

CONDIÇÕES QUE FAVORECEM OU IMPOSSIBILITAM A CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS: UM ESTUDO COMPARADO ENTRE DISTRITOS EMANCIPADOS E NÃO-EMANCIPADOS

CONDITIONS THAT FAVOR OR PRECLUDE THE CREATION OF MUNICIPALITIES: A COMPARATIVE STUDY BETWEEN EMANCIPATED AND NOT EMANCIPATED DISTRICTS

ROMILDA ASSUNÇÃO SOUZA

Universidade Federal da Bahia
lala3019@hotmail.com

RESUMO. A pesquisa buscou compreender as condições que favorecem ou que dificultam e até impedem a criação de novos municípios a partir do exemplo de dois distritos: um que foi emancipado, Apuarema, e outro que não foi emancipado, Stela Dubois, em 1989, ambos do mesmo município matriz – Jaguaquara –, localizado na Região Econômica do Sudoeste do Estado da Bahia. A pesquisa foi baseada em análise comparativa entre os distritos considerando a leitura da bibliografia pertinente ao tema, entrevistas não estruturadas, questionários, reportagens de jornais, estatísticas municipais e os requisitos exigidos pela legislação pertinente para a criação de novos municípios. Para além dos requisitos legais exigidos, procurou-se entender as condicionantes políticas que paralelamente às questões formais definem as regras do jogo em um processo emancipacionista, uma vez que o espaço da política é condicionado pelo jogo de interesses entre deputados estaduais, o governador do estado e as lideranças locais que influenciam as decisões a favor e contra as emancipações municipais, tudo isso em ambiente político democrático e com tendência à descentralização política do Estado federado. A escolha destes distritos para a realização da pesquisa foi motivada pelo fato da ocorrência de manifestações públicas organizadas pela comissão local de emancipação. Da pesquisa observou-se que o distrito Stela Dubois pode não ter sido emancipado por fortes disputas internas entre os agentes interessados na emancipação, bem como pela inclusão de distritos sem emenda ou projetos de emancipação, ao bel prazer dos deputados interessados em incluir qualquer distrito no bojo das emancipações. Além disso, a linha dura adotada pelo governador do estado na época inviabilizou as emancipações, inclusive, de distritos emancipáveis. Já no caso do distrito de Apuarema, emancipado no processo imediatamente anterior, além da força dos deputados, na época, que o favoreceu, houve também a flexibilidade do governador, o qual era favorável.

PALAVRAS-CHAVE. EMANCIPAÇÃO MUNICIPAL, FEDERALISMO, POLÍTICA.

ABSTRACT. The research sought to understand the conditions that favor or hinder and even preclude the creation of new municipalities starting from the example of two districts: one that was emancipated, Apuarema, and the other that wasn't emancipated, Stela Dubois, in 1989, both from the same matrix municipality – Jaguaquara –, located in the Economic Region of Southwest of the State of Bahia. The research has been based in comparative analysis between the districts, considering the bibliographic lecture pertinent to the theme, not structured interviews, questionnaires, newspaper reports, municipal statistics and the requirements required by the pertinent legislation to the new municipalities' creation. Beyond the legal requirements required, was sought understand the political determinants which in parallel to the formal questions defines the rules of the game in a emancipationist process, at the time that the space of politics is conditioned by the interests between state deputies, the governor of the state and the local leaderships which influence the decisions favorably or against the municipal emancipations, all this in a political democratic environment and with the tendency to political decentralization from the federated State. The choice of those districts to the realization of the research was motivated by the fact of the occurrence of public manifestations organized by the local committee of emancipation. From the research has been observed that the district Stela Dubois may not have been emancipated by strong internal disputes between the interested agents in the emancipation, as well as by the inclusion of districts without amendment or projects of emancipation, to the whims of the interested deputies to include any district in the conjunct of the emancipations. Besides that, the hard line adopted by the governor of the state at the time become unfeasible the emancipations, including, the districts capable to emancipation. In the case of the district of Apuarema, emancipated in the immediately previous process, besides of the deputies' strength, at the moment, which favored, there was also the flexibility of the governor, who was favorable.

KEYWORDS. MUNICIPAL EMANCIPATION, FEDERALISM, POLITICS.

INTRODUÇÃO

No Brasil, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, o município passou a fazer parte da federação como ente governamental com autonomia política e financeira. Esta prerrogativa prevista no texto constitucional elevou os municípios à condição de protagonista e beneficiário no processo de descentralização política e administrativa nacional. Nessa conjuntura foi transferida aos municípios maior capacidade de decisões, competências e obrigações que lhe são próprias como, elaboração de suas próprias leis, arrecadação dos tributos pertinentes, proteção do patrimônio histórico-cultural, participação em fundo de financiamento, bem como criação, organização e supressão de seus distritos.

Além dessas mudanças históricas para os municípios, previstas nesta Carta Constitucional ficam estabelecidas mudanças deliberativas sobre a criação, incorporação, a fusão e desmembramento de municípios (Art.18, § 4º). As mudanças foram no sentido de transferir essa competência política da instância federal para a instância estadual o que culminou na criação de 1.327 municípios no Brasil em 1989. No mesmo período, na Bahia, foram criados 49 municípios, 5 deles localizados na Região Sudoeste do Estado da Bahia. Essa corrida emancipacionista perdurou até publicação da Emenda Constitucional nº 15 de 1996 pelo Congresso Nacional, que proibiu as deliberações estaduais sobre as emancipações de seus distritos, até aprovação de nova lei.

Diante disso, faz-se necessário se compreender as condições que favorecem ou que dificultam a criação de novos municípios a partir do exemplo de dois distritos: um que foi emancipado em 1989, Apuarema, e outro que não foi emancipado, Stela Dubois, ambos do mesmo município matriz, localizado na Região Econômica do Sudoeste do estado da Bahia. Para tanto, buscou-se fazer uma análise comparativa entre os requisitos exigidos pela legislação federal vigente à época para a emancipação de distritos, com base nas disputas políticas subjacentes e nas condições legais que estes distritos apresentavam quando pleitearam a emancipação.

ELEMENTOS PARA A COMPREENSÃO DO FEDERALISMO E DA DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICA DO ESTADO NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

Acredita-se que houve, com efeito, uma boa intenção de descentralização política do Estado brasileiro no processo de elaboração da Constituição Federal de 1988, atribuindo aos municípios a condição de ente federado. Certamente era de se esperar que após 25 anos (entre 1964 e 1985) de centralização e de tensão política, que o legislador constituinte, em boa parte imbuído de interesse progressista, tentasse, dentro do possível, estabelecer no texto constitucional condições radicalmente contrárias à experiência política e administrativa implantada à força pelos governos militares.

Assim, como resultado da influência direta dos governadores sobre suas bancadas em defesa dos interesses estaduais, principalmente maior participação nas rendas nacionais, e o mesmo para os prefeitos e as associações de prefeituras, foi conferido também aos municípios o *status* de ente federado.

A consolidação dos acordos entre os interesses divergentes durante o processo constituinte quanto à autonomia municipal implicaria a substituição de relações verticais, determinadas pela União Federal, no período republicano, desde a República Velha (FONSECA, 2006), por relações

quase horizontais que atingiria os entes subnacionais, garantidas textualmente pelos recursos financeiros baseados nas respectivas capacidades de tributação e pelas competências atribuídas a cada um dos entes federados. Entretanto, certas diretrizes normativas muito avançadas, como a idéia republicana de autonomia do poder local, desde que foi criada em 1988, vem passando por percalços, revelados pela força da realidade política nacional brasileira secularizada na tradição oligárquica e centralizadora, conduzida pela elite nacional arcaica, mas ainda com fôlego, que por força de inércia tem erigido obstáculos ao desenvolvimento esperado da vida municipal compartilhada na unidade federada.

Em meio à desconfiança quanto aos possíveis resultados da descentralização política do Estado federado é mantida, de um lado, a persistente centralização política na escala federal baseada na capacidade arrecadadora (BRITO, 2013), em que pese sua dissimulação, e do outro lado, o predomínio de uma prática extremamente nociva à democracia e a qualquer pretensão de superação do *status quo*, a imposição da vontade pessoal dos “chefes políticos” regionais e locais manifesta no “municipalismo autárquico” (ABRUCIO, 2006) confirmando sua intenção personalista e desconsiderando a unidade federativa e as demandas dos cidadãos.

A descentralização política e o compartilhamento de recursos e competências tornam-se quase inconciliáveis quando o contexto político interestadual do poder não está desenvolvido o suficiente para enfrentar com segurança os problemas que envolvem princípios subjacentes à tradição oligárquica e à tradição republicana.

A Constituição Federal de 1988 foi concebida com ambição ampla no que concerne aos objetivos e duração temporal mais perene, o seu “Art. 24” define que “Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:”. Neste caso, a União federal assume por escolha própria, baseada na antiga tradição centralizadora, quase todas as competências com uma racionalidade de Estado unitário, deixando as sobras, inclusive econômicas para os demais entes federados subnacionais.

Isso implica precariedade da coordenação da vida nacional e ampliação da competição desigual (inclusive porque a capacidade de arrecadação não é a mesma entre os estados membros e nem entre estes e a União, menos ainda entre os municípios) entre as instâncias de Governo federadas, e implica também privilégios da União dirigidos para certas unidades da federação ou municípios, segundo certas conveniências, com prejuízo para todos, sobretudo no que se refere à ampliação das desigualdades socioeconômicas e espaciais regionais.

Assim, o federalismo brasileiro, com um viés de centralização política velada, mesmo sob um regime democrático consolidado, está envolto por uma forte assimetria, deveras prejudicial aos entes subnacionais, especialmente em relação aos municípios que possuem capacidade arrecadadora menor e menos eficiente, o que certamente implica sérios percalços à possibilidade de desenvolvimento socioespacial.

PRINCIPAIS MOTIVAÇÕES PARA A EMANCIPAÇÃO DE DISTRITOS MUNICIPAIS

Em termos gerais, parte-se do pressuposto que os principais motivos que induzem a mobilização política dos distintos agentes sociais que se interessam pela emancipação dos distritos municipais estão vinculados a múltiplas causas surgidas simultaneamente. Contudo, os fatores

até então identificados, e que juntos contribuem para a busca da autonomia política das áreas emancipáveis vinculam-se aos de ordem política, administrativa, econômica dinâmica, e econômica por estagnação, conforme identificaram Bremaeker (1993), Noronha (1997), Cigolini (1999), Almeida, K., (2013) e Brito (2013).

As motivações políticas perpassam todos os processos de emancipação política dos distritos municipais considerando o prestígio político e social do cargo de prefeito ou de vereador, algo sempre bem visto para as lideranças políticas locais. Outra fonte de motivação política para a criação de municípios é a existência de rivalidades entre as lideranças políticas locais, os quais, segundo suas articulações e força política buscam solucionar suas demandas por meio de deputados estaduais, que possam assumir a posição de patrono das lideranças políticas locais e, com isso, assumir a defesa da emancipação dos distritos. Na contabilidade do parlamentar tal empreitada poderá reverter-se em reconhecimento político de seu esforço e, portanto, ser lembrado pela população que foi ajudada no momento das eleições, confirmando a sua futura base eleitoral.

As causas de ordem administrativa permitem elaborar um forte apelo social por parte das lideranças interessadas na emancipação de distritos municipais, pois há na verdade uma imbricação de difícil superação entre o descaso das administrações dos municípios de origem, que realizam a maior parte dos investimentos na sede municipal, desprezando os demais distritos, sobretudo em municípios de grande extensão superficial. Isto implica a instalação de infraestrutura física básica custosa: estradas e sua manutenção periódica, água tratada e esgotamento sanitário, escolas e postos de saúde e demais unidades administrativas para atender as demandas dos cidadãos na sede e nos demais distritos próximos e distantes.

Como os recursos financeiros à disposição dos municípios são escassos, as prefeituras tendem a negligenciar o atendimento das necessidades da população em distritos distantes, inclusive pela perspectiva de se “perder” os investimentos realizados nessas áreas do município, em decorrência da uma possível emancipação dos distritos.

Quantos às motivações econômicas elas podem ser por dinâmica ou por estagnação. As razões econômicas dinâmicas são condicionantes fortes para se iniciar um processo de emancipação municipal. A possibilidade de contar com receitas consistentes e previsíveis de longa duração, provenientes de impostos derivados de indústrias, um comércio numeroso e importante, jazidas minerais de alto valor econômico etc., nos limites de distritos municipais, principalmente os distantes da sede municipal, motiva algumas lideranças políticas locais a tentar ocupar diretamente a função de prefeito, para pôr em prática seus projetos pessoais e públicos, ao propor a emancipação política. Contudo, isso demanda negociações e apoios políticos externos, no âmbito da esfera política estadual, inclusive por força de lei.

Há ainda razões que, por seu caráter negativo, também concorrem de maneira significativa para que ocorram emancipações municipais. Essas emancipações resultam da estagnação econômica do município e, por consequência, os distritos distantes da sede municipal não são assistidos, permitindo uma situação de marginalização dos distritos que buscam reverter essa condição por meio da emancipação municipal. O processo de emancipação se desenvolve tal qual os apresentados anteriormente, porém o novo município fica inteiramente na dependência das transferências intergovernamentais, principalmente do FPM, já que a circulação da riqueza é elementar e as

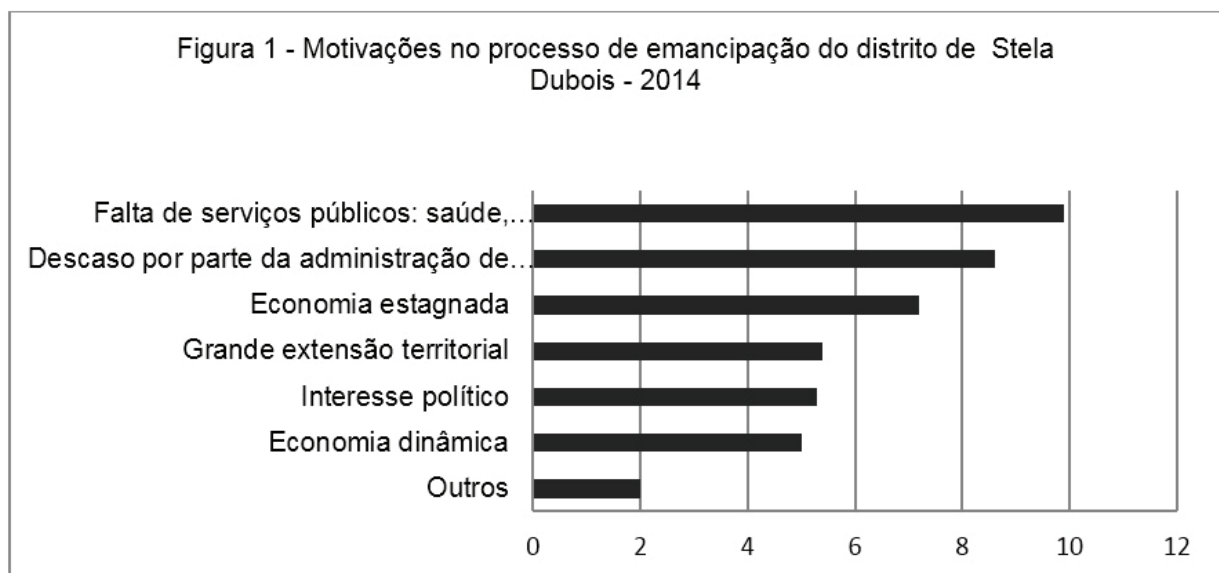
transferências estaduais são tão menos importantes quanto menores forem as possibilidades de geração e de circulação da riqueza localmente.

ELEMENTOS QUE IMPOSSIBILITARAM A EMANCIPAÇÃO DO DISTRITO STELA DUBOIS EM 1989

O município de Jaguaquara está localizado na Região Econômica do Sudoeste da Bahia e sua base econômica está voltada para a agricultura comercial de hortifrutigranjeiros praticada no distrito sede. No recenseamento de 1991, já sem o distrito de Apuarema a população do município era de 39.241 habitantes. Até 1989 o município era formado pelo distrito sede, pelos distritos Ipiúna e Apuarema e pelo povoado denominado Entroncamento de Jaguaquara, atual distrito Stela Dubois. O distrito de Apuarema e o povoado de Entroncamento de Jaguaquara pleiteavam a emancipação política junto a Assembleia Legislativa do Estado da Bahia em 1989. Todavia, apenas o distrito de Apuarema foi emancipado, enquanto o povoado de Entroncamento de Jaguaquara continuou no rol das áreas emancipáveis na Bahia.

O que se chama de estoques de áreas emancipáveis corresponde às grandes extensões de terras municipais onde vive uma parte relativamente numerosa da população municipal, normalmente nas jurisdições de distritos municipais muito distantes das sedes dos municípios (as cidades), mas que não recebem atenção adequada da administração municipal. A mobilização em torno da emancipação do Entroncamento de Jaguaquara foi iniciada em 1989 com a elaboração do projeto de emancipação por lideranças políticas locais como vereadores e ex - vereadores.

As motivações para o pedido de emancipação tiveram causas múltiplas, com destaque para as questões políticas administrativas e econômicas (Figura 1)



Fonte: Organizado por Romilda Souza, com base em na pesquisa de campo, 2014.

Diante das motivações e da articulação do grupo político local com os deputados estaduais como Gerbaldo Avena (PMDB) e Coriolano Sales (PSB) o distrito Stela Dubois entrou no Ato das Disposições Transitórias da Constituição de 1989, juntamente com outros 56 distritos para a realização de consulta plebiscitária, contudo o plebiscito não aconteceu, em razão de um movimento antiautonomista deflagrado pelo novo governador do estado da Bahia que tomou posse em 1990. Assim, relata o deputado Coriolano Sales:

Stela Dubois entrou em fase diferente de Apuarema, entrou na época da Constituinte Estadual, foi nessa época da constituinte estadual que incluímos na Constituição 56 localidades e logo após uma série de acréscimos legislativos para realização de consulta plebiscitária e então, Stela Dubois que tinha todas as condições em se transformar em município, porque tinha população na sua área distrital, tinha comércio relevante, população relevante, número de residências suficiente, tinha todas as condições para desmembrar-se de Jaguaquara e transformar-se num município por ser uma localidade crescente, mas ficou para trás, por que houve uma decisão política do grupo liderado pelo governador Antonio Carlos Magalhães que impediu a criação desses municípios (Entrevista concedida a Romilda Souza 08/07/2004).

Para Tomio (2002) a possibilidade de emancipação das “áreas emancipáveis” depende quase que exclusivamente da interação política entre o executivo e legislativo estadual. Assim, o autor argumenta:

A institucionalização/alteração da regulamentação e o sentido desta (facilitar/difícultar as emancipações) dependerão da interação entre executivo e legislativo estadual e do tamanho/consistência da coalizão de governo existente no legislativo estadual (constituída pelos resultados eleitorais ou por alianças políticas posteriores): (a) quando for minoritária, a lei promulgada tenderia a facilitar as emancipações (comparada ao *status quo*); (b) quando for majoritária, com apoio vigoroso, o sentido da lei dependeria do interesse do executivo em facilitar/difícultar as emancipações; (c) quando for majoritária, com apoio frágil, o sentido da lei dependeria de barganhas pontuais entre o executivo e o legislativo (TOMIO, 2002, p. 11).

Assim, para o autor, quanto mais favorável for à posição estadual sobre as emancipações e quanto maior o estoque de “áreas emancipáveis”, maior a possibilidade de ocorrência de emancipações na unidade da federação.

Conforme Magdaleno (2013), a territorialidade da representação política está diretamente relacionada ao conjunto de práticas desenvolvidas pelos representantes políticos institucionalizados no sentido de construir um território onde o efeito do poder político é notado, identificável. Desse modo, a territorialidade política é exercida dentre outras formas, por meio do discurso e por meio da apresentação de proposições, que, ao se transformar em leis pode atingir e abarcar toda a sociedade ou apenas determinadas porções do espaço. Nesse sentido é possível assegurar que é pelo território que se desenvolve a relação simbólica entre lei, política e espaço.

De acordo com a matéria do jornal A Tarde de 08 de setembro de 1989, existia na Assembleia Legislativa do estado da Bahia uma lista com 56 distritos com projetos para ser emancipados, o que exigiu dos negociadores das emancipações algumas articulações políticas que garantissem a aprovação desses projetos. Desta maneira foram incluídos à lista já existente, mais 27 distritos.

Contudo, a matéria destaca: “27 distritos que pleiteiam emancipação política poderão engordar a lista das localidades que serão plebiscitadas. Esta foi a fórmula encontrada pelos negociadores das emancipações para viabilizar apoio necessário à aprovação em bloco desses projetos de emancipação”.

A inclusão desses 27 distritos, sem o respectivo projeto de emancipação e sem atender os requisitos mínimos exigidos pela legislação, pode ter sido um dos fatores que influenciaram negativamente para que esses distritos não tenham sido contemplados com o plebiscito e tenham sido indeferidos, inclusive o distrito Stela Dubois, que de acordo com os dados, da comissão local de emancipação era um dos que apresentava o maior número de habitantes, 8.950 habitantes.

Na ocasião existiam grupos políticos divergentes lutando pela mesma causa, a emancipação, e cada um se articulava no sentido de angariar para si esse mérito e conseguir o prestígio político necessário a sua perpetuação no cenário político local. Diante disso, Mesquita (1990, p.177) argumenta que “[...] quando na consciência territorial da população ou de alguns segmentos desta predominam um, ou mais de um dos três critérios — posse, poder e autonomia meramente administrativa —, a emancipação possibilita um uso político do território.” Nesse sentido, e de acordo com um morador entrevistado do distrito, em 1989, dois grupos políticos do distrito Stela Dubois se dirigiram à ALBA com o propósito de requerer agilidade ao processo de emancipação, ao chegarem na ALBA, não houve consenso entre as lideranças e o conflito político se estabeleceu.

O início de um processo de emancipação tem como protagonistas lideranças políticas locais e que, segundo Tomio (2002), possuem a prerrogativa de deflagrar o processo diante dos interesses em jogo, como ampliação da oferta de recursos fiscais e atribuição de autonomia política ao novo município.

Lideranças locais relatam o conflito entre representantes políticos locais do (PMDB/ PT) e um vereador do (PFL). Segundo os representantes do PMDB/PT, foram eles que, juntamente com a população, iniciaram e desencadearam o processo de emancipação do distrito. No entanto, outro político do distrito (PFL) divulgava a sua participação articuladora e mentora em torno do projeto emancipacionista, o que gerou descontentamento e aflorou os ânimos dos políticos que de fato estavam à frente do processo de emancipação do distrito.

Sendo a sociedade formada por grupos que possuem interesses distintos a política surge com objetivo de intermediar esses conflitos sociais, mas seria romântico compreender o espaço da política sem conflito, já que a sociedade é formada por interesses conflitantes, dialéticos e divergentes. Para Arendt (2009) A política surge no e entre os homens no intraespaço se estabelece como relação. A autora ainda assegura que “A política organiza de antemão, as diversidades absolutas de acordo com uma igualdade relativa e em contrapartida as diferenças relativas” (HARENDT, 2009, p. 24). Assim, também devem se complexificar os interesses políticos entre os agentes sociais em âmbito nacional ou local.

A criação de um novo estado, a criação de leis institucionais que se contrapõem aos interesses de alguns grupos, a criação de um município, a disputa política partidária, representam campos de conflito. Mas que é inerente a política faz parte do campo da política e se este campo político é social, deve ser associado ao espaço geográfico. O conflito político no distrito Stela Dubois se associou ao poder, a posição política de determinados partidos com relação ao mérito da emancipação. Para Arendt (2009) o poder político se materializa no espaço político, se constitui na polis, no lugar do

encontro, dos conflitos, dos acordos e das normas.

Além do conflito político local mencionado acima, documentos revelam que o plebiscito que foi publicado no diário oficial de 1990 não foi realizado, especialmente, por falta de recursos financeiros que deveriam cobrir os gastos nas localidades que iriam ser plebiscitadas. Assim, foi possível constatar o seguinte noticiário no jornal A Tarde do dia 30 de maio de 1991.

Para criar novos municípios, a Assembleia Legislativa necessita da atuação do Tribunal Regional Eleitoral, a quem cabe a realização dos plebiscitos que aferirão o desejo das comunidades envolvidas em terem ou não as suas localidades emancipadas politicamente. Esses plebiscitos demandam recursos, daí porque o TRE para marcá-los depende antes que a Assembleia esteja de acordo com o orçamento previamente elaborado e, mais do que isso, deposite no BANE, à disposição do tribunal, os cruzeiros necessários a aplicação da consulta (A TARDE de 30 de maio de 1991).

As negociações se intensificaram e tiveram continuidade diante da exigência da ALBA em relação ao TRE que se responsabilizou em apressar o levantamento dos números de eleitores e de seções eleitorais existentes nos distritos que seriam emancipados, para, a partir daí, orçar os custos das consultas plebiscitárias que seriam realizadas nos 56 distritos que constavam nas Disposições Transitórias da Constituição Estadual. Porém, na ocasião o Presidente da Assembleia assegurou que as comunidades dos distritos interessadas em se emancipar manifestaram o propósito de bancarem os custos dos plebiscitos. Com essa prerrogativa, tanto a ALBA quanto o TRE se prepararam para realização do plebiscito que seria realizado nas comunidades.

Diante da prerrogativa de que as lideranças das localidades arrecadariam os recursos destinados a pagar os gastos dos plebiscitos, houve uma corrida em torno da arrecadação desses recursos nas localidades, já que o estado não iria arcar com as despesas dos plebiscitos. Apesar do esforço dos deputados e das lideranças das comunidades em tentar providenciar o dinheiro, o então governador Antônio Carlos Magalhães promete vetar os projetos emancipacionistas, principalmente os que foram inclusos sem os requisitos mínimos exigidos pela Constituição para que fossem emancipados. Assim, em matéria, o jornal A Tarde publica: “O governador Antônio Carlos Magalhães vai vetar todos os projetos de criação de novos municípios na Bahia”. No sentido de conter os deputados e a possibilidade do plebiscito ser realizado, o então governador da Bahia começou a agir negando a liberação de recursos para custear os plebiscitos. E, além disso, impediu que os recursos que foram arrecadados nos distritos fossem utilizados.

As tensões ficaram ainda mais acirradas entre executivo estadual e legislativo estadual, diante das declarações do governador que não apoiava as emancipações e que se colocou a todo o momento contrário a aprovação dos projetos que estavam em vias de emancipação. Além das declarações contrárias, setores do governo foram orientados a tomar conhecimento através do Ministério Público de onde veio o dinheiro arrecadado nos distritos e se esse dinheiro foi arrecadado com alguma irregularidade.

Diante do embate político em torno do recurso arrecadado nas localidades e do esforço do governador em cooptar a bancada política no sentido de fazer com que os deputados se posicionassem contra as emancipações dos 108 distritos, cabe fazer uma discussão baseada no fato de que num processo de emancipação política é necessário o entendimento de como funciona as “regras do

jogo”. Assim, diante das evidências e do conflito político o TRE se recusou a receber o recurso por considerar a arrecadação feita nos distritos ilegal.

A estratégia adotada pelo governador para barrar os processos de emancipação estava diretamente relacionada aos seus interesses políticos e partidários. Assim, relata um entrevistado e representante político do distrito Stela Dubois.

Na verdade em 1989, quando iniciou o movimento de emancipação nós éramos de partidos de esquerda, na época era Gerbaldo Avena (PMDB- centro) e um grupo de deputados do PDT, PSB, PT. Mas na época do plebiscito já a partir de 1990 o governador era de direita, Antônio Carlos Magalhães, como o movimento nasceu e tinha o apoio dos deputados de esquerda, o então governador alegou que o estado não tinha como arcar com os custos dos plebiscitos e era totalmente contra as emancipações. Então os deputados se articularam para arrecadar os recursos que seriam utilizados para custear os plebiscitos, porém, o dinheiro não foi aceito, porque segundo eles, não haveria possibilidade de contabilizar o dinheiro e prestar conta de sua fonte. O principal motivo da não emancipação dos 56 distritos, que estavam em vias de emancipação naquela época, foi esse, estratégia do grupo de Antônio Carlos Magalhães (Entrevista cedida a Romilda Souza em 10/07/2014).

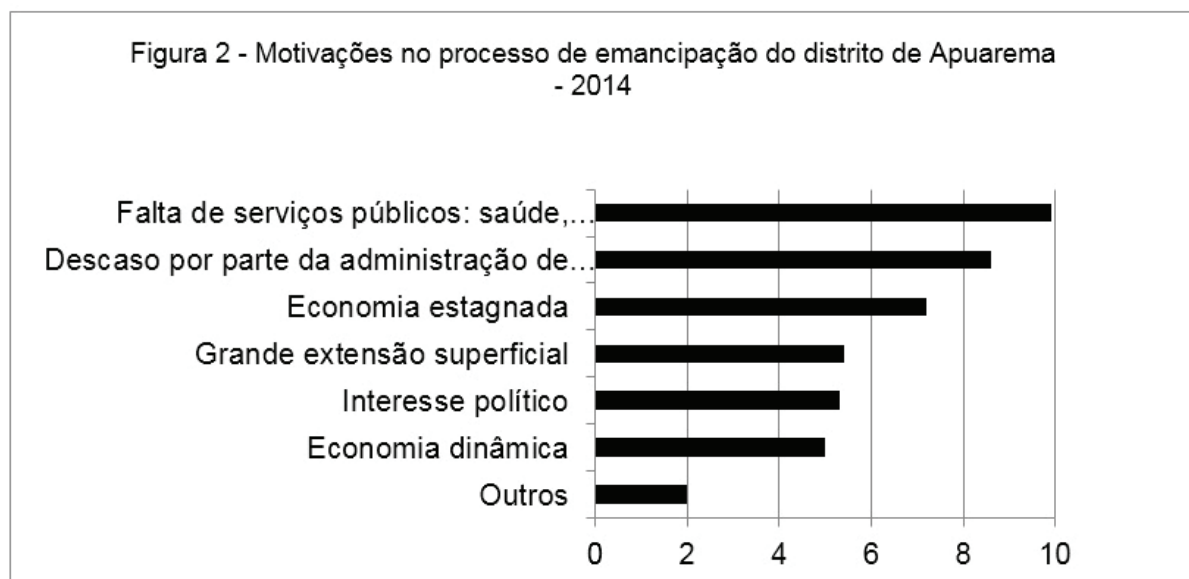
Diante das evidências fica constatado que a emancipação do distrito Stela Dubois foi indeferida em função da inclusão de distritos nos processos de emancipações sem os requisitos mínimos, da disputa política entre representantes de partidos políticos e lideranças locais, e da instauração de uma crise entre o novo governo estadual contrário as emancipações e a assembleia legislativa favorável às emancipações.

ELEMENTOS QUE POSSIBILITARAM A EMANCIPAÇÃO DO DISTRITO DE APUAREMA EM 1989

Um processo político emancipacionista é sempre motivado por algumas questões que tanto pode ser econômicas como também políticas no caso do município de Apuarema ficou explícito que a falta de assistência por parte da administração local, a falta de dinamismo econômico, bem como, a ausência de serviços públicos como saúde, educação, infraestrutura, saneamento básico, segurança e assistência social à população foram os principais motivos que levaram os moradores de Apuarema a requerer a emancipação política daquele distrito em 1989 (Figura 2).

Como já foi abordado no texto, para que um distrito se emancipe de seu município de origem deve ser necessário que as regras e leis estabelecidas na Constituição Federal, bem como, na lei Complementar do estado sejam cumpridas. Assim, argumenta o deputado Criolano Sales:

A emancipação é um processo que é definido na Constituição Federal, na Constituição do estado e em leis complementares, tanto da União quanto dos estados-membros, é através destas definições legais de requisitos de condições que a emancipação é definida. A proposta inicial que vem do interior de cada distrito ou povoado que pretende emancipar-se e é levado a Assembleia Legislativa do Estado, lá, são examinados os requisitos preliminares e em função disso se estiver de acordo com a lei, há uma submissão inicial a Comissão de Emancipação e de Justiça, no caso da Assembleia Legislativa do Bahia era assim, posteriormente seria realizado o plebiscito e após isto voltava a ALBA para definir a criação ou não do município através de uma lei que seria sancionada pelo governador do estado. Este é o procedimento, vias de regra não mudou até hoje (Entrevista cedida a Romilda Souza 08/07/2014).



FONTE: Organizado por Romilda Souza, com base em na pesquisa de campo, 2014.

Os requisitos constitucionais são importantes (Quadro 1) mas não determinam as regras do jogo, as regras do jogo político muitas vezes são influenciadas pela capacidade de intermediação e de estratégia que um grupo político possui para mediar os conflitos de acordo com seus interesses. (Castro, 2005, p. 92) explica que “[...] as relações da sociedade com o espaço e com a política supõem problemáticas claras [...]”. E a partir dessa assertiva é possível compreender o dilema da precisão frente à agenda ampla de debate da dimensão espacial dos fatos políticos.

QUADRO 1 - Comparação entre distrito e povoado até 1989

CONDICIONANTES PARA A EMANCIPAÇÃO MUNICIPAL	CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1967 - LEI COMPLEMENTAR FEDERAL DE 1969*	DISTRITO / POVOADO	
		APUAREMA	STELA DUBOIS
População	10 mil habitantes	7.649 habitantes	8.950 habitantes
Arrecadação	Não informada	Não informada	Não informada
Número de eleitores	10%= 1.000	2.800 eleitores	4.300 eleitores
População existente no centro urbano	Centro urbano com no mínimo 200 casas	3.690 habitantes	5.000 habitantes
Atividade e viabilidade econômica	Levantamento das condições socioeconômicas da área	Constatação dos requisitos mínimos pela CDT da ALBA	Constatação dos requisitos mínimos pela CDT da ALBA

Elaborado por R. Souza, Com base na Comissão Local de Emancipação.

Nota: *Foram utilizados os requisitos estabelecidos na Lei Complementar de 1969, pois, na época que os projetos emancipatórios foram elaborados a Lei Complementar da Bahia, N° 001 de 1989 ainda não tinha sido aprovada.

Assim sendo, e com base nos dados de campo, apesar da movimentação local contrária a emancipação, o distrito foi emancipado, justamente porque existia no Legislativo Estadual um grupo político forte que favoreceu a emancipação dos distritos em vias de serem desmembrados de seus municípios de origem naquela época, inclusive o município de Apuarema, como bem relata o deputado Coriolano Sales:

Eu fui presidente da Assembleia Legislativa da Bahia, lutei muito para realização daqueles plebiscitos de 1989, tive que entrar com um mandado de segurança perante o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e só consegui fazer a realização dos plebiscitos porque houve uma discussão do Tribunal Superior Eleitoral. Pelo Tribunal Regional Eleitoral da Bahia não teria sido realizado o conjunto de plebiscitos para transformar aquelas localidades em municípios. Não fosse aquele mandado de segurança emprestado por mim enquanto presidente da ALBA em 1989, esses plebiscitos não seriam realizados e essas localidades transformadas em municípios ainda seria distritos até hoje. Apuarema entra neste contexto, eu fui relator de Apuarema, fui a Apuarema pessoalmente para poder conhecer, senti que era uma comunidade crescente, tinha todas as condições de se realizar o plebiscito, senti que economicamente tinha todas as condições de se realizar o plebiscito para a comunidade dizer se gostaria que emancipasse ou não. Ai, sugeri à Assembleia na época, como relator que fosse aprovado o município de Apuarema (Entrevista cedida e Romilda Souza em 08/07/2014).

As estratégias mencionadas acima e que contribuíram para a divisão territorial que deu origem ao novo município, Apuarema, foram estratégias políticas ligadas ao território, estas estratégias dos atores sociais em muitos casos são conflituosas e ligadas a grupos que possuem interesses diferentes. Até por que, assim como Castro (2005), pode se dizer que “[...] o espaço da política é sempre conflituoso, só pode ser compreendido no contexto histórico das questões e das disputas de interesses pelos agentes dos conflitos.” (CASTRO, 2005, p. 67). Assim sendo, a emancipação foi possível porque houve a conjugação de alguns fatores, como a flexibilidade do governador do estado na época e a atuação forte do legislativo estadual a ponto de recorrer ao Tribunal Superior Eleitoral para garantir a realização dos plebiscitos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Acredita-se que o distrito Stela Dubois pode não ter sido emancipado por falta de unidade na representação política, bem como pela inclusão de distritos sem emenda ou projetos de emancipação, ao bel prazer dos deputados interessados em incluir qualquer distrito no bojo das emancipações. Além disso, a linha dura adotada pelo governador do estado na época inviabilizou as emancipações, inclusive, de distritos emancipáveis. Já no caso do distrito de Apuarema, emancipado no processo anterior, além da força dos deputados, na época, que o favoreceu, houve também a flexibilidade do governo Nilo Coelho (PSDB), o qual era favorável. A atuação da rede política diante das disputas de interesses e da efetivação da sua supremacia, também são variáveis importantes para avaliar as “regras do jogo” em um processo emancipacionista, que nem sempre é levado em conta o estoque de localidades emancipáveis, o que está em jogo, porém, muitas vezes é a representatividade de determinados grupos políticos que se favorecem as emancipações, influenciam para que elas ocorram, caso não sejam favoráveis, representam uma barreira na realização de plebiscitos e na divisão de municípios.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: FLEURY, S. (Org.) *Democracia descentralização e desenvolvimento: Brasil & Espanha*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. P.77-125
- ALMEIDA, K. Rocha. *Emancipações municipais e transformações socioespaciais: os casos de Bom Jesus da Serra e Caetanos*. 2013. 235.f Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Geografia)-Instituto de Geociências, UFBA, Salvador, 2013
- ARENDRT, Hannah. *O que é política?* 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui-cao.htm>. Acesso em: 2 jul. 2014.
- BRITO, Cristovão. A criação de municípios no Brasil é bom ou ruim? A autonomia política municipal pós-1960. In: FONSECA, Antonio Ângelo Martins da et al (Orgs.). *Estado território e a dinâmica das fronteiras: reflexões e novos desafios*. Salvador: JM, 2013. p. 231-260.
- BREMAERKER, Françoes E.J. Os novos municípios surgimentos problemas e soluções. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, v. 40, n 206, jan/mar., p 88-99,1993.
- CASTRO, Iná Elias de. *Geografia e Política: Território de ações e instituições*. Rio de Janeiro: Bertand Brasil, 2005. 300p.
- CIGOLINI, Adilar Antônio. *A fragmentação do território em unidades político-administrativas: análise da criação de municípios no estado do Paraná*. 106f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Geografia) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, UFSC, Florianópolis, 1999.
- DEPUTADOS QUEREM CRIAÇÃO DE 56 NOVOS MUNICIPIOS. *A Tarde*. Salvador, 8 de set. de 1989.
- DINHEIRO DO PLEBSCITO PODE SER DEVOLVIDO AOS DISTRITOS. *A Tarde*. Salvador, 27 de ago. 1991.
- EMANCIPACIONISTAS DEBATEM NA ALBA DECLARAÇÕES DO GOVERNADOR. *A Tarde*. Salvador, Out. 1991
- ESTADO NÃO REPASSARÁ DINHEIRO DO PLEBISCITO. *A Tarde*. Salvador, 31 jan. 1992.
- FONSECA, Antônio Ângelo. *Instituição e desenvolvimento territorial: o desempenho municipal após a descentralização*. Feira de Santana: UEFS, 2006.
- MAGDALENO, Fabiano Soares. Lei e território em democracias político- representativas. In: CASTRO, Iná Elias de et al (Orgs.). *Espaços da democracia: para agenda da geografia política contemporânea*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.
- MESQUITA, Zilá. Movimentos emancipatórios: lutas políticas contra o estado, fora dele ou dentro? In: *SEMINÁRIO LATINO-AMERICANO DE GEOGRAFIA CRÍTICA*, 2. Buenos Aires, 1990
- TOMIO, Fabrício Ricardo de Lima. A criação de municípios após a constituição de 1988. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 61- 89, 2002.
- TROCA DE FAVORES NAS EMANCIPAÇÕES. *A Tarde*, Salvador, setembro de 1989. Encarte técnico.
- TRE ADIA OS PLEBISCITOS POR TEMPO INDETERMINADO. *A Tarde*. Salvador, 8 de fev. 1992.
- TRE MARCOU PARA FEVEREIRO PLEBISCITO DE EMANCIPAÇÃO. *A Tarde*. Salvador, 31 de jan. 1992.