alumínio.....	142
4.3 – A emancipação de Iaras.....	149
4.4 – A emancipação de Itapirapuã Paulista.....	151
4.5 – A emancipação de Torre de Pedra.....	160
<b>Capítulo 5 – As emancipações na região administrativa de Sorocaba: atores, estratégias e motivações políticas.....</b>	<b>165</b>
<b>Conclusão.....</b>	<b>183</b>
<b>Referências.....</b>	<b>187</b>
<b>Apêndices</b>	
Anexo 1 – Desmembramento Territoriais Período – 1935-1945 .....	196
Anexo 2 - Desmembramento Territoriais Período – 1946-1964.....	197
Anexo 3 - Desmembramento Territoriais Período – 195-2000.....	198
Anexo 4 – Emancipações no Estado de São Paulo – 1988-1996-.....	199

## Lista de Quadros

QUADRO 1 – Região Administrativa de Sorocaba – distritos emancipados em 1946-1964.....	8
QUADRO 2 Região Administrativa de Sorocaba – distritos emancipados em 1988-1996.....	9
QUADRO 3 – Criação de municípios em São Paulo 1532-2002 .....	83
QUADRO 4 – Número de municípios paulistas 1945-1995 .....	84
QUADRO 5 – Legislação federal e Estadual (SP) para a criação de municípios (1938-1990).....	86
QUADRO 6 – Municípios estado de São Paulo segundo classes de habitantes...95	
QUADRO 7 – Média do Valor adicionado - Regiões de Governo e Região Administrativa de Sorocaba (1997).....	103
QUADRO 8 – Municípios criados na Região Administrativa de Sorocaba (1946-1964).....	105
QUADRO 9 – Quantidade de Municípios Região Administrativa de Sorocaba....	108
QUADRO 10 – Resultado do plebiscito em Areiópolis.....	114
QUADRO 11 - Resultado do plebiscito em Cesário Lange.....	118
QUADRO 12 – Resultado do plebiscito em Sarutaiá.....	120
QUADRO 13 – Resultado do plebiscito em Riversul.....	125
QUADRO 14 – Resultado do plebiscito em Votorantim.....	136
QUADRO 15 – Síntese das emancipações da Região Administrativa de Sorocaba entre 1946-1964.....	137
QUADRO 16 – Perfil Populacional – Emancipações 1946-1964.....	138
QUADRO 17 - Resultado do plebiscito em Alambari.....	142
QUADRO 18 - Resultado do plebiscito em Alumínio.....	149

QUADRO 19 - Resultado do plebiscito em Iaras.....	151
QUADRO 20 - Resultado do plebiscito em Itapirapuã Paulista.....	157
QUADRO 21 - Resultado do plebiscito em Torre de Pedra.....	163
QUADRO 22 - Síntese das emancipações da Região Administrativa de Sorocaba entre 1988-1996.....	163

### **Lista de Mapas**

MAPA 1 – Mapa da Região Administrativa de Sorocaba.....	98
MAPA 2 - Mapa da Região Administrativa de Sorocaba - Regiões de Governo...	99
MAPA 3 – Municípios da Região Administrativa de Sorocaba.....	100

## Introdução

O Brasil, no seu arranjo federativo, tem vivenciado experiências intensas e peculiares. Uma delas é um fenômeno que é bastante antigo, mas que vem se destacando nos últimos 60 anos - a criação de municípios.

No sistema federativo brasileiro, o município é um dos entes que compõem a federação, pois o federalismo no Brasil tem três esferas autônomas de poder: Municípios, Estados e a União.

Diante de outras nações que adotaram o federalismo como forma de organização do Estado, somente o Brasil concedeu esse *status* ao município. Isto tem gerado muitas discussões e, principalmente, controvérsias.

Até meados da década de 1990, o governo local, no Brasil, esteve em evidência devido ao processo de expansão quantitativa que esse segmento passou a exercer no território nacional<sup>1</sup>, pois, no período que compreende a democratização até meados da década citada (1988-1996), surgiram, no Brasil, quase mil e quinhentos novos municípios<sup>2</sup>.

Sabe-se que esse fenômeno está atrelado à descentralização política e administrativa que caracterizou a democratização brasileira, junto com os programas de ajustes estruturais por parte dos governos que passaram a adotar uma agenda

---

<sup>1</sup> Para alguns estudiosos, principalmente, os da geografia, devido as dimensões continentais, o Brasil é um dos poucos países do mundo atual a não ter um território ainda plenamente construído. Possui frentes pioneiras em grande dinamismo. Para esses estudiosos, a história brasileira é um contínuo processo de expansão territorial, ainda em curso na atualidade. A criação de municípios seria um exemplo evidente desse fato. Ver MORAES (1988).

<sup>2</sup> De 1984 até 1997 foram criados 1.403 novos municípios no Brasil. Disponível em: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br) . Acesso em: 12/03/2006

liberalizante. No entanto, as causas geradas pelas motivações políticas e institucionais ainda são pouco conhecidas.

O fenômeno da criação de municípios ainda é pouco estudado e conhecido pelas ciências sociais. O que se sabe é que, no período contemporâneo, a maioria dos municípios criados são formados por localidades pequenas e com baixíssima capacidade de arrecadação.

Tem-se no Brasil uma história de expansão municipal que está ligada à conquista e uso do território nacional nos mais diferentes momentos da política e economia brasileira. No entanto, as explicações sobre a criação de novos municípios no país, muitas vezes, são atreladas às análises demográficas e econômicas. O crescimento da população, desenvolvimento e o dinamismo econômico são vistos, em geral, como condições básicas e suficientes para o surgimento de um novo município.

Todavia, pouco se explicou a respeito dos atores, das estratégias e motivações políticas da criação de um novo município.

E nesse sentido, o presente trabalho procura compreender como, no Estado de São Paulo, ocorreram as emancipações, especificamente, nos períodos democráticos, isto é, de 1946-1964 (República Populista) e no período contemporâneo (1988-1996). Para isso, buscou-se realizar, por meio desse trabalho, um estudo comparativo de dois momentos históricos na Região Administrativa de Sorocaba, no interior do Estado de São Paulo.

A escolha desta região justifica-se por ser uma área marcada por um destacado processo de desenvolvimento econômico gerado por meio de um amplo parque industrial, áreas de serviços e de comércio presentes tanto no município de Sorocaba quanto em seu entorno. Além disso, esses municípios fazem fronteira com as Regiões

Metropolitanas mais desenvolvidas do Estado: a da Grande São Paulo e a de Campinas. No entanto, esta Região Administrativa fora do entorno do município de Sorocaba é marcada pelos piores indicadores de desenvolvimento sócio-econômico do Estado de São Paulo.

Porém, o processo de criação de municípios, na área administrativa sorocabana foi constante em todo o seu espaço nos dois momentos históricos, tanto naqueles com maiores índices de desenvolvimento, como naqueles com estagnação e indicadores sociais muito baixos.

Portanto, diante desse objeto o presente estudo busca compreender aspectos do federalismo brasileiro focalizando, basicamente, os atores, as estratégias e as motivações políticas para criação de municípios em regiões caracterizadas pela heterogeneidade.

O objetivo geral desse trabalho é comparar dois momentos da história política regional para se observar as semelhanças e diferenças do processo de emancipação e suas causas.

Conforme Colino (2006), os objetivos das análises comparativas são análogos aos dos métodos científicos em geral:

La investigación de semejanzas y diferencias (variación) entre casos, que da lugar a 2) la observación de regularidades, que deben ser explicadas mediante 3) el descubrimiento de covariación o la interpretación de la diversidad que suele hacerse a través de 4) la comprobación de hipótesis explicativas, que llevan a 5) la explicación de complejidad de relaciones causales y el establecimiento de generalizaciones o pautas particulares, que permitirán finalmente 6) la generación de teorías o su refutación. La comparación o análisis comparativo tiene, pues, además, de una función heurística, generadora de teorías e hipótesis, una función de verificación o comprobación de las teorías o hipótesis ya existentes

A criação de municípios representa um impacto em toda a estrutura federativa, pois sempre que ocorre uma nova emancipação existe um novo ator no cenário político

da federação que contribui para mudanças na configuração de poder no espaço regional, estadual e, conseqüentemente, no nacional.

Isso quer dizer que ao se implantar um novo município que, segundo a Constituição Federal, é dotado de autonomia política e administrativa, compartilhará de direitos como o acesso e garantia de recursos públicos para sua gestão e, além disso, promoverá a inserção de novos atores políticos, por meio de partidos e órgãos públicos no cenário regional, estadual e nacional.

No entanto, vale lembrar que o federalismo, no Brasil, é antigo e teve como modelo a experiência da Constituição dos Estados Unidos da América no final do século XVIII. No caso brasileiro, desde o período imperial (1822-1889) aconteceram manifestações pró-federalismo como forma de atender aos interesses específicos das distintas regiões que compunham o reinado. Mas, foi somente com a Proclamação da República, em 1889, que se instituiu um arranjo federativo.

Desde então, o federalismo brasileiro tem passado por diversos períodos, ora de centralização, ora de descentralização. No entanto, mesmo em meio a tais oscilações convém ressaltar que, ao menos, a ideologia do federalismo sempre permaneceu.

No século XX, somente, em dois períodos da história republicana o arranjo federativo pode ser considerado democrático ou poliárquico.

O primeiro momento de avanço do sistema federal, numa perspectiva democrática, ocorreu no período de 1946-1964 (A República Populista). Nesse momento, o país vivenciou a expansão da democracia de massas, o aumento da autonomia subnacional e, pela primeira vez, o município foi considerado um dos entes formadores do Estado Brasileiro com atribuições políticas próprias. A Constituição de 1946 proporcionou autonomia para os Estados legislarem sobre a criação/fusão e desmembramento de

municípios. Esse certamente foi um fator que proporcionou o surgimento de praticamente um terço do total de municípios existentes atualmente no país. Com o regime militar houve um estancamento no processo de criação de municípios.

Com a redemocratização, a partir do final da década de 1980, o Brasil passou a ter novamente um arranjo federativo que privilegiou a descentralização política e administrativa. Esse processo teve início, especificamente, em meados de 1982, com a volta das eleições para governadores de Estado que, desde 1964 com a instauração do Golpe Militar, estava suspensa.

O processo de abertura e democratização, conseqüentemente, fortaleceu os governos estaduais e municipais perante o governo central. Tal fato culminou com a elaboração de uma nova Constituição para o país. Buscava-se elaborar uma Constituição que estivesse adequada às demandas de uma sociedade aberta e plural.

A Constituição de 1988, ou a Constituição Cidadã (como também é conhecida) reafirmou o modelo de Estado Federativo como a forma adequada para o desenvolvimento e organização política do país.

Nesse contexto, a Carta Magna foi inovadora ao estabelecer os membros que compõem a federação. No Artigo 1.º Da Constituição da República Federativa do Brasil estabelece-se que: *“A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático e de Direito...”*, no Artigo 18: *“a organização político administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos nos termos desta Constituição”*. No artigo 18, parágrafo 4º: *“a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios, far-se-ão*

*por lei estadual e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito à população interessada.”*

O parágrafo quarto do artigo dezoito da Constituição facilitou a criação de novos municípios no país, pois os estados que compõe a federação conquistaram maior autonomia sobre os seus territórios.

Portanto, até 1996, ano em que foi implantada a Emenda Constitucional nº 15, de 12/09/1996<sup>3</sup>, a criação de novos municípios no Brasil era regulada pelas Leis Estaduais. Com esse princípio Constitucional, os Estados brasileiros passaram a estimular a criação de novos municípios em seus territórios e isso culminou em um amplo processo de emancipações municipais na maior parte dos estados e em todas as regiões do país.

No Estado de São Paulo, a década de 1990 foi marcada pela criação de 73 novos municípios, um percentual de crescimento de 13%. Um índice considerado baixo comparado com os indicadores de alguns outros Estados como, por exemplo, o Rio Grande do Sul ou o Amapá<sup>4</sup>.

No entanto, mesmo se considerado pequeno perante outros estados, a criação de municípios em São Paulo foi, consideravelmente, significativa.

Mais de um terço dos atuais municípios paulistas hoje existentes foram criados no período da República Populista (1946-1964). Durante esse período 268 novos municípios foram criados no Estado de São Paulo que detêm, em 2006, o total de 645 prefeituras.

---

<sup>3</sup> A Emenda Constitucional de nº 15 de 12/09/1996 estabelece que: “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 a divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal apresentados e publicados na forma da lei”.

<sup>4</sup> 104 e 220% respectivamente.

Portanto, é possível afirmar que a configuração do número de municípios atuais do Estado de São Paulo é fruto de um processo histórico-político dos últimos 60 anos e que em seus primórdios foi mais dinâmico e intenso, devido, talvez, aos vinte anos de autonomia estadual sobre o assunto.

No caso paulista, mais da metade dos municípios existentes foram criados em momentos de abertura política. Em São Paulo, no ano de 1989, foi aprovada a nova Constituição Estadual a qual incorpora a autonomia estadual sobre a criação de novos municípios. Já, nos períodos autoritários como o Estado Novo (1937-1945) e a Ditadura Militar (1964-1985) houve um estancamento do processo.

Portanto, numa rápida observação, é possível dizer que os períodos democráticos são estimuladores da criação de novos municípios.

Os períodos democráticos têm possibilitado arranjos institucionais que facilitam a criação de novos municípios. Todavia, essa é uma explicação insuficiente para o fenômeno, visto que, num arranjo institucional existe um contexto social, político e cultural que pode, também, influenciar o processo fazendo com que as emancipações ocorram, ou não.

Pautado nesse aspecto, este trabalho busca entender as emancipações por meio dos atores, das motivações e das estratégias políticas dos atores e instituições que atuaram na criação de municípios. Como já dito, para isso analisar-se-á a Região de Sorocaba como um caso representativo das emancipações ocorridas nos períodos democráticos no território paulista.

A Região Administrativa de Sorocaba está localizada no sudoeste do Estado de São Paulo. É caracterizada por grande desigualdade sócio-econômica intra-regional e,

também, por configurar-se como uma das mais antigas do Estado e de maior proporção territorial.

Para fins de análise foram escolhidos cinco municípios emancipados em cada Região de Governo da Região Administrativa Sorocabana no período de 1946 –1964 e cinco municípios dos períodos 1988-1996.

Na Região Administrativa de Sorocaba existem cinco regiões de governo constituídas por: Avaré, Botucatu, Itapetininga, Itapeva e Sorocaba. Sendo assim, buscou-se analisar um caso representativo de cada Região nos dois períodos históricos.

Esse procedimento foi adotado para que se possa comparar os diferentes períodos e tentar identificar as regularidades, as tendências e as características similares ou distintas de cada período, como forma de compreender, o que mudou e o que se manteve nas estratégias e motivações políticas na criação dos municípios no Estado de São Paulo.

Portanto, para fins analíticos foram escolhidos as seguintes localidades, (das Regiões de Governo da Região Administrativa de Sorocaba), como objeto de análise das estratégias e motivações políticas que resultaram na criação de novos municípios:

Quadro 1 – Região Administrativa de Sorocaba - Distritos estudados no período 1946-1964

<b>Região de Governo</b>	<b>Município de Origem</b>	<b>Distrito Emancipado</b>
Sorocaba	Sorocaba	Votorantim
Itapetininga	Tatuí	Cesário Lange
Botucatu	São Manuel	Areiópolis
Avaré	Piraju	Sarutaiá

Itapeva	Itaporanga	Riversul
---------	------------	----------

Quadro 2 - Região Administrativa de Sorocaba - Distritos estudados no período 1988-1996

<b>Região de governo</b>	<b>Município de Origem</b>	<b>Distrito Emancipado</b>
Sorocaba	Mairinque	Alumínio
Botucatu	Porangaba	Torre de Pedra
Itapetininga	Itapetininga	Alambari
Itapeva	Ribeira	Itapirapuã Paulista
Avaré	Águas de Santa Bárbara	Iaras

Para esse estudo, um dos trabalhos realizados foi a análise dos Projetos de Resolução dos Arquivos da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP).

Os Projetos de Resolução são documentos que circulam pelas Comissões do Legislativo Estadual com a finalidade de estudo de sua viabilidade antes de ser votado em plenário. Tais comissões eram responsáveis pelo estudo e análise de projetos encaminhados a Casa de Leis, como foi o caso da Comissão de Divisão Jurídica e Administrativa (CDJA) responsável pela análise e avaliação dos projetos pró-emancipação de distritos no período de 1946-1964. Já, no período pós -1988 a análise de projetos, que visava à criação de municípios, passou a ser responsabilidade da Comissão de Assuntos Municipais.

Analisou-se, portanto, os Projetos de Resolução sobre as emancipações ocorridas na Região de Sorocaba no período populista e no período contemporâneo. Além desse procedimento, foram realizadas entrevistas com as pessoas que

participaram e conheceram o processo de emancipação em cada município estudado; bem como o levantamento da bibliografia local e regional sobre a temática.<sup>5</sup>

Logo, para a explicação do processo de criação dos municípios na Região Administrativa de Sorocaba, em dois momentos históricos, buscou-se, por meio da verificação dos atores, das estratégias e das motivações os reais indícios que levaram determinados distritos a buscarem autonomia política e administrativa.

No intuito de compreender e explicar esse fenômeno o presente trabalho está organizado por meio da seguinte estrutura:

No primeiro capítulo realizou-se uma revisão das referências sobre federalismo, federalismo brasileiro, o município no federalismo brasileiro e as discussões acerca da criação de municípios. A intenção do capítulo é mostrar como a criação de municípios está inserida numa discussão muito mais ampla no modelo de estado adotado no Brasil que é o sistema federal.

O segundo capítulo aborda o processo de expansão municipal no Estado de São Paulo e a expansão do número de municípios na Região Administrativa de Sorocaba.

O terceiro capítulo mostra os casos de emancipação estudados no período 1946-1964. O quarto capítulo mostra as emancipações estudadas no período 1988-1996.

E o quinto capítulo busca fazer uma análise comparando os dois períodos buscando estabelecer as diferenças e similaridades de cada período, bem como as causas e tipologias gerais do processo.

---

<sup>5</sup> As entrevistas foram as estratégias mais complicadas deste trabalho, pois houve dificuldade em conseguir pessoas que participaram das emancipações do período pré-1964. Mas, nos dois períodos entrevistou-se, no mínimo, cinco pessoas de cada distrito e de cada setor envolvido. Nos dois momentos as respostas sobre as estratégias e motivações foram muito parecidas entre os entrevistados e por isso citou-se apenas um ou dois entrevistados como forma de ilustrar e representar os discursos e justificativas verificados em campo.

## **CAPÍTULO 01 - O município no federalismo brasileiro**

### **1.1. Teorias do Federalismo**

O *Federalista*, coleção de ensaios escritos por Alexander Hamilton, James Madison e John Jay, apareceu no Séc. XVIII erigindo os principais alicerces teóricos do federalismo. Ensaios institucionalizados, em grande parte pela Constituição Norte Americana de 1787.

A organização federal é considerada, pela maioria dos especialistas, um sistema que responde aos problemas envolvidos na formação de um estado nacional em determinado contexto (contexto de heterogeneidade territoriais), como no caso norte-americano; ou promove a acomodação dos interesses regionais dentro de um estado nacional já consolidado, como no caso brasileiro.

O clássico de Tocqueville sobre a democracia norte-americana concebe o sistema federativo como algo novo na história política mundial.

Essa constituição, que a primeira vista somos tentados a confundir com as constituições federais que a precederam, apóia-se na realidade em uma teoria inteiramente nova e que deve marcar como que uma grande descoberta da ciência política dos nossos dias. (TOCQUEVILLE, 1971:122)

Na definição clássica de federalismo, a organização territorial designada como federação, consistiu em instituir um sistema de dupla soberania política, com a distribuição do poder entre duas esferas territoriais: o governo central (União) e as unidades constituintes (estados). Uma das características deste sistema é que essa engenharia institucional não só promoveu a divisão do poder, como garantiu a

autonomia das duas esferas federais por meio de um mecanismo de *checks and balances*, no qual as instituições políticas se limitavam uma as outras, propiciando o equilíbrio federativo. (SOARES, 1998).

Conforme Soares (1998) as principais características do modelo clássico de federalismo foram e ainda são:

- 1) Divisão territorial do Estado em várias subunidades;
- 2) Sistema bicameral: representação das subunidades federadas junto ao governo federal através de uma segunda Câmara Legislativa (Senado);
- 3) Poder Executivo, Legislativo e Judiciário presente nos dois níveis federais;
- 4) Existência de uma corte Suprema de Justiça responsável pela regulação dos conflitos federativos: cuja função primordial é garantir a ordem federal;
- 5) Definição das competências (administrativas e fiscais) e jurisdições das esferas federativas, com cada nível de governo apresentando ao menos uma área de ação em que é autônomo;
- 6) Autonomia de cada ente federativo para constituir seus governos;

Costa (2005) mostra que o conceito de federalismo possui dois significados distintos. Para o autor, podemos utilizar a palavra para designar uma ideologia política ou para designar um arranjo institucional. Segundo o autor, existem dois tipos de ideologia federalista: aquela criada pelos “pais fundadores” norte-americanos, na qual o federalismo representa uma forma de organização política que centraliza, em parte, o poder num Estado, constituído pela união de unidades políticas preexistentes, que não aceitam ser dissolvidas num estado unitário; e a segunda ideologia, hoje predominante, que concebe o federalismo como uma forma de descentralizar o poder em Estados centralizados (unitários), como a Alemanha, a Argentina e o Brasil. Entretanto, no que

concerne aos arranjos institucionais afirma-se que são o conjunto de leis, normas e práticas que definem como um Estado Federal é concretamente governado. As constituições, a legislação ordinária, a estrutura partidária, o sistema tributário e outras instituições políticas e administrativas de um determinado país possibilitam entender o arranjo federativo.

Atualmente, o federalismo se expandiu e há vários Estados Nacionais designados pela Ciência Política como sendo organizados na forma federativa. São eles: Estados Unidos, Canadá, Austrália, Áustria, Suíça, Alemanha, Argentina, Brasil, México, Venezuela, Iugoslávia, Bósnia, Rússia, Índia, Nigéria, Paquistão e Malásia.

As bases teóricas que têm servido para a análise do federalismo no Brasil, no âmbito da Ciência Política, eram inicialmente centradas na visão metodológica da pesquisa comparada dos anos 1960/70 (Riker, Wheare, Duchacek), com um perfil, nos termos de ARRETCHE (2001), “USA centrado”.

Esta visão considerava que o Estado Federativo moderno tinha sido uma invenção norte-americana, que seria a referência fundamental para a análise das federações posteriores a ela.

Nos anos 1980/90, a abordagem de federalismo, que gradualmente se tornou hegemônica, tendeu a se encontrar na ciência política e nas ciências econômicas a partir da generalização do uso do individualismo metodológico e das análises centradas nos processos decisórios. Com esse novo substrato, a Ciência Política foi capaz de

questionar a perspectiva anterior, mas não de construir um corpo teórico abrangente o suficiente para fundamentar as análises das diversas federações<sup>6</sup>.

Na Ciência Econômica, no campo neoclássico (Federalismo Fiscal, Escolha Pública e Institucionalismo), conforme retrata amplo apanhado de AGUIRRE; MORAES (1997, 129/30), os avanços não garantiram um corpo teórico suficiente para a análise da federação brasileira, concluindo-se que “nenhuma delas é autônoma para gerar o conhecimento requerido”<sup>7</sup>.

Nesse sentido, Affonso (2003)<sup>8</sup> realizou um amplo balanço sobre o *mainstream theory* do federalismo fiscal e das finanças públicas, o que nos último anos tem desempenhado uma grande influência nas análises sobre o federalismo.

Para Affonso (2003: 4), não é difícil observar que o federalismo, enquanto processo, e as federações, enquanto estruturas políticas estatais, comportam uma variedade de conteúdos e fenômenos sociais e políticos de amplo espectro. Dessa

---

<sup>6</sup> Como autores que representam a reação a Riker, Arretche (2001) cita os norte-americanos Duchacek e Preston King, mais recentemente Stepan. Ela evidencia que há um deslocamento da agenda de pesquisa, que passa a privilegiar praticamente um aspecto da questão: os impactos das instituições federalistas nos processos decisórios do governo central, numa visão que, conforme Vargas (2004) tende muito mais a ver o federalismo como um entrave às possíveis reformas propostas por aquele, reduzindo o seu tratamento ao aspecto da formulação e aprovação de reformas do executivo federal no âmbito de legislativo. A autora destaca que, mesmo sob o prisma estritamente institucional, vertente prevalecente no debate atual, há um conjunto amplo de instituições políticas participantes da barganha federativa que tem sido pouco consideradas (a burocracia federal, o judiciário e os executivos estaduais, dentre outras).

<sup>7</sup> Distintamente do caminho percorrido por essa tese, estes autores perseguem como base para o tratamento do federalismo no Brasil a compatibilização de uma análise histórica das instituições com a visão neoclássica, especialmente o foco na escolha coletiva e no uso do individualismo metodológico associado à idéia de busca de arranjos eficientes para se alcançar uma situação de ótimo paretiano.

<sup>8</sup> C.f. AFFONSO, Rui de Brito Álvares. **O Federalismo e as teorias hegemônicas da Economia do Setor Público na segunda metade do Século XX**: um balanço crítico. 2003. Tese de Doutorado. Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, UNICAMP.

forma, o federalismo deve ser compreendido mais como uma ferramenta (*techne*) do que um fim em si mesmo (*telos*).

Segundo o autor, o federalismo não é um tema congruente com os pressupostos da *mainstream theory*, mas esta passa a absorvê-lo crescentemente, desfigurando-o em seus traços fundamentais.

A hegemonia da teoria neoclássica, transmutada na *public choice* e, mais recentemente, na *new institutional economics*, dá-se não apenas no terreno da economia, mas também nos organismos multilaterais como o Bird, o BID, o FMI, a OCDE, “imantando” também, concepções de instituições outrora infensas à teoria econômica dominante, como a Cepal.

Sua influência estende-se a vários processos concretos de descentralização e federalização na América Latina e nos chamados países “em transição” (para a economia de mercado), bem como em alguns países desenvolvidos.

Conforme Affonso (2003), até o começo dos anos 70 era possível qualificar como “teoria hegemônica”, no âmbito do federalismo, a chamada teoria das finanças públicas neoclássicas. De fato, a partir do final da Segunda Guerra Mundial, inúmeros trabalhos foram desenvolvidos no campo do “federalismo fiscal”, os quais consistiram na aplicação da *welfare economics* aos contextos de estruturas estatais em vários níveis de governo.

Com raízes que remontam aos anos 50 e provenientes de diferentes campos de conhecimento, a teoria da “escolha pública” e, mais adiante, o neoinstitucionalismo ganham lugar na ortodoxia acadêmica e se enraízam como pensamento dominante por meio das grandes instituições de financiamento e cooperação técnica.

Diz Affonso (2003:7) que “um conceito-chave nessa nova *mainstream* é o de ‘descentralização’. O federalismo aparece, sob vários aspectos, associado a esse conceito”.

Nas décadas de 1980/90 surge uma revisão teórica, da *welfare economics*, o neoinstitucionalismo e a “nova economia política positiva” trazem, estampado em suas denominações, a tentativa de reconciliar a teoria econômica neoclássica com as demais ciências sociais, subordinando-as aos seus axiomas.

Essas teorias, ao contrário do que alguns autores supõem, não parecem, em nenhuma hipótese, constituir base analítica adequada à estruturação de uma teoria do fenômeno do Estado Federal e do federalismo.

“Na verdade, em vários aspectos, os desdobramentos recentes da *mainstream* parecem caminhar em direção oposta. Ao generalizarem as hipóteses de comportamento maximizador dos agentes econômicos para a esfera pública, as teorias hegemônicas da economia do setor público, não conseguem (re)construir, teoricamente, os sujeitos coletivos o que o federalismo pressupõem”. (AFFONSO, 2003:09).

O autor afirma que a teoria *mainstream* acaba enveredando por inúmeros becos sem saída, os quais contrapõem racionalidade individual, democracia e eficiência. Ou seja, da extensão das regras de racionalidade maximizadora à lógica de operação do Estado resulta a virtual impossibilidade de uma ação coletiva cooperativa e eficiente.

“A teoria hegemônica acaba, assim, por reintroduzir um Estado exogenamente definido como capaz de instituir ‘mercados livres’ e ‘regulação’ (como o fazem a *new institutional economics* e a *new political economics*)”. (AFFONSO, 2003:191)

Há uma evidente limitação do individualismo metodológico na explicação do fenômeno do federalismo, pois, conforme Affonso(2003), a *mainstream theory* não capta as dimensões centrais da problemática do federalismo, uma vez que este

constitui, por excelência, um fenômeno atinente à dinâmica de “sujeitos coletivos” e não ao mero somatório de preferências de indivíduos isolados.

Mesmo quando evitamos a formulação extremada da Federação como “uma criatura dos Estados”, como postula, dentre outros, Kelsen (1992) e mesmo assumindo a posição oposta, vale dizer que a Federação é resultado da pactuação de “indivíduos”, “do povo”, é inescapável que a pactuação federativa é mediada por identidades coletivas, as quais se expressam através da territorialidade. Ao mesmo tempo, a assunção pelas teorias hegemônicas de uma racionalidade unidimensional e de uma motivação individual univocamente orientada (a racionalidade maximizadora) colide frontalmente com a multiplicidade de motivações e interesses cuja conciliação constitui, precisamente, a razão de ser do federalismo.

Theret (1995, p. 39) apud Affonso(2003:198) argumenta que:

A abordagem econômica normativa é particularmente inadaptada para tratar do federalismo, na medida em que este é um princípio de alocação (distribuição) de poder político que precisamente nega os pressupostos monistas e individualistas da teoria padrão. O federalismo destina-se a atender, de forma unitária, a diversidade das identidades individuais e coletivas e a pluralidade das racionalidades, mas sem desconsiderar suas diferenciações.

O traço comum às teorias hegemônicas é o de procurar estabelecer uma correspondência entre a estrutura de competências e a obtenção da máxima eficiência nas funções alocativa, distributiva e de estabilização.

As diferenças entre a *welfare economics*, a *public choice* e a *new institutional economics* referem-se à conclusão de qual estrutura de competências seria mais adequada a esses objetivos: mais centralizada (*welfare economics*), extremamente descentralizada (*public choice*) ou uma “centralização normativa” (*new institutional economics*). Dessa forma, as prescrições normativas da mainstream estão referidas à

obtenção de uma “eficiência abstrata”, uma vez que não levam em conta os determinantes históricos concretos da constituição e da preservação dos diferentes Estados Federais. Nessa trajetória teórica, o federalismo, enquanto pactuação coletiva, política e territorializada encontra pouco espaço para se desenvolver. Talvez o federalismo explicita as limitações teóricas da teoria hegemônica de maneira tão evidente, pois se trata de uma teorização que versa sobre o tema da pactuação e da resolução de conflitos, precisamente, os eixos sobre os quais a *mainstream* tem se desdobrado nos últimos 50 anos, procurando manter a qualquer custo a cidadela do individualismo metodológico.

Conforme Affonso (2003), de uma apologia irrestrita da ação racional egoísta resultante em termos de eficiência e cooperação, a *mainstream* depara-se com inúmeros obstáculos teóricos e históricos, vários deles já existentes, mas que emergem em meio às crises capitalistas; primeiro a econômica, depois a institucional e a civilizatória. Percebe-se a incapacidade dessas teorias de apreender tais fenômenos, ao reduzi-los a uma dimensão meramente mercantil e individualista.

Para o autor, além das limitações anteriormente apontadas, o individualismo metodológico que caracteriza as teorias hegemônicas da economia do setor público oblitera a sua compreensão de um fenômeno como o federalismo, caracterizado, por barganhas territorializadas de sujeitos coletivos.

Entende-se que o Federalismo não pode ser reduzido a descrição de tecnicidades jurídicas ou mesmo administrativas, bem como simples distribuição de funções fiscais, típicas das federações mais clássicas, muito menos a sua

institucionalidade política ou a estratégias de ação política voltadas para promover a cooperação entre os envolvidos na prática federal (grupos de interesse econômicos, societais e políticos, entes governamentais)<sup>9</sup>. Apesar de envolver uma dimensão instrumental e de mecanismo, o Federalismo não é suficiente nem genericamente caracterizado a partir dos mesmos, posto que é sua abrangência o que lhe dá riqueza e permite a sua compreensão nas suas manifestações específicas.

Para Vargas (2004), o fato do Federalismo envolver múltiplas áreas de conhecimento não implica, todavia, que seja irrelevante o campo do qual se parte para defini-lo. Sendo um fenômeno do campo dos valores, assume primariamente uma natureza política, posto que pode haver federalismo concretamente por meio de práticas e mecanismos institucionais federalistas sem que haja uma federação<sup>10</sup>.

Nesse âmbito de valores, o federalismo tende a estar revestido por aspectos ideológicos com conteúdos típicos de dadas realidades sendo, muitas vezes confundido com a democracia liberal, a noção de liberdade<sup>11</sup>, de autonomia, de preservação da diversidade (no âmbito de uma união maior), de concorrência entre os entes governamentais, de promoção do interesse comum, de convivência pacífica de diferentes identidades culturais, com a descentralização ou mesmo a própria não centralização.

---

<sup>9</sup> GAGNON (1993), numa linha institucionalista, conceitua o federalismo como a estratégia, o mecanismo voltado para o estabelecimento de instituições capazes de promover a cooperação e administrar os conflitos.

<sup>10</sup> KING destaca que é possível ter federalismo sem federação, mas não o contrário. A ocorrência do federalismo, todavia, manifesta nas práticas federalistas, requeria uma institucionalidade federativa para sua maior consequência.

<sup>11</sup> RIKER (1987) vê o Federalismo como um fenômeno essencialmente político, distinto e independente das idéias de liberdade, democracia ou interesse comum.

Conforme BOTHE (1995), o federalismo não possui nenhum atributo a priori, posto que envolve um componente de valor, cuja importância varia de federação para federação. O Federalismo, portanto, pode ser associado a um fenômeno no plano das idéias, encontráveis ou não na prática, com conteúdos diversos: democrático/autoritários, liberais/socialistas, centralizados/descentralizados.

Considera-se que o Federalismo é um fenômeno essencialmente político, caracterizado pela predisposição para estabelecer pactos políticos territorializados. Envolve o compromisso reiterado das partes de peso, participantes no pacto de poder com práticas e processos políticos capazes de dar seqüência a uma concepção regionalizada de poder e a uma institucionalidade federativa, podendo envolver, em algum momento, o estabelecimento formal de uma Federação bem como a sua sustentação política.

Conforme Abrucio (1998), citando King (1982); Smith (1985) e Gagnon (1993) “o federalismo é uma das soluções mais bem sucedidas para equacionar democraticamente o conflito entre os níveis de governo em países onde a existência de diversidade regional e/ou étnica soma-se ao desejo de autogoverno por parte das unidades subnacionais”.

A base para o conceito construído é encontrada em Riker e Elazar. Esse evidencia a natureza primária da política do fenômeno, a qual não se confunde com os valores específicos que movem os atores políticos a encetar práticas federativas. Destaca a idéia de barganha política como elemento fundamental para identificar o federalismo, na forma de pactos sucessivos. A barganha federativa tem uma dimensão territorial, que se expressa politicamente, sendo um aspecto imprescindível para

compreender o fenômeno, com a virtude de comportar conteúdos sociais diversificados, peculiares a cada país e a cada momento histórico. Destaca também a dimensão jurídica da barganha federal, a qual, nos casos clássicos, seria estabelecida na constituição e empreendida pelos partidos políticos e atores que são considerados como essenciais. Uma constituição federativa teria como particularidade o estabelecimento de, no mínimo, dois níveis de governo, regulando o mesmo território e cidadãos, sendo que cada nível deveria ter ao menos uma área de ação autônoma.

A segunda natureza política do fenômeno é definida por Elazar, o qual fundamenta um conceito mais abrangente de federalismo, orientado predominantemente pela idéia de coordenação e negociação política como elementos básicos para viabilizar a sustentação temporal dos processos federais.

O termo federal deriva do latim, "*Foedus*", que significa acordo, pacto. A defesa de uma concepção mais aberta, típica desse autor, adviria do fato do Federalismo estar, como dito, afeito a valores, podendo ser interpretado de várias formas e sob diferentes circunstâncias. Retira-se também deste autor a noção de Federalismo como sendo a coexistência da diversidade (na forma de regras auto-impostas) e unidade (na forma de regras comuns), bem como a necessidade de se distinguir estruturas/institucionalidades federativas e processos políticos federativos (ELAZAR, 1987).

Para Elazar (1987:5),

em essência um arranjo federal é uma parceria, estabelecida e regulada por um pacto, cujas conexões internas refletem um tipo especial de divisão de poder entre os parceiros, baseados no reconhecimento mútuo da integridade de cada um e no esforço de favorecer uma unidade especial entre eles.

Essa definição proporciona um ponto de apoio para uma visão dinâmica de federalismo que incorpora essencialmente sua dimensão política, mas de uma maneira que vai além das institucionalidades políticas (a distribuição do poder garantida pela constituição, os partidos políticos, por exemplo). Os processos federativos envolveriam a cooperação e a negociação ao longo do tempo e teriam bases predominantemente territorializadas.

Já Riker é o ponto de partida para qualquer análise acerca do momento fundante de federações por dar base para perspectivas que contemplem o aspecto da relação política embutida nessas formas de governo.

Deste autor destaca-se a noção de que federar é uma estratégia empreendida por razões políticas e pragmáticas, movida por interesses materiais concretos, os quais predispoem os participantes, do pacto político, a barganhar. Tal barganha fundante é peculiar à dada federação, sendo seu conteúdo definido pela distribuição do poder político entre grupos sociais e econômicos, traduzida em parte pela distribuição de poder entre as unidades federadas e no âmbito da institucionalidade federativa (poderes existentes, partidos políticos, instituições políticas, regras de votação, etc).

Contudo, onde o processo envolveu agregação de unidades que abriram mão de soberania para estabelecer um governo federal, a ênfase tem sido especificar um conjunto limitado de poderes federais concorrentes e exclusivos, deixando os poderes residuais com as unidades constituintes (exemplos clássicos: EUA, Suíça, Austrália, Áustria, Alemanha). O oposto ocorreu no caso de Estados que eram unitários e efetuaram processos de devolução, os quais especificaram os poderes das unidades constituintes deixando o poder residual para o governo federal (Bélgica e Espanha). A

situação intermediária envolveria a combinação de processos de agregação e devolução, com tendência a especificar os poderes exclusivamente federais, exclusivamente provinciais e os poderes concorrentes, delegando os poderes residuais ao governo federal (exemplos: a Índia, a Malásia<sup>12</sup> e o Canadá).

O federalismo no século XX apresentou duas formas de configuração. A primeira dela diz respeito ao modelo dual no qual se organizou a nação estadunidense que é fortemente ancorado na autonomia e na força política das unidades federadas. Nesse modelo de federação a regra é a competição entre os entes federados e o poder central possui pouca força de intervenção nos entes subnacionais, salvo em algumas exceções<sup>13</sup>.

O segundo modelo de federação foi aquele que a Alemanha vivenciou no pós-guerra. Como maneira de promover o desenvolvimento daquela nação europeia criou-se lá o federalismo cooperativo. Os alemães teceram um federalismo inteiramente original, baseado na cooperação e no princípio de subsidiariedade, isto é, baseado nos princípios de integração e interpenetração visando combater as disparidades internas e objetivando o combate dos desequilíbrios políticos, sociais e econômicos do país.

Já o federalismo brasileiro, que conforme alguns estudiosos tem raízes na independência do Brasil, é marcado por uma característica no qual Souza (1998:587) salienta:

A experiência brasileira corrobora visão de que o federalismo como mecanismo de divisão territorial de poder é uma forma de acomodar conflitos em vez de promover harmonia. [...] O federalismo é mais uma ideologia, que se baseia

---

<sup>12</sup> Conforme o autor, a Malásia inicialmente assim fazia, delegando posteriormente o poder residual aos estados (WATTS, p. 36).

<sup>13</sup> Refere-se as intervenções da União por meio do *New Deal* promovido nos anos de 1930 e nas recentes medidas antiterror tomadas a partir dos atentados de 11 de setembro de 2001 na Administração George W. Bush.

mais em valores e interesses, do que apenas num compromisso baseado em arranjos jurídicos e territoriais”.

## 1.2 – O federalismo Brasileiro

Encaixada no âmbito das federações assimétricas, a federação brasileira apresenta acentuadas assimetrias horizontais e um forte tom regionalista, tal como aquelas do seu tipo. As assimetrias politizadas de forma territorializada, especialmente as assimetrias na distribuição horizontal de poder, são o principal elemento transformador desta federação.

A implantação de um sistema político que garantisse autonomia política às unidades subnacionais remete à Independência do Brasil e ao período Imperial.

Desde o momento inicial da nação, nutre-se o grande debate nacional em torno do binômio centralização-federação.

Desde a instalação da Assembléia Constituinte de 1823 é recorrente o apelo à federação, nem sempre articulado com uma proposta republicana, haja vista, o esforço da maioria do Senado e da maioria da Câmara dos Deputados em 1832 para fazer cair o parágrafo do projeto da Câmara em que se diz: “O Governo do Império do Brasil será uma Monarquia Federativa”. (RESENDE, 1990:28)

No Primeiro Reinado e na Regência, o Partido Liberal tinha na federação a linha de força de seu programa. A Confederação do Equador, violentamente reprimida, inspirava-se no manifesto de Paes de Andrade: “Cada estado terá seu respectivo centro, e cada um desses centros, formando um anel da grande cadeia, nos tornará invencíveis”.

Após a abdicação de D. Pedro I, a perspectiva da descentralização política reuniu adeptos da Sociedade Federal na qual se assentava uma minoria a favor da República. O Ato Adicional de 1834, modificando a Constituição de 1824, estava marcado pelo caráter negociado da descentralização, que ficava restrita à instauração de Assembléias Legislativas Provinciais. O Ato não estabelecia a federação, mas um regime que participava de ambos os sistemas, centralizador e descentralizador. Pode-se dizer que este Ato continha o embrião da federação.

Conforme Bovo (1999), é possível expor a formação da Federação brasileira da seguinte maneira:

1) 1889/1930 (Primeira República) marcado pela existência de um federalismo oligárquico, com forte autonomia e poder dos Estados;

2) 1930/1945, no qual ocorreu a centralização do poder na esfera do executivo, mas, simultaneamente, as oligarquias estaduais preservaram o seu poder econômico;

3) 1945/1960, caracterizado pela realização de quatro eleições presidenciais, fato raro na história republicana do país em um período de 20 anos. Foi um marco do amadurecimento do Federalismo no Brasil, especialmente no governo Kubitschek;

4) 1961-1964, período caracterizado pela elevada instabilidade política que impediu qualquer avanço da ordem federativa;

5) 1964/1974, período marcado pela forte centralização das decisões na esfera da União, o que retardou o aperfeiçoamento do federalismo descentralizado;

6) 1974/1989, marca a transição para a abertura do regime político e o início do processo de redemocratização do país; colocando na ordem do dia questões como a reorganização da Federação e a reconstrução do Estado.

A formação do Federalismo no Brasil remete à “República da Espada”, momento de consolidação e auto-afirmação Republicana. Esse momento é marcado pela República oligárquica, ou seja, uma República influenciada pelas oligarquias rurais, pela política dos governadores, pelo coronelismo e pelo voto de cabresto.

Conforme Abrucio (1998) e Souza (2000), a implantação do federalismo na República Velha foi acompanhado de grandes distorções do ideal federativo. Para Souza (idem), o federalismo aqui implantado, foi um federalismo “isolado”.

Além de hierárquica, Souza (idem) define a Federação daquele momento como “isolada” no sentido de que havia poucos canais de comunicação e ligação entre os níveis de governo. A federação nasceu sob a égide da desigualdade.

O federalismo que aqui surgiu tinha como objetivo atender as demandas por autonomia e descentralização das oligarquias rurais que estavam descontentes com o centralismo imperial e a sua base de sustentação política.

“Somente com a primeira Constituição Republicana de 1891, definidora da nova Ordem Republicana, foi adotada a estrutura federativa, rompendo-se com a tradição do unitarismo imperial. Embora o principal idealizador da implantação da estrutura federativa, Rui Barbosa, tivesse em mente o modelo americano, as origens e a forma assumida pelo federalismo brasileiro foram bem distintas. Ao contrário da experiência americana, em que havia unidades territoriais autônomas antes do surgimento da União, no Brasil, como notara Rui Barbosa, “tivemos União antes de ter Estados, tivemos o todo antes das partes”. E mais: o federalismo brasileiro nasceu, em grande medida, do descontentamento ante o centralismo imperial, ou seja, em prol da descentralização, o que deu um sentido especial a palavra federalismo para o vocabulário político brasileiro, que persiste até hoje. (ABRUCIO, 1998:32)

Muitos autores brasileiros dizem que em relação ao federalismo estadunidense, que se constituiu no sentido de cooperação e defesa comum, o federalismo brasileiro se formou ligado ao apego de autonomia. Conforme TORRES (1961: 153):

“Federalismo entre nós quer dizer apego ao espírito de autonomia; nos Estados Unidos, associação de estados para defesa comum”.

O federalismo implantado no Brasil era claramente hierárquico. No aspecto fiscal, ficou evidente esse caráter da Federação Brasileira com a preponderância dos Estados de Minas Gerais e de São Paulo. Mas era na questão da autonomia política que todas as províncias, sem exceção, se uniram em prol do projeto federalista, porque só neste aspecto poderia haver uma equalização dos benefícios a todas as unidades da federação.

Em suma, diz Abrucio (1998: 34-5), “a federação brasileira tem em sua origem dois parâmetros básicos: uma hierarquia de importância dos Estados dentro da federação, que determinará o predomínio de São Paulo e Minas Gerais no plano nacional; e a garantia de que no âmbito interno dos estados a elite local comandará por si só o processo político, determinando autonomamente as regras do jogo eleitoral, sem a ameaça das “derrubadas” impostas pelo governo imperial. A partir deste momento histórico, as máquinas políticas estaduais serão peças fundamentais no tabuleiro político do país.”

Abrucio (1998:40) “conclui que na primeira República o federalismo no Brasil surgiu dissociado da República. O federalismo da primeira República foi o reino das oligarquias, do patrimonialismo e da ausência do povo no cenário político. Ou seja, anti-republicano por excelência”.

Não se pode deixar de citar outro aspecto fundamental da consolidação do federalismo no Brasil a República Velha. Percebe-se que o federalismo aconteceu como um mecanismo que atendeu aos interesses das oligarquias estaduais por maior autonomia. Todavia, esta independência adquirida pelo poder estadual, traduzida na eleição do governador, foi a atual base do federalismo brasileiro. Por trás deste poder da esfera estadual estava o controle sobre os votos, adquiridos através de um compromisso com o poder local, ou melhor, com os chefes políticos locais, os coronéis. Se no plano nacional vigorava o pacto da política dos governadores, no nível estadual imperava o compromisso entre o poder público estadual e os coronéis. Nos dois tipos de relacionamento o elo mais forte era o governador.

O governador era aquele que detinha o poder dentro do pacto federativo brasileiro. Ele exercia o poder na esfera da União e sua sustentação vinha basicamente do apoio dos poderes locais, que constituíam a unidade mais frágil da federação onde o governador desenvolvia todo o seu poder e influência.

Conforme Abrucio (1998:38), “o controle político que o governador exercia sobre o poder local acontecia por três razões: primeiro porque o poder federal ainda era muito frágil, pouco competia com os estados no processo de conquista de apoio dos chefes políticos locais. Segundo, a base legal da República Velha dava pouca autonomia política e financeira para os municípios, o que redundava em dependência política e econômica do poder local para com o governador”.

O coronelismo foi uma fase que marcou o poder local no Brasil durante toda a história republicana. O município era a instância mais frágil do pacto federativo e, portanto, sujeita a dependência do governador.

Descrevendo o coronelismo, Leal (1997:64) o define como “um sistema de reciprocidade em que, de um lado, os chefes municipais e os coronéis conduzem os magotes de eleitores como quem toca tropa de burros; de outro lado, a situação política dominante no Estado, que dispõe do erário, dos empregos, dos favores e da força policial, que possui, em suma, o cofre das graças e o poder das desgraças”.

O coronelismo que até os dias de hoje deixa resquícios em nosso sistema político foi definido por Leal (1997) como resultado da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada. É uma manifestação de poder privado que tem conseguido coexistir com um regime político de extensa base representativa. O coronelismo é basicamente um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terra.

Para alguns autores o coronelismo se extinguiu. Queirós (1985) mostra que o sistema coronelista entrou em declínio ainda na República Velha com a urbanização, o crescimento demográfico, a industrialização, a criação da polícia estadual e do cargo de prefeito. Vale ressaltar que o fim do coronelismo aconteceu nas regiões mais ricas e industrializadas e que o desaparecimento do coronelismo não se apresentou, pois, apenas progressivo, como também irregular.<sup>14</sup>

Com a decadência da oligarquia rural, com o aumento do processo de industrialização e da organização da classe média, novos atores iriam disputar o poder político no Brasil e contestar a base oligárquica da política dos governadores que se

---

<sup>14</sup> Maria Isaura Pereira de Queiroz, O Coronelismo numa interpretação sociológica, *História Geral da Civilização Brasileira*. Vol. III O Brasil Republicano 1. Estrutura e Poder e Economia (1889-1930). Difel, 1985.

fundamentava no coronelismo, na corrupção, no voto de cabresto e na forte influência de São Paulo e Minas no exercício do poder central. O sistema político da República Velha, que era baseado em expressões muito conhecidas como aquela que dizia: “aos amigos tudo e aos inimigos a lei com todos os seus rigores”, começa a ser contestado pela nova estrutura social que se formava no país. Nesse contexto, surge a Revolução de Trinta que rompeu com vários elementos da República Velha.

A Revolução de 30 deu início a uma nova fase do federalismo brasileiro, com um perfil mais centralizador em que Vargas reacomodou as elites regionais num esquema de poder em que haveria outros personagens envolvidos, particularmente os “tenentes”.

Conforme Souza (2000), o Brasil, em 1930, inicia a construção da sociedade urbano-industrial, na qual o Estado foi o ator central. Em 1934 é promulgada a nova Constituição. Os governos subnacionais perderam parte de seu poder financeiro.

Camargo (2000) afirma que a âncora dessa transição foi a reformulação do acordo oligárquico, vigente na República Velha, que teve como principais atores e protagonistas as novas oligarquias dos estados, mais abertas que as antecessoras. Esse foi o pacto político construído por Vargas nos anos que precederam a implantação do Estado Novo (1937). Ao se abordar a questão do federalismo no Estado Novo percebe-se que essa é uma discussão controversa para os analistas.

Abrucio (1998:44) afirma que,

No Estado Novo foi abolido completamente o federalismo. Em nenhum outro momento do século XX a estrutura de governo tornou-se tão unitária como no Estado Novo. A Constituição, por exemplo, aboliu a expressão Estados Unidos do Brasil, e no seu primeiro artigo simplesmente disse: “o Brasil é uma República”.

Porém, para Camargo (2001), do Estado Novo resultou uma federação acorrentada que, na prática, funcionou como instrumento institucional de acomodação

na passagem do Velho Regionalismo para o Novo Regionalismo domesticado; e como amortecedor da transição do Brasil arcaico para o Brasil moderno. A linha de continuidade entre esses dois pólos não foi construída pelos partidos políticos, nem pelas instituições democráticas, através do voto. Quem garantiu tal continuidade foi o federalismo, que passou rapidamente da cumplicidade com a hegemonia oligárquica para a intimidade com o autoritarismo centralista.

Para Souza (1976:41):

“O Estado Novo foi de crescente centralização burocrático-administrativa em que também foi criado o sistema de interventorias, em que a carreira política dos interventores dependia diretamente da indicação do Executivo Federal, tornando possível ao governo central controlar a administração estadual e restringir a ampla autonomia da ‘política dos governadores’, por outro lado, não é menos verdadeiro que os novos chefes políticos provinham socialmente, na sua maioria do próprio setor agrário, identificando-se em boa medida com sua cultura e seus interesses políticos. Visto que o governo Vargas não introduziu no campo transformações econômicas de monta, manteve-se a federalização política da autoridade baseada na máquina coronelista.”

Já, Celina Souza (2000) mostrou que essa Constituição foi, ao mesmo tempo, centralizadora do governo federal e localista, porque transferiu vários impostos estaduais para os municípios e fez com que os estados passassem a transferir parte de seus impostos para os governos locais

O mecanismo de partilha dos impostos das unidades maiores da federação para as menores foi a primeira tentativa de enfrentar a questão do desequilíbrio fiscal entre níveis de governo. Os efeitos dessas medidas foram limitados devido ao aumento desproporcional das competências federais, à inflação e ao não pagamento de cotas federais às esferas estaduais, o que impediu que as medidas tomadas tivessem pouco efeito. O que realmente se verificou nesse momento foi o aumento no número de municípios.

Com o aumento das transferências fiscais para as esferas subnacionais ocorre um aumento no número de municípios instalados no país.

O período seguinte ao Estado Novo compreende os anos de 1945-1964. Conforme Weffort (1980), este momento pode ser considerado como o início da democracia competitiva de massas no Brasil, isto é, as massas participaram do jogo político.

O federalismo da Segunda República também voltou a ser preceito político-constitucional, retornando as eleições para cargos executivos e legislativos das unidades subnacionais, até mesmo para a esfera municipal. A Constituição de 1946 inovou ao aumentar a autonomia política e financeira dos municípios, tradicionalmente tolhida pelas Cartas Constitucionais anteriores.

As relações entre as unidades da Federação se tornaram menos desequilibradas comparadas com o quadro da Primeira República. Aumentaram a multipolaridade do sistema, rompendo com a bipolaridade característica da República Velha.

O quadro federativo da Segunda República tomou, portanto, a seguinte forma: os Estados voltaram a ter autonomia, a Federação voltou a ser multipolar e o Estado Nacional se fortaleceu em termos econômicos e políticos.

Porém, a realidade coronelística, fortalecedora do Executivo, estadual frente aos chefes locais, permaneceu em boa parte do país na Segunda República, dada a continuidade da estrutura agrária arcaica em diversas regiões.

O fato é que, com o aumento de núcleos regionais de poder, na esfera das relações intergovernamentais, houve o aumento dos pedidos por recursos ao Governo Federal, sem que isso significasse um compromisso federativo lastreado em

contrapartidas dos Estados. Assim, esse tipo de relação federativa começou a atingir os alicerces do Estado desenvolvimentista.

Em 1964, houve o período autoritário. Segundo Skidmore (1988), esse período é considerado como situação autoritária, pois era mais do que um regime autoritário. Nesse momento, a federação passou por profunda transformação, o que repercutiu sobre o papel dos três níveis de governo. Os militares promulgaram uma Constituição em 1967 que promoveu uma centralização de recursos públicos e de poder político sem precedentes no Brasil. Porém, conforme Ames (1987) e Medeiros (1986), mesmo com tamanha centralização os governos subnacionais continuaram a ter papel importante na Federação; os governos subnacionais foram grandes legitimadores do regime militar e formaram as coalizões necessárias para a sua longa sobrevivência. No período militar, os recursos eram repassados por fundos de participação, e os governos subnacionais, essencialmente os municípios, tiveram uma melhora na participação dos recursos.

Para Abrucio (1998), o objetivo do governo militar era enfraquecer as unidades estaduais da função de contrapeso do Poder Central, o que, historicamente, foi a norma do federalismo brasileiro. Houve no regime militar, a intensificação das relações financeiras entre a União e o município que procurava trazer o poder local para a esfera de influência do governo federal, retirando um dos maiores poderes do governo estadual; o controle político e econômico da esfera municipal.

O regime militar pretendia romper a antiga dependência dos municípios com o governo estadual, que era um dos principais pilares do poder dos governadores. No seu lugar, procurava-se estabelecer uma dependência do poder local com o Executivo Federal. Em suma, o federalismo do regime militar foi chamado de federalismo cooperativo e teve nos arranjos administrativos a sua base de sustentação. A

cooperação entre as esferas de governo significava, na realidade, a implementação de um modelo piramidal de relacionamento federativo, em que a União subordinava os estados e os municípios ao seu comando.

“Dessa maneira, o princípio reinante não era o da cooperação, mas o da subordinação”. (ABRUCIO, 1998:71).

O regime militar, “inconscientemente”, fortaleceu o município. Ao negociar diretamente com o poder local, procurando isolar o governo estadual, o governo militar deu a essa instituição condições de sobrevivência e importância política. A maioria dos municípios continuava com eleições regulares e por meio delas surgiram movimentos e partidos de oposição que se fortaleceram em fins do regime militar.

Nesse caso, destaca-se o MDB, partido que agregou a oposição ao governo militar e que disputou regularmente as eleições nas esferas locais. Isso proporcionou o surgimento de lideranças como a de Orestes Quércia no interior do Estado de São Paulo. Conforme Melhem (1998), parte dos componentes desta liderança, não demonstravam posturas ideológicas definidas, mas, adeptos do pragmatismo político eleitoral. As esferas locais foram *locus* de aprendizado do pragmatismo político que tinha como característica a apropriação da máquina pública para o favorecimento de grupos de interesses organizados.

A partir da década de 1980 começa o período da abertura para a democratização. O marco do processo de democratização acontece com as eleições para governadores de Estado em 1982. O ideal da democratização trouxe consigo a bandeira da descentralização política, fiscal e administrativa e da “restauração” do federalismo.

As demandas postas no processo de democratização receberam tratamento especial na Constituição de 1988 e entre os grupos mais influentes na sua elaboração estavam aqueles liderados por prefeitos e governadores demandando a descentralização financeira. A Constituição de 1988, em suma, aprovou medidas que causaram o fortalecimento dos governos subnacionais, mas mantiveram a tradição de reter grande parte do monopólio legislativo na esfera federal, limitando sobretudo a capacidade das esferas subnacionais adotarem políticas próprias. (SOUZA, 2000).

Desde a Constituição de 1988, o Brasil passou a ser um dos países mais descentralizados na distribuição de recursos tributários e de poder político. (Souza 1992 e 1994). A Nova Carta definiu um novo arranjo para o país, com uma significativa transferência de funções, poder decisório e recursos do plano federal para os Estados e municípios.

Com a Nova Constituição, estados e municípios conquistaram a mais ampla autonomia política da história republicana. Somente a Constituição de 1988 atribuiu uma autonomia plena aos municípios, elevando-os de fato ao status de ente federativo.

Conforme Tomio (2000), esta situação é extremamente peculiar, não sendo identificável em outros estados federados. Na maioria das federações – ou, pelo menos, nos casos mais conhecidos – os municípios ou outros níveis de poder local são divisões administrativas das unidades federadas, que delegam, ou não, diferentes níveis de autonomia aos governos locais. A estrutura federativa brasileira, por não ter paralelo em outros países, transformou o país na única federação com três níveis políticos constitucionalmente autônomos: a União, os Estados – e Distrito Federal – e os Municípios.

Alguns autores vêm com desconfiança, esse novo status do município, pois, não acreditam que o nível local no Brasil esteja preparado para ser um espaço para o exercício real da democracia e sim, espaço de manobras e apropriação das elites políticas.

Para Camargo (2001), em contraste com as experiências alemã e norte-americana, o Brasil criou mais um ente governamental que é o município. De acordo com a autora, a invenção impulsionou positivamente a descentralização e que doutrinariamente pode ter sido um equívoco, visto que o município concorre hoje com a sociedade civil, cujas instâncias de decisão – os conselhos municipais – são ainda frágeis, demasiadamente “politizadas” e envolvidas com os interesses políticos imediatos.

Porém, autores como Souza (1998) defendem que a Nova Constituição está tornando o Brasil mais federado. Esse processo de federalização está ocorrendo graças à emergência de novos atores no cenário político e pela existência de vários centros de poder soberano que competem entre si. Por outro lado, esse federalismo tem mostrado seus limites devido às disparidades regionais e pelo enfraquecimento do governo federal.

Não há dúvida de que o município ganha destaque na Constituição que concede alguns avanços no que se refere a autonomia municipal, devido a maior equidade na distribuição de recursos tributários entre as três esferas de poder; um certo incentivo ao planejamento econômico, através da prerrogativa da elaboração da Lei Orgânica; da obrigatoriedade do Plano Diretor para municípios com população acima de 20.000 habitantes e do Orçamento Plurianual de Investimentos; além de incentivo a

descentralização de alguns serviços públicos, tais como: saúde, assistência e educação. (LEÃO, 1996).

Abrucio (1998) mostra que a Nova Carta, ao incorporar os municípios à federação, não conseguiu eliminar o poder político dos estados brasileiros, principalmente, dos economicamente mais fortes. Constituindo-se os municípios, neste caso, o elo mais frágil do pacto federativo. Os municípios brasileiros são, em geral, marcados por expressivas desigualdades econômicas, sociais, políticas e administrativas, dependentes em grande parte de lideranças regionais díspares, freqüentemente representadas pelos governadores.

Caracterizando-se como o “ponto fraco” do federalismo brasileiro, e dependente dos governadores, o município passou por um processo de expansão, graças às emancipações que se intensificaram a partir da década de 1980 e 1990.

O federalismo no Brasil, da perspectiva da representação política, conforme Stepan, surge como restritiva da *demos*. A representação desigual passa por um forte grau de distorção, sendo a alocação desproporcional das cadeiras na Câmara dos Deputados, entre regiões e estados, a mais importante. (SOUZA, 1976; BRITTO, 1965).

Para Kerbauy (2000), isso tudo acarreta dois problemas: no plano federal as distorções representativas constroem a democracia e impedem decisões políticas que atendam de forma igualitária os interesses nacionais e, no plano municipal, a natureza das elites locais, da burocracia e das dificuldades de implantação de novos arranjos institucionais impede uma participação popular mais efetiva nas decisões do governo local e mantêm e reforçam em várias situações o clientelismo.

Nesse quadro do federalismo no Brasil percebe-se que a consolidação e a constituição da federação seguiu uma trajetória moldada por pactos políticos e

territoriais constituídos ao longo da história. Nota-se que as condições garantidoras de sucesso estiveram praticamente ausentes e que hoje as que existem são, no mínimo insuficientes. Conforme Abrucio (1998:30), “a combinação entre a autonomia dos governos subnacionais e a interdependência entre os níveis de governo não tem sido alcançada. Nossa federação é marcada por uma distribuição desequilibrada de poder, cuja conseqüência mais deletéria encontra-se na perversa relação estabelecida entre os interesses regionais e o interesse nacional. Caciques regionais e presidentes imperiais talvez sejam filhos do mesmo pai: o frágil contrato federativo brasileiro”.

Mesmo com as diversas e controversas interpretações existentes sobre o federalismo brasileiro percebe-se que o federalismo se incorporou ao processo institucional do país e é parte constitutiva de seu processo de integração nacional e de sua identidade política.

Para não se estender muito sobre as características desse modelo de estado que caracteriza o estado brasileiro, apresenta-se uma síntese das suas principais características:

1 – Uma peculiaridade fundamental da federação brasileira é a forma específica de costura do pacto fundante, cuja tônica se estende, em graus variados, para os pactos seguintes. Inicialmente a participação de forças militares<sup>15</sup>, tanto no poder regionalizado de polícia, sustentando diretamente as oligarquias regionais, quanto no

---

<sup>15</sup> KUGELMAS (1986) evidencia o fato da Federação nascer por golpe militar e não ter constituído um exército nacional relevante até 1930. ELAZAR (1987. p. 172) evidencia que no Brasil pré-30 o exército era organizado em bases estaduais, constituindo uma forma de poder regionalizado equivalente aos partidos políticos em outros países. VIANNA(1999) é quem explica o papel das forças militares descentralizadas e sua articulação com a política e o poder oligárquico local, na forma dos clãs eleitorais. Esta é uma forte peculiaridade da federação brasileira, a importância das forças militares ao longo de sua evolução.

poder central (exército), denota um pacto federativo soldado muito mais por mecanismos de coerção/imposição do que por processos de negociação.

Estabelece-se uma federação oligárquica e militarizada, na qual o poder militar tem influência na distribuição vertical e horizontal de poder entre os entes federativos. A principal consequência desse caminho foi a frágil base institucional e a distorção dos mecanismos federativos ao longo do tempo (Leme, 1992), contribuindo para a baixa autonomia dos poderes judiciário e legislativo frente ao executivo<sup>16</sup>. Como formas importantes dessas distorções, referidas à dinâmica federativa, têm-se as medidas dos governos autoritários atinentes aos mecanismos de representação na Câmara<sup>17</sup>, voltadas para ampliar sua influência política; a estruturação dos mecanismos eleitorais<sup>18</sup>, orientadas para a perpetuação do poder das elites locais e estimuladoras de práticas parlamentares localistas; a relação entre o executivo e o legislativo federal<sup>19</sup>, baseada na intermediação de recursos e cargos federais.

Por fim, a expansão da influência das burocracias federais nas esferas regionais, alheias ao controle da sociedade, a partir do estabelecimento pelo executivo federal de mecanismos paralelos de atuação pública<sup>20</sup>. A distribuição vertical e horizontal do poder não se traduz de forma politicamente suficiente nas constituições, e nesta

---

<sup>16</sup> Conforme evidencia TORRES (1961), a República Velha era uma Federação com vida partidária irrelevante, estando o legislativo sob o estrito controle das oligarquias regionais. O Judiciário era descentralizado, sem ter a importância na unificação nacional típica do padrão norte-americano na questão, só sofrendo algum fortalecimento a partir de 1930, com a centralização da justiça eleitoral.

<sup>17</sup> Só a primeira constituição estabelece a plena representação na Câmara, favorecendo aos estados populosos, especialmente Minas e São Paulo, contribuindo para a prevalência política dos mesmos. Posteriormente a representação passou a preocupar os Estados de fora do pacto SP/MG. Um histórico da representação na Câmara se encontra em LEME (1992).

<sup>18</sup> Sobre a importância das regras eleitorais na configuração do parlamentar voltado para práticas localistas ver AMES (1995).

<sup>19</sup> Conforme destaca COSTA, V. (2002), que delinea o perfil de relacionamento Legislativo e Executivo no Brasil.

<sup>20</sup> ver TORRES (1961).

institucionalidade produzida, muito menos na vida partidária, apesar das mesmas cumprirem papéis no jogo de forças federativas. Inexistem mecanismos formalizados para as barganhas federativas no âmbito do congresso<sup>21</sup> ou fora dele, o que dificulta seu controle político e é funcional à apropriação privada da máquina pública.

2 – No pacto fundante<sup>22</sup>, a distribuição horizontal e vertical de poder se assentou numa distribuição assimétrica do poder econômico, militar e político de seus membros, sendo que apenas dois estados gozavam inicialmente de uma autonomia mínima para estabelecer tal pacto<sup>23</sup>. A base material inicial do pacto é a superioridade econômica, militar e política paulista, secundada por Minas Gerais. A base política, o principal ponto de convergência de interesses do conjunto de Estados, foi a possibilidade de apropriação dos governos estaduais<sup>24</sup>. A chamada autonomia política estadual era a amálgama do edifício político, cuja base local eram as práticas políticas coronelistas e a fraca mobilização social, combinação que garantia a intocabilidade da lógica política

---

<sup>21</sup> Este estado de coisas resulta em “complexos processos não institucionalizados, negociações *ad hoc*, tanto entre poderes executivos (governo federal – governos estaduais) como no âmbito legislativo federal (entre bancadas estaduais/regionais nas comissões do Congresso, tanto na Câmara quanto no Senado)”. COSTA, V. (2002,p1). O normal é a informalidade dos processos de implementação de políticas e programas

<sup>22</sup> Sobre o momento inicial de estabelecimento da ordem federativa no Brasil ver ARRETCHE (2001). Ele não coincide com a unificação territorial, que é anterior e efetuada pelo império. Sobre o pacto fundante ver KUGELMAS (1986), o qual desvenda os principais processos políticos subjacentes ao acordo entre Minas e São Paulo, chancelados pelo governo Campos Salles e destaca a importância do partido republicano paulista e posteriormente o partido republicano mineiro na soldagem dos interesses oligárquicos, bem como o papel do poder militar.

<sup>23</sup> A idéia de federalismo como autonomia estadual é originalmente paulista, pois este era de fato o único estado que detinha as condições clássicas para o exercício dessa autonomia. É neste estado em que primeiramente prospera uma ideologia regionalista, de cunho federalista, baseada essencialmente na idéia de autonomia política e fiscal, ao mesmo tempo de contemporização com a monarquia e com o escravismo. Antes de existir a federação, o partido republicano, em São Paulo, lançou em 1873 o documento “bases para a Constituição do Estado de São Paulo” (KUGELMAS, 1986). No âmbito nacional, o federalismo ganhava espaço ao propor que a questão servil e a questão de substituição do trabalho escravo fossem definida pelas unidades federadas de acordo com seus interesses, conforme destaca (COSTA, 1998, p 143).

<sup>24</sup> O ganho político concreto e imediato dos estados com o golpe republicano foi a autonomia política representada pelo controle das máquinas estaduais e pelo poder de escolha dos governadores de Estado, ponto que unificava todas as províncias (ABRUCIO, 2002, p 33). Todavia, não se pode reduzir a dimensão política do pacto federativo a esta questão, apesar de ter sido, sem dúvida, o principal chamariz político a atrair o conjunto dos estados para uma ordem federativa.

local e de seus interesses<sup>25</sup>, bem como uma baixa permeabilidade do Estado aos interesses do povo. A capacidade de alcançar um equilíbrio relativo na disputa das diferentes frações oligárquicas pelo controle dos governos estaduais definia o alcance do poder político dessas oligarquias na esfera federal<sup>26</sup>.

3 – A configuração da federação foi processual<sup>27</sup>, inserida na tendência histórica global do país de mudanças políticas pautadas na ausência de ruptura<sup>28</sup>.

Essa gradualidade foi funcional aos interesses concretos que definiram sua constituição. Verificou-se primeiro a unificação política, seguida bem depois pela unificação econômica dos mercados e posteriormente a unificação tributária e relativa unificação militar. Ao longo dessa trajetória, a distribuição de poder vertical e horizontal entre os entes federativos sofreu alterações nas suas dimensões política, econômica, fiscal e militar, envolvendo processos políticos integrativos e desintegrativos. Sua dinâmica foi dada pela politização territorializada das assimetrias horizontais, influenciadas pela cultura política autoritária. Essa cultura tem no mínimo duas faces: uma centralista, esposada pelos militares, voltada para enfraquecer o poder estadual; outra descentralista, esposada pelas oligarquias estaduais, ávida pelo controle da

---

<sup>25</sup> Apesar do governo provisório militar estabelecer, ainda que por decreto, o sufrágio da parte de todos cidadãos masculinos alfabetizados, maiores de 21 anos e a Constituição de 1891, a eleição direta do presidente por sufrágio universal, não houve avanço real em termos de cidadania, pois foi deixado as Câmaras municipais o alistamento de eleitores e a apuração dos votos, conforme Torres (1961). Tal aspecto, num contexto local de coronelismo, sustentou o pacto federativo fundante através dos partidos únicos no âmbito estadual e a alternância da Presidência da República entre Minas e São Paulo.

<sup>26</sup> Conforme Kugelmas (1986), o pacto federativo dependeu crucialmente da capacidade paulista de estabelecer sua prevalência política sobre os demais estados, e do objetivo duplo de garantir sua autonomia e ao mesmo tempo perseguir um mínimo de unidade nacional capaz de conferir respeitabilidade do país nos círculos financeiros internacionais.

<sup>27</sup> Não há neste caso um momento fundante e sim uma etapa de consolidação política iniciado com a Constituição de 1891 e finalizada com o acordo político sob Campos Salles.

<sup>28</sup> Conforme destaca LEME (1992, p27).

máquina do Estado e herdeira das instituições políticas coloniais<sup>29</sup>. A história federativa, sob o prisma dessa cultura, é um movimento pendular centralizante/descentralizante, fruto do choque das mesmas. Tem por base o conflito, cuja solução se deu ou pela via da coerção ou pela concorrência entre os desiguais. Na questão da politização territorializada das assimetrias horizontais, o movimento partiu da esfera política (questionamento da distribuição de poder político em 30) e posteriormente, após a integração econômica dos estados e seus efeitos, para a politização territorializada das assimetrias econômicas<sup>30</sup>.

A conjugação dos aspectos econômicos e políticos evidencia um perfil de federação em que o federalismo e suas práticas são pouco desenvolvidos em função, especialmente, da ausência do povo nos processos federativos. Predominam, de fato, as práticas regionalistas, as quais têm como atores principais as elites regionais<sup>31</sup>.

Além desses aspectos acima mencionados, o federalismo brasileiro enfrenta outros dilemas. Costa (2005) chama a atenção para dinâmica política da federação em que o regime republicano no Brasil combina duas características principais: a) um presidencialismo forte com um presidente eleito diretamente com milhões de votos, tendo que governar com o apoio de um poder legislativo bicameral, isto é, Câmara e Senado, compostos por uma dezena de partidos fortemente vinculados a interesses

---

<sup>29</sup> O Federalismo foi implantado sem que fossem transformadas as instituições políticas do período colonial, amplamente estudadas por Oliveira Vianna. O poder local e as câmaras municipais, típicas do período colonial, tinham um perfil oligárquico e aristocratizado, sem participação do povo. A centralização monárquica tentou controlar pela força e pelos mecanismos eleitorais tais poderes.

<sup>30</sup> O principal resultado concreto da primeira foi a mudança na forma de representação dos estados na câmara, com subrepresentação de São Paulo; da segunda, a criação de mecanismos de promoção do desenvolvimento do nordeste.

<sup>31</sup> Conforme KUGELMAS (1986) o regionalismo manifesta-se inicialmente em São Paulo, no período que antecede a constituição formal da Federação. Um outro movimento considerado de peso no âmbito nacional é o regionalismo nordestino, estudado por CASTRO (1989), que analisa o surgimento do Nordeste como uma porção regional politicamente coesa. A constituição da SUDENE é lida pela autora como o fruto de um movimento regionalista.

regionais e um poder judiciário independente e; b) um sistema federativo que reproduz a separação dos poderes nos níveis estadual e municipal, aos quais a Constituição garante, pelo menos em princípio, plena autonomia política frente à União.

Para governar, o presidente, precisa de amplas coalizões, o qual denominou-se de “presidencialismo de coalizão”. Isso afeta e muito o federalismo brasileiro. Para Costa (2005), essas coalizões dificultam a atuação dos partidos em nível nacional, como forças articuladoras de projetos políticos que ultrapassam os limites dos respectivos níveis de governo. Isso porque dificilmente um mesmo partido consegue ganhar a eleição para o executivo, fazer uma maioria no congresso e obter apoio dos governos estaduais importantes.

Outros problemas do sistema político e que afetam o funcionamento do federalismo são a super representação das regiões menos populosas na Câmara dos Deputados e a influência dos governadores na política nacional.

Conforme Costa (2003:180):

As bases políticas do federalismo são o resultado dessa combinação, às vezes complicada, de presidentes e governadores fortes, legislativos regionais fracos e um Congresso bastante fragmentado e instável no apoio aos programas de governo que implicam confrontação de interesses regionais.

O autor chama ainda atenção para aquilo que considera o maior problema político do federalismo brasileiro: a fragmentação do sistema partidário que impede a formação de coalizões reformistas consistentes e sólidas o suficiente para implementar mudanças estruturais em vários setores.

### **1.3 - O Município no Federalismo Brasileiro**

Existe na ciência política brasileira uma tradição em estudos sobre o poder local. Desde o começo do século XX alguns pensadores procuraram entender o papel do município na estrutura política do país.

Uma análise da bibliografia brasileira sobre a vida política municipal invoca dois temas marcantes, também presentes em estudos sobre a história política nacional. São eles: o tema do federalismo, nos quais estão presentes a discussão, principalmente, sobre centralização e descentralização e, o tema do poder local.

Conforme Sadek (1984), estes temas, embora distintos, são bastante interligados: a abordagem de um sugere a do outro. Pode-se distinguir, tradicionalmente, duas maneiras diferentes de tratá-los. De um lado estão aqueles que dão ênfase à necessidade de centralização do poder e vêem na autonomia municipal um risco a consolidação do Estado Nacional. De outro, há toda uma gama de interpretações, que vai desde posições “municipalistas” até diversas variantes do pensamento liberal, que enfatizam a fragilidade do poder local, sua inexpressividade em face de um Estado Patrimonial de formação secular.

A mais contundente crítica ao modelo constitucional de 1891 apoiava-se na inexistência de condições que permitissem a realização do modelo liberal. A dicotomia Brasil real-Brasil legal traduzia a disjunção entre a realidade nacional e seu arranjo institucional. O domínio de oligarquias e o império do poder privado eram a demonstração irrefutável de um poder público inoperante, incapaz de se impor. Desse

ângulo, a vida política municipal, contra-partida do federalismo republicano, era o lugar por excelência do exercício do poder privado, da manipulação discricionária, em nome de interesses particularistas ou, quando muito, regionalistas.

Oliveira Vianna, destacado intérprete desta linha de análise, observava que o resultado da implantação de instituições liberais no Brasil foi o caudilhismo local ou provincial. Conseqüentemente, subestimava-se o Estado em favor dos interesses da vida privada.

O fenômeno da privatização do poder foi extensamente discutido por Nestor Duarte. Para esse autor, estaria na colonização a origem do privatismo “hostil e refratário” ao Estado. A herança colonial, segundo acreditava, havia sobrevivido ao Império e fazia-se presente na República. A organização privada era o que havia de sólido e indestrutível. Dizia:

“a casa grande ... é o maior índice de uma organização social extra-estatal, que ignora o Estado, que dele prescinde e contra ele lutará, porque pode disputar-lhe a função de mando e disciplina.” (DUARTE,1966: 71 apud Sadek:1984. 44)

As marcas deixadas por uma sociedade moldada sem a presença do poder público refletiam-se particularmente na vida municipal republicana.

Na República Velha, o município foi objeto de manipulação ostensiva por parte das oligarquias estaduais, visto que o poder político se concentrava nas mãos dos “velhos caciques”, que dominavam, por gerações, a política estadual, a ponto de a União ser débil diante deles; assim eram débeis os municípios. Para se manterem no poder ou para continuarem a ter o poder em suas mãos, governadores ou presidentes

estaduais usavam os municípios como massa de manobra para as eleições, evidentemente manipuladas, mas que garantiam a permanência dos oligarcas e do *status quo*.

Para Duarte (1966), “falamos e aludimos a feudos municipais, expressão que bem traduz (...) o caráter e a fisionomia do município brasileiro, cujos órgãos se instituem e são exercidos pelo senhor proprietário, que estendeu até ele o poder e o espírito de sua organização econômico-política”.

Para este autor, na República Velha, o problema era mais grave ainda do que julgava Oliveira Vianna. Não se tratava apenas de pulverização e dissolução do poder. Afirmava em seu laudo: “o fenômeno a salientar aqui não é o da descentralização, mas o da modificação da índole do próprio poder, que deixa de ser o da função política para ser o da função privada”.

A primeira obra que rompe com esta tradição é “Coronelismo, Enxada e Voto”, de Victor Nunes Leal. Com esse texto inaugura-se uma abordagem que aponta a presença de um Estado mais forte do que se imaginava.

Conforme Sadek (1984: 45-50)

O estudo do poder local, nessa ótica, revela que, ao contrário do que concluíam os advogados de um poder central forte, o predomínio do coronelismo não significa uma mera sobrevivência da hipertrofia do poder privado. Vitor Nunes Leal via o coronelismo como “um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terras”. Esse arranjo implicava um pacto entre o Estado Central e chefes locais que, longe de ameaçar o poder público, acabava por torná-lo presente nos pontos mais distantes do território nacional. A necessidade de votos, “exigência” do sistema representativo republicano, colocava os detentores do poder federal e estadual na dependência dos chefes locais - controladores de um lote considerável de eleitores. Os “coronéis”, por sua vez, dependiam do poder público para conseguir os mais variados recursos – verbas, favores, força policial, postos na burocracia, Esse mecanismo de proveitos mútuos, conseqüência do arranjo institucional republicano, só era viável devido à estrutura agrária do país, à concentração da propriedade e ao predomínio da

população rural. A reciprocidade constitutiva do coronelismo espelhava a realidade de um poder público em fortalecimento, a existência de um poder local forte, mas também a situação crítica do município. Não se tratava, pois, de um problema que se traduzisse na existência de um poder público presa fácil de poderes privados. O problema “verdadeiro”, nas palavras de Victor Nunes Leal.

Os fatos políticos dos anos 1930-1934 pressionaram Getúlio Vargas a convocar uma Assembléia Constituinte, cujos trabalhos culminaram na Constituição de 16 de julho de 1934. Restabelecia-se a Federação, reduzia-se a competência dos Estados, inclusive sobre a organização municipal, cuja autonomia adquirira nível de importância equivalente à da União e a dos Estados, explícita e claramente definida no artigo 13. Instituiu-se, então, a eletividade dos Prefeitos e dos Vereadores (podendo os primeiros serem eleitos pelos segundos). Foram decretados determinados tributos, com destinação de suas rendas e organizaram-se os serviços públicos locais.

Pode-se dizer que a Constituição de 1988 não é de tamanha novidade, pois, em 1934 o Município tinha a mesma importância do que os outros entes da federação. O município conseguiu naquele momento autonomia política e a garantia de transferência de recursos e verbas.

Para o IBAM<sup>32</sup>, apesar de a Constituição de 1934 ser derrotada pela de 1937, instituindo o Estado Novo, que se estendeu até 1945; os horizontes que ela abriu para os Municípios não mais seriam esquecidos e consolidariam a tendência de lhes ampliar o papel e garantir a autonomia, tornando-a mais imune ao jogo político-eleitoral dos Estados e das oligarquias regionais.

---

<sup>32</sup> Instituto Brasileiro de Administração municipal. [www.ibam.org.br](http://www.ibam.org.br) Acesso em 02/02/2004.

Em 1937, instituiu-se um centralismo como nunca se viu na história do Brasil. Assumindo caráter ditatorial, o governo do Estado Novo dissolveu as Câmaras Legislativas e os Estados passam a ser governados por Interventores Federais, a quem cabia a escolha dos Prefeitos.

Para Sadek (1984:58)

A carta de 1946, conhecida como “constituição municipalista”, retirou o município da inoperância em que fora colocado pelo regime autoritário. Procurou fortalecer as instituições municipais; assegurou a eleição do Executivo e do legislativo locais; restringiram-se consideravelmente, os casos sujeitos a intervenção estadual nos municípios (apenas quando estes deixassem de pagar os empréstimos contraídos); aperfeiçoaram-se os mecanismos de captação de recursos; além das rendas locais, participação nos tributos estaduais e federais; garantiu-se ainda, liberdade na alocação de seus recursos. A autonomia financeira e tributária foram os principais instrumentos de reforço da autonomia municipal, durante a vigência da Constituição de 1946.

O período da República Populista contou com a presença de municipalistas, como Aliomar Baleeiro, Otávio Mangabeira, Nereu Ramos, Juracy Magalhães e Hermes Lima, entre outros. Na Constituinte de 1946, o Município ganhou raízes mais profundas no texto legal, podendo assim resumir a nova feição municipal em 1946:

- É uma das três divisões político-administrativas do País, junto com a União e os Estados;
- Seus Prefeitos e Vereadores serão eleitos pelo povo;
- Mantém, como privativos, cinco impostos;
- Podem cobrar taxas por serviços prestados e contribuições de melhoria;

- As intervenções municipais (extremamente livres, até então) só podem ocorrer, agora, sob duas condições: atraso no pagamento de dívida fundada ou de empréstimo garantido pelo Estado.

Não obstante suas novas prerrogativas, o Município sofreu limitações, como:

- A restrição à eleição de Prefeitos (nas Capitais de Estado, com exceções; nas estâncias hidrominerais, nos Municípios definidos por lei federal como base ou porto militar de importância para a defesa nacional) - que eram nomeados pelo Governador do Estado. Dezoito Municípios foram considerados como de importância para a defesa externa (9 eram capitais de Estado);
- A nomeação, que retirava a plena autonomia do Município;
- A não previsão de Câmaras de Vereadores nos Municípios de Territórios;
- A desigualdade de direitos entre os Municípios, em virtude das restrições citadas.

Considerada uma das maiores obras políticas da Constituinte de 46, o capítulo dos tributos partilhados, não obstante às polêmicas que causou envolvendo Municípios ricos, que não queriam ver suas cotas diminuídas, acabou vitorioso derrotando a idéia de uma distribuição proporcional à contribuição de cada unidade da Federação.

Deste modo, na Carta de 1946, cada Município, exceto as capitais, receberia 10% da arrecadação do Imposto de Renda (de competência federal), o que propiciava uma redistribuição de receita, ou seja, favorecia os Municípios mais pobres.

Está-se, pois, diante de um federalismo que, ao contrário do velho, ampliava, consideravelmente, o campo e a intensidade das relações entre as três esferas de governo.

No entanto, os velhos costumes começaram a voltar, no sentido de os Estados ambicionarem as fontes de renda municipais, as quais podiam se servir, com maior ou menor desenvoltura. Para começar, somente Santa Catarina, Rio Grande do Sul e São Paulo repassaram a seus municípios o excesso da arrecadação dos impostos sobre as rendas municipais. Nenhum outro o fez. Por seu lado, a União continuou a ser relapsa em pagar as cotas do Imposto de Renda, sempre atrasadas e, não raro, dependendo de influências políticas para serem liberadas. Para o IBAM, nem os próprios municípios se esforçavam em utilizar todo o seu potencial na arrecadação de tributos, o que beneficiava a todos, especialmente os mais ricos.

Com a falsa visão de que poderiam arrecadar mais recursos federais, por conta das cotas do Imposto de Renda que a União restituiu aos municípios onde ele é arrecadado, de 1946 a 1964, brotaram municípios em todos os Estados, em grandes proporções, evidenciando a falta de critério e, como era de se esperar, o inverso dos benefícios esperados. Todos os Estados o fizeram, mas há que se destacar o exemplo de São Paulo, Minas Gerais, Bahia, Ceará e Paraná, em princípio. Rio de Janeiro, Espírito Santo e Acre são mencionados como exceção (inicial) à multiplicação. O Estado do Amazonas, por exemplo, que tinha 44, em pouco tempo, passou a ter 296 Municípios.

O País cresceu, urbanizou-se, a população aumentou substancialmente, exigiu-se mais serviços públicos municipais, a sobrecarga foi crescente assim como crescente a falta de recursos, com a "pulverização" de unidades municipais, sem a correspondente capacidade financeira, quer própria, quer partilhada com a União e/ou Estados, que não tinham critérios e normas para dividir as funções das três esferas administrativas.

Ainda sob a vigência da Constituição de 46, é de se registrar que também o Supremo Tribunal Federal<sup>33</sup> emitiu diversos pareceres com interpretação favorável aos Municípios, no que se refere a autonomia política, administrativa e financeira. Isto ocorreu porque os Estados ainda insistiam em invadir a esfera municipal, autônoma, questionando matéria tributária, procurando extrair do Município o tributo que era devido a este e não mais ao Estado.

Não obstante a consolidada posição de importância que obtivera, o município, a partir de 1964, não pôde gozar de seus direitos nem expandi-los, desta vez por força da centralização federal vista como caminho necessário e indispensável para o desenvolvimento nacional.

Ficaram relegadas a segundo plano as conquistas duramente alcançadas: posição político-administrativa reconhecida no cenário nacional; apoio de forças do Congresso; simpatia do Supremo Tribunal Federal, apoio do movimento municipalista (ABM – Associação Brasileira de Municípios)<sup>34</sup>, com figuras altamente representativas

---

<sup>33</sup> Conforme o IBAM o STF é o mais consistentemente municipalista dos Poderes da República.

<sup>34</sup> A Associação Brasileira de Municípios (ABM) foi fundada em 1946 e desde então é uma das mais atuantes instituições municipalistas do Brasil.

no cenário nacional; amplo assessoramento do IBAM. Frustraram-se, assim, as expectativas de um municipalismo com vida própria, como prometiam as conquistas da Constituição de 1946.

O período autoritário implementou duas Constituições (1967-1969) que mantiveram as conquistas municipais, que vinham da Carta de 1934: unidade político-administrativa, juntamente com Estados e Municípios; autonomia política, administrativa e financeira; inclusão da autonomia municipal entre os princípios constitucionais da União e manutenção de impostos partilhados.

A centralização de poderes na União, contudo, empalideceu tais conquistas, atingindo, inclusive, os Estados. Regrediu-se ao sistema de nomear Prefeitos para Capitais, estâncias hidrominerais e de Municípios considerados de interesse da segurança nacional, incluindo-se os de fronteira e outros, onde se instalavam indústrias críticas para a segurança, para os "deuses da época". Deste modo, cerca de 180 Municípios perderam prerrogativas, só restabelecidas pela Emenda Constitucional de junho de 1982. Neste período, impediu-se que 42% da população brasileira tivesse o direito de escolher seus Prefeitos, por voto secreto e livre.

Com a Constituição de 1988 o município ganha o seu maior papel de destaque. Nas Constituições anteriores, ele não era expressamente mencionado como parte integrante da Federação, embora fosse ponto pacífico, visto que a Federação brasileira compreendia, também, os municípios.

Em tese, a autonomia do município significa que o Governo Municipal não está subordinado a qualquer autoridade estadual ou federal, no desempenho de suas

atribuições exclusivas, e que as leis municipais, sobre qualquer assunto de competência expressa e exclusiva do Município, prevalecem sobre a estadual e a federal, inclusive sobre a Constituição Estadual em caso de conflito, como tem sido da tradição brasileira, salvo alguns “curtos-circuitos” institucionais ao longo da história.

A nova constituição foi arrojada em estabelecer as responsabilidades aos entes da federação e transferiu grande parte dos encargos sociais (saúde, educação, assistência social, etc) para os municípios. Estes passaram a ser os novos protagonistas do sistema de proteção social. Todavia, a maioria dos municípios brasileiros não possuem autonomia de gestão, ou seja, não possuem capacidade de governo devido, principalmente, a baixa arrecadação.

No entanto, é importante ressaltar que a Constituição de 1988 trouxe significativos ganhos para os municípios. Somadas as receitas tributárias próprias dos municípios, a participação destes no bolo tributário cresceu de 10,8% , em 1988, para 16,9% em 2000.

No entanto, essa ampliação orçamentária do município ainda não tem contemplado o interesse das prefeituras que por sua vez reclamam muito. Pois, a maior parte das receitas municipais, sobretudo das pequenas localidades, vem das transferências constitucionais e grande parte destas é de dinheiro com destinação legal predeterminada. (ANDRADE,2005).

Outro aspecto que tem causado queixa nos municípios brasileiros perante a estrutura fiscal vigente é o fato de que houve a passagem para a órbita local da

competência pela execução da prestação de serviços de saúde e de parte das tarefas educacionais.

A criação do SUS – Sistema Único de Saúde, no bojo da Constituição de 1988 municipalizou a saúde e fez do prefeito parceiro dessa política até então ligada aos governos estaduais e federal.

Além da saúde, houve um vasto processo de descentralização e implementação das políticas públicas, no que se refere, também a educação.

De uma unidade de governo fraca e desarticulada, o município no Brasil tem enfrentado um novo estágio em que tem experimentado, principalmente, maior participação política no âmbito local. Todavia, ainda não foi eliminado aquilo que Abrucio (1998) chamou de governismo, no qual muitas das pequenas localidades, apesar da descentralização das receitas tributárias, ainda dependem dos favores dos estados e da União para sobreviver, por meio de transferências voluntárias. Conforme Andrade (2005), para tanto elegem os deputados que pareçam mais capazes de captar os recursos necessários para seu território.

#### **1.4 - A criação de municípios: revisão da literatura**

Ainda existem poucos estudos sistematizados sobre as emancipações municipais, principalmente, nas ciências sociais, especificamente na ciência política.

É importante ressaltar que a criação de municípios, no Brasil, é singular no que se refere a grande quantidade de municípios criados. Conforme Tomio (2002), não

existe qualquer referência contemporânea a uma fragmentação interna tão acentuada na literatura internacional.

Alguns estudos desse tipo presentes na literatura internacional tratam sobre: o empobrecimento e homogeneização populacional na *new town* de Elisabeth na Austrália (PEEL, 1995 apud TOMIO, 2002); o financiamento e planejamento, público e privado, no desenvolvimento de *new towns* em várias províncias canadenses (SKABURSKIS, 1989 apud TOMIO, 2002), entre outros casos que contrastam com a experiência brasileira, pois na literatura internacional relacionam a criação de unidades administrativas locais com o processo de urbanização. Ou mais especificamente, com a expansão populacional de grandes núcleos urbanos ou metrópoles. E, no Brasil, a maioria dos novos municípios não está interligada às principais zonas urbanas, mas é o resultado da fragmentação de pequenos e micro municípios do interior dos estados. Muitos destes são, inclusive, espaços sociais ou comunidades predominantemente rurais que perderam população nas últimas décadas.(TOMIO, 2002). Comparada à ocorrência de processos similares em outros países, as emancipações municipais no Brasil distinguem-se por que são muito mais numerosas, concentram-se em áreas pouco urbanizadas e não são ordenadamente planejadas pelos níveis de governo mais abrangentes.

No Brasil, os estudos que existem, em sua maior, parte são normativos e raras são as análises imparciais sobre essa temática.

Os trabalhos existentes sobre a criação de municípios são de uma variedade de formas de interpretação do processo.

Em primeiro lugar, podem-se destacar os trabalhos que adotam uma perspectiva funcionalista, abordando o fenômeno de forma sistêmica e que não dão espaço para as motivações dos atores na análise.

Nesse grupo, enquadra-se o estudo de Mesquita (1992), sobre as emancipações ocorridas no Rio Grande do Sul, segundo o qual as principais causas das emancipações referem-se ao processo de modernização.

Para a autora, o Brasil apresenta um “sistema político disfuncional”, pois ela identifica uma “inadequação entre o modelo político administrativo brasileiro e a realidade do interior do Brasil”.

Essa inadequação, por sua vez, tornaria o governo municipal e a localidade governável categorias não-coincidentes. Assim, as emancipações municipais, influenciadas por esse descompasso, adequariam funcionalmente os papéis dos governos locais.

Verifica-se que a problemática desse trabalho é que o modelo construído pela autora não resiste à verificação empírica, não apresentando uma explicação satisfatória para o fenômeno emancipatório. Além disso, Mesquita não considera, na sua análise, os interesses dos atores envolvidos no processo.

Existem também os trabalhos que buscam explicar as emancipações municipais considerando as motivações dos atores locais.

O trabalho de Shikida (1998) é um estudo sobre o surgimento de municípios no estado de Minas Gerais, em que o autor estabelece uma relação entre a estrutura do federalismo brasileiro e a ocorrência de emancipações municipais, identificando dois mecanismos que estimularam o surgimento dos novos municípios: a legislação mineira,

que estabelecia critérios legais bastante brandos e a perspectiva de um possível aumento no repasse do FPM.

Shikida levanta as seguintes hipóteses causais para o fenômeno emancipacionista: 1) o descontentamento da população dos distritos com as políticas locais e, 2) a distância da sede dos municípios.

A principal crítica feita a esse trabalho refere-se ao estabelecimento de uma relação causal entre variáveis que, na verdade, atuam mais como indicadores correlacionados. Ou seja, o aumento da parcela do FPM pode estimular a ocorrência de emancipação municipal, mas esse aumento, por si só, não explica o fenômeno emancipatório.

A segunda referência nessa linha de abordagem é o trabalho de Klering (1998), no qual o autor propõe analisar o impacto econômico da emancipação municipal nos novos municípios criados no Rio Grande do Sul, no período recente. Sob uma avaliação geral, esse texto é bastante problemático, tanto em termos teóricos como em termos metodológicos, contribuindo pouco para o entendimento do processo emancipatório no país.

Primeiramente, Klering não contextualiza a sua análise, não faz qualquer referência às mudanças para a esfera municipal ocasionadas pela Constituição de 1988 e pelo processo de descentralização política, fiscal e financeira.

Além disso, o autor considera como principal motivação, para a ocorrência da emancipação municipal, apenas o descontentamento dos distritos com relação as suas

sedes, e faz essa consideração a partir de uma avaliação subjetiva daquilo que o próprio autor entende ser de real interesse dessas localidades, sem uma problematização séria da questão da autonomia municipal.

Percebe-se que Klering enaltece o fenômeno da emancipação municipal com argumentos puramente normativos, como se ele fosse o remédio para todos os males municipais.

Em termos metodológicos, Klering utiliza apenas dados que possam corroborar o argumento que ele defende, isto é, o argumento favorável às emancipações. O único indicador considerado na análise é a participação dos novos municípios no PIB estadual.

O autor não fornece quaisquer outros tipos de dados sobre esses municípios - populacionais, demográficos, finanças públicas, base econômica, localização geográfica - e nem dados sobre os municípios de origem. Nos estudos de caso, o universo é pouco representativo, considerando apenas as informações fornecidas pelas prefeituras, não levando em conta opiniões diversificadas sobre o processo.

Verifica-se que outro equívoco cometido pelo autor é o estabelecimento de uma relação causal entre a emancipação municipal e o desenvolvimento econômico do município emancipado, sendo que essa relação é construída a partir de uma avaliação especulativa do autor, e não de uma análise mais profunda de uma variedade de indicadores referentes a todos os municípios envolvidos no processo.

Enfim, trata-se de um texto parcial que pouco contribui para a compreensão geral do processo.

O IBAM (Instituto Brasileiro de Administração Municipal) tem também se destacado por suas publicações favoráveis à criação de municípios. Hoje é uma das principais instituições municipalistas brasileiras e mantém uma equipe de técnicos que analisam e publicam periódicos voltados para os municípios. Muitos trabalhos de seus pesquisadores abordam a temática da emancipação municipal.

Percebe-se que todos os trabalhos do IBAM tem um ponto em comum: defendem os interesses dos pequenos municípios e são favoráveis à continuidade do processo emancipatório nos moldes em que ele vinha ocorrendo durante o período entre a promulgação da Constituição de 1988 até a Emenda Constitucional no. 15/1996, que suspendeu o processo e alterou os critérios para a realização da emancipação municipal.

Verifica-se também a produção bibliográfica do Instituto em dois períodos distintos:

a) Textos publicados em anos anteriores a 1990:

A discussão sobre a questão da emancipação municipal é bastante escassa nos anos anteriores à Constituição de 1988, sendo que foram levantados apenas dois textos que, de alguma forma, abordam a questão.

O primeiro deles é o texto de Guedes, de 1975, em que o autor faz referência aos critérios estabelecidos pela Lei Complementar 1/1967 para a criação de municípios, enfatizando a necessidade de se cumprir o requisito referente à arrecadação financeira mínima, considerado como sendo o mais importante para a efetivação do processo emancipatório.

Nesse texto, não há uma crítica à natureza dos critérios estabelecidos para a criação de municípios, nem uma proposta de mudanças nesses critérios. O objetivo do autor é apenas afirmar que o critério financeiro é o mais importante e o primeiro que deve ser avaliado em qualquer processo de emancipação.

O segundo trabalho é o de Carvalho, de 1980, no qual o autor expõe sua preocupação quanto ao cumprimento do direito público e respeito à soberania do novo município no momento posterior à emancipação municipal.

A contribuição desse texto reside no argumento que o autor utiliza para defender o cumprimento do direito público dos municípios desmembrados, que se refere à iniciativa popular do processo emancipatório.

Isso significa que a Lei Complementar 1/1967 e as leis estaduais que regulamentam o processo no período recente possuem um ponto em comum: a manutenção do caráter popular à iniciativa do processo de criação de municípios. Conforme Siqueira (2003), essa observação é oportuna para ressaltar que, até esse momento, os requisitos exigidos para a criação de novos municípios não são criticados, pelo contrário, a legislação é enaltecida pelo seu caráter popular.

Por esses textos, percebe-se que a discussão sobre a criação de municípios não estava na pauta daquele período.

Ou seja, esse tema não era relevante nesse período e, nas ocasiões em que ele foi abordado, foi motivado por razões técnicas - para explicar o cálculo do critério financeiro -, ou por razões jurídicas - para ratificar o direito público adquirido pelo novo ente. Porém, essa produção serve como parâmetro da bibliografia publicada a partir de 1990.

b) Textos publicados em anos posteriores a 1990:

A bibliografia contida neste item vai tratar exclusivamente das emancipações municipais ocorridas no período posterior à Constituição de 1988, sendo que a discussão dos textos será feita a partir da sua divisão em grupos temáticos e que são adequados para entender essa bibliografia.

O primeiro grupo é constituído por trabalhos que abordam as emancipações municipais de forma especulativa.

Fazem parte desse grupo os textos de Bremaeker (1991a e 1991b), nos quais o autor, através de uma perspectiva evolucionista, sustenta que o Brasil encontra-se atualmente numa situação inédita, pois evoluiu em termos políticos, sociais, econômicos e demográficos. E diante dessa nova situação, a emancipação municipal se constitui numa resposta funcional ao que o autor chama de “evolução democrática”.

Em contrapartida, o regime militar representaria uma “ruptura artificial” ao processo dinâmico de reordenação territorial uma vez que ele reduziu o ritmo da criação de municípios. Assim, a partir de uma visão organicista, Bremaeker acaba considerando a emancipação municipal como um fenômeno natural, inerente à democratização.

Outro trabalho que compõe esse grupo é o de Mello (1992). Nele o autor chama a atenção para alguns aspectos político-institucionais que estimularam a criação de municípios, sendo que os principais são o sistema de transferências constitucionais, que favoreceram os municípios e a orientação descentralizadora da Constituição de 1988.

Além desses aspectos, Mello avança em relação a Bremaeker ao destacar possíveis motivações políticas que também favoreceram as emancipações, ou seja, os interesses políticos-eleitoreiros e a intenção dos eleitores em diminuir os impostos municipais.

Trata-se de uma tentativa de mapear as principais causas que levaram à ocorrência das emancipações municipais no período recente. Porém, percebe-se que o trabalho de Mello não possui capacidade explicativa satisfatória porque suas hipóteses não são fundamentadas em dados empíricos, constituindo-se apenas em um argumento especulativo.

O segundo grupo é composto por trabalhos que têm como objetivo central a enumeração das motivações locais para as emancipações municipais.

O primeiro trabalho desse grupo é o de Noronha (1993) que, a partir de pesquisa realizada junto a novos municípios fluminenses, define as seguintes motivações:

- 1) “Administrativas”, quando o objetivo é melhorar a oferta de serviços públicos à população;
- 2) “Econômicas por crescimento”, quando o distrito tem condições econômicas para constituir um novo poder público;
- 3) “Econômicas por estagnação”, quando o interesse é gerar desenvolvimento a partir da emancipação; e
- 4) “Políticas”, que estão sempre presentes em combinação com as anteriores, refletindo o interesse de indivíduos ou grupo em criar um novo espaço de poder e influência.

A segunda referência é o trabalho de Bremaeker (1993b) que, através de questionários enviados a alguns dos novos municípios brasileiros, identifica as principais motivações para o desmembramento municipal: 1) “Descaso da administração do município de origem”; 2) “Existência de forte atividade econômica local”; e 3) “Grande extensão territorial do município de origem”.

Os dois trabalhos foram avaliados conjuntamente por apresentarem a mesma problemática. Ou seja, ambos os autores elaboraram o seu rol de motivações apenas a partir das opiniões de líderes políticos locais, cujos interesses encontram-se ligados a sua postura pró-emancipacionista, o que enfraquece o poder explicativo dessas hipóteses causais.

Além disso, a deficiência científica dessas hipóteses é reforçada pelo procedimento dos autores na sua aplicação à realidade: cada novo município foi relacionado a uma ou mais dessas hipóteses causais de forma arbitrária, a partir de uma avaliação superficial e desprovida de confirmação empírica.

Enfim, a relação entre as duas variáveis atende aos interesses dos próprios autores, corroborando a perspectiva defendida pelo instituto.

O terceiro grupo é composto por trabalhos que abordam as mudanças vivenciadas pelos municípios originários após o desmembramento municipal. Enquadra-se nesse grupo o trabalho de Noronha & Cardoso, de 1995, que avalia as mudanças ocorridas em dois municípios de origem da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

Metodologicamente, a pesquisa se baseia em entrevistas com representantes das administrações municipais e avaliação qualitativa da atuação administrativa dos municípios de origem após a emancipação municipal.

O primeiro passo dos autores foi classificar os municípios em análise (no caso, Nova Iguaçu e Magé) de acordo com a tipologia de hipóteses causais presente nos textos discutidos anteriormente, a partir da qual os autores deduziram que a motivação preponderante para a emancipação municipal, nos casos estudados, foi a “Econômica por crescimento”.

Percebe-se que o problema principal desse passo da pesquisa é a tendência dos autores, primeiro, devido à tipologia das motivações que, como se afirmou anteriormente foi construída com base apenas na opinião dos prefeitos e representantes das administrações estudadas; segundo, devido ao tipo de dados levantados, que apenas corroboram argumentos previamente estabelecidos.

Em seguida, os autores partem para o que eles denominam de “análise qualitativa” da pesquisa. A consideração inicial é de que as emancipações municipais foram responsáveis por um revigoramento da administração pública dos municípios de origem, que passaram a adotar novas medidas e políticas. São descritas algumas dessas medidas implementadas pelos municípios de origem como sendo conseqüência direta dos desmembramentos.

Nessa análise qualitativa, são identificados três tipos de problemas:

- 1) Os autores escolhem arbitrariamente as políticas e medidas adotadas pelos municípios de origem que vão ser descritas, não havendo uma metodologia baseada em dados confiáveis para essa escolha;
- 2) Os autores consideram, de forma apriorística, que as medidas e políticas descritas sejam conseqüência direta das emancipações municipais. Ou seja, eles estabelecem uma relação causal descabida entre as duas variáveis;

3) Nas mudanças sofridas pelas administrações municipais, identificadas no período posterior ao desmembramento, os autores não se preocupam em distinguir o que é consequência direta da emancipação municipal e o que é consequência das próprias mudanças implementadas pelo processo de descentralização, posto em prática a partir da Constituição de 1988.

Na conclusão do artigo, o argumento elaborado pelos autores acaba fornecendo elementos que desfavorecem a continuidade do processo emancipatório. Ou seja, conclui-se que os municípios de origem são os principais prejudicados nesse processo, pois acabam tendo que arcar com a manutenção de uma estrutura superdimensionada para uma nova realidade, baseada numa diminuição de recursos.

Além disso, como os requisitos para a emancipação municipal são considerados “brandos” e não levam em conta o impacto do desmembramento nos municípios já existentes, estes últimos vivenciam uma situação bastante crítica com risco constante de perderem território e recursos.

Porém, os autores defendem que, sendo o desmembramento algo negativo, é de total responsabilidade dos municípios implementarem, individualmente, as mudanças e inovações políticas e administrativas necessárias para se evitar esse mal.

Caso isso não ocorra, qualquer município está sujeito a sofrer perdas populacionais e financeiras a qualquer momento. Os autores, com isso, acabam defendendo a ocorrência da emancipação municipal de forma predatória, como se fosse um instrumento de sanção.

Assim, esse trabalho não fornece uma explicação satisfatória para o fenômeno da emancipação municipal, deixando, ao contrário, muitas outras questões sobre o processo sem respostas.

O quarto e último grupo é composto por textos em que se discute a Emenda Constitucional no. 15, de 1996.

Bremaeker (1996) e Noronha (1996) são contrários às mudanças implementadas pela Emenda, pois elas criam restrições ao processo emancipatório. Nesses textos, fica clara a postura do IBAM, que defende os interesses dos pequenos municípios e a manutenção de critérios que facilitem a emancipação de um maior número possível de localidades.

Na visão dos autores, a criação de municípios é intrínseca ao processo de democratização, ao passo que, considera a fusão municipal como medida autoritária, antidemocrática. Essa visão é bastante equivocada, pois tanto a criação como a fusão de municípios deve ser considerada no contexto institucional e político em que ocorre.

No texto de Noronha, o autor critica diretamente a cláusula da Emenda que se refere à inclusão da população do município originário na categoria municípios envolvidos.

Na visão desse autor, os únicos que poderiam participar do plebiscito são as populações dos distritos que desejam se emancipar. E as razões para isso, ele expõe na seguinte afirmação:

“O fato de a emancipação acarretar mudanças no Município de origem não justifica a necessidade da presença de todos os eleitores deste Município, pois isto descaracterizaria a filosofia do processo, onde uma comunidade pretende gerir suas necessidades autonomamente, desvinculando-se de uma situação pretérita”. (NORONHA, 1996: 116).

O fato da emancipação municipal implicar em mudanças significativas no município de origem é razão mais do que suficiente para a população participar dessa decisão através do plebiscito. Essa miopia do Instituto, nas críticas desferidas à Emenda Constitucional, reflete sua postura paradoxal frente à participação democrática: ele defende a participação popular para uns e a nega para outros.

Assim, esses textos também apresentam uma leitura tendenciosa sobre a emancipação municipal, não construindo uma explicação satisfatória para a compreensão do fenômeno emancipatório.

Para finalizar as considerações sobre a produção bibliográfica do IBAM, afirma-se que, apesar dos problemas identificados na revisão de seus artigos, o instituto representa um importante interlocutor no debate sobre a emancipação municipal.

Isso se deve ao fato desse Instituto ter sido criado em 1953, com a finalidade de prestar assessoria às administrações municipais, o que o possibilitou acumular diversas informações sobre os municípios (legislações e dados) e sair na frente na discussão sobre a criação de municípios no período recente.

De um modo geral, pode-se enumerar três deficiências presentes na bibliografia do instituto, que correspondem à lacunas ainda encontradas na análise do processo de criação de municípios:

- 1) A carência de um levantamento variado de dados empíricos fidedignos que forneçam uma ampla visualização do processo emancipatório, tanto dos novos municípios como dos municípios de origem;
- 2) Os pesquisadores do IBAM dialogam apenas entre si, não havendo uma abertura para interlocutores que defendam diferentes teses sobre o tema;

3) Nas descrições e avaliações sobre as administrações municipais realizadas pelo instituto, não há uma preocupação em distinguir as conseqüências da emancipação municipal e as conseqüências do processo de descentralização política e administrativa. Por sua vez, isso decorre da ausência de uma discussão séria sobre o novo contexto institucional do país, no que se refere às mudanças implementadas pela atual Constituição - lacuna freqüentemente encontrada nesses trabalhos.

Outros tipos de estudos são os que abordam as emancipações municipais associadas a atores políticos estaduais.

Na análise de Abrucio (1998a: 132-135 e 153-154; 1998b: 104), a criação de novos municípios relaciona-se diretamente à lógica de atuação do Executivo estadual, configurando-se num instrumento a partir do qual o governador poderia ampliar a sua base de apoio. Nessa perspectiva, o governador é tido como o principal agente e maior beneficiário do surgimento de novos municípios.

Apesar dessa tese ser bastante plausível, ela foi construída a partir da aplicação de algumas entrevistas a lideranças e representantes da política estadual - apresentando, portanto, a mesma deficiência identificada nas teses do IBAM, que se baseiam apenas nas opiniões unilaterais de alguns atores envolvidos no processo.

A ausência de dados empíricos e de uma análise mais arguta que fundamentem os argumentos deve-se ao fato do autor abordar o tema da emancipação municipal de forma periférica, o que impede que esse trabalho seja relevante na explicação do processo emancipatório.

Existem também os estudos que visam explicar a emancipação municipal por meio da análise do arranjo institucional que condicionou o processo emancipatório.

Trata-se da pesquisa realizada por Tomio (2002), a qual defende como principal hipótese explicativa que o processo emancipatório é resultante do arranjo institucional, que moldou um contexto favorável à criação dos municípios. É, certamente, o trabalho mais completo feito até hoje sobre as emancipações pós-1988 no âmbito da Ciência Política.

A partir de uma análise comparativa da legislação, que regulamentou a criação de municípios, no período recente, em cinco Estados brasileiros (RS, SC, SP, BA e PE), o autor discute o papel dos mecanismos institucionais orientadores das estratégias dos atores que determinaram os resultados políticos.

O trabalho de Tomio teve como objeto: 1) à investigação do arranjo institucional que determinou os limites (incentivos, disponibilidade de localidades emancipáveis, forma de participação dos atores, mecanismos processuais, etc.) das decisões estaduais sobre a criação de municípios; e 2) à comparação, entre os estados, da interação (modelada pelos mecanismos institucionais) entre os atores políticos relevantes, que produziu, através de processos decisórios distintos, os dois resultados desse processo: a criação de novos municípios e a transformação institucional na regulamentação das emancipações (para facilitá-las ou dificultá-las), determinando a extensão, o ritmo e a intensidade de cada processo emancipacionista estadual.

Com isso, o autor definiu os objetivos de sua tese que foram: 1) a *identificação dos mecanismos institucionais* que, enquanto variáveis independentes do processo, determinaram a configuração do ambiente de decisão política e que, por um lado, gerou

o incremento municipal e, por outro, propiciou que esse fenômeno ocorresse de forma desigual nas diferentes unidades da federação; 2) a *descrição/interpretação do processo histórico de mudança nas instituições políticas*, sobretudo a regulamentação na esfera estadual, que definiu o ritmo e a amplitude emancipacionista nessas últimas duas décadas, tanto em geral quanto em cada estado; 3) a *compreensão de como e em que medida a percepção das conseqüências desse fenômeno estimulou alguns atores políticos a alterar, ou tentar alterar, os mecanismos institucionais* que propiciaram as condições favoráveis às emancipações, e quais os motivos do sucesso ou fracasso dessas tentativas; 4) a *identificação de como se estruturou a lógica do processo de interação política* entre os atores, fundamentalmente os membros dos executivos e legislativos estaduais, determinando quais decisões políticas favoráveis ou contrárias às emancipações deveriam ser vitoriosas em cada Estado brasileiro.

O referencial teórico de Tomio embasa-se nos pressupostos da Teoria da Escolha Racional e do Neo-Institucionalismo.

Para esse autor, os atores que participam da criação de novos municípios “são indivíduos conscientes de suas preferências e agem racionalmente (escolhem entre alternativas e definem suas estratégias na interação com outros atores em função de suas expectativas futuras) para que os resultados das decisões políticas atendam a seus interesses; 2) determinam a natureza de suas escolhas pela perspectiva de ganhos egoístas (reeleição, maximização da oferta de recursos fiscais, ganhos pecuniários por esquemas fisiológicos, incremento e/ou melhora das políticas públicas, etc.); 3) e definem suas estratégias, em situações de interação, constrangidos pelas

regras (instituições) e por suas expectativas quanto às escolhas dos outros atores políticos envolvidos no processo decisório” (idem, pág. 15).

Outro aspecto relevante no trabalho de Tomio foi a identificação dos atores que participam do processo de criação de um novo município. Para ele, no processo decisório estadual há quatro tipos de atores políticos que participam das deliberações, com maior ou menor capacidade de determinar a emancipação municipal:

- 1) Existem as **lideranças políticas locais**, indivíduos que residem na localidade/distrito que postula a emancipação e, geralmente, iniciam o processo de secessão formando um grupo de interesse com diversos graus de formalidade.
- 2) Os **eleitores** que se manifestam em plebiscito são o segundo tipo de ator político. Mesmo que existam motivos sentimentais, telúricos e/ou regionalistas, tal qual as lideranças locais, a emancipação atende aos interesses dos eleitores, pois implica na disponibilidade de uma maior quantidade de recursos fiscais na mesma unidade territorial sem a necessidade de ser pago nenhum centavo a mais de imposto.
- 3) Os **deputados estaduais** são o terceiro tipo de atores políticos que, em virtude das regras instituídas, possuem diversos instrumentos para controlar o processo legislativo das emancipações. Esses atores participam de todas as fases do processo e interagem com todos os outros atores em vários momentos distintos. Além disto, os legisladores estaduais são os únicos atores políticos que detém,

formalmente, o direito de interromper a emancipação da localidade em todos os momentos do processo.

- 4) O quarto ator político, o **executivo estadual**, poderia expressar várias preferências de acordo com sua base partidária e as coalizão presente no legislativo.

Outro aspecto da obra de Tomio é a identificação de três tipos distintos de instituições presentes no processo emancipacionista: **1) delimitadoras** (federais, estaduais e municipais), definem o estoque de localidades emancipáveis, isto é, as localidades ou distritos passíveis de ser legalmente emancipados (entre 1988 e 1996, o período em que ocorreram os maiores surtos emancipacionistas, por atribuição da nova constituição, as regulamentações estaduais tiveram maior importância normativa no processo); **2) estimuladoras** (legislação que regulamenta as transferências de recursos aos municípios, o FPM e os fundos estaduais), ampliaram o interesse das lideranças políticas e do eleitorado das localidades na transformação da mesma em município, sobretudo a partir da década de 80, devido ao incremento das transferências de recursos fiscais aos municípios (principalmente pela ampliação do FPM nos impostos federais, IR e IPI); **3) processuais** (Constituição Federal, legislação federal e estadual e regimentos internos das Assembleias Legislativas), determinam a forma que o processo legislativo deve seguir até a promulgação da lei e a possibilidade que cada ator tem para interferir durante esse processo, “*interrompendo*” ou “*impulsionando*” a criação dos municípios.

Uma das críticas possíveis a esse trabalho é que o autor não levou em consideração o papel das motivações locais nas emancipações municipais.

Isto ocorre, porque para o autor não são as motivações, no âmbito local, que poderão explicar o fenômeno emancipatório, mas sim o significado dessas emancipações no plano da política estadual, no que se refere às relações entre Legislativo e Executivo e no interior do Legislativo.

Por fim, o trabalho de Tomio (2002) é de grande relevância para o estudo das emancipações municipais ocorridas no Brasil após a Constituição de 1988, pois se trata de uma análise comparativa inédita sobre as legislações estaduais no que se refere ao processo de criação de municípios.

Ele possui uma riqueza em termos de variedade de dados e informações sobre o processo emancipatório em diferentes estados, que serve de apoio para futuras pesquisas sobre o tema.

Além desse trabalho, destaca-se também o estudo de Siqueira (2003) como referência na análise dos processos emancipatórios, especificamente no Estado de São Paulo. A autora buscou correlacionar os aspectos políticos-institucionais com os dados demográficos e econômicos como forma de compreender a criação dos municípios paulistas.

Seu estudo trouxe grande contribuição, principalmente, pela agregação de dados quantitativos sobre população, economia e outros dados das regiões paulistas, no entanto, sua obra tornou-se muito atrelada as explicações demográficas e econômicas. Ou seja, para a autora, principalmente no período de 1946-64 as emancipações municipais estão interligadas com o processo de expansão demográfica e econômica do país. Argumenta que o atual período é fruto de um arranjo institucional, mas não fornece dados sólidos sobre isso.

Portanto, é possível observar nesse estudo a falta de compreensão acerca dos aspectos políticos que envolvem essas últimas seis décadas de emancipação em São Paulo. A autora não demonstrou dados empíricos sobre os processos de emancipação e as motivações políticas que de fato encaminharam tais municípios pelos processos decisórios. Ou seja, apenas dados quantitativos como crescimento da população e da economia não podem ser vistos como determinantes de emancipações.

Além dos já citados, há também os trabalhos que se posicionam explicitamente contrários à emancipação municipal. Mais expressivo dessa vertente é o artigo de Gomes & Macdowell (2000), do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA).

A tese central defendida pelos autores é a de que dois aspectos da descentralização política - a intensa criação de municípios e o aumento das receitas municipais - estão trazendo prejuízos para a economia do país.

Na visão de Gomes e Macdowell, os pequenos e médios municípios já existentes, somados ao surto de pequenos e micromunicípios em todo país, no período recente, estão contribuindo para uma queda na atividade produtiva nacional.

Essa queda deve-se, em parte, pelo fato dos repasses constitucionais terem uma maior participação na composição da receita dos pequenos municípios, o que desestimularia o desenvolvimento da atividade econômica nessas localidades.

O objetivo central desse artigo é criticar o aumento nos recursos disponibilizados aos pequenos municípios a partir do aumento do repasse do FPM. Para tanto, os autores, numa abordagem superficial, superestimam a participação dos grandes centros na produção econômica, subestimando a dos médios e pequenos municípios.

Além disso, afirmam que a criação de pequenos municípios beneficia a poucos, pois uma parcela reduzida da população, que possui uma pequena demanda por

serviços públicos, acaba recebendo uma maior renda *per capita* com as transferências federais.

Não se trata de um trabalho que vise construir uma explicação para o processo emancipatório, sendo que o tema da emancipação aparece subordinado à questão central dos autores, que é a crítica ao aumento nos repasses federais aos municípios.

Mesmo assim, não é possível aproveitar as observações sobre a criação de municípios porque todas as conclusões desses autores são desprovidas de comprovação empírica consistente.

Outra abordagem sobre a criação de municípios está presente na geografia humana, na qual Cataia (2001) é um representante da perspectiva geográfica na explicação das emancipações municipais. O objetivo do trabalho desse autor foi de refletir sobre o papel das fronteiras internas na formação e integração do território brasileiro.

Em primeiro lugar, a abordagem feita por Cataia inspira-se nas críticas ao modelo econômico do capitalismo globalizado. Para o autor os modos de produção hoje tendem a convergir e essa tendência à convergência faz com que os territórios passem a experimentar um movimento unificador, uma história comum, novos conteúdos de técnica, de ciência e de informação. Estes elementos constituem uma nova variável motora permitindo reconhecer um novo sistema temporal que se diferencia dos anteriores, qualificando assim um novo modo de produção global. Para essa abordagem, a fragmentação do mundo em Estados-Nação e destes em unidades políticas internas são funcionais à expansão da produção capitalista.

Conforme Cataia (2001:14):

A cada dia que passa aprofunda-se mais o conhecimento sobre o território brasileiro, mas também produz-se mais fronteiras. A cada novo subespaço conquistado, novas fronteiras são produzidas, novos limites são demarcados no território, novos municípios são criados: por isso o território é a memória da história. A natureza primeira, memória do espaço ecológico ou natural, foi caindo num esquecimento progressivo em favor da natureza tecnicada, memória do espaço geográfico.

Para essa abordagem o aumento do número de município no Brasil denuncia um território que se impõe aos homens e às atividades. Quando alguma coisa se impõe é porque se transformou em norma. Esta, mesmo não sendo legal, possui uma vigência.

Entretanto, essa vertente argumenta que no início da ocupação do território brasileiro as fronteiras municipais possuíam a coerência do lugar. Era a partir do lugar que se instituíam os limites políticos da ação do poder local, poder este que informava, por meio das fronteiras, até onde se dava sua ação.

Mas, hoje isso não existe mais, pois os municípios não só possuem ligações horizontais, contíguas com seus vizinhos, mas também ligações verticais, distantes. Antes, no início da colonização do Brasil, todo território então conhecido era normatizado pelas Ordenações do Reino de Portugal. Hoje, a normatização do território é dada por leis da Constituição do Brasil. Perante a lei todos os municípios possuem as mesmas condições.

“Antes, as fronteiras eram constituídas com as informações do lugar. Hoje são constituídas por informações estranhas ao lugar. Esse é um dos motivos da fragmentação política do território. Para acolher atividades econômicas os lugares competem entre si, valendo-se de seu território como norma, mas também normatizando-o. A normatização do território possibilita a qualquer município atrair empresas, mas há pouca eficácia na produção de leis se o território como norma não estiver apto a receber uma nova camada técnica.”

“as fronteiras municipais recortam os lugares, e por isso, são sujeitos da relação entre o território normatizado e o território como norma. a produção de novos municípios modifica essa relação na medida em que novas fronteiras significam novas normatizações do território a partir de novos poderes estatais, mas também a partir da preparação de um território apropriado ao exercício do poder: obras da sede municipal, da câmara de vereadores e outros equipamentos públicos que condicionarão as atividades das novas municipalidades.”

“em quatrocentos e cinqüenta anos produziram-se 1889 compartimentos municipais; em menos de cinquenta anos outros 3672 foram produzidos. (CATAIA,2001:15)

Para a geografia humana, essa evolução do número de municípios no Brasil é um processo revelador de um território que se impõe. “Apesar dos discursos ideológicos sobre “o fim das fronteiras”, acredita-se que, mais do que nunca, elas se afirmam. Senão, por que aumentaria o número de municípios no Brasil? Em 1950 eram 1889, hoje são 5601”. (CATAIA, 2001:80)

Todavia, no território, há uma forte ênfase da geografia como determinante nos processos sociais. No entanto, os geógrafos reconhecem que o território é eminentemente político e a base para exercício do poder.

Para Gottmann (1966) apud Cataia (2001), há uma coincidência entre a geografia e a política nas suas extensões e expansões. A cada novo território descoberto ou conquistado corresponde a uma nova personalidade política, um novo compartimento político, isto é, a produção de novas fronteiras delimitando novos poderes institucionais.

Na abordagem de Cataia, a criação de municípios é uma manobra do mercado que utiliza a famosa fórmula ‘dividir para reinar’. A fragmentação territorial não tem a ver com questões do Estado, mas com questões estratégicas empresariais.

Sem dúvida são as empresas que, tendo um interesse primordial em possuir mão-de-obra onde fazem investimentos, desempenham o papel principal na distribuição da população. As empresas procuram realizar a maior mobilidade geográfica possível para satisfazer suas necessidades de mão-de-obra./.../ atualmente no que diz respeito às migrações internas nos países capitalistas de tipo ocidental, são os investimentos das empresas, ou melhor, dizendo, a estratégia das empresas, que determina os movimentos. Portanto, essa é uma política eminentemente empresarial. (RAFFESTIN, 1993:80-93 apud CATAIA: 2001:99).

Santos (1997) afirma que uma das razões da crise brasileira atual vem do fato de que as divisões do território e o conteúdo dessas divisões não respondem mais as demandas nem da população, nem das economias territoriais. O território não é mais regulado pelo Estado, mas pelas grandes empresas. O que o Estado tenta regular são os apetites dessas empresas que formam uma rede flexível, desterritorializada. O resto, que permanece territorial, não conta. As populações ficam de fora, condenadas a assistir a esses processos. Não são consideradas parte do país em movimento. No limite, a própria idéia de população é eliminada. Toda discussão se resume ao déficit público e às demais categorias relacionadas a um equilíbrio macroeconômico que depende daqueles agentes que operam de forma desterritorializada. O resultado é uma desordem social crescente. O discurso da incorporação brasileira à globalização serve para mascarar isso.

A abordagem realizada pelos pensadores do território e das fronteiras é particularmente interessante e pertinente em alguns casos. No entanto, são muito generalizantes, pois devido as desigualdades intra-regionais verificadas no próprio Estado de São Paulo, somente o interesse dos mercados não consegue explicar as emancipações ocorridas no Estado, visto que, nem todas podem ser atreladas a interesses empresariais e corporativos. Além disso, as emancipações ocorrem em áreas de estagnação econômica e com ausência de influências mercadológicas desterritorializadas.

Por fim, o último trabalho analisado é aquele elaborado por Caldas (2003), cujo escopo central do trabalho é verificar as possíveis causas para a criação de municípios apenas no Estado de São Paulo, num período de tempo restrito (1991-1996).

O autor propôs duas hipóteses: a de que o Fundo de Participação Municipal é um mecanismo que, em princípio, favorece e estimula a criação de municípios. No entanto, não é condição suficiente para justificar e explicar este fenômeno. E apresenta uma hipótese alternativa para explicar o fenômeno que é organizacional, relacionada ao tamanho dos distritos e municípios. Acredita que quanto maior a participação percentual da população de cada distrito sobre a população total do município, maior será a possibilidade de desmembramento do referido distrito.

O autor se apóia nas teorias de Olson sobre a ação coletiva, nas quais os grupos pequenos tem maior capacidade, mobilização e organização em decorrência de dois fatores: o primeiro fator é que quanto menor o grupo, maior a fração do ganho total individual decorrente de qualquer benefício público, seja um posto de saúde sem filas, seja todas as possibilidades advindas da emancipação do distrito. Essa situação estimula os indivíduos a se interessarem indiretamente pelo ganho do coletivo (por uma ação coletiva); o segundo fator é que quanto menor o grupo, menor é o custo de organização, comunicação e mobilização.

Portanto, o desmembramento é explicado pela capacidade organizativa do grupo que é maior em grupos pequenos. Ou seja, há um número grande de municípios (ou distritos) que poderiam ter se dividido e não o fizeram. Se o estímulo do Fundo de Participação dos Municípios incidisse igualmente sobre todos os distritos potencialmente desmembráveis, todos estes novos municípios potenciais deveriam ter sido criados. Não o foram.

O autor ressalta que as explicações calcadas exclusivamente no FPM são mecânicas e deterministas. Desconsideram o elemento político no processo de desmembramento. Se um distrito pretende se emancipar é necessário que se organize

para tanto. Já dizia Olson (1965), interesse comum não é suficiente para garantir a ação coletiva.

Caldas faz uma boa demonstração de que os grupos pequenos e os pequenos distritos têm boa capacidade de articulação em prol da criação de um novo município. No entanto, a sua abordagem apresenta algumas lacunas por não apresentar e discutir o arranjo institucional que permite que as menores localidades sejam estimuladas a se emanciparem, bem como, não explica os casos de grandes distritos que se emanciparam.

Por meio deste balanço da literatura, constatou-se a inexistência de trabalhos que insiram o tema da emancipação municipal no processo histórico de ocupação do território brasileiro, considerando, principalmente, as estratégias e motivações políticas dos atores locais, dos eleitores, do legislativo estadual e do executivo.

## **CAPÍTULO 02 – A criação dos municípios paulistas**

O Estado de São Paulo possui uma área de 248.600 km<sup>2</sup> e uma população de aproximadamente 39 milhões de habitantes, o que o torna o mais populoso do país. Mais da metade de sua população encontra-se na região metropolitana da capital.

Do ponto de vista político, São Paulo teve grande influência nos idos da Primeira República. Hoje o Estado se destaca no cenário nacional, principalmente, pelo seu potencial econômico.<sup>35</sup>

É em São Paulo que se concentram cerca de 48% do total do PIB brasileiro. O estado está organizado em 17 regiões metropolitanas e administrativas<sup>36</sup>, no qual estão inseridos os seus municípios.

Dentro de São Paulo nasceu uma das mais antigas instituições políticas do Brasil, o município. Desde a colônia (Fundação de São Vicente em 1532) essa instituição político administrativa tem recebido destaque em todos os contextos históricos devido as suas importantes configurações no tempo e no espaço.

Sabe-se que a configuração territorial e político-administrativa do Estado de São Paulo é decorrente de sucessivos desmembramentos de municípios, os quais se tornaram “o ponto de partida” para a ocupação e o fracionamento do Estado, gerando novos municípios.

Atualmente, os municípios recebem cada vez mais destaque no modelo de estado implementado com a democratização, tornando-se um dos entes da federação.

---

<sup>35</sup> Dados obtidos no portal eletrônico do IBGE: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)

<sup>36</sup> São as 17 regiões metropolitanas e administrativas de São Paulo: RM –São Paulo, RM – Baixada Santista, RM - Campinas, Registro, São José dos Campos, Sorocaba, Campinas, Ribeirão Preto, Bauru, São José do Rio Preto, Araçatuba, Presidente Prudente, Marília, Central (Araquara e São Carlos), Barretos e Franca. Fonte: IGC (Instituto Geográfico e Cartográfico), 2001;

No território paulista, constata-se um fato interessante referente ao número de municípios que cresceu consideravelmente nos últimos sessenta anos. São Paulo possui hoje 645 municípios<sup>37</sup>, ficando atrás apenas do estado de Minas Gerais que possui um total de 853 municípios.

Durante todo o período colonial e Reino Unido, ou seja, aproximadamente quatro séculos, o Estado de São Paulo teve apenas 33 municípios. Com a constituição do Estado brasileiro, a partir da década de 20, do século XIX até o fim do Império, houve um considerável aumento na malha municipal.

O período da primeira República, conhecida como República Velha, que se instalou em 1889 e se estendeu até 1930, é também marcado pela expansão de novos municípios. (VIDE QUADRO 3)

Entretanto, o aumento da malha municipal em São Paulo passou a ocorrer com maior intensidade na Terceira República<sup>38</sup> (1945-1964) e na Quinta República (inaugurada em 1985). Momento no qual a Constituição de 1988 consagrou o arranjo político democrático contemporâneo.

Todavia, em todos esses períodos de expansão do número de municípios no território paulista se desconhece os mecanismos políticos institucionais que influenciaram a crescente emancipação dos distritos no estado, bem como, os diferentes interesses envolvidos nesse fenômeno.<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> Dados obtidos na Fundação SEADE: [www.seade.gov.br](http://www.seade.gov.br)

<sup>38</sup> Utiliza-se a classificação de Rogério Schimitt (2000) quando se diz Terceira, Quarta ou Quinta República.

<sup>39</sup> A propósito, é importante ressaltar que o período da República Populista é ainda pouco investigado pela Ciência Política, especificamente, no que diz respeito às análises sobre as esferas subnacionais. Existem muitos estudos que procuram entender a dinâmica e a característica das relações no âmbito federal, mas a dinâmica das instituições do poder local com os estados é ainda pouco conhecida.

QUADRO 3 : Criação de municípios em São Paulo 1532/2002

Períodos	Municípios Criados	Total no Estado
1532/1821 Colônia e Reino Unido	33	33
1832/1889 – Regência e II Reinado	90	123
1890/1930 – Governo Republicano	139	262
1930/1945 – Governo Provisório e Estado Novo	43	305
1946-1964 – República Populista	268	573
1964-1988 – Regime Militar e Democratização	-1 <sup>40</sup>	572
1989-2002 – Período Contemporâneo	73	645

Fonte: Mota Júnior (2002)

Percebe-se que, nos últimos 50 anos, São Paulo vem criando novos municípios e esse é um tema que, conforme Callegaril (1994) tem gerado muitas dúvidas, incertezas e controvérsias.

<sup>40</sup> Nesse período dois municípios voltaram a ser distritos – Vargem Grande e Brás-Cubas, em 1970 por serem considerados inviáveis. O primeiro pertencia a Bragança Paulista e o segundo a Mogi das Cruzes. Vargem Grande foi novamente instalado em 1981.

De 1965 a 1990, só um município foi criado no Estado de São Paulo.<sup>41</sup> Em contraposição a essa inércia ou apatia (ou obstrução) emancipacionista de quase três décadas, no período de 1990 a 1995, 73 municípios paulistas foram criados.

Numa quantificação cronológica dos últimos 50 anos, de 1945 a 1995, o quadro que se tem em relação ao número de municípios paulistas é o que se observa a seguir:

QUADRO 4: Número de Municípios Paulistas – 1945-1995

<b>Ano</b>	<b>Quantidade de Municípios</b>
1945	305 municípios
1949	369 municípios
1954	435 municípios
1959	505 municípios
1964	573 municípios
1970	571 municípios
1982	572 municípios
1990	582 municípios
1992	625 municípios
1994	636 municípios
1995	645 municípios

Fonte: Mota Júnior (2002)

De 1946 a 1964, foram 268 novos municípios dividindo o território paulista. No entanto, os períodos democráticos, em si não explicam o processo de criação de novos

---

<sup>41</sup> Entre 1965 e 1990 foi criado no Estado de São Paulo – Vargem Grande Paulista, em 1981, desmembrado do município de Cotia, ocorrendo a instalação em 1983.

municípios. Esse foi um período marcado pela maior fase da criação de municípios no Estado de São Paulo. Quase metade dos atuais municípios paulistas foram criados no período democrático, caracterizado pelo populismo.

Com isso pode-se “naturalmente” deduzir que: os períodos democráticos estimulam a criação de municípios. Porém, ao tentar explicar esse fenômeno com esta abordagem pode-se cair no que Tomio (2002) chamou de uma explicação fatalista. É preciso, portanto, compreender as mudanças políticas institucionais que exerceram influência sobre as emancipações. E isto é um dos desafios da presente pesquisa.

Com o fim do Estado Novo, em 1945, o Brasil passou por um momento de abertura política e de amplas transformações sociais e econômicas. Nesse período foi elaborada uma nova Constituição e essa trazia um novo arranjo para o país, reativando o sistema federativo. E os entes subnacionais passaram a ser atores que participavam ativamente da política nacional.

É importante ressaltar que a criação de municípios, no Estado de São Paulo passou por diversas leis. O quadro abaixo mostra um breve resumo das regras constitucionais que nortearam a emancipação dos distritos no Estado.

QUADRO 5 - Legislação Federal e Estadual (SP) para a criação de municípios (1938-1990)

<b>Período/ Legislação</b>	<b>População/ Eleitorado</b>	<b>Outros Requisitos</b>
<b>1938</b> Decreto 9.097/38		- Institui uma comissão para proceder a revisão e reajustamento da divisão territorial das comarcas, municípios e distritos do Estado
<b>1947-52</b> Lei Estadual 1/47	4.000 habitantes	- Renda mínima de Cr\$ 200.000,00 anuais (metade deste valor quando o distrito estiver a mais de 25 km da sede do município e nos 4 km das linhas limítrofes do estado não observa-se a exigência de renda) - Solicitação de plebiscito é decidido pelo poder legislativo a partir de uma representação dirigida à Assembléia e assinada por, no mínimo, 10% dos moradores maiores de 18 anos
<b>1952-58</b> Lei Estadual 2.081/52	5.000 habitantes	- Ser distrito ou subdistrito - Renda mínima de Cr\$ 200.000,00 anuais - Distar mais de 12 km da sede do município - Solicitação de plebiscito é decidido pelo poder legislativo a partir de uma representação dirigida à Assembléia e assinada por, no mínimo, 100 eleitores residentes na área
<b>1958-65</b> Lei Estadual 4.571/58; 7.693/63	4.000 habitantes	- Ser distrito ou subdistrito - Renda mínima de Cr\$ 500.000,00 anuais - Distar mais de 10 km da sede do município - Solicitação de plebiscito é decidido pelo poder legislativo a partir de uma representação dirigida à Assembléia e assinada por, no mínimo, 100 eleitores residentes ou domiciliados a mais de dois anos na área
<b>1965-67</b> Lei Estadual 9.205 /65	5.000 habitantes	- Ser distrito ou subdistrito - Renda mínima de Cr\$ 30.000.000,00 anuais - Distar mais de 10 km da sede do município - Solicitação de plebiscito é decidido pelo poder legislativo a partir de uma representação dirigida à Assembléia e assinada por, no mínimo, 100 eleitores residentes ou domiciliados a mais de dois anos na área

<p><b>1967-90</b></p> <p>LC Federal</p> <p>01/67; 28/75;</p> <p>32/77, 33/78;</p> <p>39/80; 46/84</p>	<p>10.000</p> <p>habitantes</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 10% de eleitores entre a população</li> <li>- 200 casas ou prédios no núcleo urbano</li> <li>- Arrecadação, no último exercício, de 5/1000 da receita estadual de impostos</li> <li>- Representação de 100 eleitores da área emancipanda</li> <li>- Plebiscito decretado pelas assembléias (decreto legislativo)</li> <li>- Plebiscito: maioria absoluta dos eleitores da área e 50% de comparecimento</li> </ul>
<p><b>1989-90</b></p> <p>Constituição</p> <p>Estadual</p>	<p>2.500</p> <p>habitantes</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 10% de eleitores entre a população (Art. 34 das Disposições Transitórias)</li> <li>- 200 casas ou prédios no núcleo urbano</li> <li>- Ser distrito a mais de dois anos e 5 km de distância da sede</li> </ul>
<p><b>1990-</b></p> <p>LC Estadual</p> <p>651/90</p>	<p>1.000</p> <p>eleitores</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ser distrito a mais de dois anos</li> <li>- Ter centro urbano constituído</li> <li>- Apresentar solução de continuidade de 3 km, no mínimo, entre seu perímetro urbano e o do município de origem, excetuando-se os distritos integrantes de regiões metropolitanas ou aglomerados urbanos</li> <li>- 100 eleitores domiciliados na área emancipanda apresentam um abaixo assinado a um deputado estadual ou diretamente a mesa da Assembléia</li> <li>- Plebiscito aprovado pela Assembléia (Resolução)</li> <li>- Plebiscito: maioria, com, no mínimo, 50% de comparecimento</li> </ul>

FONTE: Legislação Estadual e Federal. Adaptado de Tomio (2002)

Além disso, com a promulgação da Carta de 1946 e subsequente vigência das Cartas Estaduais e leis orgânicas, os municípios brasileiros tiveram assegurada a sua mais ampla autonomia em relação as demais cartas anteriores.

No dia 18 de setembro de 1946, foi promulgada a nova Constituição Federal que garantia os direitos cívicos e eleições livres, e, no que diz respeito aos Municípios seria assegurada a autonomia municipal na eleição de prefeito e vereadores e na legislação de assuntos de seu peculiar interesse.

Conforme Assembléia Legislativa<sup>42</sup> (1998), a Assembléia Legislativa foi reinstalada em 1947. O período que se estendeu de 1947-1964 foi denominado pelos pesquisadores como “período liberal tutelado”, referência as turbulências que atingiram a ordem constitucional, como a cassação dos direitos políticos dos comunistas e as sucessivas ameaças de rompimento da ordem constitucional estabelecida, o que foi concretizado em 1964.

Em 1947, as eleições para a Assembléia Constituinte Estadual foram marcantes. Pela primeira vez, mais de um milhão de paulistas fizeram o alistamento eleitoral.

Durante os trabalhos de elaboração da Constituição, assistiu-se a um embate político ideológico sem precedentes. Nunca tantas siglas estiveram presentes no plenário da Assembléia: Partido Democrático Cristão; Partido Radical; Partido Agrário Nacional, Partido Republicano Progressista, Partido Popular Sindicalista, Partido Comunista do Brasil; Partido Trabalhista Brasileiro; Partido Social Progressista, União Democrática Nacional; Partido Socialista Brasileiro. Quase todos foram partidos com articulação nacional. Formaram-se grandes blocos de esquerda e direita, estimulados pela chamada “Guerra Fria”, que dava cores especiais ao debate político.

O sistema eleitoral que vigorou no Brasil após o Estado Novo resgatou princípios estabelecidos no Código Eleitoral de 1932, de inspiração liberal-democrática: sufrágio universal; voto direto, (obrigatório e secreto), representação proporcional dos partidos políticos nos corpos legislativos, condução do processo eleitoral pela Justiça Eleitoral.

---

<sup>42</sup> C.f. SÃO PAULO. Assembléia Legislativa. **Legislativo Paulista**: Parlamentares, 1985-1998. São Paulo: Imprensa Oficial, 1998.

Esta reformulação, realizada em 1945, estabeleceu as regras para as eleições de 2 de dezembro daquele ano, em que os eleitores votaram para a Presidência da República e para a Assembléia Nacional Constituinte.

A Constituição de 1947 trouxe novas determinações, tais como o alistamento e o voto obrigatório e a periodicidade das eleições. – quatro anos para a Câmara dos Deputados e oito anos para o Senado.

Em 1946 foi apresentado projeto de lei que propunha um novo código eleitoral. Tramitou por quatro anos e foi transformado na Lei nº 1.164, de 264 de julho de 1950.

Em 1950, o Novo Código Eleitoral foi regulamentado, percebe-se mantinha os princípios expressos no decreto lei de 1945, mas inovava, principalmente, em dois aspectos. O primeiro aspecto estabelecia regras para o funcionamento dos partidos políticos, aos quais foi dedicado todo um título, em que foram detalhadas normas de organização, funcionamento de órgãos internos, bem como critérios para alianças partidárias e regulamentação de sua contabilidade e propaganda.

O segundo aspecto propunha alterações para o cálculo de representação proporcional – anteriormente à Lei nº 1164, de 1950 - os lugares não preenchidos, após a verificação dos quocientes partidários, eram atribuídos ao partido que tivesse obtido o maior número de votos; depois da promulgação do Código, o preenchimento das vagas remanescentes era feito pelo sistema de médias entre os partidos que tivessem obtido o quociente eleitoral.

A legislação de 1945 estabeleceu que o voto e o alistamento eram obrigatórios para os brasileiros maiores de 18 anos. Assegurou, ainda, o sufrágio universal, impedindo, porém, o alistamento dos que não sabiam ler e escrever, dos mendigos, dos que estivessem privados dos direitos políticos e dos militares em serviço ativo – salvo

os oficiais. Excetuava da obrigatoriedade do alistamento e voto, entre outros, os magistrados, os funcionários públicos em gozo de licença ou férias fora do domicílio eleitoral e os oficiais das forças armadas em serviço ativo.

Em 1950, o Código Eleitoral manteve a proibição de alistamento para os analfabetos e para os privados de direitos políticos, estendendo-o para os estrangeiros. Por outro lado, ampliou o número de classes de militares com direito a voto. Além disso, suprimiu os dispositivos da legislação anterior que desobrigavam certas categorias do funcionalismo de participarem do processo eleitoral (somente em 1965 esta proibição foi revogada).

Ao participar das eleições que se realizaram em 1947 o eleitor votava na legenda partidária. Os partidos registravam seus candidatos de acordo com uma lista previamente estabelecida nos diretórios, em que os nomes eram dispostos em ordem preferencial. A cédula era única e nela constava a relação dos partidos que participavam do pleito. Ao final do processo eram eleitos, em cada partido, na ordem em que tinham sido registrados, tantos candidatos quantos permitisse o quociente partidário. Em 1962, uma nova legislação alterou o procedimento de escolha de candidatos. A partir daí o eleitor passou a escrever na cédula oficial o nome ou o número do candidato de sua preferência, desde que este estivesse sido previamente registrado no tribunal competente.

Durante o período de 1945-1964 foram editados diversos instrumentos legais que buscaram o aprimoramento do sistema eleitoral, visando inibir a ocorrência de fraudes, aperfeiçoar os mecanismos de representação e fortalecer as agremiações partidárias. Não sem traumas, entretanto, transcorreu o período. As regras do jogo eleitoral foram quebradas. Em 1947, o Partido Comunista, o terceiro mais votado em

São Paulo, foi declarado ilegal e seus 11 deputados estaduais tiveram os seus direitos políticos cassados.

Outro episódio marcante na evolução da legislação eleitoral no Brasil foi a introdução do Parlamentarismo, aprovado rapidamente pelo Congresso em função da surpreendente renúncia do Presidente Jânio Quadros, em 1961.

Com esse processo de abertura foi promulgada a Constituição do Estado de São Paulo, em 9 de julho de 1947 que estabeleceu no Artigo 73, em caso de criação, o desmembramento, ou anexação de municípios, serão consultadas mediante plebiscito, regulado por lei, as populações das circunscrições cuja situação se pretende alterar.

Com isso, não tardou a ser decretada pela Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo a Lei Orgânica que determinou os requisitos necessários para a criação de municípios, Lei no. 1 de 18 de setembro de 1947.

Ressalta-se que em 1946 surgiu um dos pilares do municipalismo, movimento político que procurava maiores benefícios para o poder local e se institucionalizou com a criação da ABM (Associação Brasileira de Municípios). A república populista presenciou o fortalecimento do município no cenário federativo e o fortalecimento da ampliação dos movimentos municipalistas.

Já o período autoritário provocou um processo de estancamento no processo emancipatório. O Regime Militar elaborou a Constituição de 1967 em que passou sobre o controle federal a iniciativa de criar novos municípios. Com isso, os critérios para a emancipação tornaram-se rigorosos, o que, certamente, influenciou na contenção da explosão municipal.

No final da década de 1960, Souza (1969) analisava a divisão territorial do Estado de São Paulo e apontava que os critérios para a criação de municípios eram extremamente dinâmicos, dentre os quais a autora destacava a dinâmica populacional.

No estado de São Paulo, até a década de 1940 o aumento do número de municípios estava ligado às frentes pioneiras do café, que continuaram produzindo novos municípios paulistas na década de 1950.

Mas a década de 1960 já apontava o aparecimento de novos municípios, no que é hoje a Região Metropolitana de São Paulo, em função de sua industrialização. Por exemplo: o município de Osasco se desmembrou da cidade de São Paulo em 1962.

Na região de Ribeirão Preto, Elias (1996:188) ressalta o aumento do número de municípios como um dos elementos que propiciou a expansão desse meio naquela região. A modernização tecnológica da produção agropecuária, geradora de inúmeras novas demandas, teve forte impacto no espaço, acelerando a urbanização, assim como a multiplicação do número de cidades, como meio eficaz para satisfazer suas necessidades de produtos e serviços especializados. Em 1940, a região possuía 48 cidades, contra as 80 cidades existentes em 1980.

Já o período que compreende a Quinta República foi marcado pelo fortalecimento das unidades subnacionais, principalmente dos Estados, e esses passaram a ter autonomia para legislar sobre a emancipação dos distritos. Desta forma, passou-se a ocorrer um novo processo de criação de municípios, ou melhor, uma “explosão municipal” em todo o Brasil, não sendo, portanto, diferente no Estado de São Paulo.

Em 31 de julho de 1990, o governador Orestes Quécia (PMDB) sancionou em ato, no Palácio dos Bandeirantes, a Lei Complementar no. 3/90 que dispunha sobre a

criação, fusão, incorporação e desmembramento de municípios e a criação, organização e supressão de distritos. De autoria do deputado Edinho Araújo, a lei visava cumprir a exigência do artigo 145 da Constituição Estadual, para a divisão territorial do Estado em municípios.

“Essa lei que nós estamos sancionando, representa um avanço no sentido de liberalização e descentralização”,<sup>43</sup> ressaltou o governador em seu discurso, destacando alguns avanços em relação a legislação anterior, como o estabelecimento de plebiscito, a existência de, pelo menos, mil eleitores para a criação de um município e a exclusão de um mínimo de arrecadação. “Sei que temos muitos distritos lutando pela independência administrativa há muito tempo, com plenas condições para obtê-la”, frisou Quéricia.

Lembrando ser defensor do municipalismo, o governador observou a importância da autonomia dos governos municipais em um país tão grande como o Brasil. E ressaltou os avanços obtidos em São Paulo, por meio da municipalização da educação e da saúde.

A Lei Complementar no. 3/90 estabelecia que a criação de um município deveria ser precedida de consulta plebiscitária. O processo de criação teria início mediante apresentação assinada por um mínimo de cem eleitores domiciliados na área que desejava se emancipar, encaminhada a um deputado estadual ou diretamente à Mesa da Assembléia Legislativa. A criação de município e suas alterações territoriais só poderiam ser feitas anualmente.

Eram condições indispensáveis à criação de município: ser distrito há mais de dois anos; possuir, no mínimo, mil eleitores em sua área territorial; ter centro urbano

---

<sup>43</sup> Conforme a edição de 25 de agosto de 1990 do Jornal A Voz do Alto Ribeira, pág. 1.

constituído; apresentar solução de continuidade de pelo menos três quilômetros, entre seu perímetro urbano e do município de origem; não interromper a continuidade territorial do município de origem e preservar a unidade histórico-cultural do meio urbano.

A lei de criação de município mencionaria: o nome, que seria o da sede; as divisas: a comarca a que pertenceria; o ano da instalação; e os distritos, com as respectivas divisas.

A lei também determinava que o novo município não poderia repetir o nome de outro já existente no país, nem conter designação de datas e nomes de pessoas vivas.

Além disso, a instalação do município só se daria por ocasião da posse do prefeito, vice e vereadores. A fusão ou a incorporação de municípios, bem como o desmembramento de parte de seu território para a anexação a outro município, também seriam precedidos de consulta plebiscitária às populações diretamente interessadas.

Em São Paulo, mais de uma centena de pedidos de novos municípios havia sido formulado em 1990. Só na região de Governo de Itapeva, pleiteavam a emancipação os distritos de Campina do Veado e Taquarivaí (Itapeva), Itapirapuã (Ribeira), Bom Sucesso (Itararé), Barra do Chapéu e Araçaíba (Apiaí).

“No caso de nosso Estado – afirmava o deputado Edinho Araújo (PMDB) - a criação de novos municípios foi, historicamente, fator de desenvolvimento de regiões distantes da capital”.<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> Ibidem.

QUADRO 5 - Municípios do Estado de São Paulo segundo classes de habitantes (1999)

Categorias de municípios	Número de municípios	Número de municípios em %	Número total de habitantes
Até 2000 habitantes	419	65%	3.083.438
De 2001 até 100000 habitantes	164	25,4%	7.076.710
Acima de 100001 habitantes	62	9,6%	25.656.592
Total do Estado	645	100%	35.816.740

Fonte: Malha Municipal Digital do Brasil, IBGE, 1999.

As emancipações vinham redesenhando as fronteiras internas do país e “ampliando” o sistema federativo com o aumento do número de entes subnacionais.

Nesse contexto, estiveram inseridas as idéias de descentralização e democratização que marcaram o Brasil em fins do período de exceção. A descentralização, de alguma forma, era vista como uma panacéia para a resolução de boa parte dos problemas herdados do Regime Militar. Conforme Arretche (1995), tanto os setores da esquerda, como os da direita, viam a descentralização como forma de combater o centralismo autoritário. Para a esquerda, a descentralização era a possibilidade de ampliar a democracia por meio da participação popular e tornar as instituições governamentais cada vez mais próximas do cidadão. Para os setores da direita, a descentralização seria o modo para minimizar a presença de um estado invasivo na livre iniciativa e no livre mercado.

Portanto, nos últimos quinze anos, intensificou-se o processo de descentralização no Brasil, que proporcionou, por sua vez, o remodelamento do Estado brasileiro e do sistema federativo do país. Uma das características desse processo foi a descentralização política, ou seja, o fortalecimento das instâncias subnacionais (Estados e Municípios), perante o governo federal.

No entanto, a divisão do Estado em Regiões Administrativas foi anterior ao período democrático. No período militar, de viés tecnocrático algumas medidas foram adotadas no Estado de São Paulo para a organização do território.

Com o objetivo de dinamizar o planejamento político administrativo por parte do governo do estado, São Paulo foi dividido, em 1967, em diversas regiões, envolvendo a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) e quatorze Regiões Administrativas (RAs). Algumas RAs foram, posteriormente, subdivididas em Regiões de Governo (RGs), totalizando quarenta e duas regiões distintas, além da RMSP, englobando todos os 645 municípios. De acordo com as considerações de Silva (1995), tal divisão e subdivisão dos municípios paulistas foram feitas simplesmente considerando os aspectos locais. O governo tomou como escopo de planejamento e análise posterior um aglomerado de municípios geograficamente próximos ou circunvizinhos, desconsiderando características econômicas ou sociais. Foi feita a regionalização do território paulista, ou seja, a simples divisão do espaço em um número pré-determinado de regiões.

Muito embora a divisão em RAs e RGs tivesse o intuito de viabilizar o planejamento, acabou servindo de arcabouço formal para a análise do planejamento regional, muitas vezes distorcida pelas razões mencionadas. Além deste fato, as diferentes formas de aglomeração do território, em municípios, RAs ou RGs,

prejudicaram uma compreensão global, tendo em vista a indisponibilidade de dados regionalizados ou mesmo com a regionalização necessária. A adoção de diferentes sub-áreas pelos órgãos públicos estaduais e federais, que são mutuamente incompatíveis, também inviabilizaram a tomada de decisões e a análise de políticas mais precisas e conexas.

A literatura, principalmente, a econômica de Melo (1998) e Melo (1986) explicam o processo de desenvolvimento dos municípios paulistas a partir do crescimento econômico possibilitado pela cafeicultura e seu constante processo de expansão para o oeste das terras paulistas. Já as regiões de Campinas e Sorocaba foram articuladas pela expansão do sistema viário com a capital, permitindo o intercâmbio de produtos agrícolas e industriais. A partir da década de 1970 houve a reversão da tendência de concentração econômica na capital do Estado por meio da fixação de médias e grandes indústrias no interior. Houve um processo de interiorização do desenvolvimento.

As preocupações por parte do governo estadual com a interiorização da economia iniciaram-se com o governo de Abreu Sodré (1967-1971), quando foram criadas as Regiões Administrativas como dois objetivos originais: a) o primeiro deles, de natureza econômica, política e social, de promover o planejamento indicativo regionalizado do Estado, a fim de atenuar os desequilíbrios provocados pelo rápido processo de urbanização e industrialização [...] b) o segundo, um objetivo administrativo e técnico de promover a introdução de critérios de regionalização na administração estadual, ainda marcada por uma excessiva centralização e por critérios locais insuficientes, no planejamento de suas atividades. (PAVARINA, 2003)

Atualmente, essa configuração da organização estadual é marcada por diversas formas de desigualdade entre elas as propriedades físicas (clima, fertilidade do solo,

recursos hídricos, etc), os investimentos estatais e privados e as de capital humano. Além desse aspecto, destacam-se as diferenças intra-regionais como é o caso da Região Administrativa de Sorocaba.

## 2.1 – A Região Administrativa de Sorocaba

MAPA 1 - Região Administrativa de Sorocaba



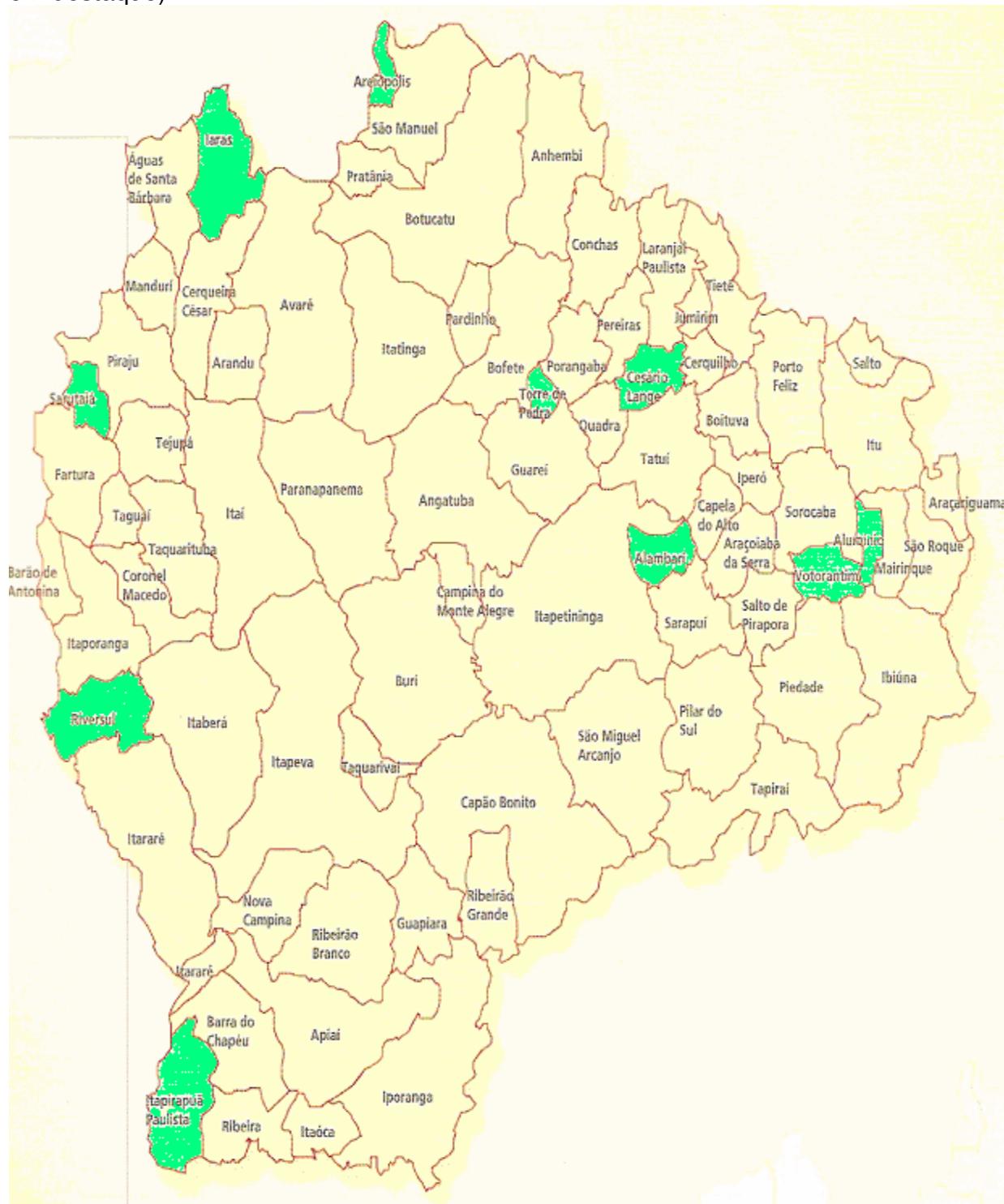
Fonte: IGC. [www.igc.sp.gov.br](http://www.igc.sp.gov.br). Acesso em 35/01/2006

MAPA 2 - Região Administrativa de Sorocaba – Regiões de Governo



Fonte: Siqueira (2003) Mapa sem escala.

Mapa 3 – Municípios da Região Administrativa de Sorocaba. (Municípios pesquisados em destaque)



Fonte: Adaptado de Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo. Mapa sem Escala

O município de Sorocaba, sede da região administrativa, está situado no sudoeste de São Paulo, a uma distância de 105 km por via férrea e a 87 km pela Rodovia Castelo Branco.

Constitui a mais extensa região administrativa do Estado de São Paulo com 41.077 km<sup>2</sup>, ocupando 16% da superfície paulista e abrigando 79 municípios.

A ocupação regional é antiga. O município de Sorocaba, por exemplo, se constituiu em 1654. Sua posição geográfica tornou-se importante entreposto do comércio de muares, interligando as regiões do sul, criadoras desse animal, às regiões consumidoras, São Paulo e norte da colônia portuguesa. A história mostra que esse foi um dos principais impulsos na organização da economia local até o século XIX.

Dotada de peculiaridades geológicas e topográficas, como por exemplo, as duas Serras, a de Paranapiacaba ao Sul/sudoeste e a de Botucatu a noroeste, as atividades agropecuárias estendem-se pelo imenso vale delimitado por elas. Mas, as condições do solo, com algumas manchas de terras férteis, impuseram limites à ocupação de seu campo.

A cana-de-açúcar e o café ficaram contidos nas poucas manchas de terras férteis da região, produzindo na economia pequenos efeitos multiplicadores.

No final do século XIX, a região foi integrada ao espaço econômico da capital paulista. A partir de 1875 foi criada a Estrada de Ferro Sorocabana e a construção de hidrelétricas nas quedas d'água da região. Estes fatores possibilitaram o desenvolvimento do setor têxtil.

Nas duas primeiras décadas do século XX a indústria sorocabana abrigava a segunda maior concentração operária paulista e perfazia 10,4% do Capital Industrial paulista, bem mais que a região de Campinas (8,5%).

O cultivo de café também esteve presente nas sub-regiões de Sorocaba, Tatuí e Itapetininga, que com a crise do setor cedeu lugar à cana-de-açúcar e ao algodão. Nas sub-regiões de Botucatu e Avaré a ocupação se fez por meio do café que, mais tarde foi substituído pela pecuária.

Na sub-região de Itapeva houve avanço das atividades de mineração, das culturas alimentares e do reflorestamento.

Apesar de alto ritmo de crescimento, a indústria da Região de Sorocaba foi superada nos anos 1940 pelas indústrias da Região de Campinas. A indústria têxtil expandiu-se para além da região e as características topográficas impediram a expansão canavieira e de outros cultivos intercalares ao café ou de outras que o substituíssem.

Da década de 1930 até 1960, o dinamismo econômico de Sorocaba foi abaixo da média paulista. A partir da década de 60 e todos os anos de 1970, a indústria da região se diversificou, estimulada pela implementação do Plano de Metas e pela inauguração de Rodovias (Raposos Tavares e Castelo Branco). A indústria da região ingressou num novo estágio marcado pela produção de bens intermediários, de capital e de consumo duráveis, em parte, fruto da diversificação de grandes grupos locais na exploração mineral da região.

Em 2004, a região contava com 2.672.035 habitantes. É a terceira mais populosa do Estado de Paulo, dentre a Região Metropolitana da Capital e a Região Administrativa de Campinas que concentram maior população. A sua densidade demográfica de 63,74 hab/km<sup>2</sup> é média quando comparada com Regiões como Campinas (210,34 hab/km<sup>2</sup>) ou São José dos Campos (129,32 hab/km<sup>2</sup>) e Registro (22,89 hab/km<sup>2</sup>).

O número de eleitores em 2000 era de 1.569.618 eleitores. Os municípios da região, em 2003, tinham o índice de participação no ICMS de 5,5%. A região tinha um total de 425.749 empregos ocupados, dentre os quais 174.865 concentravam-se no setor de serviços, 140.920 na indústria, 70.800 no comércio e 39.164 nas demais atividades.

Em linhas gerais, a Região de Sorocaba possui o quarto maior Valor Adicionado das Regiões Administrativas do Estado de São Paulo com um valor total, em 1997, de R\$ 11.788.737.824,00. À frente de Sorocaba estão a RMSP, Campinas e São José dos Campos.<sup>45</sup>

No entanto, esses dados não mostram a profunda desigualdade intra-regional que caracteriza a Região Administrativa de Sorocaba. As suas Regiões de Governo são muito distintas e em geral muito frágeis, como é possível ver no quadro abaixo:

QUADRO 7 - Média do Valor Adicionado das Regiões de Governo da Região Administrativa de Sorocaba (1997) Valores em Reais R\$:

Regiões de Governo	VA Total	VA Indústria	VA Comércio	VA Agricultura	VA Serviços	VA Outros
<b>Avaré</b>	619.945.575	170.458.975	162.079.235	68.079.409	91.542.849	52.742.124
<b>Botucatu</b>	924.213.255	424.435.247	144.576.892	108.210.368	93.782.393	41.334.444
<b>Itapetininga</b>	1.395.731.480	697.082.856	211.856.840	109.271.319	130.878.645	77.691.677
<b>Itapeva</b>	796.364.047	341.835.600	137.123.121	53.401.637	118.469.225	49.136.373
<b>Sorocaba</b>	7.598.416.760	4.349.379.410	1.100.429.133	73.942.685	716.478	438.416.009
<b>Total</b>	11.334.671.117	5.983.192.088	1.756.065.221	412.905.418	435.389.590	659.320.627

FONTE: Fundação SEADE

<sup>45</sup> Em 2005, conforme o IBGE, o município de Sorocaba viveu seu melhor momento em sua história econômica. O PIB do município representou 1,5% do PIB nacional, o que proporcionalmente mostrou maior vigor econômico se comparado ao município de Campinas que concentra 1,8% do PIB nacional, mas com uma população três vezes maior.

Somente a partir de meados da década de 1960, com a instalação de rodovias e políticas de incentivo fiscal por parte das prefeituras da região, houve um novo processo de desenvolvimento pautado na industrialização. Mas esse ficou concentrado na Região de Governo de Sorocaba, não refletindo, portanto, em um desenvolvimento equitativo das regiões. Hoje, é possível constatar que o VA (valor adicionado) da sub-região de Sorocaba totaliza em torno de dez vezes ao VA da sub-região de Avaré. A Região Administrativa é muito desigual. Nela concentram-se os piores IDH do Estado de São Paulo. Há uma macrocefalia, uma vez que uma região concentra todas as atividades econômicas e a maior parte da população.

A desigualdade intra-regional é uma das características mais evidentes. E tratando-se da Região de Sorocaba, o que vigora é a imagem de heterogeneidade.

Sorocaba constitui-se em uma Região de ocupação antiga e, atualmente, possui um papel importante na produção industrial do Estado e desempenha relevante papel no fornecimento de alimentos para o mercado interno.

Mesmo nesse contexto de desigualdades intra-regionais a Região de Sorocaba vivenciou a expansão da criação de municípios em todas as Regiões de Governo em nos dois períodos democráticos estudados. No período de 1946-1964 surgiram 18 novos municípios. Durante o Regime Militar não houve nenhuma emancipação. Já no período atual (pós-1988), ocorreu a emancipação de 16 distritos.

Os capítulos a seguir buscam mostrar como foi a criação dos municípios nesses períodos acima destacados mostrando os atores, as estratégias e as motivações que levaram determinadas localidades de distintas Regiões de Governo da Região Administrativa a pleitearem e serem bem-sucedidas na busca pela emancipação política e administrativa.

**CAPÍTULO 3 - Criação de municípios na região administrativa de Sorocaba de  
1946 - 1964**

No período Populista houve um novo acréscimo de municípios na Região de Sorocaba. Os anos que foram mais expressivos nas emancipações foram os de 1959 e 1964, pois o Regime Militar estancou um processo que estava em plena expansão.

QUADRO 8 – Municípios criados na região de Sorocaba (1946-1964)

<b>Municípios Criados pela Lei 233 de 24/12/1948:</b>	<b>Municípios Criados pela Lei 2456 de 30/12/1953</b>	<b>Municípios criados pela Lei 5285 de 18/02/1959</b>	<b>Municípios criados pela Lei 8092 de 28/02/1964</b>	<b>Total de municípios criados no período</b>
- Guapiara - Timburi - Cerquilha	Salto de Pirapora - Riversul	- Mairinque - Tapiraí - Cesário Lange - Sarutaiá - Taguaí - Areiópolis - Pardinho	-Iperó -Votorantim -Capela do Alto -Arandu -Coronel Macedo Tejupá Barão de Antonina	18 novos municípios

Com base na legislação federal e estadual, fixou-se o quadro territorial administrativo e judiciário do Estado que vigorou no quinquênio de 1949-1953, decretado pela lei no. 233, de 24 de dezembro de 1948.

Por meio dessa lei houve a emancipação de dois municípios na região de Sorocaba: Guapiara e Timburi.

Passada a vigência da lei no. 233/48 fixou-se uma nova lei sobre o quadro territorial, administrativo e judiciário do Estado para o quinquênio de 1954/1958, a de no. 2456, de 30 de dezembro de 1953. Nesse intervalo dois municípios foram criados na região de Sorocaba: Salto de Pirapora e Ribeirão Vermelho do Sul (atual Riversul).

Após o quinquênio 1954-1958, o novo quadro territorial administrativo a vigorar no Estado de São Paulo de 1959 até 1963, foi o fixado pela lei no. 5285 de 18 de fevereiro de 1959, que apresentou 5 novos municípios na região: Cesário Lange, Pardinho, Sarutaiá, Taguaí e Tapiraí.

Decorrido o quinquênio de 1954-1958, a lei 8092, de 28 de fevereiro de 1964, fixou o quadro territorial, administrativo e judiciário do estado para o período de 1964/1968, por meio dela sete novos municípios foram criados na região sorocabana: Arandu, Barão de Antonina, Barra do Turvo, Capela do Alto, Coronel Macedo, Votorantim e Tejuapá.

Conforme Diniz (2002), ao analisar a dinâmica das emancipações ocorridas entre 1946-64, percebe-se que a fragmentação territorial foi mais intensa na área onde hoje se encontra a região de governo de Avaré.

O autor citado afirma que essas criações de municípios foram consequência de uma urbanização mais recente, regida pela economia cafeeira.

Originária do século XIX e início do XX, a ocupação das terras no “sertão da alta Fartura” iniciou-se com a migração de mineiros e imigrantes, principalmente os italianos, que acompanharam os avanços da “frente de expansão” e depois da “frente pioneira”, liderada pelas ferrovias. Isto foi o que impulsionou o surgimento de novas vilas, futuras cidades, naquela porção do centro oeste paulista. Para Diniz (2002) o desenvolvimento de novos municípios foi impulsionado pela agricultura mercantil

diversificada e pelo processo de industrialização que se instalou em centros regionais importantes como Sorocaba.

É provável que a explicação econômica forneça subsídios necessários para explicação sobre a criação de novos municípios. Nesse período, a economia da região de Sorocaba expandia-se para o Oeste e o crescimento das atividades próximas de Sorocaba cresciam num ritmo mais lento que o Estado.

No entanto, as estratégias políticas para a criação dos municípios são desconhecidas. Por isso, o intuito do trabalho será de investigar como se deu a expansão municipal na Região por meio da interação entre as lideranças locais e o legislativo/executivo do Estado.

Como já exposto, na introdução deste trabalho, realizou-se a escolha de um município de cada Região de Governo da Região Administrativa de Sorocaba no período de 1946-1964.

Na Região de Governo de Avaré, foi escolhida para análise a emancipação de Sarutaiá em 1953. Na Região de Governo de Botucatu, foi feita a escolha da criação do município de Areiópolis em 1958. Na Região de Governo de Itapeva, realizou-se a análise da emancipação do distrito de Riversul, em 1953, do município de Porangaba. Na Região de Itapetininga, a criação do município de Cesário Lange em 1953; e na Região de Governo de Sorocaba estudou-se a emancipação do distrito de Votorantim no município de Sorocaba em 1963.

QUADRO 8 - Quantidade de Municípios na Região Administrativa de Sorocaba (1900-2000)

<b>Região</b>	<b>1900</b>	<b>1910</b>	<b>1920</b>	<b>1930</b>	<b>1940</b>	<b>1950</b>	<b>1960</b>	<b>1970</b>	<b>1980</b>	<b>1990</b>	<b>2000</b>
<b>Administrativa de Sorocaba</b>											
<b>R.A. Sorocaba</b>	36	36	40	40	42	47	56	63	63	63	79
<b>Avaré</b>	7	7	8	8	8	10	12	16	16	16	17
<b>Botucatu</b>	6	6	8	8	8	9	11	11	11	11	13
<b>Itapetininga</b>	6	6	6	6	7	8	9	10	10	10	13
<b>Itapeva</b>	7	7	7	8	8	9	10	11	11	11	18
<b>Sorocaba</b>	10	10	10	10	10	10	13	15	15	15	18

Fonte: IBGE, Cidades e Vilas (1998)

### 3.1 - A emancipação de Areiópolis

Areiópolis é um pequeno município distante da capital São Paulo em 229,3 km. Possui uma área de 86,1 km<sup>2</sup>. Em 2000, conforme o PNUD<sup>46</sup> a sua população era de 10.296 habitantes e a taxa de urbanização era em torno de 83,14%.

No período 1991-2000, a população de Areiópolis teve uma taxa média de crescimento de 0,35% passando de 9.991 para 10.296.

A taxa de urbanização cresceu 5,56%, passando de 78,76% em 1991 para 83,14 em 2000.

<sup>46</sup> C.f. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil

Em relação ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal de Areiópolis sua posição não é muito confortável. Em 2000, seu IDH era de 0,745. Segundo classificação do PNUD, o município está entre as regiões consideradas de médio desenvolvimento humano (IDH entre 0,5 e 0,8).

Em relação aos outros municípios do Brasil, Areiópolis apresenta uma situação intermediária: ocupa a 2005ª posição, sendo que 2004 municípios (36,4%) estão em situação melhor e 3502 municípios (63,6%) estão em situação pior ou igual.

Em relação aos outros municípios do Estado, Areiópolis apresenta uma situação ruim: ocupa a 557ª posição, sendo que 556 municípios (86, 2%) estão em situação melhor e 88 municípios (13,8%) estão em situação pior ou igual.

Areiópolis era um antigo distrito do município de São Manuel na Região de Botucatu. Seu processo de emancipação ocorreu no ano de 1958 e sua emancipação política deu-se em 1959.

O processo de emancipação foi fruto da ação de diversos atores locais e do apoio de agentes externos. As lideranças locais, formada por produtores de café e comerciantes, estavam insatisfeitos com os serviços públicos oferecidos pela prefeitura de São Manuel. Almejavam a independência como forma de promover melhor oferta de serviços públicos.

Para Sr. Lourival Reis Blanco,<sup>47</sup> a luta pela emancipação foi intensa e exigiu grandes esforços de articulação nos corredores da Assembléia Legislativa. Conforme D. Irmã, mulher do falecido Sr. Pedro Pupo, comerciante local e um dos idealizadores da emancipação, a criação do município foi motivo de luta pelas lideranças do distrito,

---

<sup>47</sup> O Sr Lourival Blanco, foi secretário da Educação do Município de Areiópolis na gestão 2000-2003. Conforme relatado em entrevista, a família Blanco, ligada aos produtores rurais, foi uma das protagonistas pela luta pela emancipação do distrito.

contra, principalmente, as resistências do município de São Manuel que não tinha interesse em perder o distrito. Esse fato fez com o que o Sr. Pedro Pupo buscasse auxílio do governador do Estado, Jânio Quadros que foi decisivo para que a emancipação ocorresse. Conforme D. Irmã, a luta teve uma dimensão estadual, pois São Manuel era reduto de Ademar de Barros, do PSD, e o apoio veio do governador Jânio Quadros do PDC. No entanto, o apoio do executivo estadual e a pressão das lideranças locais, que pressionaram permanentemente a Assembléia possibilitaram, êxito no empreendimento emancipacionista.

A tramitação da emancipação de Areiópolis, na Assembléia Legislativa, deu-se por meio do abaixo assinado da população do distrito pleiteando a emancipação. O processo de emancipação deste município baseado na Lei 2456 de 30/12/1953 causou muita discussão no parlamento paulista.

Em 1958 Areiópolis tinha uma população de 4.619 habitantes, e a arrecadação era de Cr\$ 482.000,00.

O abaixo assinado realizado pela comissão pró-emancipação conseguiu 134 assinaturas dos 176 eleitores local. O projeto foi encaminhado à Assembléia Legislativa pelo Prefeito de São Manuel, pelo Vereador Inácio Leite e pelo Deputado Estadual José Santilli Sobrinho (PRP).

O envio do processo, com esses dados, gerou o Projeto de Resolução no. 46, de 1958, cujo objeto era o arquivamento da representação que pleiteava a emancipação do distrito de Areiópolis do município de São Manuel.

No parecer da Comissão de Divisão Administrativa e Judiciária, de 17 de julho de 1958, constava que ante o exposto tinha-se que o processo em face das exigências legais não preenchia o requisito legal do artigo 1º, item II, no que se refere a sua receita

arrecadada. O arquivamento do processo foi enviado para o plenário em 24 de outubro de 1958.

O pedido de arquivamento gerou muitos debates no Plenário da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo<sup>48</sup>. Nas discussões da Ordem do Dia da Casa de Leis os Deputados Arruda Castanho (PSB) e Almeida Pinto realizaram pronunciamentos favoráveis a emancipação do distrito de Areiópolis. O deputado Arruda Castanho argumentava o seguinte:

“Sr Presidente, não vamos tecer considerações de ordem política nem sentimental, para solicitar aos Srs. Deputados que não permitam o arquivamento deste projeto. Vamos friamente demonstrar as cifras fornecidas pela própria prefeitura municipal de São Manuel, município a que pertence o distrito de Areiópolis, que pretende a sua autonomia. Verão os Srs. Deputados que desejam acompanhar o parecer da comissão, que pede o simples arquivamento do processo, pela leitura de alguns números referentes ao Orçamento do Município de São Paulo, as razões desta minha solicitação. A arrecadação prevista para o distrito de Areiópolis em 1997, era de 535 mil cruzeiros, sendo que a prefeitura arrecadou desses 536 mil cruzeiros a importância de Cr\$ 482.347,50. Pergunto aos Srs. Deputados: o restante não é dívida ativa! A prefeitura não arrecadou porque não quis arrecadar, porque não distribuiu os impostos. Vejam V. Excias, que a renda prevista era de 536 mil cruzeiros e foram arrecadas Cr\$482.347,50; constituindo a diferença dívida ativa do município para com o distrito de Areiópolis. Muito bem, no orçamento de 1958 – vejam V. Excias. a disparidade, veja se isso é técnica orçamentária, nenhum distrito que está em progresso, onde vem residir novas famílias, onde nascem e morrem pessoas (porque inclusive há o imposto de cemitério) onde se constroem casas apresenta previsão inferior em relação ao ano findo – no orçamento de 1958, repito, quando o prefeito municipal de São Manuel percebeu que a população de Areiópolis queria sua autonomia, orçou para esse distrito a arrecadação de Cr\$ 397.500,00! ... o prefeito municipal, numa técnica orçamentária nova e “*sui generis*” – pois é, de retrocesso – vem orçar em 397 mil e quinhentos cruzeiros a beira do ano da autonomia. [...] e o que é mais estranho, Srs. Deputados, e que o deputado relator deste parecer, nosso ilustre colega Francisco Franco [...] não teve ao menos perspicácia, não teve o trabalho de estudar o projeto para dar seu parecer serenamente. Eis que S. Excia tivesse examinado os orçamentos não poderia absolutamente, ter dado este parecer, a menos que tivesse sofrido influências políticas – no que não acreditamos também – dos elementos que são contra a autonomia de Areiópolis e não teriam coragem de defender abertamente o seu ponto de vista dentro e fora desta Casa.”

---

<sup>48</sup> C.f. Diário Oficial do Estado de São Paulo, no. 247 – quinta-feira, 6 de novembro de 1958

Já o Deputado Santilli Sobrinho (PRP), deputado que encaminhou o projeto de emancipação de Areiópolis na Assembléia Legislativa argumentou, nesse mesmo dia, junto ao deputado Arruda Castanho (PSB):

“[...] Freqüente mesmo aquele distrito e posso aqui testemunhar que se trata de um distrito em franco progresso, em franco desenvolvimento. As alegações feitas por V. Excia. da má fé do Sr. Prefeito de São Manuel estão perfeitamente comprovadas e temos certeza de que os nobres colegas desta casa, hão de votar no sentido de que o projeto em foco não seja arquivado.”

No mesmo plenário, o Deputado Geraldo de Barros (PSP) discursou favoravelmente ao Prefeito de São Manuel.

“[...] venho hoje à tribuna não com o intuito de contrariar a idéia de elevação do distrito de Areiópolis a município, mas, principalmente, para defender, aqui, a pessoa digna, honrada e ilustre do Prefeito de São Manuel, Sr. Antonio Dalacqua, que foi atacado. Contesto as afirmações de que essa certidão seria inexata. Ela foi fornecida pela Secretaria da Prefeitura, com o visto do contador. Alegam também que o orçamento para 1958 foi reduzido em relação ao de 1957. Ora, mas isto não é culpa do Prefeito. Existe uma Câmara Municipal que aprova os orçamentos, e dela fazem parte dois representantes de Areiópolis. Se houve diminuição por que esses representantes de Areiópolis não contestaram?”

O deputado Almeida Pinto argumentou que o ocorrido em São Manuel em relação ao orçamento de Areiópolis era sonegação por parte do prefeito na elaboração do orçamento do distrito. “Daí concluímos, nobre deputado, parte da renda lançada, foi sonegada porque a renda arrecadada foi mesmo aquela de 480 e tantos mil cruzeiros. Ora, o distrito está crescendo, não está diminuindo”.

O deputado Geraldo de Barros (PSP) continuou seu argumento de que o orçamento foi aprovado pela Câmara Municipal com a participação de dois vereadores do distrito de Areiópolis. Além disso, o deputado reiterava acerca do precedente de aprovar o plebiscito em um distrito que não possuía a renda mínima exigida pela legislação.

“V. Excias. hão de convir comigo que eu teria o prazer que Areiópolis fosse elevado a município. Agora não é desejo que esta Assembléia, abra aqui um precedente deste, porque existem inúmeros outros distritos que também querem ser elevados a municípios e não estão em condições, como é o caso presente. Portanto, eu teria prazer, mas Areiópolis não tem arrecadação. [...] Ora Sr. Presidente e Srs. Deputados eu teria imenso prazer que Areiópolis fosse elevado a município, mas o seu caso não satisfaz as condições exigidas por lei, e se aprovarmos, teremos amanhã que aprovar também a elevação de inúmeros outros distritos que não alcançam o *quantum*”.

Na linha do Deputado Geraldo de Barros, houve também o pronunciamento do deputado Ciro Albuquerque (PSP) o qual afirmava que,

Não se pode negar que o argumento do nobre Deputado Geraldo de Barros é de se acolher pois, nos é em que se encontra este projeto, com o parecer da Comissão de Divisão Administrativa e Judiciária, se não pudermos contrariar a hipótese de que houve acerto no orçamento para que fosse diminuído, não é justo também contrariar, de início o parecer da douta Comissão de Divisão Administrativa e Judiciária, porque, como bem afirmou o nobre Deputado Geraldo de Barros, iríamos estabelecer um precedente altamente perigoso, iríamos quebrar a autoridade opinativa deste órgão que tem norteado as decisões desta casa no tocante a esta matéria. Haveríamos, como bons legisladores, de procurar uma outra solução, consentânea com o bom senso, em que a Casa das leis não se sentisse mal em recusar uma afirmativa que deve merecer fé por parte de uma entidade oficial, qual seja, a Prefeitura de São Manuel, cujo orçamento foi apreciado pelo legislativo da cidade, que contava, inclusive, na sua representação com um legislado do distrito de Areiópolis.

Todavia, a proposta de arquivamento foi rejeitada pelo plenário, o Projeto de Resolução no. 46, de 1958, que propôs o arquivamento da representação em que se pleiteia a elevação do distrito de Areiópolis, município e comarca de São Manuel, à categoria de município. Diante disso, a Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo em 21 de novembro de 1958 criou o Projeto de Resolução no. 282 de 1958 determinando em seu Artigo 1º. – em cumprimento ao que estabelece o art. 73 da Constituição Estadual, e de acordo com o disposto na Lei n. 1 de 18 de setembro de 1947 (Lei Orgânica dos Municípios), com a redação que lhe foi dada pela Lei no. 2081, de 27 de dezembro de 1952, a realização do plebiscito de consulta à população do

território empreendido do distrito de Areiópolis, município e comarca de São Manuel, o qual tencionam que seja elevado a município.

O Plebiscito em Areiópolis foi realizado no dia 22 de dezembro de 1958 e teve o resultado mostrado no QUADRO 09.

QUADRO 10 – Resultado do Plebiscito de Areiópolis

<b>Plebiscito</b>	<b>TOTAL DE</b>	<b>VOTOS</b>	<b>VOTOS</b>	<b>VOTOS</b>	<b>VOTOS</b>	<b>TOTAL DE</b>
<b>Emancipação</b>	<b>ELEITORES</b>	<b>SIM</b>	<b>NÃO</b>	<b>BRANCOS</b>	<b>NULOS</b>	<b>VOTANTES</b>
<b>de Areiópolis</b>						
	176	148	5	0	0	153

Fonte: Projeto de Resolução nº 46. Assembléia Legislativa - SP

### **3.2 A emancipação de Cesário Lange**

Cesário Lange, município emancipado em 1959, tem uma área de 190,7 km<sup>2</sup>. A população do município é de 12.883 habitantes. Sua taxa de urbanização é de 69,25%.

Em 2000, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal de Cesário Lange era 0,767. Segundo a classificação do PNUD, o município está entre as regiões consideradas de médio desenvolvimento humano (IDH entre 0,5 e 0,8).

Em relação aos outros municípios do Brasil, Cesário Lange apresenta uma situação boa: ocupa a 1397<sup>a</sup> posição, sendo que 1396 municípios (25,3%) estão em situação melhor e 4110 municípios (74,7%) estão em situação pior ou igual.

Em relação aos outros municípios do Estado, Cesário Lange apresenta uma situação intermediária: ocupa a 417<sup>a</sup> posição, sendo que 416 municípios (64,5%) estão em situação melhor e 228 municípios (35,5%) estão em situação pior ou igual.

Cesário Lange foi distrito do município de Tatuí. O seu processo de emancipação foi encaminhado à Assembléia Legislativa pelo Deputado Narciso Pieroni (PSD) e apoiado pelo Deputado José Santilli Sobrinho (PRP). O projeto continha 172 assinaturas. Além do endosso do deputado ao projeto, ressalta-se também o apoio da Comunidade Católica no projeto de emancipação, pois houve durante o processo o envio de cartas do Vigário de Cesário Lange, Pe. Antonio Dragoni. Uma dessas cartas enviada em 26 de outubro de 1958 para a Assembléia Legislativa requisitava a emancipação de Cesário Lange

Em entrevistas com pessoas que viveram a emancipação, verificou-se que a emancipação foi estimulada por agentes externos no caso os deputados acima citados. Havia um argumento de melhorias nos serviços públicos locais, mas pelo visto, esse não foi determinante, pois no antigo distrito não havia a crença na possibilidade da emancipação.

A solicitação de emancipação, elaborada pelo Deputado Narciso Pieroni deu origem ao Projeto de Resolução de no. 52 de 1958.

No projeto encaminhado à Assembléia Legislativa, a Prefeitura de Tatuí encaminhou as informações necessárias sobre a situação sócio-econômica do distrito. Conforme a Prefeitura, o distrito de Cesário Lange tinha uma renda proveniente de impostos e taxas de Cr\$ 609.065,80. O Instituto Geográfico e Geológico do Estado de São Paulo atestou a distância do distrito de 17 km do centro de Tatuí. Em 1957, o distrito possuía uma população de 4.070 habitantes.

Com todos esses dados, o processo de emancipação do distrito de Cesário Lange foi aceito pela Comissão de Divisão Administrativa e Judiciária da Alesp, pois atendia todas as exigências legais. Foram encontrados problemas sanáveis no projeto

como reconhecimento de firma e comprovante dos endereços dos signatários do abaixo-assinado. Mas, esses problemas não impediram a instrução do processo.

Cesário Lange teve a autorização para o plebiscito pela Comissão de Divisão Administrativa e Judiciária da Assembléia Legislativa em 29 de outubro de 1958.

A autorização para o plebiscito gerou Resolução no. 256 de 18 de novembro de 1958. O Plebiscito foi marcado para 21 de dezembro de 1958.

No entanto, uma emancipação que pareceu ser tranqüila e de acordo com as regras estabelecidas para a criação de municípios, pode mostrar que diversos interesses influenciaram esse processo emancipatório.

De acordo com Fernando Almeida<sup>49</sup>, historiador local, no dia 04 de outubro de 1958, o distrito de Cesário Lange, sem saber, pela última vez ajudava a escolher um prefeito para Tatuí. O pequeno distrito deu 145 votos a Aniz Boneder e 47 votos a Olívio Junqueira, que sairia vencedor naquele pleito como prefeito de Tatuí, pois por essas ironias da história no mês de agosto daquele mesmo ano, morria o deputado Amadeu Narciso Pieroni (PSP) que embora fosse de Assis, costumava garimpar uns votos por essas bandas.

Conforme Almeida (2006), parece que o tal deputado para agradar a alguns de seus correligionários em Cesário Lange, mais precisamente Oswaldo Vieira de Camargo (Dado), lançara um projeto na Assembléia dos Deputados para a emancipação política de Cesário Lange. Ninguém levava a sério tal projeto. A inesperada morte do deputado levou os deputados paulistas a homenagearem o finado

---

<sup>49</sup> Almeida, Fernando Antonio Batista. Como Cesário Lange tornou-se município (mais uma lenda?)[mensagem pessoal]. Recebido por: [vidal.mota@uol.com.br](mailto:vidal.mota@uol.com.br) em 02/03/2006

colega aprovando a granel todos os seus projetos sem muitas delongas. No dia 29 de dezembro de 1958, o governador do estado, Jânio da Silva Quadros (PDC), aprovava tal decreto que caiu como uma bomba sobre o pequeno distrito. No entanto, era necessário um plebiscito para consultar a população do distrito se estavam de acordo com tal medida. Havia muita gente contrária. Havia mesmo um respeitável cidadão que proclamava abertamente: "É preferível um distrito pobre do que um município miserável". Um dos que mais se entusiasmaram com a emancipação foi o vigário, Pe. Antônio Dragone, que na pag. 149 do Livro do Tombo da Paróquia Santa Cruz registrava e comemorava o decreto do governador.

Carecia qualificar os eleitores para tal plebiscito. Para a surpresa geral, aproximadamente, 750 eleitores se inscreveram para tal eleição. Surpresa maior foi o resultado. Quase que 100% dos votos foram favoráveis ao decreto do governador a favor da emancipação política do distrito de Cesário Lange. Diante de tal resultado, apareceram umas dezenas de políticos reivindicando a "paternidade da criança" e que eles teriam bravamente pugnado para tal resultado.

Na história oficial surgiram os nomes dos deputados Antonio Osvaldo Amaral Furlan (PSD)<sup>50</sup> e José Santilli Sobrinho (PRP) (este também é de Assis e parece que se tornou herdeiro do espólio político do finado Narciso Pieroni) e de outros políticos como dr. Aniz Boneder e Olívio Junqueira, ambos de Tatuí, e pessoas do distrito. De oposição à emancipação do pequeno distrito, o que se sabe é que o falecido jornalista tatuiano Maurício Loureiro Gama foi totalmente contra.

---

<sup>50</sup> Amaral Furlan, foi vereador em São Paulo de 1948 a 1951, Deputado Estadual de 1951 a 1959, Deputado Federal de 1959 a 1979 e Senador de 1979 a 1987.

## QUADRO 11 - Resultado do Plebiscito de Cesário Lange

Resultado do Plebiscito de Cesário Lange	VOTOS SIM	VOTOS NÃO	VOTOS BRANCOS	VOTOS NULOS	TOTAL DE VOTANTES
	239	8	0	0	247

Fonte: Projeto de Resolução de nº 52 de 1958. Assembléia Legislativa-SP

### 3.3 – A emancipação de Sarutaiá

O Patrimônio da Capela de Nossa Senhora da Conceição de Sarutaiá provém de uma doação feita por Bento Antonio Pereira, de uma parte de sua fazenda denominada Nossa Senhora da Boa Vista do Pinhal, daí a denominação do primeiro nome da cidade: Conceição do Pinhal fundada em 29 de novembro de 1879 e, passando a denominar-se Sarutaiá por ocasião da elevação a distrito em 10 de dezembro de 1906. A palavra Sarutaiá é de origem indígena e significa “calda peluda”.

Sarutaiá emancipou-se em 1959. Até então era distrito do município de Piraju.

O município de Sarutaiá tem hoje uma área de 141,8 km<sup>2</sup> e está a 291,6 km da capital São Paulo.

Em 2000, sua população era de 3.739 habitantes em que 75,61% viviam na área urbana.

Segundo o PNUD, em 2000 o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal de Sarutaiá era de 0,719. E ainda de acordo com este órgão, o município está entre as regiões consideradas de médio desenvolvimento humano.

Em relação aos outros municípios do Brasil, Sarutaiá apresenta uma situação intermediária: ocupa a 2630ª posição, sendo que 2629 municípios (47,7%) estão em situação melhor e 2877 municípios (52,3%) estão em situação pior ou igual.

Em relação aos municípios do Estado, Sarutaiá apresenta uma situação ruim: ocupa a 622ª posição, sendo que 621 municípios (96,3%) estão em situação melhor e 23 municípios (3,7%) estão em situação pior ou igual.

O processo de emancipação do distrito de Sarutaiá do município de Piraju iniciou-se em 31 de julho de 1958 e culminou com o Projeto de Resolução de no. 82 de 1958.

De acordo com as informações levantadas no local, principalmente, por meio de Irineu Sella<sup>51</sup>, a emancipação foi motivada pela carência de serviços públicos no local e pela percepção das lideranças locais de que o distrito detinha condições para se emancipar, pois distritos vizinhos, como Timburi, haviam obtido êxito no processo de emancipação. A distância de Piraju era considerada um fato que estimulava a emancipação. Pois no local havia uma economia que se dinamizava, mas a carência de recursos fazia com que a emancipação fosse a alternativa para o desenvolvimento de forma mais autônoma e com garantia de recursos. Além disso o município de Piraju não demonstrava oposição ao projeto, pois isso traria recursos para a região e desonerava o orçamento municipal com os gastos em manutenção de estradas e outros.

A população de Sarutaiá encaminhou o projeto para a ALESP, com 122 assinaturas no abaixo-assinado. No projeto enviado para Assembléia, a população do distrito era de 5.663 habitantes e a arrecadação local era de Cr\$ 439.000,00. O projeto

---

<sup>51</sup> Irineu Sella é uma das principais lideranças políticas do município de Sarutaiá. É vereador em Sarutaiá ininterruptamente de 1959-2007.

teve uma tramitação muito peculiar em que a pressão dos moradores do distrito sobre a ALESP foi intensa, principalmente, pelo envio de telegramas para os parlamentares. Houve o envio de 138 telegramas.

Devido a renda local, que não atingia os quinhentos mil cruzeiros, a Comissão de Divisão Administrativa e Judiciária fez recomendação de arquivamento do processo pela Comissão, em 27 de outubro de 1958.

A Comissão pró-emancipação refez o projeto e a Prefeitura fez novo orçamento para o ano de 1958 com uma contabilidade mais apurada de todas as atividades econômicas do distrito. No novo parecer a comissão considerou a previsão orçamentária do ano de 1958 de Cr\$ 514.000,00 orçamento que preenchia o requisito legal em que o limite mínimo era de Cr\$ 500.000,00.

A Assembléia Legislativa, por meio da Resolução no. 258, de 18 de novembro de 1958, autorizou o plebiscito em Sarutaiá. O plebiscito foi realizado em 17 de dezembro de 1958.

QUADRO 12 - Resultado do plebiscito de Sarutaiá

Resulta do Plebiscito de Sarutaiá	VOTOS SIM	VOTOS NÃO	VOTOS BRANCO	VOTOS NULO	TOTAL DE VOTOS
	245	0	0	0	245

Fonte: Projeto de Resolução de nº 82 de 1958. Assembléia Legislativa - SP

### 3.4 – A emancipação de Riversul

Conforme documentos da prefeitura, a história de Riversul<sup>52</sup>, localizado no sudoeste do Estado de São Paulo, na fronteira com o Estado do Paraná, teve início com a chegada do mineiro Joaquim Bueno, que em 1885 tomou posse dessas terras. Vieram logo a seguir José Inácio Froés, seu irmão, formando assim um pequeno povoado.

Os posseiros fizeram com que o povoado crescesse rapidamente. Ergueram uma capela a qual deram o nome de Capela de São Bom Jesus. Processo Martiniano deu maior impulso ao vilarejo, pois em 1890, lutou incansavelmente pela criação do distrito de paz. Com a queda da Monarquia e a instalação da República, a criação do Distrito só foi conseguida em 1894 pelo decreto nº 288 de 7 de julho, com a denominação de Ribeirão Vermelho, pertencendo ao município de Itaporanga, na época chamada de São João Batista do Rio Verde.

Em 12 de novembro de 1924 foi elevado a município, tendo como seu primeiro prefeito o farmacêutico Manoel de Mello, mais conhecido como Nenê de Mello. Em 1932, Ribeirão Vermelho, em decorrência da Revolução Constitucionalista, transformou-se num campo militar, primeiro dos paulistas, depois das tropas federais.

Em 1937, com a intervenção federal no Estado de São Paulo, cai a soberania do município, voltando novamente a ser Distrito de Paz. Pelo decreto nº 14.334 de 30 de novembro de 1944, Ribeirão Vermelho, passou a chamar-se Ribeirão Vermelho do Sul.

---

<sup>52</sup> O nome Riversul é da década de 1980. Originalmente, essa localidade foi chamada de Ribeirão Vermelho do Sul. A mudança de nome deu-se por uma mobilização das lideranças locais que consideravam o nome original inadequado, muito longo e que era um dos fatores que impedia o desenvolvimento do local. (sic)

No ano de 1948 o distrito buscou por meio de plebiscito a passagem para a comarca de Itararé. O resultado do plebiscito foi favorável a Itararé, mas como a mudança além de política, era jurídica, teria de ser aprovada pela Assembléia Legislativa. Nesse mesmo ano, o governador do Estado, Ademar Pereira de Barros, anula esse plebiscito e Ribeirão Vermelho continuou a ser Comarca de Itaporanga. No dia 23 de setembro de 1950, por motivos políticos Justino Brizola, líder do movimento para mudança de comarca foi assassinado na praça pública do distrito.

A origem do atual nome, Riversul, prende-se à junção das iniciais RI- Ribeirão, VER- Vermelho e Sul, por ficar no Estado de São Paulo. A mudança ocorreu devido a problemas, principalmente, com correspondências com a cidade de Ribeirão do Sul, do Estado de São Paulo e Ribeirão Vermelho, Estado de Minas Gerais. Essa mudança foi realizada pela Lei n º2.334 de 16 de abril de 1980.

A história da Riversul está ligada à história dos coronéis da República Velha. Uma das lideranças políticas da cidade foi o Coronel Adelino Francisco da Silva que, nasceu no município paranaense de São José da Boa Vista, foi influente chefe político integrando o antigo Partido Republicano Paulista, do qual foi seu presidente na Comuna de Ribeirão Vermelho do Sul. Foi vereador na Câmara Municipal de Itaporanga como representante do Distrito de Ribeirão Vermelho do Sul. O coronel faleceu em 1934. Mas, seu filho Martiniano Silva também era político. Ele exerceu o cargo de Prefeito Municipal no período de 1933, (época em que foi interventor em São Paulo o Dr. Armando Sales de Oliveira), até maio de 1936. Foi também vereador e depois subprefeito do então distrito de Ribeirão Vermelho.

Outra personalidade importante de Riversul foi o senhor Manoel Rodrigues de Mello, que na década de 1920 era o único farmacêutico da cidade. Era conhecido como

Coronel Nenê de Mello, foi eleito e exerceu de 1924 a 1928, o cargo de prefeito Municipal.

Riversul faz parte dos municípios que voltaram a ser distritos no Estado de São Paulo pelo decreto 1938 de 11 de novembro de 1930. O Interventor Estadual Dr. Armando Salles de Oliveira, em 21 de maio de 1934, além de Ribeirão Vermelho do Sul, fez voltar a ser distrito os seguintes municípios: Araçariguama, Capoeiras, Espírito Santo do Turvo, Igaratá, Iporanga, Jataí, Lagoinha, Pilar, Pinheiros, Platina, Redenção, Ribeira, Ribeirão Branco, Sarapuí, Santa Cruz da Conceição e Vila Bela.

O município foi instalado pela segunda vez em 1953.

Atualmente, Riversul tem uma área de 387,1 km<sup>2</sup> e situa-se a 285,9 km da capital São Paulo. Em 2000, a população total era de 7.192 habitantes. No período de 1991-2000, a população de Riversul teve uma taxa média de crescimento anual de -3,04%, passando de 9.399 para 7.192 habitantes em 2000.

Ainda neste ano, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal de Riversul era 0,694. E, segundo a classificação do PNUD, o município está entre as regiões consideradas de médio desenvolvimento humano.

Em relação aos outros municípios do Brasil, Riversul apresenta uma situação intermediária: ocupa a 3083<sup>a</sup> posição, sendo que 3082 municípios (56,0%) estão em situação melhor e 2424 municípios (44,0%) estão em situação pior ou igual.

Em relação aos outros municípios do Estado, Riversul apresenta uma situação ruim: ocupa a 637<sup>a</sup> posição, sendo que 636 municípios (98,6%) estão em situação melhor e 8 municípios (1,4%) estão em situação pior ou igual.

Em 1953, o distrito de Ribeirão Vermelho do Sul pleiteou a sua emancipação política e administrativa. Foi enviada para a Assembléia Legislativa a representação dos

moradores do distrito e do Deputado Dr. Augusto do Amaral solicitando o restabelecimento do município.

Essa representação da população gerou o Projeto de Resolução no. 59 de 1953. No abaixo-assinado o principal argumento era o de restabelecimento do município. Dizia o a cabeçalho do documento:

“Os abaixo assinados, residentes no distrito de Ribeirão Vermelho do Sul, do município e comarca de Itaporanga, têm a honra de se dirigirem a essa Augusta Assembléia para expor e requerer o seguinte: nos termos do art. 18 da Lei Orgânica dos Municípios, com a resolução que lhe foi dada pela Lei no. 2.081, de 27 -12-1952, poderão ser restabelecidos os municípios que forem extintos pelo Dec. Lei no. 6448 de 21-5-1935, ou por leis posteriores, desde que o distrito ou distritos a que ficaram reduzidos contem, no mínimo, com 3.000 habitantes e também renda local mínima superior a Cr\$ 100.000,00.

O distrito de Ribeirão Vermelho do Sul encontra-se precisamente nas condições estabelecidas pelo dispositivo citado uma vez que outrora constituiu município que foi extinto pelo referido decreto Lei 6448 e possui índice de população e renda bem superiores aos exigidos pela mencionada disposição legal.

A vista do exposto requerem a V. Excia, se digne fazer presente aos órgãos competentes desse poder legislativo, esta representação na qual pedem o restabelecimento do município de Ribeirão Vermelho do Sul, mantida a atual denominação e a atual área territorial, isto em, constituído apenas do distrito do mesmo nome, pois, o distrito de Santa Cruz dos Lopes, que antes pertencia ao extinto município de Ribeirão Vermelho, está hoje incorporado ao município de Itararé e ali deseja permanecer.

Nestes termos,  
EE. Deferimento.

Ribeirão Vermelho do Sul, 22 de março de 1953.

Presidente: Aparecido Lucio Martins

Relator: Oliveira Ramos”.

Em 1953, Ribeirão Vermelho do Sul tinha Renda de Cr\$ 102.874,40. Sua população era de 5.044 habitantes. Em que havia 959 moradores na área urbana e 4085 na área rural.

Em seu parecer, de 1 de setembro de 1953, a Comissão de Divisão Administrativa e Judiciária da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo concluiu que o projeto estava devidamente instruído em face das exigências da Lei Orgânica dos Municípios, com a redação que lhe deu a Lei 2081, de 27-12-1952.

Interessante no projeto de instalação de Ribeirão Vermelho do Sul foi o parecer que o relator, Deputado Augusto do Amaral, da Comissão de Divisão Administrativa e Judiciária da Assembléia, em 03 de setembro de 1953, realizou sobre a atuação do Prefeito e da Câmara Municipal de Itaporanga:

“É oportuno destacar, neste ponto, a atitude do Prefeito de Itaporanga, Sr. João Scott Siqueira, e da respectiva Câmara Municipal, que revelaram alto espírito público, tudo facilitando, fornecendo com maior presteza a documentação requerida a Prefeitura em contraste com o grande número de casos verificados nesse quinquênio, nas quais as autoridades de municípios desmembrados, pelo contrário tudo fazem para impedir a criação de novos municípios”.

Em 17 de setembro de 1953 a Assembléia Legislativa aprovava o Projeto de Resolução de nº. 134 que definia 16 de novembro de 1953 para a realização do plebiscito.

QUADRO 13 - Resultado do plebiscito Riversul

Resultado do Plebiscito de Ribeirão Vermelho do Sul (Riversul)	VOTOS	VOTOS	VOTOS	VOTOS	TOTAL DE VOTOS
	SIM	NÃO	BRANCO	NULO	
	300	1	1	1	303

Fonte: Projeto de Resolução de nº 59 de 1953. Assembléia Legislativa - SP

### 3.5 – A emancipação de Votorantim

O município de Votorantim está situado numa área de 184,4 km<sup>2</sup>. Dista da capital São Paulo em 81,7 km. Sua população em 2000 era de 95.925 habitantes. Seu índice de urbanização atinge 96,66%.

Em 2000, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal de Votorantim era 0,814. Segundo a classificação está entre as regiões consideradas de alto desenvolvimento humano.

Em relação aos outros municípios do Brasil, Votorantim apresenta uma situação positiva: ocupa a 307<sup>a</sup> posição, sendo que 306 municípios (5,6%) estão em situação melhor e 5200 municípios (94,4%) estão em situação pior ou igual.

Em relação aos outros municípios do Estado, Votorantim apresenta uma situação boa: ocupa a 90<sup>a</sup> posição, sendo que 89 municípios (13,8%) estão em situação melhor e 555 municípios (86,2%) estão em situação pior ou igual.

Desde o final do século XIX até meados do século XX, Votorantim se configurou como um distrito industrial do município de Sorocaba. As quedas d'água do Rio Sorocaba e seus afluentes favoreceram a instalação de empreendimentos industriais que se beneficiavam da energia hidráulica. Tiveram grande destaque no distrito as atividades da indústria têxtil, de celulose e a cimenteira.

Foi em Votorantim que se deu origem a maior empresa familiar da América Latina - a S.A. Indústrias Votorantim fundada em 1918.

Conforme Cruzeiro do Sul<sup>53</sup> (2004), o último desmembramento do município de Sorocaba foi o do distrito de Votorantim, iniciado em 1962 e que ganhou força em 1963.

---

<sup>53</sup> Sorocaba 350 anos. A definição territorial do município de Sorocaba. **Jornal Cruzeiro do Sul**, 2004.

Duas grandes causas inspiraram a separação. Uma delas foi o tradicional descontentamento dos moradores de cidades em processo de formação com a insuficiente atenção dos governos dos municípios a que se encontram subordinados. Durante todo o período que vai de 1948, quando se reabre a Câmara de Sorocaba, à emancipação, o distrito de Votorantim, esteve representado por vereadores como Juvenal de Campos, Afonso Erra, Francisco Sola Galera, Pedro Augusto Rangel – que presidiu a Câmara de Sorocaba em 1962 – e José Oliveira Souza. Mas isso não provou suficiente para garantir a atenção administrativa que a nova cidade reclamava.

Naquele período, a prefeitura de Sorocaba convivia com uma crônica carência de recursos. Na ausência de normas mais claras sobre a cobrança de impostos, a Câmara ensaiou, num dado momento a criação de um tributo municipal sobre cada saca de cimento produzida no município, providência que atingia diretamente a Fábrica Votoran, em Votorantim. O legislativo recuou da proposta, na votação final, mas a iniciativa, que poderia criar um inesperado empecilho aos projetos de ampliação da produção de cimento do Grupo Votorantim, parece haver sido decisiva para levar aquele conglomerado a dar respaldo ao movimento pela emancipação.

A autonomia dividiu as forças políticas do então distrito. O deputado estadual Juvenal de Campos (PTN/MTR) combateu a proposta, apresentando-a como um artifício para se reduzir o valor do salário mínimo em Votorantim, pois aquela remuneração, na época, variava de localidade para localidade. A ampla maioria dos votorantinenses, no entanto, era favorável à separação, que se consuma no último ano do prefeito Artidoro Mascarenhas, em 1963. o Grupo Votorantim, liderado então por José Ermírio de Moraes, genro do comendador Pereira Inácio, há muito deixara de ser um simples produtor de tecidos de algodão.

A contar de 1938, ao lado dos fornos de cal no bairro do Itapeva, cujo núcleo industrial recebeu o nome de Santa Helena, em homenagem à filha de Pereira Inácio, implantara, por proposta de Ermírio de Moraes, sua primeira fábrica de cimento. Esta se tornaria, em dado momento, a maior unidade produtora de cimento “portland” do Brasil. Na década de 1950, o grupo iniciara a implantação da primeira fábrica de alumínio no país, no município que hoje tem o nome daquele produto. Em Votorantim, implantaria ainda uma fábrica de papel celofane, no bairro de Votocel, que em data relativamente recente deu lugar a uma unidade de produção de filme plástico, que substituiu o celofane na área de embalagem. A fábrica de tecidos da Votorantim, por sua vez, estimulou o aparecimento de pequenas tecelagens por toda a região. A produção destas era encaminhada à sua estamperia, para posterior comercialização. Dessas indústrias de “fundo de quintal”, muitas prosperaram e foram ampliadas em instalações apropriadas. Nos últimos anos de Votorantim como distrito de Sorocaba, surgiram também a Fábrica de Tecidos Metidiéri (ainda em produção) e a Linificadora Vial & Bernardi, que deu origem a uma pequena vila de operários junto a estrada de Ferro, com o nome de Vila Elza, conhecida hoje como Ângelo Vial.

O movimento pela emancipação, de início, opôs apenas partidários e adversários do desmembramento em Votorantim.

Conforme Santos Junior (2004), no distrito de Votorantim, as vilas bem cuidadas eram aquelas de propriedade do Grupo Votorantim: Chave, Barra Funda, Votocel e Santa Helena. A maior parte das ruas do distrito eram intransitáveis, não existindo redes de esgoto.

No final dos anos 50 já se começava a falar da emancipação. Na década de 1960, o movimento em favor da separação do então distrito de Votorantim da cidade de Sorocaba se fortaleceu. (VOTORANTIM, 2000)

Sabe-se que por motivos econômicos que um dos principais idealizadores da emancipação do distrito foi a S.A. Indústrias Votorantim.

Para aqueles que se engajaram no projeto de emancipação, a principal causa desse desejo de autonomia vinha da percepção de que o distrito, que havia crescido em termos populacionais, de industrialização e, portanto, de arrecadação, não estava sendo beneficiado proporcionalmente ao que era recolhido aos cofres de Sorocaba. Segundo (Votorantim, 2000) começou a tramitar na Câmara Municipal daquela cidade um projeto de lei que instituíria uma sobretaxa para o cimento, a sensação de espoliação e logro levou à organização da campanha pelo plebiscito que levaria à emancipação.

Isso, evidentemente, não interessava à Sorocaba, pois provocaria uma significativa redução em sua arrecadação, tendo em vista que o distrito, por sua produção industrial, era uma fonte importante de receita.

Começou, então, um período de luta política das mais intensas, entre as duas facções que tomaram posição: a que defendia o desmembramento (a do SIM) e a que lutava pela preservação de Votorantim como distrito (a do NÃO).

A S. A. Indústrias Votorantim foi o baluarte da campanha pelo SIM, tendo encampado a luta: os principais expoentes e líderes desse movimento foram Mathias Gianolla, gerente da fábrica, e Francisco Sola Galera. A eles uniram-se Nelson Bormann, Otávio Augusto Rangel, José de Oliveira Souza, Pedro Augusto Rangel, Aroldo Francisco Parri, Padre Antonio Maffei, Mário Skif, Alexandre Develis, Oswaldo Bormann, Júlio Lopes Filho, Octaviano de Góes Vieira, Roberto Menegocci, José

Ramos, João da Cruz Pedroso, Matheus Conegero, Sérgio Augusto Rangel, Armando Benedetti, Carlos Mariano da Silva, Edson Campionni, José Moreira Souza Filho e Othail Cazzaroto. (VOTORANTIM,2000). Além disso, esse grupo contava com o apoio do industrial e senador da República por Pernambuco o Dr. José Ermírio de Moraes.

Esse grupo encaminhou o projeto de emancipação para Assembléia Legislativa pleiteando a emancipação. Nele a população de Votorantim constava como interessada pela emancipação

Os autores do Projeto de Resolução de nº 167 de 1963 solicitavam que:

“...nos termos do artigo 5º. seus parágrafos da Lei 2.081, de 27 de dezembro de 1952, que deu nova redação a o Título I da Lei no. 1, de 18 de setembro de 1947 (Lei Orgânica dos Municípios), vêm, mui respeitosamente “reinvindicar” a esta augusta Assembléia Legislativa, no sentido de ser o distrito em que residem elevado à categoria de município.

Para os devidos fins, juntam à presente os documentos a que exige o parágrafo 3º. Do artigo 5º. Da citada lei no. 2081, os quais “aprovam” que o distrito de Votorantim atende perfeitamente as condições impostas pelo artigo 1º. da mencionada Lei Orgânica dos Municípios, conforme a redação que lhe deu a Lei no. 4571, de 3 de janeiro de 1958, ou seja:

- I- uma população de 17.347 habitantes, de acordo com o último senso;
  - II- uma renda superior a Cr\$ 10.000.000,00 e de Cr\$ 250.000.000,00 anuais, provenientes respectivamente da arrecadação de impostos municipais e estaduais;
  - III- dista de seu ponto central ao do município de Sorocaba em sete quilômetros, dispensada, entretanto, a restrição contida no inciso III do citado artigo 1º., por apresentar índices de população e renda superiores, respectivamente a 8000 habitantes e Cr\$ 1000.000,00, *ex vi* do disposto no parágrafo 4º do artigo primeiro.
- Votorantim, 24 de abril de 1962.”

A comissão pró-emancipação de Votorantim teve como estratégia a anexação dos comprovantes de arrecadação de cada indústria, ou atividade econômica, comprovando e ressaltando pujança econômica.

A Comissão de Divisão Administrativa e Judiciária da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo em seu laudo, de 18 de junho de 1963, sobre o projeto de

emancipação do distrito de Votorantim considerou-o devidamente instruído face às exigências legais.

Mas, como já dito a luta pela emancipação em Votorantim foi marcada pela polarização entre facções contrárias e favoráveis a emancipação.

Contra a emancipação havia os que alegavam que ela só atenderia aos interesses econômicos da indústria, que poderia beneficiar-se e prejudicar a classe trabalhadora. Defendendo o NÃO estava Juvenal de Campos, na época vereador de Sorocaba e depois deputado Estadual, cassado pelo AI-5. Era apoiado pelo jornal Diário de Sorocaba e por Itagyba Loureiro de Mello, José Carlos de Oliveira (Luizão), Luiz do Patrocínio Fernandes, Flávio Biazzin, Domingos Padilha, Miguel Ximenes, Santo Dal Bem, Benedito Trindade, Gervásio Gomes, Manoel Cabello, Sebastião Alexandre e Ramon Palazzin (VOTORANTIM, 2000).

Um exemplo do NÃO foi a postura que o Deputado Juvenal de Campos teve na votação do Projeto de Resolução na Comissão de Divisão Administrativa e Judiciária que aprovou o projeto e recomendou a realização do plebiscito no distrito:

“Protesto do Deputado Juvenal de Campos:

Voto em Separado

O distrito de Votorantim distancia-se apenas seis quilômetros do centro urbano de Sorocaba.

Sua população é de aproximadamente 18.000 habitantes quase na sua totalidade operários das Indústrias Votorantim.

Do grupo Votorantim fassa parte a fábrica de cimento, de papel e celulose, e de tecidos, únicas existentes no distrito.

A área do distrito de Votorantim é quase a totalidade da propriedade particular do referido grupo econômico.

Das casas existentes no distrito, 300 delas onde residem os trabalhadores e empregados da indústria, são da propriedade do mesmo grupo.

Assim distando apenas seis quilômetros do centro da cidade de Sorocaba, o distrito de Votorantim, que conta com uma população de aproximadamente 18000 habitantes vem vivendo um novo drama, pois esses mesmos habitantes, na maioria assalariados de um só grupo financeiro capitalista, vem sofrendo pressões para que votem a favor da emancipação do distrito, satisfazendo assim o desejo daqueles que querem além da entidade industrial, uma outra, política administrativa, ou seja, a criação desse novo município.

A assembléia legislativa, cabe sobretudo, zelar pelo patrimônio do Estado, dando ao povo todas as oportunidades e facilidades no que tange à auto administração. Mas, é dever precípua do deputado, desta nossa Assembléia Legislativa, defender intransigentemente esse mesmo povo contra grupos que se forma ou se organizem para gerir a coisa pública em prejuízo da população e em detrimento do erário.

É um grupo capitalista e plutocrata gastando nababescamente mentindo e engodando, pretendendo galgar posições na vida e na administração pública, para, ao depois, locupletar-se mais ainda, referindo favores e benefícios, além de isenção e títulos de “benegerência”. Até mesmo chega a assemelhar-se ao passado, a distribuição das capitania, quando os latifundiários pertenciam hereditariamente às dinastias.

Já é tempo de, ao menos, encarar-se com igualdade o trabalho como o capital. Os trabalhadores do distrito de Votorantim e suas famílias, têm ainda, nesta Assembléia Legislativa, depositadas suas esperanças, principalmente, porque se fosse criado o município, essa vitória apenas dos tributos e taxas que fossem pagos pelos humildes trabalhadores, à custa quem sabe, de lágrimas suor e sacrifícios, para gáudio da minoria divisionista e super vaidosa.

Sabemos que o distrito de Votorantim está perfeitamente enquadrado dentro das normas legais de emancipação, todavia a nossa palavra é contrária ao seu desmembramento, dadas as condições como estão encaminhando as coisas, e porque temos certeza, o povo da localidade sofrerá mais tarde as injunções do poderio econômico que predomina a região.

Essa é a palavra de alerta aos doutos membro da Comissão Administrativa e Judiciária, que irão julgar o pedido de emancipação do distrito de Votorantim, pertencente ao Município de Sorocaba.

Em conclusão somos pelo arquivamento do presente processo. E para tanto, apresentamos à Consideração da Comissão e Divisão Administrativa e Judiciária, nos termos legais, o seguinte projeto de resolução.

Artigo 1º. – É determinado o arquivamento da representação a que as refere o Processo n, rg 1842, de 1962, em que se pleita a elevação do distrito de Votorantim à categoria de município.

Artigo 2º. – esta resolução entrará em vigor na data de sua publicação.

É o nosso parecer.

Sala das comissões, em 5 de novembro de 1963.

Deputado Juvenal de Campos”.

Esse manifesto configura-se nos inúmeros exemplos de protestos daqueles que foram contrários a emancipação de Votorantim.

Santos Junior (2004), mostra que o grupo favorável ao desmembramento do distrito distribuiu à população um folheto onde justificava o porquê da emancipação político administrativo naquele ano:

Nesta hora suprema de Votorantim, não podemos omitir e permitir que uma causa justa e honesta se sucumba à calúnia, falsos argumentos e má fé dos políticos que só agora se lembram da existência deste distrito. Não nos interessa quem tenha iniciado o movimento cívico, certo é que ele precisava ser feito por alguém e o foi. Agora o povo deve tomá-lo em suas mãos, pois só a ele pertence o futuro de Votorantim.

Os políticos avaliam mal a consciência política do povo desse distrito, menosprezando sua capacidade de decidir. Jamais apoiaremos qualquer espécie de domínio que não emane do povo.

Não será por essa comodidade negativa, que tem os políticos demagogos de verem nas indústrias locais a única razão de ser o povo de Votorantim, que seremos abatidos nesta luta.

Respeitamos as indústrias como fator de progresso e fonte de trabalho para uma vida honesta dos trabalhadores, mas não apoiaremos nunca aquilo que vá contra os interesses da coletividade.

Aceitamos o compromisso das indústrias Votorantim, através da escritura pública, garantindo os níveis salariais estabelecidos para o terceiro grupo, e constituimo-nos desde já, em linha de frente na defesa desses direitos caso venham a não respeitá-los, o que temos certeza não acontecerá.

O grupo contrário fazia chegar às mãos da população um folheto contendo o seguinte conteúdo:

Atenção amigo trabalhador: antes de você votar pelo desmembramento analise o seguinte: os feriados municipais poderão ser cancelados, caso Votorantim venha a ser município. Isto porque o poder econômico que já predomina e com a possibilidade de domínio político, então os vereadores votarão uma lei, para o novo município pelo cancelamento pelos referidos feriados, salvando assim a responsabilidade da S.A. Indústrias Votorantim.

É a única maneira da indústria tirar a responsabilidade de suas costas sobre as taxas de aluguel de casa, de água, de luz, que você irá pagar pelo que consome e mais o lixo e esgoto, inclusive as taxas de ligações, caso Votorantim venha ser desmembrado terão as empresas de ônibus um percurso intermunicipal, portanto, será estipulado pela Lei do DER um aumento de 45% além do que já está sendo cobrado pela passagem de ônibus.

Não devemos esquecer que a S.A. Indústrias Votorantim é que tem condições de eleger o maior número de vereadores e mais o prefeito, que terá compromisso com a indústria para apoiar todas as pretensões da empresa em prejuízo dos trabalhadores e do povo em geral.

Um dos principais veículos de debate entre os grupos foi a imprensa Sorocabana, principalmente, o Jornal Cruzeiro do Sul, o Diário de Sorocaba e a Folha Popular. Todos os jornais tinham uma postura que tendia a ser contra a emancipação, pelo que se pôde perceber em seus editoriais. Porém todos veicularam argumentos das duas tendências.

Pelo Jornal Cruzeiro do Sul foram diversos artigos e reportagens publicados. Uma das reportagens sobre o processo de emancipação foi publicada na terça-feira, 9

de abril de 1963 com a seguinte manchete: “Ermírio de Moraes: darei tudo que for necessário para que Votorantim seja um município dotado de recursos próprios”.

Sua palavra é positiva em afirmar interesse e a praticabilidade da medida. “Vale nos, contudo ressaltar que mais uma vez a adesão ao desmembramento é uma ação enérgica contra a omissão dos poderes públicos municipais de Sorocaba no que se refere a assistência que Votorantim merece, mas não recebe de nossa prefeitura”. [...] vi com simpatia que o desmembramento de Votorantim brotou do coração do povo daquele distrito que aspira legar aos seus benefícios de cidade autônoma, razão porque não podia deixar de atender ao apelo que me fora dirigido no sentido de pessoalmente prestigiar esse movimento.” Asseverou a reportagem o Dr. José Ermírio admitindo que não só prestigiaria a campanha, como se caso Votorantim viesse a ser desmembrado, daria total apoio ao governo que ali se instalasse “seja qual for a agremiação a que pertencer”.

O empresário criticou a administração pública de Sorocaba no tocante a assistência que deveria ter sido dispensada a Votorantim. O Dr. José Ermírio de Moraes deixou transparecer o seu descontentamento, por não ter visto, nenhuma consideração da prefeitura para aquele distrito.

Em reportagem de 7 de novembro de 1963, o jornal Cruzeiro do Sul mostrava em reportagem que os líderes sindicais sorocabanos eram contra desmembramento de Votorantim.

No dia 8 de novembro a Assembléia Legislativa votou favorável a realização do plebiscito em Votorantim. Conforme a Folha Popular de 09 de novembro de 1963, mais de uma dezena de veículos da Indústria Votorantim, na manhã de ontem, percorreram a cidade, comemorando o fato.

Em 9 de novembro de 1963, o jornal Cruzeiro do Sul publicou a lista dos deputados estaduais que votaram contra e a favor da emancipação de Votorantim. A lista foi intitulada daqueles que votaram contra e a favor do povo sorocabano.

O Projeto de Resolução do Plebiscito foi aprovado pela plenária da Assembléia Legislativa em 8 de novembro de 1963. Conforme Santos Junior (2004), na noite de 28 de novembro de 1963, uma grande multidão concentrou-se no antigo largo da estação para um comício em favor da emancipação. Os pronunciamentos a favor da emancipação foram feitos por José de Oliveira Souza, o Zeca Padeiro, pelo superintendente das indústrias Votorantim José Ermírio de Moraes Filho, pelo gerente da Fábrica Mathias Gianolla, pela vereadora paulistana Dulce Sales Cunha, pelo vereador Francisco Sola Galera e pelo Presidente da Câmara Municipal de Sorocaba Pedro Augusto Rangel. Esse último foi aclamado como virtual candidato a prefeitura de Votorantim e imortalizado pelos “vanguardeiros” como “Pedro II da Independência”.

Com a vitória do SIM houve grande passeata no distrito. O industrial José Ermírio de Moraes Filho prometeu doar a sede do governo e construir escolas para o novo município e, o gerente das Indústrias Votorantim, Mathias Gianolla afirmava que o povo que não quer liberdade será sempre vassalo. Já, nos festejos da emancipação foi indicado para candidato a prefeito o Presidente da Câmara Municipal de Sorocaba Pedro Augusto Rangel. Nesse dia o “trabalho foi livre nas indústrias Votorantim”. Nos dizeres do articulador da campanha emancipacionista o Sr. Mathias Gianolla: “já me retirei da campanha: Votorantim é do povo”.

QUADRO 14 - Resultado do plebiscito Votorantim

Resultado do plebiscito de Votorantim	VOTOS SIM	VOTOS NÃO	VOTOS BRANCOS	VOTOS NULOS	TOTAL DE VOTANTES
	3099	1003	0	0	4102

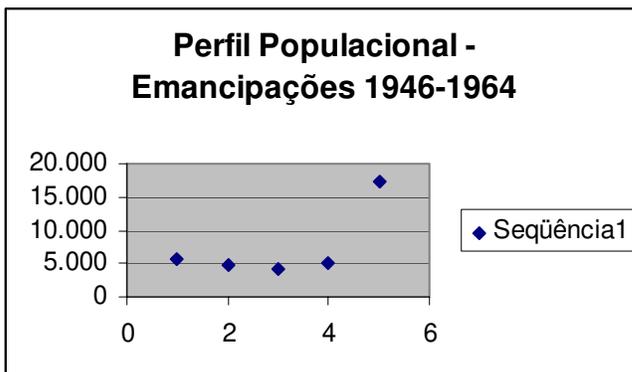
Fonte: Projeto de Resolução de nº 167 de 1963. Assembléia Legislativa - SP

QUADRO 15 - Síntese das Emancipações da Região Administrativa de Sorocaba entre 1946-1964

<b>Região de Governo</b>	<b>Avaré</b>	<b>Botucatu</b>	<b>Itapetininga</b>	<b>Itapeva</b>	<b>Sorocaba</b>
<b>Município de Origem</b>	Piraju	São Manuel	Tatuí	Itaporanga	Sorocaba
<b>Distrito emancipado</b>	Sarutaiá	Areiópolis	Cesário Lange	Riversul	Votorantim
<b>Ano da emancipação</b>	1963	1958	1958	1958	1963
<b>População do Distrito</b>	5.563	4.629	4.070	5.044	17.347
<b>Articuladores da Emancipação</b>	Lideranças políticas locais	Vereador Inácio Leite, Deputados estaduais. José Santilli Sobrinho (PRP), Deputado Arruda Castanho (PSB); Lideranças locais	Deputado Narciso Pieroni (PSD) e José Santilli Sobrinho (PRP)	Lideranças locais, prefeitura e Câmara de Itaporanga e Deputado Augusto do Amaral (PRT)	Votorantim S.A., lideranças políticas locais ligadas à direita e aos interesses da classe média; Senador José Ermírio de Moraes.
<b>Motivações</b>	carência de recursos locais, distância da sede e outras emancipações	melhora na oferta de serviços, distância da sede.	Política eleitoral, deputado Narciso Pieroni buscava apoiar correligionários no distrito. Distância da sede e carência de recursos públicos.	Experiência prévia local como município, crescimento econômico, carência de recursos públicos.	Econômica (guerra fiscal), carência de recursos.

<b>Estratégias</b>	Pressão sobre a Assembléia por meio de envio maciço de telegramas	Forte articulação na Assembléia Legislativa e apoio do governador Jânio Quadros, que combatia o poder de Ademar de Barros na região..	Ampla divulgação das vantagens da emancipação para a população.	Sensibilização da população local sobre a volta da autonomia política.	Investimento da Votorantim nas atividades pró-emancipação como comícios, materiais de campanha e promessas de mudanças e melhoras coletivas.
--------------------	---	---	---	--	--

Quadro 16



## **CAPÍTULO 4 - A criação de municípios na Região Administrativa de Sorocaba (1988-1996)**

A partir da Constituição de 1988 e a elaboração da Constituição do Estado de São Paulo em 1989, houve no território paulista o surgimento de 73 novas unidades locais de governo.

Na região de Sorocaba, o processo de criação de municípios num período de oito anos (1988-1996) foi bastante significativo, pois surgiram 16 novas prefeituras numa média de dois novos municípios a cada ano.

Como mostrado no QUADRO 8, na Região de Governo de Avaré, houve o acréscimo de um novo município. Na região de Botucatu, foram mais dois novos governos locais. Na região de Itapetininga foram três novos distritos emancipados, na região de Itapeva, a detentora dos piores indicadores sociais do Estado de São Paulo, houve o acréscimo de sete novos municípios e na Região de Governo de Sorocaba, caracterizada pelo maior desenvolvimento sócio-econômico, houve três emancipações.

Portanto, as emancipações tiveram dinâmicas e intensidades distintas em cada região de governo, porém houve emancipações em todas elas o que pode mostrar que a criação de municípios era uma possibilidade presente em todo o território, principalmente ao se verificar o estoque de distritos que pleiteavam a emancipação, mas que foram podados pela Emenda Constitucional de no. 15 de 1996.

Mas o que se destaca nesse período é o fato de que 43,3% das emancipações ocorreram na Região de Governo de Itapeva caracterizada pelo baixo IDH. Como forma de superação das mazelas sociais, houve por parte de uma série de atores, de

prefeitos, vereadores à lideranças locais a concepção de que a emancipação traria desenvolvimento sócio-econômico para a região. (MOTA JUNIOR, 2002)

Nos próximos itens, o trabalho mostrará um caso de emancipação de cada Região de Governo da RA de Sorocaba com a finalidade de identificar os atores, as estratégias e as motivações que estiveram presentes na criação do novo município.

#### **4.1 – Alambari**

O município de Alambari era um distrito de Itapetininga até 1991. Com uma área de 159,6 km<sup>2</sup> e 3.650 habitantes em que sua taxa de urbanização atingiu em 2000 66,96% de sua população.

No período 1991-2000, a população de Alambari teve uma taxa média de crescimento anual de 1,18% passando de 3296 em 1991 pra 3.650 em 2000.

Em 2000, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal de Alambari era de 0,748. Segundo a classificação do PNUD, o município está entre as regiões consideradas de médio desenvolvimento humano.

Em relação aos outros municípios do Brasil, Alambari apresenta uma situação intermediária: ocupa 1918<sup>a</sup> posição. Portanto, ainda em relação aos outros municípios do Estado, Alambari apresenta uma situação ruim: ocupa a 542<sup>a</sup> posição sendo que somente 16,1% dos municípios paulistas estão em situação pior ou igual.

O processo de emancipação de Alambari gerou o Projeto de Resolução no. 39 de 1990 que aprovou a realização do plebiscito referente à emancipação do distrito pertencente ao município de Itapetininga.

O projeto, com o abaixo-assinado da população do distrito, foi encaminhado ao Presidente da Assembléia Legislativa, Deputado Tônico Ramos (PMDB) em 25 de abril de 1990 por meio do Deputado Luiz Furlan (PDS).

Conforme Antonio Ruivo (PFL), presidente da comissão pró-emancipação, atual vice-prefeito e Secretário de Obras do município, a luta pela emancipação deu-se pelo abandono que o distrito sofria pela administração municipal de Itapetininga. Para ele, em 1990, o distrito vivia um franco processo de estagnação econômica e de esvaziamento populacional. Não possuía nenhuma infra-estrutura. Com a legislação de 1990 viram as oportunidades para a melhoria do distrito. Elaboraram a proposta e encaminharam para a Assembléia Legislativa.

Verificou-se que no caso de Alambari não houve oposição no distrito ou na sede do município de Itapetininga. Antonio Ruivo, inclusive argumentou que a emancipação era vista como um alívio para a prefeitura de Itapetininga. Portanto, houve pleno apoio das lideranças e população local em prol da emancipação.

Em 1990, o distrito de Alambari possuía 1.334 eleitores. Na tramitação do projeto na Assembléia Legislativa, a Comissão de Assuntos Municipais realizou parecer sobre o projeto no qual recomendava que a lista do abaixo-assinado da população local deveria vir com certidão expedida pela Justiça Eleitoral, comprovando o domicílio eleitoral dos que a subscreviam na área que se deseja emancipar. Em 10 de setembro de 1990 foi expedida certidão pela Justiça Eleitoral da Comarca de Itapetininga, o que instruiu devidamente o projeto de acordo com a legislação vigente.

Desta forma, a Comissão de Assuntos Municipais deu seu parecer final afirmando que todos os itens estavam em conformidade e que atendia as condições a que se referia à legislação estadual disciplinadora da matéria.

Em face disto, a comissão de assuntos municipais, opinou no sentido de que fosse colhida a manifestação do egrégio Plenário da Assembléia Legislativa a respeito da solicitação do Tribunal Regional Eleitoral para a realização do plebiscito.

O projeto foi aprovado em plenário o qual gerou o Projeto de Resolução no. 39, de 1990, aprovado em 14/12/1990. Já a Resolução no. 710, de 21 de dezembro de 1990 autorizou o plebiscito em Alambari. O Plebiscito foi realizado em 19 de maio de 1991.

#### QUADRO 17 – Resultado do plebiscito Alambari

Resultado do plebiscito de Alambari	TOTAL DE ELEITORES DO DISTRITO	VOTOS SIM	VOTOS NÃO	VOTOS BRANCOS	VOTOS NULOS	TOTAL DE VOTANTES
	1334	787	183	5	17	992

Fonte: Projeto de Resolução nº 70 de 1990. Assembléia Legislativa - SP

#### 4.2 – Alumínio

A história do Município de Alumínio iniciou por ocasião da construção da Cia. Sorocabana de Estrada de Ferro, quando o Cel. Antônio Proost Rodvalho ao tomar conhecimento das reservas de calcário existentes nessa área, adquiriu terras nas proximidades do município de São Roque, dando a elas o nome de Fazenda Santo Antônio. Ao comprar a fazenda surgiu a primeira iniciativa para a fabricação de

aglomerantes hidráulicos e as primeiras providências para a instalação de uma fábrica de cimento.

Assim, após a construção de um prédio em 1892, deu-se início à fabricação do cimento “Rodovalho”

Após a construção da Estrada de Ferro Sorocabana (hoje Ferroban) foi necessário a construção de uma estação ferroviária para escoamento da produção de cimento. Concluída em 10 de julho de 1895, esta estação foi aberta ao tráfego e recebeu o nome de Estação Rodovalho, em homenagem ao proprietário da Fábrica de cimento.

Em 1921, por motivos desconhecidos a fábrica foi fechada e em seguida vendida para o imigrante português, Antônio Pereira Ignácio que continuou com a fabricação de cimento. Como a indústria de cimento dava bons resultados, em 1935, Antônio Pereira Ignácio, resolveu construir uma grande fábrica de cimento no bairro de Santa Helena, em Votorantim. Com a inauguração dessa fábrica em 1936, o cimento passou a chamar “Cimento Votoran”, prevalecendo com este nome até os dias atuais. Nessa época a fazenda que chamava Fazenda Santo Antônio, passou a bairro do Município de Mairinque e a chamar Rodovalho.

Portanto, em Rodovalho ficou somente a indústria de cal hidráulica, olarias, extração de pedras e a exploração de lenha para suprir as necessidades da empresa que continuava sendo administrada, também por Pereira Ignácio. Este, diante de sua visão empreendedora, participando da já formada a Sociedade Anônima Votorantim, em 1941, iniciou a montagem, no local, da fábrica de alumínio com a perspectiva de exploração do minério da bauxita, para a produção de alumínio. Antônio Pereira Ignácio, juntamente com seu genro, José Ermírio de Moraes iniciou as atividades da

nova fábrica, dando-lhe o nome de Cia. Brasileira de Alumínio (C.B. A), que teve sua inauguração em 04 de junho de 1955, empresa hoje conhecida mundialmente.

Com a instalação da C.B.A, o bairro passou a chamar Alumínio, assim como a Estação Ferroviária. Entretanto, continuou a pertencer ao Município de Mairinque.

Após anos de luta e expectativa, o bairro é elevado à categoria de Distrito da cidade de Mairinque pela Lei Estadual nº 2.343, de 14 de maio de 1980, aprovada pela Assembléia Estadual e promulgada pelo Governador Paulo Salim Maluf, dando assim o primeiro passo para sua emancipação. Com a elevação à distrito de Mairinque o bairro recebeu a demarcação territorial, estabelecendo suas divisas entre os Municípios de Mairinque, Sorocaba, Votorantin e Ibiúna.

Com uma população de 13.500 habitantes, na ocasião da elevação a distrito, Alumínio já era praticamente uma cidade e continuava como esteio de todo seu desenvolvimento a Cia Brasileira de Alumínio. O Distrito já tinha como ponto alto a Educação e nesta parte não podemos deixar de mencionar o nome do Eng. Antônio de Castro Figueirôa que, não obstante ocupar o cargo de diretor da C.B.A., deu o apoio para a formação do povo aluminense e de sua emancipação .

Após 4 anos de elevação à distrito, Alumínio iniciou a batalha por sua emancipação. Com várias condições favoráveis, entre elas: cinco vereadores aluminenses na Câmara Municipal de Mairinque, como o atual prefeito, José Aparecida Tisêo; número de habitantes superior a 10 mil; eleitorado superior a 10% do total de habitantes e renda mínima suficiente. Em julho de 1983 uma primeira comissão Pró-Emancipação do Distrito de Mairinque foi formada com o objetivo de transformar o então Distrito, em município. Essa comissão era formada pelos seguintes moradores: Antônio de Castro Figueirôa, José Aparecida Tisêo, Mário Miranda do Amaral; Jaime

Henrique Duarte; Edson Nogueira; Nelson de Oliveira; João Paulo Tibúrcio; Waldomiro Ribeiro.; Alexandre S. Figueirôa; Gumercindo Lucas do Nascimento; Paulo Alves Lima Filho; Domingos Caetano; Marcos Araújo; José Augusto Araújo, Benedito Souza Filho; Marcos Marins e Jaildo José Jordão.

O processo de criação do município iniciou na Assembléia Legislativa com a esperança de que sua emancipação ocorresse em 1985. Entretanto, somente em 05 de novembro de 1989 foi estipulada a primeira data do possível Plebiscito para a emancipação que não ocorreu, devido à suspensão feita pelo então prefeito de Mairinque, Antônio Alexandre Gemente.

A luta pela emancipação prosseguiu ainda mais forte e uma segunda comissão foi formada com um número maior de participantes. Após muitos encontros e desencontros e muita luta dos moradores o Plebiscito foi marcado para 19 de maio de 1991, quando a população pode dizer sim à emancipação de Alumínio.

Em 12 de dezembro foi votada na Assembléia Legislativa Estadual e em 31 de dezembro do mesmo ano foi sancionada pelo então Governador Luís Antônio Fleury Filho.

Em 03 de outubro de 1992, a população de Alumínio elegeu seu primeiro prefeito, Sr. José Aparecida Tiseo<sup>54</sup> e seu vice Ancelmo Carlos Ramos dos Santos, bem como os primeiros vereadores: Jaime Henrique Duarte, Geraldo de Oliveira Campos, Diná Inêz de O. Silva, Vítor Lippi<sup>55</sup>, Luís Tiseo, João Batista da Silva, Raimundo Azevedo Ferreira e Paulo Simões.

---

<sup>54</sup> José Aparecida Tiseo (PFL) é o atual prefeito de Alumínio. A sua primeira gestão foi de 1993-1996 .Elegeu-se novamente em 2000 e foi reeleito para o período 2003-2007.

<sup>55</sup> Atual Prefeito de Sorocaba pelo PSDB.

A história de Alumínio esteve e está inteiramente ligada com a história da Cia. Brasileira de Alumínio. Como desde sua fundação, ela vem crescendo ano a ano no mercado nacional e com um volume de exportações sempre em ascensão

Portanto, a partir de 1993, Alumínio deixou de ser um distrito de Mairinque. O município possui uma área de 83,9 km<sup>2</sup>. Em 2000 sua população era de 15.252 habitantes. É atualmente um município, predominantemente, urbanizado, 90% de sua população reside na área urbana.

Em 2000, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal era de 0,787. configurando-se conforme o PNUD, num município de médio desenvolvimento humano.

Em relação aos outros municípios no Brasil, Alumínio apresenta uma situação boa: ocupa a 871<sup>a</sup> posição. E se comparando aos outros municípios do Estado de São Paulo apresenta uma situação intermediária, pois somente 41,2% estão em situação melhor e 58,8% estão em situação pior ou igual.

O processo de emancipação de Alumínio, encaminhado pelo Deputado Miguel Martini (PDT), em 4 de abril de 1990, na Assembléia Legislativa, deu origem ao Projeto de Resolução no. 4, de 1990, o qual aprovava a solicitação ao Tribunal Regional Eleitoral para a realização de plebiscito referente a emancipação do Distrito de Alumínio, pertencente ao Município de Mairinque.

A Comissão Pró-Emancipação do Distrito de Alumínio foi filiada a Frente Distrital Paulista. A liderança do processo de emancipação era constituída por Alexandre Stroesser Figueroa (Presidente) e José Henrique Mora Duarte (Secretário).

O projeto enviado à Assembléia Legislativa estava devidamente instruído e foi aprovado pela Comissão de Assuntos Municipais e pelo Plenário do Parlamento. Nisso a Comissão elaborou o Projeto de resolução no. 04, de 1990 em 27/10/1990.

Porém, a emancipação do distrito de Alumínio já era uma reivindicação antiga de alguns moradores. Em 1988 já existia um movimento que verificava as condições para a criação do novo município, como é possível verificar no documento abaixo:

Mairinque, 20 de outubro de 1988

Ilmo. Deputado Estadual  
Dr. Tonca Falsetti  
Relator da Comissão de Assuntos Municipais

Foi com grande satisfação que vimos pela grande imprensa escrita do Estado de São Paulo, que a Assembléia Legislativa se movimenta para examinar os caso de emancipação dos Distritos Paulistas (a exemplo do realizado na maioria dos Estados Brasileiros). O destaque dado pela imprensa no caso do Distrito de Ilha Solteira, que através do previsto no artigo 20, do capítulo II da União, parágrafo primeiro, da Constituição de 1988, onde se prescreve: é assegurada, nos termos da lei, aos estados, ao distrito federal, e aos municípios, bem como aos órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de gás natural, petróleo, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração”, cujo preceito constitucional será decisivo para a emancipação de Ilha Solteira, também nos é importante, pois no atual município de Mairinque, e fora do distrito de Alumínio, se situa a Represa de Itupararanga (ex Light), hoje concessão do Grupo Votorantim, que alaga e ocupa significativa fração de áreas férteis e cultiváveis da sede de Mairinque (estimamos um terço da represa)

Conforme este artigo da nova Constituição, haverá substancial incremento na arrecadação da sede de Mairinque, visto que no distrito de Alumínio, se produz alumínio metálico com a energia gerada nessa grande usina. (trata-se da segunda maior usina integrada, localizada numa única localidade, do mundo).

Parece-nos que o destino finalmente sorri para a nossa urgente emancipação, pois enquanto o distrito de Alumínio que em sua usina metalúrgica consome anualmente mais do que 3.200.000 de megawatt hora na produção de alumínio, gerando enorme arrecadação de impostos e tributos (ICM, IPI, IR, INPS, IPTU, FTGS, FINSOCIAL, etc) a sede que já abriga mais do que 25 indústrias, terá agora o reforço de arrecadação por abrigar represa destinada a geração de energia elétrica, o que permitirá a tranqüila sobrevivência dos dois novos municípios.

Tendo-nos manifestado com regozijo sobre este novo preceito constitucional, solicitamos a V. Excia, orientar e determinar para que o projeto de Lei em fase de instrução e tramitação nesta assembléia visando a criação do novo município de Alumínio, considere e contabilize este benefício à arrecadação do novo município de Mairinque.

Sendo o que tínhamos a tratar para o momento, manifestamos nossa profunda estima e consideração por V. Excia.

Atenciosamente,

José Roberto Alves  
Presidente da Comissão Executiva Municipal de Mairinque do PDT

Alexandre Stroesser Figueirôa  
Secretário da Comissão Executiva Municipal do PDT de Mairinque.

Conforme, o atual prefeito de Alumínio, e uma das lideranças do processo de emancipação, José Aparecida Tiseo<sup>56</sup>, “as razões para a emancipação era de que: “nós sentíamos que, as vezes, o orçamento de Mairinque era bom mas que o distrito não era correspondido com aquilo que ele contribuía. Então essa foi uma das razões, um dos anseios da população aluminense. A emancipação seria o caminho para que o nosso distrito tivesse uma seqüência melhor para nossa comunidade”.

Conforme Tiseo, a comissão pró-emancipação foi montada por aqueles que já destacavam-se politicamente no distrito como os vereadores, mas também incorporou outras pessoas. Os quatro vereadores do distrito participaram diretamente na emancipação e o povo de alumínio foi bem prestativo em relação a emancipação . “Até o ex-diretor da Companhia Brasileira de Alumínio, Antonio Carlos Figueroa, liderou esse trabalho por um bom tempo. Depois ele veio a falecer e ficou a critério dos políticos mais algumas pessoas e boa parte de algumas pessoas não faziam parte da política”.

Do ponto de vista partidário, não houve uma agremiação específica que encampasse o processo, todos o partidos apoiaram e trabalharam juntos.

Em 21 de novembro de 1990, deliberou-se a Resolução nº 675, que solicitava ao tribunal regional eleitoral a realização de plebiscito referente à emancipação do distrito

---

<sup>56</sup> José Aparecida Tiseo é comerciante e político tradicional de Alumínio. Desde a década de 1970 era vereador em Mairinque pelo distrito de Alumínio e no momento da emancipação do distrito ele era o vice-prefeito de Mairinque.

de Alumínio, pertencente ao Município de Mairinque. O plebiscito foi realizado em 19 de maio de 1991.

QUADRO 18 - Resultado do plebiscito Alumínio

Resultado do Plebiscito em Alumínio	TOTAL DE ELEITORES	VOTOS SIM	VOTOS NÃO	VOTOS BRANCOS	VOTOS NULOS	TOTAL DE VOTANTES
	8097	5545	161	42	82	5740

Fonte: Projeto de Resolução de nº 4 de 1990. Assembléia Legislativa - SP

#### 4.3 – Iaras

O município de Águas de Santa Bárbara era constituído de dois distritos: Santa Bárbara do Rio Pardo e Monção.

Pelo decreto-lei estadual nº 14334, de 30-11-1944, o distrito de Monção passou a denominar-se Iaras e pertencente à comarca de Avaré.

Pela lei estadual nº 6645, de 09-01-1990, desmembra do município de Águas de Santa Bárbara o distrito de Iaras. Elevado à categoria de município.

O município de Iaras possui uma área de 402,4 km<sup>2</sup>. Fica a 268,8 km de distancia da capital São Paulo. Em 2000 a população do distrito era de 3.054 habitantes em que, 62,5% de sua população vivia em áreas urbanas. É interessante destacar que do período de sua emancipação até 2000, a população de Iaras teve uma taxa média de crescimento anual de 4,12%, passando de 2.152 em 1991 para 3.054 em 2000.

Em 2000, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal era de 0,742 o que colocava o município entre aqueles considerados de médio desenvolvimento humano.

Em relação aos outros municípios do Brasil, Iaras apresenta uma situação intermediária: ocupa a 2.089<sup>a</sup> posição. Já relacionada aos municípios paulistas, Iaras apresenta uma situação ruim: ocupa a 569<sup>a</sup>, estão em situação igual ou pior 11,9% dos municípios paulistas.

Iaras, em 1988, tinha 788 eleitores e 2.900 habitantes. O distrito emancipou-se do município de Águas de Santa Bárbara. O projeto de emancipação foi encaminhado a Mesa do Presidente da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, Deputado Luiz Benedicto Máximo (PMDB) e pelo parlamentar Osmar Thibes (PMDB) em 27 de abril de 1988.

Conforme dados obtidos no local, a emancipação foi fruto da insatisfação das lideranças locais com os serviços prestados pela prefeitura de Águas de Santa Bárbara. Além disso, os deputados do PMDB, Osmar Thibes e Benedito Máximo e, principalmente, Tonca Falsetti (PMDB) propuseram grande estímulo às lideranças locais para a emancipação.

Para o Sr Wilson Antunes Garcia, funcionário público estadual aposentado e membro da Comissão Pró-Emancipação de Iaras, “o distrito era desprezado pelo município sede. Águas de Santa Bárbara lembrava do distrito apenas nas eleições, de resto era abandonado.”

Em 17 de junho de 1988, a Comissão de Assuntos Municipais solicitou ao IBGE, à Secretaria da Fazenda, e ao Tribunal Regional Eleitoral a realização dos estudos para o encaminhamento do processo de emancipação.

Com os laudos das instituições acima citadas, a Comissão de Assuntos Municipais da Assembléia Legislativa lançou seu parecer afirmando que o processo atendia plenamente os requisitos exigidos pela legislação vigente que regulava a presente matéria.

Desta forma, atendidas as exigências legais que regulam a matéria e estando devidamente instruído o processo, o órgão técnico entendia que o Distrito de Iaras, pertencente ao município de Águas de Santa Bárbara, poderia ser elevado a categoria de município. O plebiscito foi realizado em 5 de novembro de 1989.

QUADRO 19 - Resultado do Plebiscito Iaras

Resultado do Plebiscito de Iaras	TOTAL DE ELEITORES	VOTOS SIM	VOTOS NÃO	VOTOS BRANCOS	VOTOS NULOS	TOTAL DE VOTANTES
	772	632	21	3	3	659

Fonte: Reg. Geral: 3346/88. Assembléia Legislativa - SP

#### 4.4 – Itapirapuã Paulista

Itapirapuã Paulista pertence a Região de Governo de Itapeva, na região sudoeste do Estado, na divisa com o Paraná. É uma região de formação antiga, que remete as explorações do ouro em Apiaí no século XVII. Do ponto de vista dos domínios geomorfológicos, Itapirapuã localiza-se na região conhecida como Alto Vale do Ribeira, região caracterizada pela sua riqueza natural e por indicadores sociais muito baixos.

O município de Itapirapuã possui uma área de 407, 1 km<sup>2</sup>. Sua população em 2000 era de 3.577 habitantes. A taxa de urbanização é uma das menores do Estado com 46,18% da população em áreas urbanas.

Em 2000, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal de Itapirapuã Paulista é 0,645. Segundo a classificação do PNUD, o município está entre as regiões de médio desenvolvimento humano.

Em relação aos outros municípios do Brasil, Itapirapuã Paulista apresenta uma situação ruim: ocupa a 3.840<sup>a</sup> posição, sendo que está em situação melhor ou igual que 1.667 municípios (30,3%). Em relação aos municípios do Estado de São Paulo, Itapirapuã Paulista apresenta uma situação ruim: ocupa a 645<sup>a</sup> posição, ou seja, é a pior colocação em desenvolvimento humano municipal no Estado.

O jornal, A Voz do Alto Ribeira, de 16 de junho de 1990, publicou a seguinte reportagem: “Tonca leva liberdade à Itapirapuã”. A reportagem mostrava que prosseguindo sua peregrinação pelo interior em prol da emancipação de distritos, o deputado Estadual Tonca Falsetti (PMDB), esteve visitando Itapirapuã. Conforme a reportagem, “Tonca Falsetti permaneceu no Distrito durante toda a tarde para consultar a população a cerca da emancipação da localidade. Nas ruas ainda sem asfalto, os moradores que em sua maioria viviam da agricultura, não exitaram em pedir ao deputado “liberdade já”. Não é à toa. Para ilustrar, eles estão a 30km do município sede, cujo prefeito, José Vidal de Oliveira, é um dos principais incentivadores do movimento pró-emancipacionista de Itapirapuã”.

Diz o jornal que, em companhia do vice e de um grupo de cinco vereadores (todos eleitos pelo distrito), José Vidal também acompanhou a visita do Deputado

Tonca Falseti que acabou se reunindo com 200 moradores na EEG Prof. Maria Albuquerque Dias Batista para debater o assunto.

Ali, o parlamentar demonstrou as vantagens que viriam com a emancipação, como por exemplo, a disponibilidade de recursos próprios, a maior garantia para a solução dos problemas através de uma eficiente administração local e por último a prática da cidadania, cujo ápice caracteriza-se pela eleição de prefeitos e vereadores.

Tonca, que era o relator do processo pela emancipação de Itapirapuã na Assembléia Legislativa, afirmou que se dependesse de seu parecer na comissão de assuntos municipais o distrito já estava livre. “Porém, explicou, precisamos aprovar a Lei Complementar que dará a jurisprudência necessária ao TPE para marcar a data do plebiscito. Creio que até o final deste ano tudo será resolvido”.

O processo de emancipação do distrito de Itapirapuã Paulista do município de Ribeira gerou na Assembléia Legislativa o Projeto de Resolução no.702. O projeto de Resolução que aprovou o plebiscito foi o de no. 31, de 1990.

O projeto pleiteando a emancipação do distrito foi enviado pela Prefeitura Municipal de Ribeira, no qual o Prefeito Municipal de Ribeira, Sr. José Vidal de Oliveira (PMDB) e a Câmara Municipal, por meio de seu presidente e vereadores daquele município, encaminharam ofícios de apoio a causa emancipacionista de Itapirapuã. Além disso, o endosso do projeto foi enviado, em abril, pelo deputado Luiz Francisco (PMDB).

No ofício elaborado pela Câmara e enviado com mais de 300 assinaturas no abaixo-assinado o nome sugerido para o futuro município seria Ouro Grosso.

No projeto enviado à Assembléia faltou nas assinaturas à certidão expedida pela justiça eleitoral o que fez com o projeto passasse por uma adequação.

Diante disso, o deputado Luiz Francisco, em agosto de 1990, interveio e encaminhou uma nova versão do projeto de acordo com as exigências legais e com a orientação do Presidente da Comissão de Assuntos Municipais, o deputado Alcides Bianchi (PT).

O processo de emancipação foi encabeçado pelo prefeito de Ribeira, pelo presidente da Câmara o José Veloso, por Joaquim Sabino e pelo professor Gilberto, foram poucas pessoas envolvidas.

Conforme José Vidal de Oliveira (Zeca Mineiro) as motivações que levaram Itapirapuã a pleitear a emancipação foram as seguintes: “na época como prefeito de Ribeira vivíamos a dificuldade de lidar com um município muito grande e a onda de emancipação no Estado de São Paulo, então nós vimos que era algo que podia acontecer. Pois se nos pensássemos que Itaoca, Barra do Chapéu, Taquarivaí, Ilha Comprida iríamos demorar muitos anos para chegar a esse ponto”

A luta pela emancipação foi motivada pelos casos bem sucedidos da criação de municípios naquela região. “Como vimos a possibilidade nós caímos em cima. Fizemos um trabalho político muito forte para a emancipação de Itapirapuã Paulista. Fizemos um trabalho político muito grande em termos de governo do estado. O governador Fleury (PMDB) foi o mais votado em Itapirapuã e Ribeira. Era um contexto favorável. Em Itaoca e Barra do Chapéu deu Maluf e emanciparam e Itapirapuã Paulista que votou no Fleury, foi vetado”.

O processo de emancipação contou também com o apoio de políticos externos como o prefeito de Apiaí, Donizete Barbosa (PMDB). “O Donizete <sup>57</sup> fez um trabalho político forte, então ele levou o negócio para o governo”.

Mas, a aprovação da emancipação se deu por uma peregrinação constante à Assembléia Legislativa. “Meu primo, o Zé Velloso era presidente da Câmara na época e ficava a semana inteira na Assembléia e eu subia na quarta feira e ficava de porta em porta naquela peregrinação nos gabinetes, junto com os distritos que foram vetados”.

Porém, Zeca Mineiro ressalta que “o que valeu a pena mesmo foi a documentação que apresentamos. Tinha o Sinésio da Secretaria do Planejamento que ajudou na elaboração dos documentos. Eu juntei todos os dados das eleições municipais de todos os bairros do municípios vizinhos. Esse foi um trabalho que eu fiz e que deu resultado. Eu juntei o pessoal de Itapirapuã que era interessado como o Joaquim de Almeida Camargo. Nós pegamos os resultados das eleições municipais de todos os municípios vizinhos. No primeiro momento, o pessoal de Ribeira não queria a separação. A família Dias Batista não queria a separação. Pois o distrito mantinha a política deles em pé. Essa família ganhava as eleições com apoio de Itapirapuã. O distrito votava nos Batistas. Eu fui eleito prefeito com apoio deles. Quando pleiteamos a emancipação eles ficaram com medo.”

O caminho encontrado para persuadir o governo a derrubar o veto foi mostrar que o distrito era área eleitoral do PMDB e por isso não deveria ser penalizada com o impedimento da emancipação.. “Eu levei a São Paulo todos esses dados dos resultados eleitorais para o governador Fleury, se Itaoca, Barra do Chapéu que não

---

<sup>57</sup> Donizete Borges Barbosa (PMDB) é o atual prefeito de Apiaí-SP. Esse é o seu terceiro mandato. O primeiro foi de 1990-1993, o segundo de 1997-2000 e o atual 2003-2007

tinham condições, nenhum tinha condições, a não ser Nova Campina nenhum tinha condições, mas como tinham conseguido nós fomos em cima do governador mostrando os resultados das eleições favoráveis a ele. Aquele trabalho de segunda da sexta-feira na nossa peregrinação eu como prefeito, acho que isso pesou muito para a derrubada do veto. Acho que aquela peregrinação deu resultado. Toda semana eu deixava a prefeitura e fazia essa peregrinação para a Assembléia”.

Além da motivação para o desenvolvimento local, a emancipação para Zeca Mineiro tinha também motivação pessoal. “Eu nasci em Itapirapuã. Sou mineiro de Ribeira, mas nunca trabalhei em mina nenhuma. Meu avô que era mineiro. Meu pai era de Itapeva. Eu como filho de Itapirapuã vi que Itaoca e Barra do Chapéu emanciparam e não tinham nada de diferente de nós. E com uma emancipação vejo um avanço de no mínimo 50 anos para frente com um trabalho sério. Acho que Itapirapuã desenvolveu 50 anos. Nós fizemos o prédio da Câmara, da prefeitura, a pavimentação, construção de escola em convênio com o governo federal”.

É interessante destacar que conforme, Seu Zeca Mineiro, houve oposição no município de Ribeira a emancipação. “Eram contra porque achavam que não tínhamos condições para a emancipação. Não acreditavam. Eram vereadores pelo distrito e não acreditavam nessa possibilidade, porém, tivemos amplo apoio popular”

No entanto, Zeca Mineiro ressalta que não houve apoio externo. “Tudo foi feito com recursos próprios. Eu pertencia ao PMDB, partido do governo. Eu nunca tive uma ideologia partidária. Porque nós de municípios pequenos precisamos ficar de bem com o patrão, pois, se não tivermos de bem com o patrão, não está bem com ninguém. Pois a gente já consegue muito pouco. Pois em termos de voto você pega qualquer bairro de São Paulo dá mais que nosso município”.

Zeca Mineiro ressaltou também que houve resistência por parte da tradicional Família Dias Batista que, há décadas, controlava a política local. Para ser eleito, Zeca Mineiro contou com o apoio dessa família que tinha no distrito de Itapirapuã sua base eleitoral. A perda do distrito poderia significar perda de votos que garantiam a permanência no poder político municipal de Ribeira.

Feitas as correções no projeto o relator da Comissão de Assuntos Municipais o Deputado Tonca Falsetti em 7 de dezembro de 1990, na sala das comissões anunciou a realização do plebiscito no distrito de Itapirapuã, pertencente ao município de Ribeira. Em 21 de dezembro a plenária aprovou a Resolução nº 702 que solicitava ao Tribunal Regional Eleitoral a realização do Plebiscito.

O plebiscito foi realizado em 19 de maio de 1991.

QUADRO 20 – Resultado do Plebiscito Itapirapuã Paulista

Resultado do Plebiscito de Itapirapuã Paulista	TOTAL DE ELEITORES	VOTOS SIM	VOTOS NÃO	VOTOS BRANCOS	VOTOS NULOS	TOTAL DE VOTANTES
	1791	1225	42	2	15	1284

Fonte: Projeto de Resolução de nº 31, de 1990. Assembléia Legislativa-SP

No entanto, no caso de Itapirapuã Paulista ocorreu uma surpresa, o governador do Estado, Luiz Antonio Fleury Filho (PMDB) vetou a emancipação do distrito. Não foi somente Itapirapuã que foi vetado pelo executivo ao sancionar no dia 30 de dezembro de 1991, a lei no. 1049/91 que dispunha sobre a criação de novos municípios no Estado

de São Paulo. Além de Itapirapuã, outros sete municípios aprovados pela Assembléia Legislativa foram vetados.

Conforme o Jornal A Voz do Alto Ribeira, de 11 de janeiro de 1992, o fato foi surpreendente, pois na mesma região e nas mesmas condições sócio-econômicas novos municípios foram aprovados, tais como os distritos de Barra do Chapéu e Itaoca, em Apiaí; Taquarivaí, Itapeva; Bonsucesso, Itararé e Ribeirão Grande em Capão Bonito.

O veto que impediu a emancipação de Itapirapuã e Nova Campina causou surpresa nas populações ribeirenses nos moradores do distrito, que não esperavam uma atitude desta natureza por parte do governador.

Como justificativa para tal procedimento, o governador alegava que após analisar caso a caso a questão da criação de municípios, decidiu-se por sancionar aqueles que apresentassem viabilidades econômicas para isso.

O veto imposto pelo governador Fleury à emancipação do mais rico distrito ribeirense não foi aceito como matéria vencida pelos articuladores da emancipação.

“Nós vemos a possibilidade de derrubar o veto imposto pelo governador”, dizia um líder daquela localidade. “Esperamos poder derrubar este veto absurdo, mesmo porque não se pode pôr barreiras ao progresso de um distrito em ascensão, como é o caso de Itapirapuã e de outros que estão tendo esta oportunidade e também merecem o apoio para começar a equilibrar-se com os próprios pés e voar com as próprias asas”, desabafava.

O Jornal destacava ainda que, segundo a avaliação dos vereadores de Ribeira favoráveis a emancipação, o governador não teria tempo suficiente para ater-se mais

demoradamente ao âmbito da questão. “O veto chega a ser uma questão de foro íntimo, não podendo ter o amparo virtual da população”, concluem.

A Voz do Alto Ribeira, de 14 de março de 1992, mostrava que o veto do governador Luiz Antonio Fleury Filho (PMDB) à criação do município de Itapirapuã fora derrubado pela Assembléia Legislativa na quinta-feira, dia 05 de março.

A votação entrou, por decurso de prazo, na pauta da sessão legislativa e só foi possível, porque houve quorum na sessão, mesmo com o feriado de carnaval. A derrubada do veto beneficiou em bloco os oito distritos que haviam sido discriminados pelo governador.

Conforme o Jornal A Voz, para a derrubada do veto, acabou sendo de grande importância o trabalho preparado pelo prefeito José Vidal de Oliveira e outros líderes da região.

O envio do dossiê contendo os dados socioeconômicos do distrito, bem como documentos de apoio da Câmara Municipal de Ribeira, foi motivo de elogio, segundo ressaltou a imprensa. Os elogios partiram dos deputados Gilson Menezes (PSB), Edinho Araújo (PMDB), Luiz Carlos da Silva (PT) e Marcelo Gonçalves (PDT).

A votação começou às 17 horas e encerrou-se às 19h e 39m. Votaram contra o veto do governador 51 deputados, selando a vitória dos novos municípios.

Segundo o ex-prefeito José Vidal de Oliveira, que acompanhou a votação como representante da comunidade de Itapirapuã, nem mesmo o governador Fleury deveria se opor à sanção do projeto que criava novos municípios.

Votaram contra os novos municípios apenas os deputados Arnaldo Jardim (PMDB) e Wanderley Semionato (PMDB). As bancadas do PSDB, PDS, PTB e PFL também apoiaram a derrubada do veto. A população de Itapirapuã acordou festejando a

vitória da emancipação. Logo em seguida, veio a notícia de que Zeca Mineiro iria disputar a prefeitura de Ribeira e concorrer àquela prefeitura.

Para o vereador José Carlos Veloso, a luta continuaria. “Com a emancipação de Itapirapuã, Ribeira perde pouco de sua arrecadação do FPM, mas todos devem abraçar esta nova luta, porque a descentralização só vai oferecer melhorias a cidade e a região”.

O caso de Itapirapuã foi muito peculiar. Todo o processo de emancipação foi comandado pelo prefeito de Ribeira e por vereadores da Câmara Municipal daquele município. O prefeito José Vidal de Oliveira possuía vínculos pessoais com o distrito e viu neste local a possibilidade e viabilidade de emancipação e a manutenção de sua carreira política. Isso fez, com que, talvez, José Vidal de Oliveira tenha sido o primeiro prefeito a ser reeleito no Brasil no período democrático contemporâneo. Pois, em 1992, José Vidal licenciava-se da prefeitura de Ribeira, candidatava-se a prefeito do novo município sendo eleito com larga vantagem de votos.

#### **4.5 – Torre de Pedra**

Torre de Pedra está situada na Região de Governo de Botucatu. Antes da sua emancipação era distrito do município de Porangaba. O município possui hoje uma população de 71,3km<sup>2</sup>. Fica distante da capital, São Paulo, 162,5 km. No ano de 2000 sua população era de 2.144 habitantes em que 58,63% residiam em áreas urbanas.

No período de 1991-2000, a população de Torre de Pedra teve uma taxa média de crescimento anual de 6,51%, passando de 1241 em 1991 para 2144 em 2000.

Ainda em 2000, o índice de Desenvolvimento Humano de Torre de Pedra era de 0,777. Segundo a classificação do PNUD, ele está entre as regiões consideradas de médio desenvolvimento humano.

Em relação aos outros municípios do Brasil, Torre de Pedra, apresenta uma situação boa: ocupa a 1.113<sup>a</sup> posição, sendo que 1.112 municípios (20,2%) estão em situação melhor e 79,8% estão em situação pior ou igual. Em relação aos outros municípios paulistas, Torre de Pedra apresenta uma situação intermediária: ocupa a 336<sup>a</sup> posição, sendo que 51,9% dos municípios estão em situação melhor e 48,1% estão em situação pior ou igual.

O projeto que pleiteava a emancipação de Torre de Pedra gerou na Assembléia Legislativa o Projeto de Resolução no. 20, de 1991 que aprovava a solicitação de plebiscito no referido distrito.

O distrito que possuía 1.005 eleitores teve seu projeto encaminhado para a Assembléia, com 741 assinaturas aos cuidados do Deputado Tonca Falsetti (PMDB) em 1<sup>o</sup> de fevereiro de 1990. Outro apoio importante para a emancipação de Torre de Pedra foi realizado pelo Deputado Edinho Araújo (PMDB).

Além do endosso do deputado Edinho, o projeto de emancipação contou com o apoio da Câmara Municipal de Porangaba que, em ofício enviado no projeto, solicitava esforços à Assembléia Legislativa no sentido de que o distrito de Torre de Pedra fosse elevado a município. Argumentavam que a emancipação era uma antiga aspiração do povo de Torre de Pedra, que há muito esperavam a sua emancipação político-administrativa. A principal motivação era de que isso melhoraria a qualidade de vida da população do distrito e garantiria mais recursos públicos para a região.

Além do Câmara Municipal, o prefeito de Porangaba, Domingos Diniz Vaz, encaminhou ofício ao parlamento paulista, em 27 de novembro de 1989, afirmando que como referido pelos Vereadores Peres Dias de Camargo, Darci Vieira da Cruz e Orivaldo de Paula Soares, que aquela municipalidade, desde que atendidos os requisitos legais, nada tinha a opor que o Distrito de Torre de Pedra, pertencente ao Município de Porangaba, Estado de São Paulo, pleiteasse e obtivesse sua emancipação política e administrativa, elevando-se à categoria de Município.

Na avaliação do projeto pela Comissão de Assuntos Municipais foram encontrados problemas sanáveis, como falta de certidão expedida pela justiça eleitoral comprovando domicílio eleitoral dos que subscreveram o abaixo-assinado. Para isso, a Justiça eleitoral expediu certidão de 104 eleitores de Torre de Pedra em 9 de novembro de 1990.

Com isso a Comissão de Assunto Municipais estabeleceu que o pedido em questão atendia as condições a que se referia a legislação estadual disciplinadora da matéria.

Somente no ano seguinte é que a Assembléia Legislativa aprovou a Resolução no. 721, de 05 de julho de 1991 que aprovou a realização do plebiscito referente a emancipação do distrito de Torre de Pedra, pertencente ao município de Porangaba.

O Plebiscito foi realizado em 27 de outubro de 1991.

Em 5 de março de 1992, a emancipação de Torre de Pedra foi vetada pelo governador Luiz Antonio Fleury Filho (PMDB). Esse fato fez com que o distrito e mais outros seis em todo o Estado fizessem uma pressão muito forte para a derrubada do veto do governador. Tal campanha foi bem-sucedida e o veto do governador foi

derrubado. Foi o único veto do governo Fleury Filho derrubado pela Assembléia Legislativa em toda aquela gestão no governo paulista.

QUADRO 21 - Resultado do Plebiscito Torre de Pedra

Resultado do Plebiscito de Torre de Pedra	Total de Eleitores	VOTOS SIM	VOTOS NÃO	VOTOS BRANCOS	VOTOS NULOS	TOTAL DE VOTANTES
	994	741	16	3	5	765

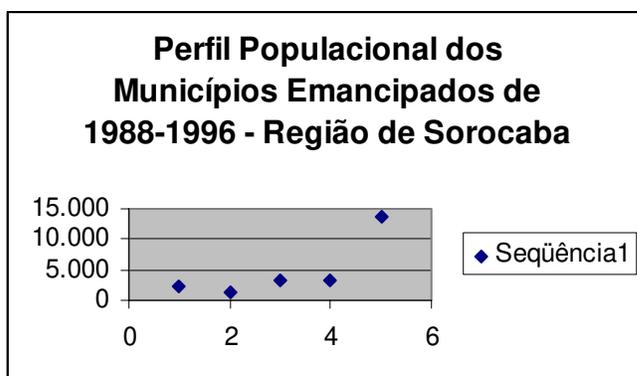
Fonte: Projeto de Resolução nº 20, de 1991. Assembléia Legislativa – SP

Quadro 22 - síntese das Emancipações da Região Administrativa de Sorocaba pós-1988

Região de Governo	Avaré	Botucatu	Itapetininga	Itapeva	Sorocaba
Município de Origem	Águas de Santa Bárbara	Porangaba	Itapetininga	Ribeira	Mairinque
Distrito emancipado	Iaras	Torre de Pedra	Alambari	Itapirapuã Paulista	Alumínio
Ano da emancipação	1990	1991	1991	1991	1991
População do Distrito	2.152	1.241	3.296	3.262	13.766
Atores da Emancipação	Deputados: Luiz Benedito Máximo (PMDB), Osmar Thibes (PMDB)	Deputados: Tonca Falsetti, e Edinho Araújo, PMDB; Prefeitura e Câmara Municipal de Porangaba	Lideranças políticas do local e os Deputados: Tonico Ramos (PMDB) E Luiz Furlan (PDS)	Prefeito de Ribeira, Presidente da Câmara de Ribeira; Deputado Tonca Falsetti (PMDB); Deputado Luiz Francisco (PMDB)	Lideranças políticas locais, (vereadores o vice-prefeito de Mairinque) e a CBA. Deputado Miguel Martini (PDT)

<b>Motivações</b>	Motivação: melhora dos serviços públicos e legislação favorável.	Motivação: legislação, melhora nos serviços públicos, maior quantidade de recursos públicos	Motivação: carência de recursos, legislação.	Motivação: interesse do prefeito de Ribeira; casos de sucesso em distritos da região, legislação facilitadora.	Motivação: econômica, insatisfação com o município sede, luta antiga.
<b>Estratégias</b>	Apoio parlamentar e sensibilização da população.	Sensibilização da população e dos parlamentares na derrubada do veto do executivo..	Articulação com os deputados na Assembléia Legislativa	Pressão na Assembléia Legislativa. Argumento de que o distrito era um reduto governista (PMDB).	mostrar para Assembléia e população que o distrito preenchia todos os requisitos para a emancipação e que isso promoveria maior desenvolvimento do local.

Quadro 23



## **CAP 5 - As emancipações na região administrativa de Sorocaba: atores estratégias e motivações políticas**

As emancipações de distritos na Região de Sorocaba, em dois contextos democráticos, apresentam características peculiares, no federalismo brasileiro no que concerne ao processo de formação e estruturação do governo local. A criação de municípios é um processo que, ao mesmo tempo, demonstra a existência de um conjunto de fatores que exercem pressão sobre o território e o moldam, fazendo com que o município esteja, no país, em processo contínuo de formação e expansão.

As emancipações ocorridas no período populista foram fruto de vários fatores que viabilizaram o fenômeno.

O caso das emancipações de Areiópolis, Riversul, Sarutaiá e Cesário Lange representam o perfil de emancipação nas áreas de economia agrícola, bastante ruralizada. Um perfil em que as lideranças locais buscaram maior independência e controle do espaço local. Mesmo amparado pelo discurso da melhoria dos serviços públicos, verifica-se que esses distritos buscaram tornar-se independentes para que ambições de lideranças locais fossem atendidas. Esses distritos contaram fortemente com o apoio de parlamentares estaduais que defenderam e assessoraram os projetos na Assembléia Legislativa.

O caso de Riversul foi peculiar por ser o único distrito que, em anos anteriores, já havia sido um município. O seu processo de emancipação foi fruto da luta dos coronéis locais que mantinham dissidências com a política do município sede - Itaporanga. No entanto, o crescimento econômico possibilitado pela agricultura permitiu a acumulação

de capital local e o fortalecimento de um grupo político que lutava por maior infraestrutura e recursos para os interesses locais.

No caso de Areiópolis, a emancipação é justificada pela carência de recursos e de serviços públicos que deveriam ser oferecidos pelo município de São Manuel. O distrito vivenciava um próspero período cafeeiro e isso fez com que produtores e comerciantes locais se articulassem em prol da emancipação do distrito. As famílias tradicionais do local, contrárias ao governo de São Manuel, (que era influenciado pela política de Ademar de Barros (PSD) e seus familiares e correligionários detentores de terras na região), obtiveram apoio político do governador Jânio Quadros (PDC).

Sarutaiá também apresentou as características semelhantes a dos municípios citados. Era um distrito distante da sede Piraju e que se sentia carente dos recursos e serviços públicos. As lideranças locais, comerciantes e agricultores, ao perceberem que outros distritos (de municípios vizinhos) estavam se tornando municípios, acreditaram no processo e pleitearam a emancipação com sucesso.

O caso de Cesário Lange, também está ligado a questão da falta de recursos e investimentos promovidos pela prefeitura de Tatuí. As lideranças locais foram estimuladas por parlamentares da região à pleitear a emancipação, visto que a localidade atendia os requisitos da legislação.

Diante desse panorama é possível verificar um quadro de emancipações que foram viabilizados pelo arranjo institucional vigente. O que se percebeu, e a exceção foi o caso de Riversul, é que antes da legislação, que regulamentava a criação de municípios, não havia interesse por parte desses distritos em buscar autonomia política e administrativa. A esse tipo de comportamento é possível classificar essas emancipações como oportunistas. E, no caso de Riversul, como uma emancipação de

luta histórica por autonomia, uma vez que o local já havia vivenciado a experiência da autonomia municipal. Todavia, o projeto foi bem sucedido graças ao apoio das lideranças locais, das lideranças de Itaporanga e dos parlamentares paulistas.

O caso de Votorantim é diferenciado. Dentre os municípios estudados na época, esse foi o único que vivenciou uma experiência industrial, urbana e de massas. Na década de 1960 era um dos principais distritos industriais situado a poucos quilômetros do centro de Sorocaba. Comportava uma considerável classe média, um conjunto de operários e, principalmente, grande parte dos investimentos do Grupo Votorantim. A emancipação do distrito não foi um processo consensual entre os diferentes segmentos da sua população, sendo a polarização política principal caracterizadora do processo. Houve uma luta entre aqueles que eram defensores do projeto emancipatório e aqueles que foram contra. Essa luta foi travada dentro do debate ideológico da luta de classes em que os emancipacionistas eram apoiados pelo capital industrial do Grupo Votorantim, (e que queriam exercer maior poder de controle sobre o território), contra os grupos sindicais e de partidos de esquerda que viam a emancipação como um fator estimulado pelo interesse de exploração da mão de obra, principalmente, pela redução dos salários dos trabalhadores e pela facilidade que o poder econômico exercia sobre as lideranças políticas que passaram a defender a emancipação.

No período que compreende (1988-1996), as emancipações ocorreram, principalmente, estimuladas pelo arranjo institucional e pela insatisfação da população e lideranças locais com a oferta de serviços públicos. A emancipação passou a ser vista como a possibilidade real e imediata de garantir recursos que viabilizassem melhoras nos serviços públicos e na satisfação dos interesses político-eleitorais das lideranças locais. A possibilidade da emancipação era vista pelos políticos locais como uma

possibilidade inédita e “imperdível” de se ter maior poder político e acesso privilegiado a diversas instâncias na estrutura federativa brasileira.

No caso de Alumínio, emancipado de Mairinque, o desejo emancipatório já era antigo, pois o local é sede de um dos maiores investimentos do Grupo Votorantim. No distrito localiza-se, desde a década de 1950, a maior fábrica de alumínio do mundo. Essa planta industrial, historicamente, tem possibilitado uma forte arrecadação de impostos ao local. Isso possibilitou ao distrito o constante desejo por autonomia, pois sempre houve a percepção de que o distrito possibilitava uma grande contribuição ao município de Mairinque, porém o retorno de investimentos eram ínfimos às expectativas das lideranças e da população local.

No entanto, no caso de Alumínio, o distrito deteve uma forte representação política na Câmara Municipal de Mairinque. Ele atuava de modo determinante nas eleições municipais, pois, para um prefeito ser eleito ele tinha que no mínimo ter o vice no distrito. Além disso, Alumínio era o segundo maior colégio eleitoral do município e com uma sociedade civil mais organizada. No entanto, com a possibilidade da emancipação, com a legislação facilitadora, as lideranças locais empreenderam um projeto bem sucedido de emancipação num distrito que atendia plenamente todos os requisitos legais e que usufruía de uma considerável arrecadação. No momento da emancipação, Alumínio contava com três vereadores e com o vice-prefeito de Mairinque. O processo de emancipação foi contestado pelo prefeito de Mairinque que entrou inclusive com mandato de segurança para barrar o processo. No entanto, como o distrito atendia os requisitos legais da emancipação, tal ação não teve validade ou força.

No caso de Alambari, o processo também foi motivado pela insatisfação local com a atenção que o município de Itapetininga dispensava ao distrito. Todavia, esse era um local de decadência econômica. O distrito era caracterizado pela agropecuária extensiva que nada contribuía para o desenvolvimento sócio-econômico local. Ao contrário de Alumínio, a emancipação de Alambari não sofreu resistências por parte do poder público de Itapetininga, foi inclusive estimulado e apoiado. Para Itapetininga a emancipação desse distrito era um ônus a menos.

A emancipação do distrito de Torre de Pedra representa um caso semelhante ao de Alambari. Situada as margens da rodovia Castelo Branco, o distrito que pertencia ao município de Porangaba, contou com o apoio do poder público local. Ele era caracterizado pelo predomínio da agropecuária extensiva e detentor de baixos índices de desenvolvimento humano. A legislação estadual capacitou o local para a emancipação e isso fez com que as lideranças locais, comerciantes e aqueles que eram vereadores, no município de Porangaba, encampassem a causa e contassem com o apoio de um dos principais deputados que estimularam a criação de municípios no Estado de São Paulo, o deputado Edinho Araújo (PMDB).

A emancipação do distrito de Iaras também segue o perfil dos distritos citados. Pertencia ao município de Águas de Santa Bárbara e era caracterizado pela longa distância da sede e pela carência de recursos.

Já Itapirapuã Paulista teve a sua emancipação liderada pelo prefeito do município de Ribeira, que era natural desse distrito, e que possuía a sua base eleitoral nesse local. Curiosamente o prefeito foi o primeiro a ser reeleito no Brasil no período contemporâneo antes da Lei de 1998, pois conseguiu sair de uma prefeitura e assumir outra no ano seguinte. O distrito foi estimulado pela legislação principalmente por ter

percebido que distritos que detinham as mesmas condições sócio-econômicas tinham conseguido a sua emancipação.

Itapirapuã Paulista e Torre de Pedra constituem emancipações que sofreram veto do executivo paulista em 5 de março de 1992. O governador Luiz Antonio Fleury Filho (PMDB) vetou a emancipação aprovada na Assembléia Legislativa. No entanto, o veto do governador foi derrubado e, nesse caso, os atores envolvidos com o processo nos locais realizaram grande peregrinação pelos corredores da Assembléia Legislativa. No caso de Itapirapuã, a Comissão Pró-Emancipação argumentava, perante o executivo, que o distrito de Itapirapuã era um reduto “pemedebista”, que nas eleições estaduais a localidade tinha obtido mais votos para o partido governista do que os distritos vizinhos que haviam conseguido a emancipação. Além disso, o argumento veiculado pelo governo estadual de que determinadas localidades não tinham capacidade de gestão por não possuírem arrecadação própria, passou a ser contestada fortemente no sentido de que a maioria dos municípios criados no Estado de São Paulo tinha esse perfil. Conforme o ex-prefeito de Ribeira e de Itapirapuã, Zeca Mineiro, a luta pela derrubada do veto fez com que ele e outros membros da comissão pró-emancipação se revezassem semanalmente nos corredores da Assembléia Legislativa. A luta foi vitoriosa. O plenário da Assembléia Legislativa derrubou o veto do governador e o distrito obteve a sua emancipação.

Em entrevista para essa pesquisa o ex-governador Fleury<sup>58</sup> argumentou que sempre foi contrário ao processo de criação de municípios no seu governo. Para ele só poderia ser emancipado aquele município que tivesse condições econômicas para a sua sustentação. No entanto, ele explicou que a Assembléia Legislativa tinha grande

---

<sup>58</sup> Atualmente deputado federal pelo PDT.

poder sobre a criação de municípios e que, principalmente, o ex-deputado Edinho Araújo (PMDB) ganhou muita força com a legislação que ele criou facilitando o processo de emancipação dos distritos. Fleury explicou também que o veto foi derrubado porque no momento ele estava em viagem para o exterior, mas se ele pudesse teria feito tudo para ser mantido. O ex-governador afirmou que a proliferação de municípios sem autonomia financeira é um processo predatório e que retira dinheiro que poderia ser investido em obras e política social.

Portanto, ao compararmos os dois períodos históricos abordados nesse trabalho verifica-se uma série de semelhanças e algumas diferenças.

No que diz respeito às diferenças pode-se destacar que os arranjos institucionais foram distintos. As legislações no período populistas eram mais rigorosas, enquanto que no período contemporâneo elas foram extremamente brandas. Pois, no tocante exigências de população, renda, distância da sede e número de eleitores o período de 1946 - 1964 deteve exigências mínimas, mas, se comparadas àquelas estipuladas em 1988-1996, foram superiores.

No período contemporâneo, a maior parte das emancipações estudadas tinham um perfil populacional de menos de cinco mil habitantes. E no período anterior, a maior parte dos municípios emancipados tinham uma população com mais de quatro mil habitantes. No que se refere a renda mínima, considerada como uma das exigências, para a emancipação a Assembléia Legislativa em casos como Sarutaiá e Areiópolis, por exemplo, que não tinham o mínimo estabelecido, aprovou o processo, isto é, os deputados aprovaram no plenário a emancipação mesmo com o não preenchimento dos critérios legais.

Percebe-se que nos dois períodos as emancipações ocorreram em pequenas localidades com baixa capacidade de arrecadação. Pois, pós 1988 os distritos de Iaras, Itapirapuã, Alambari e Torre de Pedra comparados com aqueles do período 1946-1964 como Cesário Lange, Areiópolis e Sarutaiá ainda hoje possuem perfis muito parecidos.

Outro fator de semelhança entre os períodos é que os atores interessados na emancipação foram, praticamente, os mesmos. Em primeiro lugar, deputados estaduais que buscaram exercer maior influência sobre suas regiões e o favorecimento de correligionários. Esse foi o caso de Cesário Lange, Sarutaiá, Areiópolis, Alambari, Itapirapuã Paulista, Torre de Pedra e Iaras. Outro aspecto semelhante, no que diz respeito aos atores do processo, foi a atuação de pequenos grupos formados pelas lideranças locais diretamente interessadas no processo de emancipação. O que se verificou foi que as comissões pró-emancipação foram sempre formadas por lideranças locais que já acumulavam alguma experiência política como vereador ou vice-prefeito. Isso foi verificado nos dois momentos históricos tanto em Votorantim e Alumínio, quanto em Torre de Pedra e Areiópolis, em Iaras e Sarutaiá, em Riversul e Itapirapuã Paulista e em Cesário Lange e Alambari.

No que diz respeito às motivações houve pouca diferenciação, pois o que mais motivou o local a pleitear a emancipação foi o descaso do município sede. Percebeu-se que, em ambos os momentos, a má-administração da sede para com os anseios do distrito levou a escolha da emancipação como alternativa rápida e fácil de ser alcançada, bastando para isso o apoio de um deputado e a organização de um grupo local que batalhasse pela idéia.

Em relação as estratégias utilizadas pode-se dizer que elas foram pautadas na ação do deputado estadual que motivou o local, como o caso de Itapirapuã, Torre de

Pedra, Iaras e Alambari (no atual período) e Cesário Lange, Areiópolis e Sarutaiá (no período anterior). Nesses casos houve o estímulo externo que propiciou às lideranças locais condições para lutarem em prol da emancipação. Nos municípios que não preenchiam os requisitos mínimos para a emancipação houve uma forte estratégia de convencimento do legislativo estadual sobre a necessidade e a importância da emancipação. No período anterior, pode-se verificar que distritos como Cesário Lange e Areiópolis não tinham uma renda mínima. Mas, devido a pressão das lideranças locais e das coalizões dentro do parlamento paulista esses projetos obtiveram êxito. No período atual, vivenciou-se experiência semelhante com o caso de Itapirapuã e Torre de Pedra que foram vetadas pelo executivo estadual, mas o legislativo derrubou o veto. Todavia, nesse caso, a estratégia adotada pelas lideranças locais para a derrubada do veto foi a argumentação de que o local tinha um passado governista muito forte.

Dentro da categoria dos municípios que buscaram a emancipação pela melhoria dos serviços públicos locais e por progresso econômico, tem-se o caso de Votorantim e Riversul no período 1946-1964. Esses distritos detinham peculiaridades entre os outros estudados. Riversul cumpria todos os requisitos legais para a emancipação e vivenciava um momento favorável na agricultura; além disso, já havia vivenciado a experiência de ser município, o que de alguma forma, implicava no desejo de voltar novamente a ser autônomo. A sua emancipação em 1953 teve de fato um forte tom da força do grupo local que sensibilizou as lideranças regionais e o parlamento em prol da autonomia. Já Votorantim teve a sua emancipação motivada principalmente pela presença do Grupo Votorantim que estimulou a autonomia do local. Tal estratégia passou a ser racional para a empresa, pois ela poderia reduzir custos, uma vez que boa parte dos bairros eram mantidos pela empresa e o município de Sorocaba tinha planos

de aumentar a tributação da produção industrial local. Com isso, as Indústrias Votorantim aliaram-se as camadas médias do distrito e encamparam um bem sucedido projeto de emancipação, que mesmo com uma clara oposição contou com, nada menos, o apoio do Senador da República José Ermírio de Moraes. Como Votorantim está muito próxima do centro de Sorocaba, o referido senador ajudou na implementação de uma legislação favorável para distritos que tivessem mais de quinze mil habitantes. Com isso, a partir de 1963, Votorantim atingia plenamente todos os requisitos legais para a emancipação.

No pós-1988, a emancipação que teve uma característica *sui generis* foi a do distrito de Alumínio. Esse local, desde a década de 1950, experimentou crescente processo de crescimento econômico por meio da instalação e consolidação da maior fábrica de alumínio do mundo - a CBA (Companhia Brasileira de Alumínio) - do Grupo Votorantim. Essa planta industrial propiciou uma alta arrecadação local e o aumento populacional. Por isso, desde a década de 1970, as lideranças locais almejavam emancipar-se do município de Mairinque, pois a maior parte da receita do município era proveniente do distrito e desse montante pouco retornava para Alumínio em obras públicas ou políticas sociais. Antes mesmo da lei 651/90 de Edinho Araújo, o distrito de Alumínio já possuía uma comissão pró-emancipação organizada e combativa que buscava a autonomia do distrito.

Diante desse panorama, é possível perceber que a emancipação de Alumínio encaixa-se num tipo diferenciado ao ser comparada com demais cidades emancipadas da região. Houve, nesse caso, um movimento social que buscava na emancipação melhores condições para o desenvolvimento e usufruto da renda gerada no local.

Portanto, verifica-se que o processo de emancipação, ocorrido nos dois momentos democráticos, não possui diferenças significativas. E que em momentos históricos distintos a criação dos municípios apresentou dinâmicas bastante semelhantes. Primeiro, porque os atores foram praticamente os mesmos, deputados e lideranças locais. Segundo, as motivações foram também semelhantes na maior parte dos casos analisados, pois todos buscavam melhora na oferta de serviços públicos e buscavam condições locais para o desenvolvimento sócio-econômico. Terceiro, as estratégias estavam sempre ligadas ao parlamento paulista e depois o convencimento da população de que isso era algo que beneficiaria a todos.

Todavia, mesmo com essas semelhanças, ocorridas nas emancipações nesses dois momentos, é possível classificá-las em dois tipos: as emancipações motivadas pela carência de recursos públicos e/ou ausência/omissão do município sede para a resolução dos problemas do distrito devido à baixa arrecadação do município como um todo e a emancipação motivada pelo desenvolvimento econômico local e a não correspondência dos investimentos públicos pela contribuição dada do distrito para o município como um todo. Percebe-se que nos dois casos o que há em comum é a busca pelo desenvolvimento local. O primeiro para gerar um processo novo e melhor. O segundo para garantir que os benefícios locais não sejam removidos para outras áreas.

Há, portanto uma emancipação “altruísta” e outra “egoísta”.<sup>59</sup> Ou seja, no primeiro tipo tem-se os distritos que buscaram a emancipação como forma de superação do abandono do município sede e contaram com o apoio de um conjunto de

---

<sup>59</sup> Não estou utilizando egoísmo no sentido literal e moral estabelecido por Durkheim (1978). Considero “altruísta” o discurso de deputados e lideranças locais que lutavam pela emancipação do distrito mesmo que isso signifique um modelo predatório de desenvolvimento. E “egoísta” o discurso das lideranças que querem garantir exclusivo direito à exploração de próspera arrecadação local.

lideranças, desde o prefeito do local, as lideranças regionais e os deputados em prol de uma concepção de melhoria. Já o segundo tipo é egoísta por buscar a melhor apropriação dos recursos do distrito na própria localidade, sem ter que repartir com uma sede municipal que pouco contribuía. No primeiro caso insere-se a emancipação de Cesário Lange, de Areiópolis, de Alambari, de Torre de Pedra, de Iaras, de Sarutaiá, de Itapirapuã Paulista. No segundo caso, inserem-se o caso das emancipações de Riversul, Votorantim e Alumínio.

Ao verificar os casos das emancipações ocorridas na Região de Sorocaba verificam-se alguns aspectos peculiares do arranjo federativo brasileiro. O primeiro aspecto que se destaca é que as unidades subnacionais detêm grande autonomia política. A criação dos municípios, em que a localidade decidia sobre a regulação do território, foi bastante ousada no cenário das federações.

As estratégias e motivações políticas que possibilitaram a criação dos municípios foram promovidas por um arranjo institucional que viabilizava uma corrida para que determinados locais se candidatassem à autonomia política.

Se fosse adotada as teorias da escolha pública, hegemônicas até o começo dos anos 70 e presente nas teorias do federalismo fiscal até os anos 80, poderia se afirmar que esse processo de criação de municípios tem sido fruto de uma racionalidade administrativa e de organização do Estado por meio da descentralização, em que, o federalismo aparece, sob vários aspectos, associado a esse conceito.

A emancipação é fruto de interesses coletivos e esses possibilitam, muitas vezes, a organização coletiva. Entretanto, como diz Olson (1965), interesse comum não é suficiente para garantir a ação coletiva.

Todavia, um aspecto significativo nas emancipações ocorridas na região estudada é que elas aconteceram, na maioria, em pequenas localidades e foram protagonizadas por pequenos grupos.

Segundo Olson (1965), os grupos pequenos, embora subutilizem os benefícios coletivos, tem maior capacidade de mobilização e organização em decorrência de três fatores:

- quanto menor o grupo, maior a fração do ganho total que caberá a cada membro que atue pelos interesses do grupo, e portanto, mais adequada é a recompensa a qualquer ação grupal;
- quanto menor o grupo, maior a possibilidade de ganho total que caberá a cada membro ou a qualquer pequeno grupo, portanto será a probabilidade de que algum grupo e mesmo algum membro sozinho ganhe o suficiente com a obtenção do benefício coletivo para compensar os custos de prover ou organizar o distrito na busca desse bem coletivo. Vale, portanto a seguinte expressão: "quanto menor o grupo, menor o custo de organização e comunicação."

Vê-se, nesse caso, que a abordagem econômica é particularmente insuficiente para tratar desse tipo de federalismo, na medida em que este é um princípio de alocação de poder político que precisamente nega os pressupostos monistas e individualistas da teoria padrão. No caso brasileiro, e o caso da criação de municípios, é um aspecto em que se pode claramente verificar isso.

A criação de municípios reforça aquilo que Bothe (1995) considera, que o federalismo não possui nenhum atributo a priori, posto que envolve um componente de valor, cuja importância varia de federação para federação. O federalismo é, portanto, um fenômeno essencialmente político, caracterizado pela predisposição para

estabelecer pactos políticos territorializados. A criação de municípios é um aspecto dos pactos políticos realizados em determinado território.

O conceito de federalismo para Riker refere-se a idéia de barganha política e para Elazar se destaca a idéia de negociação política como elemento básico de sustentação dos processos temporais. Portanto, tanto o conceito de barganha política como o de negociação política mostram que em um estado federal os pactos e as trocas são processos constantes que sustentam o federalismo. A forma que o Estado organiza o seu território e distribui o poder é resultado de barganhas e negociações políticas que ocorrem entre os grupos que compõem as diferentes esferas de governo.

As emancipações estudadas na Região de Sorocaba são claramente frutos do contexto histórico político das épocas analisadas. O período de 1946-1964 e o de 1988-1996 são, também, períodos caracterizados pela forte presença daqueles que Abrucio chama de “Barões da Federação”. Os governos estaduais detinham grande poder político e influência na política nacional. E os municípios eram o elo mais frágil desse processo. No entanto, esse período fortaleceu o municipalismo no Brasil. Os governadores no intuito de fortalecerem suas bases eleitorais, permitiram maior autonomia as unidades locais de governo. Esse processo foi fomentado, principalmente, pelos parlamentares das bases governistas que instruíram distritos e militaram para a criação de novas unidades de governos locais.

Percebe-se que os casos analisados são frutos de uma legislação branda, mas que não identificou motivação direta pelo repasse do FPM. Mas, nas emancipações, uma das causas motivadoras verificadas em todos os casos foi o descontentamento da população dos distritos com as políticas locais. Já a distância da sede dos municípios foi um processo que exerceu um pouco de influência em Sarutaiá e Cesário Lange.

Dentre as motivações que influenciaram o processo de criação dos novos municípios na região de Sorocaba, nos dois períodos históricos, foram estimulados por interesses políticos eleitoreiros e também pela intenção de determinados grupos em diminuir os impostos municipais. Em relação as motivações que Noronha (1993) enumerou, no estudo dos municípios fluminenses, as quais ele classificou como: administrativas; econômicas por crescimento; econômicas por estagnação e políticas; foi possível identificar somente as motivações políticas em que prevaleceu o interesse de indivíduos ou grupos em criar um novo espaço de poder e influência.

Algumas motivações, identificadas por Bremaeker (1993b), foram possíveis de verificar como é o caso do descaso do município de origem e a existência de forte atividade econômica local, como foi a emancipação de Votorantim e de Alumínio. Todavia, percebeu-se que os argumentos de Noronha e Cardoso (1995), não se aplicam no caso sorocabano. Para eles, a principal motivação da criação de municípios no Estado do Rio de Janeiro foram resultados da motivação “econômica por crescimento. Já na região de Sorocaba a motivação foi pela melhora dos serviços públicos e pelos interesses políticos dos atores.

Percebe-se que os argumentos de Abrucio (1998) são aplicáveis no caso das emancipações da região estudada. Foi verificado que, nos dois períodos democráticos, a criação de municípios foi influenciada ao menos pelo partido político do executivo estadual, configurando-se como um instrumento a partir do qual o governador poderia ampliar a sua base de apoio. No período populista tanto o PSP de Ademar de Barros quanto o PDC de Jânio Quadros. Já, no período de 1988-1993, as emancipações na Região de Sorocaba sofreram grande influência da política do PMDB, ou de deputados desse partido.

Para aqueles como Cataia (2001), que consideram a principal motivação da criação de municípios uma manobra do mercado, utiliza a famosa fórmula “dividir para reinar, a fragmentação territorial é fruto de estratégias empresariais. Todavia, nos casos analisados o único fato verificado com um pouco dessa compreensão foi a emancipação de Votorantim. Os outros distritos emancipados foram motivados por lideranças locais que não estavam diretamente ligados aos interesses do capital, e as emancipações ocorreram na região de Sorocaba, em áreas de severa estagnação econômica em que não existia a presença e o *lobby* de grandes empresas.

Na explicação de Caldas (2002), de que as emancipações eram frutos de pequenos grupos que se organizaram em torno de um interesse, quanto menor o grupo maior a mobilização. No entanto, essa explicação torna-se fatalista diante dos casos analisados, pois as emancipações ocorreram sempre em pequenas localidades visto que o próprio arranjo institucional impedia que o processo fosse diferente. Além disso, isso não compreende os casos de emancipação que ocorrem nas fronteiras econômicas.

O argumento de que o crescimento econômico e demográfico seja uma motivação para a criação dos municípios, como mostrou Siqueira (2002), possui limites. As emancipações analisadas na Região de Sorocaba ocorreram em sua maioria em contextos de estagnação e retração populacional.

Outro aspecto que se observa na criação dos municípios num quadro comparativo entre 1946-1964 e 1988-1996 é de que a Assembléia Legislativa teve grande autonomia sobre o processo. Os parlamentares tiveram um tráfego intenso nos distritos que pleiteavam a emancipação e nos bastidores do parlamento. Percebe-se que a fragmentação territorial, por meio da criação de municípios, foi um campo de

atuação específica de parlamentares que buscavam ampliar as suas áreas eleitorais, atender pedidos de seus correligionários e fortalecer-se politicamente dentro de um cenário regional. Verificou-se que a Assembléia teve maior poder que as outras esferas de poder no governo do estado.

Os aspectos institucionais também foram decisivos para a criação dos novos municípios. Os distritos emancipados nos dois períodos históricos atendiam o mínimo da legislação sobre o assunto. Portanto, algumas diferenças foram notadas. No período populista os distritos emancipados deviam ter um mínimo de população, que sempre totalizava uma média de 3.000 habitantes, e o comprovante de arrecadação local. Já, o período contemporâneo foi mais permissivo ao instaurar exigências brandas em relação a população e não exigir arrecadação própria.

O aspecto que ficou evidente é que a maioria das emancipações ocorreram em distritos caracterizados por pequena população e estagnação econômica e social. Nos dois períodos essa foi a tendência mais observada. A emancipação, tanto para as lideranças locais e pelos parlamentares era entendida como a forma mais fácil para abreviar a estagnação e alcançar rapidamente o desenvolvimento. A emancipação consistia, como disse o Sr. Zeca Mineiro “para os distritos um desenvolvimento de 50 anos”.

Outro aspecto, que ficou muito evidente, é de que as emancipações foram protagonizadas por deputados que faziam parte da coalizão fisiológica do executivo estadual. Assim, verificou-se esse perfil nos casos estudados, em que os parlamentares estiveram presentes na luta pela emancipação. No período populista, os partidos políticos que estiveram no apoio da emancipação foram o PDS, o PSP, o PRP e o PDC. No período contemporâneo destacou-se o PMDB, o PFL e o PDT na luta pela

emancipação dos distritos da Região de Sorocaba. No entanto, pelo menos no período contemporâneo não se verificou uma clivagem partidária ou ideológica que contestasse o processo de criação de municípios no âmbito do legislativo.

## Conclusão

A criação dos municípios, na Região de Sorocaba, mostra alguns aspectos importantes para a compreensão da criação de municípios no Estado de São Paulo. Ao analisar dois períodos históricos, caracterizados pelo regime democrático, percebeu-se que o processo emancipacionista possui características específicas.

As emancipações e, portanto, a redefinição do território do Estado tem sido exclusividade do legislativo estadual nos diferentes momentos. Os deputados, principalmente os da base partidária governista, foram aqueles que militaram em prol da emancipação de distritos que se encaixavam nas leis emancipacionistas por eles criadas.

Isso tudo pode mostrar como o município ainda é a base do poder político no sistema de governo brasileiro. Parlamentares e lideranças regionais tem concebido a criação de municípios como a forma de se fortalecerem politicamente sob a justificativa de promover o desenvolvimento econômico e social para as diferentes regiões do Estado de São Paulo.

No entanto, é preciso dizer que a criação de municípios é também causada por diversos fatores, ou seja, é multicausal. Em geral, vê-se que houve uma atuação proselitista dos deputados em prol dessa questão. No entanto, ao verificar o local percebe-se que as motivações podem ser diversas. Nos casos analisados foi possível identificar dois tipos específicos de emancipação. Houve a emancipação “altruísta” na qual lideranças locais e regionais unem-se em prol de uma emancipação e, as

emancipações “egoístas”, na qual grupos se unem para garantir que, principalmente a arrecadação local seja revertida em investimentos no distrito e não compartilhado com localidades que em nada contribuem.

Verificou-se que os atores que participam do processo de emancipação são diversos, mas que não se alteraram durante os períodos democráticos. Tanto em 1946-1964 quanto em 1988-1996 a participação dos deputados e da Assembléia Legislativa foi fundamental para as configurações do território paulista. Além dos deputados verifica-se que determinados grupos locais, compostos por agricultores e camadas médias como comerciantes, protagonizaram a busca pela emancipação. Sempre em grupos pequenos, pouco coordenados, mas muito motivados para o êxito da causa.

As estratégias foram diversificadas, mas eficientes. Em alguns casos, a luta pela emancipação exigiu investimento de empresas como foi o caso de Votorantim. Em outros, as lideranças tiravam recursos do próprio bolso para fazer campanha ou mesmo para bancar viagens até a Assembléia Legislativa em São Paulo, como foi o caso de Itapirapuã, em 1991, e Areiópolis em 1958. No entanto, as estratégias sempre tiveram dois perfis: ou foram verticalizadas ou horizontalizadas. Nas verticalizadas um grupo, ou mesmo a presença de uma liderança local ou deputado, encampa o processo e o formula todo de acordo com sua concepção, na qual o papel da população é entender e aproveitar as vantagens do SIM. Esse foi o caso de Cesário Lange, Itapirapuã Paulista e Iaras. Existem também as estratégias horizontalizadas ou participativas em que a população é estimulada a participar e passa a ser um dos protagonistas do processo. Nesse caso, verifica-se a experiência de Votorantim, de Riversul, de Alumínio e de Sarutaiá.

Enfim, notou-se que as explicações dos casos estudados não são universalizadoras. Com esse estudo, foi possível identificar que no estudo dos atores, estratégias e motivações para a criação de municípios, ocorre uma dificuldade em criar generalizações para um processo diverso e amplo como é a criação de municípios. É provável que cada caso, de cada região, seja um caso, pois a política brasileira é detentora de fortíssimas particularidades regionais.

Os casos analisados da Região Administrativa de Sorocaba são importantes para mostrar como as emancipações são frutos mais de um processo político-econômico do que necessariamente demográfico. Além disso, mostra que os arranjos institucionais são um dos parâmetros importantes para se entender as emancipações, mas que são limitados no que se refere ao seu alcance explicativo. Pois, como demonstrado no trabalho, não há arranjo institucional que vede os interesses de parlamentares e elites regionais extremamente dispostas a defender uma causa ou um valor.

Outro aspecto notável nos casos analisados é que, provavelmente, um traço da cultura política hegemônica no país é a concepção de que a fragmentação territorial constitui-se como condição para o progresso. Existe um discurso implícito de que um município grande não é administrável e que, portanto, a divisão municipal é uma condição para a eficiência e melhora dos serviços públicos. Isso tudo talvez se dê pela falta de investimentos em capacitação e melhora da eficiência da administração pública no Brasil, pois sabe-se muito bem, que com a proliferação de novas prefeituras existe um aumento de custos para todos e que esses custos não significam necessariamente investimentos em políticas públicas eficientes, eficazes e efetivas.

O que se pode apreender é que a criação de municípios, na Região Administrativa de Sorocaba, ou em outra região do estado ou do país, é um fenômeno específico do federalismo brasileiro, que tem se caracterizado na luta incessante das elites regionais na busca pela acomodação de seus interesses.

## Referências

- ABRÚCIO, F. L. *Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. 2<sup>a</sup>. Ed. São Paulo: Hucitec, 2002.
- ABRUCIO, F. L.; COSTA, V. Modelos federativos e o caso brasileiro in: *Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro*, Konrad-Adenauer. Série Pesquisas, n. 123, 1998.
- AFFONSO, R. *Federalismo tributário e crise econômica Brasil: 1975 – 1985*. Dissertação de Mestrado, Campinas, 1988.
- \_\_\_\_\_. *O Federalismo e as teorias hegemônicas da Economia do Setor Público na segunda metade do Século XX: um balanço crítico*. 2003. Tese de Doutorado. Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, UNICAMP.
- AGUIRRE, M. B.; MORAES, M.R. DE. A questão federativa no Brasil: um “estado das artes” da teoria. *Revista de Economia Política*, vol. 17, n. 1 (65), janeiro-março/97.
- AMES, B. *Electoral rules, constituency pressures, and pork barrel: bases of voting in the brazilian congress*, 1995. *The journal of politics*. vol 57, n. 2, may 1995.
- ANDRADE, R. de C. *Presidencialismo e reforma institucional no Brasil*, *Lua Nova*, n. 24, São Paulo, 1991;
- \_\_\_\_\_(org). *Processo de Governo no município e no Estado:Uma análise a partir de São Paulo – São Paulo*, Editora da Universidade de São Paulo, 1998;
- ARAÚJO, E. *O novo município novo*. São Paulo: Graphis, 1998;

- ARRETCHE, M. Federalismo e democracia no Brasil: a visão da ciência política norte-americana. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo: Fundação SEADE, 14 (4), 2001.
- ASSEMBLEIA LEGISLATIVA. São Paulo. *Legislativo paulista: parlamentares: 1835-1998*. São Paulo: Imprensa Oficial, 1998;
- BOVO, J. M, *Federalismo Fiscal e Descentralização de Políticas Públicas no Brasil*, Araraquara, FCL/Ar-Unesp, Tese de Doutorado, 1999;
- BREMAEKER, F. Mitos e verdades sobre as finanças dos municípios brasileiros. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, IBAM, 1994;
- BOISIER, S. *La descentralización: un tema difuso y confuso*. in: Nolhen D. , Ed Síntesis, Nueva Sociedad, Madrid, 1991.
- BOTHE, M. Federalismo: um conceito em transformação histórica. in: *Federalismo na Alemanha*. Konrad Adenauer Stiftung, São Paulo, n. 7, 1995.
- BUCHANAN, J.; TULLOCK, G. *El cálculo del consenso – fundamentos lógicos de la democracia constitucional*. Planeta Agostini, España, 1993.
- BUCHANAN, J. M.; WAGNER, R. E. *Democracy in deficit – the political legacy of Lord Keynes*. Academic Press, 1977.
- BURGESS, M. L. *Federalism as political ideology: interests, benefits and beneficiaries in federalism and federation*. in: *Comparative federalism and federation*. University of Toronto Press, 1993;
- CALDAS, Eduardo de. *Criação de municípios no Estado de São Paulo: atores, processos e variáveis explicativas*. 2003. Dissertação de Mestrado. Departamento de Ciência Política FFLCH/USP;

- CALLEGARI, Newton. *Os novos municípios paulistas: de 1990:1993*. São Paulo: FPFL/Cepam, mimeo, 1994;
- CATAIA, Marcio Antonio. *Território nacional e fronteiras internas: a fragmentação do território brasileiro*. 2001. Tese de Doutorado. Departamento de Geografia. FFLCH/USP;
- CAMARGO, A.. O novo pacto federativo. *Revista do Serviço Público*, ano 45, vol. 118. N. 1 Brasília, 1994;
- \_\_\_\_\_Federalismo cooperativo e o princípio da subsidiariedade: notas sobre a experiência recente na Alemanha e no Brasil. In *Federalismo na Alemanha e no Brasil*, São Paulo, Fundação Konrad Adenauer, Série Debates n.º 22, Vol.I, 2000;
- CAMPELLO DE SOUZA, M. do C, *Aspectos Políticos-Institucionais do federalismo (1930-1964)*. Mimeo. São Paulo, 1994;
- CANO, W. *Raízes da Concentração Industrial em São Paulo*. Campinas: Instituto de Economia, 1998;
- CASTRO, I. E. de. Política e território: evidências da prática regionalista no Brasil. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol32, n. 3, 1989, pp.389 a 404.
- COLINO, C. Método Comparativo. **Theoria**. Dicionário Crítico de Ciências Sociais. Disponível em: <http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/>. Acesso em 15/01/2006;
- COSTA, V. *Tendências e desafios do federalismo no Brasil*. mimeo. 2002
- \_\_\_\_\_Federalismo. In. *Sistema Político Brasileiro*. São Paulo: Unesp, 2005

DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DE SÃO PAULO. Nº. 247 – quinta –feira, 6 de novembro de 1958.

DINIZ, Rodolfo Ernesto da Silva. *A evolução territorial do Município de Sorocaba*. Sorocaba: Linc: 2002

ELAZAR, D.. *Exploring federalism*. The University of Alabama Press, USA, 1987.

ELIAS, D. *Meio técnico científico-informacional e urbanização na Região de Ribeirão Preto*. 1996. Tese de doutorado. Departamento de Geografia FFLCH/USP.

GAGNON, Alain G. (1993), "The Political Uses of Federalism", in M. Burgess e A.-G. Gagnon (eds.), *Comparative Federalism and Federation: Competing Traditions and Future Developments*. New York, Harvester Wheatsheaf, pp. 15-44.

GOMES, G. M. & MACDOWELL, M. C.. "Os Elos Frágeis da Descentralização: Observações sobre as finanças dos municípios brasileiros", *Textos para discussão*, IPEA, 1997;

\_\_\_\_\_ "Descentralização política, federalismo fiscal e Criação de Municípios: O que é mau para o econômico nem sempre é bom para o Social". *Textos para Discussão*, N.º 706, IPEA, Brasília, 2000

JANOTTI, M. de L. M. *O coronelismo: uma política de compromissos*. 4ª. Edição. Coleção Tudo é História, São Paulo, Brasiliense, 1985;

KLERING, L. R. Experiências recentes em municípios brasileiros: os novos municípios e as conquistas da autonomia, in *O município na América Latina*, Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 1998;

KING, PRESTON. *Federation and representation*. [s. l.]

KUGELMAS, E. *Difícil hegemonia*. Tese de Doutorado. USP, São Paulo, 1986.

- LAMOUNIER, B. O nascimento do federalismo no Brasil: herança de Ruy Barbosa. *Revista Federalismo. Federalismo Cooperativo, Globalização e Democracia*. Edição Especial nº 1, Setembro 2000, Brasília, DF – SAF – Presidência da República.
- LEAL, V. N. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 3. Ed. – Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1997;
- LEME, H. J. de C. *O federalismo na Constituição de 1988: representação política e a distribuição de recursos tributários*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. IFCH/UNICAMP, 1992.
- LOPREATO, F. L. C. *O colapso das finanças estaduais e a crise da federação*. São Paulo: Editora UNESP, IE/UNICAMP, 2002.
- MARKUSEN, A. *Região e regionalismo: Um enfoque marxista*. In Espaço e Debates, NERU, São Paulo, 5/1981.
- MELHEM, C. S. *Política de Botinas Amarelas: O MDB-PMDB paulista de 1965 a 1988*. São Paulo: Hucitec: Departamento de Ciência Política da USP, 1988;
- MELO, J. M. C. de. *O capitalismo tardio*. São Paulo: Brasiliense, 1986
- MELO, M. A. B. C. de. “Municipalismo, nation-building e a modernização do Estado no Brasil”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 23, 1993;
- \_\_\_\_\_ “Crise federativa, guerra fiscal e Hobbesianismo social: efeitos perversos da descentralização?”. *São Paulo em Perspectiva*, vol. 10, n. 3. São Paulo, 1996;
- MORAES, A. C. R. *Ideologias Geográficas*. São Paulo: Hucitec, 1988;

- MORAES, M. R. *As relações intergovernamentais na República Federal da Alemanha: uma análise econômico-institucional*. São Paulo: Fundação Konrad- Adenauer, 2001 (Série Pesquisas n. 22).
- MOTA JUNIOR, V. D. da. *A criação de pequenos municípios como um fenômeno da descentralização política: o caso de Itaoca-S*. 2002. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos-SP;
- NORONHA, R. de. Criação de Novos Municípios: o processo ameaçado. *Revista de Administração Municipal*. Rio de Janeiro, v. 43, n. 219, abr/dez. 1996;
- OATES, WALLACE E. *Studies in fiscal federalism*. Economists of the twentieth century, England/USA, 1991.
- OLAF SCHULTZE, R. Federalismo. 1992. in: *Federalismo na Alemanha*. Konrad Adenauer Stiftung, Traduções , São Paulo, 1995.
- OSAGHAE, EGHOSA E. *A reassessment of federalism as a degree of decentralization*. Publius: The journal of federalism (20), winter, 1990.
- OLSON, Mancur. *A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais*. São Paulo: Edusp, 1999 ;
- PAVARINA, P. R. J. P. *Desenvolvimento, crescimento econômico e o capital social do Estado de São Paulo*. (2003) Tese.(Doutorado em Economia Aplicada) Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz/USP, Piracicaba.
- QUEIROZ, M. I. P de. *O mandonismo local na vida política brasileira e outros ensaios*. São Paulo. Alfa-Omega, 1976;

- \_\_\_\_\_.O Coronelismo numa interpretação Sociológica, in *História Geral da Civilização Brasileira*, Tomo III, o Brasil Republicano 1.º Vol. , São Paulo, DIFEL, 1985;
- REZENDE, F. Autonomia política e dependência financeira: uma análise das transformações recentes nas relações intergovernamentais e seus reflexos sobre a situação financeira dos estados. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 12, n. 2. Rio de Janeiro, 1982.
- RIKER, W. *The development of American federalism*. Klawer Academic Publishers, Boston, Lancaster, 1987;
- SADECK, Maria Tereza Aina. Concentração Industrial e estrutura partidária: o processo eleitoral no ABC 1966-1982. 1984. Tese de Doutorado. Departamento de Ciência Política. FFLCH/USP;
- SANTOS, Milton. Da política dos estados à política das empresas” in *Cadernos da Escola do Legislativo de Minas Gerais.*, 1997;
- SANTOS, M. O Brasil: território e sociedade no início do século XXI. Rio de Janeiro: Record, 2001;
- SANTOS JUNIOR, J. *Votorantim: história e iconografia de uma cidade*. Itu: Ottoni, 2004;
- SCHIMITT, R. *Partidos Políticos no Brasil*. Jorge Zahar Editor, Rio de Janeiro, 2000;
- SHIKIDA, C. D.. Análise crítica do crescimento do estado através da criação de novos municípios. *Projeto Nemesis* - Dep. de Economia – PUC-Minas, Belo Horizonte, 1999;
- SKIDMORE, T. E. A lenta via brasileira para a democratização: 1974 – 1985, in *Democratizando o Brasil*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988;

- SIQUEIRA, C. *Emancipação Municipal pós-Constituição de 1988: um estudo sobre o processo de criação dos novos municípios paulistas*. Dissertação de Mestrado. IFCH/Unicamp, 2003;
- SILVA, V. M. Os municípios paulistas e o federalismo fiscal brasileiro. São Paulo: IMESP/CEPAM, 1995;
- SOUZA, C. Federalismo e descentralização na constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol 44, n. 3, 2001, pp. 513 a 560.
- SOUZA, M. A. A. Análise da divisão territorial do Estado, in *Revista de Economia Paulista*, nº 1, outubro, 1969, p. 84-91;
- SPANH, P. B. Coordenação, cooperação e controle em sistemas fiscais descentralizados. *CEPAL. Regional Project on Fiscal Decentralization (ECLAD/GTZ)*. Série política Fiscal n. 103, 1998.
- STEPAN, A. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do demos. *Dados*, vol 42. n. 2., 1999.
- THERET, B. O federalismo como principio de regulação do regionalismo. in: *Contexto internacional*, RJ, v. 20, n. 1, janeiro/junho, 1998, pp 107-184.
- TOMIO, F. R. L. *Instituições, Processo Decisório e relações executivo-legislativo nos Estados: Estudo Comparativo sobre o processo de criação de municípios após a Constituição de 1988*. Campinas, Tese de Doutorado, Unicamp, 2002;
- TOCQUEVILLE, A. *A democracia na América*, Belo Horizonte, Ed. Itatiaia, 1971;
- TORRES, J. de O. *A formação do federalismo no Brasil*. Companhia Editora Nacional. São Paulo, 1961.

VOTORANTIM. Votorantim 2000: memórias de uma cidade. Prefeitura Municipal de Votorantim, 2000;

WATTS, R. L. *Comparing federal systems*. McGill-Queen's University Press, Montreal, 2 ed., 1999.

### **Jornais**

O CRUZEIRO DO SUL, Sorocaba, 1959-1964

FOLHA POPULAR, Sorocaba, 1959-1964

DIÁRIO DE SOROCABA, Sorocaba, 1959-1964

A VOZ DO ALTO RIBEIRA, Apiaí, 1989-1991

### **Home pages**

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL Disponível em: [www.pnud.org.br](http://www.pnud.org.br) Acesso em 12/03/2006 (PÁG. 108)

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA-IBGE. Disponível em: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br). Acesso em 12/03/2006

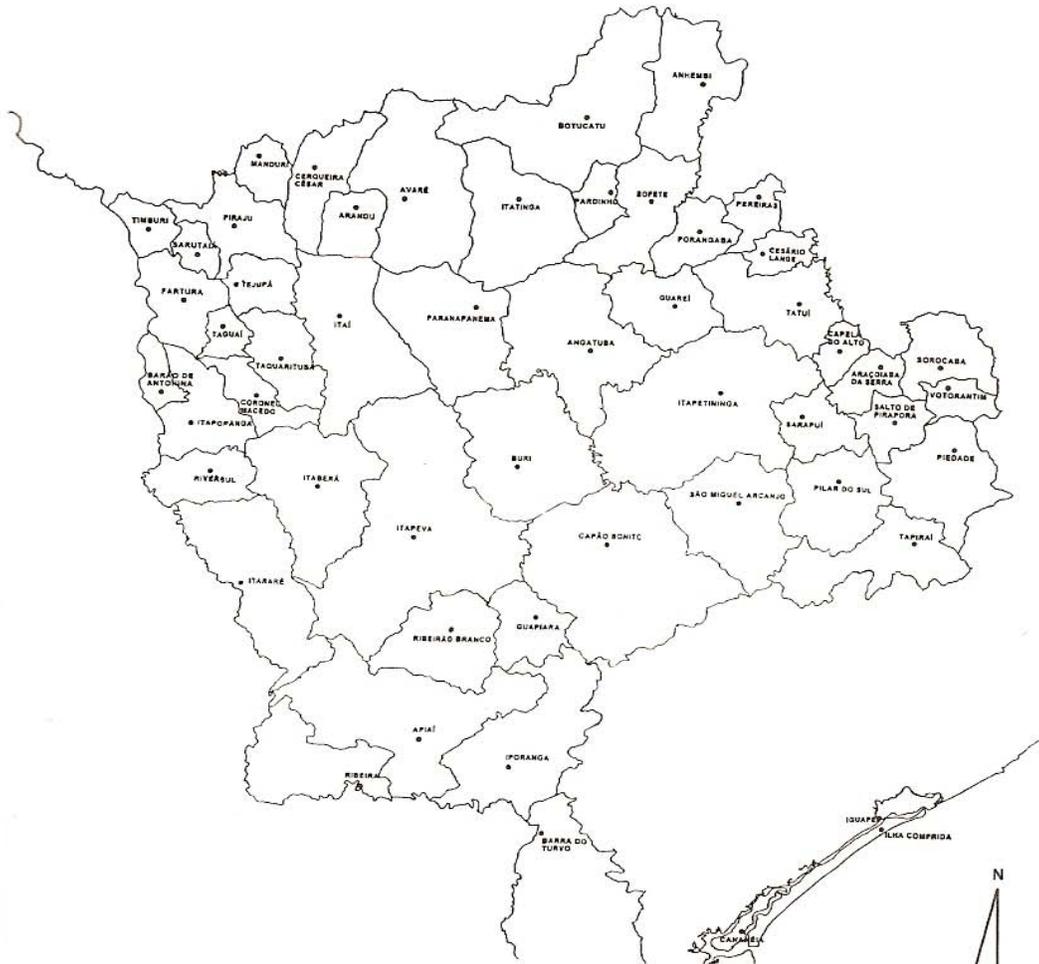
FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS – SEADE. Disponível em [www.seade.sp.gov.br](http://www.seade.sp.gov.br). Acesso em:15/11/2005;

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL – IBAM. Disponível em: [www.ibam.org.br](http://www.ibam.org.br). Acesso em 25/03/2005;

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – FPFL/CEPAM. Disponível em: [www.cepam.sp.gov.br](http://www.cepam.sp.gov.br) . Acesso em 25/03/2006;

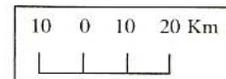


**ANEXO II**  
**DESMEMBRAMENTOS TERRITORIAIS**  
**DO PERÍODO 1946-1964**



**LEGENDA**

- Sede municipal
- Divisa municipal aproximada
- Divisa Estadual



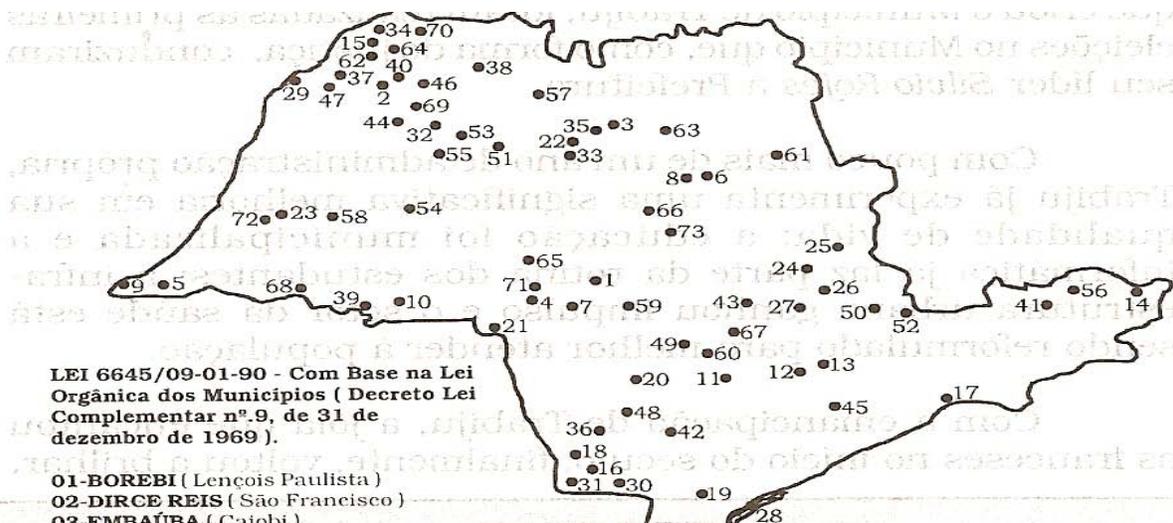
Fontes: Decretos Estaduais n. 233 de 24.12.48, n° 2456 de 30.12.53, n° 5285 de 18.02.59, n. 9205 de 28.12.63 e n° 8092 de 28.02.64

Base Cartográfica: IGC - Divisão Municipal do Est. de São Paulo - escala - 1:1.000.000 - 1998;  
 IGG - Div. Administrativa e judiciária de acordo com o Dec. Lei n° 14.334 de 30.11.44 - escala - 1:200.000 - 1944

Organização e Desenho: Rodolfo E. da Silva Diniz



## ANEXO IV- Emancipações no Estado de São Paulo – 1988-1996



**LEI 6645/09-01-90 - Com Base na Lei Orgânica dos Municípios ( Decreto Lei Complementar nº.9, de 31 de dezembro de 1969 ).**

- 01-BOREBI ( Lencois Paulista )
- 02-DIRCE REIS ( São Francisco )
- 03-EMBAÚBA ( Cajobi )
- 04-ESPÍRITO SANTO DO TURVO ( Sta. Cruz do R. Pardo )
- 05-EUCLIDES DA CUNHA PAULISTA ( Teodoro Sampaio )
- 06-GUATAPARÁ ( Ribeirão Preto )
- 07-IARÁS ( Águas de Santa Bárbara )
- 08-MOTUCA ( Araraquara )
- 09-ROSANA ( Teodoro Sampaio )
- 10-TARUMÁ ( Assis )

**LEI 7664/30-12-91 - Com Base na Lei Complementar nº.651, de 31 de julho de 1990 ( Proj. de Lei Complementar nº.3 do Deputado Edinho Araújo ).**

- 11-ALAMBARI ( Itapetininga )
- 12-ALUMÍNIO ( Mairinque )
- 13-ARAÇARIGUAMA ( São Roque )
- 14-ARAPEÍ ( Bananal )
- 15-ASPÁSIA ( Urânia )
- 16-BARRA DO CHAPÉU ( Apiaí )
- 17-BERTIOGA ( Santos )
- 18-BOM SUCESSO ( Itararé )
- 19-CAJATI ( Jacupiranga )
- 20-CAMPINA DE MONTE ALEGRE ( Angatuba )
- 21-CANITAR ( Chavantes )
- 22-ELISIÁRIO ( Catanduva )
- 23-EMILIANÓPOLIS ( Pres. Bernardes )
- 24-ENGENHEIRO COELHO ( Artur Nogueira )
- 25-ESTIVA GERBI ( Mogi Guaçu )
- 26-HOLAMBRA ( Jaguariúna, A. Nogueira, Cosmópolis )
- 27-HORTOLÂNDIA ( Sumaré )
- 28-ILHA COMPRIDA ( Iguape, Cananéia )
- 29-ILHA SOLTEIRA ( Pereira Barreto )
- 30-ITAOCA ( Apiaí )
- 31-ITAPIRAPUÁ PAULISTA ( Ribeira )
- 32-LOURDES ( Turiúba )
- 33-MARAPOAMA ( Itajobi )
- 34-MESÓPOLIS ( Paranapuã )
- 35-NOVAIS ( Tabapuã )
- 36-NOVA CAMPINA ( Itapeva )
- 37-NOVA CANAÃ ( Três Fronteiras )
- 38-PARISI ( Votuporanga )
- 39-PEDRINHAS PAULISTA ( Cruzália )
- 40-PONTALINDA ( Jales )

- 41-POTIM ( Guaratinguetá )
- 42-RIBEIRÃO GRANDE ( Capão Bonito )
- 43-SALTINHO ( Piracicaba )
- 44-STO. ANTÔNIO DE ARACANGUÁ ( Aracatuba )
- 45-SÃO LOURENÇO DA SERRA ( Itap. da Serra )
- 46-SÃO JOÃO DE IRACEMA ( General Salgado )
- 47-SUZANÓPOLIS ( Pereira Barreto )
- 48-TAQUARIVAI ( Itapeva )
- 49-TORRE DE PEDRA ( Porangaba )
- 50-TUIUTI ( Bragança Paulista )
- 51-UBARANA ( José Bonifácio )
- 52-VARGEM ( Bragança Paulista )
- 53-ZACARIAS ( Planalto )

**LEI 8550/30-12-93 - Com Base na Lei Complementar nº.651.**

- 54-ARCO-ÍRIS ( Tupã )
- 55-BREJO ALEGRE ( Coroados )
- 56-CANAS ( Lorena )
- 57-IPIGUÁ ( São José do Rio Preto )
- 58-PRACINHA ( Lucélia )
- 59-PRATÂNIA ( São Manuel )
- 60-QUADRA ( Tatuí )
- 61-SANTA CRUZ DA ESPERANÇA ( Cajuru )
- 62-SANTA SALETE ( Urânia )
- 63-TAQUARAL ( Pitangueiras )
- 64-VITÓRIA BRASIL ( Jales )

**LEI 9330/27-12-95 - Com Base na Lei Complementar nº.651.**

- 65-FERNÃO ( Gália )
- 66-GAVIÃO PEIXOTO ( Araraquara )
- 67-JUMIRIM ( Tietê )
- 68-NANTES ( Iepê )
- 69-NOVA CASTILHO ( General Salgado )
- 70-OUROESTE ( Guarani D'Oeste )
- 71-PAULISTÂNIA ( Agudos )
- 72-RIBEIRÃO DOS ÍNDIOS ( Santo Anastácio )
- 73-TRABIJU ( Boa Esperança do Sul )

Fonte: Araújo, 1998, p. 192.