

Contorno dos territórios e emancipação municipal: como a mudança de limites (im)possibilita a emancipação de municípios fluminenses

Tiago Nogueira Galinari

Colégio Pedro II – Brasil

p. 361-374

Como citar este artigo:

GALINARI, T. Contorno dos territórios e emancipação municipal: como a mudança de limites (im)possibilita a emancipação de municípios fluminenses. **Geosp – Espaço e Tempo** (Online), v. 23, n. 2, p. 361-374, ago. 2019. ISSN 2179-0892.

Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/geosp/article/view/146672>. doi: <https://doi.org/10.11606/issn.2179-0892.geosp.2019.146672>.



Este artigo está licenciado sob a Creative Commons Attribution 4.0 License.

revista

Geo 

USP

espaço e tempo

Volume 23 • nº 2 (2019)

ISSN 2179-0892

Contorno dos territórios e emancipação municipal: como a mudança de limites (im)possibilita a emancipação de municípios fluminenses

Resumo

Apesar de não despertar mais o interesse político, acadêmico ou midiático, como ocorreu durante a década de 1990, as emancipações municipais ainda são uma possibilidade e, caso se promulgue uma lei federal disciplinando esse processo, haverá uma nova onda emancipacionista no Brasil. Além de questões legais, outros fatores também podem prejudicar ou favorecer o êxito de uma emancipação municipal. Destacamos como os fatores locacionais e de configuração territorial influem nesse processo. Por meio de revisão bibliográfica e do estudo de alguns movimentos emancipacionistas no estado do Rio de Janeiro, discutimos como fatores relativos a localização, posição, contorno dos limites e outros aspectos territoriais costumam ser decisivos no (in)sucesso das emancipações. De modo geral, concluímos que a alteração dos limites de um distrito e a inclusão ou exclusão de distritos que comporiam o novo município interferem na emancipação municipal. Não por acaso, a manipulação político-territorial dos distritos vem sendo um instrumento pelo qual diferentes atores (in)viabilizam uma emancipação municipal.

Palavras-chave: Emancipação municipal. Limites distritais. Território municipal. Porto Real. Rio das Ostras.

Territorial borders and municipal emancipation: how the limits alterations (im)possibilitate the emancipation of municipalities from Rio de Janeiro

Abstract

Although it does not raise political, academic and media interest, as occurred during the 1990s, municipal emancipations are still a possibility and, if the enactment of a federal law happens disciplining this process, a new emancipationist wave will occur in Brazil. In addition to legal issues, other factors may also

hinder or contribute to the success of municipality emancipations. We highlight how locational and territorial configuration factors influence the emancipation process. Through a bibliographical review and the study of some emancipationist movements in the state of Rio de Janeiro, we discuss how factors related to location, position, boundaries and other territorial aspects are usually decisive for the emancipations (in)success. In general, we conclude that changing the district boundaries and the inclusion or exclusion of districts that would be part of the new municipality interfere with municipal emancipation. For this reason, the political-territorial manipulation of the districts is configured as an instrument used by different actors to make municipal emancipation (un)feasible.

Keywords: Municipal emancipation. District boundaries. Municipal territory. Porto Real. Rio das Ostras.

Contornos territoriales y emancipación municipal: cómo los cambios en los límites hicieron posible o impidieron la emancipación de los municipios de Río de Janeiro

Resumen

Aunque no produce lo mismo interés político, académico y mediático que ya ha producido, como lo hizo durante la década de 1990, las emancipaciones municipales siguen siendo una posibilidad y, si lo promulga una ley federal que regule este proceso ocurrirá muchas emancipaciones en Brasil. Además de los problemas legales, otros factores también pueden obstaculizar o contribuir al éxito de las emancipaciones municipales. Destacamos cómo los factores de ubicación y de configuración territorial influyen en el proceso de emancipación. A través de la revisión de la literatura y el estudio de algunos movimientos emancipacionistas en el estado de Río de Janeiro, discutimos cómo los factores relacionados con la ubicación, la posición, los límites y otros aspectos territoriales a menudo son decisivos para el éxito o fracaso de las emancipaciones. En general, concluimos que cambiar los límites de un distrito e incluir o excluir distritos que compondrían el nuevo municipio interfiere con la emancipación municipal. Así, la manipulación político-territorial de los distritos se utiliza como instrumento por diferentes actores para permitir u obstaculizar la emancipación municipal.

Palabras clave: Emancipación municipal. Límites del distrito. Territorio municipal. Porto Real. Rio das Ostras.

Introdução

Em sua atual divisão político-administrativa, o Brasil é composto por um Distrito Federal e 26 estados federados, sendo estes divididos em 5.569 municípios.¹ Ao longo de sua história, diferentes medidas políticas e jurídicas (im)possibilitaram a criação de novas municipalidades no país.

A malha municipal brasileira vem crescendo desde que os primeiros municípios foram instalados no Brasil. Apesar de muito distintas das atuais, desde o período colonial já existiam câmaras municipais espalhadas pelo território brasileiro. Essas câmaras só existiam em lugares reconhecidos como vilas ou cidades (Leal, 2012).

De acordo com Silva e Lima (2011), os municípios só surgiram legalmente no Brasil durante o período imperial. A Carta Constitucional do Império brasileiro, de 1824, obrigava as cidades e vilas do país a terem câmaras municipais, e a lei de organização municipal de 1828 definiu as câmaras municipais como corporações meramente administrativas, ou seja, sem autonomia política. De acordo com Faoro (2000, p. 211), essa lei só reconheceu e deu continuidade à realidade tradicional, pois “as câmaras nunca passaram de corporações administrativas”. Seja como for, consideramos as vilas e as cidades do período colonial verdadeiras entidades municipais.

É importante destacar que, do período colonial aos dias atuais, os municípios se transformaram sobremaneira. Foi só durante o período republicano, por exemplo, que o município brasileiro passou a contar com uma prefeitura para exercer o poder executivo municipal. Até então, as câmaras municipais é que eram encarregadas da gestão do município. E só recentemente, a partir da Constituição de 1988, os municípios ganharam em definitivo um caráter político, quando, enfim, foram elevados à categoria de entes federativos.

Segundo Cigolini (2015), ao longo do período colonial foram criados 187 municípios; outros 662 foram criados durante o período imperial. Com isso, o Brasil iniciou o seu período republicano com um total de 849 municipalidades. Ao longo de quase um século, do início do período republicano, em 1889, até a redemocratização, iniciada em 1985, foram criados outros 3.253 municípios, sendo que 2.221 destes foram criados durante a República Nova (1946-1964), período de maior multiplicação de municípios na história do país (Cigolini, 2009).

O aumento do número de municipalidades oscilou bastante de uma fase da república para outra. Contudo, em geral, a criação de municípios tendeu a ser mais tímida durante as fases ditatoriais. Durante a ditadura militar (1964-1985), por exemplo, a emancipação municipal foi bastante dificultada.

Encerrada essa fase, a dinâmica municipalista mudou radicalmente. Além do avanço da autonomia local, a Constituição de 1988 estabeleceu poucos critérios para um território alcançar a emancipação municipal, delegando aos estados federados a competência para legislar a respeito, como explícito no parágrafo 4º (sem alterações) do artigo 18:

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

¹ Esse total não inclui Brasília. Embora seja uma unidade da federação, a capital federal é contabilizada nas estatísticas oficiais do IBGE como um município.

Entretanto, de modo geral, os estados federados também estabeleceram critérios relativamente fáceis de atender.² Devido a isso, houve muitas emancipações municipais no país de meados dos anos 1980 até meados dos 1990. Ao todo, criaram-se 1.409 municípios em pouco mais de uma década (de 1985 a 1996).

Em reação a esse “surto emancipacionista”, em 1996, foi promulgada a Emenda Constitucional n. 15, alterando a redação do texto da Constituição Federal para:

A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei (Brasil, 1996).

No novo texto constitucional, a criação de novos municípios continuaria sendo regulada por leis estaduais, mas outros critérios passaram a ser exigidos. Enquanto no primeiro texto o plebiscito seria realizado apenas nas áreas do município que pleiteavam a emancipação, no segundo, tornou-se obrigatória a consulta a todo o território municipal. Além disso, o projeto de emancipação passou a requerer um estudo prévio que comprovasse sua viabilidade. A emenda constitucional passou a requerer também a criação de uma lei complementar em âmbito federal, algo que ainda não foi criado. Em termos práticos, a falta dessa lei passou a impedir o estabelecimento e a conclusão de projetos de emancipação municipal (Lorenzetti, 2003).

Esta alteração do texto constitucional contribuiu para uma drástica diminuição do número de municípios emancipados, já que, depois de 1996, apenas 58 novos municípios foram criados – alguns depois de longas disputas judiciais – e instalados em todo o país. De todo modo, a despeito dos impedimentos legais para criação de novas municipalidades, ainda existem vários projetos para criação de novos municípios tramitando nas Assembleias Estaduais.

Todavia, mesmo que instrumentos legais (in)possibilitem a criação de municípios, é importante ponderar que os fatores responsáveis pelo processo emancipatório extrapolam as questões de natureza jurídica. Conforme já discutido por alguns autores (Noronha, 1997; Lima, 2000; Oliveira, 2009; Galinari, 2017), diferentes elementos concorrem para o (in)sucesso da emancipação municipal.

Entre as principais questões que interferem na emancipação municipal, destacamos: fatores relativos à (in)acessibilidade a serviços básicos, fatores econômicos, fatores político-eleitorais, fatores locacionais e de configuração territorial e fatores de identidade territorial (Galinari, 2017). Apesar de não se manifestarem isoladamente, em certos casos, um desses fatores pode se sobressair.

2 No estado do Rio de Janeiro, a Lei complementar n. 59, de 22 de fevereiro de 1990, é que tratava do tema. Além do plebiscito exigido pela Constituição Federal (Brasil, 1988), para que um território lograsse a emancipação municipal, essa lei impunha, entre outras, as seguintes exigências: (a) uma população estimada superior à do município menos populoso do estado, (b) arrecadação de impostos estaduais de pelo menos 0,005% da arrecadação estadual, (c) pelo menos 20% da população da área a ser emancipada composta por eleitores, (d) não interromper a continuidade territorial do município de origem, (e) dispor de edifícios adequados para instalação dos órgãos públicos na futura sede municipal, (f) centro urbano já constituído, com pelo menos 400 imóveis habitacionais, e (g) divisa com pelo menos dois municípios, incluindo o de origem (exceção feita aos com conformação geográfica de cabos e penínsulas). Além disso, exigia que, após a emancipação, o município de origem também as atendessem, ou seja, estaria impedida a emancipação se ela o descaracterizasse a ponto de ele não atender a algum desses requisitos.

Embora nem sempre levadas em conta por estudiosos do tema e/ou por movimentos emancipacionistas, as questões relativas a localização, posição, contorno dos limites e outros aspectos territoriais dos distritos ou bairros que pleiteiam a emancipação costumam ser decisivas para o sucesso do processo emancipatório. Daí a relevância de entender o papel dos fatores locais e de configuração territorial no processo de criação de municípios.

A partir desse entendimento, analisamos a relação entre os limites e a abrangência dos territórios que pleiteiam a emancipação municipal e seu êxito no pleito. Para isso, além de uma breve revisão bibliográfica, este artigo apresenta casos ocorridos em duas regiões fluminenses – no Médio Paraíba e nas Baixadas Litorâneas – em que fatores locais e de configuração territorial foram decisivos para o (in)sucesso das emancipações.

A influência dos fatores locais e de configuração territorial no (in)sucesso da criação de municípios

Os fatores locais e de configuração territorial demonstram como a posição geográfica e o contorno dos futuros limites municipais influem no processo de emancipação municipal. Quanto à posição geográfica, é importante perceber como a localização da futura sede municipal, por exemplo, em relação a outros fenômenos geográficos – como a sede do município-mãe³ ou a topografia da região – pode interferir no processo.

A perda de um território considerado muito valioso para o município-mãe – onde estão localizadas firmas que garantem uma arrecadação tributária significativa, por exemplo – pode fazer com que tal município mobilize esforços para impedir a emancipação, o que, combinado com a nova legislação, torna a emancipação municipal ainda mais complexa. Ao mesmo tempo em que a nova legislação exige que um distrito seja viável economicamente, ou seja, que tenha arrecadação tributária considerável, os municípios de origem não querem perder os distritos onde são arrecadadas vultosas quantias de impostos.

Seja como for, como alternativa para se desvencilhar da resistência do município-mãe, o movimento emancipacionista pode revisar o contorno do território que pleiteia a emancipação. Muitas vezes, a revisão dos contornos dos territórios que almejam a emancipação também pode ser necessária para cumprir diferentes exigências legais.

É importante destacar que a alteração do contorno de territórios para viabilizar projetos políticos não é novidade. A manipulação do contorno de uma circunscrição eleitoral com o objetivo de favorecer determinados atores e/ou grupos políticos nas eleições, por exemplo, é uma estratégia que remonta há, pelo menos, dois séculos. Conhecido como método gerrymandering, tal manipulação ocorreu pela primeira vez como uma “estratégia utilizada pelo governador do estado americano de Massachusetts, Sr. Gerry, que em 1818 promoveu mudanças no mapa do seu estado para ter a maioria dos votos numa eleição” (Nogueira, 2011, p. 168). Como o desenho do novo distrito se assemelhava a uma salamandra (salamander em inglês), criou-se o termo gerrymandering.

³ Um município-mãe, ou município de origem, é aquele que, pelo desmembramento de seu território, dá origem a um novo município.

De acordo com Lima (2000), o tamanho e a forma do futuro município podem concorrer para o **êxito** ou o fracasso da emancipação, seja pelo atendimento ou não de requisitos legais, ou ainda pela facilidade ou dificuldade da nova sede se relacionar com os diferentes distritos. Segundo a autora, até a topografia da região poderia afetar o processo emancipatório. Se entre a vila que abrigará a futura cidade do novo município e as demais vilas e/ou povoados que formariam o novo município houver acidentes naturais de difícil transposição, por exemplo, estas últimas poderiam **não desejar a emancipação ou, mais adiante, desejariam a própria emancipação.**

Como discute a autora, a tentativa de emancipação de Santa Cruz em relação a Aracruz, no estado do Espírito Santo, fracassou por duas razões: pelo contorno que teriam os futuros limites intermunicipais e pela localização da futura sede. Se se houvesse criado o município de Santa Cruz, ele teria forma em L e retiraria todo o litoral de Aracruz. Além disso, por estar muito próxima à sede de Aracruz, a vila que se tornaria sede do novo município favoreceria a conurbação dos dois núcleos urbanos. Por isso, o órgão responsável pela análise dos limites municipais e distritais do Espírito Santo (Idaf)⁴ desaprovou tal contorno.

Como demonstrou Pinto (2003), a primeira tentativa de emancipação de Córrego Fundo do município de Formiga, no estado de Minas Gerais, cujo plebiscito ocorreu em fevereiro de 1992, também não logrou êxito devido à configuração territorial proposta. Para atender aos requisitos estabelecidos pela legislação mineira,⁵ o projeto emancipacionista corregofundense acresceu outro distrito de Formiga: Pontevila. Entretanto, esse distrito tem um papel estratégico para Formiga, na medida em que lá estão as terras mais férteis e a maior parte da produção agrícola municipal, além da principal atração turística do município – a represa de Furnas. Por esse motivo, a emancipação de Córrego Fundo – aparentemente aceitável pela prefeitura formiguense e por grande parte da população – se tornou indesejável. Depois de uma disputa judicial e de uma forte campanha contrária à emancipação de Pontevila promovida pela prefeitura de Formiga, foi realizado o plebiscito nos dois distritos. Como era de esperar, prevaleceu o SIM em Córrego Fundo e o NÃO em Pontevila, impedindo a emancipação, ao menos naquele momento.

Depois desse fracasso, o movimento emancipacionista decidiu excluir o distrito de Pontevila do processo. Esta redefinição nos contornos do que seria o novo município tornou o projeto novamente aceitável pela prefeitura de Formiga. Sem enfrentar resistência desta última, a emancipação foi bem-sucedida em sua segunda tentativa, tendo sido aprovada no plebiscito realizado em outubro de 1995 e criada por lei estadual em 1997.

Mesmo que os fatores locacionais e de configuração territorial, em muitos casos, comprometam a emancipação, também existem os casos que tais fatores são usados justamente para justificar a criação de municípios. De acordo com Lima (2000), a proximidade e a acessibilidade dos núcleos urbanos envolvidos no processo, ou dos que estão próximo a eles, podem contribuir para o interesse na emancipação e seu **êxito**:

4 O Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal (Idaf) é um órgão consultivo, não lhe cabendo impedir ou autorizar emancipações, mas avaliar e sugerir alterações e seus limites, quando necessário.

5 A Lei Complementar Estadual n. 37, de 18 de janeiro de 1995, exigia, entre outras coisas, a comprovação de no mínimo 2.000 eleitores na área a ser emancipada. Para garantir esse número, a estratégia das lideranças de Córrego Fundo foi incorporar ao projeto o distrito de Pontevila.

Não deve haver entre as vilas e povoados e a sua sede municipal outra cidade que seja mais próxima ou de mais fácil acesso. Essa existência pode não aumentar a distância real mas aumenta a distância percebida entre esses núcleos e a cidade. E, se assim for, melhor seria a esses núcleos pertencer ao outro município ou, então, emancipar-se também (Lima, 2000, p. 139).

O tamanho do município de origem e a distância de sua sede aos demais núcleos urbanos (vilas), inclusive, costumam ser lembrados por muitos movimentos emancipacionistas como razões que justificariam a necessidade da emancipação.

Citando o exemplo de Altamira,⁶ no Pará, Fávero (2004) discute como o tamanho desse município e a distribuição de sua população justificariam o desmembramento desse território, dando origem a novas municipalidades. De acordo com o autor, a população do município não está concentrada em sua sede, e alguns povoados estão a grande distância dela.

Fazer chegar as benesses dos serviços públicos à longínqua população distribuída neste território é extremamente custoso e certamente impraticável. Isto, em tese, justifica a emancipação municipal, por envolver realidades urbanas funcionalmente desintegradas em virtude das grandes distâncias e excessivo tamanho de municípios (Fávero, 2004, p. 213).

Quanto ao último ponto, merece menção o fato de que independente de quão grande seja o território de um município, a justificativa ou a necessidade para a sua emancipação política não vem deste fator isoladamente. A demanda por autonomia política e, conseqüentemente, a organização de movimentos emancipacionistas só viria depois da ocupação de porções do território municipal, sobretudo de forma adensada, como a dos núcleos urbanos (vilas). Assim, em matéria de emancipação municipal, a forma como as pessoas estão distribuídas no território municipal importa mais do que o tamanho do território.

Alteração de limites distritais e o (in)sucesso de emancipações no Médio Paraíba

No início da década de 1990, Quatis alcançou sua emancipação de Barra Mansa, na região do Médio Paraíba fluminense, sem necessitar de novas delimitações territoriais. O território que se emancipou, dando origem ao município de Quatis, não sediava empresas responsáveis pelo recolhimento de grandes quantias em impostos e nem tinha atrativos turísticos relevantes. Por esse motivo, a emancipação de Quatis não representava uma perda valiosa para seu município de origem.

Depois da emancipação de Quatis, dois distritos vizinhos – Porto Real e de Floriano – também tentaram se emancipar politicamente dos municípios de Resende e de Barra Mansa, respectivamente. Ao contrário de Quatis, Porto Real só conseguiu sua emancipação depois que seus limites foram alterados. Já Floriano sequer conseguiu se emancipar, justamente por-

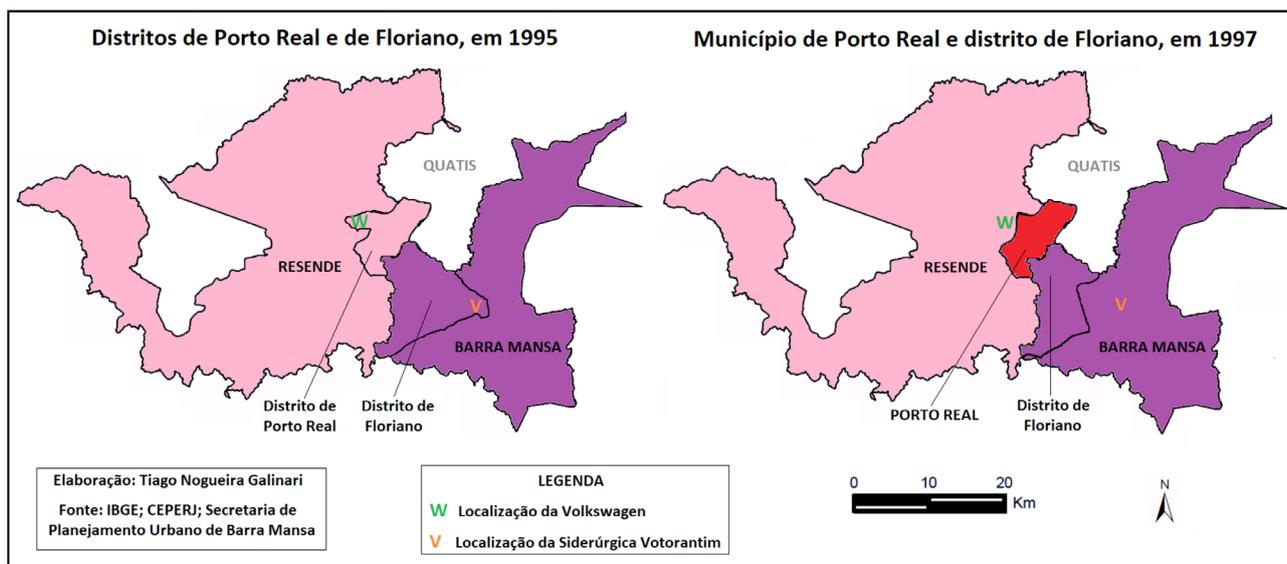
⁶ O território de Altamira tem quase 160 milhões de km², sendo o maior município brasileiro. A título de comparação, essa área é maior que a do Distrito Federal e que a de outros 10 estados federados brasileiros.

que a prefeitura de Barra Mansa alterou seus limites distritais. Diferentemente do território de Quatis, os territórios de Porto Real e de Floriano eram considerados muito importantes para seus respectivos municípios de origem.

As manobras político-territoriais realizadas pelos governos municipais de Resende e de Barra Mansa mostram como as autoridades dos municípios de origem costumam reagir quando percebem que podem perder territórios importantes do ponto de vista econômico. Assim, a redefinição dos limites distritais nesses municípios garantiu que tanto Resende quanto Barra Mansa não perderiam valiosos territórios.

O êxito da emancipação de Porto Real e o fracasso da emancipação de Floriano – que permanece sendo distrito de Barra Mansa – se justificam, em parte, justamente em razão da redefinição do contorno e do alcance dos limites destes territórios. Em suma, os fatores locais e de configuração territorial afetaram decisivamente o (in)sucesso das emancipações dessas localidades. Expliquemo-nos melhor.

Mapa 1 – Alteração de limites distritais e (in)viabilização da emancipação de Porto Real e de Floriano



Temendo entraves no processo emancipatório, o distrito de Porto Real teve seu território redesenhado em 1995, antes de concluir sua emancipação. Isso se deu porque esse processo de emancipação foi concomitante às negociações entre Resende, o governo do estado do Rio de Janeiro e a Volkswagen para a instalação de uma fábrica de ônibus e caminhões no município.⁷ O problema era que a fábrica seria instalada na fazenda Piquete, terreno localizado no então distrito de Porto Real.

Para o município de Resende, a instalação da fábrica significaria um aumento expressivo nos postos de trabalho e nas receitas municipais; e para a empresa, a instalação naquele município proporcionaria uma série de ganhos, incluindo incentivos fiscais municipais e estaduais. O

7 A década de 1990 ficou marcada por uma feroz guerra fiscal ligada ao regime automotivo da época, com estados federados e municípios oferecendo vantagens fiscais para que empresas do ramo se instalassem em seu respectivo território.

governo estadual fluminense, por sua vez, ficou temeroso que o processo emancipatório portorealense pudesse prejudicar as negociações com a empresa. Mediante isso, o município de Resende e o estado do Rio de Janeiro acordaram com a comissão pró-emancipação de Porto Real para que a mesma concordasse em excluir a fazenda Piquete do distrito de Porto Real, fazendo com que, mesmo após a emancipação do distrito, a fábrica da Volkswagen permanecesse no território de Resende.

Para evitar entraves no processo autonomista, a comissão pró-emancipação concordou em excluir a fazenda do distrito. Assim, no dia 1 de agosto de 1995, a comissão apresentou um requerimento popular com mais de mil assinaturas confirmando tal decisão. Rapidamente o requerimento foi analisado e aprovado pela Comissão de Justiça da Assembleia Legislativa estadual e anexado ao processo de emancipação, já em andamento. Em 5 de outubro desse mesmo ano, foi realizado um plebiscito no qual a população decidiu pela emancipação. Por fim, em 28 de dezembro de 1995, pela Lei Estadual n. 2.494, o município foi oficialmente criado, tendo sido instalado em 1 de janeiro de 1997.

Para garantir o apoio (do município de origem e do governo estadual) ao processo emancipatório, o movimento emancipacionista concordou em alterar os limites do futuro município, excluindo parte do território que até então fazia parte do distrito de Porto Real. Sem tal manobra político-territorial, o processo provavelmente encontraria forte resistência e correria o risco de não lograr êxito.

No caso de Porto Real, a alteração dos contornos territoriais viabilizou a emancipação municipal. Já no caso de Floriano, o que ocorreu foi o inverso, ou seja, a prefeitura do município de origem alterou os limites desse distrito com o intuito de inviabilizar sua emancipação.

Embora o que seria a sede do futuro município de Floriano ficasse a quase vinte quilômetros da sede de Barra Mansa, de acordo com os perímetros estabelecidos por lei municipal, também faziam parte do território do distrito de Floriano alguns bairros lindeiros ao centro de Barra Mansa tais como Colônia, Saudade, Santa Maria II, Santo Antônio, Vila Maria e Vila Ursino. Ou seja, a emancipação de Floriano automaticamente tornaria este município conurbado com Barra Mansa. Para piorar, a Siderúrgica Barra Mansa, do Grupo Votorantim, que era responsável por grande parte das receitas municipais, também estava dentro dos limites de Floriano.

Assim, em 1995, ao mesmo tempo em que as lideranças pró-emancipação entravam com o pedido na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (Alerj) para autorizar que ali ocorresse um plebiscito, o governo barra-mansense articulou rapidamente com a câmara dos vereadores para que fosse criada, votada e aprovada uma lei municipal alterando os limites desse distrito. Tal alteração diminuiu drasticamente o território de Floriano e garantiu que os bairros vizinhos ao centro da cidade e que a referida siderúrgica e outras empresas permanecessem dentro dos limites do distrito-sede.

Devido a essa manobra político-territorial do governo de Barra Mansa, o pedido enviado pelas lideranças de Floriano foi arquivado na Alerj e o movimento perdeu adesão. Ao que parece, as autoridades municipais de Barra Mansa aprenderam uma lição desde a emancipação de Volta Redonda, em 1954, quando o município perdeu as receitas fiscais da CSN.⁸

⁸ A Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) foi fundada como empresa estatal em 1941 – sendo um dos desdobramentos

Rio das Ostras perdeu sua “barra”, mas garantiu sua emancipação

Localizado na região fluminense das Baixadas Litorâneas, Rio das Ostras tem quase 30 quilômetros de litoral. Emancipado de Casimiro de Abreu em 1992, Rio das Ostras faz limite com o distrito casimirense de Barra de São João, com o qual, inclusive, está conurbado.

O fluxo pendular entre Rio das Ostras e Barra de São João é muito maior do que entre ambos e a sede de Casimiro de Abreu. Além da proximidade, a rede de comércio e serviços de Rio das Ostras é muito mais atrativa para os moradores de Barra de São João do que a de Casimiro de Abreu. Então, por que Barra de São João segue como distrito casimirense, ao invés de fazer parte de Rio das Ostras?

A resposta para essa pergunta exige breve recuo no tempo. Duas décadas antes de Rio das Ostras se tornar um município, lideranças locais tentaram a emancipação conjunta de Rio das Ostras e de Barra de São João. Desde o início dos anos 1970, um movimento emancipacionista já especulava sobre a possibilidade de emancipação dos então 2º e 3º distritos⁹ de Casimiro de Abreu para criar um único novo município, que seria chamado de Barra de Rio das Ostras. Entretanto, as dificuldades para a criação de municípios nessa época impossibilitaram que o movimento fosse adiante. Demorou mais de uma década para que esse movimento amadurecesse.

A onda de criação de municípios iniciada nos anos 1980 – juntamente com o processo de redemocratização em curso no Brasil – despertou, em meados dessa década, em diversos setores das populações dessas localidades, um forte interesse na emancipação desses distritos. A partir desse momento, lideranças de Barra de São João e de Rio das Ostras (re)iniciaram um diálogo para tentar criar um município que abrigasse os dois distritos, pelo desmembramento de Casimiro de Abreu.

As vilas desses distritos – muito próximas uma da outra – eram distantes da cidade de Casimiro de Abreu. A sede do município de Macaé, por exemplo, é mais próxima da sede de Rio das Ostras que a sede de Casimiro de Abreu. Além disso, a localização litorânea dos distritos – e de seus núcleos urbanos – se contrastava com a da sede casimirense, a mais de 30 km do litoral. Como resultado, riostrenses e barrenses não se sentiam pertencentes ao município no qual faziam parte. É importante destacar que essa diferença identitária não se devia apenas à localização – litorânea ou interiorana –, mas também à interação desses grupos com outras culturas. No caso de Rio das Ostras:

[...] seus habitantes, até mesmo influenciados pelos muitos veranistas que já frequentavam o balneário, especialmente após a década de 50, desenvolveram um jeito de falar, de vestir, de pensar e de agir diferente dos casimirenses. As distinções eram claras (Costa, 2007, p. 19).

das políticas desenvolvimentistas da era Vargas – e iniciou suas operações em 1946. Foi privatizada em 1993, durante o governo do presidente Itamar Franco. Atualmente, além da siderurgia, atua nos ramos de mineração, logística, cimento e geração de eletricidade, sendo também responsável por grande parte da receita municipal de Volta Redonda.

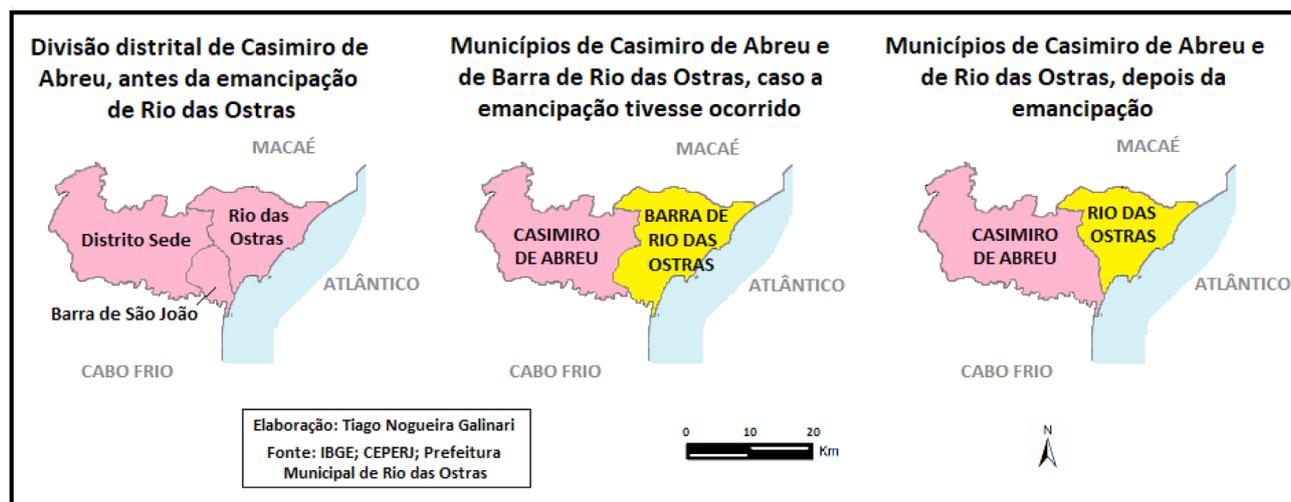
9 Antes da elevação de Rio das Ostras à condição de distrito, só havia em Casimiro de Abreu o distrito-sede e o distrito de Barra de São João (2º distrito). Rio das Ostras se tornou oficialmente distrito em 17 de março de 1970, pelo Decreto-Lei Estadual n. 225, tornando-se o 3º distrito casimirense. Atualmente, além do distrito-sede e de Barra de São João, Casimiro de Abreu tem outros dois distritos. Em 1996, a Lei Municipal n. 360 criou o distrito de Professor Souza e, em 1997, a Lei Municipal n. 396 criou o distrito de Rio Dourado.

Além das questões de identidade territorial, a precariedade na prestação de alguns serviços de competência municipal também contribuiu para que a população desses distritos se convencesse da necessidade da emancipação. Assim, em 1985 foi encaminhado um abaixo-assinado por moradores dos 2º e 3º distritos casimirenses para a Alerj, solicitando a criação do novo município. Entretanto, estes esforços encontraram uma série de entraves burocráticos referentes ao atendimento dos requisitos mínimos exigidos para a emancipação, retardando o processo.

Entre arquivamentos e desarquivamentos do processo e a mudança na autoria do projeto de lei para a criação do município, no final da década de 1980, Barra de São João foi excluído do processo. A verdade é que seria extremamente difícil a emancipação conjunta dos distritos, pois o desmembramento de Barra de São João juntamente com Rio das Ostras retiraria completamente o litoral casimirenses – algo que incomodava as autoridades desse município – e poderia ferir alguns requisitos legais.

O artigo 18 da Constituição Federal de 1988 já previa a necessidade de preservar a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano do município de origem. A Lei Complementar Estadual n. 59, de 22 de fevereiro de 1990,¹⁰ que disciplinava a criação de municípios no estado do Rio de Janeiro, estabelecia a necessidade de preservar os fatores que permitiriam o desenvolvimento socioeconômico, geoeconômico, além das tradições e dos valores culturais. Vale lembrar que foi no arraial de Barra de São João que nasceu o município de Casimiro de Abreu (onde, inclusive, já foi a sede do município), de modo que a história do município está diretamente associada a esse distrito. A resistência de Casimiro de Abreu convenceu as lideranças da época de que a emancipação conjunta dos dois distritos inviabilizaria o processo. Além disso, se Barra de São João se emancipasse conjuntamente com Rio das Ostras, Casimiro de Abreu deixaria de atender a uma exigência da lei estadual referente à arrecadação de impostos estaduais.

Mapa 2 – “Exclusão” do distrito de Barra de São João e viabilização da emancipação de Rio das Ostras



¹⁰ Em seu primeiro artigo, a lei estabelece: “1º Preserva-se a continuidade do ambiente urbano com a permanência dos fatores que possibilitam o desenvolvimento sócio-econômico de uma determinada comunidade, respeitando-se suas tradições e valores culturais; 2º Preserva-se a continuidade, do ambiente urbano com a permanência dos fatores que permitiriam e ainda permitem o desenvolvimento geo-econômico e a expansão das edificações de um modo geral e, especialmente, as habitacionais, comerciais e industriais de uma determinada comunidade”.

Para garantir a emancipação, lideranças riostrenses optaram por excluir do processo o distrito de Barra de São João. Assim, os limites do que seria o novo município também foram alterados e, no dia 24 de novembro de 1991, o plebiscito só se realizou no distrito de Rio das Ostras, e a maioria (94,8%) dos 6.381 eleitores que compareceram às urnas votou favoravelmente à emancipação. Menos de cinco meses depois, o município foi oficialmente criado pela Lei Estadual n. 1.984, de 10 de abril de 1992. No mesmo ano, ocorreu a primeira eleição e, em 1 de janeiro de 1993, tomaram posse o primeiro prefeito e os primeiros vereadores do município.

Ainda persiste em alguns moradores de Barra de São João o interesse na anexação do distrito ao município de Rio das Ostras. Depois da emancipação de Rio das Ostras, algumas iniciativas foram realizadas por lideranças de Barra de São João e por alguns políticos da região para que o distrito fosse anexado ao município. O Projeto de Lei Estadual n. 2.047/2001, já arquivado, é fruto de uma dessas iniciativas. Ele propunha a transferência integral do referido distrito para o município de Rio das Ostras. Porém, além da inviabilidade legal, atualmente, esse tipo de proposta encontra muita resistência por parte da prefeitura de Casimiro de Abreu. Vale lembrar que a perda da fachada atlântica implicaria para o município a perda de vultosas compensações financeiras provenientes da exploração de petróleo na região.

As vantagens econômicas decorrentes das compensações financeiras que Casimiro de Abreu recebe graças à fachada atlântica de Barra de São João tornaram ainda mais difícil uma possível transferência desse distrito para Rio das Ostras. Contudo, um eventual encerramento da exploração de petróleo na região ou uma mudança nas regras de distribuição das compensações financeiras dessa exploração poderiam mudar consideravelmente esse cenário.

Diante do exposto, constatamos que, mais uma vez, o contorno territorial foi alterado para que o município de origem não perdesse um valioso território no processo de desmembramento territorial. Assim, os fatores locacionais e de configuração territorial foram decisivos para a emancipação de Rio das Ostras e, da mesma maneira, para a inviabilização da emancipação de Barra de Rio das Ostras.

Considerações finais

Para garantir o êxito da emancipação de seu distrito ou bairro, um movimento emancipacionista deve estar atento a várias questões que, muitas vezes, não são de natureza estritamente jurídica. Procuramos mostrar como a posição e o contorno do novo município, o alcance de seus limites e outras características territoriais afetam o êxito do processo emancipatório. Em outras palavras, discutimos como os fatores locacionais e de configuração territorial (im) possibilitam a criação de municípios.

A alteração dos limites de um distrito, assim como a inclusão ou exclusão de distritos que comporiam o novo município, pode tanto prejudicar como facilitar o êxito da emancipação municipal. Por isso, a manipulação político-territorial, ou seja, a alteração dos contornos de um distrito pode ser considerada um instrumento muito útil para (in)viabilizar a emancipação municipal.

Por fim, é importante destacar que diferentes fatores influem simultaneamente no processo emancipatório, e por isso não pretendemos sugerir que os fatores locacionais e de configuração territorial garantam ou impeçam, por si sós, o êxito da emancipação municipal. A

atenção a tais fatores pouco concorrerá para o êxito da emancipação se a população local não a desejar em alguma medida, tendo em vista que o processo de criação do novo município precisa ser aprovado num plebiscito. Assim, questões relativas à identidade territorial dos municípios também são cruciais. Da mesma forma, se não houver interesse e esforço de alguns atores políticos em diferentes escalas – como lideranças locais para convocar reuniões e colher assinaturas e pelo menos um deputado estadual para levar o projeto à Assembleia Legislativa estadual, por exemplo –, dificilmente o processo emancipatório seguirá adiante.

Referências

- BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional n. 15, de 12 de setembro de 1996. Dá nova redação ao § 4º do art. 18 da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc15.htm>. Acesso em: 12 jun. 2019.
- BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.
- CIGOLINI, A. A. Ocupação do território e a criação de municípios no período imperial brasileiro. *Mercator*, v. 1, n. 1, p.7-19, 2015.
- CIGOLINI, A. A. **Território e criação de municípios no Brasil**: uma abordagem histórico-geográfica sobre a compartimentação do espaço. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009.
- COSTA, S. E. **Filha de seus filhos**: a história – e as histórias – da emancipação de Rio das Ostras. Rio das Ostras, RJ: Edição do Autor, 2007.
- FAORO, R. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 10a ed. São Paulo: Globo/Publifolha, 2000. v. 1.
- FÁVERO, E. **Desmembramento territorial**: o processo de criação de municípios – avaliação a partir de indicadores econômicos e sociais. Tese (Doutorado em Engenharia de Construção Civil) – Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.
- GALINARI, T. N. **Entre cooperação e competição**: a repactuação federativa expressa na geopolítica dos novos municípios fluminenses. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2017.
- LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. 7a ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- LIMA, M. H. P. **O processo de emancipação municipal no estado do Espírito Santo**. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2000.
- LORENZETTI, M. S. B. **Criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/pdf/305317.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2013.

- NOGUEIRA, R. J. B. R. O novo mapa do Brasil: considerações sobre a criação de novos estados. In: FRAGA, N. C. (Org.). **Territórios e fronteiras: (re)arranjos e perspectivas**. Florianópolis: Insular, 2011. p. 157-176.
- NORONHA, R. **Emancipação municipal: implicações espaciais da divisão político administrativa do território fluminense**. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1997.
- OLIVEIRA, M. D. C. **Implicações espaciais do processo de emancipação política no município de Riachão do Jacuípe-BA**. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2009.
- PINTO, G. J. **Do sonho à realidade: Córrego Fundo-MG: fragmentação territorial e criação de municípios de pequeno porte**. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2003.
- SILVA, J. K. T.; LIMA, M. H. P. Evolução do marco legal da criação de municípios no Brasil. In: IBGE. **Evolução da divisão territorial do Brasil 1872-2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. p. 9-12.