

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA**

**JOSINEIDE DA SILVA BEZERRA**

**O TERRITÓRIO COMO UM TRUNFO: UM ESTUDO  
SOBRE A CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS NA PARAÍBA  
(ANOS 1990)**

**João Pessoa, 2006**

**JOSINEIDE DA SILVA BEZERRA**

**O TERRITÓRIO COMO UM TRUNFO: UM ESTUDO  
SOBRE A CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS NA PARAÍBA  
(ANOS 1990)**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal da Paraíba, em cumprimento às exigências para obtenção do título de Mestre em Geografia, sob orientação da Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Maria de Fátima Ferreira Rodrigues.

João Pessoa, setembro de 2006

**JOSINEIDE DA SILVA BEZERRA**

**O TERRITÓRIO COMO UM TRUNFO: UM ESTUDO  
SOBRE A CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS NA PARAÍBA  
(ANOS 1990)**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal da Paraíba, em cumprimento às exigências para obtenção do título de Mestre em Geografia, sob orientação da Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Maria de Fátima Ferreira Rodrigues.

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria de Fátima Ferreira Rodrigues  
Orientadora - UFPB

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Rita de Cássia Gomes  
Examinadora - UFRN

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Rosa Maria Godoy Silveira  
Examinadora - UFPB

Dissertação aprovada em 14/ 09/ 2006

João Pessoa/PB

B574t Bezerra, Josineide da Silva.

O território como um trunfo: um estudo sobre a criação de municípios na Paraíba (Anos 1990)/ Josineide da Silva Bezerra. – João Pessoa, 2006.

163p. : il.

Orientadora: Maria de Fátima Ferreira Rodrigues.

Dissertação (Mestrado) – UFPB/CCEN

1. Descentralização (política) 2. Emancipação municipal (Capim e Sobrado) 3. Gestão do território  
4. Pequenos municípios

UFPB/BC

CDU: 323.172 (043)

*Outro dia, não faz muito tempo, parei para pensar nas heranças que os meus pais me deixaram, as quais, certamente, devem ter influenciado os valores dos outros sete filhos de Dona Maria (in memoriam) e de Seu Bartolomeu. Dela, lembrei-me da generosidade e do apego às crianças, tratadas com muita alegria – uma vó sem igual!*

*Dele, ocorreu-me a honestidade e a integridade, cotidianamente exercidas por um humilde marceneiro-artesão. Com a emoção de uma filha que se encanta com os seus pais, lhes dedico esta dissertação.*

## AGRADECIMENTOS

Eis um reconhecimento comum: um trabalho como este é produto da ajuda de muitas pessoas, sem as quais, é verdade, ele não seria possível. Difícil é a gente chegar a todas, ante o universo dos envolvidos, direta ou indiretamente. Entretanto, arrolemos aquelas pessoas que foram indispensáveis.

Luciana deve aparecer de imediato, com muitos méritos. No dia-a-dia, nos apresentou à Geografia: livros, eventos, amigos e professores, além de ter fomentado a possibilidade do mestrado – o pontapé veio dela, bem como a empolgação com a temática pesquisada. Então, por tudo isso e mais um pouco, ampliamos a dedicatória: com alegria, este trabalho também lhe é dedicado, querida!

Adauto, geógrafo por profissão, amigo por vocação, vem logo em seguida, pela contribuição no decorrer do trabalho, no incentivo e na leitura de parte do mesmo. Você merece, por demais, a nossa saudação. Lembramos, é claro, de João Manoel, na ajuda quanto à elaboração do projeto apresentado ao PPGG. Mais carinhosamente, lembramos de Auseni, também chamada de Maga: a sua disposição em ajudar é heróica, sempre posta. Nas nossas contas, a dívida se acumula. Esperamos pagá-la no convívio quase familiar, entre alegrias e calorosas discussões. Obrigada, amiga!

Cheguemos aos colegas/amigos do mestrado. Para além da produção do texto dissertativo, vivenciamos bons momentos em salas de aula, nos corredores, em trabalhos de campo, nos eventos, nos bares da vida. Registremos alguns nomes: Paulo (e Ana Carla, a sua quase esposa!), Márcia, Everaldo, “prima” Veroca e Ava. Mestrado que nos reaproximou de Araci, amiga de outras datas. Obrigadíssima pela cartografia. Tudo de bom no seu regresso à UFPB.

Registremos, ainda, as contribuições de Mesquita – mesmo envolvido no seu doutorado, foram essenciais as suas sugestões na leitura do primeiro capítulo. Lita, a nossa prima mais próxima, também deve aparecer nesta lista, pela leitura do texto e por nos lembrar que “correr atrás” é sempre possível. Ainda em família, vêm Juli, Aninha e Mateus, bela mão-de-obra, sempre disponível; vêm Tânia e o seu povo, nos incentivos via Embratel. Valeu! Aliás, Josefa também deu a sua parcela de contribuição, por cuidar da nossa casa – merece muito do nosso respeito.

Lembremos de Dulce. Já no primeiro pedido, avisou: precisando, é só ligar. Agradecemos aos amigos do dia-a-dia, mais próximos, sempre “curiosos” quanto ao andamento do texto. Também aos colegas de trabalho, com quem pudemos contar nas trocas de horário. Entre eles, Rozi (Geo) foi ímpar: ao lhe solicitarmos, ouvíamos um sim, sempre confiando nas nossas necessidades. Muito obrigada!

À banca, uma reverência em especial. Obrigada, professora Emília Moreira. A sua participação na nossa qualificação foi essencial, a partir de exigências, indiscutivelmente, pertinentes. Obrigada, ainda, à professora Rita de Cássia, que, gentilmente, de imediato, aceitou o nosso convite. Como agradecer à professora Rosa Godoy? Presença indispensável à nossa formação em História, inspirando em seus alunos uma postura de encantamento com o trabalho como historiador/professor. Da graduação à nossa passagem pelo PPGG, grandes contribuições. No mestrado, ela esteve em todos os momentos: no projeto, na qualificação, na defesa. Sempre e prontamente se colocando à disposição. Com carinho e admiração, um beijo grande, Rosa!

Eis que vamos ao encontro de Fátima Rodrigues, amiga, professora e orientadora. Há pouco mais de um mês, vejamos bem, encontramos uma carta sua que nos foi enviada em 1995. Fazia menção à vida em São Paulo e, desde aquele momento, nos incentivava a fazer um mestrado. Pois bem, ficando por aqui, esperamos a sua orientação. Agora, vêm os agradecimentos: pelos livros, pelo incentivo quando da seleção, pelas idas a campo, pelas sugestões e pelo texto revisto. Também com carinho, obrigada, professora!

Ainda no Mestrado, assinalemos o apoio de Sônia (secretaria) e da Profª Doralice Maia, nossa coordenadora. Destaquemos, também, a ajuda que nos foi dada no TCE e, em especial, no TRE, quando do levantamento de dados.

Por fim, agradeçamos o apoio dos servidores municipais de Capim e de Sobrado, bem como dos secretários municipais, principalmente da pasta de Educação. Em Capim, registremos, em especial, o apoio do prefeito Sérgio Lima e da turma da EMATER – fomos muito bem recebidas. Nos dois municípios, a nossa saudação é dirigida a todos aqueles que se dispuseram a colaborar, a nos conceder alguns “minutinhos” de conversa. Manifestamos-lhes o nosso respeito e aquela vontade em saber que dias melhores virão, na construção de uma sociedade mais justa, onde a conquista das mais diferentes formas de direito seja uma realidade possível nesses territórios recém-emancipados.

## RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar a criação dos cinquenta e dois novos municípios da Paraíba, na década de 1990, investigando, especialmente, dois municípios da Mesorregião da Mata: Capim e Sobrado. Nessa década, a malha municipal do estado passou a contar com 223 unidades locais de governo. Sob o ordenamento institucional modelado pela atual Constituição Federal, foi delegada aos estados a regulamentação das suas fronteiras territoriais municipais. Na Paraíba, o processo de emancipação de municípios esteve ancorado em um discurso que justificou a criação desses entes como um mecanismo de aperfeiçoamento da gestão do Estado, através da descentralização de recursos e da aproximação do cidadão em relação ao governo local, melhor atendendo as suas demandas. Dessa forma, segundo o anunciado pelo Legislador, seria promovida a afirmação da democracia brasileira, pela possibilidade de uma maior participação da sociedade na fiscalização das ações do Poder Público. No intuito de verificar este processo, investigamos as repercussões da emancipação na vida local em Capim e em Sobrado: a relação dos munícipes com a gestão desses novos territórios e como os mesmos compreendem as mudanças daí advindas. Para a execução deste trabalho, além da pesquisa bibliográfica, fizemos um levantamento de dados junto a instituições como o IBGE, o IDEME, o TCE e o TRE, e desenvolvemos uma pesquisa de campo nos municípios selecionados, realizando entrevistas e registrando conversas informais com a sociedade local.

**Palavras-chave:** gestão do território, descentralização, emancipação municipal e pequenos municípios.

## ABSTRACT

This work has as objective investigates the creation of the fifty two new municipal districts of Paraíba, in the decade of 1990, researching, especially, two municipal districts of the Brazilian sub-divisions states of Mata: Capim e Sobrado. On that decade, the municipal mesh of the state started to count with 223 municipal units. Under the institutional order shaped by the current Federal Constitution, the regulation of its municipal territorial borders was delegated to the states. In Paraíba, the municipal emancipation was centered in a speech that justified the creation that these members as a mechanism of the improvement of the State management, through the decentralization of resources and the approach of the citizen in relation to the local government, responding better to its demands. This way, according to the Legislator, the affirmation of the Brazilian democracy would be promoted, because it would be possible to have a bigger participation of the society in the inspection of the public power actions. In intention to verify this phenomenon, we observed two cities: Capim and Sobrado. In those cities, we investigated the consequences of the emancipation in the local life: the relation of the local people with the management of these territories and how they understand the changes which came from that. For the execution of this project, beyond the bibliographical research, we made a data-collecting in some federal institutions like IBGE, IDEME, TCE and TRE, and developed a fieldwork in the selected cities, interviewing and registering informal conversations with the local society.

**Key words:** territory management, decentralization, municipal emancipation and small cities.

## LISTA DE ABREVIATURAS

|        |                                                                                            |
|--------|--------------------------------------------------------------------------------------------|
| CONSAD | Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local                                   |
| CRAS   | Centro de Referência de Assistência Social                                                 |
| EMATER | Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural                                            |
| FUNDEF | Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério |
| FPM    | Fundo de Participação dos Municípios                                                       |
| IBAM   | Instituto Brasileiro de Administração Municipal                                            |
| IBGE   | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística                                            |
| IDEME  | Instituto de Desenvolvimento Municipal e Estadual da Paraíba                               |
| IDH    | Índice de Desenvolvimento Humano                                                           |
| IPI    | Imposto Predial e Territorial Urbano                                                       |
| MDS    | Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome                                      |
| PFL    | Partido da Frente Liberal                                                                  |
| PMDB   | Partido do Movimento Democrático Brasileiro                                                |
| PSDB   | Partido da Social Democracia Brasileira                                                    |
| PT     | Partido dos Trabalhadores                                                                  |
| PTB    | Partido Trabalhista Brasileiro                                                             |
| PETI   | Programa de Erradicação do Trabalho Infantil                                               |
| PIB    | Produto Interno Bruto                                                                      |
| PRONAF | Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar                                |
| PSF    | Programa Saúde da Família                                                                  |
| TCE    | Tribunal de Contas do Estado                                                               |
| TCU    | Tribunal de Contas da União                                                                |

|     |                             |
|-----|-----------------------------|
| TRE | Tribunal Regional Eleitoral |
| TSE | Tribunal Superior Eleitoral |

## **LISTA DE FOTOS**

|            |                                                                             |     |
|------------|-----------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>2.1</b> | Em Sobrado, um dos seus equipamentos comerciais                             | 85  |
| <b>2.2</b> | Serviço oferecido em Sobrado/PB                                             | 99  |
| <b>2.3</b> | Serviço oferecido em Riachão do Poço/PB                                     | 100 |
| <b>2.4</b> | Entrada de Cuité de Mamanguape/PB                                           | 100 |
| <b>3.1</b> | Edificação das mais antigas, na rua principal de Sobrado                    | 108 |
| <b>3.2</b> | Aspectos da cidade de Capim, na Av. São Sebastião                           | 109 |
| <b>3.3</b> | A Praça do Povo, no Jordão, em Capim                                        | 110 |
| <b>3.4</b> | Obras da futura sede da Prefeitura de Sobrado e a antiga instalação do PETI | 112 |
| <b>3.5</b> | A atual sede do PETI e da creche municipal de Sobrado                       | 112 |
| <b>3.6</b> | Substituição de casas de taipa por casas de alvenaria, em Capim             | 143 |

## **LISTA DE QUADROS**

|             |                                                                                                               |     |
|-------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>2.1</b>  | Brasil: Parâmetros comuns à criação de novos municípios, segundo os Estados – Anos 1990                       | 64  |
| <b>2.2</b>  | Divisão Territorial do Brasil: municípios instalados, 1990-2005                                               | 66  |
| <b>2.3</b>  | Conclusões do TCE sobre a análise das contas públicas municipais – 2000                                       | 87  |
| <b>2.4</b>  | Paraíba: estoque de distritos emancipáveis, segundo a legislação estadual                                     | 89  |
| <b>2.5</b>  | Distritos emancipáveis na Paraíba, segundo a Mesorregião – 2006                                               | 90  |
| <b>2.6</b>  | Novos municípios da Mata Paraibana – Anos 1990                                                                | 95  |
| <b>2.7</b>  | Eleições para Deputado Estadual em Mamanguape e em Rio Tinto, 1994                                            | 96  |
| <b>2.8</b>  | Eleições para Deputado Estadual na Microrregião do Litoral Norte/PB – 1998                                    | 96  |
| <b>2.9</b>  | Mata Paraibana: equipamentos culturais e de lazer nos novos municípios                                        | 98  |
| <b>2.10</b> | Mata Paraibana: principais indicadores sócio-ambientais urbanos nos novos municípios – 2000                   | 99  |
| <b>3.1</b>  | População residente por local de moradia, sexo e idade em Capim e em Sobrado, 2000                            | 122 |
| <b>3.2</b>  | Índice de Desenvolvimento Humano Municipal em Capim e Sobrado – 1991 e 2000                                   | 123 |
| <b>3.3</b>  | Financiamentos do PRONAF em Capim e em Sobrado – 2006                                                         | 128 |
| <b>3.4</b>  | Transferência de recursos federais e estaduais para Capim e Sobrado – 2000 e 2003                             | 131 |
| <b>3.5</b>  | Secretarias municipais de Capim, segundo os nomes, profissão e vínculos do secretariado com o gestor, 2006.   | 146 |
| <b>3.6</b>  | Secretarias municipais de Sobrado, segundo os nomes, profissão e vínculos do secretariado com o gestor, 2006. | 147 |

## LISTA DE TABELAS

|            |                                                                                                                  |     |
|------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>2.1</b> | Resultado do plebiscito sobre as emancipações distritais na Paraíba – 1993                                       | 80  |
| <b>2.2</b> | Composição da receita dos novos municípios da Mata Paraibana, segundo a receita total e a receita própria – 2000 | 98  |
| <b>2.3</b> | Mata Paraibana: população residente, Ano 2000                                                                    | 101 |
| <b>3.1</b> | Pessoas de 10 anos ou mais de idade, por grupos de ocupação no trabalho principal, em Capim e Sobrado – 2000.    | 127 |
| <b>3.2</b> | Composição da receita de Capim e de Sobrado, segundo o total geral e a receita própria – 2000 e 2003             | 131 |
| <b>3.3</b> | Composição das Câmaras Municipais de Capim e de Sobrado, segundo o sexo, eleições de 1996, 2000 e 2004.          | 149 |

## **LISTA DE FIGURAS**

|            |                                                                           |     |
|------------|---------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>2.1</b> | Desmembramentos territoriais na Mata Paraibana nos anos 1950, 1960 e 1990 | 94  |
| <b>3.1</b> | Delimitação do território municipal de Capim                              | 105 |
| <b>3.2</b> | Croqui da sede municipal de Capim                                         | 106 |
| <b>3.3</b> | Delimitação do território municipal de Sobrado                            | 113 |
| <b>3.4</b> | Croqui da sede municipal de Sobrado                                       | 114 |
| <b>3.5</b> | Imagens do Distrito de Olho d'Água, em Capim                              | 117 |
| <b>3.6</b> | Imagens de Capim                                                          | 152 |
| <b>3.7</b> | Imagens de Sobrado                                                        | 153 |
| <b>3.8</b> | Imagens Capim e de Sobrado                                                | 154 |

## **LISTA DE MAPAS**

|            |                                                                                                             |    |
|------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>1.1</b> | Novos municípios da Paraíba, segundo a Mesorregião – Anos 1990                                              | 36 |
| <b>2.1</b> | Paraíba: Divisão político-administrativa da Mesorregião da Mata, destacando os novos municípios – Anos 1990 | 93 |

## LISTA DE GRÁFICOS

|            |                                                                                    |     |
|------------|------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>2.1</b> | Distribuição da população nos novos municípios paraibanos, 1997                    | 84  |
| <b>3.1</b> | Composição da despesa municipal de Capim, segundo a função, nos anos 2000 e 2003   | 133 |
| <b>3.2</b> | Composição da despesa municipal de Sobrado, segundo a função, nos anos 2000 e 2003 | 133 |

## SUMÁRIO

|                                                                                                                              |            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>INTRODUÇÃO</b>                                                                                                            | <b>20</b>  |
| <b><i>CAPÍTULO 1 – Descentralização política e criação de municípios no Brasil</i></b>                                       | <b>26</b>  |
| 1.1 O ordenamento institucional do Brasil a partir da Carta de 1988: descentralização política e criação de novos municípios | 27         |
| 1.2 Aspectos da descentralização fiscal instituída pela Constituição Federal                                                 | 40         |
| 1.3 Políticas descentralizadoras: vetores de democratização?                                                                 | 49         |
| <b><i>CAPÍTULO 2 – O território como um trunfo</i></b>                                                                       | <b>59</b>  |
| 2.1 Considerações sobre a criação de municípios a partir dos anos 1990                                                       | 60         |
| 2.2 A criação de novos municípios na Paraíba                                                                                 | 74         |
| 2.2.1 A configuração do território paraibano                                                                                 | 74         |
| 2.2.2 Fragmentação territorial municipal nos anos de 1990                                                                    | 78         |
| 2.2.3 Na Paraíba, um outro recorte: a Mesorregião da Mata                                                                    | 92         |
| <b><i>CAPÍTULO 3 – Capim e Sobrado no Contexto da emancipação municipal</i></b>                                              | <b>102</b> |
| 3.1 Considerações sobre vida local em Capim e em Sobrado                                                                     | 103        |
| 3.2 Um olhar sobre a emancipação local e sobre o novo município                                                              | 115        |
| 3.3 Indicadores sócio-econômicos municipais                                                                                  | 122        |
| 3.4 Considerações sobre o perfil das contas municipais                                                                       | 130        |
| 3.4.1 Receita orçamentária municipal                                                                                         | 130        |

|                             |                                                     |            |
|-----------------------------|-----------------------------------------------------|------------|
| 3.4.2                       | Despesa orçamentária municipal                      | 132        |
| 3.5                         | Gestão local em Capim e em Sobrado                  | 135        |
| 3.6                         | Um convite ao leitor: imagens de Capim e de Sobrado | 151        |
| <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> |                                                     | <b>155</b> |
| <b>REFERÊNCIAS</b>          |                                                     | <b>159</b> |

## **Introdução**

A pesquisa que ora apresentamos foi desenvolvida sob a perspectiva de construir uma reflexão acerca do processo de criação dos últimos 52 municípios instalados na Paraíba, onde as unidades locais de governo saltaram de 171 para 223. Esse processo nos instigou a busca de respostas para algumas de nossas inquietações, relativas à criação de tantos municípios de uma só vez. Um processo que está relacionado à organização das fronteiras internas estaduais, mas está inserido em um contexto mais amplo, uma vez que ele é verificável em todo o Brasil, onde mais de mil localidades distritais foram emancipadas, nos anos 1990.

Assim, a produção desses territórios municipais norteia a problemática do nosso trabalho, que está voltado para uma abordagem que vai além do processo político-institucional de criação dos mesmos, uma vez que também fitamos a realidade sócio-econômica e a dinâmica política local. Por isso, ante a expressividade do número de territórios instalados, preocupamo-nos especialmente com a Mesorregião da Mata Paraibana, onde desenvolvemos uma pesquisa empírica centrada nos municípios de Capim e Sobrado, localizados na microrregião do Litoral Norte e na microrregião de Sapé, respectivamente.

Essa mesorregião foi a primeira a ser ocupada na Paraíba, ao considerarmos a história da colonização do país. Assim, foi a partir da Mata que se realizou o processo de criação dos primeiros núcleos de povoamento, da primeira cidade e das primeiras vilas desse estado. De outro modo, Capim e Sobrado foram selecionados porque são oficialmente classificados como o mais urbano e o mais rural, entre os oito novos municípios criados nessa mesorregião, segundo o IBGE. Retomaremos as justificativas para esse recorte no decorrer desta dissertação.

No esforço dessa reflexão, considerando relevante pensarmos o conceito de território, nos acostamos em autores como Raffestin (1993), para quem esse conceito deve ser compreendido a partir de uma lógica relacional, inscrita em uma dada temporalidade. Em meio a diferentes atores, o território é composto por relações que envolvem interesses os mais diversos, sendo especialmente perpassado por uma dimensão política. Delineado por essas relações, muito embora seja, também, um meio no qual elas se realizam, o território é tomado como um

produto. “Ora, a produção, por causa de todas as relações que envolve, se inscreve num campo de poder”, afirma o estudioso referido acima (1993, p. 144).

Dessa forma, tendo clareza de que esses municípios foram constituídos sob uma dada conjuntura político-institucional, ao investigarmos as emancipações vivenciadas na Paraíba, buscamos um quadro de referência que as situasse historicamente. Foi a partir dessa busca que nos debruçamos sobre a base documental com a qual trabalhamos, bem como sobre os dados que arrolamos, relativos à malha municipal do estado.

Percebemos, então, a carência de discussões sobre a produção das nossas fronteiras internas, mesmo que estivéssemos diante da sua recente ampliação, em meio a uma realidade que insere o estado da Paraíba no rol daqueles que, no Brasil, mais promoveram a emancipação de territórios distritais. Uma carência que, em menor proporção, também pode ser referida em relação a todo o país. Isto nos revelava, pois, a dificuldade de elaborarmos uma dissertação sobre esta temática. Assim, para além dos geógrafos, tivemos que buscar uma bibliografia entre sociólogos e cientistas políticos.

Por outro lado, porém, considerando que a Paraíba é um dos estados mais pobres da federação, percebemos a importância deste tema, notadamente porque a criação de novos municípios foi embasada neste argumento, propalado pelos legisladores: o território recortado aproximaria o cidadão do Poder Público. Através da descentralização de recursos, por intermédio de transferências fiscais, promover-se-ia o atendimento às demandas da população local: escola, pavimentação de ruas, emprego, transporte, postos de saúde. População que, segundo tal argumento, é marcada pelo “abandono”, uma vez que está inscrita em territórios distritais, “esquecidos” pelo município-sede.

Visando contribuir com o debate, buscamos investigar as repercussões da emancipação de entes locais na vida cotidiana dos habitantes de Capim e de Sobrado, a quem se prometeu uma recomposição da sua condição cidadã, a partir de uma nova qualificação do território distrital, quando emancipado.

Daí porque ressaltamos que o objetivo geral desta pesquisa é compreender até que ponto a criação desses novos entes pode ser tomada como instrumento de aperfeiçoamento da gestão do território, de sua democratização, aproximando o Poder Público das demandas dos cidadãos, bem como da sua fiscalização, por meio dos conselhos municipais, os quais devem estar regulamentados em todos os

municípios. Até que ponto a fragmentação territorial municipal não vem a significar, tão somente, a reprodução de novos espaços de poder para as elites políticas estaduais e locais?

No que tange aos objetivos específicos, voltamo-nos para estas questões: resgatar a dinâmica territorial municipal paraibana enquanto expressão do novo ordenamento institucional do país, a partir da Constituição de 1988; analisar o discurso político relativo à criação dos novos municípios, caracterizando o debate em torno das emancipações vivenciadas na Paraíba; procurar perceber como a população de Capim e de Sobrado entendeu a emancipação desses territórios, bem como se a mesma identifica mudanças na vida local.

Além disso, buscamos uma reflexão acerca das práticas políticas que animam a gestão territorial em Capim e Sobrado, considerando, por exemplo, a participação da sociedade local junto aos conselhos municipais. Conselhos que, ante a democratização do país, revelam um dos preceitos descentralizadores apontados pela Constituição de 1988, representando, ao menos em tese, novos espaços para uma atuação política propositiva junto ao Poder Público, dirigida à definição das prioridades da sociedade local, sendo, também, um potencial espaço para a fiscalização do governo municipal.

Este trabalho está subdividido em três capítulos, além de contar com um espaço reservado às considerações finais. O primeiro deles é voltado ao desenho institucional que passou a marcar a organização do Estado brasileiro, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, em meio a uma lógica que vem dando forma ao que se convencionou chamar de descentralização política e fiscal. Sob esse desenho, inserimos o processo de criação dos últimos municípios paraibanos, questionando-o como mecanismo para a especialização da democracia brasileira, tal como justificaram os legisladores, diretamente responsáveis pela produção das novas fronteiras municipais da Paraíba.

O segundo capítulo, por sua vez, envolve os contornos da criação desses municípios, apontando as implicações desse processo na malha municipal brasileira. A partir daí, chegamos à Paraíba, valorizando estas questões: as exigências quanto ao seu trâmite formal; a propositura do projeto emancipacionista; o perfil sócio-econômico das novas localidades. Centramo-nos, notadamente, na Mesorregião da Mata. Em meio ao texto, recortamos o território como um conceito que perpassa essa discussão, dirigindo-lhe algumas considerações.

A pesquisa de campo nos novos municípios é apresentada no capítulo terceiro, tendo Capim e Sobrado como referência. Nele, abrimos um espaço para pensarmos a vida local: a dinâmica política; as repercussões da emancipação; o olhar para o município a partir da sociedade local; o nosso olhar sobre esses territórios. Um olhar que é posto por meio da escrita aqui arrolada, bem como das fotografias que estão inseridas no decorrer do texto. Fotografias que, em seguida, vão compor a última seção do texto: parte do acervo de imagens que produzimos é disponibilizada ao leitor. Através da fotografia, no decorrer das nossas idas a campo, fomos construindo uma leitura sobre os municípios estudados.

Um acervo que, a cada ida a campo, foi sendo tomado como um importante recurso à elaboração final do nosso trabalho. Assim, a partir dessas imagens, ao leitor é possível construir a sua própria leitura, muito embora a escolha das mesmas tenha sido motivada pelo que fora aqui referido sobre esses territórios. Afinal, como uma fonte, as fotografias são uma seleção, um recorte (LIRA, 1998).

Assinalemos, pois, que o trabalho de campo compõe um dos meandros da nossa pesquisa, operacionalizado a partir de dois momentos.

- 1) O levantamento geral das fontes a serem consultadas, a partir de visitas a estes órgãos públicos: Assembléia Legislativa, TRE, TCE, IDEME, IBGE, além dos arquivos dos jornais Correio da Paraíba e O Norte. Desta feita, chegamos à coleta das seguintes fontes: apanhados taquigráficos das sessões legislativas; relação dos municípios emancipados; legislação que regulamentou o processo emancipacionista; indicadores sócio-econômicos dos municípios envolvidos; cobertura da imprensa local quanto à criação desses municípios; relatórios sobre a vida fiscal das novas unidades. Fontes que também foram buscadas junto ao sítio do MDS, relacionadas aos programas federais de transferência de renda.
- 2) A observação *in loco*, desenvolvida em Capim e em Sobrado, delineada a partir do acervo fotográfico produzido, apontado acima; bem como por meio do nosso contato com moradores locais: além de conversas informais, realizamos, especialmente, entrevistas abertas e semi-estruturadas, feitas no decorrer de vários trabalhos de campo.

No diálogo estabelecido com esses moradores lhes apresentamos diferentes questões, voltadas a temas como a emancipação local, as eleições municipais, a relação da população com a prefeitura, as ações do governo municipal, a vida cotidiana. Contatamos estudantes, professores, donas de casa, funcionários públicos, gestores e colaboradores, vereadores, bem como comerciantes e trabalhadores em geral. Para tanto, visitamos escolas públicas, postos de saúde, estabelecimentos comerciais, prefeituras, secretarias e câmaras municipais. Afora isso, conversamos com as pessoas em suas casas, nas praças e nas ruas – especialmente quando registrávamos imagens da cidade. Na zona rural, privilegiamos as escolas, tendo chegado também a áreas de assentamento.

Entendemos as entrevistas como um primoroso recurso. Aqui, são transcritas sob o compromisso de não apontarmos, diretamente, as pessoas envolvidas. Limitamo-nos, dessa forma, a indicar a profissão e a localidade onde inserimos a informação/depoimento que nos fora dado. Essa escolha está relacionada a recomendações que nos foram feitas por funcionários municipais, os quais argumentaram uma precaução em preservar as suas identidades. Desta feita, terminamos por omitir os nomes dos entrevistados, exceto quando vem à tona a fala de dirigentes, como prefeitos/secretários/vereadores, ou representantes de entidades. Fora isso, registramos apenas o nome de uma diretora de escola.

A despeito desse compromisso, o registro das entrevistas e das conversas em geral abriu espaço à fala daqueles que vivenciam, no dia-a-dia, a realidade de um território recém-emancipado. Falas que vão dando forma a uma apreciação quanto ao processo emancipacionista, compostas pela sociedade local, diretamente envolvida na produção dos novos municípios paraibanos. No registro escrito dessas falas, optamos por manter o vocabulário daqueles com os quais contatamos, refazendo, contudo, algumas concordâncias, suprimindo alguns “deslizes” gramaticais.

Assinalemos que os cidadãos de Capim e de Sobrado, via de regra, estavam sempre prontos ao contato. Uns, mais lacônicos que outros. Outros, tão falantes que “exigiam” o nosso envolvimento com o espaço da vida pessoal, em meio a relatos que incluíam uma “entradinha” em suas casas. Assim, lembrávamos das ressalvas dos estudiosos do trabalho de campo na pesquisa acadêmica: o necessário distanciamento/estranhamento do pesquisador, na compreensão da realidade na qual estão inscritos os sujeitos pesquisados, a exemplo do que recomenda Oliveira

(2001). Muitas vezes, entretanto, titubeamos quanto a esse distanciamento, ora nos emocionando, ora nos indignando com o quadro de pobreza que presenciávamos.

Finalmente, ressaltamos que, de posse das informações, o trabalho de gabinete foi direcionado à análise das mesmas, a partir da tabulação dos dados levantados. Em concomitância, no decorrer de toda a investigação, foi desenvolvida a pesquisa bibliográfica, relacionada às leituras trabalhadas sobre a produção acadêmica referente à criação de municípios no Brasil, através de autores como Cataia (2002); bem como àquela que se volta a temas como descentralização, especialmente aportada em Jacobi (2002); ou a conselhos setoriais, notadamente a partir de Santos Júnior (2001).

Somada a esse conjunto de procedimentos, veio a confecção de figuras e de mapas temáticos, sob a perspectiva de cartografar a fragmentação territorial vivenciada na Paraíba, nos anos 1990, bem como em outros momentos onde também verificamos a emancipação de entes municipais – nos anos 1950 e 1960, muito embora esses momentos tenham sido somente apontados no texto, sem que tivéssemos a pretensão de nos debruçarmos sobre os mesmos.

Por meio dessas representações, sob o território estadual fragmentado, fitamos os novos municípios, cuja produção está inscrita em uma dada dinâmica político-institucional. Preocupando-nos com a história política recente da Paraíba, a escala municipal foi tomada como referência para refletirmos sobre o território recortado. Não obstante, considerando o município como um ente federativo, para além do empírico aqui definido, a partir de Capim e de Sobrado, esta escala está correlacionada a contextos, condicionantes e fenômenos que dizem respeito à escala estadual e nacional.

## **1. Descentralização política e criação de municípios no Brasil**

*A participação na gestão da coisa pública, enquanto corretivo das limitações da democracia representativa, possibilita, pelo menos em tese, o engajamento da sociedade civil na formulação de políticas públicas e no controle das ações governamentais e dos negócios públicos.*

*Pedro Jacobi, 2002*

Este capítulo foi estruturado sob o intuito de apresentar um quadro geral acerca dos novos arranjos institucionais que passaram a marcar a organização do Estado brasileiro, a partir da Constituição de 1988. Tais arranjos revelam mudanças no pacto federativo vivenciado no país, com repercussões sobre as relações que envolvem a União, os estados e os municípios, a partir de uma lógica de repartição das responsabilidades do Estado, bem como das suas receitas, redistribuindo-se competências entre as esferas de governo aqui instaladas.

Procuramos compreender esse ordenamento descentralizador, caracterizando-o no plano político e fiscal, relacionando-o ao fenômeno para o qual nos voltamos: a criação dos últimos municípios paraibanos. Sob esse fenômeno, percebemos o território como espaço apropriado, onde os entes estatais ganham forma, através de fronteiras político-administrativas. Fronteiras produzidas sob uma dada conjuntura nacional, sendo perpassadas por interesses locais e regionais.

Também sob esse ordenamento, questionamos a produção dessas fronteiras como mecanismo para a especialização da democracia brasileira, por meio da criação de novos entes locais, os quais correspondem ao município. A rigor, é nos entes locais, espaço da vida cotidiana, onde melhor seria possível a prática de uma cultura participativa, por intermédio de uma maior aproximação entre o poder público e a população local, aprimorando-lhe a condição cidadã. Daí, então, a epígrafe que selecionamos para a abertura deste capítulo: “em tese” foi a primeira das nossas inquietações quanto aos desmembramentos territoriais vivenciados na Paraíba, justificados sob a lógica do aprimoramento da vida democrática do país.

### **1.1 O ordenamento institucional do Brasil a partir da Carta de 1988: descentralização política e criação de novos municípios**

A Constituição Federal de 1988 compõe a base legal sobre a qual o arranjo institucional do país vem sendo ordenado nos últimos anos. A sua promulgação está inserida em um contexto de mudanças pelas quais o Brasil passou nas últimas décadas do século XX<sup>1</sup>, em um período da sua história denominado Nova República. Neste período, ante o processo de redemocratização, pretendeu-se a superação da ordem jurídico-política autoritária, vivenciada sob os governos militares (1964 a 1985), o que implicaria a elaboração de uma constituição que anunciasse novos mecanismos de organização do Estado brasileiro.

Não obstante, a Carta de 1988 retoma princípios que podem ser encontrados na Constituição de 1891, logo depois de proclamada a República no Brasil. A guisa de exemplo, ressaltaríamos a independência dos Três Poderes; a garantia de direitos aos cidadãos; o presidencialismo; o viés federalista e representativo – o qual evidenciava, na conjuntura do final do século XIX, uma crítica à monarquia brasileira, tal com assinala Abrúcio (1994, p.27): “o federalismo brasileiro nasceu, em grande medida, do descontentamento frente ao centralismo imperial, o que deu um sentido especial à palavra federalismo para o vocabulário político brasileiro, que persiste até hoje”.

Dessa forma, já àquele momento, o modelo republicano aqui instituído, tendo o federalismo como suporte, comportava a afirmação de mecanismos de descentralização, em meio a reiteradas demandas por autonomia, reclamadas pelas diferentes províncias do país. É em meio a essas demandas que Abrúcio situa o “sentido especial” ao qual se refere, ante o argumento de que, no Brasil, tendo o Governo Federal nascido antes dos estados, o federalismo instituído no país deparava-se com uma associação de territórios que ainda precisavam compor a sua autonomia – um debate que passou a ser forjado desde então.

Esse debate se realiza no grau de cooperação e de partilha de competências entre os entes federais, a partir das escalas de autonomia política,

---

<sup>1</sup> Entre essas mudanças, destacamos o processo de abertura política vivido no Brasil, o qual culminou na promulgação da Carta de 1988, bem como na realização de eleições diretas em todos os níveis, das prefeituras municipais à presidência da República.

administrativa e financeira que sobre eles recaem. Escalas que estão relacionadas à dinâmica política do país, ao longo da história republicana.

Considerando-se essa história, inscrita especialmente no decorrer do século XX, diferentes foram as constituições que orientaram legalmente a vida do país. Referimo-nos às Cartas de 1934, 1946, 1967 e 1988, as quais deram contorno aos padrões de relacionamento intergovernamentais aqui vivenciados, a partir dos poderes e responsabilidades atribuídos à União e às esferas subnacionais. Entre essas, para além dos estados, o federalismo brasileiro incorporou o município como um dos seus entes.

Todavia, há um reconhecimento de que federalismo aqui contornado esteve associado a tendências centralizadoras, as quais tiveram repercussão direta quanto aos poderes dos governos subnacionais, sendo, no entanto, as Cartas de 1946 e de 1988 aquelas que mais lhes propuseram um incremento da autonomia política e financeira (CONTI, 2001). Essas constituições podem ser relacionadas àquilo que Silveira (2000) avaliou como momentos de descentralização na estrutura federalista brasileira, ao propor uma síntese acerca das relações entre Poder Central e Poder Local na história do Brasil.

Estudando o fenômeno da criação de novos municípios no país, nos anos 1990, mais especificamente na Paraíba, interessamo-nos pelas discussões relativas à lógica descentralizadora que permeia o seu atual ordenamento institucional, formalmente articulado à promulgação da Constituição de 1988. Admitimos esta carta como aquela que promoveu alterações no federalismo pactuado no país, ao ampliar, formalmente, escalas de autonomia das esferas estaduais e municipais, conferindo novas responsabilidades para essas esferas, a exemplo da produção das fronteiras internas estaduais.

De acordo com Melo (1997), a defesa da descentralização tem sido uma característica presente no pensamento político liberal. Este, ao longo de sua história, inclusive na atualidade, sob a ideologia neoliberal<sup>2</sup>, admite a descentralização como um recurso voltado a restrições ao poder central, minimizando-se a capacidade de

---

<sup>2</sup> O neoliberalismo é uma ideologia forjada no curso do pensamento liberal. Nos países capitalistas centrais, afirmou-se como modelo político-econômico na década de 1980. No Brasil, a sua projeção ganha força nos anos 1990, sob a denúncia da crise fiscal, valorizando a necessidade de racionalização das contas públicas e de inserção da economia brasileira nos padrões de competitividade do capitalismo mundial. O seu receituário está calcado na defesa da redução do papel do Estado na economia, minimizando a sua capacidade produtiva e regulatória, a partir de um discurso pautado na ineficiência das ações estatais (BORÓN, 1998).

intervenção do Estado. Um recurso que pode ser conceitualmente assimilado como transferência de poderes e de responsabilidades para os níveis subnacionais de governo.

Nessa mesma linha de compreensão, assinala Jacobi:

Do ponto de vista conceitual, o termo [descentralização] define uma transferência ou delegação de autoridade legal e política aos poderes locais para planejar, tomar decisões e gerir funções públicas do governo central. Descentralização relaciona-se, pois, com a distribuição territorial do poder e implica delegação de autoridade (JACOBI, 2002, p. 35).

Em seus estudos, a descentralização aparece como um mecanismo que pode vir a contribuir com o aperfeiçoamento das relações entre as esferas de governo de um dado Estado, através de uma partilha de responsabilidades no planejamento e implementação das políticas públicas, muito embora esse autor reconheça as controvérsias que o termo comporta, uma vez que ele pressupõe partilha de poder. Assim, aponta três tipos diferenciados de descentralização: desconcentração, delegação e devolução. Considerando-os, salienta:

Desconcentração é a redistribuição do poder decisório entre os diversos níveis do governo central; delegação é a transferência de responsabilidades e de poder do governo central para organizações semi-autônomas (órgãos públicos) que não são totalmente controladas pelo governo central, mas que em última instância dele dependem; e devolução é a transferência de poderes do governo central para unidades subnacionais independentes (JACOBI, 2002, p.35).

Tomando esses estudos como referência, podemos afirmar que, na atualidade, o modelo de descentralização que perpassa a organização do Estado brasileiro é associável à *devolução*, sob uma transferência de poderes que apresenta uma dimensão político-administrativa. Esta referência também pode ser embasada em autores como Silva (2001), para quem a descentralização vigente pode ser chamada de *descentralização político-administrativa* ou *descentralização territorial*, já que envolve níveis de governos circunscritos em um dado território. Assume, ainda, um caráter fiscal, uma vez que pressupõe novos contornos quanto à alocação de recursos.

Esse modelo tem relação direta com a atual conjuntura do país, a qual está inscrita em um contexto mais amplo: a dinâmica global que caracteriza o processo de mundialização da economia capitalista, impelindo o Estado à adoção de políticas reformistas relativas à sua organização, nas últimas décadas. Nogueira (2004, p. 40) assim compreende o conteúdo dessas políticas: “sintonizar as economias nacionais, as sociedades e o aparato estatal com a globalização econômica”.

Essa sintonia está articulada à necessidade de superação da crise geral do Estado brasileiro, relacionada à falência político-econômica dos governos militares, sob um perfil de Estado marcado, entre outros, pelo desajuste fiscal, pela ineficiência da máquina pública, pelas altas taxas de inflação. Uma superação que, no campo econômico, está atrelada à implantação de uma cultura competitiva, a qual exige a minimização de custos, a partir de um empenho em “descentralizar os controles gerenciais, a flexibilizar normas, estruturas e procedimentos”, ainda segundo o autor acima referido (NOGUEIRA, 2004, p. 41).

Indo ao encontro desse autor, Andrade (2002) também compreende que essa agenda reformista voltou-se a compromissos que são motivados pelo apelo da eficiência econômica e da redução dos gastos públicos, delineada especialmente por agências multilaterais de financiamento de políticas públicas, a exemplo do Banco Mundial. Dessa forma, sob este apelo, atrelado aos interesses da economia global, é formulada uma agenda que, por intermédio da descentralização, “transfere a responsabilidade de formulação/implementação de políticas sociais para os níveis subnacionais de governo, principalmente os municípios” (ANDRADE, 2002, p.203).

Aliás, discutindo a bandeira da descentralização sob a ótica dos agentes econômicos que dão contorno à racionalidade capitalista, pautada na redução de custos e na eficiência produtiva, Guimarães Neto e Araújo (2002, p.37) ressaltam:

[...] Os atores privados (em particular os mega-atores), buscando descentralizar sua operação para estar presentes em muitos locais do mundo, adotam suas estratégias de localização considerando os atributos de cada “local”, entre os quais a existência de benefícios concedidos por poderes locais. E buscam um diálogo com instâncias do poder local, muitas vezes sem passar por instâncias nacionais ou estaduais. Ao mesmo tempo, agências multilaterais de financiamento, como o Banco Mundial, adotam como diretriz estimular a descentralização de suas políticas de financiamento, passando a patrocinar ações locais, muito mais do que o fizeram no passado recente.

Deparamo-nos, então, com o reconhecimento de que o atual ordenamento descentralizador encontra-se perpassado pela inserção da economia brasileira na dinâmica global que caracteriza o capitalismo mundial, onde as deliberações políticas têm relação direta com a lógica do mercado. Por isso mesmo, conquanto assinalemos esse ordenamento, não devemos perder de vista os seus limites: de acordo com Silveira (2000, p. 166), “mesmo nestes momentos de descentralização mais larga, o Poder Central nunca esteve enfraquecido, controlando políticas estratégicas de organização territorial”, afirmando a sua condição como vetor de acumulação capitalista.

Daí, a pertinência desta metáfora proposta por Milton Santos (2002, p. 333) acerca dessa dinâmica global: “máquina de guerra da mais-valia universal [...], cujo braço armado é a competitividade”. Uma competitividade que recomenda uma feição valorativa das esferas locais, onde melhor se poderia inscrever uma eficiência econômica capaz de atender as demandas de reprodução do capital.

Façamos uma ressalva. Recortamos as esferas locais como aquelas que dizem respeito ao município. Afinal, damos evidência à descentralização político-fiscal vivenciada no Brasil a partir da criação de novas municipalidades, as quais são delimitadas como entes da federação. Concordamos, então, com a compreensão de Oliveira e Carvalho Júnior, ao discutirem a condição do município na estrutura organizativa do país, reconhecendo que:

Essa delimitação político-administrativa subordina-se às convenções e normas que implicam não apenas uma delimitação territorial, mas uma relativa autonomia deste território em termos de governabilidade, arrecadação e gestão, o que remete a uma significativa autonomia na condução de ações e na realização de interlocuções. O termo *local*, neste caso, assinala uma dupla referência: trata-se de um *recorte espacial preciso* correspondente a uma *esfera de ação política igualmente precisa* e à qual, portanto, corresponde a um sujeito político juridicamente reconhecido (OLIVEIRA E CARVALHO JÚNIOR, 2004, p. 02 - grifos dos autores).

Admitimos, ainda, que não consideramos a esfera local, equivalente à municipal, como uma espacialidade restrita, relativa exclusivamente ao território municipal. Aliás, a literatura sobre a temática da descentralização recomenda que, ao repensarmos o lugar do *local* na atualidade, não percamos de vista a sua relação com outras esferas, seja a nacional, seja a global. Uma relação que é perpassada

por variadas dimensões: política, econômica, cultural, comportamental ou informacional, inscritas em diferentes territórios.

À luz dessa compreensão, chamamos atenção para duas situações que revelam as relações entre as esferas global e local, buscando identificar as determinâncias do global sobre o local, mas também buscando as potencialidades inscritas no plano local. Isso porque entendemos esse plano não apenas como espaço simplesmente diluído ante a globalização ou simplesmente condicionado pela ordem global que marca a contemporaneidade. Afinal, o local também é um *locus* onde, cotidianamente, a partir dos lugares, a vida das pessoas se desenvolve, inclusive como espaço no qual identificamos resistências à ordem hegemônica.

Em primeiro lugar, destacamos o que se convencionou chamar de “guerra dos lugares”, onde os territórios municipais são tomados como compartimentos postos em disputas entre si. Segundo Cataia (2001), isso vem a esvaziar o sentido cooperativo que deve marcar o modelo federativo de Estado, ou seja, a repartição territorial do poder, com vistas ao atendimento das demandas da sociedade, através de suas esferas de governo. Tais disputas são relativas à oferta de condições mais atrativas para a acumulação e reprodução do capital, a partir de isenções tributárias ou da oferta de bases infraestruturais, como a garantia de acessibilidade à circulação mais ampliada de mercadorias, pessoas e serviços.

Santos e Silveira (2001, p. 307), discutindo a racionalidade que permeia a apropriação do território por atores os mais diversos, a partir das funções que lhe podem ser atribuídas, consideram que a “guerra dos lugares” está relacionada ao que chamaram de “solidariedade organizacional”, sob a qual o território é usado a partir de interesses mercantis, “mutáveis em função de fatores de mercado”.

Nesse contexto, em meio à diversidade que caracteriza a malha municipal brasileira, quando consideramos indicadores como população, renda per capita, inserção produtiva na economia regional e nacional, podemos afirmar que a maioria dos municípios do país está à margem desse perfil. Portanto, não apresenta uma situação favorável à oferta de tais condições, ficando potencialmente “isolada” de estratégias mais amplas de crescimento, sob o jugo da economia global. Com efeito, isso vem a aprofundar ainda mais as desigualdades regionais.

No curso desse debate, admitindo que vivemos uma conjuntura que está atrelada às injunções do capitalismo global, Orlando Santos Júnior assinala:

As funções do poder público se deslocam [passando a ser]: as da gestão e do planejamento das cidades, para a garantia de um meio ambiente favorável aos negócios e ao desenvolvimento econômico; as da provisão universal de bens e serviços urbanos, para o desenvolvimento de políticas focalizadas que visem reduzir os níveis crescentes de pobreza, percebida como um dos principais obstáculos a serem enfrentados pelas cidades. Nessa perspectiva, a finalidade política da descentralização seria fortalecer a capacidade institucional dos municípios para aumentar o desempenho macroeconômico. O quadro de referência é a inserção do local no contexto global (SANTOS JÚNIOR, 2001, p. 35).

No entanto, em segundo lugar, ainda pensando as articulações entre o global e o local, destacamos que a descentralização também encerra esta expectativa: ser vivenciada como um instrumento democratizador do Estado, porque contornada em meio às demandas de participação e de inserção política, as quais marcavam a sociedade brasileira quando da superação do regime militar, tal como Melo (1997, p. 112) assinala: “nos países egressos de experiências autoritárias, a descentralização passou a ser entendida enquanto dimensão essencial da democratização”.

Orientado por esse olhar, taxativo, afirma Nogueira (2004, p. 39): “durante a década de 1990, o Brasil consolidou e organizou institucionalmente seu compromisso com o regime democrático”. Isso se deu sob o arranjo posto em 1988, quando foram legalmente ampliados os canais de participação da sociedade civil, através de eleições regulares, plebiscitos e referendos. É importante frisarmos que, se pensarmos esses canais sob uma inspiração de base liberal, teremos uma participação reduzida apenas à prática do voto.

Todavia, a partir da atual Constituição, bem como de outros dispositivos legais, foi determinada a criação dos conselhos setoriais de gestão, os quais devem ser regulamentados em âmbito federal, estadual e municipal. Estão voltados à instituição de mecanismos que venham a possibilitar um acompanhamento, pela sociedade civil, das políticas públicas implementadas pelas diferentes esferas de governo, ora elaborando tais políticas, ora fiscalizando-as. A existência desses conselhos, a exemplo do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), é uma das exigências feitas aos estados e municípios, sendo uma das condições para o repasse de recursos a esses entes, através de transferências realizadas pelo Governo Federal.

Assim, é pertinente considerarmos que o processo de redemocratização do país, além de estar articulado a orientações de inspiração liberal, também foi produto de uma mobilização da sociedade civil organizada, calcada na busca de uma dinâmica política que comportasse a sua participação para além do voto, abrindo-lhe espaços na formulação de políticas públicas e na tomada de decisões (SANTOS JÚNIOR, 2001). Nesse contexto, há o reconhecimento de que é possível pensar a esfera local, entendida a partir do município, como espaço onde melhor se desenvolveria uma cultura cívica participativa.

Destaquemos aqui que a idéia de participação à qual nos acostamos está relacionada a uma prática política que, no dizer de Teixeira (2002, p. 26), “supõe uma relação em que atores, com os recursos disponíveis nos espaços públicos, fazem valer seus interesses, aspirações e valores, construindo suas identidades, afirmando-se como sujeitos de direitos e obrigações”. Uma prática que, apesar de não dizer respeito apenas aos espaços institucionais, não deixa de valorizá-los como uma conquista e como um mecanismo que, na atualidade, representa um expressivo canal para um exercício de participação que, transcendendo o voto, envolve, por exemplo, ações de fiscalização do poder público, bem como ações que visem influenciar as decisões do Estado.

Sob tal perspectiva, esse mesmo estudioso compõe o que vem a chamar de “participação cidadã”, a qual vai ao encontro da cultura cívica referida acima, essencial ao aperfeiçoamento do Estado democrático, quando fitado a partir de uma gestão pública que incorpore uma mais ampla interlocução com a sociedade. Uma participação que está ancorada no “fortalecimento [da] sociedade civil mediante a atuação organizada dos indivíduos, grupos e associações” (TEIXEIRA, 2002, p. 30).

Implementados através de leis ordinárias estaduais e municipais, os conselhos setoriais foram instituídos em todo o país. Sinalizando a possibilidade de projeção da sociedade civil enquanto ator propositivo e fiscalizador, os conselhos são canais de representação e participação da população, mediando as relações entre a sociedade e o governo. Dessa forma, compostos por representantes do poder público e da sociedade civil, produzem novos mecanismos de gestão do Estado, aptos a “se transformarem em instrumentos da constituição da governança democrática” (SANTOS JÚNIOR et al, 2004, p 47).

Nesta linha de entendimento, desde que ocupados os canais de inserção da sociedade na cena política, Jacobi reconhece que

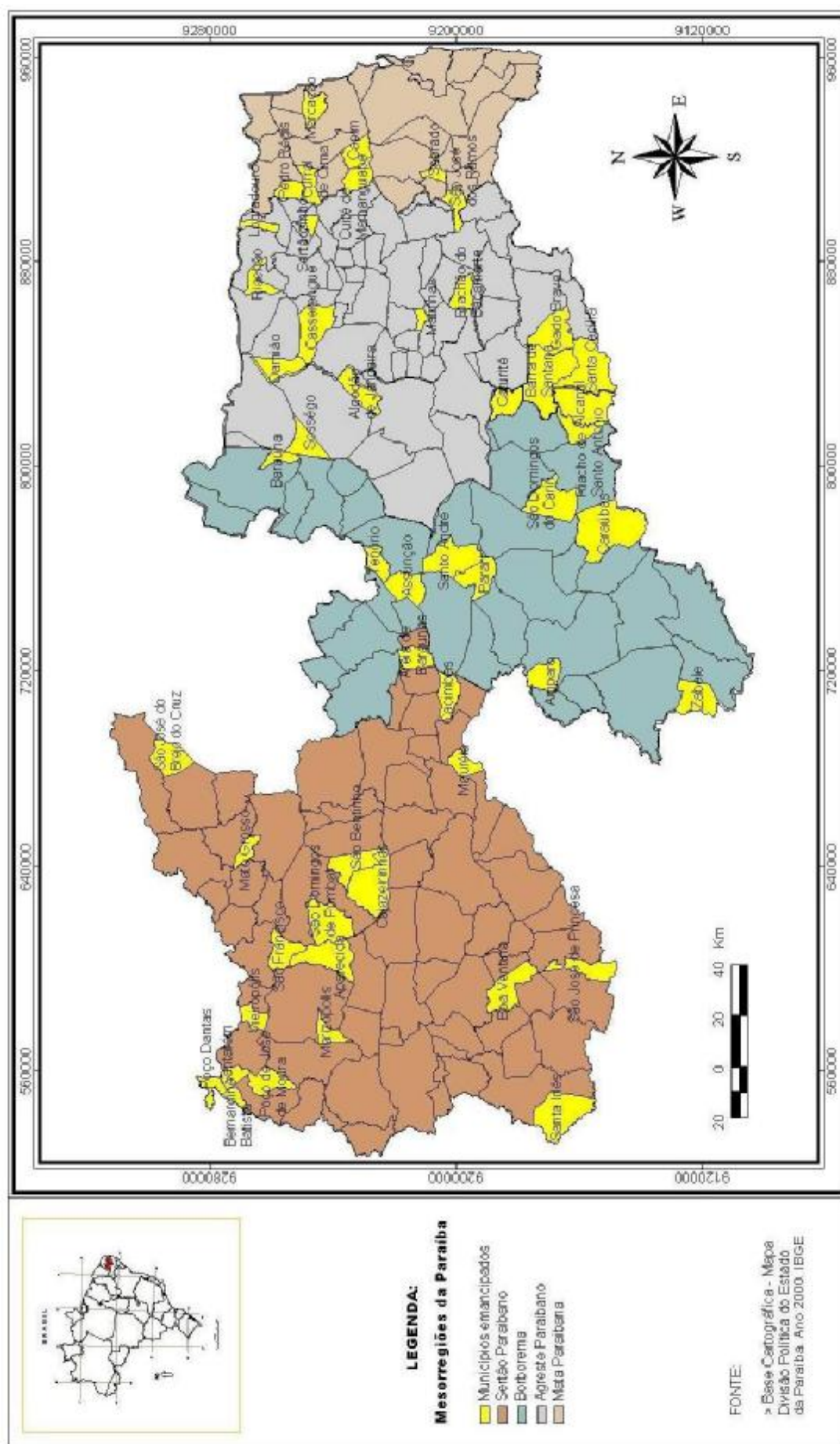
A participação na gestão da coisa pública, enquanto corretivo das limitações da democracia representativa, possibilita, pelo menos em tese, o engajamento da sociedade civil na formulação de políticas públicas e no controle das ações governamentais e dos negócios públicos (JACOBI, 2002, p. 13).

A conjectura levantada por este autor é justificável porque, efetivamente, os conselhos são potencialidades, como espaços que podem vir a ser um mecanismo de controle social. Aliás, espaços cuja dimensão merece ser destacada sob esta perspectiva: formalmente, há mais conselhos nos municípios do que câmaras municipais e, igualmente, mais conselheiros do que vereadores.

Neste momento, a discussão aqui proposta passa a ser contornada por um dos seus aspectos mais polêmicos: os recobrimentos entre descentralização e democratização. Afinal, percebemos que há imbricações entre uma e outra, quando pensamos os arranjos descentralizadores vivenciados no país, numa conjuntura de redemocratização do mesmo. Nessa conjuntura, para além dos canais eleitorais, também é fomentado um modelo de gestão do poder público que redefina as relações entre Estado e sociedade, incorporando a presença da sociedade nos processos decisórios – o que será abordado no final deste capítulo.

Pois bem, no decorrer do texto, buscamos apontar um breve quadro conjuntural relativo à história recente do país, nos últimos vinte anos, o qual está relacionado a duas questões que, muito embora diferentes, estão articuladas, como assinalado acima: a redemocratização política e a descentralização da gestão do Estado, perpassadas pela mundialização da economia capitalista. Quanto a isso, tomaremos os rebatimentos deste quadro conjuntural nas esferas institucionais de poder aqui existentes, as quais dizem respeito à União, aos estados e aos municípios.

Como já ressaltado, voltamo-nos para este último nível de governo, investigando a criação dos últimos 52 municípios paraibanos, a qual remodelou a malha municipal das diferentes mesorregiões do estado (*ver mapa 1.1, a seguir*).



**Mapa 1.1. Novos municípios da Paraíba, segundo a Mesorregião – Anos 1990. Elaborado por Araci Farias**

No Brasil, conforme a constituição vigente, o município é definido como unidade da federação, sendo tomado como um território que está inscrito em uma cartografia jurídico-política, com fronteiras delimitadas. Contudo, assinalamos que esse território comporta múltiplas relações, nas quais se realizam variados perfis de interação entre o homem e o espaço. Uma interação que é mediada por relações de poder, tal como há muito Ratzel (1990) nos chamou a compreender, mesmo que tenha valorizado um olhar pautado no viés jurídico-político de compreensão do território, atrelado ao Estado.

Admitimos, entretanto, que o território encerra um conteúdo que vai além de uma dimensão material, sendo prenhe de subjetividades, sob relações que apontam as disputas pela sua apropriação por diferentes grupos, realizando-se enquanto território justamente a partir dessas disputas – como espaço apropriado, segundo Raffestin (1993).

Assim intitulamos este sub-capítulo da nossa dissertação: “aspectos da descentralização política e sua relação com a criação de novos municípios no Brasil”, considerando que os contornos do modelo descentralizador aqui instituído têm repercussões sobre os territórios nos quais os entes federados estão inscritos. Mais ainda, entendendo que a criação de novos municípios reflete esse modelo, sendo, ao mesmo tempo, um mecanismo para ampliar a sua realização, nas diferentes regiões do país. Expliquemo-nos.

Por um lado, através da Carta de 1988, foi delegada aos estados brasileiros a prerrogativa de organizarem as suas fronteiras internas, a partir da elaboração de leis complementares de âmbito estadual, voltadas à regulamentação de políticas de desmembramentos e/ou fusões de territórios municipais. Por outro lado, sob influência dessa prerrogativa, o país viveu um processo sistemático de criação de novos municípios nos seus diferentes estados, no decorrer da década de 1990. Neste período, mais de mil novas unidades locais foram criadas, sendo 52 delas na Paraíba.

Nesse contexto, foram pontuados novos parâmetros de gestão do território, os quais envolvem a formação das fronteiras internas do país, os mecanismos de organização das relações entre o Estado e os seus níveis de governo e entre o Estado e a sociedade. Relações que, inscritas territorialmente, projetam sobre o nível municipal um espaço onde o território pode ser tomado como um recurso de poder (RAFFESTIN, 1993). Isso porque esse território é apropriado sob variadas

motivações, à medida que a produção de municípios repercute na produção de estruturas de poder.

Por isso mesmo, tal como destacamos, a criação de novas municipalidades é um fenômeno que amplia a realização da descentralização, porque sobre eles também recai uma partilha de responsabilidades, sob um repasse de funções que desloca para as esferas locais o atendimento às demandas gerais da sociedade. Um quadro que assume feições críticas quando diferentes estudiosos<sup>3</sup> admitem que o exercício da governabilidade nas esferas subnacionais esbarra em dificuldades como, por exemplo, as limitações da partilha de recursos – o que vem a comprometer um dos seus importantes aspectos: mais que a possibilidade, a capacidade de implementar ações.

Quanto a isso, entendemos a conveniência de resgatar esta consideração de Andrade:

O ponto central da discussão da governabilidade diz respeito à capacidade que os governos têm de responder, de forma eficiente, às demandas realmente existentes. No Brasil de hoje, é justamente a incapacidade do governo de responder, através de políticas eficientes, aos problemas crônicos da pobreza urbana e rural, da violência, do desemprego, da saúde pública, e da educação básica, que tem trazido ao centro do debate a crise da governabilidade (ANDRADE, 2002, p. 207).

Frisamos, todavia, que essa crise não diz respeito apenas a limitações quanto ao repasse de recursos. A necessidade de um projeto de desenvolvimento que esteja voltado a uma lógica redistributiva, minimizando-se as desigualdades sócio-econômicas existentes, também compõe as discussões relativas à governabilidade e/ou à sua crise.

Em tempo, lembramos que, no Brasil, os municípios têm origens que remontam à colonização, estando presentes na organização do Estado brasileiro ao longo de sua história. Sendo definidos como entes federados, podem ser identificados como a escala que melhor representa as esferas locais de poder, encerrando no Brasil um modelo federativo que o diferencia dos outros países assim organizados<sup>4</sup>. Aqui, no âmbito legal, definiu-se uma nova escala de autonomia administrativa dos municípios, não estando atrelada a concessões promovidas por

---

<sup>3</sup> Entre esses autores, citamos: Andrade (2002); Jacobi (2002); Santos Jr (2001); Silva (2001).

<sup>4</sup> Entre esses países, podemos citar os Estados Unidos, o Canadá ou a Austrália.

outras esferas da federação, tal como acontece quando eles não são classificados como entes estatais, mas apenas como divisões administrativas dos estados-membros (TOMIO, 2002).

No Capítulo IV da Constituição Federal, intitulado *Dos Municípios*, a partir do Art. 29 e do Art. 30, ficam definidas questões relativas à autonomia e às competências atribuídas aos municípios, entre as quais, citamos: a eleição de prefeitos, vice-prefeitos e vereadores; o direito de legislar sobre assuntos de interesse local; ou de instituir e arrecadar tributos que lhe sejam cabíveis, à exemplo daqueles relativos ao uso e reprodução do solo urbano; ou, ainda, o de criar ou suprimir distritos, em consonância com o que estiver disposto na legislação estadual. Já o Art. 31 relaciona os mecanismos de fiscalização que sobre eles recaem, a exemplo do Poder Legislativo e de tribunais voltados às contas públicas.

Sob esse ordenamento, atribuiu-se aos municípios um aumento de responsabilidade na prestação de serviços à sociedade, como o transporte coletivo – prestado diretamente pelo município ou através de concessões a empresas; o desenvolvimento de programas educacionais, notadamente voltados à garantia da educação pré-escolar e do ensino fundamental; a promoção do atendimento à saúde da população; a delimitação do seu ordenamento territorial, planejando o uso, o parcelamento e a ocupação do solo, cabendo-lhes, pois, o desenvolvimento e a execução de instrumentos de gestão urbana – obrigatório para os municípios com uma população acima de 20 mil habitantes (Constituição Federal, 1988).

Considerando-se o aspecto legal, essas atribuições dão um novo perfil à organização do Estado no Brasil, notadamente quando pensamos o sistema de proteção social. Um sistema que esteve atrelado ao Governo Federal, durante o regime militar. A partir de 1988, sendo transferível para os níveis subnacionais, a gestão de políticas públicas de proteção social inscreve o país em uma realidade político-fiscal descentralizadora, vivenciada em diferentes patamares, nos estados e municípios brasileiros. Reflexões sobre esta realidade devem procurar situar diferentes discussões, as quais extrapolam os limites da legalidade constitucional.

Objetivando ampliar este debate, no tópico seguinte, abordaremos questões relativas à descentralização fiscal, a qual comporta polêmicas diversas: o grau de cooperação entre os entes federativos; as injunções políticas que permeiam a lógica descentralizadora; ou, ainda, a diversidade de situações quanto ao perfil das

diferentes unidades da federação, bem como quanto às milhares de unidades administrativas locais.

## **1.2 Aspectos da descentralização fiscal instituída pela Constituição Federal**

Sob o mesmo contexto que marcou o processo de redemocratização do país, comentado anteriormente, a Carta de 1988 delineou as bases legais para a implementação de uma nova política fiscal de rateio de recursos entre os entes estatais, através da transferência de receitas da União para os níveis subnacionais de governo. Além disso, também foi alterada a capacidade de taxação de impostos por estados e municípios, ampliando-lhes a autoridade tributária, o que veio a ter repercussão sobre os padrões distributivos de receitas entre os entes federais.

Essas mudanças configuram o que é chamado de federalismo fiscal, o qual está articulado às funções de gestão que as esferas subnacionais a venham assumir. Funções que, segundo Marta Arretche (2000, p. 47), são assumidas “por própria iniciativa, ou por adesão a algum programa proposto por outro nível mais abrangente de governo, ou ainda por expressa imposição constitucional”. É a partir dessas funções que deve ser orientada a partilha fiscal entre a União, os estados e os municípios.

Sob o federalismo, as relações entre esses entes, ao menos em tese, devem ser pautadas pelo princípio da cooperação, melhor ordenando a gestão das políticas públicas voltadas ao atendimento das necessidades sociais, as quais são mais bem definidas no âmbito local, uma vez que é nos territórios locais que vivem os cidadãos. Essas relações devem, pois, ser norteadas por um princípio basilar: “a limitação espacial da incidência dos benefícios proporcionados pelo fornecimento de bens e serviços”, tal como assevera Luís Conti (2001, p. 25).

Entendendo a legitimidade desse princípio, o estudioso acima referido compreende que o aperfeiçoamento do federalismo passa, necessariamente, pela afirmação de mecanismos voltados à descentralização política e fiscal, reconhecendo os avanços que o país vivencia, sob a tutela da Carta de 1988, muito embora ainda perceba um forte conteúdo centralizador na organização do Estado

brasileiro. Isso porque a União ainda mantém uma ampla relação de bens que lhe pertencem, assim como de competências que lhe são exclusivas, além do privativo direito de legislar sobre um vasto leque de matérias, tal como relacionam os Artigos 20, 21 e 22 da Constituição vigente.

Conforme já referido, a nossa dissertação está voltada à criação de novos municípios no Brasil, em especial na Paraíba, preocupando-se com os efeitos das políticas emancipacionistas na vida cotidiana das pessoas, a quem se anunciou a recomposição da sua condição cidadã. Um anúncio pautado nesta lógica: a criação de municípios possibilita uma aproximação do poder público em relação àqueles que habitam esses territórios, melhor atendendo as suas demandas, ante a descentralização de competências e de recursos.

Dessa forma, os nossos estudos revelam correlações entre descentralização político-fiscal e produção de novos territórios. Num esforço de síntese, diríamos: a Carta de 1988 remeteu aos estados a responsabilidade quanto à criação de novos municípios, definindo-se, nesta prerrogativa, um dos contornos dos arranjos descentralizadores aqui instituídos.

A criação destas unidades pressupõe transferência de receitas fiscais para as esferas municipais, o que vem se constituir como uma das nuances motivadoras das emancipações. Por outro lado, o aumento do número de localidades municipais reordena o mapa político estadual, o que pressupõe uma repartição de poderes e de responsabilidades entre os entes estatais, acompanhada de mecanismos que recomendam uma nova interlocução entre Estado e sociedade. Esse reordenamento foi tomado como base argumentativa das ações emancipacionistas.

Através dos recobrimentos entre descentralização e produção de novos territórios, Cataia (2002) vai buscar compreender os apelos emancipacionistas que motivaram a criação de municípios nas diferentes regiões do Brasil, articulando as suas análises a partir de quatro conceitos: território, fronteira, soberania e autonomia. Assim, afirma:

A criação de um poder institucional – produção de governos, portanto produção de fronteiras – é o fundamento da proteção dos povos. Proteção que é territorial, ou seja, é por meio de políticas territoriais que se alcança – dependendo da escala de poder de que se trata – a soberania ou a autonomia: se nacional, a soberania; se do lugar, autonomia. (CATAIA, 2002, p. 74).

Voltado à autonomia local, em linhas gerais, o federalismo fiscal brasileiro se realiza por meio da definição das receitas diretas e indiretas que venham a compor o montante arrecadatário de cada ente. Considerando-se os municípios, a estes são legalmente cabíveis fontes diretas de arrecadação, incidentes, por exemplo, sobre a propriedade predial e territorial urbana ou sobre a transmissão *inter vivos* de bens imóveis (Constituição Federal, 1988).

Quanto às fontes indiretas, têm-se diferentes formas de transferências: há as transferências constitucionais, que relacionam cotas de participação dos municípios nos impostos que competem à União, como o Fundo de Participação dos Municípios (FPM); há aquelas destinadas ao Sistema Único de Saúde (SUS), repassadas pelo Fundo Nacional de Saúde para os fundos municipais; há as que, como transferência de renda a famílias carentes, chegam diretamente para os cidadãos, por meio do Bolsa Família e do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). Cabe aos municípios, depois de credenciamento junto ao Governo Federal, o cadastro dos beneficiados e a criação dos conselhos de controle social (Controladoria Geral da União, 2005).

Além disso, as transferências voluntárias também são fontes geradoras de recursos, por intermédio de acordos de cooperação entre a União e os municípios. Esses acordos podem envolver, ainda, os estados e os municípios que os integram, cabendo àqueles a transferência de recursos fiscais provenientes, por exemplo, da circulação de mercadorias e de serviços.

À União, em seu Art. 159, a Constituição impõe a destinação de 47% das receitas provenientes do imposto de renda e do imposto sobre produtos industrializados para os estados e municípios do país. Desse total, 22,5% compõem o montante destinado às unidades locais de governo – montante que é relativo ao FPM, que, isoladamente, se constitui como o principal meio gerador de receitas para a maioria dos municípios brasileiros. Historicamente, essa é uma prática que remonta à Constituição de 1946, quando a destinação de receitas era da ordem de 10% – percentual que foi sendo progressivamente incrementado por diferentes dispositivos legais (CONTI, 2001).

Do montante total de recursos que este fundo envolve, 10% são destinados aos municípios que são capitais dos seus estados. A sua distribuição é calculada a partir de critérios populacionais, sob um coeficiente que considera a proporção percentual da população de uma dada capital em relação à população das demais.

Os 90% restantes são destinados aos demais municípios, sob uma distribuição também pautada em critérios demográficos, definindo-se um coeficiente distributivo por município que vai de 0,6 (para unidades locais com até 10.188 habitantes) a 4,0 (para aquelas que têm mais que 156.216 habitantes).

Retomemos os estudos de Arretche (2000), voltados à descentralização das políticas sociais no Brasil, nos anos 1990. Para esta estudiosa, essa descentralização é, ao mesmo tempo, produto e materialidade da reforma do Estado no país, sendo conformada a partir de mecanismos como o federalismo fiscal. A redistribuição de receitas está relacionada à partilha de competências entre os níveis subnacionais de governo, quanto ao atendimento às demandas que a sociedade encerra – da saúde à educação, da moradia à segurança alimentar.

Dessa forma, as políticas descentralizadoras requerem novos padrões de relações intergovernamentais – padrões que são essenciais à eficiência na prestação de bens e de serviços à sociedade. Afinal, “a capacidade financeira e administrativa da administração local, além de interferir na própria decisão de assumir a gestão das políticas, pode determinar ainda a extensão e a qualidade dos serviços a serem prestados”, destaca Arretche (2000, p. 242).

Lembramos, ainda, que o federalismo fiscal brasileiro é contornado pela perspectiva de gerir as finanças públicas a partir de três funções: alocativa, associada à partilha de receitas entre os entes estatais, voltando-se à oferta de bens públicos; distributiva, garantindo-se a aplicação de recursos em serviços públicos indispensáveis à população; e estabilizadora, a qual se orienta pela efetivação de políticas econômicas que promovam a estabilidade e o desenvolvimento do país (Controladoria Geral da União, 2005).

Ressaltamos, assim, que as discussões relativas ao federalismo fiscal encerram uma das nuances polêmicas do debate geral acerca da descentralização. Mais uma vez, o território vem à tona, quando pensado a partir da produção de unidades locais de governo. Uma polêmica que pode ser percebida através dos estudos que abordam a criação de municípios no Brasil, os quais nomeiam os processos emancipacionistas como uma prática de fragmentação territorial<sup>5</sup>, considerando-se que novos recortes territoriais foram constituídos.

---

<sup>5</sup> Entre esses estudos, destacamos: Gomes (1998), Rocha (2002), Gomes e Mac Dowell (2000), Mota Júnior (2002), Cataia (2001), Tomio (2002).

Entre esses estudos, um dos trabalhos mais inteligentes foi feito por Tomio (2002), para quem o território é reconhecido como um espaço prenhe de poder, o qual perpassa os díspares discursos que se manifestam quanto às emancipações. Um desses discursos, associado à afirmação desses processos, apregoa uma argumentação que apela para a função alocativa das finanças públicas, daí a necessidade de um novo padrão distributivo de recursos, com vistas a um melhor atendimento das demandas dos cidadãos, as quais assumem dimensões variáveis, quando considerada a diversidade sócio-econômica das diferentes regiões do país.

Dessa forma, a emancipação dos territórios distritais atrairia novas receitas, passando pelo rearranjo das fronteiras municipais uma nova repartição das riquezas arrecadadas no país, criando-se mecanismos que, ao menos em tese, diminuiriam as chamadas desigualdades regionais.

Para estudiosos como Bremaeker (2003), associado a orientações municipalistas, as emancipações contribuem para a minimização dos problemas relativos a uma limitação típica da maioria dos municípios do país, produto de uma distorção do federalismo fiscal aqui instituído: na geração de recursos locais, os impostos cabíveis aos municípios têm uma base essencialmente urbana, no entanto, a maioria desses novos territórios tem uma feição tipicamente rural. Assim, segundo esse autor, a descentralização política e fiscal, perpassada pela criação de municípios, compõe uma resposta positiva ao equilíbrio federativo, uma vez que esses municípios se constituem como um mecanismo de captação de recursos fiscais, incrementando-se a receita das esferas locais.

Uma outra argumentação, porém, está associada à negação das emancipações, admitindo o desequilíbrio fiscal como uma das suas conseqüências, devido à formação de unidades administrativas com limitada densidade econômica, o que compromete a necessidade de geração de recursos próprios, indispensável a todos os entes federados.

Além disso, sob essa argumentação, os processos emancipacionistas compõem uma outra problemática: “os municípios muito pequenos, especialmente os do grupo com até 5 mil habitantes (micromunicípios), dispõem de mais recursos financeiros *per capita* do que quaisquer outros”, afirmam Gomes e Mac Dowell (2000, p.14), daí enfatizarem a “miopia” da descentralização atual, quando pensada sob a ótica da ampliação da malha municipal do país. Dando esse recorte à discussão, eles propalam:

Como expressão de uma política social, portanto, a descentralização política, na sua versão federalismo municipal, é, na melhor das hipóteses, míope. Na pior, ela é perversa mesmo, pois redistribuir significa, por definição, tirar de uns, muitos, para dar a outros, poucos. No caso em tela, está-se tirando renda de uns pobres, cujo pecado é residir em cidades grandes, para dar a outros, que não são necessariamente pobres, e cujo direito ao céu decorre de habitarem em cidades pequenas (GOMES e MAC DOWELL, 2000, p. 24).

Esses autores, então, “condenam” a criação de municípios pela fragilidade econômica que os caracteriza, a qual termina por fragilizar as finanças públicas. Apontam, ainda, a necessidade de considerarmos a população absoluta dos municípios brasileiros, ao questionarem os recursos *per capita* por eles recebidos, identificando um maior volume de recursos nas unidades menos populosas.

Entretanto, sob outra observância dos números, lembramos que os pequenos municípios compõem a maioria das unidades locais brasileiras, com populações que não excedem os vinte mil habitantes – entre os novos municípios criados no país, mais de 90% deles apresentam esse perfil (CATAIA, 2001). Assim, “privilegiá-los” significaria atender de forma mais equânime as fronteiras territoriais municipais aqui predominantemente existentes.

Entendemos que a discussão sobre a descentralização político-fiscal extrapola a lógica quantitativa tomada por aqueles autores. Pensamos que essa discussão deve ser orientada por um olhar que se volte para estes três aspectos: criação de novos municípios/descentralização/democratização da gestão pública. Este debate é político.

Avaliamos que a fragilidade econômica municipal, arrolada acima, tem relação direta com a limitada capacidade de geração de recursos locais. Para além da necessidade de uma maior eficiência na cobrança de impostos por parte do poder público, a base arrecadatória municipal está relacionada ao perfil de renda da população local, bem como ao padrão construtivo e ao valor dos imóveis existentes nos municípios. Afinal, o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) compõe um dos mais importantes tributos gerados localmente. Isso é válido especialmente para os pequenos municípios, marcados, ainda, por uma restrita oferta de serviços, o que compromete a arrecadação de impostos como o Imposto Sobre Serviços (ISS).

Por isso, entendemos que a discussão relativa à criação de novas municipalidades vai além do que fora assinalado por Gomes e Mac Dowell – tirar renda dos pobres que vivem nas grandes cidades para repassar aos pobres que

vivem nas pequenas localidades. Ora, destacando apenas um contraponto à fala desses autores, admitimos que os problemas relativos ao federalismo fiscal brasileiro envolvem todo o país, dizem respeito às relações entre os seus entes, não se realizando apenas na dicotomia grandes/pequenos municípios.

Portanto, reafirmamos, esse debate não pode deixar de ser avaliado por intermédio de uma lógica mais essencialmente qualitativa: pensar a emancipação de territórios distritais, atribuindo-lhes outra valorização, fitando-se o desenvolvimento local. Refletindo sobre esse conceito, Souza (2001), a quem recorremos, o contorna a partir de duas questões essenciais: melhoria da qualidade de vida e justiça social, as quais devem ser construídas através do que, individual e coletivamente, as pessoas reconhecem como a satisfação de suas necessidades e desejos, no plano pessoal e social.

Desenvolvimento que, necessariamente, passa pela gestão democrática do território, construída através da organização da sociedade civil, sob uma postura fiscalizadora e propositiva das políticas públicas a serem implementadas pelo governo local. Claro que reconhecemos a complexidade desse desafio, posto em meio a uma realidade onde identificamos uma estrutura de poder conservadora, elitista, que, através da pobreza material, reproduz relações baseadas na subserviência das pessoas, no clientelismo, perpetuando a pobreza política da sociedade local (DEMO, 1992).

Para finalizar, mesmo que não necessariamente relacionadas à criação de novos territórios, destacamos aqui outras considerações, apontadas por Arretche (2000), a qual chama atenção para uma questão especial: princípios de cooperação estão inscritos entre as características do federalismo, todavia, as barganhas que animam as relações entre os entes de uma dada federação, quando da partilha de recursos, nem sempre são motivadas por estes princípios, se considerado o viés da eficiência e da eficácia do serviço prestado à sociedade. Entram em cena, pois, barganhas que envolvem disputas partidárias e eleitorais. Mais ainda, afirma essa autora:

Dada as dimensões da pobreza brasileira e, portanto, da população-alvo dos programas sociais, a gestão de políticas sociais em nosso país *tende* a ser simultaneamente cara e inefetiva, na medida em que tende a consumir um elevado volume de recursos e apresentar baixos níveis de proteção efetiva. Neste caso, nas situações em que

os custos políticos e/ou financeiros da gestão de uma dada política forem avaliados como muito elevados, a barganha federativa consiste em buscar atribuí-los ou imputa-los a um outro nível de governo (ARRETCHE, 2000, p. 47-48).

É fato que o país se encontra ordenado por um texto constitucional que normatiza as escalas de autonomia político-administrativa de estados e municípios, ampliando-a. No entanto, essas escalas se realizam em meio a barganhas e disputas as mais diversas, as quais evidenciam as permanências que as relações intergovernamentais comportam ao longo da sua história, como o apoio a grupos políticos de mesma base partidária ou da base governista.

Pois bem, essas barganhas, na prática, terminam por obscurecer e enfraquecer a autonomia municipal, legalmente normatizada. Inclusive, já dissemos neste texto que o federalismo brasileiro se diferencia dos outros países assim organizados exatamente porque esta autonomia é legalmente reconhecida, já que o município é um ente da federação. Mesmo que lembremos que essa autonomia não é irrestrita, pela interdependência entre os entes governamentais, ressaltamos, todavia, que as injunções políticas imprimem certas contradições à descentralização política e fiscal formalmente instituída no país.

Antecipando uma discussão que foi direcionada para o capítulo três da nossa dissertação, voltado aos municípios que selecionamos para a pesquisa empírica, destaquemos uma entrevista que fizemos com o atual Secretário de Infra-estrutura de Sobrado, o Sr. Assis Eugênio de Souza.

Em meio à entrevista, lhe indagamos acerca das relações entre o governo municipal e o governo estadual, ambos vinculados ao PSDB. O secretário, então, chamou atenção para o fato de que, em 2002, quando das eleições estaduais, a atual prefeita, Célia Melo, não ocupava nenhum cargo público em Sobrado, mas era uma liderança política local, já tendo se candidatado à prefeitura. Como liderança, disse-nos, “Célia quase garantiu a vitória do atual governador”<sup>6</sup>, Cássio Cunha Lima, mesmo que a prefeita da época apoiasse um outro candidato. Dessa forma, ao assumir o cargo, a atual gestora já tinha uma história de aproximação com o governador. Afirmou-nos o secretário:

---

<sup>6</sup> Informação verbal, concedida pelo Secretário de Infra-estrutura de Sobrado. Pesquisa direta, mar 2006.

*Hoje, o governo tem atendido Célia muito bem. Deu todo o calçamento do conjunto Paulo Rolim, com oito ruas; uma creche; o abastecimento d'água de Areia Vermelha [zona rural]. Foi implantado o Programa do Leite, que atende 200 famílias; deu a Célia, ainda, mais vinte casas populares. Claro que eu acredito que ele é uma pessoa bem intencionada e faria alguma coisa pelo município, mas sendo do mesmo grupo é melhor.<sup>7</sup>*

Para além de uma linguagem coloquial, acreditamos que o verbo “dar”, repetidas vezes empregado nesse depoimento, está impregnado pela lógica das barganhas político-partidárias da qual falávamos, a qual tem como resultado o ataque à autonomia posta legalmente para os entes locais. As relações institucionais entre os entes federados terminam por ser substituídas por relações entre pessoas: Célia é a prefeitura de Sobrado; Cássio é o Estado da Paraíba.

Assim, as permanências anteriormente referidas se revelam em negociações políticas que, alimentando a troca de favores entre governantes, não priorizam o planejamento das ações governamentais sob a perspectiva primeira de universalizá-las, por exemplo, por todo o território estadual. O “mote” é estendê-las aos aliados. Nesse sentido, destacamos esta afirmativa de Marcelo Torres (2004, p. 131), estudioso que, sem delongas, sentencia: “uma quantidade muito grande de recursos está sujeita a esse tipo de negociação de balcão, em detrimento de critérios técnicos que deveriam balizar a definição e a execução de políticas públicas”.

Além disso, também considerando as relações entre os entes estatais, esse autor disserta sobre dois aspectos predatórios do federalismo brasileiro. O primeiro diz respeito à competição fiscal que esses entes vivenciam, a partir da chamada guerra fiscal, a qual envolve disputas entre níveis de mesma esfera, já aqui citada. Em segundo lugar, destaca a competição que se realiza entre níveis diferentes, relativas à insuficiência dos repasses constitucionais, tendo ocorrido, inclusive, nos últimos anos, um fortalecimento tributário da União, a partir da criação ou do aumento de alíquotas de impostos não compartilhados, a exemplo da Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF).

Há, pois, entre os estudiosos, o reconhecimento de uma conjuntura que inscreve na história do país um modelo descentralizador de gestão do Estado, muito

---

<sup>7</sup> Informação verbal, concedida pelo Secretário de Infra-estrutura de Sobrado. Pesquisa direta, mar 2006.

embora marcado por diferentes controvérsias quanto à sua eficiência, considerando-se questões como o equilíbrio das finanças públicas ou o atendimento às demandas que caracterizam a sociedade brasileira. Uma conjuntura que foi sinalizada a partir de um aparato legal e tomou forma na realidade cotidiana do país.

Procuramos, ao longo do texto, situar a criação de novos municípios em meio a uma dada historicidade: a conjuntura político-institucional do país, sob um arranjo descentralizador de viés político e fiscal, nos últimos anos. Apontamos, pois, o fato de que esse arranjo está relacionado ao fenômeno emancipacionista aqui verificado, através da criação de territórios, onde, em tese, a democracia brasileira pode vir a ser especializada, através de um envolvimento da população local com o poder público, a partir de canais de participação, como os conselhos municipais. Assim, passamos à seção seguinte, na qual perguntamos: as políticas descentralizadoras são vetores de democratização?

### ***1.3 Políticas descentralizadoras: vetores de democratização?***

Pensamos este questionamento como algo essencial à nossa pesquisa, uma vez que o nosso envolvimento com a temática da criação de novos municípios foi motivado por esta preocupação: considerar o discurso dos legisladores, sinalizado a partir de falas de parlamentares paraibanos, para quem o território recortado, através da criação de municípios, é um mecanismo de aprofundamento da democracia brasileira, sob inspiração de um cidadão a quem foi prometido o direito de aproximação com o poder público.

Ao definirmos essa preocupação, admitimos a importância de assinalarmos que não perdemos de vista este norte: os discursos são perpassados por uma forte carga ideológica, produzindo sentidos que, superando a materialidade da linguagem, vão além daquilo que é dito (ORLANDI: 2002). Por isso mesmo, procurando superar a literalidade do que fora propalado pelos legisladores, questionamos o argumento por eles anunciado, apontado acima.

Sob esse argumento, o território é tomado como um trunfo, porque, fragmentado, aprimora a gestão dos entes governamentais, notadamente no nível do poder local, onde a vida cotidiana das pessoas se desenvolve. Fitando-se esse trunfo,

forja-se uma dúvida: a serviço de quem? Daí entendermos a complexidade deste debate, pelas contradições que o permeiam. Senão, vejamos.

Sabemos que as reformas institucionais que a sociedade vivenciou, sob a tutela da Carta de 1988, ampliaram as responsabilidades dos municípios, bem como os recursos para eles destinados. Certamente, no entanto, o aprimoramento da gestão democrática do território pressupõe muitos questionamentos.

Em primeiro lugar, chamamos atenção para as limitações que caracterizam as finanças municipais, na medida em que o aporte de recursos está aquém das necessidades de investimentos, principalmente quando verificamos os indicadores socioeconômicos de grande parte dos municípios brasileiros, os quais sinalizam o seu quadro de pobreza e de demandas sociais as mais diversas.

Considerando-se as responsabilidades que lhes são atribuídas, ainda é limitada a parcela de gastos dos governos locais em relação à totalidade das despesas públicas do país, sendo inferior a 20%. Em seu sítio<sup>8</sup>, a partir de diferentes textos disponibilizados para aqueles que o acessam, o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) aponta um percentual mediano de 15%, em 2002. Por isso mesmo, Albuquerque (2004, p. 33) assinala que a descentralização aqui promovida “ficou restrita a uma chamada ‘prefeiturização’ de responsabilidades sociais”, ante as limitações dos repasses cabíveis aos municípios.

Esta autora reconhece que, na atualidade, tem-se a intensificação de uma retórica valorativa da participação da sociedade na vida política do país, proferida por diferentes vertentes político-partidárias. Uma retórica que, inclusive, pode vir a escamotear o forte componente liberal que permeou a Carta de 1988, em meio a uma agenda que é marcada mais pelos interesses do mercado, que pelo fortalecimento da cidadania.

Com efeito, no entendimento de Andrade (2002), estudiosa já referida, a descentralização aqui instituída faz emergir uma necessária reflexão relativa à governabilidade – que exige uma análise acerca da capacidade das diferentes esferas de governo em atender as demandas sociais. Manifesta, então, preocupações que se voltam para o papel/poderes/possibilidades dos governos locais. Assim, impõe à descentralização as seguintes ponderações, ante a realidade de exclusão que atinge a população brasileira:

---

<sup>8</sup> Instituto Brasileiro de Administração Municipal: [www.ibam.org.br](http://www.ibam.org.br)

Até que ponto os governos locais têm demonstrado capacidade para responder a tão pesadas responsabilidades? Até que ponto os governos locais possuem mecanismos institucionais que garantam eficiência na prestação de tão importantes serviços à população? Em que medida esses governantes têm autonomia de ação para responder, de forma eficiente, aos problemas colocados na realidade? (ANDRADE, 2002, p. 207).

De fato, essas ponderações merecem um lugar de destaque em todo este debate, principalmente quando pensamos a diversidade que marca os municípios do país e, mais ainda, quando pensamos o perfil dos novos municípios paraibanos, notadamente, a profunda dependência que os caracteriza em relação às transferências governamentais. Entre os municipalistas, imbuídos de um olhar valorativo quanto à escala municipal no processo de aperfeiçoamento do federalismo brasileiro, esses questionamentos começam a ser respondidos a partir do fortalecimento da capacidade financeira do município:

Para que os municípios possam desempenhar com maior liberdade sua missão é necessário que lhes sejam destinados mais recursos, para que estes sejam aplicados da melhor forma e para que sejam obtidos os melhores resultados, que poderão ser avaliados através de indicadores de desempenho e que não deixarão de estar submetidos à fiscalização da sociedade através dos diversos mecanismos já existentes. (BREMAERK, 2006, p. 16).

No entanto, entendemos que a receita municipal é um dos aspectos principais dessa discussão. Afinal, se a governabilidade é perpassada pela eficiência na prestação de serviços à população, relacionada à capacidade financeira do governo municipal, interessa-nos perceber a participação da sociedade civil na definição das políticas públicas locais, daí porque problematizamos o discurso do legislador, para quem novos municípios devem ser criados no intuito de especializar a democracia brasileira.

Vem à tona, então, um segundo questionamento, relativo ao exercício de envolvimento da população local com a gestão dos territórios municipais. Fitando o intuito apontado acima, pensemos: onde identificamos um dos focos geradores de expectativas otimistas quanto ao exercício de uma gestão democrática? Nos conselhos setoriais, os quais, contornados legalmente como instâncias institucionais,

abrem espaços a uma participação social mais ampla na gestão do poder público. Para Gohn, estes conselhos, também chamados de conselhos municipais,

São novos instrumentos de expressão, representação e participação; em tese, eles são dotados de potencial de transformação política. Se efetivamente representativos, poderão imprimir um novo formato às políticas sociais, pois eles se relacionam ao processo de formação das políticas e tomada de decisões. (GOHN: 2001, p. 85).

Nessa linha de entendimento, Santos Júnior et al (2004) centram as suas preocupações especialmente na capacidade/possibilidade da sociedade em imprimir uma interlocução com o Estado, marcada por uma postura propositiva e fiscalizadora das políticas públicas. Em relação a isso, esses autores ressaltam a necessidade de uma cultura cívica que modele a ocupação dos canais institucionalizados de participação, através do envolvimento e da mobilização da população local. Em que pese o fato de se debruçarem sobre algumas metrópoles brasileiras, ainda assim entendemos a validade de suas considerações, mesmo que nos voltemos aos novos e pequenos municípios paraibanos.

A partir desse viés interpretativo, admitimos que o debate aqui desenvolvido exige que questionemos os novos recortes territoriais municipais criados na Paraíba como possibilidade para o aprimoramento do Estado democrático, daí a necessidade de incorporarmos esta categoria ao presente texto: poder local.

Esta categoria esteve associada à burocracia municipal, à administração do município. No entanto, na conjuntura atual, sob influência da descentralização em curso no país, ela emerge como mecanismo dinamizador das relações de poder no nível local, estando associada a diferentes formas de participação, como, por exemplo, através dos conselhos setoriais. Uma possibilidade que se descortina para além de uma tradição participativa (mesmo com limitações) realizada a partir de instâncias que não sejam os sindicatos ou partidos políticos. Segundo Ladislau Dowbor (2003), em quem nos acostamos, o poder local diz respeito à capacidade de um município de se auto-transformar econômica e socialmente, gerindo-se o espaço local por meio de um esforço de participação de diferentes atores sociais.

Assim, contribuindo com a elaboração de políticas públicas que se voltem para a realização do acesso à cultura, à saúde, à educação, à moradia, ao trabalho e ao lazer, os atores sociais, vivenciando o cotidiano de um dado território – dele se

apropriando, delimitariam o envolvimento com uma “governança local” democrática, como concebe Gohn:

Um sistema de governo em que a inclusão de novos atores sociais é fundamental, por meio do envolvimento de um conjunto de organizações públicas e privadas. Ou seja, trata-se de um sistema que poderá envolver, entre outros, as ONG's, os movimentos sociais, o terceiro setor de uma forma geral, assim como entidades privadas e órgãos públicos estatais. A governança local diz respeito ao universo das parcerias, a gestão compartilhada entre diferentes agentes e atores, tanto da sociedade civil como da sociedade política (GOHN, 2001, p.40-41).

Em todo o país, como na Paraíba, os municípios estão atrelados à exigência formal de criação dos conselhos setoriais, os quais inscrevem uma nova dinâmica na gestão desses territórios. Pois bem, procurando identificar estudos voltados a pequenos municípios, tal como entendemos as localidades que investigamos, analisamos um texto de Selma Gonzáles (2005), relativo à gestão territorial em pequenos municípios paranaenses. Nesse texto, Gonzáles reconhece: a limitada apropriação desses canais institucionais pela sociedade civil é uma realidade que caracteriza os pequenos municípios com os quais trabalhou.

Guimarães Neto e Araújo (1998) são autores que, entre outros<sup>9</sup>, também percebem os desafios relativos a uma reorientação das práticas políticas que norteiam a gestão do poder público no país, nos estados e municípios. Também reconhecendo as limitações dos repasses fiscais entre as esferas nacionais e subnacionais, já referidas, tomamos de empréstimo desses autores as seguintes ressalvas:

a) A intensa defasagem entre a oferta e a demanda de políticas públicas (dada a dimensão dos desafios se comparada aos limitados meios dos gestores locais); b) A persistência de formas assistencialistas e clientelistas que deformam o gerenciamento de programas locais, sobretudo os programas sociais – herança política importante da “cultura política” brasileira) (GUIMARÃES NETO E ARAÚJO, 1998, p. 58).

Indo a campo, no município de Sobrado, colhemos depoimentos que assim se referiram ao Conselho Municipal de Educação: *“existe, mas não funciona bem”*; *“há dificuldades para reunir os conselheiros”*. A *“falta de consciência entre os seus*

---

<sup>9</sup> Podemos citar: Albuquerque (1998), Jacobi (2002) e Teixeira (2002).

*membros*” vem acompanhada da lembrança de que as dificuldades relativas à participação são um problema que remonta à formação do município: “a população mal reconhecia a discussão acerca da emancipação”, ressaltou um dos munícipes entrevistado.<sup>10</sup>

O nosso diálogo com os autores acima nos leva a reafirmar a inter-relação entre estas três dinâmicas, todas inscritas territorialmente, em meio aos diferentes entes federativos, em meio aos quais recortamos o município: descentralização política, descentralização fiscal e democratização do Estado. Diálogo que, apesar de constituído por olhares que entendem a descentralização como um meio favorável à governança democrática, também é marcado por referências resistentes à descentralização vivenciada no país.

Inscrito neste debate, Melo (1997) estabelece uma análise acerca do que ele chamou de “efeitos perversos” da descentralização:

a) Burocracias locais de baixa qualificação. Na maioria dos países e especialmente na América Latina existe um hiato muito largo entre a qualificação das burocracias centrais e locais; b) A transferência de receitas públicas sem responsabilidades de geração de receitas; c) Indefinição e ambigüidade quanto à definição de competências entre esferas de governo (MELO, 1997, p. 120).

Pelo que foi dito até aqui, ressaltamos as preocupações de Ivo Lesbaupin (2001), o qual, pensando os mais de cinco mil municípios brasileiros, também destaca as limitações financeiras que os caracterizam – porque ficam com a menor fatia dos recursos entre os entes federais. Mais ainda, compreende que velhas práticas políticas repercutem negativamente quanto a uma gestão democrática dos territórios municipais, a exemplo do clientelismo e do patrimonialismo.

Por um lado, a prática do clientelismo aprisiona o indivíduo a uma política de favores que lhe confisca o norte mais elementar da cidadania – a conquista de direitos. Não sem razão, Demo (1992), já tomado como referência neste texto, compreende que as elites dominantes elaboram estratégias de dominação que passam pelo confisco da garantia da educação à sociedade, bem como pela perpetuação da pobreza material, a qual alimenta os currais eleitorais, base das relações clientelistas.

---

<sup>10</sup> Informação verbal, concedida por um professor da rede municipal de Sobrado. Pesquisa direta, nov 2005.

Por outro lado, o patrimonialismo apropria privadamente os recursos do Estado, estando as suas origens associadas ao poder local das elites rurais. Analisando essas práticas, Martins (1999, p.13) nos chama atenção: “a sociedade civil não é senão esboço num sistema político em que, de muitos modos, a sociedade está dominada pelo Estado e foi transformada em instrumento do Estado”.

Também assim se manifestam Breno Fontes et al (1997, p. 115), assinalando as permanências de práticas políticas clientelistas tradicionais nos pequenos municípios do interior do Nordeste. Sob o jugo de um empobrecimento contínuo da população, ampliando-se as suas carências, ainda é limitada a existência de uma cultura participativa que venha a atuar junto à gestão pública local. Destacam, ainda, o que é procedente, a falta de autonomia do Legislativo municipal, marcado pela “ausência de uma tradição de embate político”.

Por isso mesmo, pode-se dimensionar quão complexa se torna a ressignificação do poder local nos novos municípios paraibanos, sob o viés de uma democracia que incorpore a participação social no exercício de sua gestão. Estudando dois desses municípios, Capim e Sobrado, nos aproximamos da compreensão de que as justificativas para os desmembramentos territoriais incorrem, em verdade, no esvaziamento do discurso político voltado à gestão democrática, porque as dinâmicas que recompõem as fronteiras internas da Paraíba são guiadas, efetivamente, por interesses políticos que estão atrelados às elites locais e regionais, alimentando a sua reprodução política.

O curso da discussão aqui levantada nos impele, então, ao entendimento de que os novos municípios paraibanos não são espaços apropriados sob a lógica da democratização do país, a partir de uma gestão do território que tenha aproximado os cidadãos do poder público, sob a perspectiva do desenvolvimento local. Uma aproximação que se realizaria na eleição dos seus gestores, na fiscalização dos mesmos e, acima de tudo, no planejamento de ações delineadas a partir dos interesses dos seus moradores. Moradores que são cidadãos por definição legal, porque portadores de direitos civis e políticos, mas ainda carentes do acesso a direitos sócio-econômicos efetivos, relativos ao acesso ao trabalho, à educação, à saúde, ao lazer.

Segundo Paulo César Gomes (2003), para além do fato de as abordagens voltadas à cidadania estarem em evidência, é pertinente uma reflexão sobre o lugar

da ciência geográfica neste debate. Com efeito, esse autor nos remete à lembrança de que as origens da cidadania, na Grécia Antiga, foram contornadas através de uma dimensão territorial. Afinal, a superação do modelo oligárquico, atrelado à propriedade fundiária, instituiu a representação política sob um componente territorial (por meio de uma divisão tribal), associada aos homens livres nascidos nos limites de uma dada cidade, aptos à condição cidadã.

“Dessa forma, a democracia e a cidadania surgem a partir de uma reorganização do território”, afirma Gomes (2003, p. 134). A *polis*, observa esse estudioso, não designa apenas a cidade grega, mas está na origem da palavra “política”, sendo produto de práticas sociais que compõem diferentes territorialidades, envolvendo, por isso mesmo, relações de poder. Também na Época Moderna, Gomes vai compreender a cidadania sob um veio territorial, porque a legalidade do seu exercício passou a estar associada à dimensão do Estado-Nação, inscrito em um território jurídico-político. Nesse espaço, assinala, a cidadania veio a se confundir com o direito à nacionalidade.

Pensando no desenvolvimento local nos municípios para os quais nos voltamos, fitamos outros territórios, como os conselhos setoriais. Questionamos esses conselhos como arenas de disputas e de deliberação de políticas públicas que sejam prioritárias na perspectiva da sociedade civil organizada. Ora, isso só será possível quando a cidadania for conquistada pela sociedade local de Capim e de Sobrado, sob um processo “através do qual a sociedade adquire, progressivamente, condições de tornar-se *sujeito histórico consciente e organizado*, com capacidade de conceber e efetivar projeto próprio”, como assinala Pedro Demo (1992, p. 17, grifos do autor).

Caso contrário, restará à sociedade “a condição de massa de manobra, de periferia, de marginalização”, como Demo também sentencia (1992, p.17). Esse olhar para a cidadania, o qual nos inspira, é reafirmado por esse mesmo autor em um outro texto (2001, p.71): “participação é exercício democrático. Através dela aprendemos a eleger, a deselegar, a estabelecer rodízio no poder, a exigir prestação de contas, a desburocratizar, a forçar os mandantes a servirem a comunidade”.

Pois bem, indicamos o curso que seguimos na construção de uma análise acerca da criação de novos municípios no Brasil, registrando que as nossas pesquisas estiveram acostadas na história recente da Paraíba, mais especialmente em duas de suas novas localidades, o que será melhor evidenciado nos capítulos 02

e 03. Arrolamos algumas ponderações: acerca do discurso das elites políticas quanto às práticas emancipatórias; sobre as limitações da descentralização política e fiscal que marca o país; acerca das permanências de práticas políticas que inibem uma cultura cívica participativa. Práticas que passam pelo poder das elites locais, mas também dizem respeito ao comportamento da sociedade, sobre quem recai o desafio de tornar-se sujeito da sua emancipação.

Todavia, finalizando este capítulo, não poderíamos deixar de arrolar uma ponderação proposta por Rocha (2002), cujos estudos recomendam, em especial, duas proposições para o debate em torno das emancipações verificadas nos últimos anos no Brasil. A primeira revela um olhar recorrente: avalia que a criação dos novos municípios é um mecanismo jurídico-político de recomposição das estruturas locais e regionais de poder. Em contrapartida, esse geógrafo também reconhece que a emancipação de áreas distritais vem contribuindo com a melhoria da qualidade de vida local, desenvolvendo esses territórios.

Em que pese o fato de que o conceito de desenvolvimento comporta uma dimensão abrangente, sob diferentes acepções, através das entrevistas que fizemos, além das conversas informais nas idas a Capim e a Sobrado, a população local desses novos municípios nos aponta a percepção de que houve mudanças no território emancipado, sob um olhar que assim se manifesta<sup>11</sup>: *“a cidade cresceu”*; *“ficou mais fácil estudar”*; *“a prefeitura está mais perto”*; *“tem mais investimento na cidade”*; *“diminuiu a dependência para fazer uma consulta médica”*; *“aumentou a oferta de emprego, através da prefeitura, da câmara, das escolas”*.

É necessário, pois, que não nos esqueçamos das carências mais imediatas e elementares das populações que vivem nos pequenos municípios do país, as quais, sob as formas mais diversas, são respondidas pelo poder público, muito embora motivadas por interesses que, em verdade, estão comprometidos com a permanência dessas carências, porque elas alimentam espaços de poder, acomodando as elites políticas. Desta feita, parece-nos pertinente considerarmos que o debate acerca da criação de novos municípios também demanda estudos que se voltem para os territórios distritais – onde encontramos os territórios de “reserva” para novas emancipações.

---

<sup>11</sup> Informação verbal, concedidas por diferentes moradores de Capim e de Sobrado: comerciantes, vendedores, estudantes, funcionários públicos, agricultores e donas de casa. Pesquisa direta, nov de 2005.

De igual modo, nesses territórios, observamos indivíduos cuja cidadania, mesmo que pensada sob o acesso a direitos elementares, não se realiza à revelia dos lugares. O nosso trabalho indica que, antes das emancipações, sobre as então populações distritais recaía uma “cota” maior de demandas, relacionadas a serviços não prestados pelo Poder Público, ou prestados de forma mais precária, como a garantia do acesso à escola ou à atenção básica de saúde. Isso vai de encontro às expectativas propostas por Santos (1987): os indivíduos deveriam poder exercer a sua cidadania em qualquer lugar, em todos os lugares – ao que acrescentamos: independente da qualificação que seja atribuída ao território, se distrito ou município.

A seguir, após tecer considerações gerais sobre a criação dos novos municípios brasileiros, engendraremos um esforço de apreciação dessas discussões à luz das experiências emancipacionistas vivenciadas na Paraíba, nos anos de 1990, com a criação de 52 novos municípios, voltando-nos especialmente para a Mesorregião da Mata, onde oito unidades locais foram criadas. Entre elas, o nosso recorte para a pesquisa empírica: Capim e Sobrado.

## 2. O território como um trunfo

*Vista do alto, nas relações com o homem, a Geografia não é outra coisa a não ser a História no espaço, do mesmo modo que a História é a Geografia no tempo.*

*Elisée Reclus*

Neste capítulo, situamos a discussão relativa à criação de municípios no Brasil, tomando como referência o processo institucional que deu forma às emancipações. Inicialmente, partimos de um recorte temporal, os anos 1990, pensando a fragmentação territorial municipal vivenciada no país como um todo. Buscamos os atores envolvidos nesse processo de fragmentação, pontuando, em especial, o papel determinante dos legisladores. Apontamos um quadro comparativo quanto à legislação que regulamenta as políticas de desmembramentos territoriais em todos os estados da federação, procurando indicar, entre eles, semelhanças e diferenças na configuração da malha municipal que passaram a ter.

Noutro momento, investigamos este processo especificamente na Paraíba. Voltamo-nos para a busca dos interesses que perpassaram a criação dos 52 novos municípios aqui instalados. Mais uma vez, destacamos o lugar dos deputados estaduais nessas emancipações, correlacionando a propositura emancipacionista ao incremento da votação desses parlamentares nos novos municípios. Também nos voltamos para as populações distritais, destacando a aceitabilidade das emancipações, a partir dos resultados dos plebiscitos realizados junto às mesmas.

Considerando a Paraíba, compomos um outro recorte espacial, porque nos preocupamos mais prontamente com a Mesorregião da Mata, onde estão localizados os dois municípios selecionados para a pesquisa empírica – Capim e Sobrado. É a partir dessa mesorregião que pretendemos caracterizar os novos municípios paraibanos, tomados como pequenos municípios, em meio a indicadores como demografia e a abordagens relativas, por exemplo, à centralidade e ao grau de dependência econômica que os caracterizam.

Nesse sentido, pensado o resgate a ser arrolado neste capítulo, selecionamos a epígrafe aqui registrada. Ao discutirmos a criação dos novos municípios paraibanos, buscando os seus contornos e as suas repercussões, temos

por idéia ir ao encontro do tempo e do espaço: a história vai se realizando sob a mediação do território recortado.

## **2.1 Considerações sobre a criação de municípios a partir dos anos 1990**

A “explosão” do número de unidades locais de governo, verificável nos diferentes estados brasileiros, muito embora com intensidade variável em cada um deles, é um fenômeno que tem relação direta com a conjuntura geral de reformas pelas quais o país passou, associadas à promulgação da Carta de 1988. Essas reformas foram marcadas pelo fomento de valores descentralizadores, que assumiram feições político-administrativas e fiscais, com implicações diretas quanto à organização do território brasileiro.

Conferiu-se aos estados o direito de legislar sobre as suas fronteiras internas. Nesse contexto, através de legislações regulamentadas em âmbito estadual, novos dispositivos legais passaram a orientar a produção dessas fronteiras, o que repercutiu na ampliação do número de municípios do país.

Com efeito, Santos (2002, p. 16), refletindo sobre o conceito de território, propõe que ele seja pensado não apenas como forma, mas também como conteúdo, a partir dos usos que dele se faz: “o território usado são objetos e ações, sinônimo de espaço humano, espaço habitado”. Esse geógrafo diferencia o território como abrigo e o território como recurso. Abrigo, porque é indispensável à sobrevivência das pessoas; recurso, porque a sua apropriação é norteada pelos interesses dos atores hegemônicos de uma dada sociedade – os “decididores”, tal como os nomeia.

Também o reconhecemos, contudo, como um recurso para outros atores – a exemplo das pessoas para quem o território representa um abrigo. Ancoradas nos depoimentos da sociedade local de Capim e de Sobrado, as nossas pesquisas indicam uma pronta aceitabilidade quanto à emancipação desses territórios, compreendida como uma possibilidade para o acesso a serviços públicos e privados, quando da elevação do distrito à condição de ente municipal, tal como assinalaremos no capítulo terceiro desta dissertação.

A partir dessa apreensão, Santos considera que “as grandes contradições do nosso tempo passam pelo uso do território” (2002, p. 19). Norteados por esse

entendimento, podemos dizer, então, que a produção de novos municípios é uma das nuances dessas contradições, especialmente quando pensamos a complexidade de um país com uma grande extensão territorial, como o Brasil. Um país imerso numa série de contradições socioeconômicas, as quais exigem do poder público, e da sociedade como um todo, respostas que inspirem a sua minimização.

Nos anos 1990, a produção de novos recortes territoriais municipais, a partir de um discurso oficial, foi apresentada como um mecanismo que aperfeiçoa a gestão da máquina pública: a criação de um ente estatal, emancipando áreas distritais, aproxima o poder público dos cidadãos, sob a possibilidade de um maior envolvimento dos governantes com os problemas locais. A partir desta lógica, foi promovida toda uma política de desmembramentos territoriais, a qual, acompanhada de uma redistribuição dos recursos estatais, foi apontada como um meio para tornar mais eficiente e eficaz a implementação de políticas públicas, valorizando-se os antigos territórios distritais, através da sua emancipação.

Este mecanismo de aperfeiçoamento da gestão do Estado, sob a perspectiva de aprimorar os serviços prestados à sociedade, assim aparece no discurso oficial, segundo o anunciado pelo Deputado Gilvan Freire, quando então presidente da Assembleia Legislativa da Paraíba:

Países como a Alemanha antes da unificação possuiu cerca de quinze mil municípios. Países como a Suíça que tem a geografia do tamanho da Paraíba chegaram a possuir quantidade de Municípios iguais a do Brasil. Significa distribuição de competência, distribuição de recursos e aproximação dos núcleos de administração aos interessados e carentes dos serviços públicos municipais, estaduais e federais.<sup>12</sup>

Também sob este viés, o Deputado Edinho Araújo se manifestou acerca das últimas emancipações vivenciadas no estado de São Paulo, nos anos 1990:

Era natural que defendêssemos a criação de novos municípios, por entender que a descentralização do poder é fator de desenvolvimento, que aproxima o cidadão das decisões que lhe dizem respeito e propicia uma administração mais transparente, eficaz e voltada aos interesses locais. (ARAÚJO, 1998, p.43 apud MOTA JÚNIOR, 2002, p. 73).

---

<sup>12</sup> Apanhado taquigráfico da 2ª Sessão Extraordinária voltada à criação de novos municípios na Paraíba, realizada na Assembleia Legislativa, em 24 de março de 1994. Mantivemos a grafia original do documento, a partir de uma fala proferida pelo Deputado Gilvan Freire.

O argumento da proximidade entre o poder público e os cidadãos tem sido a base legitimadora das políticas de redefinição das fronteiras internas estaduais. A partir desse argumento, cujo tom é contornado pelo discurso do legislador, dois eixos são articulados: *o aperfeiçoamento da gestão do Estado prescinde da descentralização; a descentralização realiza-se na criação de novos municípios – novos entes locais*. Desta feita, com base nesse discurso, através da emancipação de entes locais, o federalismo brasileiro, sob a mediação do território recortado, melhor poderia exercer um dos preceitos para o qual se volta: a oferta de bens e serviços públicos que atinjam todo o país, todos os cidadãos do país.

Aqui, pensamos que a criação de novas unidades municipais, sob o olhar do legislador, vem acompanhada de uma certeza que, tal como posta, contorna uma visão, no mínimo, simplificadora: a existência do ente municipal promove o atendimento das demandas do cidadão. Como se a gestão do Estado, em qualquer de suas esferas, estivesse acima dos interesses e das necessidades que animam os diferentes segmentos e atores sociais – inclusive os próprios parlamentares, os quais tomaram a iniciativa de requerer a criação dos mais de mil novos municípios instalados no país, no decorrer dos anos 1990.

Admitimos que esta simplificação seja correlata daquela que percebe na descentralização municipal um mecanismo que, por si só, garante a democratização do Estado, na medida em que novas escalas de poderes e de atribuições são conferidas aos municípios. Isso porque, inscritos nas esferas locais, os municípios encerrariam uma maior possibilidade de controle social, de uma fiscalização mais efetiva da sociedade quanto às políticas governamentais.

Ao trabalhar com os marcos institucionais que regulam a criação dos conselhos setoriais municipais, a partir da Carta de 1988, Santos Júnior (2001, p. 32) assim se manifesta em relação ao uso dessa terminologia:

A noção de descentralização municipal tem sido utilizada com frequência na literatura para designar os processos de municipalização política e de descentralização administrativa, isto é, maior atribuição nas competências e recursos à disposição dos municípios [...] O argumento central legitimador da descentralização municipal e da autonomia local é a proximidade entre governo e os cidadãos.

Dessa forma, reafirmamos que esses argumentos devem ser, de imediato, questionados. Sob a bandeira da descentralização, as políticas de fragmentação do território municipal, a partir da criação de novas localidades, bem como da municipalização das políticas públicas, não são garantias de afirmação da democracia no país, mesmo a democracia representativa, nos moldes da ideologia liberal. Como assinalamos no capítulo anterior, esse é um debate político. Passa pelo envolvimento da população, de forma autônoma, com o poder local: definindo prioridades; fiscalizando os gestores; delimitando a independência do poder público em relação a interesses privados.

Voltemos ao tema das políticas emancipacionistas vivenciadas no Brasil. Analisando-as, Cataia propõe esta ressalva:

De uma maneira geral não há, para o conjunto do território brasileiro, uma mesma dinâmica na criação de novos municípios; cada estado por suas peculiaridades político-territoriais, e porque o Brasil é um conjunto federativo, produz à sua maneira o seu território. Cada compartimento político produz normas e legislações distintas para o uso do seu território (CATAIA, 2001, p. 171).

Por isso mesmo, assinalamos que as políticas emancipatórias devem ser analisadas a partir das especificidades locais, ante a diversidade de circunstâncias que as definem, apresentando variações nos diferentes estados do país. Entretanto, alguns critérios comuns podem ser identificados, como observável no quadro 2.1, destacando-se dois deles: a delimitação de uma população mínima em cada novo município, bem como de um número mínimo de edificações urbanas.

| UF | Legislação Estadual          |                                  |                                    |                                |                        |
|----|------------------------------|----------------------------------|------------------------------------|--------------------------------|------------------------|
|    | Lei Complementar<br>(Nº/ANO) | Parâmetros Mínimos Estabelecidos |                                    |                                |                        |
|    |                              | População                        | Tempo de existência<br>do Distrito | Distância da sede<br>de origem | Edificações<br>Urbanas |
| RS | 9070-9089/1990               | 1.800                            | –                                  | –                              | 150                    |
| SC | 34/1991                      | 1.796                            | 5 anos                             | 5 Km                           | 150                    |
|    | 135/1995                     | 5.000                            | 5 anos                             |                                | 200                    |
| PR | 56/1991                      | 5.000                            | –                                  | –                              | 100                    |
| SP | 651/1990                     | 1.000                            | 2 anos                             | 3 Km                           | –                      |
| RJ | 59-61/1990                   | 6.393                            | –                                  | –                              | 400                    |
| MG | 19/1991                      | 3.000                            | –                                  | 1,3 Km                         | 400                    |
|    | 24/1992 e 37-39/1995         | 2.000                            | –                                  |                                | 400                    |
| ES | 13/1991                      | 8.600                            | –                                  | –                              | 200                    |

|           |                |              |        |       |            |
|-----------|----------------|--------------|--------|-------|------------|
| BA        | 02/1990        | 8.000        | –      | –     | –          |
| SE        | 01/1990        | 6.000        | –      | –     | 300        |
| AL        | 01/1990        | 7.000        | –      | –     | 200        |
|           | 06/1991        | 7.000        | –      |       |            |
|           | 11/1992        | 5.500        | –      |       |            |
| PE        | 01/1990        | 10.000       | –      | 5 km  | 300        |
|           | 14/1996        | 10.000       | –      |       | 600        |
| <b>PB</b> | <b>16/1993</b> | <b>2.000</b> | –      | –     | <b>120</b> |
|           | <b>24/1996</b> | <b>5.000</b> | –      | –     | <b>300</b> |
|           | <b>40/2002</b> | <b>4.000</b> | –      | –     | <b>300</b> |
| RN        | 102/1992       | 2.558        | –      | –     | –          |
| CE        | 01/1991        | 10.213       | 5 anos | –     | 400        |
| PI        | 06/1991        | 4.000        | –      | –     | 100        |
| MA        | 17/1993        | 1.000        | –      | –     | 200        |
| PA        | 01/1990        | 5.000        | –      | –     | –          |
|           | 27/1995        | 10.000       | –      | –     |            |
| RR        | 02/1992        | 2.471        | –      | –     | 100        |
| RO        | 31/1989        | 6.155        | –      | –     | 150        |
| AM        | 07/1991        | 965          | –      | –     |            |
| AC        | 35/1991        | 1.500        | –      | –     | 50         |
| AP        | 01/1992        | 948          | –      | –     |            |
| GO        | 02/1990        | 3.000        | –      | 6 km  | 200        |
|           | 04/1990        | 2.000        | –      |       | 133        |
| TO        | 05-06/1992     | 1.200        | –      | 5 km  | 50         |
|           | 09/1995        | 3.000        | –      |       |            |
| MS        | 58/1991        | 9.635        | –      | 10 Km | 200        |
|           | 62/1991        | 5.781        | –      | 10 km | 200        |
| MT        | 01/1990        | 3.040        | –      | –     | 200        |
|           | 23/1992        | 4.000        | –      | –     | 200        |

**Quadro 2.1. Brasil: parâmetros comuns à criação de novos municípios, segundo os Estados – Anos 1990.** FONTE: Assembléia Legislativa da Paraíba/Adaptado de Tomio, Fabrício (2002, p. 58).

Destacamos, ainda, uma outra característica marcante em relação a essas políticas: a condição dos Deputados Estaduais como atores determinantes na delimitação dos processos emancipacionistas, desde o poder de regulamentar a legislação complementar, até a iniciativa de propor a criação de um novo município, passando pelo direito de julgar possíveis vetos do Poder Executivo a esta iniciativa.

Estudando esses processos, Tomio (2002) relaciona três instituições que lhes dão forma, reconhecendo que eles devem ser analisados a partir do viés descentralizador instituído pela Constituição brasileira quanto à produção de territórios municipais, ao delegar aos estados esta responsabilidade.

Em primeiro lugar, Tomio ressalta as instituições *delimitadoras*: “são as regras, contidas nos dispositivos constitucionais complementares ou ordinários, que definem as localidades que têm o direito de pleitear sua transformação em município”, afirma o referido autor (2002, p. 56). Ou seja, dizem respeito à legislação que regula o estoque de distritos que podem vir a ser emancipados, através dos critérios definidos em âmbito estadual. Tais critérios, portanto, embasam o ritmo emancipacionista em cada estado.<sup>13</sup>

Em segundo lugar, assinala as instituições *estimuladoras*, consideradas a partir da legislação que determina a partilha fiscal, ou seja, os recursos a serem transferidos para os municípios, através da União e dos estados: “a consolidação da descentralização fiscal estimulou as demandas locais pela emancipação de pequenas localidades do interior” – afirma (2002, p.109). De fato, a partilha de recursos é um mecanismo essencial à sobrevivência dos novos municípios brasileiros, o que pode ser verificado quando observamos a sua limitada densidade econômica, considerada a partir dos recursos gerados localmente. Daí uma característica marcante em todos eles: a excessiva dependência quanto a transferências governamentais, sendo estas, pois, um estímulo às emancipações.

Finalmente, vêm as instituições *processuais*, as quais contornam o papel dos diferentes atores envolvidos nas emancipações: os Poderes Executivo e Legislativo, as elites locais, os cidadãos comuns – cada um deles diretamente presentes na produção dos novos territórios municipais.

Por meio da atuação dos legisladores, a malha municipal brasileira foi ampliada em quase 24% nos últimos anos: entre 1990 e 2005, mais de mil municípios foram constituídos, tal como nos mostra o quadro 2.2, seguinte. A partir do mesmo, também poderemos verificar os estados que tiveram um maior incremento de sua malha interna, entre os quais se destacam o Rio Grande do Sul, com 163 novas unidades; Minas Gerais, com 130; e o Piauí, com 104. Na Região Norte, o Tocantins merece ser referido, com 60 novas unidades. Todavia, este estado se reveste de uma condição especial, relativa ao seu processo de formação, que remonta a 1989, quando desmembrado de Goiás.

---

<sup>13</sup> Na Paraíba, os 52 novos municípios foram criados a partir de regras bastante permissivas quanto à dimensão da população local ou aos equipamentos mínimos necessários à emancipação de um dado distrito, tal como veremos neste capítulo.

| REGIÕES/ESTADOS | Total de municípios instalados |             |             |             |
|-----------------|--------------------------------|-------------|-------------|-------------|
|                 | 1990                           | 1997        | 2000        | 2005        |
| <b>BRASIL</b>   | <b>4491</b>                    | <b>5507</b> | <b>5507</b> | <b>5560</b> |
| <b>NORTE</b>    | <b>298</b>                     | <b>449</b>  | <b>449</b>  | <b>449</b>  |
| AC              | 12                             | 22          | 22          | 22          |
| AM              | 62                             | 62          | 62          | 62          |
| AP              | 9                              | 16          | 16          | 16          |
| PA              | 105                            | 143         | 143         | 143         |
| RO              | 23                             | 52          | 52          | 52          |
| RR              | 8                              | 15          | 15          | 15          |
| TO              | 79                             | 139         | 139         | 139         |
| <b>NORDESTE</b> | <b>1509</b>                    | <b>1787</b> | <b>1787</b> | <b>1792</b> |
| AL              | 97                             | 102         | 102         | 102         |
| BA              | 415                            | 415         | 415         | 417         |
| CE              | 178                            | 184         | 184         | 184         |
| MA              | 136                            | 217         | 217         | 217         |
| PB              | 171                            | 223         | 223         | 223         |
| PE              | 168                            | 184         | 184         | 185         |
| PI              | 118                            | 221         | 221         | 222         |
| RN              | 152                            | 166         | 166         | 167         |
| SE              | 74                             | 75          | 75          | 75          |
| <b>SUDESTE</b>  | <b>1432</b>                    | <b>1666</b> | <b>1666</b> | <b>1668</b> |
| ES              | 67                             | 77          | 77          | 78          |
| MG              | 723                            | 853         | 853         | 853         |
| RJ              | 70                             | 91          | 91          | 92          |
| SP              | 572                            | 645         | 645         | 645         |
| <b>SUL</b>      | <b>873</b>                     | <b>1159</b> | <b>1159</b> | <b>1188</b> |
| PR              | 323                            | 399         | 399         | 399         |
| RS              | 333                            | 467         | 467         | 496         |
| SC              | 217                            | 293         | 293         | 293         |
| <b>CO-OESTE</b> | <b>379</b>                     | <b>446</b>  | <b>446</b>  | <b>463</b>  |
| DF              | 1                              | 1           | 1           | 1           |
| GO              | 211                            | 242         | 242         | 246         |
| MS              | 72                             | 77          | 77          | 77          |
| MT              | 95                             | 126         | 126         | 139         |

**Quadro 2.2. Divisão Territorial do Brasil: municípios instalados, 1990-2005.**

FONTE: IBGE cid@ades/Adaptado de Tomio, Fabrício (2002, p. 247)

De outro modo, de acordo com dados arrolados no quadro 2.1, já apresentado, os estados do Espírito Santo, Sergipe, Bahia e, principalmente, Pernambuco, Ceará e Pará são aqueles nos quais identificamos os mecanismos mais restritivos à criação de novas unidades de governo, notadamente relativos ao contingente populacional dos distritos aptos à emancipação. Isto vem a repercutir no incremento da malha municipal estadual. Voltando-nos a esses dois grupos de estados, podemos considerar que eles apresentam, respectivamente, um nível de permissividade legal mediano e baixo. Nível de permissividade é uma classificação proposta por Tomio (2002), relacionado às exigências que perpassam a criação de um novo município.

Essas exigências são estabelecidas em âmbito estadual. Então, para além dos critérios gerais, válidos para todo o país, relativos ao ritual a ser seguido quanto à criação de um município, é nos estados onde devemos situar as políticas voltadas à organização da malha municipal brasileira, daí serem marcadas por um quadro diverso. Por exemplo: recortando uma mesma região, o Nordeste, encontramos estados como a Bahia, com 02 emancipações, e o Piauí, com 104 – números bastante díspares; por outro lado, fitando duas diferentes regiões, a partir de dois estados com perfis sócio-econômicos diferenciados, temos o Maranhão com 81 novas localidades municipais, mas também o Paraná, com 76 – números similares.

Entretanto, a partir de 1996, devemos incorporar a este debate a edição da Emenda Constitucional nº 15, sob a qual será promovida uma retração nas políticas emancipatórias. Esta emenda à Constituição Federal redefiniu as regras a serem cumpridas por todas as unidades federativas: ampliou a exigência da consulta plebiscitária às populações interessadas, incorporando os eleitores dos municípios que perderiam áreas distritais; além disso, passou a exigir um estudo de viabilidade municipal, cujos critérios devem ser definidos no âmbito de cada estado brasileiro, relativos à capacidade de geração de recursos próprios, no distrito postulante à emancipação.

O Artigo 18, no § 4º, assim estabelece:

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.<sup>14</sup>

Além disso, a Emenda também passou a exigir a edição de uma lei complementar federal, voltada à definição de um prazo para que os estados, a partir de então, possam vir a criar um novo município. Dessa forma, até a sua edição, ficam “proibidas” as políticas emancipatórias, porque, para além da legislação estadual, estas passam a depender de regulamentação federal. Para Tomio (2002), essa emenda denota um processo de fortalecimento da União na dinâmica territorial do país, posta sob uma perspectiva de reforço à tendência centralizadora do federalismo brasileiro.

---

<sup>14</sup> (CATAIA, 2001, p.250).

Aqui, uma ressalva faz-se necessária: a diferença identificável quanto ao número de municípios instalados no país entre os anos de 1990 e 1997, conforme o quadro 2.2, não contradiz a retração emancipacionista contornada a partir de 1996. Em verdade, isso se justifica porque as novas localidades, criadas antes da EC nº 15, só foram instaladas em 1997, após as eleições municipais do ano anterior.

Façamos, ainda, uma outra ressalva: a partir dessa emenda, exigindo uma lei complementar que, até hoje, não foi regulamentada, engendrou-se um intenso debate envolvendo o Poder Legislativo e o Poder Judiciário nos diferentes estados, inclusive na Paraíba, tal como arrolaremos na seção seguinte, dedicada aos contornos do fenômeno emancipacionista no estado.<sup>15</sup>

Já dissemos aqui que os processos emancipacionistas foram compostos sob variados perfis, a partir de cada estado brasileiro. Também já identificamos os legisladores como figuras centrais nestes processos. Contudo, uma outra característica comum deve ser assinalada: se tomarmos o critério definido pelo IBGE, pautado no contingente populacional, classificaremos os novos municípios como pequenos, porque mais de 90% deles apresentam populações inferiores a 20 mil habitantes. Aliás, na Paraíba, o mais populoso de todos é Gado Bravo, no Agreste, com 8.557 habitantes.

Pois bem, destacamos que a descentralização político-administrativa, contornada em meio a mudanças no pacto federativo brasileiro, também se realizou a partir da criação de novos (e pequenos) municípios. Um processo que foi anunciado como uma das respostas do poder público à afirmação do curso democratizador que o país vem passando, nos últimos vinte anos, propalando-se a perspectiva de uma gestão local que incorpore uma interlocução mais ampliada entre governo e sociedade, através dos conselhos setoriais, os quais devem estar organizados em todas as esferas da federação.

Dessa forma, o quadro institucional descentralizador aqui vivenciado é contornado a partir do território, por isso, engendremos um esforço de tecer as discussões gerais deste texto através deste conceito, mesmo que não tenhamos lhe

---

<sup>15</sup> Na Assembléia Legislativa, diferentes parlamentares apresentaram requerimentos voltados à criação de novos municípios, sob o argumento de que, na ausência de uma lei complementar federal, ficam valendo os critérios legais de âmbito estadual, já existentes. No entanto, esta não é a interpretação do Tribunal Regional Eleitoral, o qual, sistematicamente, indeferiu os pedidos de realização dos plebiscitos distritais – pré-requisito indispensável ao trâmite formal quanto à criação de um município. Para o Tribunal, vivemos uma conjuntura legal impeditiva de novas emancipações, uma vez que a lei complementar ainda não foi editada.

reservado uma seção específica. Começamos pelas origens etimológicas da palavra território. Quanto a isso, Costa (2004, p.43) nos remete a uma palavra em latim, *territorium*, que deriva do vocábulo *terra*, relacionado ao *jus terrendi* romano: “pedaço de terra apropriado, dentro dos limites de uma determinada jurisdição”.

O autor destaca, ainda, que o conceito de território foi sendo construído no âmbito de diferentes áreas do conhecimento, como na Sociologia, na Ciência Política, na Antropologia ou na Geografia, onde ocupa um lugar central. Foi especialmente tomado como objeto de discussão pela chamada Geografia Política, a qual é uma vertente basilar no desenvolvimento da Geografia Moderna, a partir do século XIX, norteando as suas preocupações, notadamente através dos estudos do geógrafo alemão Friedrich Ratzel.

Para este geógrafo, ante a relação do homem com o meio natural, o território é um substrato material, sendo indispensável à existência de um povo. Segundo Ratzel (1990), as necessidades elementares de uma sociedade, relativas à alimentação ou à moradia, são carências que têm um apelo territorial. Estas demandas, inclusive, perpassam tanto as sociedades sedentárias, quanto as nômades, muito embora sejam mais abrangentes os vínculos que os povos sedentários têm com o solo – materialidade do território, onde este se realiza como um “espaço vital”, sendo abrigo e fonte de recursos essenciais à sobrevivência.

Considerando o espaço vital, Ratzel (1990, p. 76) sentencia: “a sociedade que consideramos, seja grande ou pequena, desejará sempre manter, sobretudo, a posse do território sobre o qual e graças ao qual ela vive. Quando esta sociedade se organiza com esse objetivo, ela se transforma em Estado” Assim, o nascimento do Estado está associado à organização de um dado povo em torno da posse do território no qual ele vive. Dessa forma, através da luta pela sobrevivência, o território ganha um contorno político, uma vez que sua apropriação é um elemento fundante deste ente político: o Estado.

Em Ratzel, o Estado tem a “missão” de proteger o território apropriado, no qual está inserido. As fronteiras que lhe dão contorno devem ser delimitadas e preservadas a partir de um projeto coletivo, que diz respeito aos seus membros. Todavia, se, por um lado, assinala que a proteção ao território é uma iniciativa coletiva, a partir do Estado, por outro lado, admite que o controle desta instituição é exercido em meio às disputas que perpassam a vida em sociedade, através dos seus diferentes segmentos. Seguindo esta lógica, Ratzel assinala as relações de

poder que o território comporta, como base material do Estado, do seu desenvolvimento.

Portanto, mesmo inspirado em um olhar naturalista, ancorado na natureza biológica do homem, associada à sua luta pela sobrevivência, em Ratzel, o conceito de território assume um viés jurídico-político, especialmente atrelado ao Estado. Para além desse estudioso, sob esse viés interpretativo, a dimensão política fez-se bastante presente na compreensão do território, muito embora ela se constitua como uma entre diferentes perspectivas de apreensão desse conceito (COSTA, 2004).

Uma dessas perspectivas é proposta por autores como Souza (2001, p.78), que recomenda que o território seja apreendido como um “campo de forças”, como “um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder”, as quais transcendem o ente estatal. Mais ainda, recomenda que o território seja percebido como um substrato referencial, modelado e remodelado por essas relações, a partir do qual podem ser constituídas diferentes territorialidades, entendidas como “um certo tipo de interação entre o homem e o espaço, a qual é, aliás, sempre uma interação entre seres humanos *mediatizadas* pelo espaço”, afirma Souza (2001, p. 99, grifo do autor).

Exemplificando variados perfis dessa interação, o geógrafo acima mencionado disserta sobre territórios de prostituição; sobre espaços públicos territorializados por grupos específicos; ou sobre territórios apropriados pelo tráfico de drogas. Todos eles contornados por relações de poder, envolvendo contradições, mas também vínculos de identidade.

Com modéstia, reconhecemos que o olhar fitado por Souza é bastante aceitável, compondo um caminho para pensarmos o território – conceito perpassado, de acordo com COSTA (2004), por uma “seara” interpretativa. Afinal, há um momento em nosso trabalho no qual buscamos o olhar dos cidadãos de Capim e de Sobrado acerca da emancipação dos territórios distritais nos quais viviam. Chegamos a depoimentos manifestados com empolgação, com otimismo: um município pressupõe acesso a recursos, sob um novo recorte de poder. Define-se, pois, uma nova centralidade política e fiscal para os territórios distritais, quando emancipados. Chegamos, também, aos conselhos municipais, às relações que animam estas instâncias de participação da sociedade local.

Contudo, os nossos estudos estão prontamente relacionados ao território como um recorte jurídico-político, uma vez que a questão motivadora deste texto é a

criação de novos municípios na Paraíba, posta sob o discurso da valorização dos distritos emancipados. Daí porque a dimensão política, amiúde associada aos estudos voltados ao território, orienta a tônica do nosso trabalho.

Assim, na análise desse conceito, nos embasamos em Claude Raffestin, um geógrafo inscrito no final do século XX. A partir da publicação do livro *Por uma Geografia do poder*, tornou-se uma referência clássica nessa discussão. Realçando a dimensão política do território, esse geógrafo o delineia sob uma perspectiva relacional, porque inscrito em relações sociais que estão inseridas numa dada historicidade. Sob essas relações, o território é contornado como espaço apropriado. Quanto a isso, assinalemos esta formulação de Raffestin (1993, p. 143):

O território se forma a partir do espaço, é o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza um programa) em qualquer nível. Ao se apropriar de um espaço, concreta ou abstratamente (por exemplo, pela representação) o ator 'territorializa' o espaço [...] O território, nessa perspectiva, é um espaço onde se projetou um trabalho, seja energia e informação, e que, por consequência, revela relações marcadas pelo poder.

Neste texto, então, refletimos sobre a criação de novos municípios como um processo de territorialização do espaço, marcado por um “jogo político” que envolve diferentes atores, os quais expressam, a partir do território, disputas e barganhas, discursos e expectativas, interesses e projetos (MORAES, 2002). Por conseguinte, tomamos a produção dos novos municípios da Mata Paraibana à luz de relações sócio-políticas perpassadas por relações de poder, sendo portadoras de uma forte carga de complexidade e de contradições.

No âmbito da Geografia, a partir da pesquisa bibliográfica que fizemos, a temática da criação de municípios encontra na tese de doutorado de Márcio Cataia (2001) um dos abrangentes trabalhos elaborados sobre o assunto. Cataia promove, no decorrer do seu texto, uma discussão sobre os conceitos de fronteira e de território, num permanente diálogo com diferentes autores, como Ratzel, Jean Gottmann, Raffestin e Milton Santos. Dessa forma, é pertinente que as suas reflexões apareçam nesta dissertação, especialmente em um momento dirigido ao conceito de território.

O quadro de referência utilizado por este estudioso é imbuído de um entendimento que pensa a fragmentação territorial municipal a partir do processo de

globalização da economia capitalista. Sob este processo, podem ser impostos às fronteiras municipais os interesses das grandes empresas transnacionais, as quais, por intermédio de práticas que fomentam a guerra fiscal entre os lugares, podem usufruir do território municipal como um recurso, pela possibilidade desse território instituir normativas favoráveis à atração dessas empresas. Assim, para Cataia, os novos municípios são constituídos a partir de interesses externos ao lugar.

Daí, então, destacar a tese do território como norma, mas também como um recurso, apontando o caráter horizontal e vertical das fronteiras, como as fronteiras municipais. Resgatemos, abaixo, uma afirmativa desse autor.

Antes, as fronteiras eram constituídas com as informações do lugar. Hoje, são também 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 do 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 (CATAIA, 2002, p. 15).

À luz dessa compreensão, mais do que nunca, a idéia do território como espaço apropriado é bastante razoável, sob uma territorialização que envolve um jogo de interesses diversos. Um processo imbuído de historicidade, dado o seu caráter dinâmico. Este caráter é revelado nas diferenças e similaridades quanto ao incremento da malha municipal nos estados brasileiros, seja do ponto de vista quantitativo, seja quanto ao perfil sócio-econômico de cada estado.

Ao sinalizar uma “aptidão” diferenciada entre territórios, o geógrafo em evidência esclarece: “quanto mais espesso é o território em técnica, ciência e informação, maior é a necessidade de regulação política para garantir o funcionamento integrado dessas três camadas que o território acolhe” (CATAIA, 2002, p.15). Em suas pesquisas, Cataia discute especialmente os novos municípios em regiões de modernização produtiva, como no Centro-Oeste. Entendemos, contudo, que não foi sob esse apelo, a partir de territórios de mais densas espessuras, que as localidades as quais estudamos foram instaladas.

Nesse sentido, as nossas pesquisas se aproximam dos estudos de Gomes (1998), voltados aos desmembramentos territoriais verificáveis no Rio Grande do Norte, onde quatorze novos municípios foram instalados, nos anos 1990. De acordo

com essa autora, esses desmembramentos devem ser pensados sob uma lógica institucional, relativa aos mecanismos legais de regulamentação das fronteiras internas estaduais; bem como sob uma lógica política, a partir de interesses relacionados às elites locais e regionais, que se apropriam politicamente dos territórios emancipados. Afirma essa geógrafa:

A emancipação passou a ser um dos mecanismos utilizados, no sentido de fazer prevalecer o poder local de determinados grupos que, em dado momento, se vêem ameaçados. Ao mesmo tempo, contribuiu para fortalecer o poder dos grupos que atuam ao nível do Estado (GOMES, 1998, p. 98).

Sobre o perfil dos pequenos municípios emancipados, a estudiosa faz referência a algumas características comuns entre eles, as quais também se assemelham às que são observáveis na Paraíba: populações inferiores a dez mil habitantes; limitada dinâmica do comércio; importante papel do setor primário na economia; precária presença de equipamentos culturais e de serviços públicos e privados. Quanto à vida política local, tem-se a quase inexistência de entidades de representação da sociedade civil; a limitada participação da sociedade local na gestão do território.

Dito isso, atentamos para variáveis diversas que animam a criação dos novos municípios brasileiros, mas também reconhecemos engrenagens comuns que perpassam o fenômeno aqui estudado. Passemos, então, às considerações sobre a criação dessas localidades na Paraíba. Ao pensarmos o território como um trunfo, como um recurso, entendemos que o “foco” deste debate está na instituição de novas estruturas de poder, no caso, novas prefeituras, para uma elite política que tem no aparato estatal um espaço para a sua reprodução, para a sua sobrevivência. Daí propormos a seção seguinte.

Antes, porém, ressaltamos que, apesar dos desmembramentos municipais verificáveis no país, não foi imposta uma ruptura entre o antigo e o novo município, porque eles não só podem, como continuam se relacionando cotidianamente: pela centralidade que o primeiro comporta, no atendimento a demandas ligadas ao comércio e à prestação de serviços; pelas relações de circunvizinhança; pelos consórcios intermunicipais que podem ser criados – aliás, legalmente pensados, através da Constituição de 1988. Aqui, tem-se uma outra discussão acerca da atual

dinâmica que motiva a produção de novos territórios locais: os consórcios municipais recomendam um outro debate, o qual é merecedor de estudos que lhes sejam especialmente dirigidos – não sendo este, entretanto, objetivo do nosso trabalho.

## **2.2 A criação de novos municípios na Paraíba**

Este sub-capítulo, a partir das considerações postas acima, relativas à criação de municípios no Brasil, foi pensado na perspectiva de inscrever, progressivamente, o nosso recorte espacial nesta discussão. Na primeira seção, buscamos uma reflexão sobre a Paraíba, trazendo alguns apontamentos acerca da configuração do território estadual, voltando-nos, mais especialmente, à fragmentação territorial municipal vivenciada nos anos 1990.

A segunda seção é dirigida à Mesorregião da Mata. Pensamos no perfil dos novos municípios aqui instalados e situamos, através de resultados das eleições estaduais anteriores e posteriores às últimas emancipações, as nuances político-eleitorais que engendram os interesses que permeiam as proposições emancipacionistas. É por meio das anotações acerca da Mata que nos remeteremos ao terceiro e último capítulo desta dissertação, relativo aos municípios de Capim e de Sobrado.

### **2.2.1 A configuração do território paraibano**

A fundação da Capitania Real da Paraíba, desmembrada da Capitania de Itamaracá, foi efetivada no final do século XVI, como mecanismo para garantir a conquista do litoral setentrional das terras coloniais. Apropriado em meio à expansão mercantil européia, o território paraibano, nos primeiros séculos da colonização, foi organizado a partir do seu núcleo de ocupação inicial: a cidade de Filipéia de Nossa Senhora das Neves, hoje, João Pessoa.

Até 1822, quando da proclamação da independência, a ocupação da capitania foi sendo delimitada por meio da fundação de novas vilas, como:

Mamanguape, em 1635; Piancó, em 1739; Pombal, em 1766; e Areia, em 1815. A partir dessas vilas, foi efetivado, mesmo que lentamente, o processo de ocupação das terras ocidentais da capitania, interiorizando-a. Em relação a esse processo, Moraes (2002) reconhece a colonização como uma relação sociedade-espço, sendo esta delineada a partir de *territórios usados* – ocupados como abrigo ou como recurso – e de *fundos territoriais* – associados aos espaços ainda por serem conquistados, através dos quais será contornado o território.

Ao longo do século XIX, a Paraíba foi administrativamente organizada através da progressiva criação de municípios por todo o território estadual. No decorrer do século XX, este processo foi sendo intensificado, ante o modelo republicano, formalmente instituído a partir da Carta de 1891, ordenada sob o federalismo. Dessa forma, o debate relativo à criação de novos municípios na Paraíba não está restrito apenas à atualidade. Na República, esta passou a ser uma discussão recorrente, relacionada à trajetória de organização do Estado brasileiro, delineada sob orientações que se diferenciam quanto às esferas de poder cabíveis aos entes federados. Orientações que modelaram o grau de centralização ou de partilha de poderes e responsabilidades entre eles.

Assim, o desenho político-administrativo do país, passando pelas suas esferas de governo, tem rebatimentos sobre os territórios subnacionais, nos quais estão inscritos os estados e municípios. Desta feita, os momentos de centralização e de descentralização do poder aqui vivenciados repercutem sobre a produção do espaço interno brasileiro, interessando-nos o nível local. Neste contexto, tais rebatimentos estão relacionados a duas circunstâncias: ora quando nos deparamos com um sistemático processo de instalação de novos territórios municipais; ora quando percebemos o seu refreamento.

Na Paraíba<sup>16</sup>, situamos estas circunstâncias em três momentos.

O primeiro desses momentos, diretamente relacionados ao fim da ditadura do Estado Novo, volta-se aos anos de 1950 e 1960. Sob influência da Carta de 1946, observamos um processo de abertura política de caráter democratizador, notadamente articulado a garantias quanto ao direito de voto. Para Abrucio (1994, p.48), este período compõe “o início da democracia competitiva de massas no

---

<sup>16</sup> Apesar de termos recortado apenas a Paraíba, essa realidade é também observável, por exemplo, na região Nordeste, onde, nos anos 1950, o número total de municípios saltou de 609 para 903. No final da década de 1990, a região passou a contar com 1787 localidades municipais.

Brasil”, admitindo-o sob a marca de eleições mais livres, sendo estas, portanto, mais disputadas.

Por outro lado, discutindo esse contexto, assinala Cataia (2001, p.123):

A partir da Constituição de 1946 os municípios obtêm maiores autonomias, apesar de as Leis Orgânicas Municipais continuarem a ser feitas pelos estados federados. Pela primeira vez o município consta como um ente federativo e pela primeira vez é fixada (sic) com clareza as atribuições dos municípios, fato essencial à sua autonomia.

Pontuamos dois aspectos da discussão: eleições livres e mais competitivas, combinadas a uma nova valoração das unidades municipais, definidas como entes federativos, sendo portadoras, portanto, de alguma escala de autonomia.

Refletindo sobre essa conjuntura, compondo uma avaliação que consideramos pertinente e atual, em um texto publicado há quase cinqüenta anos, Wilson Seixas (1959) assinalou que, equivocadamente, o conceito de autonomia municipal foi confundido com a criação de municípios, quando, segundo ele, a autonomia municipal está relacionada à garantia de atendimento às demandas das populações locais. Dessa forma, entendia que as políticas emancipatórias eram guiadas por interesses eleitorais, afirmando:

Vez por outra, inesperadamente, surgem nos legislativos estaduais, projetos de lei visando a emancipação de pequenos e pobres distritos, que jamais estariam em condições de representar uma unidade político-administrativa capaz de viver por conta própria, a não ser em função da receita que a quota de dez por cento do imposto de renda lhes vai proporcionar, quota que se considera o salário mínimo dos municípios. A idéia que fazemos de municipalismo não é esta. Não pretendemos, todavia, fazer dos Municípios verdadeiros núcleos eleitorais para gáudio de grupos políticos em detrimento de interesses mais altos que se relacionem com a vida administrativa municipal, mas também com a do próprio Estado. A interpretação, entretanto, que se deve dispensar ao conceito de autonomia para os Municípios brasileiros, teria o nobre objetivo de fortalecer as condições econômicas das Comunas, capazes de atender, com alguma eficiência, às necessidades coletivas (SEIXAS, 1959, p. 22-23).

Orientado por esse entendimento, Silva (2006) compreende que a fragmentação territorial verificada na Paraíba nos anos 1950 e 1960 obedece a esta

lógica: a busca, pelos grupos oligárquicos tradicionais, da reprodução dos seus espaços de mando, ocupando, pois, os novos territórios constituídos no estado. Assim, são acomodadas as lideranças emergentes no seio dessas oligarquias. Um entendimento que também perpassa a sua análise acerca dos últimos territórios municipais aqui produzidos.

Na década de 1950, houve a mais expressiva criação de novos municípios no estado, 73 ao todo. Já nos anos 1960, foram 57. Dessa forma, a malha municipal paraibana passou a totalizar 171 unidades, número significativamente superior àquele que apresentava até 1950: 41 municípios.

Num segundo momento, deparamo-nos com o período entre os anos de 1964 e 1985, ao longo do regime militar. Sob o centralismo político que o caracterizou, a partir de uma orientação intervencionista e autoritária, identificamos a perda de parcela da autonomia dos municípios, através da sistemática adoção de medidas restritivas, com os Atos Institucionais e com a Carta de 1967. Assim, foi regulamentado o poder de interferência dos executivos federal e estadual nas câmaras municipais, bem como na escolha (nomeação) de prefeitos das capitais, das estâncias hidrominerais e dos municípios considerados de segurança nacional.

Além disso, a criação de novos municípios passou a ser competência de legislação complementar de âmbito federal. Assim, através da Lei nº 01/67, novos e mais restritivos pré-requisitos foram imputados a todo o país: população não inferior a dez mil habitantes; centro urbano com, ao menos, 200 casas; arrecadação local não inferior a 5 milésimos da receita de impostos do Estado no qual está localizado o distrito a ser emancipado.

Verificamos, dessa forma, uma estagnação no processo de criação de novos territórios municipais, por isso mesmo, no decorrer das décadas de 1970 e 1980, nenhuma nova localidade municipal foi instalada na Paraíba, mantendo inalterada a divisão político-administrativa do estado.

O terceiro momento a ser destacado está relacionado à década de 1990, quando uma nova onda emancipacionista, similar àquela verificada nos anos 1950 e 1960, marcou não só a Paraíba, mas o país inteiro. Objeto de nossas preocupações, este momento será discutido no item a seguir.

### **2.2.2 Fragmentação territorial municipal nos anos de 1990**

O fenômeno emancipacionista aqui verificável, dando novos contornos à produção do espaço territorial interno do estado, não se constitui como um fenômeno isolado em relação aos demais estados brasileiros. Com efeito, a Paraíba é mais uma unidade representativa de um processo vivenciado em todo o Brasil, onde mais de mil novos municípios foram criados, depois da promulgação da atual Constituição Federal.

Os 52 novos recortes territoriais do estado foram constituídos sob a tutela da Lei Complementar nº 24/1990, a qual veio a sofrer pequenas alterações na forma de sua redação, a partir da Lei Complementar nº 16/1993<sup>17</sup>. Essa legislação ordena exigências em dois níveis: quanto à tramitação do processo de emancipação e quanto aos requisitos que um distrito apto à emancipação devia preencher. Entre estes requisitos, há quatro prerrogativas primordiais:

- 1) população não inferior a dois mil habitantes;
- 2) número de eleitores não inferior a um terço da população;
- 3) centro urbano constituído com, no mínimo, 120 domicílios;
- 4) a existência de equipamentos públicos essenciais – cartório, sub-delegacia, posto médico e posto telefônico.

O processo de criação de um município é iniciado a partir da propositura de um Projeto de Decreto Legislativo, feita por um deputado. A partir disso, a Assembléia Legislativa solicita ao Tribunal Regional Eleitoral (TRE) a realização de uma consulta plebiscitária à população distrital, encaminhando ao tribunal documentos comprobatórios da observância das exigências legais ao trâmite da iniciativa: tal projeto deve ser subscrito por cinco parlamentares, apresentando uma representação com a assinatura de, ao menos, cem eleitores do distrito que pretende a emancipação; além disso, deve apresentar declarações de órgãos competentes que possam atestar informações relativas, por exemplo, à população distrital, como o IBGE.

Através de dados obtidos junto ao TRE, apresentamos a tabela seguinte, relativa aos resultados das consultas plebiscitárias realizadas nos distritos que foram

---

<sup>17</sup> Para além de alterações na redação, esta lei determinou um novo pré-requisito: a existência de uma Seção Eleitoral no distrito a ser emancipado.

emancipados no estado. Tais resultados evidenciam que, em média, o percentual de comparecimento do eleitorado ao plebiscito foi 65%, sendo o menor índice registrado em Gado Bravo. Por outro lado, o maior foi em Mato Grosso. Entre os que participaram da consulta, o voto favorável alcançou o menor percentual em São José dos Ramos. Já a maior aceitação entre os consultados é verificável em Sossego, com mais de 99% dos votos. Na tabela, destacamos, em negrito, os dados desses municípios.

| Plebiscitos distritais   |            |                |              |       |       |       |       |
|--------------------------|------------|----------------|--------------|-------|-------|-------|-------|
| Distritos                | Eleitorado | Comparecimento |              |       |       |       |       |
|                          |            | Total          | %            | Sim   |       | Não   |       |
|                          |            |                |              | Total | %     | Total | %     |
| Alcantil*                | -          | -              | -            | -     | -     | -     | -     |
| Algodão de Jandaíra      | 1.012      | 765            | 75,59        | 738   | 96,47 | 20    | 2,61  |
| Amparo                   | 1.074      | 706            | 65,74        | 655   | 92,78 | 36    | 5,10  |
| Aparecida                | 4.252      | 2.931          | 68,93        | 2.857 | 97,48 | 56    | 1,91  |
| Areia de Baraúnas        | 1.295      | 881            | 68,03        | 768   | 87,17 | 86    | 9,76  |
| Assunção                 | 1.700      | 1.193          | 70,18        | 1.141 | 95,64 | 41    | 3,44  |
| Baraúna                  | 2.093      | 1.426          | 68,13        | 1.353 | 94,88 | 57    | 4     |
| Barra de Santana         | 6.120      | 3.492          | 57,06        | 2.574 | 73,71 | 662   | 18,96 |
| Bernadino Batista        | 1.793      | 1.303          | 72,67        | 1.227 | 94,17 | 60    | 4,6   |
| Boa Vista                | 2.736      | 1.938          | 70,83        | 1.755 | 90,56 | 137   | 7,7   |
| Cacimbas                 | 3.403      | 2.075          | 60,98        | 1.781 | 85,83 | 166   | 8     |
| Cajazeirinhas            | 2.260      | 1.452          | 64,25        | 1.319 | 90,84 | 96    | 6,61  |
| Capim                    | 2.184      | 1.414          | 64,74        | 1.243 | 87,91 | 91    | 6,44  |
| Caraúbas                 | 2.944      | 2.128          | 72,28        | 2.033 | 95,54 | 47    | 2,21  |
| Cassarengue              | 3.755      | 2.325          | 61,92        | 2.039 | 87,7  | 187   | 8,4   |
| Caturité                 | 2.442      | 1.492          | 61,10        | 1.170 | 78,42 | 237   | 15,88 |
| Coxixola                 | 823        | 589            | 71,57        | 554   | 94,6  | 31    | 5,26  |
| Cuité de Mamanguape*     | -          | -              | -            | -     | -     | -     | -     |
| Curral de Cima           | 3.391      | 1.908          | 56,27        | 1.600 | 83,86 | 207   | 10,85 |
| Damião                   | 1.031      | 731            | 70,9         | 650   | 88,92 | 61    | 8,34  |
| <b>Gado Bravo</b>        | 4.241      | 2.257          | <b>53,22</b> | 2.136 | 94,64 | 87    | 3,85  |
| Logradouro               | 1.851      | 1.059          | 57,21        | 969   | 96,9  | 61    | 5,76  |
| Marcação                 | 2.658      | 1.686          | 63,43        | 1.447 | 85,82 | 161   | 9,55  |
| Marizópolis              | 4.128      | 2.602          | 63,03        | 2.458 | 94,47 | 108   | 4,15  |
| Matinhas                 | 1.797      | 1.134          | 63,14        | 1.094 | 96,47 | 30    | 2,65  |
| <b>Mato Grosso</b>       | 1.642      | 1.303          | <b>79,35</b> | 1.193 | 91,56 | 86    | 6,6   |
| Maturéia*                | -          | -              | -            | -     | -     | -     | -     |
| Parari                   | 1.403      | 951            | 67,78        | 847   | 89,06 | 71    | 7,47  |
| Pedro Régis              | 1.503      | 861            | 57,29        | 731   | 84,9  | 77    | 8,94  |
| Poço Dantas              | 2.369      | 1.464          | 61,8         | 1.312 | 89,62 | 97    | 6,63  |
| Poço de José de Moura    | 2.647      | 1.908          | 72,02        | 1.720 | 90,15 | 132   | 6,92  |
| Riachão*                 | -          | -              | -            | -     | -     | -     | -     |
| Riachão do Bacamarte     | 1.976      | 1.497          | 75,68        | 1.398 | 93,39 | 67    | 4,48  |
| Riachão do Poço          | 2.333      | 1.477          | 63,31        | 1.164 | 78,81 | 202   | 13,68 |
| Riacho de Santo Antônio* | -          | -              | -            | -     | -     | -     | -     |

|                                  |       |       |       |       |                     |     |       |
|----------------------------------|-------|-------|-------|-------|---------------------|-----|-------|
| Stª Cecília de Umbuzeiro*        | -     | -     | -     | -     | -                   | -   | -     |
| Santa Inês                       | 2.385 | 1.771 | 74,26 | 1.667 | 94,13               | 82  | 4,63  |
| Santarém                         | 1.481 | 1.072 | 72,38 | 951   | 88,71               | 95  | 8,86  |
| Santo André                      | 1.968 | 1.397 | 70,99 | 1.322 | 94,63               | 46  | 2,34  |
| São Bentinho                     | 1.649 | 1.211 | 73,44 | 1.193 | 98,51               | 11  | 0,91  |
| São Domingos de Pombal           | 1.612 | 992   | 61,54 | 849   | 85,58               | 101 | 10,18 |
| São Domingos do Cariri           | 1.276 | 824   | 67,71 | 774   | 89,58               | 51  | 5,9   |
| São Francisco                    | 2.372 | 1.794 | 75,63 | 1.715 | 95,6                | 70  | 3,9   |
| São José de Princesa             | 2.094 | 1.214 | 57,98 | 1.151 | 94,8                | 39  | 3,21  |
| São J. do Brejo do Cruz          | 1.647 | 925   | 56,16 | 849   | 91,78               | 47  | 5,08  |
| <b><u>São José dos Ramos</u></b> | 2.040 | 1.386 | 67,94 | 965   | <b><u>69,62</u></b> | 386 | 27,85 |
| Sertãozinho                      | 2.099 | 1.329 | 63,32 | 1.248 | 93,91               | 47  | 3,54  |
| Sobrado                          | 1.933 | 1.070 | 55,35 | 836   | 78,13               | 143 | 13,36 |
| <b><u>Sossego</u></b>            | 1.310 | 912   | 69,62 | 907   | <b><u>99,45</u></b> | 4   | 0,31  |
| Tenório                          | 1.318 | 1.001 | 75,95 | 968   | 96,70               | 26  | 2,60  |
| Vieirópolis                      | 2.965 | 2.339 | 78,89 | 2.209 | 94,44               | 99  | 4,23  |
| Zabelê                           | 1.367 | 871   | 63,72 | 791   | 90,82               | 55  | 6,31  |

**Tabela 2.1. Resultado do plebiscito sobre as emancipações distritais na Paraíba – 1993. Fonte: Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba.** Elaborada por Josineide Bezerra. \*Não localizamos os documentos relativos ao plebiscito realizado neste município.

Cumpridos os trâmites do processo, a criação dos novos municípios foi aprovada em bloco, por unanimidade, em 1994. Duas das novas localidades, no entanto, só foram criadas no ano seguinte, em 1995. Neste contexto, nenhuma proposição emancipacionista foi vetada pelo Executivo estadual, sob o comando, àquele momento, do então governador Cícero Lucena. A instalação formal de todas elas ocorreu em 1997, depois das eleições municipais de 1996, realizadas em todo o país, voltadas à escolha de prefeitos e vereadores.

É importante reafirmarmos o apelo popular que recai sobre a iniciativa de emancipação de um território distrital. Para além do discurso proferido no Parlamento, as nossas pesquisas apontam a predominante aceitação da população local quanto à conformação de uma nova roupagem institucional para as localidades distritais, através da sua configuração como ente municipal. Nesse sentido, não é difícil compreendermos o empenho do legislador. Ou, de outra forma, a indiferença desse mesmo legislador e do Executivo – a quem se atribui o direito de veto – quanto a uma postura de resistência à criação de tantos municípios de uma só vez, como ocorreu na Paraíba.

A iniciativa de criação desses municípios foi conduzida por um grupo de parlamentares, cujos nomes aparecem, amiúde, subscrevendo tais requerimentos, ora propondo a emancipação, ora apoiando-a. Entre esses nomes, destacamos os

Deputados Carlos Dunga, no Agreste; José Lacerda, na Mata e no Sertão; e Pedro Medeiros, na Borborema.

Em sua tese de doutorado, voltada ao Cariri Paraibano, Silva (2006) analisa a influência dos Deputados Pedro Medeiros e Carlos Dunga em relação ao surto emancipacionista dos anos 1990. Resgatando a fragmentação territorial ali verificável, este autor compreende que tais parlamentares

Podem ser considerados os principais articuladores do último festival emancipatório na região. Vale ressaltar que os referidos deputados têm na região as suas bases de sustentação política: o primeiro é irmão de Paulo Romero Medeiros e de Valter Marcone Medeiros, prefeitos reeleitos nas eleições de 03 de outubro de 2004, respectivamente nos municípios de São José dos Cordeiros e São João do Cariri; o segundo é pai de Carlos Marques Castro Júnior, ex-prefeito de Alcantil (1997-2004) e ex-presidente da Amcap<sup>18</sup>, e de Carlos José Castro Marques, atual prefeito do município de Boqueirão (SILVA, 2006, p. 64).

As novas unidades locais do estado estão presentes nas suas quatro mesorregiões: 08 na Mata, 12 no Agreste, 14 na Borborema e 18 no sertão (*voltar ao mapa 1.1*). Os municípios de Boqueirão e de Souza foram os que mais perderam áreas distritais, quatro em cada um deles. Mamanguape e Pombal, por sua vez, tiveram três de seus distritos emancipados.

As repercussões desse processo têm rebatimentos demográficos, fiscais e territoriais sobre estes municípios, quanto aos quais poderíamos afirmar que também se constituem como novas localidades – tem-se aqui uma outra problematização junto às discussões acerca da dinâmica territorial recente vivenciada na Paraíba, a qual merece ser investigada. Contudo, tais discussões não compõem o nosso quadro de preocupações neste trabalho.

Estudando a Paraíba, Emília Moreira (2003) rotulou como “abusiva” a criação dos seus últimos cinquenta e dois municípios, nos anos 1990, pelo expressivo número de municípios emancipados, chamando-nos atenção para o fato de que esses municípios não foram emancipados em meio a uma dinâmica de crescimento significativo da população local. Reafirma, pois, em sua análise, o consenso verificável na literatura sobre este tema: o atendimento de interesses

---

<sup>18</sup> Em tempo, esclarecemos que Amcap é a sigla de Associação dos Municípios do Cariri Paraibano.

políticos, os quais estão voltados à abertura de canais institucionais de poder, como novas prefeituras e câmaras municipais.

Em seu trabalho, indo ao encontro da estudiosa acima referida, Silva compreende que essas políticas são orientadas por uma lógica que

Fortaleceu, por um lado, o poder de grupos que atuam em nível do Estado e que têm a região como sua base de sustentação, a exemplo do Deputado Federal Carlos Dunga (PTB) e do Deputado Estadual Pedro Medeiros (PSDB). Por outro lado, reproduziu o poder político local, seja pela emergência de novas lideranças ou, então, pelo fortalecimento de grupos tradicionais já existentes, visto que ambos enxergaram nos movimentos emancipatórios o lugar comum ou o espaço ideal, segundo a concepção weberiana, para alcançarem seus objetivos políticos, isto é, o controle, a dominação e a apropriação do território, tendo por base um discurso que manipulou anseios de uma coletividade a partir de uma falsa crença de luta por interesses comuns (SILVA, 2006, p.139).

Quando da implementação de tais políticas, a imprensa local veiculou algumas discussões sobre o tema, trazendo à tona, em especial, um olhar reprovativo, restritivo. Estas discussões assinalavam a inexpressividade de quase todos os municípios, frisando as limitações relativas à geração de recursos próprios: sob este olhar, o território recortado foi percebido como um mecanismo para a geração de novas unidades administrativas que atendessem aos interesses de uma elite política local e regional, ampliando-lhe a aceitabilidade junto à população dos distritos emancipados e garantindo-lhe novos espaços, a partir das prefeituras e câmaras de vereadores a serem instaladas.

A imprensa, além disso, levantou dúvidas quanto à legalidade da emancipação de alguns municípios, denunciando o fato de terem menos que dois mil habitantes – Tomio (2002), aliás, assinala que essas denúncias também foram apresentadas em outros estados do país. Em matéria veiculada pelo Jornal O Norte, intitulada “*Novo mapa paraibano*”, encontramos o seguinte comentário:

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

Em uma outra matéria, veiculada em meio à tramitação dos projetos emancipacionistas, o ex-prefeito de João Pessoa, Carlos Mangueira, conclamava o governador do Estado a vetar estes projetos, argumentando acerca do casuísmo político que os caracterizava, denunciando-os como uma prática “inoportuna e visando apenas dividendos eleitorais”, salientou<sup>19</sup>.

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

Para além do conteúdo demagógico<sup>20</sup> desta fala, é pertinente salientarmos que o debate sobre os pequenos municípios comporta esta problemática: a relação da sede administrativa com os seus distritos. O abandono destas áreas e as carências nelas inscritas terminam por constituir a base do argumento anunciado pelo legislador – um argumento que também é apontado pelos seus habitantes, ao justificarem as políticas emancipatórias: através delas, a rua calçada, a escola e o posto de saúde se fariam presentes.

Conforme Tomio (2002), o “abandono” dos distritos evidencia uma inadequação do sistema político brasileiro, porque, notadamente no interior do país, o município (o ente federativo local) comporta diferentes núcleos urbanos destituídos de autonomia – esses núcleos são as vilas, definidas como sedes distritais. Por isso mesmo, o apelo emancipacionista é fortalecido, uma vez que é nos desmembramentos territoriais, acompanhados de transferências fiscais, que a lógica autonomista se realiza.

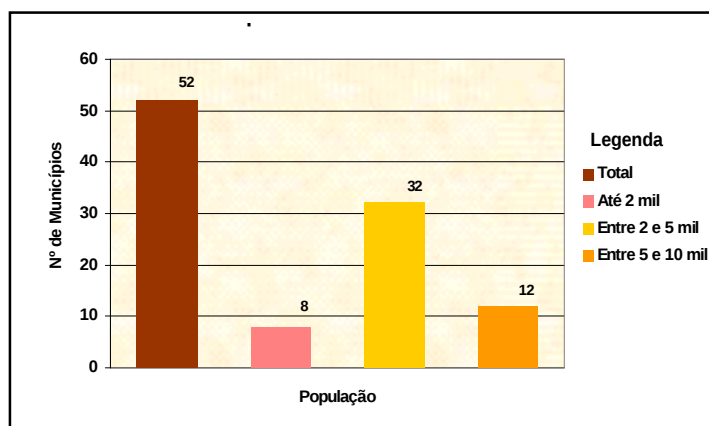
Os novos municípios foram desmembrados de 39 outras localidades, das quais 33 apresentavam uma população de menos de vinte mil habitantes, sendo que

---

<sup>19</sup> Matéria assim intitulada, publicada pelo jornal *O Norte*, em 23 abr 1994: “Ex-prefeito defende veto do projeto”.

<sup>20</sup> A demagogia é uma prática política que, de forma superficial, propala a valorização dos interesses de uma dada coletividade. Apegando-se aos anseios dessa coletividade, a prática demagógica é desenvolvida através de lideranças que se projetam apresentando-se como seus porta-vozes. Entretanto, a partir de promessas e discursos fáceis, tais lideranças, antes de tudo, buscam o encaminhamento dos seus próprios interesses (BOBBIO, MATTEUCCI e PASQUINO, 1999).

12 tinham menos que dez mil. Destas localidades, surgiram outras: entre as 52 novas localidades, 40 apresentam até cinco mil habitantes e nenhuma delas conta com mais de dez mil – observável no *gráfico 2.1*, a seguir. Aliás, entre os atuais 223 municípios da Paraíba, apenas 25 têm mais que vinte mil habitantes.



**Gráfico 2.1. Distribuição da população nos novos municípios paraibanos, 1997.** FONTE: IDEME (Anuário Estatístico da Paraíba – Versão 2000). Elaborado por Josineide da Silva Bezerra.

Portanto, esses territórios confirmam o perfil comum da malha municipal paraibana, constituída, essencialmente, a partir de pequenas unidades, que contam com menos de 20 mil habitantes e comportam em suas sedes administrativas aglomerados com limitada centralidade em relação à rede urbana regional, daí serem classificadas como pequenas cidades, sendo aqui relevante o critério demográfico, muito embora este seja um indicador entre outros possíveis. Indicadores que não entendemos como excludentes.

Por exemplo, considerando esta discussão, salientamos a importância de um texto clássico de Santos (1979, p. 69), onde propõe a designação *cidade local*, ao invés do termo cidade pequena. Isso porque admite que, sob este termo, “a noção de volume da população vem logo à mente”. Dessa forma, revela-se confiante numa abordagem que se volte para o fenômeno urbano – que as cidades comportam – a partir de uma compreensão qualitativa, relevando a influência que os padrões de consumo exercem na dinâmica urbana, perfilando o que vêm a ser as metrópoles, os centros regionais e os centros locais.

Através deste critério, sob um viés funcional, Santos assinalou, em um outro texto (1982, p. 104): “a cidade local é um organismo urbano que atende às necessidades primárias e imediatas das populações locais”. Daí este estudioso

valorizar a importância dos estudos acerca das cidades locais: reconhecendo que elas facilitam “o acesso da população a bens e serviços, embora isto se faça a um preço mais elevado que nos centros de nível superior” (1979, p. 74). É orientado neste pressuposto que Corrêa (1999) justifica a existência de um número expressivo dessas cidades na rede urbana do país, viabilizando um patamar, mesmo que limitado, de circulação e de trocas comerciais.

A seguir, trazemos uma imagem de Sobrado, um dos novos municípios paraibanos, onde observamos um dos seus dois mercadinhos – tal como são chamados os estabelecimentos comerciais de pequeno porte. Esse equipamento de consumo é indispensável à cidade, especialmente ante a inexistência de uma feira pública. Sem contar com agências bancárias, encontramos neste mercadinho um caixa eletrônico da Caixa Econômica Federal, único do município. A foto também revela um aspecto típico deste equipamento nas pequenas cidades ou, como já dito, nas cidades locais: embaixo, o comércio; na parte superior, a moradia.



**Foto 2.1. Em Sobrado, um dos seus equipamentos comerciais.** Foto: Josineide Bezerra, março de 2006.

Ademais, façamos remissão a um outro indicador: as novas localidades da Paraíba apresentam uma expressiva dependência quanto aos repasses fiscais advindos dos governos federal e estadual. Esses repasses são a base de sustentação dos novos municípios, especialmente a partir do FPM. Segundo os relatórios anuais de contas municipais, elaborados pelo TCE, este fundo compõe em média a metade da

sua receita total. No que diz respeito à receita gerada localmente, esse percentual é, em média, entre 1,5% e 2%.

Não obstante estejamos pensando em receitas municipais, não perdemos de vista o fato de que estas receitas dizem respeito a gastos públicos que envolvem todo o país, daí porque entendemos que esta discussão extrapola a escala do município. Para além dele, a sociedade paraibana e brasileira vem manifestando um maior grau de exigência quanto a um esforço voltado à busca de qualidade neste gasto, revelada no atendimento às demandas sociais. Um exemplo disso é a criação da Comissão de Combate à Improbidade Administrativa, vinculada ao Ministério Público Estadual, implantada em 1992.

Entretanto, o que observamos é uma sistemática reprovação das contas municipais, o que vem a indicar, segundo as instituições fiscalizadoras, a existência de práticas de má gestão na administração das finanças públicas. O Tribunal de Contas da União (TCU) assim define essas práticas: uso de rendimentos em finalidades diferentes daquelas para as quais foram destinados; documentos inidôneos; ausência de documentos comprobatórios de despesas; ausência de medidas licitatórias, entre outras.<sup>21</sup>

Para exemplificar a observação feita acima, elaboramos o quadro abaixo, o qual considera um município emancipado em cada uma das quatro mesorregiões da Paraíba, apresentando uma das conclusões apontadas pelo TCE em sua análise das contas públicas, relativas ao exercício fiscal de 2000. Percebamos que as conclusões arroladas são diversas, indicativas de práticas de improbidades que têm diferentes perfis, podendo estar relacionadas à má fé no uso do erário público, mas também à omissão ou à imperícia na elaboração da prestação das contas locais.

---

<sup>21</sup> Essas práticas de má gestão foram anunciadas em um seminário intitulado “Diálogo Público: O TCU em conversa com o cidadão”, quando da palestra de abertura, proferida pelo Ministro Augusto Sherman. O seminário foi realizado nos dias 24 e 25 de maio de 2005, em João Pessoa.

| Relatório do TCE* |             |                                                                                                                                                                                                                      |
|-------------------|-------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Município         | Mesorregião | Conclusão apresentada                                                                                                                                                                                                |
| Capim             | Mata        | Contratação e pagamentos de bens e serviços de forma irregular, sem comprovação de despesa realizada, somando um montante de R\$ 64.284,00.                                                                          |
| Logradouro        | Agreste     | Pagamento de 128 diárias ao Prefeito, sem comprovantes e sem especificação da finalidade de tais viagens, no total de R\$ 14.448,60, correspondendo a 26,76% da remuneração anual recebida por este agente político. |
| Alcantil          | Borborema   | Não licitação de 100% das despesas sujeitas a este procedimento.                                                                                                                                                     |
| Maturéia          | Sertão      | Aplicação de apenas 20,84% da receita de impostos e transferências em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.**                                                                                                      |

**Quadro 2.3. Conclusões do TCE sobre a análise das contas públicas municipais – 2000.** FONTE: Tribunal de Contas do Estado - Relatório de Contas Anuais de Prefeito Municipal. Elaborado por Josineide Bezerra. \* A título de exemplificação, selecionamos um município por mesorregião. \*\* O percentual de aplicação deve ser de, ao menos, 25%.

Recortes de jornais também poderiam ser relacionados nesta discussão, como a matéria intitulada *“Crimes mais comuns de gestores são estelionato, peculato e falsidade”*:

Estelionato, falsidade ideológica e até peculato são alguns dos crimes mais comuns praticados por agentes políticos na administração pública e que causam prejuízos incalculáveis aos cofres públicos. Na Paraíba, conforme estimativa do Tribunal de Contas do Estado (TCE), os prejuízos são de milhões de reais por ano e vários prefeitos vêm tendo as contas rejeitadas por causa da prática de irregularidades e desvios de recursos públicos, através de gastos excessivos com combustíveis, descumprimento de limites constitucionais, não recolhimento de obrigações previdenciárias, obras não licitadas e pagamento de salários abaixo do Mínimo (JORNAL CORREIO DA PARAÍBA, 18/09/2005).

Por fim, assinalamos que desde 1996, ante a edição da Emenda nº 15, apesar da apresentação de novos Projetos de Decretos Legislativos, nenhum município foi criado na Paraíba. Entre esses projetos, identificamos a iniciativa parlamentar em emancipar os distritos de São José da Mata, vinculado a Campina Grande; Praia de Fagundes, vinculado a Lucena; São Vicente do Seridó, em Seridó; e Jacumã, pertencente ao Conde. O primeiro desses territórios chama-nos atenção pelo fato de apresentar cerca de 10 mil habitantes, possuindo equipamentos públicos que lhe conferem um perfil acima da média em relação aos últimos municípios instalados no estado.

Os Deputados Trocolli Júnior e Vital Filho travaram uma verdadeira “batalha” junto ao TRE, uma vez que este tribunal indeferiu os pedidos de realização de consultas plebiscitárias, com vistas à emancipação de Fagundes e de Jacumã. Isso porque, na compreensão do TRE, a não edição de uma lei complementar federal à

Emenda nº 15 tornava impeditiva a criação de novos municípios. Contudo, na interpretação desses parlamentares, a ausência desta lei colocava a iniciativa emancipacionista sob o jugo da legislação estadual, que admite a criação de uma nova localidade, desde que atendidos os critérios por ela definidos.

A partir de seus apelos, a Assembléia Legislativa buscou a realização de tais consultas, sob outro argumento: feitos os plebiscitos, tão logo a lei complementar federal seja editada, essa Casa Legislativa já teria encaminhado todo o trâmite do processo de criação dos distritos acima referidos. Resposta do TRE: indeferido o pedido – é inócua uma consulta ante a impossibilidade de emancipação. Este tribunal se valeu, também, de uma interpretação comum à sua, apresentada pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Entrevistamos o Deputado Trocolli Júnior acerca desse “impasse”. O deputado dirige uma crítica contumaz ao TRE. Argumenta que essa é uma matéria legislativa, cabendo ao tribunal, exclusivamente, a realização do plebiscito, quando solicitado pela Assembléia, a quem cabe, através da Comissão de Constituição e Justiça, o julgamento do mérito de inconstitucionalidade ou de qualquer outro impedimento legal a novas emancipações. Entretanto, as suas críticas também são dirigidas à própria Assembléia. Considera que caberia à Mesa Diretora uma postura de efetiva resistência em relação àquele tribunal, buscando todos os meios possíveis para fazer valer uma atribuição que é do Legislativo.

Para Trocolli Júnior, a postura da Mesa tem relação direta com o fato dos projetos serem uma iniciativa de parlamentares da oposição. Quanto a isso, afirmou:

*Vinte e quatro dos trinta e seis deputados são da base governista, além da presidência da Casa. Daí essa postura de não encaminhar aquilo que vem da oposição. Isso eu considero uma fraqueza do Parlamento, quando ele esquece que, além do deputado, existe o interesse coletivo. Em todos os municípios emancipados eu vejo o desenvolvimento local, principalmente quanto à infra-estrutura, à educação e à saúde.<sup>22</sup>*

Acreditamos que essa fala nos remete não apenas às disputas engendradas na Assembléia Legislativa, mas também às repercussões que a iniciativa de propor a emancipação de um distrito pode imprimir à afirmação política de um deputado, na

---

<sup>22</sup> Informação verbal, concedida pelo Deputado Trocolli Júnior. Pesquisa direta, jun 2006.

ampliação de sua base de apoio junto às populações distritais. Voltaremos a essa discussão no final deste capítulo, quando recortamos mais especialmente o lugar da Mesorregião da Mata no processo criação dos novos municípios paraibanos.

A legislação estadual que regulamenta essa matéria foi alterada em outros dois momentos. Inicialmente, a partir da Lei Complementar nº 24/1996, a qual estabeleceu que as áreas emancipáveis deveriam ter uma população superior a cinco mil habitantes, bem como uma escola de ensino médio. Foi determinada, inclusive, a obrigatoriedade de um estudo de viabilidade econômica, considerado a partir da existência de um potencial arrecadativo local, ante o número de domicílios e ante os serviços oferecidos, daí terem os distritos emancipáveis que contar com ao menos 30 estabelecimentos comerciais.

No entanto, passada a “surpresa” inicial com os tantos novos municípios criados no país, essas exigências foram flexibilizadas pela Lei Complementar nº 40/2002, a qual suprimiu a exigência relativa à escola de ensino médio, reduzindo a população distrital a um contingente mínimo de quatro mil habitantes. Considerando-se a legislação que regulamentou as emancipações, bem como aquelas que passaram a regulamentá-las, apresentamos o quadro abaixo. Assim, podemos perceber os distritos que, atualmente, estão aptos à emancipação, compondo aquilo que Tomio (2002) chamou de “estoque emancipacionista”, ao menos quando consideramos o requisito mínimo, relativo ao número de habitantes.

| Legislação Complementar | Requisito mínimo<br>(nº de habitantes) | Distritos<br>emancipáveis |
|-------------------------|----------------------------------------|---------------------------|
| LC 24/1990 e LC 16/1993 | 2.000                                  | 32                        |
| LC 24/1996              | 5.000                                  | 07                        |
| LC 40/2002              | 4.000                                  | 10                        |

**Quadro 2.4. Paraíba – estoque de distritos emancipáveis, segundo a legislação estadual.** Fonte: IDEME/ Legislação Estadual.

Sob a regulamentação atual, o estoque emancipacionista da Paraíba envolve dez distritos, assim localizados, conforme identificamos no quadro seguinte.

| Relação dos distritos aptos à emancipação |                       |              |                  |
|-------------------------------------------|-----------------------|--------------|------------------|
| Mesorregião                               | Distrito              | População    | Município-sede   |
| Mata Paraibana                            | Barra de Camaratuba   | 6.035        | Mataraca         |
|                                           | Livramento            | 9.129        | Santa Rita       |
| Agreste                                   | Maia                  | 5.866        | Bananeiras       |
|                                           | Tabuleiro             | 4.283        | Bananeiras       |
|                                           | Galante               | 6.848        | Campina Grande   |
|                                           | São José da Mata      | 9.659        | Campina Grande   |
|                                           | Gameleira             | 5.498        | Mogeiro          |
|                                           | Mororó                | 4.641        | Barra de Santana |
| Borborema                                 | São Vicente do Seridó | 7.343        | Seridó           |
| Sertão                                    | Palmeira              | <b>4.135</b> | Imaculada        |

**Quadro 2.5. Distritos emancipáveis na Paraíba, segundo a Mesorregião – 2006.**

Fonte: IDEME. Elaborado por Josineide Bezerra.

O quadro acima é representativo de um número muito reduzido de distritos que podem ser emancipados, levando-nos a pensar que, praticamente, foi esgotado o estoque desses distritos. Entretanto, é importante salientarmos que, quando da criação dos novos municípios, entre 1994 e 1995, a legislação estabelecia uma exigência pautada em uma população mínima de dois mil habitantes. Assim, àquele momento, sob esse critério, tal estoque chegava a trinta e dois municípios.

Voltemos às pesquisas de Tomio (2002). Em suas investigações, debruçou-se sobre o processo de criação de municípios em diferentes estados brasileiros, nos últimos anos, preocupando-se com os processos decisórios que lhe deram forma. Promoveu um estudo comparativo que envolveu cinco estados: Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo, Bahia e Pernambuco. Os três primeiros, por um lado, foram marcados por uma intensidade comum quanto ao número de novas localidades, estando entre os que mais emanciparam áreas distritais, tal como já apontado nesta dissertação. Os dois últimos, ao contrário, foram marcados pela restrita criação de novos territórios municipais.

Avaliando a interrupção do processo emancipacionista nesses estados, esse estudioso considera o esgotamento do estoque emancipacionista estadual e a oposição do Executivo estadual, a partir de uma base de apoio no Legislativo, como fatores que lhe são determinantes.

Na Paraíba, merece destaque a referência quanto a um esgotamento do número de distritos aptos a serem emancipados, os quais, na atualidade, somam apenas dez localidades, assim distribuídas: duas na Mata, cinco no Agreste, duas na Borborema e uma no Sertão – mesorregião que passou pelo maior processo de

fragmentação, nos anos 1990, onde estão localizados 18 dos 52 novos municípios. Entretanto, avaliamos que, mais especialmente, essa determinância está associada à conjuntura legal impeditiva posta pela EC nº15/1996, segundo a interpretação do TSE e do TRE – daí a recusa à realização das consultas plebiscitárias requeridas por iniciativa de alguns parlamentares, como aqui já frisamos.

Daí, inclusive, ressaltarmos uma última questão. No nosso entendimento, quando do processo de fragmentação territorial municipal que a Paraíba vivenciou, os magistrados manifestaram uma posição bastante crítica quanto à viabilidade da criação de alguns dos novos municípios, reagindo negativamente ao discurso anunciado pelo legislador.

Não raro, ao verificarem o atendimento das exigências que recaem sobre os distritos postulantes à emancipação, anteriores ao encaminhamento da realização da consulta plebiscitária, encontramos pareceres de relatores do TRE que assim se manifestaram, por exemplo, sobre o “lugarejo” de Gameleira, distrito de Mogeiro, no Agreste: “a impressão que causa ao visitante chega a ser desoladora”.<sup>23</sup> Para além da observância da legalidade processual, este parecer expressa um juízo de valor.

Acreditamos que esse entendimento também encontra respaldo em declarações dadas à imprensa local. Antônio Carlos Pessoa Lins, Procurador Regional Eleitoral, em matéria do dia 21/11/1993, no Jornal *Correio da Paraíba*, teceu uma série de críticas: os frágeis e elementares critérios legais quanto à emancipação; a situação de pobreza dos novos municípios; o excessivo número de localidades a serem emancipadas; as perdas arrecadatórias para os municípios-mãe. Taxativo, chegou a afirmar: “É uma situação terrível. Estão tentando criar repartições públicas”. Ou, ainda, que as emancipações são ditadas a partir de um “exclusivo cunho político, para beneficiar currais e trampolins político-eleitorais”.

Recentemente, ante novas propostas emancipacionistas, afirmou o presidente do TRE, Plínio Fontes, também no Jornal *Correio da Paraíba*, em 25/03/2001: “a grande maioria dos municípios paraibanos realmente nem deveria ter sido criada. A maioria é município pobre e até as prefeituras não são bem instaladas, algumas são instaladas em casas alugadas. É uma tristeza”. E mais: “Não deveriam ter sido instaladas, sobretudo porque a maioria dos seus administradores não é honesta”.

---

<sup>23</sup> Este parecer foi emitido pelo Procurador Antônio Carlos Pessoa Lins, estando presente no relatório do Desembargador Evandro de Souza Neves, relativo ao processo nº 322/95, no qual o TRE indeferiu o pedido de realização da consulta plebiscitária com vistas à emancipação do distrito de Gameleira, por este não apresentar a infra-estrutura exigida pela legislação estadual, como dispor de uma sub-delegacia de polícia.

### **2.2.3 Na Paraíba, um outro recorte: a Mesorregião da Mata**

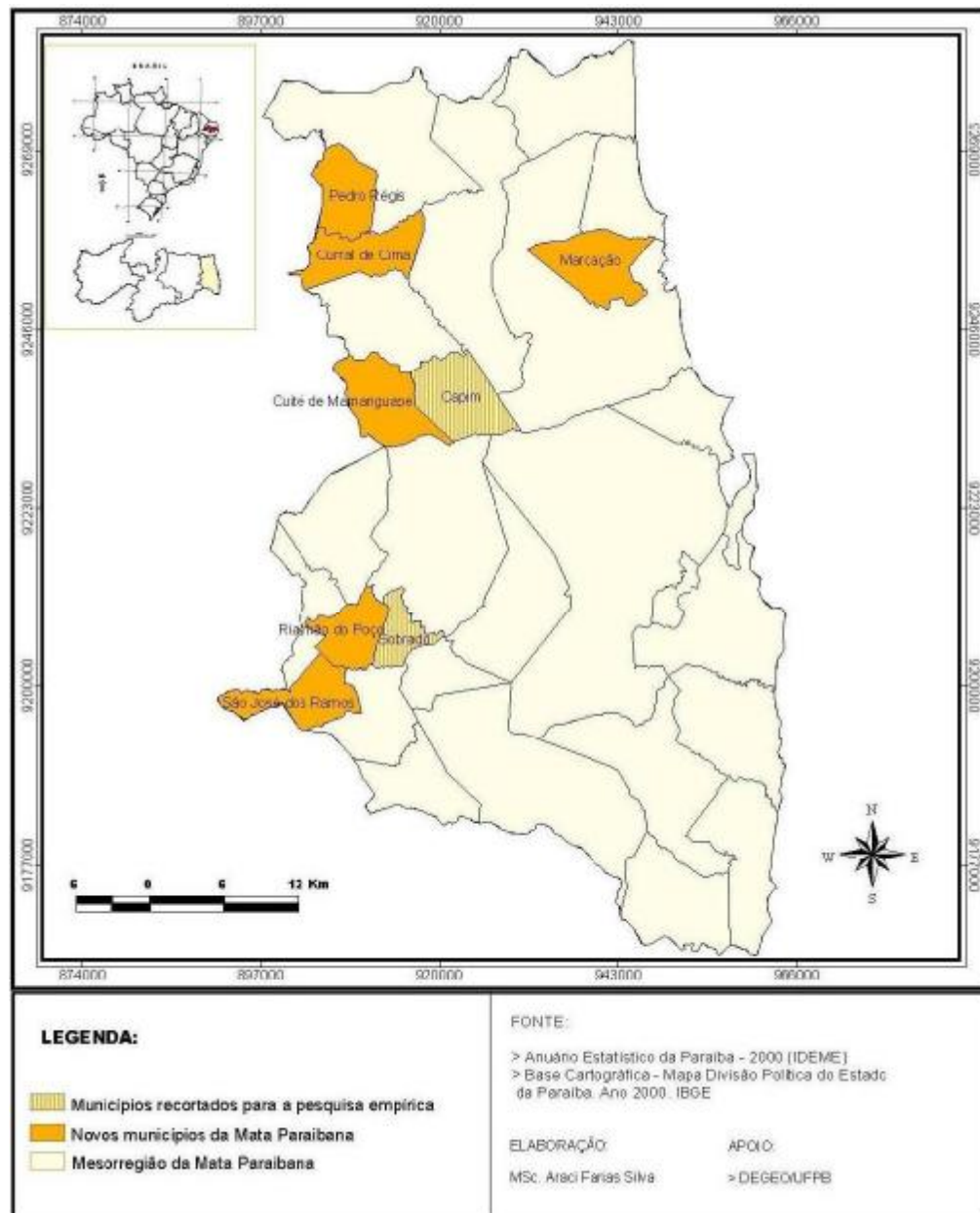
Tal como já explicado, o nosso recorte empírico envolve dois municípios – Capim e Sobrado, os quais estão localizados na Mata Paraibana, daí propormos uma discussão mais voltada a esta mesorregião, a qual compõe uma espacialidade que se constitui como a mais tradicional ocupação do estado. Uma espacialidade essencial à dinâmica produtiva que, historicamente, contornou a organização do território paraibano, notadamente a partir da produção açucareira, que foi o grande pilar do projeto de colonização do país.

Ante os interesses coloniais, por intermédio da concessão de sesmarias, a partir do século XVII, os primeiros engenhos foram montados, através de uma estrutura produtiva marcada pela concentração fundiária e orientada por relações de trabalho escravistas, cujas permanências ainda se revelam na sua paisagem, na qual está inserida a zona canavieira do estado. Sob essa linha de compreensão, ao discutir a dinâmica produtiva que vem marcando esta atividade desde as últimas décadas do século XX, especialmente a partir de incentivos governamentais, com programas como o Proalcool, Moreira (2003, p. 48) assinala:

A modernização da atividade não correspondeu nem uma redução do padrão de exploração dos trabalhadores rurais, nem uma atenuação do padrão de concentração da propriedade fundiária. Ao contrário, ao lado de um processo nunca visto de expulsão dos trabalhadores moradores do campo, observa-se a intensificação da sua exploração através do aumento das jornadas de trabalho, do aumento do ritmo de trabalho, da ampliação do sistema de pagamento do trabalho por tarefa executada, da terceirização do trabalho que implica na ampliação do trabalho clandestino (trabalhadores contratados por empreiteiros sem nenhum direito trabalhista), da exploração do trabalho infantil e da criação do sistema de trabalho sob vigilância através da implantação no interior das fazendas de galpões ou alojamentos de trabalhadores.

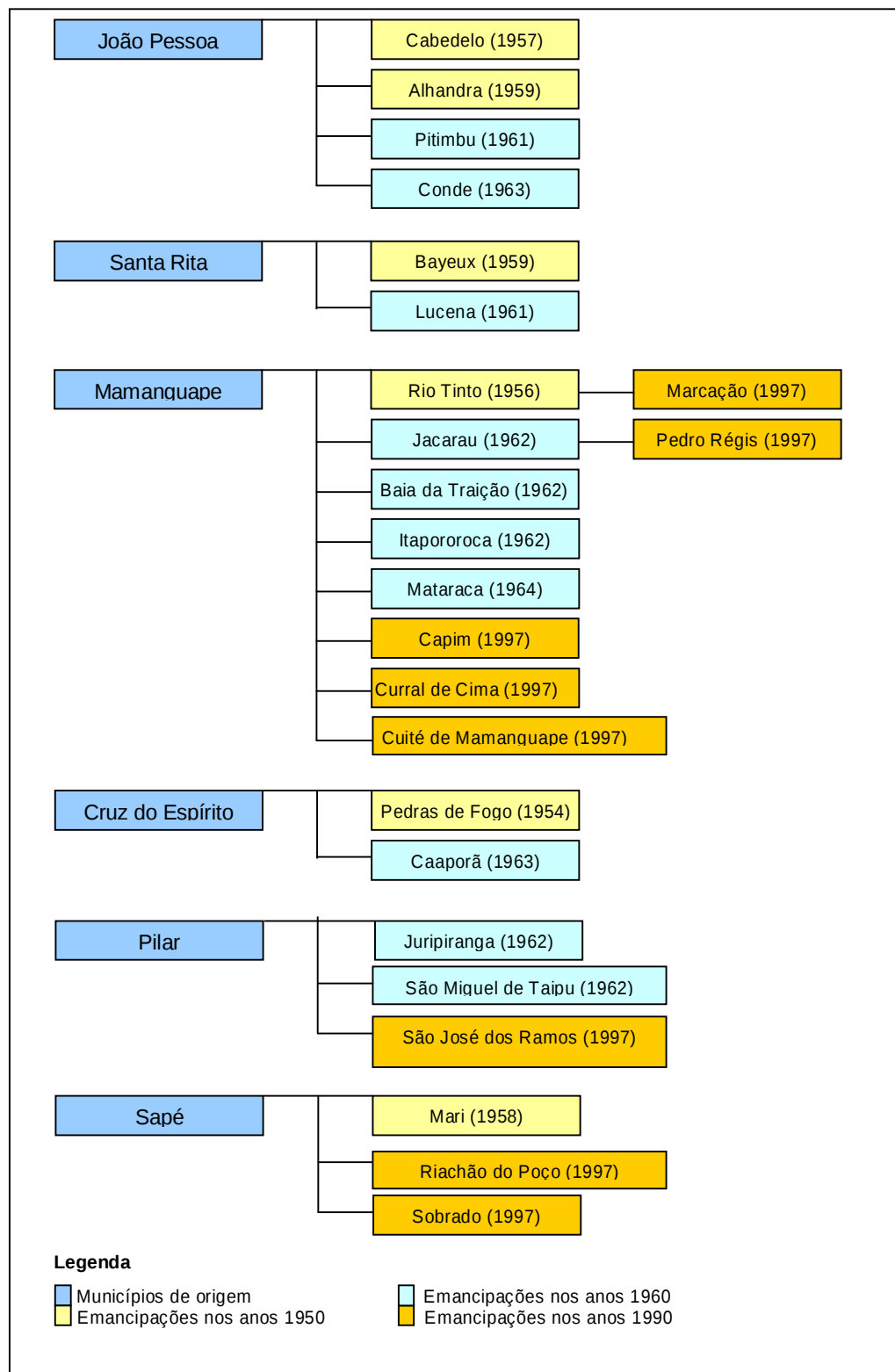
A Mata Paraibana é uma das quatro mesorregiões geográficas da Paraíba, constituída por quatro microrregiões: Litoral Norte, Sapé, Litoral Sul e João Pessoa. Representa pouco menos que 10% da área territorial do estado, sendo, no entanto, a mais populosa, com uma população de 1.105.056 habitantes (Censo 2000). É nos espaços correspondentes às microrregiões do Litoral Norte e de Sapé que verificamos a instalação dos seus oito novos municípios, em 1997. A partir de Mamanguape,

Jacaraú, Rio Tinto, Sapé e Pilar, foram redefinidas as fronteiras municipais dessa mesorregião, que passou a ter divisão político-administrativa apresentada abaixo.



**Mapa 2.1. Novos municípios da Mesorregião da Mata, com destaque para a área de estudo.**

Por intermédio de uma outra representação, o organograma seguinte nos ajudará a perceber a reprodução dessas fronteiras nos anos 1990. Mais que isso, nos permitirá esse resgate em outros dois momentos, também representativos da reordenação do espaço interno paraibano, nas décadas de 1950 e 1960.



**Figura 2.1. Desmembramentos territoriais na Mata Paraibana nos anos 1950, 1960 e 1990.** Fonte: Anuário Estatístico da Paraíba – Versão 2000/ IDEME. Elaborada por Josineide Bezerra.

O quadro abaixo também focaliza as emancipações ocorridas na Mata, recortando as últimas unidades locais instaladas nesta mesorregião, buscando, inclusive, os parlamentares que propuseram a criação das mesmas.

| Municípios emancipados |                         |                    |                     |                              |
|------------------------|-------------------------|--------------------|---------------------|------------------------------|
| Município              | Lei e data de criação   | Data de instalação | Município de origem | Propositura emancipacionista |
| Capim                  | Nº 5.917, de 29/04/1994 | 01/01/1997         | Mamanguape          | Dep. José Lacerda Neto       |
| Cuité de Mamanguape    | Nº 5.890, de 29/04/1994 | 01/01/1997         | Mamanguape          | Dep. José Lacerda Neto       |
| Curral de Cima         | Nº 5.930, de 29/04/1994 | 01/01/1997         | Mamanguape          | Dep. José Lacerda Neto       |
| Marcação               | Nº 5.913, de 29/04/1994 | 01/01/1997         | Rio Tinto           | Dep. José Lacerda Neto       |
| Pedro Régis*           | Nº 5.886, de 29/04/1994 | 01/01/1997         | Jacaraú             | –                            |
| Riachão do Poço        | Nº 5.892, de 29/04/1994 | 01/01/1997         | Sapé                | Dep. José Feliciano          |
| São José dos Ramos     | Nº 5.897, de 29/04/1994 | 01/01/1997         | Pilar               | Dep. Aécio Pereira           |
| Sobrado                | Nº 5.927, de 29/04/1994 | 01/01/1997         | Sapé                | Dep. Egídio Madruga          |

**Quadro 2.6. Novos municípios da Mata Paraibana – anos 1990.** Fonte: Anuário Estatístico da Paraíba – IDEME (Versão 2000); Arquivo do Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba. Elaborada por Josineide Bezerra.  
\*Não localizamos os documentos relativos ao trâmite de emancipação deste município.

Esse quadro nos revela José Lacerda Neto (PFL) como o Deputado que se destacou na apresentação de projetos emancipacionistas na Mesorregião da Mata. Em diferentes momentos desta dissertação apontamos estudos que avaliam a criação de municípios como um mecanismo para a acomodação de interesses político-eleitorais. Por isso mesmo, achamos pertinente ressaltar o desempenho eleitoral desse Deputado nas eleições de 1994 e 1998, nesta mesorregião – eleições que correspondem àquelas imediatamente anteriores e posteriores à leva de emancipações.

Pois bem, voltando-nos a este intuito, arrolamos no quadro 2.7, seguinte, os resultados das eleições para Deputado Estadual em 1994, identificando os três deputados mais votados, tomando como recorte os municípios de Mamanguape e Rio Tinto, localizados na microrregião do Litoral Norte, de onde foram desmembradas as quatro localidades cuja proposta de emancipação foi encaminhada pelo Deputado José Lacerda.

| Resultados eleitorais |                         |                |
|-----------------------|-------------------------|----------------|
| Município             | Deputados mais votados  | Votação obtida |
| Mamanguape            | Ariano Fernandes (PMDB) | 8.973          |
|                       | José Lacerda (PFL)      | 1.564          |
|                       | Marcus Gerbasi (PMDB)   | 703            |
| Rio Tinto             | Marcus Gerbasi (PMDB)   | 4.794          |
|                       | Ariano Fernandes (PMDB) | 1.232          |
|                       | José Lacerda (PFL)      | 928            |

**Quadro 2.7. Eleições para Deputado Estadual em Mamanguape e em Rio Tinto, 1994.**

Fonte: Tribunal Regional Eleitoral ([www.ter.pb.gov.br](http://www.ter.pb.gov.br)) – acessado em 10/03/2006).  
Organizado por Josineide da Silva Bezerra

No intuito de perceber as repercussões desse encaminhamento no desempenho eleitoral de José Lacerda nessa microrregião, elaboramos, ainda, o quadro 2.8, o qual está voltado às eleições de 1998. Nesse quadro, além de considerarmos os municípios de Mamanguape e Rio Tinto, também arrolamos os resultados eleitorais nas novas localidades, as quais foram deles desmembradas.

| Resultados eleitorais |                         |                |
|-----------------------|-------------------------|----------------|
| Município             | Deputados mais votados  | Votação obtida |
| Mamanguape            | Ariano Fernandes (PMDB) | 5.149          |
|                       | José Lacerda (PFL)      | 1.187          |
|                       | Dr. Manguera            | 935            |
| Capim                 | Ariano Fernandes (PMDB) | 591            |
|                       | Frei Anastácio (PT)     | 108            |
|                       | José Lacerda (PFL)      | 83             |
| Curral de Cima        | José Lacerda (PFL)      | 800            |
|                       | Ariano Fernandes (PMDB) | 708            |
|                       | Narriman Xavier (PFL)   | 41             |
| Cuité de Mamanguape   | Ariano Fernandes (PMDB) | 611            |
|                       | José Lacerda (PFL)      | 78             |
|                       | José Romero (PTB)       | 51             |
| Rio Tinto             | Ariano Fernandes (PMDB) | 2.597          |
|                       | José Lacerda (PFL)      | 1.281          |
|                       | Estefânia Maroja (PMDB) | 302            |
| Marcação              | José Lacerda (PFL)      | 710            |
|                       | Ariano Fernandes (PMDB) | 545            |
|                       | Antônio Ivo (PMDB)      | 120            |

**Quadro 2.8. Eleições para Deputado Estadual na Microrregião do Litoral Norte/PB – 1998.**

Fonte: Tribunal Regional Eleitoral ([www.ter.pb.gov.br](http://www.ter.pb.gov.br)) – acessado em 10/03/2006). Organizado por Josineide da Silva Bezerra

Os dados arrolados nos mostram que, entre 1994 e 1998, José Lacerda manteve a sua base eleitoral em Mamanguape e Rio Tinto, com uma votação maior neste município. Obteve, entre as novas localidades, o seu melhor desempenho em Curral de Cima e em Marcação. De uma forma geral, computando-se a votação

alcançada em 1998, considerando-se os antigos e novos municípios apontados, observamos um incremento superior a 66% no número de votos por ele obtidos.

Desta feita, entendemos que os resultados eleitorais recomendam que não percamos de vista esta questão: para além de um discurso que se baseia na aproximação entre o poder público e os cidadãos – propalado pelos deputados, os novos territórios municipais podem ser apontados como um trunfo de poder, reproduzindo novos espaços de atuação para antigas lideranças políticas.

Através desses resultados, é possível confiarmos que a fragmentação do território estadual está relacionada ao melhor desempenho eleitoral alcançado pelos parlamentares que propuseram a criação de novos municípios. Contudo, a partir dos dados acima, também podemos admitir que, apesar de perdas, os deputados que têm um bom desempenho em suas áreas de influência, mantiveram a sua densidade eleitoral. Aqui, referimo-nos ao Deputado Ariano Fernandes, o qual representa uma força política na microrregião do Litoral Norte, sendo o seu irmão, Fábio Fernandes, reeleito prefeito de Mamanguape, em 2004.

Ou seja, é mais prudente afirmarmos que as políticas emancipacionistas estiveram inscritas em um “jogo” de acomodação de interesses. Até porque o processo de criação dos novos municípios foi viabilizado sob um comportamento consensual entre os Deputados Estaduais, prontamente encabeçado pela Mesa Diretora da Assembléia, sem que, no Legislativo, tenha havido uma postura de resistência à emancipação de nada menos que 52 territórios municipais.

Quanto a esses territórios, os tomamos como pequenos municípios, a partir de três indicadores já referidos neste texto: o viés demográfico – baseado no número de habitantes; o viés funcional – a partir da limitada diversidade das funções urbanas; e a densidade econômica – considerada a relação entre a capacidade de geração de recursos próprios e a dependência quanto a transferências constitucionais. Conquanto entendamos que todas as novas localidades da Paraíba sejam pequenas, aqui recortamos a Mata.

Observemos, abaixo, essa dependência econômica: uma característica que, sob o senso comum, via de regra, é invariavelmente ressaltada, a partir da opinião geral das pessoas não diretamente envolvidas com a discussão sobre as emancipações territoriais municipais. Destacamos, também, a proporção da receita própria gerada nesses territórios em relação à receita total que eles apresentam.

| Receita municipal (R\$) |                  |            |                 |                  |             |
|-------------------------|------------------|------------|-----------------|------------------|-------------|
| Municípios              | RTG <sup>1</sup> | Própria    | Própria/RTG (%) | FPM <sup>2</sup> | FPM/RTG (%) |
| Capim                   | 2.284.015,80     | 38.836,29  | 1,70            | 1.322.843,14     | 57,89       |
| Cuité de Mamanguape     | 3.121.204,67     | 67.343,96  | 0,21            | 1.322.843,14     | 42,37       |
| Curral de Cima          | 2.434.671,85     | 109.992,79 | 4,51            | 1.322.843,14     | 54,31       |
| Marcação                | 2.895.167,77     | 22.987,97  | 0,79            | 1.322.843,14     | 45,60       |
| Pedro Régis             | 2.264.778,37     | 25.191,96  | 1,11            | 1.322.843,14     | 58,39       |
| Riachão do Poço         | 2.092.224,66     | 22.077,58  | 1,05            | 1.322.843,14     | 63,20       |
| São José dos Ramos      | 2.387.030,52     | 55.673,25  | 2,33            | 1.322.843,14     | 55,40       |
| Sobrado                 | 2.762.871,78     | 26.251,2   | 0,95            | 1.322.483,14     | 47,87       |

**Tabela 2.2. Composição da receita dos novos municípios da Mata paraibana, segundo a receita total e a receita própria – 2000.** FONTE: Tribunal de Contas do Estado - Relatório de Contas Anuais de Prefeito Municipal. Organizada por Josineide da Silva Bezerra. <sup>(1)</sup> Receita Total Geral. <sup>(2)</sup> Fundo de Participação dos Municípios.

Pensemos, além disso, em um outro indicador: o grau de urbanização que eles expressam. Esse é um dos critérios arrolados por Wanderley (2001, p. 05), ao discutir os pequenos municípios de Pernambuco, a qual afirma: “pode-se dizer que, no Brasil, o fato de ser pequeno frequentemente significa ser precário do ponto de vista dos recursos disponíveis”. Na Mata, esta precariedade pode ser evidenciada, por exemplo, nos quadros apresentados seguintes, onde identificamos a (in)disponibilidade de alguns equipamentos culturais e de lazer<sup>24</sup>, bem como a oferta de serviços urbanos essenciais, como saneamento básico e abastecimento de água.

| Novos Municípios    | Equipamentos           |                     |                    |                  |                      |                         |
|---------------------|------------------------|---------------------|--------------------|------------------|----------------------|-------------------------|
|                     | Escolas <sup>(1)</sup> | Clubes/ Associações | Estádios/ Ginásios | Banda/ Orquestra | Bibliotecas Públicas | Museus/ Teatros/Cinemas |
| Capim               | SIM                    | SIM                 | SIM                | Não              | SIM                  | Não                     |
| Cuité de Mamanguape | SIM                    | Não                 | SIM                | Não              | Não                  | Não                     |
| Curral de Cima      | SIM                    | Não                 | SIM                | Não              | Não                  | Não                     |
| Marcação            | SIM                    | Não                 | SIM                | SIM              | Não                  | Não                     |
| Pedro Régis         | SIM                    | Não                 | Não                | Não              | Não                  | Não                     |
| Riachão do Poço     | SIM                    | Não                 | Não                | Não              | Não                  | Não                     |
| S. J dos Ramos      | SIM                    | Não                 | Não                | Não              | Não                  | Não                     |
| Sobrado             | SIM                    | Não                 | SIM                | Não              | SIM                  | Não                     |

**Quadro 2.9. Mata Paraibana: equipamentos culturais e de lazer nos novos municípios.** FONTE: IBGE – Perfil dos Municípios Brasileiros ([www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br) – acessado em 10/07/2005). Organizado por Josineide da Silva Bezerra. <sup>(1)</sup> Escolas de Ensino Fundamental.

<sup>24</sup> De acordo com dados do IBGE, a Paraíba é o segundo estado do país com o maior número de municípios que não têm qualquer equipamento cultural/de lazer, 22 no total, sendo Minas Gerais o primeiro deles.

| Municípios          | Domicílios particulares |                                |                  |             |                 |               |                               |             |                |
|---------------------|-------------------------|--------------------------------|------------------|-------------|-----------------|---------------|-------------------------------|-------------|----------------|
|                     | Total                   | Forma de abastecimento de água |                  |             | Destino do lixo |               | Tipo de esgotamento sanitário |             |                |
|                     |                         | Rede geral                     | Poço ou nascente | Outra forma | Coletado        | Outro destino | Com instalação sanitária      |             | Sem Instalação |
|                     |                         |                                |                  |             |                 |               | Rede geral                    | Outra forma |                |
| Capim               | 1.007                   | 573                            | 326              | 108         | 395             | 612           | 38                            | 754         | 253            |
| Cuité de Mamanguape | 1.476                   | 398                            | 827              | 251         | 281             | 1.195         | 01                            | 972         | 503            |
| Curral de Cima      | 1.276                   | 259                            | 368              | 649         | 99              | 1.177         | 04                            | 612         | 660            |
| Marcação            | 1.389                   | 1.162                          | 116              | 111         | 386             | 1.003         | 0                             | 1.010       | 379            |
| Pedro Régis         | 1.273                   | 352                            | 130              | 791         | 212             | 1.061         | 0                             | 834         | 439            |
| Riachão do Poço     | 886                     | 181                            | 349              | 356         | 118             | 768           | 0                             | 477         | 409            |
| S. J dos Ramos      | 1.132                   | 24                             | 399              | 709         | 386             | 746           | 0                             | 773         | 359            |
| Sobrado             | 1.643                   | 04                             | 240              | 1.399       | 222             | 1.421         | 0                             | 1.122       | 531            |

**Quadro 2.10. Mata Paraibana: principais indicadores sócio-ambientais urbanos nos novos municípios – 2000.** FONTE: IBGE Cidades@ ([www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)). Organizado por Josineide Bezerra.

Já dissemos que fitamos a cidade a partir do município, reconhecendo-a sob um caráter jurídico-político, como sede administrativa municipal. Acima, apontamos indicadores que nos levam a refletir acerca das pequenas cidades que estão inscritas nos pequenos municípios da Mata Paraibana. Falamos em grau de urbanização, apontando a indisponibilidade de equipamentos e de serviços nessas localidades. Reconhecendo as carências que elas expressam, entendemos que a urbanização vai aparecer como indicador que sinaliza a mais relevante dificuldade em definir o que vem a ser uma cidade dita pequena.

Objetivando ilustrar o que fora dito, observemos as fotografias seguintes. Apontamos, sob outra forma, o quadro urbano de novas localidades da Mata.



**Foto 2.2. Serviço oferecido em Sobrado.** Foto: Josineide Bezerra, maio de 2006.



**Foto 2.4. Serviço oferecido em Riachão do Poço:** caixa eletrônico da Caixa Econômica. Foto: Josineide Bezerra, maio de 2006.



**Foto 2.5. Entrada de Cuité de Mamanguape:** a partir da estrada que interliga o município a Capim. Foto: Josineide Bezerra, maio de 2006.

Francisco Ednardo Gonçalves (2005), discutindo as pequenas cidades do Agreste Potiguar, também compreende as dificuldades relativas a uma classificação quanto a tais cidades, em meio ao questionamento acerca do fenômeno urbano que elas comportam. Afirma, entretanto, esse estudioso:

Entendemos a cidade como uma complexidade de coisas, de fenômenos e relações sociais, que estão em constante movimento e não se permite simplificar. Consideramos, portanto, as cidades pequenas como uma dimensão sócioespacial concreta, um aglomerado de pessoas, que reflete as condições de vida da sociedade organizada, onde há uma relativa concentração de estabelecimentos e uma base institucional, apresentando, portanto, funções urbanas (GONÇALVES, 2005, p. 72).

No mesmo trabalho, esse autor ainda traz outras ponderações, considerando a relevância dessas cidades na rede urbana regional, bem como a sua importância, à revelia de uma classificação, na vida dos seus moradores, como lugar de nascimento, das relações pessoais e sociais, cotidianamente.

Essas ponderações, contudo, não nos fazem desconsiderar aquele quadro de precariedade. Aliás, retomando-o, é possível reafirmar porque a eceitabilidade dos processos emancipacionistas é tão presente nos novos municípios. O nível de carência é revelado, por exemplo, quando a população desses territórios aponta a ausência de espaços de lazer. Daí porque a existência da “Praça do Povo” em Capim ou o Ginásio de Esportes de Sobrado são parâmetros de um território que, emancipado, melhorou a vida das pessoas.

Apresentamos, abaixo, o perfil da população dos novos municípios da Mata. Considerando o dado quantitativo, o IBGE indica que Capim é única localidade essencialmente urbana: mais de 87% da sua população é residente na área urbana do município. Isso, em tese, o diferencia dos outros municípios.

| Município           | População Residente |             |      |            |      |
|---------------------|---------------------|-------------|------|------------|------|
|                     | Total               | Área urbana | (%)  | Área rural | (%)  |
| Capim               | 4.180               | 3.656       | 87,4 | 524        | 12,6 |
| Cuité de Mamanguape | 6.124               | 1.519       | 24,8 | 4.605      | 75   |
| Curral de Cima      | 5.323               | 444         | 8,3  | 4.879      | 91,6 |
| Marcação            | 6.203               | 2.948       | 48   | 3.255      | 52   |
| Pedro Régis         | 4.883               | 1.374       | 28   | 3.509      | 72   |
| Riachão do Poço     | 3.694               | 559         | 23   | 2.835      | 76   |
| São José dos Ramos  | 4.900               | 1.536       | 31   | 3.364      | 68   |
| Sobrado             | 6.885               | 583         | 8,4  | 6.302      | 91,5 |

**Tabela 2.3. Mata Paraibana: população residente, Ano 2000.** Fonte: IBGE – Cidades@ ([www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br) – acessado em 10/07/2005). Organizado por Josineide da Silva Bezerra.

Entre um município considerado urbano, como Capim, ou Sobrado, que é classificado como essencialmente rural, admitimos que os números acima até nos sugerem realidades de feições diferentes. Sob essa sugestão, situamos a escolha dessas localidades como recorte para a pesquisa empírica. Contudo, conhecendo esses municípios, deparamo-nos com realidades que são caracterizadas por um quadro comum de demandas, de anseios, de práticas políticas, de um viver cotidiano comum, revelado, por exemplo, na sua paisagem ou na dinâmica de sociabilidade, no exercício de morar ou de trabalhar nesses territórios.

### **3. Capim e Sobrado no Contexto da emancipação municipal**

*A lavoura canavieira. Você repare as coisas: por um lado ela é boa, porque garante trabalho pra muita gente, nas terras da Una e da Monte Alegre, que têm cana plantada em Capim; mas tem o problema da falta de terra para quem quer ter a sua lavoura. Repare, tem o crédito fundiário, mas não tem a terra, porque, vamos dizer assim, só tem cana.*

*Diomar Braga (Sindicalista)*

Neste último capítulo, faremos considerações mais efetivamente direcionadas aos municípios de Capim e de Sobrado, apresentando os resultados da nossa pesquisa, desenvolvida entre os anos de 2004 e 2006. Uma pesquisa que foi ganhando forma através do trabalho de gabinete, por intermédio da pesquisa bibliográfica realizada, no levantamento de estudos acerca da temática da criação de municípios no Brasil.

Aqui, de outro modo, nas seções que compõem este capítulo, o texto vai ao encontro daquilo que construímos através do trabalho de campo, o qual será evidenciado sob uma dupla percepção. Inicialmente, a nossa, quando destacamos alguns aspectos da vida local, apontando como vemos essas localidades, o olhar que para elas dirigimos. Depois, voltamo-nos à leitura que os moradores desses municípios fazem sobre a emancipação dos distritos nos quais viviam, bem como à leitura que fazem acerca da realidade local nesses últimos anos, depois de criados os novos municípios. Por isso, então, a epígrafe acima, registrada através de uma fala da presidente do Sindicato de Trabalhadores Rurais de Capim.

Além disso, propomos uma reflexão relacionada à gestão desses territórios, buscando um perfil das contas municipais, entre receitas e despesas; verificando alguns dos seus indicadores sócio-econômicos; discutindo o perfil da administração pública; questionando o envolvimento dos seus moradores com a vida política local. Através de um dado recorte empírico – Capim e Sobrado, procuramos situar o debate acerca da criação de novos municípios na Paraíba, a partir daquilo que consideramos essencial: quais mudanças podem ser verificadas nesses municípios, na vida de seus moradores, a quem se anunciou uma nova condição cidadã?

### **3.1 Considerações sobre vida local em Capim e em Sobrado**

O município de Capim ocupa uma área de 100 km<sup>2</sup> e está localizado na microrregião do Litoral Norte, a aproximadamente 50 km de João Pessoa. É um dos onze municípios dessa microrregião, os quais compunham o território de Mamanguape e foram dele se emancipando ao longo do século XX. No caso de Capim, elevado à condição de distrito em 1959, a sua emancipação política como município ocorreu em 1994. O seu nome deriva de uma vegetação antes lá encontrada, uma gramínea que era utilizada na cobertura dos seus primeiros casebres.<sup>25</sup>

A sua história, portanto, está inscrita na história de Mamanguape, território cujo núcleo inicial era chamado de Vila de Montemor. Essa vila foi fundamental à ocupação da Paraíba, quando os colonizadores, combatendo a resistência indígena, voltaram-se para o norte da capitania. Assim, entre os povoados que lá foram se constituindo, temos o que viria a ser o município de Capim, sendo este também marcado pela produção canavieira desenvolvida na região.

Daí porque, aos que chegam a esse município, a paisagem observável já à primeira vista é a de um território ladeado pela cana-de-açúcar, produzida por sobre o Tabuleiro que caracteriza a sua topografia. Os caminhos que levam a Capim nos trazem essa imagem, seja a partir da BR 101, entrando no curso da PB 041, seja a partir de municípios como Sapé, Cuité de Mamanguape ou Mamanguape, com os quais é fronteiro.

No capítulo anterior, apontamos Capim como a localidade mais urbana da Mata Paraibana, isso quando consideramos as estatísticas oficiais, pautadas na população residente, relativas aos oito novos municípios instalados nessa mesorregião. Entretanto, fitamos essa condição urbana a partir de um outro olhar, ao menos sob duas perspectivas.

Por um lado, assinalamos que mais de 54% da população economicamente ativa está vinculada ao setor primário, notadamente à lavoura canavieira, a qual compõe a sua base econômica. Por outro lado, ressaltamos que as novas e pequenas localidades da Paraíba são marcadas por um típico quadro de

---

<sup>25</sup> Segundo informação que nos foi repassada pela Secretária de Educação, sendo também referida em um painel afixado na Câmara de Vereadores, o qual apresenta uma planta de arruamento da cidade.

precariedade. Em Capim, essa precariedade assim se manifesta: cerca de 50% de suas casas são de taipa<sup>26</sup>; não há equipamentos como museus, teatros ou cinemas; os serviços, basicamente, se restringem a bares, padarias e mercadinhos; entre as poucas ruas que cortam a cidade, a avenida principal é a única que é pavimentada.

Assim, uma discussão sobre o grau de urbanização nos pequenos municípios, a partir das pequenas cidades neles inscritas, requer que resgatemos não apenas dados demográficos. Por isso mesmo, consideremos esta ressalva proposta por Wanderley (2001): é marcante a presença do mundo rural nos pequenos municípios. Uma presença que, sob a referência acima, é revelada a partir de vínculos da população local com atividades produtivas ligadas ao setor primário, em especial ao corte da cana. Sob esses vínculos, então, um perfil dito urbano, mas fortemente associado ao mundo rural.

Aliás, a imagem do rural Capim, o mais urbano dos novos municípios da Mata, é prontamente observável por aqueles que percorrem os seus caminhos: a cana-de-açúcar chega à rua principal; o plantio de milho e de banana é uma presença comum no “oitão” das suas casas; o roçado compõe os seus quintais.

Pensando a realidade desse município, lembramos que ele está localizado na zona canavieira da Paraíba, em uma região onde encontramos as destilarias Una, Japungú, Monte Alegre e Miriri, empresas que têm as suas sedes em Santa Rita, em Sapé e em Mamanguape. Essa condição explica as origens de uma população dita essencialmente urbana: sob o monopólio da cana, marcada pela concentração fundiária, tem-se a expulsão do homem do campo. Compõe-se, então, um modesto núcleo de ocupação, abrigando a força de trabalho que garante a mão-de-obra necessária à dinâmica produtiva local.

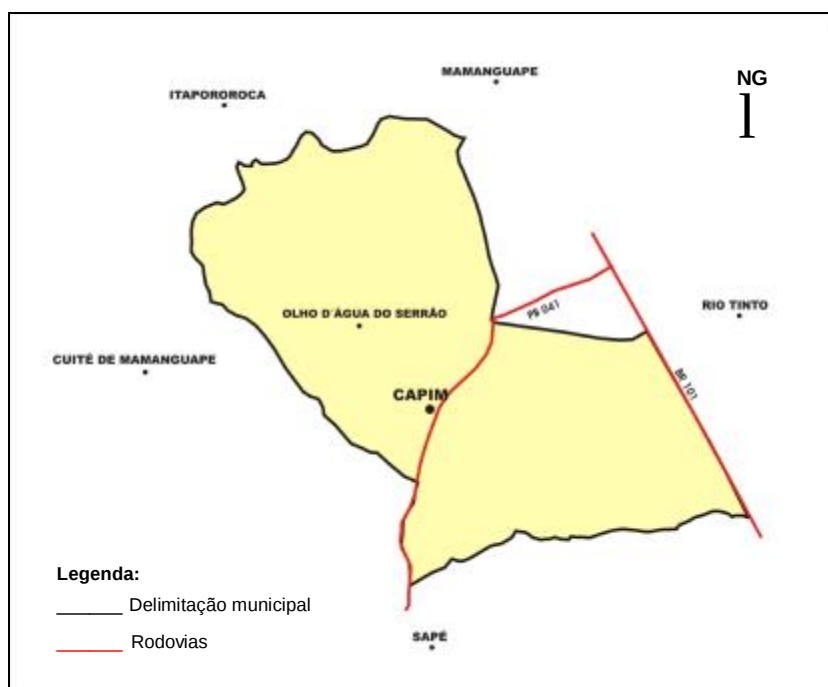
Além disso, a estrada que cortava a antiga vila de Capim lhe conferia uma condição de zona de passagem, interligando dois dos mais importantes municípios da Mata: Mamanguape e Sapé. Definiu-se, então, um povoado que se desenvolveu ao longo dessa estrada, localizado a quase 10 km de Mamanguape. Com a emancipação, a vila foi elevada à condição de cidade, sendo imbuída de uma nova centralidade política, como sede administrativa do município.

---

<sup>26</sup> De acordo com informações que nos foram dadas pelo Prefeito Municipal, Sérgio Euclides de Lima, em entrevista realizada em agosto de 2005. Contudo, a partir da nossa pesquisa de campo, podemos admitir a coerência dessa informação, mesmo que não possamos quantificá-la.

Hoje, a estrada é uma rodovia estadual, a qual compõe a sua avenida principal, a São Sebastião – uma homenagem ao padroeiro do município. Comprimido pela cana, o seu traçado urbano foi delineado ao longo de dois mil e quinhentos metros dessa via – extensão que delimita a entrada e a saída da cidade. Nela, encontramos a Prefeitura, a Câmara de Vereadores e as Secretarias Municipais. Além do cartório, da delegacia de polícia e dos equipamentos comerciais e de serviços lá oferecidos – entre os quais, os mais especializados são um posto de gasolina, uma farmácia, um serviço de prótese dentária, uma loja de materiais de construção e uma movelaria.

Abaixo, apresentamos uma figura que identifica os contornos territoriais do município, onde apontamos, ainda, o distrito de Olho d'Água, na zona rural. Em seguida, reproduzimos uma outra figura, sendo esta um croqui do arruamento do seu núcleo urbano, a partir do qual trazemos algumas imagens da cidade, sob um registro visual que vem a contribuir com o esforço de descrição feito aqui.



**Figura 3.1. Delimitação do território municipal de Capim.** Fonte: Mapa-base IBGE (2006). Elaborado por Josineide Bezerra.



Escola municipal em reforma



Igreja Matriz



Aspectos da zona urbana



Na rua principal, o roçado está presente no “oitão” de algumas casas

Sobrado, por sua vez, é um município essencialmente rural. Ocupando uma área de 43 km<sup>2</sup>, localizado na microrregião de Sapé, esse município também dista, aproximadamente, 50 km de João Pessoa. Segundo Adauto Ramos (2000), a origem do povoado, banhado pelo rio Gurinhém, está relacionada à ocupação do que hoje é o município de São Miguel de Itaipu, em cujo território estavam situadas as terras do que viria ser o município de Sobrado – o qual já esteve vinculado a Cruz do Espírito Santo, mas, ante a emancipação de Sapé, em 1925, passou a fazer parte da circunscrição desse município. Foi elevado à condição de distrito em 1966, emancipando-se em 1994.

De acordo com o autor referido acima, o seu nome é uma remissão a construções que abrigavam a elite rural da região, daí a referência a um sobrado existente no lugar, o qual se localizava onde hoje encontramos o prédio da caixa d'água. Assinala, ainda, o autor, que o primeiro documento a fazer referência a Sobrado é um registro de batismo, datado de 1835.

É na zona rural onde vivem mais de 90% dos seus quase 7 mil habitantes, dispersos em povoados como Areia do Sobrado; Antas do Sono; Areia Vermelha; Café do Vento; Campo Grande; Caruçú; Cafundó; Cordeiro; Figueiras; Junco; Ribeira e Riacho de Serra. Na zona urbana, os moradores ocupam uma cidade de arruamento também simplificado, embora com mais ruas pavimentadas. Na Rua Manoel Sales, localizamos os seus principais equipamentos e serviços públicos e privados, menos diversificados que aqueles que encontramos em Capim.

A PB 008 corta o município e margeia o seu perímetro urbano, possibilitando-lhe o acesso, seja através da BR 230, a partir do povoado de Café do Vento, seja através de Sapé, distante a 5 km. Nela, observamos uma paisagem marcada pelo plantio de lavouras como o milho, a macaxeira e o abacaxi. Essa rodovia estadual foi nomeada de João Pedro Teixeira, um dos fundadores das Ligas Camponesas de Sapé<sup>27</sup> e a mais expressiva liderança das Ligas na Paraíba. Na rodovia que hoje leva o seu nome, na altura de Antas do Sono, onde morou, uma pequena construção indica o local em que foi assassinado, a mando de latifundiários, numa emboscada, em 1962 (GONÇALO E FERRAZ, 2002).

Em Sobrado, os prédios públicos estão instalados em casas alugadas pela

---

<sup>27</sup> As Ligas Camponesas foram um movimento de trabalhadores rurais, associado à luta pela terra, vivenciado no Nordeste do país, entre o final dos anos de 1950 e início da década de 1960, em especial na Paraíba e em Pernambuco. O movimento foi duramente reprimido, notadamente quando da instauração do regime militar.

prefeitura, sendo pintados em uma cor padrão, definida em cada gestão. Em Capim, tais prédios, também alugados, são mais precários, denotando uma localidade mais pobre, com condições menos propícias à instalação de um ente político-administrativo. É cabível aqui uma outra comparação. Naquela localidade, ainda encontramos algumas edificações que podem ser tomadas como construções mais antigas: a Igreja Católica, a Escola Municipal José Antônio de Oliveira, a sede dos correios, o prédio da primeira sede da Câmara e algumas residências.



**Foto 3.1. Edificação das mais antigas de Sobrado, na rua principal da cidade.** Foto: Josineide Bezerra, novembro de 2005.

As edificações sinalizam um tipo de ocupação diferente daquela que identificamos na cidade de Capim, onde encontramos apenas a sede da Igreja Católica como um equipamento público de construção mais antiga, datado do início do século XIX. No mais, observamos nessa cidade construções residenciais feitas em taipa, há muito e a custo ainda em pé, as quais revelam, mais do que a simplicidade, a condição de pobreza de parte considerável da sua população.



**Foto 3.2. Aspectos da cidade de Capim, na Av. São Sebastião.** Observamos residências em taipa, bem como a sede de um dos equipamentos de lazer da cidade. Foto: Josineide Bezerra, março/2005.

O urbano que essas localidades comportam pode ser apreendido como espaço onde as pessoas tecem relações que são modeladas, especialmente, a partir de vínculos locais, onde uns conhecem os outros; onde há apego às festas de padroeira; onde a casa está sempre aberta. O calendário cultural está relacionado, basicamente, à emancipação municipal, no mês de maio, e às festas de padroeira – em Sobrado, no mês de janeiro; em Capim, no mês de fevereiro. No mais, vêm os festejos de São João, comemorado em junho. A rua é o palco dessas festas.

De igual modo, a rua é um espaço de excelência na observação da paisagem urbana. Nela, aos que chegam é possível um exercício de pensar a cidade: a disposição das edificações; o tipo de comércio; a circulação das pessoas; as condições de moradia; os locais de encontro; a oferta de serviços. Também a partir da rua nos deparamos com o olhar que nos é dirigido, como estranhos àquele cotidiano. Antes, pensávamos através dos dados levantados acerca do município, quando da pesquisa inicial. Daí porque na rua, efetivamente, é que foram forjados os nossos questionamentos. Como se vive nesta localidade? Como conceber a criação de um município sob uma realidade material tão acanhada, tão precária?

Com efeito, na rua há sempre um morador disposto à conversa. Para a rua, portas abertas. Numa de suas casas, cuja porta principal, tendo duas aberturas, é também uma janela, encontramos uma senhora de 87 anos, que ainda realiza o

direito de refletir sobre a vida e sobre as suas dificuldades, especialmente quando retoma a história de suas vivências passadas, de um cotidiano que lhe provoca saudades: “antes, era mais fácil cuidar dos filhos. Meu pai ia pro terreiro, dava um tio<sup>28</sup> na galinha e dizia: Bela [a sua mãe], passa a faca e bota pra torrar! Aí, nós comíamos. Macaxeira? Tinha de muito!”.<sup>29</sup>

Essa senhora é moradora do bairro do Jordão<sup>30</sup>, cujos limites, sendo ele cortado apenas por uma rua, estão inseridos entre a Avenida São Sebastião e o roçado de milho, cultivado no entorno da lavoura de cana. Aos que chegam, prontamente os seus moradores relatam a sua maior necessidade: uma casa sem escoras nas paredes, de alvenaria. O relato aparece como um desabafo daqueles “que vivem a radicalidade cotidiana do ‘não ter’” – afirmativa que tomamos de empréstimo de Antônio Montenegro (2001, p. 38). Assim, sob tais relatos, esses moradores vão anunciando as suas necessidades mais diversas.

Abaixo, uma imagem do Jordão, a partir da Praça do Povo, inaugurada em 2005. Numa das áreas mais pobres de Capim, a praça é um agradável espaço de lazer, ocupada por crianças, jovens e idosos.



**Foto 3.3. A Praça do Povo, em Capim.** Um dos poucos equipamentos de lazer do município. Foto: Josineide Bezerra, março de 2005.

Em Sobrado, durante a pesquisa, as portas dos seus moradores também

<sup>28</sup> A referência ao “tio” é uma forma típica de “chamar” a galinha, repetindo-se a interjeição várias vezes.

<sup>29</sup> Informação verbal, concedida por uma moradora do Jordão, em Capim. Pesquisa direta, nov 2005.

<sup>30</sup> Usamos aqui a referência que nos foi feita pelo Prefeito de Capim, sem pretendemos entrar no mérito relativo a uma classificação mais pontual acerca do que venha a ser um bairro para os moradores desse município.

nos eram abertas, os quais, freqüentemente, manifestavam a sua “estranheza” quanto a um trabalho sobre a cidade, muito embora, mais do que se colocar à disposição, de imediato já teciam relatos mais prontamente voltados às problemáticas locais, como ao desemprego. Não raro, ainda, mostravam-se descontentes com a gestão municipal, sob o argumento de que a atual Prefeita só beneficia a “*panelinha*” dos seus familiares e aliados políticos.

Entretanto, quando comentávamos sobre a presença desses familiares na administração local, ocupando cargos de secretaria ou a chefia de departamentos, alguns desses moradores assumiam uma outra postura, mostrando-se mais tolerantes quanto a essa prática política. Um deles, servidor municipal, morador em Campo Grande, assim afirmou: “*está certo, porque na administração você tem que ter confiança, aí, nada mais justo do que você trazer o seu parente*”.<sup>31</sup>

Sob esse depoimento, de alguma forma, lembramos de uma afirmativa de Martins (1999), quando avalia as práticas políticas presentes na cena política brasileira, no decorrer da história do país, como o nepotismo ou o clientelismo. Esses vícios perpassam as diferentes esferas de poder aqui existentes, como a esfera municipal, compondo um dos traços da gestão do território nos pequenos municípios com os quais trabalhamos. Assevera José de Souza Martins:

Muito do que aparece aos olhos da classe média letrada como arbítrio, roubo, não aparece com a mesma conotação aos olhos da grande massa pobre, rural e urbana. Até porque essa massa, de um modo ou de outro, está inteiramente integrada na política do favor (MARTINS, 1999, p. 38).

Retomaremos esse debate no final do capítulo, voltado à gestão desses territórios. Ressaltemos, por fim, um outro aspecto da vida local. Findados os primeiros anos de emancipação, depois de dois mandatos dos primeiros gestores, novos prefeitos foram eleitos, em 2004. Verificamos, nos últimos anos, um ritmo mais “acelerado” de mudanças, expresso em novas construções residenciais; no crescimento, ainda que limitado, do comércio local; na reforma de escolas; no ajardinamento de praças e canteiros; na ampliação dos serviços de eletrificação; na abertura de novas ruas. Em Capim, a Prefeitura está instalada em uma nova sede; em Sobrado, foi inaugurada a nova sede da Câmara de Vereadores.

---

<sup>31</sup> Informação verbal, concedida por um servidor público, morador da zona rural. Pesquisa direta, nov 2005.

Também nesse município, o PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil) ganhou novas instalações, como será possível observamos a seguir. Esse órgão, segundo a funcionária responsável, atende cerca de 80 crianças, com atividades de acompanhamento extra-classe, realizadas no horário oposto ao turno escolar. As fotos apontam uma realidade pouco comum: no piso inferior, o equipamento público; no andar de cima, a residência do Presidente da Câmara, casado com a chefe de gabinete da prefeitura local, que é filha da atual prefeita. Em tempos de campanha, os proprietários manifestam as suas escolhas eleitorais. Mesmo que saibamos que o imóvel é privado e parte dele foi alugada ao município, seria razoável pensarmos que o público e o privado se confundem?

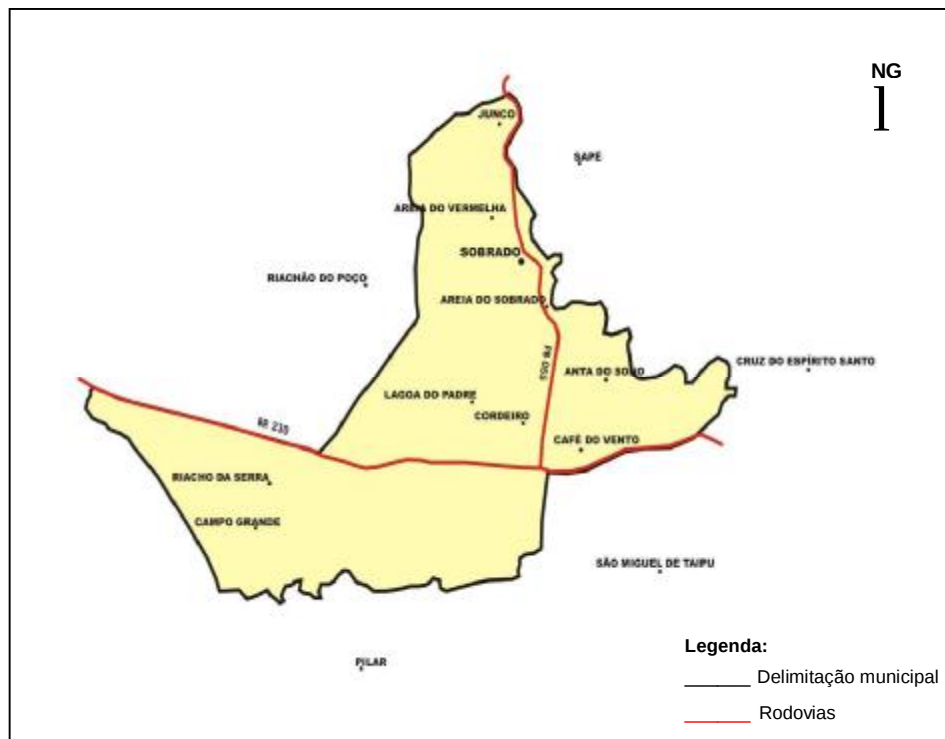


**Foto 3.4.** No primeiro plano, as obras da futura sede da Prefeitura de Sobrado. Ao fundo, a antiga sede do PETI. Foto: Josineide Bezerra, fevereiro de 2006.



**Foto 3.5.** A atual sede do PETI e da creche municipal. No andar de cima, uma residência. Foto: Josineide Bezerra, julho de 2006.

Abaixo, temos uma figura que identifica os contornos do município, apontando algumas de suas comunidades rurais, bem como as rodovias que cortam o eu território.



**Figura 3.3. Delimitação do território municipal de Sobrado.** Fonte: Mapa-base IBGE (2006). Elaborado por Josineide Bezerra.

Assim como fizemos em relação a Capim, apresentamos, a seguir, uma outra figura, a qual recorta a zona urbana de Sobrado. Através da mesma, registramos algumas imagens da cidade, a partir dos seus equipamentos públicos.



### 3.2 Um olhar sobre a emancipação local e sobre o novo município

Começamos por Sobrado. Iniciamos os nossos primeiros contatos em frente à Igreja Católica, onde conhecemos uma professora aposentada. As suas lembranças remontam a mais de meio século, quando Sobrado ainda era vila e seu pai montava uma *“banquinha”* na tradicional festa de janeiro, de São Sebastião – religiosa, mas também profana. Esta senhora fez questão de ressaltar o orgulho de morar em uma Sobrado emancipada, *“mais independente de Sapé”, “crescida”*, revelando-nos um território ressignificado. Identificando-se com esse território, a partir de um relato empolgado, sugere um outro viés de pertencimento ao lugar.

Buscamos, então, a visão dos moradores quanto à emancipação. Através dos seus relatos e de suas impressões, chegamos ao reconhecimento das mudanças daí advindas: a melhoria no atendimento de demandas relativas à saúde e à educação, como a ampliação do número de escolas; um maior acesso a programas sociais federais e estaduais, como o PETI; a construção de novas unidades domiciliares, a partir de ações do poder público municipal, como a substituição de casas de taipa por casas de alvenaria; a construção de praças e a pavimentação de ruas; ou a geração de emprego, através de órgãos públicos.

A ausência de uma feira livre está entre as necessidades mais recorrentes apontadas pelas donas de casa com as quais conversamos, o que vem a lhes *“forçar”* uma ida a Mamanguape e a Sapé, porque *“os mercadinhos não têm uma melhor qualidade de frutas, de verduras, de carne verde”*.<sup>32</sup>

Todavia, a visão valorativa acerca da emancipação é identificável na fala de todos: moradores, comerciantes, funcionários públicos, secretários municipais, gestores.

Os comerciantes de Sobrado, por exemplo, atestam a melhoria progressiva no comércio local, apesar de perceberem a necessidade de uma diversificação maior do mesmo. A proprietária do Mercadinho Dantas admite que vem conseguindo *“aumentar a freguesia”*, mesmo que a proximidade com Sapé seja um fator negativo, pela facilidade do deslocamento para um centro maior. Todavia, *“entre a Sobrado de ontem e a de hoje, melhorou muito a vida de todos”*. Além de comerciante, ela é

---

<sup>32</sup> Informação verbal, concedida por uma dona de casa, moradora de Capim. Pesquisa direta, fev 2006.

também servidora municipal, identificando na Prefeitura um instrumento importante para o crescimento do município: *“construção de casas”; “garantia de salário pra muita gente”; “atendimento a pessoas carentes”*.<sup>33</sup>

Ainda em Sobrado, conversamos com uma dona de casa, para quem *“apesar de ser pequena, ser cidade não tem comparação com ser distrito”*, mesmo que *“muita coisa ainda tem que ser feita”*. Isso porque *“a segurança é um problema: não tem policiamento”*. Ou ainda porque *“a Prefeitura tem que ter vontade de investir na cidade, de gastar, de comprar, estimulando o comércio no município”*.<sup>34</sup> Assim, também nesse depoimento, o reconhecimento da importância do poder público na resolução dos problemas que dizem respeito ao lugar. Aliás, entre as entrevistas que foram feitas, em resposta à pergunta relativa aos políticos que exercem influência no município, vêm as figuras do atual e do antigo gestor.

De igual modo, encontramos esse entendimento quanto à emancipação em Olho d'Água do Serrão, distrito de Capim, o qual tem uma população de 1.628 habitantes. Localiza-se a cerca de 4 km da sede municipal, sendo também envolto pela lavoura canavieira. Os moradores com os quais conversamos manifestaram a visão até aqui referida, destacando a criação do município sob um olhar aprovativo, especialmente pelos programas sociais – os quais foram ampliados, advindos das diferentes esferas de governo: federal, estadual e municipal.

Na vila de Olho d'Água, ou seja, no núcleo urbano do distrito, a presença do poder público municipal é verificável através de um Centro Administrativo, de escolas de ensino fundamental e de um posto de saúde.

*O comércio é pequeno, não é fácil garantir renda por aqui. Mas, como a gente é escondido, tem que dizer que melhorou, porque o prefeito está mais perto, tem a pracinha da rua principal, que, inclusive, está precisando de calçamento, e tem os programa do governo. Vamos ver.*<sup>35</sup>

Em Olho D'Água, a prefeitura mantém um núcleo de apoio administrativo chamado de Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), vinculado à Secretaria de Ação Social. Esse centro constitui-se como um espaço de interlocução da prefeitura com a sede distrital, desenvolvendo, ainda, programas sociais

<sup>33</sup> Informação verbal, concedida por uma comerciante de Sobrado. Pesquisa direta, mar 2006.

<sup>34</sup> Informação verbal, concedida por uma dona de casa, em Sobrado. Pesquisa direta, mar 2006.

<sup>35</sup> Informação concedida por um comerciante do distrito de Olho d'Água, em Capim. Pesquisa direta, fev 2006.

direcionados a crianças, jovens e idosos. Além da assistência social, oferece cursos voltados a trabalhos manuais, como crochê, bordado, pintura e corte e costura. Lá também são ministradas aulas de violão. O espaço físico, bastante pequeno e modesto, é prontamente ocupado pelos adolescentes da localidade. A equipe técnica do CRAS conta com a presença de assistentes sociais e de psicólogos.

Façamos um outro registro desse distrito, a partir da figura abaixo, através da qual apresentamos aspectos do padrão residencial, uma escola local, bem como as instalações do CRAS e uma das suas atividades.



**Figura 3.5.** Imagens do distrito de Olho d'Água, em Capim. Fotos de Josineide Bezerra, maio 2006.

Nos dois municípios, entrevistamos as Secretárias de Educação das primeiras e atuais gestões. A despeito dos resultados das eleições de 2004, onde foram vitoriosos os candidatos de oposição, as quatro secretárias entrevistadas apontam melhorias quanto ao progressivo aumento da oferta de vagas nas escolas públicas, expandindo-se para as comunidades rurais; ressaltam a contratação de

novos professores, bem como a melhoria da qualificação dos mesmos; afirmam a ampliação do programa de garantia da merenda escolar. As atuais secretárias destacam, ainda, a implementação do Plano de Cargos e Salários.

Reconhecem, entretanto, que muito ainda precisa ser feito; mais recursos precisam ser investidos, tanto na estrutura física quanto no quadro de servidores. Contudo, compreendem que a melhoria da qualidade da educação está essencialmente relacionada à melhoria do padrão geral de vida da população, das condições de moradia e de renda familiar. Lembram, por exemplo, que o grande “atrativo” da escola é a merenda escolar.

Essa lembrança vai ao encontro de uma fala de Sérgio Lima, prefeito de Capim, em uma de nossas entrevistas. *“Sem a merenda, não é possível garantir a permanência do aluno na escola. Para muitos deles, a escola é o lugar da primeira refeição do dia”*<sup>36</sup> – afirmou-nos. Em visita às escolas da zona urbana desse município, verificamos a disponibilidade da merenda escolar nas suas cozinhas, compondo mais um “serviço” de responsabilidade das mesmas, através do acesso ao alimento que deveria ser assegurado em casa. A prefeitura tem um programa de compra de parte dessa merenda a produtores locais, onde 30 famílias de agricultores cadastrados fornecem, em especial, frutas e legumes ao município.

Esse programa é viabilizado através de recursos repassados pelo Governo Federal ao município, por meio do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), vinculado ao MDS. Objetiva estimular a produção de alimentos pela agricultura familiar, a partir de créditos para a compra dessa produção, no valor anual de até R\$ 2.500 (dois mil e quinhentos reais) por agricultor. A compra direta é uma das modalidades de compra desse programa.

Aliás, Capim também está inserido entre os treze municípios da microrregião do Litoral Norte que compõem o primeiro Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD) da Paraíba, também organizado a partir do MDS, voltado a municípios que apresentam um baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Em fase de implementação, através desse consórcio, o ministério buscará incentivar a criação de programas de geração de renda e de minimização das dificuldades vivenciadas por populações em situação de risco, por meio de

---

<sup>36</sup> Informação verbal, concedida pelo prefeito de Capim, Sérgio Lima. Pesquisa direta, nov. 2005.

estratégias como a construção de cisternas de placa ou implantação de hortas comunitárias. Em todo o país, estão sendo montados 40 CONSAD's.<sup>37</sup>

Pois bem, as secretárias de educação também teceram considerações mais gerais sobre a cidade, na mesma linha daquelas que já foram aqui assinaladas.

Abaixo, transcrevemos um trecho da entrevista que realizamos com Kadja Nascimento, Diretora da principal escola municipal de Capim, a João Fernandes de Lima. Perguntada quanto às suas impressões sobre o novo município, afirmou-nos que o seu contato se efetivou quando passou a ter um vínculo de trabalho, há oito anos, logo depois da instalação do mesmo, em 1998. Na entrevista, muito otimista, referiu-se a uma *“mudança de mentalidade”*: *“mudança de mentalidade que eu chamo é a maneira de ver, de enxergar as coisas, de você se posicionar diante dos problemas, diante das dificuldades. De se posicionar de uma forma consciente”*.<sup>38</sup>

Posicionamento frente ao quê, frente a quem? Perguntamos. Ao que Kadja Nascimento respondeu:

*Posicionamento frente aos gestores, ao presidente da Câmara. É a questão da comunicação, que antes não existia. Uma comunicação onde você percebe que existe uma troca. Você fala e você é ouvido, e, de alguma forma, os problemas vão sendo resolvidos. Antes, quando a cidade não era cidade, quando Capim era distrito, era difícil. O gestor está presente, está nas ruas, não está lá em Mamanguape.*<sup>39</sup>

Nos dois municípios, apesar desse reconhecimento em relação às mudanças, verificamos que a sociedade local não apresenta uma lembrança mais elaborada acerca da emancipação, ora quanto às lideranças locais que trouxeram essa perspectiva, ora quanto ao parlamentar que, formalmente, propôs a criação do novo município. Entre os entrevistados que moram há mais de treze anos nesses municípios, poucos deles trouxeram maiores relatos acerca do plebiscito realizado pelo TRE em 1993, basicamente apontando a escolha que fizeram. Isso confirma a fala de um professor da rede municipal de Sobrado, quanto ao limitado envolvimento da sociedade nesse processo.

Dessa forma, para além do otimismo, questionamos a mudança de

<sup>37</sup> Essa informação pode ser obtida junto ao Ministério de Desenvolvimento Social, no seguinte endereço: <http://www.mds.gov.br/programas/seguranca-alimentar-e-nutricional-san/consad>. Acesso em: 14 ago 2006.

<sup>38</sup> Informação verbal, concedida por Kadja Nascimento, diretora de escola em Capim. Pesquisa direta, fev 2006.

<sup>39</sup> Informação verbal, concedida por Kadja Nascimento, diretora de escola em Capim. Pesquisa direta, fev 2006.

mentalidade imaginada acima, notadamente porque ela está associada à construção de um posicionamento consciente diante da vida cotidiana no município, supostamente sob um novo padrão de comportamento. Entre os jovens estudantes do Ensino Médio que entrevistamos, observamos que o processo de emancipação é, efetivamente, algo desconhecido. Como tramitou a emancipação? Em qual contexto Capim, Sobrado e tanto outros municípios foram criados? A quem interessava a emancipação? Questões para as quais não se voltam.

Partimos do pressuposto de que é necessário ao cidadão de Capim ou de Sobrado mais que o reconhecimento do lugar onde se vive, acerca do qual tecem considerações quanto a uma vida melhor depois da emancipação. Para além dessas considerações, entendemos a importância de uma visão crítica sobre como esse território municipal foi produzido, de como ele é organizado. Esses, certamente, são passos indispensáveis ao cidadão como sujeito da sua própria emancipação, apto a se apropriar dos espaços políticos postos à participação social. Claro que falamos nesses municípios porque eles são o nosso recorte, mas essa compreensão diz respeito a qualquer território, a toda condição cidadã.

Por intermédio da visão que nos foi manifestada pelos munícipes, admitimos como consensual a aceitabilidade da emancipação, confirmando-se as teses de autores municipalistas<sup>40</sup> quanto à viabilidade de políticas emancipacionistas, mesmo que elas produzam pequenos municípios, essencialmente dependentes de transferências de recursos. Políticas que são reconhecidas por esses autores como um mecanismo de aperfeiçoamento do federalismo brasileiro. Para isso, defendem uma redefinição na repartição de receitas, ampliando-se a cota de repasses aos territórios municipais, uma vez que sobre esses territórios recaem os apelos cotidianos dos cidadãos – relacionados a necessidades como a sobrevivência material das pessoas, a assistência médica e acesso ao emprego, por exemplo.

Há pertinência nessa compreensão. É na vida cotidiana, inscrita nos territórios municipais, que esses apelos se manifestam, relacionados ao trabalho, à assistência à saúde ou ao lazer. Pertinência que também pode ser assinalada na medida em que o acesso a serviços como educação e saúde, facilitado nos novos municípios, segundo reconhecem os seus moradores, produz o que os estudiosos

---

<sup>40</sup> Aqui, nos referimos a François de Bremaeker, Coordenador de Articulação Político-Institucional do Instituto Brasileiro de Administração Municipal, sendo um dos autores que mais escrevem em nome deste instituto, com uma série de estudos disponíveis no sítio do mesmo ([www.ibam.org.br](http://www.ibam.org.br)).

chamam de “externalidades”, ao gerar novos indicadores sociais que ultrapassam as fronteiras municipais. Em meio a essa discussão, Marcos Mendes (1994) destaca:

Existem alguns bens e serviços públicos que, além de beneficiar as áreas em que são ofertados, produzem “externalidades” positivas sobre uma área significativa do país ou até mesmo sobre todo o território nacional. É o caso da educação e da saúde. Ao oferecer educação formal à população de um Município, o Governo Local não estará beneficiando apenas aqueles indivíduos que freqüentam a sala de aula. Estará beneficiando todo o país, na medida em que uma população melhor educada significa uma mão-de-obra mais qualificada e produtiva, cidadãos mais conscientes e com maior participação e responsabilidade política. Esses benefícios transcendem as fronteiras do Município e atingem todo o país (MENDES, 1994, p. 11-12).

Admitimos, portanto, que esses novos territórios contribuem com a melhoria da qualidade de vida dos munícipes que neles habitam, isso quando consideramos as dificuldades vivenciadas pelas populações distritais. Entretanto, o desafio está em superar os limites das mudanças, quais sejam: o atendimento de demandas mais imediatas; mais ainda, o delineamento do ente político local como provedor, de forma assistencialista. Caso contrário, será confirmada a leitura já apontada neste texto: novos territórios significando apenas novos espaços de poder, apropriados por e para as elites locais e regionais. Assim, a fragmentação de territórios municipais, e, por conseqüência, a criação de novos postos de governo, não significa uma fragmentação do poder, porque esses postos são apropriados por “velhas” elites.

Podemos dizer de uma outra maneira. Se percebemos a aceitação da emancipação, também percebemos os limites dessa emancipação. Falamos aqui dos vícios políticos que perpassam a gestão local – o assistencialismo; o nepotismo. Falamos das condições de precariedade que caracterizam a escola pública: para além da sala de aula, via de regra sob uma instalação sofrível, não há recursos como televisores, vídeos, computadores, acesso à internet. Falamos de uma Câmara de Vereadores que é marcada, essencialmente, por requerimentos apresentados às prefeituras: instalação de telefones públicos; designação de nomes de ruas ou serviços de calçamento das mesmas; iluminação pública.

A seguir, trazemos um apanhado de indicadores sócio-econômicos de Capim e de Sobrado, objetivando explicitar o quadro social dos municípios em debate.

### 3.3 Indicadores sócio-econômicos municipais

De acordo com o último Censo Demográfico (IBGE, 2000), a população residente em Capim soma 4.180 moradores. Já em Sobrado, são 6.885. A partir do quadro abaixo, percebemos a distribuição da população desses municípios por local de moradia, sexo e idade, sob um perfil comum entre eles, exceto quanto ao local onde se mora, tendo em vista que a população de Capim é essencialmente urbana, enquanto a de Sobrado é predominantemente rural.

| Município | População Residente |             |            |       |        |             |              |                |
|-----------|---------------------|-------------|------------|-------|--------|-------------|--------------|----------------|
|           | Total               | Área Urbana | Área Rural | Sexo  |        | Idade       |              |                |
|           |                     |             |            | Homem | Mulher | Até 15 anos | 15 a 64 anos | 65 anos e mais |
| Capim     | 4.180               | 3.656       | 524        | 2.149 | 2.031  | 1.553       | 2.369        | 258            |
| Sobrado   | 6.885               | 583         | 6.032      | 3.461 | 3.424  | 2.298       | 4.081        | 512            |

**Quadro 3.1. População residente por local de moradia, sexo e idade em Capim e em Sobrado, 2000.**  
Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil

Quanto aos indicadores relativos à educação, em Sobrado, considerando-se a população com até 15 anos de idade, 94% dela é alfabetizada. Já em Capim, o índice chega a 90%, muito embora a Secretaria de Educação questione a qualidade desse dado, sob o argumento de que 80% dos alunos da primeira fase do ensino fundamental, efetivamente, mal sabiam ler e escrever, segundo levantamento feito pela mesma, em 2005, quando do início da atual gestão.

Nos dois municípios, em relação à população adulta, com 25 anos ou mais, o percentual de analfabetos chega a 65% em Capim e a 53% em Sobrado.<sup>41</sup> Assim, sob esse perfil, mais da metade da população local não apresenta nível algum de escolaridade. Em 1991, quando ainda eram territórios distritais, esses percentuais eram de 75% e de 71%, respectivamente. Em Capim, se considerarmos as pessoas de 10 anos de idade ou mais, verificamos que 78% delas ou não têm instrução ou têm somente até três anos de estudo. Em Sobrado, tal percentual envolve um total de 63% dessa população.

Nesses municípios são oferecidos diferentes níveis de ensino. Sobrado, além de duas escolas estaduais, que disponibilizam o Ensino Médio, conta com

<sup>41</sup> Dados do ano 2000, obtidos junto ao Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil (sítio: [www.pund.org.br](http://www.pund.org.br)).

quinze escolas municipais, sendo duas na cidade e treze na zona rural. Dados relativos ao ano letivo de 2006 indicam que 2.148 alunos estão matriculados na sua rede municipal. Em Capim, por sua vez, foram matriculados 1.690 alunos. O município conta com seis escolas, três na sede e três no distrito de Olho d'Água. Frisemos que as escolas da zona rural (as quais dispõem, em média, de três ou quatro salas) oferecem apenas a educação infantil e a primeira fase do Ensino Fundamental. Essas informações foram repassadas pelas Secretarias de Educação.

Os indicadores municipais são similares, sinalizando um traço comum quanto às condições de vida neles verificáveis, muito embora tais indicadores sejam mais desfavoráveis em Capim. Esse município tem um dos menores Índices de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) da Paraíba, ocupando o 218º lugar entre os 223 aqui existentes. Sobrado é o 177º deles. Esses dados assumem uma dimensão mais preocupante quando lembramos que a Paraíba é um dos estados mais pobres da federação. No quadro abaixo, apontamos indicadores relativos a IDH's nos dois municípios.

| Índices         | Capim |       | Sobrado |       |
|-----------------|-------|-------|---------|-------|
|                 | 1991  | 2000  | 1991    | 2000  |
| IDH – Municipal | 0,380 | 0,519 | 0,432   | 0,555 |
| Educação        | 0,274 | 0,541 | 0,371   | 0,630 |
| Longevidade     | 0,461 | 0,547 | 0,500   | 0,560 |
| Renda           | 0,405 | 0,470 | 0,425   | 0,476 |

**Quadro 3.2. Índice de Desenvolvimento Humano Municipal em Capim e Sobrado – 1991 e 2000.** Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil

Todavia, apesar dos números acima, Capim apresenta uma renda *per capita* anual pouco superior a três mil e quatrocentos reais, ocupando a 19º posição na Paraíba. Em Sobrado, esse valor chega a uma média de dois mil e seiscentos reais, o que coloca o município em 30º lugar no estado.<sup>42</sup> No entanto, vale ressaltarmos que a renda *per capita* é apenas um indicador teórico, baseado na relação entre o Produto Interno Bruto municipal e o total populacional. Esse indicador não é representativo da realidade socioeconômica vivenciada pela população local, pois não reflete a distribuição de renda.

Entre indicadores sociais e econômicos, apesar de uma sensível melhoria nos últimos anos, percebemos as contradições vivenciadas nessas localidades,

<sup>42</sup> Dados do ano de 2002, obtidos junto ao sítio do IDEME – Instituto de Desenvolvimento Municipal e Estadual da Paraíba: [www.ideme.gov.br](http://www.ideme.gov.br).

reveladas, por exemplo, em um acesso limitado à formação escolar. Admitimos, assim, que, de alguma forma, isso não apenas demonstra, mas também reafirma a permanência de uma sociedade desigual, onde a pobreza está associada à exclusão no acesso à escola, delineando-se um cidadão com menor capacidade de inserção produtiva, perpetuando-se a sua exclusão também pela ausência de uma melhor qualificação. Mais ainda, comprometendo a formação de um cidadão com mais possibilidade de compreender e de se posicionar frente aos problemas locais.

Discutindo a desigualdade social na América Latina, assinalando a melhoria do grau de escolaridade como um dos mecanismos indispensáveis no combate à pobreza, Kliksberg nos chama atenção para uma questão bastante pertinente, considerando que uma maior equidade no acesso à escola, à saúde, à renda

Criará condições mais favoráveis para o fortalecimento e desenvolvimento do capital social, que compreende aspectos como os valores compartilhados, o grau de associatividade de uma sociedade, sua capacidade de promover acordos, sinergias, construir redes, o clima de confiança mútua entre seus componentes, as normas sociais e instituições. Criará condições objetivas mais favoráveis para uma participação mais intensa da população em organizações de base da sociedade civil. (KLIKSBERG, 2002, p. 23).

O estudioso supracitado faz referência a três questões essenciais, educação, saúde e renda, as quais compõem as principais preocupações dos moradores dos municípios pesquisados. Os indicadores também são reveladores de duas visões já postas aqui quanto à educação: a melhoria no acesso à escola, mas, ao mesmo tempo, as limitações quanto ao serviço prestado. Se, nas escolas, as condições de trabalho e de aprendizado precisam ser melhoradas, notadamente quanto às instalações físicas ou quanto à garantia de acesso a novas ferramentas, como os recursos áudio-visuais, na saúde, isso também se repete.

Nos dois municípios, não há atendimento médico hospitalar, daí porque, para esse tipo de atendimento, é necessário o transporte de pacientes para Mamanguape, Sapé ou João Pessoa. Desta forma, as pessoas ficam sujeita às condições oferecidas pelas prefeituras, no seu deslocamento para esses centros. As dificuldades relativas ao uso desse serviço, comumente apontadas, indicam uma profunda relação de dependência quanto ao poder público, sob um assistencialismo que anuncia a prática de mais um favor prestado, o qual é prontamente lembrado

*“em tempo de política”*, ou seja, nas campanhas eleitorais, como assinalou um dos nossos entrevistados.

Todavia, os seus moradores reconhecem a facilitação no atendimento à atenção básica de saúde, voltada à realização de consultas médicas e odontológicas, a pequenas intervenções cirúrgicas, ao acompanhamento pré-natal, à orientação alimentar, distribuição de remédios e vacinação de crianças e adultos. Esses serviços são oferecidos através dos postos de saúde existentes em Capim, na cidade e no distrito de Olho d'Água, havendo no município duas equipes do Programa Saúde da Família (PSF), o qual soma três equipes em Sobrado, onde há três postos, sendo um na sede e os outros dois nos povoados de Areia Vermelha e de Campo Grande.

Uma vez que estamos fazendo referência à assistência à saúde, consideramos importante retomarmos dois indicadores socioambientais, apontados no capítulo 02, relativos ao esgotamento sanitário e à coleta do lixo domiciliar. Em Capim, menos de 4% dos seus domicílios estão ligados à rede geral de esgoto, em Sobrado, esse percentual é de 0%, ou seja, nenhum domicílio. 25% das casas de Capim não têm banheiro ou sanitário, em Sobrado, somam 32%. Quanto ao lixo, o percentual de coleta chega a 39% e 13,5%, respectivamente.

Certamente, esses indicadores repercutem na qualidade de vida da população local, concorrendo para o agravamento das condições de saúde, porque relativos a serviços essenciais. Isso vem a restringir a eficácia de ações preventivas, postas como uma estratégia de ação em matéria de política social, tal como preconizam programas como o PSF.

Isso nos remete à entrevista que realizamos com uma enfermeira do Posto de Saúde Menino Jesus, em Sobrado. Essa profissional, além de identificar a diabetes e a hipertensão como doenças mais freqüentes entre os moradores de Sobrado, manifestou a sua preocupação com o tema da gravidez na adolescência, o qual veio a exigir da equipe de saúde local um esforço de conscientização dos jovens, voltado a práticas preventivas, através dos agentes de saúde. Dados do Ministério da Saúde<sup>43</sup>, relativos ao ano de 2002, indicam que, entre os nascimentos no município, 30% envolvem mães entre 10 e 19 anos. Em Capim, esse percentual é pouco inferior, chegando a 26%.

---

<sup>43</sup> Esses Dados podem ser obtidos através do portal Ministério da Saúde, neste endereço: <http://portal.saude.gov.br/portal/aplicacoes/tabfusion/tabfusion.cfm>.

*O cidadão terminou por ficar viciado no tratamento, não na prevenção. Então, a gente fica diante da primeira dificuldade: mostrar à população que o PSF é um programa, acima de tudo, preventivo. Imagine você, fazer as pessoas simples compreenderem essa proposta.*<sup>44</sup>

Aliás, destacamos que, entre as entrevistas que fizemos em Sobrado, mas também em Capim, considerando-se as respostas dadas ao questionamento relativo aos grandes problemas enfrentados pelo município, pouquíssimas pessoas fizeram menção às condições sanitárias precárias como uma necessidade que precisa ser respondida pelo poder público. As dificuldades cotidianas são de tal ordem, que ultrapassam a denúncia da coleta deficitária do lixo produzido; ultrapassam a compreensão da falta de saneamento como um problema que impede uma vida saudável. Além disso, também podemos apontar a ausência ou precariedade de uma educação formal que esteja voltada a questões como consciência ecológica ou consciência sanitária.

Até aqui pensamos em dois municípios da Mata, com uma recente história de emancipação. Entretanto, é procedente resgatarmos esta afirmativa de Silva (2006, p. 163) acerca das políticas de saúde verificáveis no Cariri paraibano, recorte de estudo desse pesquisador – um recorte abrangente e diverso, envolvendo antigos e novos municípios, os quais são marcados por um quadro comum quanto às dificuldades relativas ao serviço de saúde:

É possível afirmar que as políticas na área de saúde praticamente se limitam àquelas estabelecidas pelo Ministério da Saúde: campanhas de imunização, programas de combate à hipertensão, a diabetes e ao tabagismo, programas de saúde da mulher, com destaque para a prevenção do câncer de mama e colo de útero e combate à dengue. Fica claro, portanto, que inexistem políticas públicas locais destinadas a esse setor, mesmo se entendendo que a atenção à saúde é uma das atribuições do ente federativo municipal.

Esse quadro também é representativo da realidade vivenciada em Capim e em Sobrado, daí ser cabível a citação acima. Dessa forma, essa é uma discussão que passa pela realidade vivenciada nos municípios paraibanos como um todo, muito embora sobre as novas localidades recaiam, ainda, os problemas relativos à própria montagem de todo um aparato estrutural. Um aparato que vem a requerer

---

<sup>44</sup> Informação verbal, concedida por uma enfermeira do município de Sobrado. Pesquisa direta, nov 2005.

recursos, iniciativa política e planejamento, bem como a disponibilidade e capacidade organizativa da sociedade local, anunciando demandas, pressionando e fiscalizando o poder público.

Chamemos atenção, ainda, para uma dificuldade apontada pelos moradores: o desemprego e o baixo nível de renda. Para tanto, começemos apresentando o perfil de ocupação da população economicamente ativa nos dois municípios. Pela tabela abaixo, percebemos que o grupo de trabalho predominante está relacionado ao setor primário: em Capim, 54% da população ocupada; em Sobrado, 68%.

| Município | Grupos de ocupação no trabalho principal |                                                                        |                                                           |                                                          |                                         |
|-----------|------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|-----------------------------------------|
|           | Total                                    | Trabalhadores dos serviços, vendedores do comércio em lojas e mercados | Trabalhadores agro-pecuários, florestais, de caça e pesca | Trabalhadores da produção de bens e serviços industriais | Trabalhadores de reparação e manutenção |
| Capim     | 954                                      | 165 (17,29%)                                                           | 523 (54,82%)                                              | 118 (12,36%)                                             | 14 (1,46%)                              |
| Sobrado   | 2 568                                    | 394 (15,34%)                                                           | 1 753 (68,26%)                                            | 243 (9,46%)                                              | 08 (0,03%)                              |

**Tabela 3.1. Pessoas de 10 anos ou mais de idade, por grupos de ocupação no trabalho principal, em Capim e Sobrado – 2000.** Fonte: IBGE - Censo Demográfico 2000.

Ao lembrarmos que, nesses municípios, a população de 10 anos de idade ou mais chega a 3.147 e 5.419 pessoas, respectivamente, podemos concluir que o percentual de pessoas ocupadas em relação à população total, considerando-se essa faixa populacional, é de 30,3% em Capim e 47,3% em Sobrado. Ainda de acordo com o IBGE, o perfil de renda dessa população assim se apresenta: em Capim, 44% das pessoas ocupadas recebem até um salário mínimo, percentual que é 42% em Sobrado. Daí, então, sob esses números, a demanda por emprego e renda, tão repetidas vezes referida.

Em Sobrado, por exemplo, entrevistamos um morador que trabalhava como marteleiro (quebrador de rocha) na Mineração São José, popularmente conhecida como Pedreira, empresa que está localizada nas proximidades da zona urbana do município. Desempregado desde 1999, manifestou o seu “lamento” especialmente em relação aos jovens de Sobrado, porque *“não vê crescimento do emprego, já que as empresas estão é diminuindo o serviço”*.<sup>45</sup> Esse morador é mais um entre os que vivem na informalidade, estando também inscrito em programas governamentais de transferência de renda.

Dados relativos ao mês de abril de 2006 indicam que 866 famílias

<sup>45</sup> Informação verbal, concedida por um morador de Sobrado. Pesquisa direta, mar 2006.

receberam recursos do Bolsa Família<sup>46</sup>, em Sobrado. Em termos de aporte de recursos, esse programa se constitui como uma das maiores fontes de transferências federais para os municípios. Em Capim, no mesmo período, 306 famílias foram beneficiadas. O Bolsa Família está inserido nos repasses que são feitos diretamente pelo Governo Federal para os cidadãos, delineando uma das características do federalismo fiscal brasileiro, já discutido no Capítulo 01.

Esses programas aparecem sob uma dupla apreensão. Por um lado, são tomados como um “benefício” pela população. *“Com o Bolsa Família, a gente tem uma renda, tem uma facilidade. Eu conheço gente que tira R\$ 90,00 por mês. Aqui em casa eu tiro R\$ 50,00 e esse dinheiro é uma ajuda e tanto”*<sup>47</sup>, afirmou-nos uma moradora de Antas do Sono, em Sobrado. Entretanto, por outro lado, há relatos que reconhecem uma certa “humilhação”, ante a dependência da população junto a vereadores e funcionários públicos, *“na hora de conseguir a inscrição, mesmo que a pessoa tenha necessidade, que todo mundo veja, é como um favor: o que é certo tem um preço”*<sup>48</sup>, manifestou-nos um morador de Capim.

Um outro programa que merece destaque, diz respeito ao PRONAF. Através do quadro abaixo, verificamos os contratos e financiamentos liberados para os municípios de Capim e de Sobrado, relativos ao ano de 2006.

| Número de contratos e montante do crédito |       |                     |            |           |
|-------------------------------------------|-------|---------------------|------------|-----------|
| Contratos                                 |       | Montante (R\$ 1,00) |            |           |
| Mês                                       | Capim | Sobrado             | Capim      | Sobrado   |
| Janeiro                                   | 61    | *                   | 86.964,34  | *         |
| Fevereiro                                 | 1     | 1                   | 3.060,00   | 999,99    |
| Março                                     | 3     | 6                   | 7.120,00   | 16.358,58 |
| Maio                                      | 5     | 4                   | 9.667,60   | 14.950,04 |
| Junho                                     | 1     | 2                   | 3.060,00   | 10.441,92 |
| Julho                                     | 15    | 7                   | 14.618,00  | 20.865,95 |
| Total:                                    | 86    | 20                  | 124.489,94 | 63.616,48 |

**Quadro 3.3. Financiamentos do PRONAF em Capim e Sobrado, segundo o número de contratos e o montante do crédito - Ano 2006.** Fonte: Ministério de Desenvolvimento Agrário – portal: <http://smap.mda.gov.br/credito/anofiscal>.

\* Dados não disponíveis.

Em tempo, destacamos que o MDS organizou um cadastro de famílias em situação de pobreza em todos os municípios do país (Cadastramento Único), dirigido

<sup>46</sup> Esses dados podem ser obtidos no portal do Ministério de Desenvolvimento Social: <http://www.mds.gov.br>.

<sup>47</sup> Informação verbal, concedida por uma moradora de Antas do Sono, em Sobrado. Pesquisa direta, mar 2006.

<sup>48</sup> Informação verbal, concedida por um morador de Capim. Pesquisa direta, mai 2006.

à identificação dos potenciais beneficiários de seus programas de transferência de renda mínima. A parceria com os municípios é feita através de secretarias voltadas à assistência social. O repasse de recursos está condicionado à implementação de conselhos municipais de promoção ou de ação social. Em Capim, estão cadastradas 619 famílias. Em Sobrado, são 917.

A partir desses programas (Bolsa Família e PRONAF), poderíamos pensar em fissuras nas relações locais de poder, uma vez que eles foram instituídos pelo Governo Federal? Ou, por outro lado, poderíamos admitir que as práticas assistencialistas se repetem, uma vez que os cadastros são ordenados através do município? O trabalho de campo indica um reforço dessas práticas, muito embora as pessoas com as quais conversamos tenham noção de que tais programas não são mantidos pela prefeitura, mas pelo “*governo*” – expressão que nos remete ao Governo Estadual ou Federal.

Ao fitarmos os indicadores aqui levantados, é pertinente retomarmos o que fora dito na seção anterior quanto às limitações que perpassam a vida política local nesses novos territórios. Dessa forma, o território como um trunfo deve vir à tona: para as elites dirigentes locais, novos espaços institucionais de poder, com as prefeituras e câmaras; para os Deputados Estaduais, a reprodução de suas bases eleitorais; para a sociedade local, a minimização de demandas elementares, como acesso à escola e a melhoria dos serviços básicos de saúde.

Entretanto, a pesquisa realizada em Capim e em Sobrado, bem como na seleção dos dados arrolados, permite-nos reafirmar as limitações da autonomia local, legalmente delimitada para os entes municipais – o que poderá ser confirmado nas considerações seguintes, sobre as contas municipais; permite-nos, também, ressaltar os limites de um desenvolvimento local, quando pensado sob a perspectiva da justiça social, em localidades onde mais de 40% das pessoas ocupadas recebem até um salário mínimo ou onde um quarto de seus imóveis residenciais não tem banheiro ou sanitário.

### **3.4 Considerações sobre o perfil das contas municipais**

Esta seção está voltada ao comportamento das contas municipais, preocupando-se com o perfil da receita arrecadada e das despesas realizadas em cada um dos dois municípios pesquisados. Os dados foram obtidos junto ao TCE, através de relatórios de análise das contas públicas, relativos a dois anos fiscais: 2000 e 2003. Esses relatórios envolvem o primeiro e o mais recente balanço anual aos quais tivemos acesso, daí a seleção desses dois anos.

Quanto à receita orçamentária, destacaremos a receita decorrente das transferências de recursos governamentais e a receita própria, gerada localmente, também chamada de receita tributária. Quanto às despesas, destacaremos a despesa total geral e os gastos por função. Em relação a esses gastos, serão evidenciados a partir da mesma subdivisão utilizada por Ivan Targino e Emília Moreira (1998): políticas de gestão municipal – relativas, por exemplo, a funções de administração e funções legislativas; políticas sociais, as quais envolvem ações nas áreas de educação, saúde e assistência social; e políticas estruturadoras, relativas à habitação, transporte e agricultura, entre outras.

#### **3.4.1 Receita orçamentária municipal**

Já deixamos clara a dependência que os novos municípios paraibanos têm quanto às transferências de recursos estaduais e federais. Sabemos que essas transferências estão relacionadas ao aumento da responsabilidade dos governos locais na prestação de serviços à população, a partir da municipalização de setores como a educação e a saúde. A receita tributária é proveniente de uma base arrecadatória que inclui impostos sobre patrimônio, renda, proventos, bens imóveis, produção e circulação, bem como sobre serviços.

Em relação à receita orçamentária, o percentual de arrecadação dos recursos próprios é extremamente limitado. Aliás, ao estudar as finanças públicas municipais na Paraíba, voltando-se para os anos 1990, Porsse (2000) aponta que, em média, esse percentual representa apenas 4%. Entretanto, quando recortarmos

os novos municípios, verificamos que essa proporção é ainda menor. Isso pode ser confirmado na tabela 2.2, apresentada no capítulo 02 desta dissertação. Quanto a Capim e a Sobrado, a tabela seguinte arrola a receita orçamentária e a receita própria, apontando, também, os percentuais desta sobre aquela. Os dois municípios apresentam um orçamento anual de valores similares.

| Município | Receita orçamentária municipal (R\$) |              |                 |           |           |      |
|-----------|--------------------------------------|--------------|-----------------|-----------|-----------|------|
|           | Receita total                        |              | Receita própria |           | RP/RT (%) |      |
|           | 2000                                 | 2003         | 2000            | 2003      | 2000      | 2003 |
| Capim     | 2.284.015,80                         | 2.998.940,42 | 38.836,29       | 39.620,00 | 1,70      | 1,32 |
| Sobrado   | 2.762.871,78                         | 3.470.486,39 | 26.251,72       | 34.294,44 | 0,95      | 0,98 |

**Tabela 3.2. Composição da receita de Capim e de Sobrado, segundo o total geral e a receita própria (2000 e 2003).** FONTE: TCE - Relatório de contas municipais. Elaborada por Josineide Bezerra.

Segundo a pesquisadora acima referida, há uma relação direta entre o tamanho dos municípios, considerando-se a sua população, e o peso das transferências governamentais na receita local. Contudo, tal estudiosa ressalta a elevação continuada dos valores relativos a essas transferências nos diferentes municípios paraibanos, independente do seu tamanho.

Também verificamos um aumento da receita municipal entre os anos de 2000 e 2003, ampliada a cada ano fiscal. Aumento que também está relacionado àquelas transferências, tanto federais quanto estaduais. Transferências que dizem respeito, notadamente, ao FPM e ao ICMS, quando consideramos os maiores repasses feitos pelo Governo Federal e pelo Governo do Estado, respectivamente. Em Capim, esses repasses cresceram em 52,19% e 41,92%. Já em Sobrado, tiveram um crescimento de 49,31% e 35,71%, tal como é verificável a seguir.

| Município | Transferências de recursos (R\$) |              |                               |            |
|-----------|----------------------------------|--------------|-------------------------------|------------|
|           | Transferência Federal – FPM      |              | Transferência Estadual – ICMS |            |
|           | 2000                             | 2003         | 2000                          | 2003       |
| Capim     | 1.322.483,14                     | 2.012.816,16 | 181.494,21                    | 257.589,99 |
| Sobrado   | 1.347.809,17                     | 2.012.508,34 | 199.690,18                    | 271.009,96 |

**Quadro 3.4. Transferência de recursos federais e estaduais para Capim e Sobrado – 2000 e 2003.** FONTE: TCE - Relatório anual de contas municipais. Elaborado por Josineide Bezerra.

Targino e Moreira (1998), já aqui referidos, desenvolveram um estudo voltado à análise da gestão municipal na Paraíba, mais especialmente em três dos

seus municípios, Fagundes, Monteiro e Pedras de Fogo. Uma análise inscrita sob a conjuntura de redemocratização do Brasil, relacionada aos preceitos descentralizadores propostos pela Carta de 1988, como a municipalização de políticas públicas, os quais repercutiram na distribuição do bolo fiscal do país. Daí porque, ao estudarem as finanças municipais, admitirem que o incremento da receita local esteja especialmente vinculado à dinâmica do FPM, nos anos 1990, quanto à qual, afirmam:

Pode-se apontar pelo menos três fatores que concorreram para o aumento do FPM: a) a elevação do percentual da arrecadação federal destinado aos municípios, chegando a 22,5% do IPI e do IR; a evolução positiva no esforço arrecadatário da União, com a receita proveniente do IPI e do IR; c) o crescimento da renda após a implantação do Plano Real. (TARGINO E MOREIRA, 1998, p.44).

Em que pese o fato desse estudo ter como recorte os anos de 1989 a 1995, consideramos, contudo, a pertinência da afirmativa transcrita acima, porque ela ainda responde ao questionamento acerca do aumento das transferências federais para os municípios, com repercussão direta sobre a receita local, bem como sobre a capacidade de gasto das localidades existentes na Paraíba.

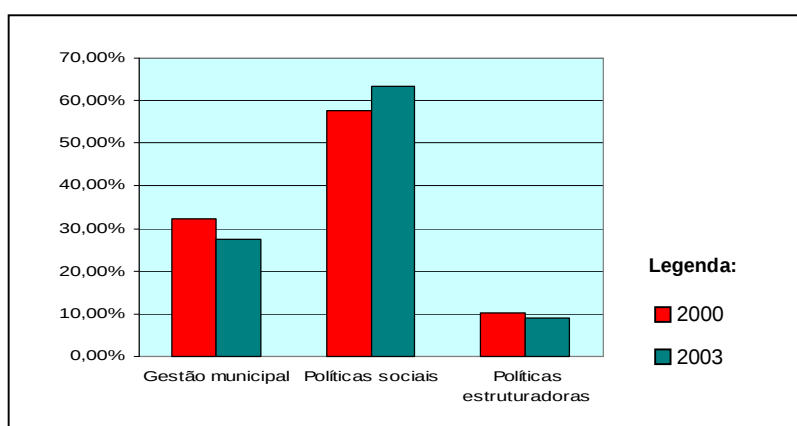
Por outro lado, esses autores apontam as taxas negativas de crescimento do PIB paraibano, nos anos iniciais do período recortado, propondo um questionamento acerca do impacto positivo dos gastos municipais, os quais estão associados ao incremento das receitas locais, na minimização da crise econômica vivenciada no Estado. Ressaltam, entretanto, que a partir de 1993, o PIB estadual voltou a crescer. Dessa forma, sob esse crescimento, admitimos que seria possível justificar o aumento verificável das transferências estaduais, através do ICMS.

### **3.4.2 Despesa orçamentária municipal**

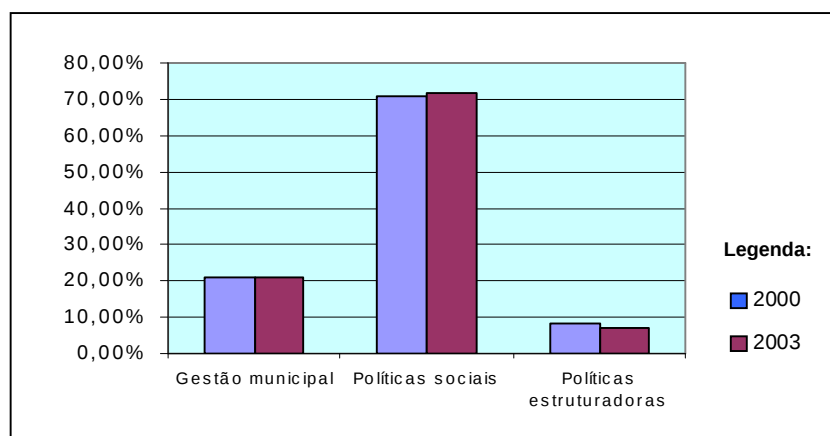
Assim como ocorreu com a receita orçamentária, as despesas municipais também foram ascendentes. Estabelecendo-se um quadro comparativo entre 2000 e 2003, verificamos um acréscimo de mais de 30%, em Capim, e de quase 19%, em Sobrado. Essas despesas, basicamente, são constituídas pelas despesas correntes

e pelas despesas de capital. Aliás, de acordo com Porsse (2000), os municípios paraibanos, especialmente aqueles que têm até 20 mil habitantes, apresentam esse perfil. Muito embora o seu trabalho tenha abordado os anos de 1991 e 1996, anteriores à instalação de Capim e de Sobrado, esses municípios não são uma exceção, também se encaixando nessa caracterização quanto aos gastos.

Para que melhor compreendamos os gastos locais, verifiquemos as despesas por função, representadas no gráfico abaixo, o qual identifica a composição da despesa total dos municípios pesquisados, a partir de três categorias: políticas de gestão municipal, políticas sociais e políticas estruturadoras, já aqui definidas. Os dois municípios apresentam, com uma pequena variação, um comportamento similar, sendo as políticas sociais aquelas que consomem a maior fatia do bolo orçamentário. Considerando-se, separadamente, um e outro, também identificamos um perfil comum de despesas entre os anos selecionados.



**Gráfico 3.1. Composição da despesa municipal de Capim, segundo a função, nos anos 2000 e 2003.** Fonte: TCE - Relatório anual de contas municipais. Elaborado por Josineide Bezerra.



**Gráfico 3.2. Composição da despesa municipal de Sobrado, segundo a função, nos anos 2000 e 2003.** Fonte: TCE - Relatório anual de contas municipais. Elaboração: Josineide Bezerra.

As políticas sociais são o destaque das despesas totais. Os gastos com essas políticas estão relacionados, predominantemente, à saúde e à educação. Lembremos aqui que a descentralização da educação é uma das atribuições de maior efetividade quanto aos serviços de responsabilidade do município. Aliás, a facilitação do acesso à escola é uma melhoria inquestionável na vida dos moradores de Capim e de Sobrado, tantas vezes assinalada nas entrevistas que realizamos.

É claro, entretanto, que se faz necessário não desconsideramos as profundas dificuldades que ainda envolvem a educação pública nessas localidades, especialmente no que concerne à qualificação profissional; ao padrão de rendimento dos trabalhadores; às deficitárias instalações físicas das escolas – senão inadequadas, sob um quadro de precariedade já aqui referido.

Na Paraíba, educação e cultura têm um peso cada vez mais ampliado à medida que consideramos o tamanho dos seus municípios: quanto menor, maior o percentual de comprometimento na despesa orçamentária. Isso está relacionado à municipalização do setor, bem como, ante o perfil de renda local, à dificuldade e/ou impossibilidade do acesso ao ensino privado (TARGINO E MOREIRA, 1998). Ao poder público local é imputada a plena responsabilidade quanto à garantia do ensino fundamental.

As políticas de gestão municipal ocupam o segundo lugar na configuração da despesa total. Em Sobrado, representa, em média, 20% dessa despesa. Em Capim, essa média é de 30%. Isoladamente, os gastos com administração e planejamento são o destaque das políticas de gestão, representando entre 16% e 20% da despesa total, com uma escala descendente de crescimento entre 2000 e 2003. Em seguida, vêm os gastos com o Legislativo, contabilizando, em média, 8% da despesa orçamentária dos dois municípios – ressaltamos que esse perfil de gasto é característico dos pequenos municípios paraibanos, também segundo levantamento de Targino e Moreira (1998), relativos aos anos de 1989 a 1995.

No que diz respeito às políticas estruturadoras, deparamo-nos com um destaque às avessas: os gastos com essas políticas são medíocres, inferiores a 10% da despesa total, especialmente quando consideramos os investimentos, dentre elas, isoladamente. Os setores para os quais são drenados mais recursos são o de habitação e urbanismo e o de agricultura.

O perfil de gasto com habitação é similar àquele que pode ser observado em

todo o país. Dados dos IBAM<sup>49</sup> indicam que, no Brasil, em relação à despesa total dos municípios que têm entre 2 e 10 mil habitantes (onde as localidades que pesquisamos se enquadram), o percentual de investimentos é pouco inferior a 1%. Aliás, esse percentual é correlato à média nacional, a qual considera os mais de 5 mil municípios do país. Quanto à agricultura, os dados que arrolamos indicam que a maior taxa de investimento, tomando-se os dois municípios, foi de 2,69% do total da despesa orçamentária. Isso se deu em Capim, no ano de 2003.

Finalizando as breves considerações postas até aqui, ressaltamos que apesar do crescimento da receita orçamentária, avaliando os dados levantados, é possível pensarmos na fragilidade econômica de Capim e de Sobrado. As suas receitas tributárias sinalizam as limitações do setor produtivo e do setor de serviços. Sob esse perfil, acreditamos que recai sobre o poder público, nas suas diferentes esferas, uma ampla responsabilidade quanto à busca de políticas e estratégias dinamizadoras da economia local.

Essa responsabilidade é mais especialmente imputada às prefeituras municipais, a quem cabe, fitando-se o desenvolvimento desses territórios, estabelecer parcerias, seja com outros entes, seja com a sociedade civil, indo ao encontro das potencialidades locais. Isso porque, apesar de reconhecermos que a fragilidade da economia local vai repercutir na capacidade de gasto dos municípios, também entendemos a importância do papel do gestor, do seu envolvimento e da sua visão administrativa, na busca dessas parcerias.

### **3.5 Gestão local em Capim e em Sobrado**

Quando nos propusemos a realizar esta discussão, tivemos a pretensão de trazer de volta um questionamento anunciado nesta dissertação, tomado como motivador da problemática que nos propomos a investigar: refletir sobre a criação de novos municípios na Paraíba, buscando os atores empenhados nesse processo; refletir sobre o lugar da sociedade local na produção desses territórios, bem como sobre o seu reconhecimento acerca da emancipação; pensar a efetividade ou não

---

<sup>49</sup> Podem ser conferidos através de estudos desenvolvidos por este instituto, sobre política habitacional municipal, disponíveis neste endereço: <http://www.ibam.org.br/publique/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm>.

do discurso que engendrou a criação de municípios como Capim ou Sobrado, baseado no incremento da democracia local, ante uma proximidade com o gestor.

As leituras que fizemos nos indicam alguns caminhos, entre possibilidades e constrangimentos – referência que buscamos em Cohn (1998). Quanto às possibilidades, acreditamos em um maior aprendizado democrático em todo o país, em meio “à propagação de novos hábitos e comportamentos políticos dos cidadãos, que se sentem, cada vez mais, sujeitos de processos políticos decisórios, em especial daqueles que se dão em âmbito local, no lugar mais próximo em que atuam” – afirma Oliveira (2003, p. 62). Entretanto, esses estudiosos reconhecem que tais hábitos são mais vivenciados nas grandes cidades, sendo menor a sua efetividade nos pequenos municípios – vêm, então, os constrangimentos.

Admitimos que Capim e Sobrado sejam uma confirmação desse entendimento. Isso pode ser atestado quando pensamos o funcionamento dos conselhos municipais, os quais sobrevivem por causa da iniciativa do poder público, sendo formados e direcionados a partir do Executivo local, sem terem sido apropriados pela sociedade. Assim, mais que espaços decisórios, é possível pensarmos os conselhos como espaços de homologação, a partir das prefeituras, as quais se constituem, efetivamente, como o centro condutor das ações municipais.

Nos dois municípios, identificamos estes conselhos: Educação, Saúde, Desenvolvimento Rural, PETI, FUNDEF, Alimentação Escolar e Promoção Social, além do Conselho Tutelar. A implementação dos mesmos cumpre uma exigência legal, especialmente relacionada ao repasse de recursos. Sob essa legalidade, sabemos da existência de uma ata de criação; sabemos da presença dos secretários municipais em todos eles, notadamente como seus presidentes. Registramos, todavia, relatos de integrantes, como os próprios secretários, que fazem menção à dificuldade/impossibilidade de reunir os conselheiros, a partir de reuniões que, a rigor, deveriam acontecer mensalmente ou bimestralmente.

Quando questionamos as decisões tomadas, as práticas que as envolvem, ouvimos de um assessor do Secretário de Desenvolvimento Econômico de Sobrado:

*Pois é, eu vou ser franco, a existência dos conselhos a gente encara como uma formalidade, como algo que é da lei (...). Mas eu também devo dizer que tem gente que assume o compromisso e leva adiante, ou seja, as coisas têm de ser feitas, mesmo com as dificuldades. Aí tem a questão do empenho, a boa vontade de quem está na secretaria. Sim, mas o problema não é só de participação, é de*

*condições. Vamos lá. Internet? Internet, para pegar informações e elaborar um simples projeto, a gente tem que buscar um horário vago na Prefeitura. (Informação verbal).<sup>50</sup>*

Ante as dificuldades, como a disponibilidade das pessoas e as condições materiais, pensamos esses instrumentos de participação sob a imagem do seu esvaziamento. Porém, mesmo sendo uma exceção, também ouvimos depoimentos como este, acerca daqueles questionamentos: *“vêm através da discussão no grupo, entre os conselheiros, com a presença da prefeitura e da sociedade civil, das associações, é quando a gente estabelece as prioridades”<sup>51</sup>*, como nos relatou a presidente do Conselho de Desenvolvimento Rural de Capim.

Um relato que encontra respaldo em Diomar Braga, que é a presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais desse município, para quem a consolidação desse conselho é fundamental na busca de incentivos e recursos federais. Quanto a esta discussão, afirmou-nos esta liderança sindical:

*Se a gente não se organizar, a coisa não vai adiante. O trabalhador rural sabe que tudo para nós é com base na luta, porque é tudo com muita dificuldade. Além disso, tem a questão dos benefícios, que estão mais fáceis de conseguir. Agora tem que participar do conselho, do sindicato.<sup>52</sup>*

Em meio à conversa, Diomar nos fez referência ao número de filiados ao sindicato: cerca de 900 pessoas, entre homens, mulheres e jovens que têm vínculos com a agricultura, com a zona rural. Ao comentarmos sobre esse número, o associou à questão dos direitos conquistados, como o salário maternidade, cujo acesso exige a filiação a uma entidade associativa. Perguntamos a essa liderança sobre a emancipação local. Ela, então, nos relatou que participou da *“luta no plebiscito”*, também manifestando uma visão positiva quanto à mesma.

Quando lhe indagamos acerca dessa visão valorativa, respondeu: *“não havia consideração de Mamanguape nem com Capim, nem com Olho d’Água [sede do sindicato e localidade onde ela mora], era um abandono só. Agora é diferente, e o*

<sup>50</sup> Informação verbal concedida por um assessor da Secretaria de Desenvolvimento Econômico de Sobrado. Pesquisa direta, mar 2006.

<sup>51</sup> Informação verbal concedida por um assessor da Secretaria de Desenvolvimento Econômico de Sobrado. Pesquisa direta, mar 2006.

<sup>52</sup> Informação verbal concedida por Diomar Braga, sindicalista em Capim. Pesquisa direta, jul 2006.

*maior benefício foi o emprego, a renda gerada pela prefeitura*<sup>53</sup>, ressaltou. Ao nos voltarmos para os problemas que ela percebe na vida do município, sentenciou:

*A lavoura canavieira. Você repare as coisas: por um lado ela é boa, porque garante trabalho pra muita gente, nas terras da Una e da Monte Alegre, que têm cana plantada em Capim; mas tem o problema da falta de terra para quem quer ter a sua lavoura. Repare, tem o crédito fundiário [linhas de crédito financiadas pelo Governo Federal], mas não tem a terra, porque, vamos dizer assim, só tem cana.*<sup>54</sup>

Conversando com os moradores desses municípios, perguntávamos sobre a participação dos mesmos na vida política local: se acompanhavam, por exemplo, as sessões da Câmara de Vereadores; se estavam vinculados a alguma associação; se sabiam da existência dos conselhos municipais. Entre as respostas registradas, destacamos: *“não conheço”*; *“não tenho interesse”*; *“não tenho tempo”*; *“não vejo por que”*; *“ninguém incentiva”*.

Nesse contexto, uma dona de casa, esposa de um professor de Sobrado, fez menção à dificuldade para formar o sindicato dos servidores do município, *“enfrentando a pressão da prefeitura”*, o que dificultava a mobilização dos trabalhadores. Como as lideranças do movimento são ligadas à educação, essa pressão era feita especialmente através da Secretaria de Educação, segundo a nossa entrevistada, a qual declarou:

*Havia a intolerância na hora de liberar os professores, em um turno, para participarem de reuniões. Se fosse só isso, cada um que assumisse a falta, ainda dava. Mas o problema maior eram as ameaças, como a transferência dos ‘cabeças’ para a zona rural. Aí, era aquele receio. O pessoal de João Pessoa, porque também tem outros municípios onde lecionam, era quem enfrentava mais. É bom você conversar com Maria Pessoa, que é a professora que lidera o movimento.*<sup>55</sup>

De fato, ao conversarmos com Maria Pessoa, que é presidente do Sindicato dos Servidores, a referência ao comportamento da prefeitura quanto à organização do sindicato foi reafirmada. Atualmente, essa entidade tem 43 filiados, notadamente vinculados à educação. Essa liderança assinalou a dificuldade em mobilizar os

<sup>53</sup> Informação verbal concedida por Diomar Braga, sindicalista em Capim. Pesquisa direta, jul 2006.

<sup>54</sup> Informação verbal concedida por Diomar Braga, sindicalista em Capim. Pesquisa direta, jul 2006.

<sup>55</sup> Informação verbal concedida por uma dona de casa de Sobrado. Pesquisa direta, mar 2006.

servidores e admite que a ausência de uma postura participativa da sociedade é uma realidade na vida política local, daí reconhecer os avanços relativos à criação do sindicato: “*eu sou do primeiro grupo de concursados e estou aqui desde 1998, veja que o sindicato só saiu mesmo agora, porque não é fácil mobilizar*”<sup>56</sup>, destacou.

*Até certo ponto eu compreendo tudo isso, porque a história dos sindicatos é assim, de luta. Ainda mais no nosso caso. Enfrentar o poder público não é simples. O interessante é que os professores passaram 81 dias de mobilização em Sapé e a prefeita Célia [de Sobrado] veio ser solidária, se prontificou a falar com a prefeita Luíza [de Sapé], mas lá, é aquela pressão. Mandamos um ofício para a Promotoria de Sapé, que Sobrado está vinculado, para ter acesso à folha de pagamento dos servidores. Documento público, mas a prefeita nega. Até argumentou que isso seria quebra de sigilo bancário. Pode?*<sup>57</sup>

Ressalvemos, então, que a criação do Sindicato dos Servidores Municipais de Sobrado, tendo os servidores da educação como os seus principais articuladores, promove a abertura de um novo canal de participação e de interlocução com a prefeitura local. Nessa perspectiva, de igual modo, a coerência da fala de Diomar Braga também deve ser reafirmada: “*se a gente não se organizar, a coisa não vai adiante*” – tal como sentenciou.

Apostar nas entidades sindicais, bem como nos movimentos sociais em geral, é um alento para aqueles que admitem que, via de regra, o limite da participação dos cidadãos nos novos municípios é o voto – sob um exercício de envolvimento político que não extrapola as periódicas eleições realizadas no país. Considerando-as, pensemos nas eleições ocorridas no âmbito municipal, voltadas à escolha do prefeito e dos nove vereadores que compõem a Câmara.

Em Sobrado, Maria Luíza Nascimento (PDT) foi a sua primeira prefeita. Eleita em 1996, foi reeleita em 2000. Antes disso, juntamente com outras lideranças, teve uma participação importante no processo que definiu, no âmbito local, a aceitação do projeto de emancipação, no plebiscito de 1993, quando o município ainda era distrito. Entre essas lideranças, citamos Célia Melo, que, na época, era vereadora do município de Sapé. Célia foi candidata a prefeita nas três eleições vivenciadas em Sobrado, sendo eleita, finalmente, em 2004, pelo PSDB.

<sup>56</sup> Informação verbal concedida por Maria Pessoa, sindicalista em Sobrado. Pesquisa direta, jul de 2006.

<sup>57</sup> Informação verbal concedida por Maria Pessoa, sindicalista em Sobrado. Pesquisa direta, jul de 2006.

Maria Luíza fez o caminho inverso. Começou a sua carreira política como prefeita de Sobrado. Depois de dois mandatos, em 2004 foi eleita prefeita de Sapé, em uma disputada eleição, tendo obtido pouco mais de 40% dos votos válidos. A sua vitória pode ser associada a duas questões em especial: o desgaste político de Zé Feliciano, integrante de uma tradicional oligarquia local; bem como à sua gestão em Sobrado, tomada como referência para a sua campanha eleitoral. Uma gestão associada à instalação dos primeiros equipamentos públicos dessa localidade.

Em sua campanha à prefeitura de Sapé, baseou-se em um discurso que valorizava o crescimento daquele município: escolas; terminal rodoviário; construção de casas populares; inauguração de um ginásio esportivo; praças públicas; construção de um campo de futebol. *“Tudo isso feito em um distrito recém-emancipado, que, aos olhos do povo, se desenvolvia mais do que Sapé, a sua antiga sede. Daí a aceitação do povo. Maria Luíza soube aproveitar essa realidade”*<sup>58</sup>, afirmou-nos um morador da cidade de Sobrado. Ao que completou:

*Agora, o que não se dizia ou não se sabia é que algumas dessas obras, na verdade, como diz a história, eram “de fachada”: quem passava via o muro do campo, mas ele não estava concluído; via o conjunto, mas não via a falta da regulamentação do terreno onde as casas foram construídas. Só depois, com essa nova prefeita, é que a bomba estourou. Sobrado também é Brasil.*<sup>59</sup>

Por outro lado, o primeiro prefeito de Capim, João Batista Rocha (PMDB), foi um dos articuladores do voto favorável à emancipação local. Foi também reeleito para um segundo mandato, nas eleições de 2000. Nessas eleições, teve Sérgio Lima (PSDB) como candidato de oposição, o qual também concorreu nas eleições seguintes, em 2004. Neste ano, Sérgio venceu o páreo eleitoral, sendo o atual prefeito. Os seus vínculos com Capim estão especialmente relacionados à sua condição de proprietário de terras no município.

A eleição de Sérgio Lima, assim como a de Célia Melo, se deu a partir de uma coligação partidária de viés essencialmente local, uma vez que ambos são filiados ao PSDB, mas tiveram o apoio político do PT – partidos que, notadamente na cena nacional, protagonizam um expressivo gládio político, nos últimos anos.

Acompanhamos a transição política entre os primeiros e os atuais prefeitos.

---

<sup>58</sup> Informação verbal concedida por um morador de Sobrado. Pesquisa direta, nov de 2005.

<sup>46</sup> Informação verbal concedida por um morador de Sobrado. Pesquisa direta, nov de 2005.

Uma transição marcada por denúncias as mais diversas, relativas à depredação do patrimônio público municipal. Em relação a Capim, essas denúncias chegaram à imprensa estadual. Em matéria publicada no Jornal *Correio da Paraíba*, em 24/01/2005, assinala-se que o novo gestor encontrou como “herança” do antigo mandatário “um amontoado de carteiras quebradas no pátio da escola (...), uma carcaça de ambulância no meio da rua, além de um posto de saúde tomado por fezes de morcego, bem como carros e tratores sucateados”.

Em relação a Sobrado, resgatemos uma entrevista com o Sr. José Paulo da Silva Filho, atual Secretário Adjunto da Infra-estrutura, realizada em janeiro de 2006. Pedimos que ele fizesse um breve balanço da gestão passada, ao que, longamente, nos respondeu:

*Nos oito anos em que a administração passada teve a incumbência de gerir o município, deixou muito a desejar. Basta eu dizer a você que as contas de 2001 foram reprovadas. As de 2002, reprovadas. As de 2003, reprovadas. Faltando as de 2004, que vão ser novamente reprovadas. Gestão altamente desastrosa para o município. Somente obras de aparência, como eu já lhe citei: ginásio sem ser terminado; campo de futebol, da mesma forma. Esta gestão, ao assumir, em 2005, encontrou o transporte depredado. As escolas? Levaram geladeira, liquidificador, panelas, pratos (...) levaram tudo, porque o município não tinha o cadastro de tombamento dos pertences da prefeitura. Acima de tudo, também, cadê documento? Ninguém encontrava. Desapareceram, deram fim aos documentos.<sup>60</sup>*

O secretário fez menção, ainda, a salários atrasados, bem como a atrasos no pagamento de contas de água, energia e telefone. Em que pese o fato de sua fala ser perpassada pelo discurso de quem fez oposição à gestão anterior, as suas críticas não deixam de ser pertinentes.

Sabemos que não são incomuns as práticas de desmandos administrativos, exercidas nas mais diferentes esferas de gestão pública. Práticas que são denunciadas especialmente quando da transição entre um e outro mandatário: vêm à tona as contas em atraso, os contratos não cumpridos, os documentos públicos que se foram com o ex-governante. Além disso, analisando as contas de Sobrado, relativas aos anos de 1999, 2000 e 2001, tendo acesso aos pareceres do TCE, podemos constatar as mais diversas irregularidades nos balanços apresentados

---

<sup>60</sup> Informação verbal concedida pelo Secretário Adjunto de Finanças de Sobrado. Pesquisa direta, jan de 2006.

pelo município, as quais constituem, uma prática de improbidade administrativa.

Nessa entrevista, um outro trecho do depoimento do secretário merece ser destacado. É quando ele justifica a presença de familiares da atual prefeita na gestão municipal, apresentando-se, inclusive, como um cunhado da mesma:

*O pessoal fala de nepotismo, porque coloca a família. Mas aí é que está o ponto nevrálgico do administrador. Se você pega o pessoal advindo da gestão passada, é inconfiável. Mas você não toma conta de tudo. Você tem que dividir as atribuições administrativas. A secretária [de educação] é irmã da prefeita. Eu sou o cunhado da prefeita. Sou assim, a cabeça, de conversar, de dar as minhas orientações. Pra que a gente consiga fazer uma administração baseada em três pontos: seriedade, honestidade e trabalho.<sup>61</sup>*

Pois bem, em Sobrado, a despeito das denúncias aqui apontadas, podemos afirmar que não percebemos diferenças entre um e outro governo. O que identificamos foi a configuração da prefeitura como provedora das necessidades mais imediatas da população, como uma concessão que lhe é feita. A imagem das duas prefeitas, Maria Luíza (PDT) e Célia Melo (PSDB), aparecia ou aparece estampada nos equipamentos públicos. Percebemos o nepotismo como uma prática, a qual impõe ao município uma forte carga de atraso político: irmãos, cunhados e filhos tomando parte formal da gestão local.

Assim, esses municípios, nascidos sob uma fragmentação do território que lhes rendeu a emancipação política, terminam por atender as estratégias de reprodução de novos espaços de poder para uma nova elite local, associada a novas lideranças, quando consideramos as pessoas envolvidas. Todavia, essas lideranças são velhas conhecidas da cena política vivenciada no país, quando verificamos as práticas que elas promovem, a exemplo do nepotismo (MARTINS, 2000). Uma prática que, como vimos, é assimilada sob um olhar tolerante, porque justificada através da necessidade de “confiança” do gestor nos seus colaboradores.

Na medida em que abordamos municípios essencialmente rurais, como Sobrado, merecem destaque as políticas públicas direcionadas à agricultura, as quais, nesse município, estão vinculadas à Secretaria de Desenvolvimento Econômico. Na secretaria, o que ouvimos foram relatos de intenções: a elaboração de projetos voltados à fruticultura, com a distribuição de mudas e a oferta de cursos

---

<sup>61</sup> Informação verbal concedida pelo Secretário Adjunto de Finanças de Sobrado. Pesquisa direta, jan de 2006.

para agricultores; o estímulo a pequenos produtores que trabalham com horticultura orgânica, cuja produção é comercializada em Sapé. A secretaria pretende montar uma feira para essa comercialização no próprio município, cedendo as bancas a serem utilizadas pelos produtores. Essas são as suas atuais intenções.

Em Capim, a centralização em torno do prefeito não era e nem é diferente. A imagem da prefeitura como provedora, no atendimento às mais diversas carências, é uma permanência. Indo ao Jordão, juntamente com o atual prefeito, entre crianças e idosos que freqüentavam a praça lá instalada, observamos os pedidos a ele dirigidos: remédio, dinheiro, pagamento do aluguel de casa. Mais que isso, a inscrição no programa Casa dos Sonhos. Esse programa municipal é organizado pela Secretaria de Ação Social, cuja secretária é a Sr<sup>a</sup> Hilda Massa – como no mais das vezes acontece, esse posto é ocupado pela esposa do prefeito.

O programa se constitui como uma das iniciativas tomadas como prioridade pela prefeitura, estando voltado à substituição de casas de taipa por casas de alvenaria. Segundo Marineide Trajano, assessora da secretaria, a prefeitura fez um levantamento das famílias que moram em condições de risco, considerando-se a degradação de suas casas, a fim de promover a entrega de um novo imóvel. Para tanto, foram feitas parcerias com o Ministério das Cidades e com a Caixa Econômica Federal. A seguir, uma imagem que já aparece no município, fruto dessa iniciativa.



**Foto 3.6. Programa de substituição de casas de taipa por casas de alvenaria, em Capim.** Foto: Josineide Bezerra, julho de 2006.

Assinalemos uma conversa que tivemos com um pedreiro desempregado, que nos relatou duas “queixas”, em especial, ao prefeito. Argumenta que a prefeitura não valoriza a mão-de-obra local, contratando pedreiros de outras cidades, como, por exemplo, nas obras de construção da nova sede da administração municipal. Mais ainda, através da Secretaria de Infra-estrutura, dirigida pelo Sr. Bau Nascimento, destaca que a população está “proibida” de construir casas de taipa: *“mesmo que o cara esteja precisando, não pode construir, porque vem logo o secretário. Aí vem a inscrição no programa de casas, até lá você fica esperando”*<sup>62</sup>, afirmou-nos.

Em Capim, diferentemente de Sobrado, a casa de taipa é um tipo de construção bastante presente em todo o município, inclusive nos seus espaços mais “centrais”, como nas proximidades da Câmara e da Prefeitura. A construção de casas de alvenaria se constitui como uma necessidade inadiável da população de baixa renda. Por isso, então, ocupa um lugar de destaque entre as políticas a serem implementadas pelo governo municipal. Os gestores locais tratam essa questão como uma política estratégica, não deixando de elaborar projetos que lhe sejam dirigidos.

Fundamental à subsistência das pessoas, a moradia é fortemente contornada como um instrumento de barganha política, de projeção valorativa daqueles que lhe destinam alguma “solução”: o pagamento emergencial de um aluguel; a “ajuda” na reforma ou na construção de uma casa, quando conduzida sob o esforço do próprio morador; a “doação” de uma nova casa.

Em conversa com o atual prefeito, ele ponderou quanto à proibição, mas confirmou a disposição em evitar que casas de taipa sejam erguidas. Entretanto, não quis fazer maiores referências à questão, como se a problemática levantada fosse um assunto “proibido”.

Em tempo, destacamos dois processos por improbidade administrativa que por ele foram movidos contra o prefeito anterior, João Batista Rocha, os quais tramitam na Comarca de Mamanguape. Esses processos têm como objeto de contestação o não repasse de informações e de documentos oficiais, quando da transição política entre o anterior e o atual mandato, bem como o atraso de salário dos servidores, relativos aos meses de dezembro de 2004 e ao décimo terceiro.

---

<sup>62</sup> Informação verbal concedida por um pedreiro, em Capim. Pesquisa direta, abr de 2006.

Mais ainda, o processo pede a condenação de João Batista pela inclusão de Capim no CADIN (Cadastro de Inadimplência) do Governo Federal, relativa à não prestação de contas ao Ministério da Integração Nacional e ao Ministério da Educação.

Essa prestação de contas está relacionada a recursos federais que foram repassados ao município, referentes à construção de moradias populares, bem como ao programa Dinheiro Direto na Escola e ao Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PENATE). A Prefeitura Municipal de Capim, em tais processos, recomenda que João Batista devolva R\$ 100.000,00 (cem mil reais) aos cofres públicos municipais.

Percebemos, na gestão de Sérgio Lima (PSDB), um traço de aperfeiçoamento no exercício da administração. Todas as secretarias com as quais contatamos (Agricultura, Educação, Saúde e Ação Social) revelaram-se mais conhecedoras da realidade local, a partir de um maior envolvimento com as ações municipais, sob um discurso comum, bem característico da fala do prefeito, de pontuar ações voltadas à *“sociedade civil”*.

Aliás, admitimos o atual gestor como um “carro-chefe”, a partir de uma liderança que fica evidente na fala de assessores e funcionários, os quais incorporaram o discurso da eficiência administrativa, especialmente associada à busca de recursos junto aos mais diferentes órgãos, como agências de financiamentos e de assessoria, a exemplo do Banco do Nordeste, da Caixa Econômica e do Sebrae. Mostram-se empenhados na elaboração de projetos voltados à geração de renda para as camadas populares, especialmente desenvolvida através do escritório da EMATER, instalado no município.

Nos oito novos municípios da Mata, Capim e Cuité de Mamanguape são os únicos que contam com essa instituição. Em Capim, o escritório foi montado em 2005, a partir de um esforço da gestão local, oferecendo, por exemplo, um prédio para as instalações físicas. Em tempo, destacamos que o prefeito dessa localidade, além de agrônomo, foi também um dos diretores estaduais dessa instituição. Não sem razão, portanto, percebe a importância da mesma, na realização de um trabalho conjunto com a Secretaria de Agricultura.

No caso de Sobrado, os contatos com a EMATER se dão através do escritório de Sapé, ao qual está vinculado. Em conversa com um funcionário da instituição nesse município, registramos este depoimento:

*Indiscutivelmente, a iniciativa da prefeitura local é fundamental. Um escritório como este só é possível montar e manter se você tiver influência junto à sede estadual ou se oferecer condições, se empenhar. Num município como Sobrado, que é próximo, até que isso não é um problema maior, mas a política agrícola passa por aqui. É impressionante, há prefeituras que não têm essa noção. Pior, não sabem os caminhos do financiamento governamental. Não sabem que para tudo hoje em dia tem de existir um conselho no município. Ao menos em Sobrado, esse conselho está organizado e o pessoal é até esforçado.*<sup>63</sup>

Perguntado sobre os trabalhos realizados junto a Sobrado, nos respondeu:

*Os contatos não são muitos. O último que tivemos foi feito através de um convite que estendemos ao município, para que a prefeitura trouxesse agricultores para um treinamento feito aqui, [em Sapé] sobre o plantio de mudas frutíferas, como o caju. No mais, a gente mantém contatos esporádicos com o pessoal da secretaria [Secretaria de Desenvolvimento Econômico].*<sup>64</sup>

Apresentamos, abaixo, dois quadros que apontam a estrutura de organização das prefeituras dos municípios em discussão, a partir da identificação das secretarias municipais instaladas em cada localidade. Relacionamos, ainda, os nomes dos atuais secretários, bem como a profissão dos mesmos, identificando também os seus vínculos familiares com os atuais gestores – questão mais evidente no município de Sobrado.

| Secretarias estruturadas |                      |                  |                                        |
|--------------------------|----------------------|------------------|----------------------------------------|
| Secretarias              | Secretários (as)     | Profissão        | Vínculos familiares com o atual gestor |
| Administração            | Gilson França        | Pecuarista       | -                                      |
| Agricultura              | Cesário Bento        | Agricultor       | -                                      |
| Ação Social              | Hilda Massa          | Dona de casa     | Esposa                                 |
| Educação                 | Fátima Lima          | Professora       | Irmã                                   |
| Finanças                 | Fernando Cunha       | Contador         | Sobrinho                               |
| Infra-estrutura          | Sebastião Nascimento | Servidor Público | -                                      |
| Saúde                    | Márcia Dornelles     | Administradora   | -                                      |

**Quadro 3.5 – Secretarias municipais de Capim, segundo os nomes, profissão e vínculos do secretariado com o gestor, 2006.** Fonte: Pesquisa direta. Elaborado por Josineide Bezerra.

<sup>63</sup> Informação verbal, concedida por um funcionário da EMATER de Sapé. Pesquisa direta, jul 2006.

<sup>64</sup> Informação verbal, concedida por um funcionário da EMATER de Sapé. Pesquisa direta, jul 2006.

| Secretarias estruturadas           |                                       |                         |                                        |
|------------------------------------|---------------------------------------|-------------------------|----------------------------------------|
| Secretarias                        | Secretários (as)                      | Profissão               | Vínculos familiares com o atual gestor |
| Administração                      | Celson de Oliveira                    | Auxiliar administrativo | Irmão                                  |
| Desenvolvimento Econômico e Social | José Alves de Souza                   | Agricultor              | -                                      |
| Educação e Cultura                 | Cássia Maria de Oliveira              | Professora              | Irmã                                   |
| Finanças                           | Ana Raquel de Oliveira                | Contadora               | Filha                                  |
| Infra-estrutura                    | Assis Eugênio de Souza                | Professor               | -                                      |
| Promoção Social                    | Ana Carolina de Oliveira <sup>1</sup> | Estudante Universitária | Filha                                  |
| Saúde                              | Welando de Lima                       | Médico                  | -                                      |

**Quadro 3.6 – Secretarias municipais de Sobrado, segundo os nomes, profissão e vínculos do secretariado com o gestor, 2006.** Fonte: Pesquisa direta da autora, 2006. Elaborado por Josineide Bezerra. <sup>(1)</sup> Secretária interina, quando do levantamento, em jun 2006. Ocupa, efetivamente, a Chefia de Gabinete da Prefeitura.

Façamos considerações, então, acerca da Câmara de Vereadores, nos dois municípios, constituídas por nove parlamentares. Em 2004, os partidos aliados aos prefeitos eleitos elegeram cinco dos nove vereadores. Dessa forma, sob uma base majoritária de sustentação, ampliada no decorrer da gestão, a capacidade de fiscalização do Legislativo sobre o Executivo ficou ainda mais comprometida. Voltando-se aos pequenos municípios do interior do Nordeste, Fontes, Melo e Leal (1997) ressaltam a ausência de uma tradição de embate político como uma característica das câmaras municipais. Os vereadores compõem-se, então, como intermediários dos pedidos de eleitores junto à prefeitura. Admitimos que Capim e Sobrado estão inscritos nesse perfil.

Ao entrevistarmos Rodrigo Barbosa (PP), vereador que atua no campo da oposição, ele nos fez referências à dificuldade em desempenhar uma postura *“mais crítica”* diante da administração municipal. Isso porque ele reconhece o dinamismo do atual prefeito de Capim, a sua capacidade de interlocução com a Câmara e com os moradores, bem como a sua aceitabilidade junto à população local.

Ainda nesse município conversamos com o presidente da Câmara, o vereador José Joaquim Ferreira (Zé Baia). Falou-nos do bom relacionamento da Casa com a Prefeitura, também assinalando a aceitação do atual gestor pela população. Chamou-nos atenção para o fato de que, em pequenos municípios, como Capim, a parceria com a prefeitura é fundamental, *“basta cada um fazer o seu trabalho de forma séria”*. Considera que o grande desafio do vereador, hoje, é o resgate da sua imagem como político: *“há o descontentamento da população com a classe política, vejo que esses escândalos atingiram todo mundo. Tem um mandato,*

*é logo visto com desconfiança”*<sup>65</sup>, frisou.

Avalia que houve uma sensível melhoria na administração municipal: *“basta ver a cidade e observar as obras: tem a construção da nova sede administrativa – um prédio próprio – e as secretarias ocupando locais melhores”*<sup>66</sup>, comentou. Fez menção aos desvios verificáveis na gestão passada e aos desgastes relativos à transição entre os mandatários, relativos à depredação do patrimônio municipal, tal como já evidenciamos.

Nessas localidades, voltando-nos à iniciativa dos vereadores, destacamos os projetos de regulamentação orçamentária, que recomendam gastos especialmente voltados ao incremento dos equipamentos públicos, como a construção de um mercado público e de um terminal rodoviário. No mais, vêm os requerimentos à prefeitura, relativos a benfeitorias básicas: instalação de orelhões; melhorias na lavanderia pública; abrigo nas paradas de ônibus; reparos nos ginásios esportivos; calçamento de ruas; aumento do número de salas de aulas; construção de poços artesianos em localidades rurais, entre outros. Essa falta de iniciativa quanto à elaboração de projetos voltados a políticas sociais, a qual pode ser explicada, por exemplo, pela qualificação do corpo de Vereadores, vem a sinalizar o legislativo como um ator coadjuvante na vida política local.

É interessante lembrarmos que uma das perguntas que fazíamos aos moradores dizia respeito às lideranças políticas que mais se destacam, que são mais reconhecidas como “político influente” no município. Em meio às respostas, há menções a deputados, como os Deputados Ariano Fernandes e José Lacerda, mas, principalmente, ao prefeito municipal. Ninguém fez menção a um vereador.

Em Capim, considerando-se as três eleições já ocorridas, nenhum dos vereadores participou de três mandatos. Entre os que foram eleitos em 1996, quatro foram reeleitos em 2000. Já entre os eleitos em 2000, três foram reeleitos em 2004, o que confere à atual legislatura um índice de renovação de dois terços do seu quadro parlamentar. Em Sobrado, o vereador Edinho é o único que foi eleito nas três eleições, permanecendo filiado ao PDT, partido que compunha a base de sustentação da ex-prefeita, atuando, hoje, na oposição. Entre 1996 e 2000, quatro vereadores foram reeleitos. Entretanto, excetuando-se Edinho, a atual legislatura renovou oito dos nove vereadores.

<sup>65</sup> Informação concedida por José Baia, presidente da Câmara Municipal de Capim. Pesquisa direta, nov 2005.

<sup>66</sup> Informação verbal concedida por José Baia, presidente da Câmara de Capim. Pesquisa direta, nov 2005.

Basicamente, essas câmaras são constituídas por vereadores do sexo masculino, uma realidade comum em todo o país. Dados do TSE, relativos a 2004, indicam que, entre os mais de 51 mil vereadores brasileiros, apenas cerca de 12% desse total são mulheres. Em 1996, esse percentual era de pouco mais de 10%. Abaixo, apresentamos a tabela 3.3, indicando a composição do legislativo local nas eleições de 1996, 2000 e 2004. Percebamos que a presença de mulheres é mais efetiva em Sobrado, mesmo que, atualmente, tenha apenas uma vereadora. No geral, os percentuais desses municípios superam a média nacional.

| Município |        | Eleições |       |      |       |      |       |
|-----------|--------|----------|-------|------|-------|------|-------|
|           |        | 1996     |       | 2000 |       | 2004 |       |
|           |        | Nº       | %     | Nº   | %     | Nº   | %     |
| Capim     | Homem  | 07       | 77,77 | 09   | 100   | 07   | 77,77 |
|           | Mulher | 02       | 22,22 | -    | -     | 02   | 22,22 |
|           | Total  | 09       | 100   | 09   | 100   | 09   | 100   |
| Sobrado   | Homem  | 06       | 66,66 | 07   | 77,77 | 08   | 88,88 |
|           | Mulher | 03       | 33,33 | 02   | 22,22 | 01   | 11,11 |
|           | Total  | 09       | 100   | 09   | 100   | 09   | 100   |

**Tabela 3.3. Composição das Câmaras Municipais de Capim e de Sobrado, segundo o sexo, eleições de 1996, 2000 e 2004.** Fonte: Tribunal Regional Eleitoral. Elaborada por Josineide Bezerra.

Quanto à escolaridade, entre os vereadores dos dois municípios, há o predomínio daqueles que têm o ensino fundamental, principalmente incompleto. Apenas um tem curso superior. Os parlamentares têm profissões variadas, há funcionários públicos, motoristas, comerciantes e agricultores. Em média, têm entre trinta e quarenta anos, havendo, ainda, aqueles com pouco mais de vinte anos. A presença de vereadores com cinquenta anos ou mais só é identificável em Capim.

Numa seção que é direcionada à gestão de territórios municipais, é razoável reafirmarmos que apreendemos o conceito de território como espaço apropriado, territorializado a partir de diferentes atores, entre os quais, apontamos os gestores e os seus colaboradores, os vereadores e a sociedade local, sem esquecermos também os deputados.

Por outro lado, tradicionalmente, o conceito de gestão está consubstanciado na idéia de administração, planejamento, gerenciamento. Entretanto, quando associada ao conceito de território, tal como retomado acima, a gestão pressupõe o envolvimento desses atores, cujas práticas imprimem uma dada dinâmica à (re)produção do território (GONZALES, 2005). Dessa forma, sob essa orientação,

nos aproximamos da governança democrática, cuja construção depende de uma ampla interlocução entre o poder público e a sociedade, conforme autores como Gonh (2001) e Dowbor (2003), já destacados.

Pois bem, nos territórios municipais pesquisados reconhecemos que esse envolvimento não corresponde à governança nos moldes aqui assinalado. Afinal, nos deparamos com uma interlocução que está limitada às formalidades legais, quando tratamos dos conselhos setoriais, os quais existem por força da iniciativa do Executivo municipal, como instâncias homologadoras. Para além disso, tem-se uma interlocução limitada ao exercício do voto – sob uma outra formalidade, legalmente exigida. Um exercício que, via de regra, está articulado a práticas políticas tradicionais, pautado na troca de favores, na cooptação de eleitores, a qual é alimentada pelas carências que acometem amplas parcelas das populações pobres.

Apontamos Capim e Sobrado como pequenos municípios, sob uma classificação evidenciada a partir de diferentes critérios. Entre eles, a “presença do mundo rural” na realidade cotidiana. Indubitavelmente, essa presença nos leva a concordar com Wanderley (2001), ao asseverar que a perspectiva de desenvolvimento local em municípios desse perfil passa por estratégias voltadas ao desenvolvimento rural, incentivando/buscando as potencialidades locais (sócio-econômicas e naturais).

Acontece que, em meio àquelas limitações, tais estratégias terminam por ficar atreladas à iniciativa do Executivo municipal, amparadas nos diferentes programas de geração de renda instituídos pelo Governo Federal, através de transferências de recursos que são destinados diretamente aos cidadãos ou às prefeituras locais. Nesse sentido, pensamos que o município de Capim, atualmente, está servido de um quadro burocrático mais disposto (ou mais preparado) ao enfrentamento desse desafio.

Se o desenvolvimento local está relacionado, especialmente, a políticas voltadas para o meio rural, a presença da EMATER nesse município se constitui como um importante instrumento de ação do governo local. Essas políticas pressupõem aporte de recursos e sistemas de financiamento, mas também requerem um suporte técnico. A esse suporte é cabível o fomento à participação dos beneficiários; a elaboração de programas de geração de renda mínima, como a implantação de hortas comunitárias; o incentivo à fruticultura e à avicultura extensiva e à formação de cooperativas; ou a capacitação de recursos humanos.

Entretanto, é pertinente que destaquemos aqui as contradições que esse debate encerra. Lembremos do depoimento da presidente do Sindicato de Trabalhadores Rurais de Capim, a qual menciona o acesso à terra como uma das grades demandas desses trabalhadores, inviabilizada pela presença da monocultura canavieira. Dessa forma, o que chamamos de enfrentamento do desafio do desenvolvimento local, em verdade, pode vir a significar tão somente a minimização das iniquidades sociais, a partir de políticas compensatórias que, efetivamente, não respondem à busca de um modelo sócio-econômico e territorial redistributivo.

### ***3.6 Um convite ao leitor: imagens de Capim e de Sobrado***

Nesta seção, objetivamos a exposição de uma parte do acervo de fotografias que produzimos, as quais foram clicadas no decorrer das nossas idas a esses municípios. Em meio às paisagens selecionadas, revelamos pessoas e lugares. Algumas imagens foram “roubadas”, sem que tivesse havido uma consulta aos personagens aqui retratados; outras, serviram como um mecanismo de aproximação, especialmente porque era possível recuperá-las de imediato, ante a utilização de uma máquina digital. As crianças, como não seria diferente, eram as mais “curiosas”, sendo também as mais permissivas ao contato.

Dessa forma, mais do que um recurso para a preservação da memória visual do trabalho de campo que desenvolvemos ao longo da nossa pesquisa, também possibilitamos àqueles que lêem as fotos selecionadas, a produção de uma leitura mais livre em relação à escrita apresentada nesta dissertação, mesmo que a partir de uma imagem contornada pelo nosso olhar.

**Figura 3.6. Imagens de Capim – no bairro do Jordão e no distrito de Olho d'Água**

Fotos: Josineide Bezerra



Rua principal do Distrito de Olho d'Água



No dia-a-dia, as pessoas se encontram na praça



Casa de farinha no Distrito de Olho d'Água



Rocado de feijão nas proximidades do Jordão



Em Olho d'Água, o CRAS oferece aula de pintura



Padrão comum de moradia no Jordão

**Figura 3.7. Imagens de Sobrado – na cidade e em uma de suas comunidades rurais**

Fotos: Josineide Bezerra



Estudantes da tarde da escola de Antas do Sono



Aspectos das edificações do núcleo urbano



Equipamentos públicos e privados



Área de expansão, na entrada da cidade



Poço público e lavanderia pública da cidade



Sede da Prefeitura Municipal

**Figura 3.8. Imagens de Capim e de Sobrado**

Fotos: Josineide Bezerra



Novas instalações da Prefeitura de Capim



Escola de Ensino Fundamental em Capim



Um dos novos equipamentos comerciais de Capim



Pedreira instalada nos arredores da cidade de Sobrado



Aspectos da zona rural, nas proximidades da cidade de Sobrado



Local onde João Pedro Teixeira foi assassinado, em 1962, na rodovia estadual que hoje tem o seu nome

A criação de novos municípios marca a história recente da Paraíba, ampliando sensivelmente a malha municipal aqui existente. Um processo que é verificável, sob variados contornos, nos diferentes estados brasileiros. Está relacionado à dinâmica político-institucional do país, a partir da superação do Estado autoritário, em meio à redemocratização atualmente vivenciada, calcada em normativas estabelecidas pela Carta de 1988. Outros surtos emancipacionistas também ocorreram em fases de abertura política, a exemplo da década de 1950, sob inspiração da Constituição de 1946, quando 73 localidades foram criadas no estado.

Assim, nos anos 1990, observamos a redefinição do mapa político estadual, cujas fronteiras internas passaram a contar com 223 municípios, o oitavo estado brasileiro em número de localidades municipais, criados sob uma legislação bastante permissiva, quando consideramos as exigências aos distritos aptos à emancipação. O argumento propalado pelo Legislativo Estadual, responsável pela criação das novas localidades instaladas, esteve embasado em um discurso que apontava para duas questões, ambas voltadas à melhoria da qualidade de vida da população.

Por um lado, os Deputados afirmavam que a criação de novos municípios estabeleceria uma nova partilha de receitas, promovendo, a partir da valorização do território distrital, quando emancipado, um incremento de sua receita orçamentária, essencial ao atendimento das demandas dos cidadãos, marcados pelo estigma do “esquecimento”, por viverem em um território destituído, legalmente, de autonomia: o distrito. Por outro lado, também ressaltavam que as políticas emancipacionistas incrementariam a democracia brasileira, porque aproximariam o cidadão do governo municipal, sendo o ente local o espaço da sua vida cotidiana, o que potencializa a sua capacidade de propor ações e de fiscalizar o executivo local.

As nossas pesquisas indicam que há uma coerência nesse discurso. Entre os moradores dos municípios de Capim e de Sobrado, é consensual o entendimento de que houve uma melhoria das condições de vida nesses territórios, isso quando pensamos nos direitos mais elementares, indispensáveis: acesso à escola e assistência básica à saúde.

Sob essa perspectiva, ao pensarmos as localidades distritais, nos deparamos com uma contradição. O que deveria ser assegurado ao cidadão, como uma obrigação do Poder Público e um direito constitucional, ou não se realiza ou se realiza precariamente. Assim, quando a prestação de serviços é oferecida nos municípios emancipados, termina por se tornar objeto da aceitação da sociedade local, bem como daqueles que se debruçam sobre esta discussão, como é o nosso caso. Desta feita, somos levados a dizer que a emancipação municipal foi uma resposta favorável a demandas locais.

Claro que entendemos que isso passa longe de uma política estratégica de desenvolvimento local ou mesmo de aperfeiçoamento da nossa democracia, a qual está alicerçada em bases especialmente eleitorais, no limite do exercício do voto. Um exercício que se revela frágil, quando verificamos as práticas clientelistas que o perpassam, baseadas na troca de favores. Práticas que dão continuidade a uma realidade que é vivenciada nos mais diferentes recantos do país, onde o voto é pontuado por um jogo de barganhas que alimenta as elites políticas locais e regionais.

Sabemos, portanto, que a criação de territórios municipais está impregnada por uma lógica de produção de novos espaços de poder, através de uma máquina burocrática que envolve a criação de novas prefeituras e câmaras municipais. Entretanto, para além desta denúncia, não devemos deixar de assinalar que a vida nas localidades distritais encerra necessidades que a emancipação veio a minimizar, minorando as desigualdades socioespaciais. Falamos das políticas de investimentos em serviços sociais e infraestruturais, como a abertura de escolas ou a extensão de programas de eletrificação e de pavimentação, na zona urbana e na zona rural.

Assim, a centralidade que os municípios comportam reveste-se de um aspecto positivo, mesmo que a autonomia local esbarre em barganhas tradicionais, a exemplo das relações entre os governos estaduais e municipais. Relações que também se processam sob uma lógica eleitoreira, mesmo que aos municípios seja assegurado o repasse obrigatório de recursos, a partir de transferências constitucionais.

Contudo, para não correremos o risco de simplificar o debate, reafirmamos: o aperfeiçoamento da democracia brasileira também passa longe dos novos municípios. Afinal, os conselhos municipais são constituídos sob uma pressão legal, como um pré-requisito para o acesso a programas e recursos federais, sendo

apropriados pelo governo municipal. Não obstante os espaços locais serem, potencialmente, mais propícios a um engajamento político, inscrevendo a sociedade civil na gestão local, entendemos que participação social é, praticamente, inexistente. Isso está relacionado a variadas motivações, como o desconhecimento dos canais a serem ocupados ou a inexistência de uma articulação orgânica, por intermédio de grupos de interesses, como associações e sindicatos.

Além disso, em que pese o fato legal das câmaras municipais serem o primeiro instrumento fiscalizador do gestor, destacamos que tais instituições funcionam, via de regra, como extensão das prefeituras, cujos vereadores são por elas cooptados, sem compor um espaço de fiscalização e de elaboração de políticas públicas. A atuação das câmaras está centrada, basicamente, em benfeitorias pontuais, requeridas junto à prefeitura: a rua calçada; o telefone público; a reforma da praça; a perfuração do poço artesiano.

E há muito o que fiscalizar. O nepotismo é um exercício comum, sob uma vivência incorporada como normalidade, mais que isso, como um exercício legítimo. Sistemáticamente, as contas municipais são rejeitadas pelo TRE, envoltas em práticas de má gestão, as quais dizem respeito, entre outros motivos: à imperícia técnica na elaboração de relatórios; a desvios de recursos, não voltados à sua finalidade constitucional; a gastos excessivos com compras efetuadas, a exemplo da aquisição de combustível; à ausência do mecanismo licitatório ou de documentos comprobatórios de despesas.

Pelo exposto, podemos admitir que os novos municípios já se revelam “velhos” territórios. Isso porque o perfil aqui apontado demonstra práticas políticas comuns às diferentes municipalidades já existentes no país. Certamente, há muitas semelhanças entre Sobrado e Sapé ou entre Capim e Mamanguape. A novidade está nos cidadãos que vivenciaram a transição política. Essas pessoas são as que mais se demonstram empolgadas e esperançosas no novo lugar de se viver: *“apesar de ser pequena, ser cidade não tem comparação com ser distrito”* – manifestou-nos uma dona de casa.

O nosso trabalho nos leva a pensar que há outros caminhos a serem trilhados por aqueles que discutem os pequenos municípios ou a emancipação de novos territórios: temos que promover discussões sobre a relação entre as sedes municipais e os seus distritos e temos que refletir sobre o município como um ente que é constituído por territórios sem autonomia. Caso contrário, teremos que admitir

que o quadro de precariedade que caracteriza os diferentes distritos da Paraíba ou do Brasil, só será minimamente recomposto quando os mesmos forem alçados à condição de municípios, a partir da emancipação local.

Sem mais delongas, retomamos aqui uma lógica consensual na literatura sobre a qual nos debruçamos. Uma lógica que também está ancorada na pesquisa que realizamos, nas nossas idas a campo. A viabilidade dos novos territórios, quando pensada sob a perspectiva de construção de uma sociedade mais justa e mais democrática, baseada na valorização de um munícipe que tem acesso a direitos, somente poderá ser imaginada se sustentada não no governo municipal de plantão, mas na conquista de um território verdadeiramente emancipado, construído por cidadãos que sejam sujeitos de sua própria emancipação.

## Referências

ABRÚCIO, Fernando Luiz. **Os barões da federação**: o poder dos governadores pós-autoritário. 1994. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade de São Paulo – USP, São Paulo. 220 p.

ALBUQUERQUE, Maria do Carmo. Participação cidadã nas políticas públicas. In: **Participação cidadã**: novos conceitos e metodologias. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2004. p. 15-60.

ANDRADE, Ilza Araújo Leão de. Poder municipal e governabilidade. In: VALENÇA, Márcio Moraes e GOMES, Rita de Cássia (Orgs.). **Globalização e desigualdade**. Natal: AS Editores, 2002. p. 200-222.

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

ATLAS DE DESENVOLVIMENTO HUMANO. Disponível em <<http://www.pnud.org.br>>. Acesso em: 20 abr. 2004.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999. p.318-319.

BORON, Atílio. A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. In: GENTILI, Pablo e SADER, Emir. **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. São Paulo: Paz e Terra, 1998. p. 63-138.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. São Paulo: Saraiva, 1989. 186 p.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Gestão de recursos federais**: manual para os agentes municipais. Brasília: Secretaria Federal de Controle Interno, 2005. 128 p.

BREMAEKER, François. **Despesas municipais com as funções de competência da União e dos estados em 2001**. . Disponível em <[www.ibam.org.br](http://www.ibam.org.br)> Acesso em: 30 jun. 2005.

CATAIA, Márcio Antônio. **Território nacional e fronteiras Internas**: a fragmentação do território brasileiro. 2001. Tese (Doutorado em Geografia). Universidade de São Paulo – USP, São Paulo. 252 p.

COHN, Amélia. Os governos municipais e as políticas sociais. In: SOARES, José Arlindo e CACCIA-BAVA, Sílvia (orgs.). **Os desafios da gestão municipal democrática**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002. p. 143 -192.

CONTI, José Maurício. **Federalismo fiscal e fundos de participação**. São Paulo: Juarez Oliveira, 2001. 240 p.

CORRÊA, Roberto Lobato. **Globalização e reestruturação do território**: uma nota sobre as pequenas cidades. *Território*, Rio de Janeiro, n. 6, p. 43-53, jan./jun. 1999.

COSTA, Rogério Haesbaert da. **O Mito da desterritorialização**: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004. 389 p.

DEMO, Pedro. **Cidadania Menor**: algumas indicações quantitativas de nossa pobreza política. Rio de Janeiro: Vozes, 1991. 192 p.

DOWBOR, Ladislau. **A reprodução social: descentralização e participação** – as novas tendências. Rio de Janeiro: Vozes, 2003. 126 p.

FONTES, Breno *et al.*. Gestão local no Nordeste do Brasil: a busca de novos paradigmas. In: FISCHER, Tânia (org). **Gestão contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais**. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1997. p. 101-122.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001. 120 p.

GOMES, Gustavo e MAC DOWELL, Maria. **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. 27 p.

GOMES, Paulo César da Costa. **A condição urbana**: ensaios de geopolítica da cidade. Rio de Janeiro. Bertrand Brasil, 2003. 325 p.

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

GONÇALO, Edielson e FERRAZ, Dione. **Caminhos de Sobrado**. João Pessoa: Sal da Terra, 2002. 110 p.

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

GONZALES, Selma Lúcia. Gestão territorial em pequenos municípios. In: ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA, 10., 2005, São Paulo. **Anais...** São Paulo: USP, 2005. 1CD-ROM.

GUIMARÃES NETO, L. e ARAÚJO, Tânia Bacelar. Poder local, governos municipais e políticas de indução do desenvolvimento econômico no Brasil. In: SOARES, José Arlindo e CACCIA-BAVA, Silvio (orgs). **Os desafios da gestão municipal democrática**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002. p. 09-60.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2000**. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br>> Acesso em: 21 nov. 2005.

JACOBI, Pedro. **Políticas sociais e ampliação da cidadania**. Rio de Janeiro: FGV, 2002. 172 p.

JORNAL CORREIO DA PARAÍBA. João Pessoa, 21 nov 1993.

JORNAL CORREIO DA PARAÍBA. João Pessoa, 24 jan 2005.

JORNAL CORREIO DA PARAÍBA. João Pessoa, 18 set 2005.

JORNAL O NORTE. João Pessoa, 23 abr 1994.

JORNAL O NORTE. João Pessoa, 15 dez 1996.

KLIKSBERG, Bernardo. **Desigualdade na América Latina**: o debate adiado. São Paulo: Cortez; Brasília: UNESCO, 2002. 108 p.

LESBAUPIN, Ivo. **Poder local x exclusão social**: A experiência das prefeituras democráticas no Brasil. 2 ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2000. 102 p.

LIRA, Bertrand. A fotografia na apreensão do real. In: KOURY, M. (Org). **Imagens e Ciências Sociais**. João Pessoa: Editora Universitária, 1998. p. 87-108.

MARTINS, José de S. **O poder do atraso**: ensaios de Sociologia de história lenta. São Paulo: Hucitec, 1999. p. 11-94.

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

MENDES, Marcos J. **Propostas para um novo federalismo fiscal**: novos critérios de distribuição para o FPM e criação do Fundo de Participação das Regiões Metropolitanas. Publicações Braudel Papers, do Instituto Fernand Braudel e Economia Mundial, associado à Fundação Álvares Penteado. Disponível em <<http://www.braudel.org.br>> Acesso em: 07 jan. 2006.

MONTENEGRO, Antônio Torres. **História oral e memória**: a cultura popular revisitada. São Paulo: Contexto, 2001. 152 p.

MORAES, Antônio Carlos Robert. **Território e história no Brasil**. São Paulo: Annablume/Hucitec, 2002. 189 p.

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

MOREIRA, Emília. **Zona da Mata Paraibana**: reestruturação do setor sucro-alcooleiro, reforma agrária e paisagem rural. Disponível em <[http://www.geociencias.ufpb.br/logepa/revistas/texto/ano2\\_n3/ano2\\_n3\\_artigo5.htm](http://www.geociencias.ufpb.br/logepa/revistas/texto/ano2_n3/ano2_n3_artigo5.htm)>. Acesso em: 11 mai 2006.

MOTA JÚNIOR, Vidal D. **A criação de pequenos municípios como um fenômeno da descentralização política**: o caso de Itaoca – SP. 2002. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Universidade Federal de São Carlos – UFscar, São Carlos. 121 p.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2004. 210 p.

OLIVEIRA, Floriano e CARVALHO JÚNIOR. **Instituições locais e território**: reflexões acerca da escala local. CONGRESSO BRASILEIRO DE GEÓGRAFOS, 6., 2004, Goiânia. **Anais...** Goiás: AGB, 2004. 1CD-ROM.

OLIVEIRA, Francisco Mesquita de. **Cidadania e cultura política no poder local**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003. 220 p.

OLIVEIRA, Paulo de S. Caminhos de construção da pesquisa em Ciências Humanas. In: OLIVEIRA, Paulo de S. **Metodologia das Ciências Humanas**. São Paulo: Hucitec/UNESP, 1998. p. 17-24.

ORLANDI, Eni. **Análise de discurso**: princípios e fundamentos. Campinas: Pontes Editores, 2002. 99 p.

Paraíba. **Anuário Estatístico da Paraíba** - versão 2000. IDEME: João Pessoa, 2000.

PORSSE, Melody de C. **Descentralização e finanças nos estados da Paraíba e Paraná**: uma análise da gestão dos recursos nos anos 90. 2000. Dissertação (Mestrado em Economia). Universidade Federal da Paraíba – UFPB, João Pessoa. 134 p.

RAFEFESTIN, C. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993. 269 p.

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

ROCHA, Gilberto de Miranda. Municipalização do território na Amazônia: sete proposições para um sobre a criação dos novos municípios no Pará. ENCONTRO NACIONAL DE GEÓGRAFOS, 13., 2002, João Pessoa. **Anais...** João Pessoa: AGB/JP, 2002. 1 CD-ROM.

SANTOS, Milton. As cidades locais no Terceiro Mundo: o caso da América Latina. In: **Espaço e sociedade**: ensaios. Petrópolis: Vozes, 1979. p. 69-75.

\_\_\_\_\_. **A urbanização desigual**. Petrópolis: Vozes, 1982. 125 p.

\_\_\_\_\_. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Nobel, 1987. 142 p.

\_\_\_\_\_. **A Natureza do Espaço**: Técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Edusp, 2002a. 339 p.

\_\_\_\_\_. O retorno do território. In: SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L.; SOUZA, M. A. **Território: globalização e fragmentação**. São Paulo: Edusp, 2002b. p. 15-20.

SANTOS, Milton e SILVEIRA, Maria L. **Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro: Record, 2001. p. 289-308.

SANTOS JR, Orlando. **Democracia e governo local: dilemas da reforma municipal no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 2001. 246 p.

SANTOS JÚNIOR, Orlando; RIBEIRO Luiz César; AZEVEDO, Sérgio. **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004. 286 p.

SEIXAS, Wilson. **O municipalismo e seus problemas**. João Pessoa: A Imprensa, 1959. 66 p.

SILVA, Anieres B. **Relações de poder, fragmentação e gestão do território no semi-árido nordestino: um outro olhar sobre o Cariri Paraibano**. 2006. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN, Natal. 311 p.

SILVA, Silvio Fernandes da. **Municipalização da saúde e poder local: sujeitos, atores e políticas**. São Paulo: Hucitec, 2001.

SILVEIRA, Rosa M. Godoy. Poder local e poder central. In: ENCONTRO ESTADUAL DE PROFESSORES DE HISTÓRIA, 9., 2000, João Pessoa. **Anais...** João Pessoa: ANPUH/PB. p.162-172.

SOUZA, Marcelo L. de. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I.; CORRÊA, R.; GOMES, P. C. **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001. p. 77-116.

TARGINO, Ivan e MOREIRA, Emília. **Políticas públicas e desenvolvimento municipal: o caso da Paraíba**. João Pessoa: UFPB/Mestrado em Economia, 1998. 234 p. (Série Relatório de Pesquisa).

TEIXEIRA, Elenaldo. **O local e global: limites e desafios da participação cidadã**. São Paulo: Cortez; Recife: EQUIP; Salvador: UFBA, 2002. 224 p.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. **Instituições, processo decisório e relações Executivo-Legislativo nos estados: Estudo comparativo sobre o processo de criação de municípios após a Constituição de 1988**. 2002. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas. 246 p.

TORRES, Marcelo D. F. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2004. 224 p.

WANDERLEY, Maria Nazareth Baudel. **Urbanização e ruralidade: relações entre a pequena cidade e o mundo rural e estudo preliminar sobre pequenos municípios em Pernambuco**. Disponível em <[www.ipease.org.br](http://www.ipease.org.br)> Acesso em: 14 set. 2001.