

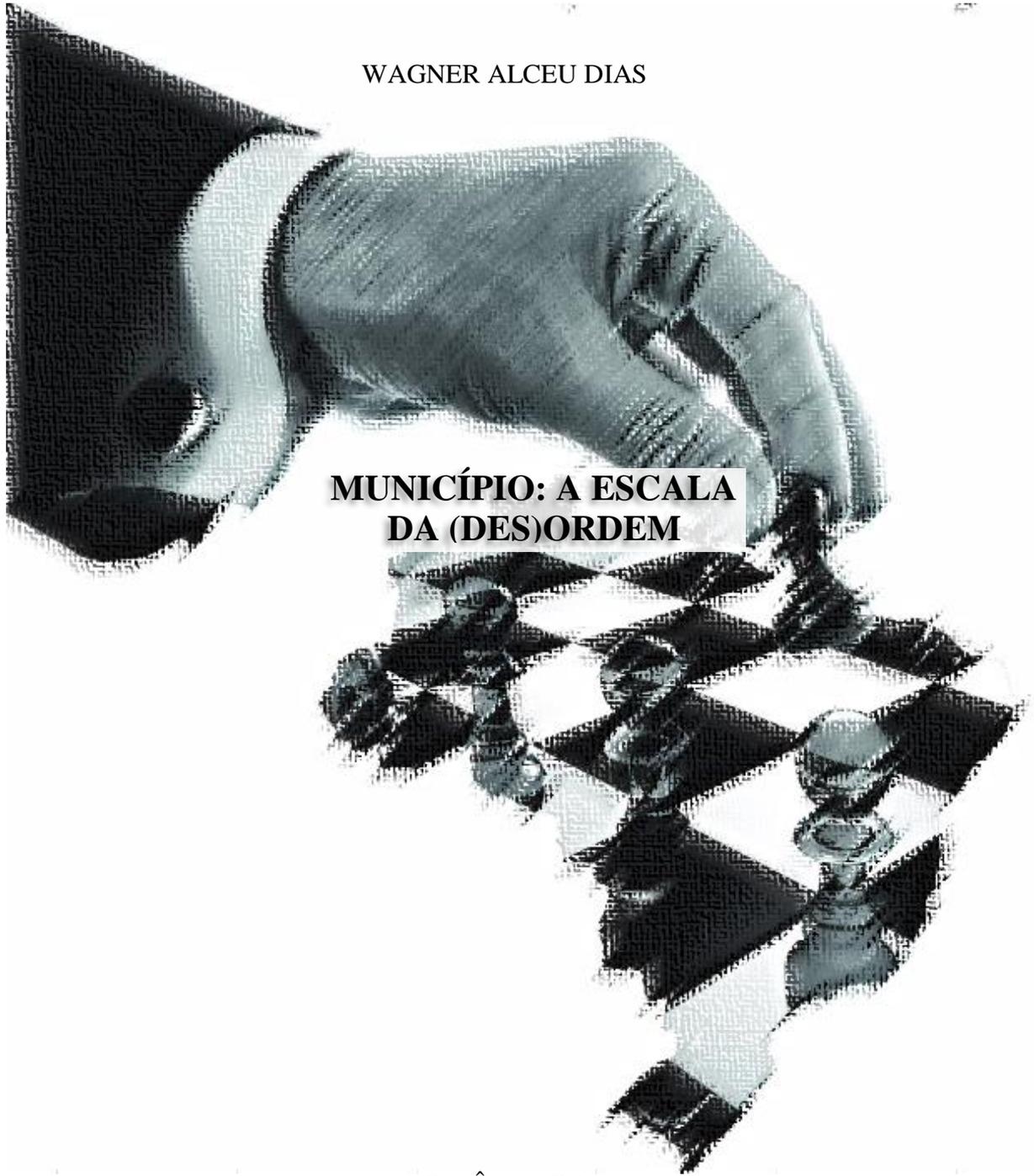


4



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
INSTITUTO DE ESTUDOS SÓCIOAMBIENTAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

WAGNER ALCEU DIAS



**MUNICÍPIO: A ESCALA
DA (DES)ORDEM**

GOIÂNIA-GO
2016

TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO PARA DISPONIBILIZAR AS TESES E DISSERTAÇÕES ELETRÔNICAS NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a Lei nº 9610/98, o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou *download*, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

1. Identificação do material bibliográfico: Dissertação Tese

2. Identificação da Tese ou Dissertação

Nome completo do autor: WAGNER ALCEU DIAS

Título do trabalho:

MUNICÍPIO: A ESCRITA DA (DES) ORDEM

3. Informações de acesso ao documento:

Concorda com a liberação total do documento SIM NÃO¹

Havendo concordância com a disponibilização eletrônica, torna-se imprescindível o envio do(s) arquivo(s) em formato digital PDF da tese ou dissertação.

Wagner Alceu Dias
Assinatura do (a) autor (a) ²

Data: 01/03/2017

¹ Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. A extensão deste prazo suscita justificativa junto à coordenação do curso. Os dados do documento não serão disponibilizados durante o período de embargo.

²A assinatura deve ser escaneada.

WAGNER ALCEU DIAS

**MUNICÍPIO:
A ESCALA DA (DES)ORDEM**

Tese apresentada ao Programa de Pesquisa e Pós-Graduação do Instituto de Estudos Socioambientais da Universidade Federal de Goiás, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Geografia.

Área de Concentração: Natureza e Produção do Espaço.

Linha de Pesquisa: Dinâmica Socioespacial

Orientador: Dr. Manoel Calaça

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Dias, Wagner Alceu

Município: a escala da (des)ordem [manuscrito] / Wagner Alceu
Dias. - 2016.
221, f.

Orientador: Prof. Dr. Manoel Calaça.

Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Goiás, Instituto de Estudos Socioambientais (Iesa), Programa de Pós-Graduação em Geografia, Goiânia, 2016.

1. Município. 2. Estado. 3. Poder Político. 4. Federalismo. 5. Território. I. Calaça, Manoel, orient. II. Título.

CDU 911



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOAMBIENTAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: NATUREZA E PRODUÇÃO DO ESPAÇO

**ATA DA SESSÃO PÚBLICA DE JULGAMENTO DA DEFESA DE TESE DE DOUTORADO DE
Wagner Alceu Dias**

Aos quatro do mês de julho do ano de dois mil e dezesseis (2016), a partir das 14h e 00min, no Instituto de Estudos Socioambientais da Universidade Federal de Goiás, teve lugar a sessão de julgamento da Tese de Doutorado de Wagner Alceu Dias, intitulada "Município: a escala da (des)ordem". A Banca Examinadora foi composta, conforme Portaria n.º 042/2016 da Diretoria do IESA, pelos seguintes Professores Doutores: Prof. Dr. Manoel Calaça (Presidente), Prof. Dr. Celene Cunha Monteiro Antunes Barreira (membro titular interno), Prof. Dr. Egulmar Felício Chaveiro (membro titular interno), Prof. Dr. Sandro Cristiano Melo (membro titular externo) e Prof. Dr. Sílvio Simione da Silva (membro titular externo). Os examinadores arguíram na ordem citada, tendo o candidato respondido satisfatoriamente. As 19:00 horas a Banca Examinadora passou a julgamento, em sessão secreta, tendo o candidato obtido os seguintes resultados:

Prof. Dr. Manoel Calaça (Presidente) – Ass. _____

Aprovado (X) Reprovado ()

Prof. Dr. Celene Cunha Monteiro Antunes Barreira – Ass. _____

Aprovado (X) Reprovado ()

Prof. Dr. Egulmar Felício Chaveiro – Ass. _____

Aprovado (X) Reprovado ()

Prof. Dr. Sandro Cristiano Melo – Ass. _____

Aprovado (X) Reprovado ()

Prof. Dr. Sílvio Simione da Silva – Ass. _____

Aprovado (X) Reprovado ()

Resultado final: Aprovado (X) Reprovado ()

Houve alteração no Título? Sim () Não ()

Em caso afirmativo, especifique o novo título: _____

Outras observações: _____

Reaberta a Sessão Pública, a Presidente da Banca Examinadora proclamou o resultado e encerrou a sessão, da qual foi lavrada a presente ata, que segue assinada pelos membros da Banca Examinadora e pela Secretaria do Programa de Pós-Graduação em Geografia.

Secretaria..... _____

Thomas David Felix
Assist. Em Adm. IESA/UFPA
Mat. Slape 1801697

MEC-UFPA
confere com o original
e m. 15 / 08 / 2016
Thomas David Felix
coordenador

WAGNER ALCEU DIAS

MUNICÍPIO: A ESCALA DA (DES)ORDEM

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia do Instituto de Estudos Socioambiental da Universidade Federal de Goiás, como requisito para obtenção do título de Doutor em Geografia.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Manoel Calaça
Orientador - Iesa – UFG

Profa. Dra. Celene Cunha Monteiro Antunes Barreira
Membro Efetivo Interno - Iesa – UFG

Prof. Dr. Eguimar Felício Chaveiro
Membro Efetivo Interno - Iesa - UFG

Prof. Dr. Sandro Cristiano de Melo
Membro Efetivo Externo – Ufmt

Prof. Dr. Sílvio Simione da Silva
Membro Efetivo Externo - Universidade Federal do Acre - Ufac

Prof. Dr. João Batista de Deus
Membro Efetivo Interno – Iesa - UFG

Prof. Dr. Marcelo de Mello
Membro Efetivo Externo - Universidade Estadual de Goiás - UEG

GOIÂNIA-GO
2016

Para Valdelhas e Nádía

Agradecimentos

Ao Programa de Pós-Graduação em Geografia do Instituto de Estudos Socioambiental, pela concessão da oportunidade da realização do presente doutorado, que sempre primou pela excelência no que tange à qualidade de ensino.

Ao professor Dr. Calaça meu orientador, que ora se confunde como um pai. Externo minha enorme admiração, respeito e afeto pela sua pessoa, que tanto me faz acreditar que ainda existem pessoas que honra a chamada "humanidade". Desta forma, tê-lo como professor, orientador, amigo, pai; enfim, corrobora na evolução da minha vida pessoal e profissional. Espero ainda tê-lo como orientador; mas, agora, orientador da vida, por quem sempre procura cultivar a felicidade.

À Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Goiás (Fapeg), externo minha sincera gratidão pelo incentivo financeiro, oportunizando trabalhos de campos no interior do estado de Goiás, como diversas compras de livros fundamentais para a realização da pesquisa.

À Secretaria de Educação, Cultura e Esporte pela concessão de licença de aprimoramento profissional.

À Universidade Estadual de Goiás (UEG), pela concessão de licença para qualificação do presente doutorado.

A minha mãe, Maria das Graças, pelo seu apoio e sua demasiada preocupação com minha formação acadêmica.

A minha esposa, Valdelina (a quem carinhosamente gosto de chamar de Valdelhas), por sempre estar ao meu lado, contribuindo com minha formação profissional e social.

À Nádia Tavares Dias, minha eterna menininha, fonte das minhas profundas inspirações.

À professora e amiga de trabalho, Ana Cleide, que tanto contribuiu com a correção linguística desta tese.

A meus amigos do grupo de *WhatsApp*, Tenisson, Ronivon, Simei, Vilson, Ricardo e Vardim, que contribuíram com vídeos de entretenimento.

A meus primos (irmãos) Rosilene e seu esposo Alison, pelos diálogos sobre a cultura boliviana e a condição do município daquele povo.

A meus companheiros de trabalho da Seduce: Inácio, Rodrigo, Leonardo, Augusto e Lívio, que sempre, em momento de descontração (churrasco), emergiam sinais de amizade, respeito e consideração.

Ao professor Eguimar e Celene, pela participação na qualificação, com precisas pontuações para evolução do trabalho.

Ao professor Antônio Teixeira Neto, por me receber, prontamente, em sua residência para tratar do desenvolvimento da presente pesquisa.

Ao professor Silvio Simione da Silva, que em diálogos informais entre mudanças, favoreceu meu crescimento dentro deste trabalho.

A todos meus companheiros da Faculdade Alfredo Nasser: Márcia, Elisabeth, Newton, Michele, entre outros, que sempre potencializaram minhas perspectivas de formação acadêmica.

A todos os professores que ministraram disciplinas na Pós-Graduação, do Iesa e de outros programas, Alexandre Costa, Davi Maciel e Kelly Lessa.

Meu muito obrigado a todos que me fazem (ou me fizeram) ser Eu, pois tais relações coadunaram para a construção desta pesquisa.

Toda dor pode ser suportada, se
sobre ela puder ser contada uma história
(Hannah Arendt).

RESUMO

A adequação do município em escala geográfica é fundamental para a apresentação da emancipação, enquanto fenômeno local. A multiplicação do poder local pela criação de municípios está arraigada aos interesses econômicos, mas quando observados por diferentes escalas, transforma-se em estabilidade do poder político. Dessa forma, temos um fenômeno que quando generalizado, se desdobra em outro. É sobre essa discussão que a tese aponta os limites da (des)ordem, em que o objetivo da pesquisa se resume a construção de dados concretos que evidencie uma ordem no que tange a estabilidade do poder relevando ações das três escalas de poder: municipal, estadual e federal. Assim, também, de forma dialética, será abordado a desordem vivida pela população do município como um reflexo desse processo. Para alcançar o presente objetivo nesta pesquisa foi estruturado quatro capítulos com itens e subitens, com propósitos complementares sobre a forma como, historicamente os municípios são criados, e consequentemente considerados pela Constituição Brasileira. Por conseguinte, houve uma associação entre as três escalas de poder com maior expressão da relação do município com o estado, para discutir as condições dos municípios e sua afinidade com o percurso do poder político estatal. Certos de que o Estado exerce fortes influências políticas nos municípios, resta saber se a recíproca é verdadeira. A resposta foi aos poucos construída, utilizando de fontes primárias obtidas a partir da realização de trabalhos de campos em 19 municípios goianos. Depois de conhecer alguns processos de emancipações, verificou-se que as disputas de poder, oriundas da gestão pública, não obedecem às demandas da população local, e sim aos interesses da classe dominante. Por meio de diversas fontes, teóricas e empíricas, foi possível compreender que a criação de municípios historicamente representou uma jogada política com objetivo de fortalecer o controle sobre o território. Os serviços públicos instituídos no município, legitimados pela emancipação, corrobora para o fortalecimento do discurso da integração regional, cooptando o indivíduo pela ideia da presença do Estado. De um lado, tem-se a presença do governo federal e estadual no município, que evidentemente é uma marca do federalismo, e demonstra que a emancipação de distritos, representa o processo de descentralização pela canalização de recursos financeiros, proporcionando eficiência à gestão territorial. Por outro lado, há uma realidade que contrasta, parcialmente, com a autonomia econômica, política e administrativa. Aproximadamente 47% dos municípios goianos possuem contingente populacional abaixo de 5000 habitantes. Segundo especialistas, essa realidade aponta imprudência administrativa na concessão de criação de municípios, pois as despesas com o legislativo representam mais da metade dos repasses dos governos federal e estadual, situação que demonstra os serviços públicos em segundo plano na ordem de prioridades, quando o assunto é emancipação. Em outras palavras, a criação de município, sobretudo de pequeno porte, tem maior relevância na formação de elites locais e fortalecimento das esferas estadual e federal, do que propriamente a melhora da qualidade de vida da população local. Percebe-se que o discurso presente na reivindicação da emancipação, possui imperativo social, contagiando a população que vive e sente a ausência dos serviços públicos. Como resultado das informações sistematizadas desta pesquisa, a conclusão é de que o município, desde o período imperial, se manteve como instrumento de manutenção do poder, e que por situar em escala local, sob os imperativos da ação política, efetiva-se uma verdadeira (des)ordem.

PALAVRAS-CHAVE: Município. Estado. Poder Político. Federalismo. Território.

ABSTRACT

The city adequacy in geographical scale is fundamental to the presentation of emancipation as a local phenomenon. The expansion of local power through the creation of cities is always rooted in economical interest, but whenever it is observed through different scales, it becomes stability for the political powers. Thus, a phenomenon leads to another. It is this discussion that we aim to develop pointing out the limits of (dis)order, using the three federal spheres. In order to attain such aim, this research is organized in four chapters divided in itens and subitens, with complimentary objectives about the way the cities are historically created and considered by the Brazilian constitution. As a result, there was a combination of the three federal spheres, with an outstanding expression of the relation city/state, to discuss the conditions of the cities and their affinity with the path of the political state power. Being sure that the state influences strongly the cities, we wonder if the opposite is also true. The answer was constructed step by step by reference to primary sources obtained in field service conducted in 19 cities of Goiás State. After becoming informed of the process of emancipation of some cities, it was possible to verify that power disputes, resulting from public management policies, do not follow local population demands, but the interests of the dominant classes instead. By means of several empirical and theoretical sources, it was possible to understand that historically the creation of cities represented a political move with the aim of strengthening the control over territories. Public services installed by cities, legitimated by emancipation, confirms and empowers the discourse of regional integration co-opting individuals to the idea of the presence of state. By one hand, there is the presence of the federal and state governments in the city, which is plainly a trait of federalism, and clearly demonstrates that the emancipation of districts represents the process of decentralization by the channeling of financial funds, making the territorial management more efficient. By the other hand, there is a partially contrasting reality in relation to the economical, administrative and political autonomy. About 47% of the cities in Goiás have population rates under 5000 inhabitants. According to experts, this reality indicates imprudence in the concession of city creation, as the expenses with the legislative power accounts for more than half the funds provided by the state and federal governments, which leaves public services to second plan in the list of priorities when it comes to emancipation. In other words, the creation of cities, specially the smallest ones, is more relevant in the formation of local elites and strengthening of state and federal spheres, than the very improvement of life quality for the local population. It is clear that the discourse of emancipation claims presents social imperative, contaminating a population deprived of public services. Consequently, such population passively reproduces the discourse and legitimates the emancipation claims. Certainly, the theme of city creation does not restrict the focus of this study, although neglecting it would mean concealing the correlation of powers that support the Brazilian federalism. This study was developed with the concern of gathering information that makes possible, when systematized, to state plainly that, since the imperial period, the cities worked as instruments of power maintenance and that by situating locally under the constraints of political action makes a true (dis)order real.

KEYWORDS: City. State. Political Power. Federalism. Territory.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Fransisco Tosi Colombina de 1751	28
Figura 2 - Estado de Goiás em 1970.....	28
Figura 3 Estado de Goiás em 2010.....	28
Figura 4 - Localização dos 19 municípios goianos usados como objeto de pesquisa	32
Figura 5 - Localização dos municípios de Formosa e Vila Boa do estado de Goiás.....	92
Figura 6 - Localização dos 10 municípios goianos criados em 1992.....	110
Figura 7 – Rede urbana no estado de Goiás no ano de 1920.....	112
Figura 8 – Localização das cidades goianas quanto às suas origens.	120
Figura 9 – Quantidade de municípios em 1872.....	127
Figura 10 – Quantidade de municípios em 1933.....	130
Figura 11 - Quantidade de municípios em 2010.....	132
Figura 12 – Matriz territorial de Pirenópolis-Go	139
Figura 13 – Municípios desmembrados de Pirenópolis-Go	143
Figura 14 – Matriz territorial de Rio Verde-Go.	145
Figura 15 - Matriz territorial de Itaberaí-GO.....	150
Figura 16 – Matriz territorial de Catalão-GO	154
Figura 17 – Matriz territorial de Itapaci-GO	155
Figura 18 – Matriz territorial de Cavalcante-GO	156
Figura 19 – Matriz territorial de Luziânia-GO	159
Figura 20 - Limites territoriais dos consórcios intermunicipais do estado de Goiás–2014....	166
Figura 21 – Mapa de localização do município de Cocalzinho de Goiás - 2015.....	176
Figura 22 - Mapa de localização do município de Alexânia-Go - 2015.....	180
Figura 23 - Mapa de localização do município de Águas Lindas-Go - 2015.....	183
Figura 24 - Mapa de localização do município de Nova Crixás-Go - 2015.....	187

LISTA DE ESQUEMAS

Esquema 01 - Premissas da inovação do conhecimento.....	23
Esquema 02 - Estágios do processo de emancipação municipal.....	42
Esquema 03 - Base para concepção do município enquanto território.....	84

LISTA DE ORGANOGRAMAS

Organograma 01 – Divisão territorial de Pirenópolis-Go.....	141
Organograma 02 – Divisão Territorial de Rio Verde – GO.....	147

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 - Metodologia usada para a escolha dos municípios para pesquisa – 2014.	33
Quadro 02 - Municípios criados no período Imperial	52
Quadro 03 - Municípios criados no período da República Velha	59
Quadro 04 - Municípios criados entre República Velha e Estado Novo	61
Quadro 05 - Municípios criados no período do Estado Novo.....	62
Quadro 06 - Municípios criados no período da ditadura militar.	70
Quadro 07 - Municípios goianos criados em 1992	109
Quadro 08 - Distribuição dos municípios nas grandes regiões brasileira – 2010 - 2013	133
Quadro 09 - Municípios criados no período entre Estado Novo à Ditadura	137
Quadro 10 - Reeleições para prefeitos em Goiás de 2004 - 2012	170
Quadro 11 – Problemas da gestão territorial dos municípios goianos – (2003–2014)	193
Quadro 12 –. Repasses, receitas e despesas de municípios goianos - 2015.....	195

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01 - Vila Boa-GO e sua percepção de melhorias nas condições de vida depois da emancipação.	47
Gráfico 02 - Vila Boa-GO e sua participação no comércio de Formosa-GO.....	106
Gráfico 03 - Participação dos municípios adjacentes no mercado local de Itapuranga-Go – 2013.	116
Gráfico 04 – Periodização da criação de municípios em Goiás	135
Gráfico 05 - Opinião da população de Itaberaí quanto aos serviços públicos – 2014.....	151
Gráfico 06 - Opinião sobre prioridade em serviços sociais-Guaraitá-2014	152
Gráfico 07 - Pretensão em mudar do município de Vila Boa-2013	157
Gráfico 08 - Municípios que participam da economia local de Formosa-2013	158
Gráfico 09 - Contagem de habitantes residentes na zona rural e urbana em 2007.....	184
Gráfico 10 - Sobre trabalho e pretensão de moradia em Águas Lindas de Goiás.	184
Gráfico 11 – População de Águas Lindas de Goiás por faixa etária. (2010).....	185
Gráfico 12 – Opinião da população quanto à corrupção municipal - 2014	191
Gráfico 13 - Opinião sobre enriquecimento a partir da prefeitura – 2014.....	196

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGM	Associação Goiana de Municípios
ASGM	Associação Sul Goiana de Municípios
CGU	Controladoria-Geral da União
CISBAN	Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico e Ambiental
CM3R	Consórcio Municipal Três Rios
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNM	Confederação Nacional de Municípios
DNER	Departamento Nacional de Estradas de Rodagem
FPM	Fundo de Participação Municipal
IBAD	Instituto Brasileiro de Ação Democrática
IBGE	Instituto de Estudos Sócios Ambientais
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
MDB	Movimento Democrático Brasileiro

SUMÁRIO

RESUMO	07
ABSTRACT	08
Lista de ilustrações	09
Lista de esquemas	10
Lista de organogramas	11
Lista de quadros	12
Lista de gráficos.....	13
Lista de abreviaturas e siglas	14
INTRODUÇÃO	20
Nota metodológica	31
CAPÍTULO I - UMA ABORDAGEM HISTÓRICA DA CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS.	37
1.1. A invenção do município	43
1.2. O município na República Velha.....	50
1.3. Oligarquias, uma compartimentação territorial	56
1.4. O município no Estado Novo.....	62
1.5. Repressão política e planejamento territorial.....	67
1.6. O município pós 1988.....	74
CAPÍTULO II - FRAGMENTAÇÃO OU COMPOSIÇÃO TERRITORIAL? UMA DISCUSSÃO EPISTEMOLÓGICA DA PRÁTICA DE EMANCIPAÇÕES DE MUNICÍPIOS	79
2.1. A evolução do município pelo território	87
2.2. Capitâneas e municípios: a (re)definição do território	95
2.3. O município e sua institucionalização territorial	100
2.4. A argamassa do território municipal e sua invisibilidade.....	103
2.5. Fragmentação territorial e emancipação; os entraves da autonomia	108
CAPÍTULO III – A CONSTRUÇÃO DO TERRITÓRIO GOIANO PELA CONSTITUIÇÃO DO MUNICÍPIO	118
3.1. As rugas do território brasileiro pela evolução de municípios	124
3.2. As rugas do território Goiano pela criação de municípios.....	134
3.3. O sistema territorial/municipal(cooperativas).....	159
CAPÍTULO IV - MUNICÍPIO: A ESCALA DA (DES)ORDEM	167
4.1. A formação do município pela composição do poder.....	169
4.1.1. Cocalzinho de Goiás	175
4.1.2. Alexânia	178
4.1.3. Águas Lindas de Goiás	181
4.1.4. Nova Crixás	186
4.2. A (des)ordem Municipal.....	189
CONSIDERAÇÕES FINAIS	198
REFERÊNCIAS	204

INTRODUÇÃO

O interesse em realizar a presente pesquisa partiu da conclusão do trabalho de dissertação desenvolvido em 2008 a 2010, que foi intitulado *No obscuro do ouro, o brilho do Cerrado: a dinâmica territorial do município de Crixás-GO*. Nesta pesquisa, ficou constatado que o município de Crixás, no período de 70 (setenta) anos, teve seu território fragmentado por 03 (três) vezes, surgindo os municípios de Nova Crixás, Mundo Novo, e Uirapuru. Os resultados foram determinantes para emergir uma instigação em saber como esses municípios se comportam, economicamente, ao se emancipar. No caso específico da referida pesquisa, foi possível perceber que o município de Crixás, mesmo em detrimento de emancipações de outros três municípios, havendo uma redução significativa em seu território, sua economia permaneceu estável, sem demonstrar colapso ou qualquer dano ao bem-estar da população de Crixás-Go.

No mesmo município, observou-se a existência de um distrito com, aproximadamente, 02 (dois) mil habitantes localizado a mais ou menos 40 (quarenta) quilômetros da sede municipal. Se, por um lado, os municípios que foram beneficiados pela emancipação conseguiram progressos significativos quanto ao bem-estar social¹, por outro, os moradores do distrito de Auriverde são possuidores de uma grande pauta de insatisfação em relação à dependência administrativa, financeira e política (CALAÇA e DIAS, 2010). Sem muitas delongas, os detalhes do processo de emancipação e as insatisfações da população do distrito foram circunstanciais para se pensar em um projeto de escala maior, capaz de ostentar a atual situação do estado de Goiás, quanto aos distritos, pelo estudo da história da emancipação brasileira.

Este trabalho compete à obtenção de título de doutorado, no qual a natureza da dissertação deve privilegiar uma solução de um problema que seja, na contemporaneidade, uma substancial contribuição ao conhecimento. Assim, partimos do pressuposto de que boa parte das literaturas relacionadas à história da ocupação das terras goianas pelas atividades econômicas, principalmente as referentes em análises geográficas, têm negligenciado a importância do município na coadunação dos atores hegemônicos em diferentes escalas. Entre os autores que foram referenciados e que contribuíram para as literaturas supramencionadas, destacam-se: Gomes (1974), tratando da história de Goiás, juntamente com Moraes e Palacin (1975) e Estevam, (1998), que relata como foi o processo de ocupação e evolução da economia de Goiás. Assis (2009), que além de tratar da história de Goiás, descreve como foram os impactos das transições de regimes políticos em Goiás, indicando as principais tendências

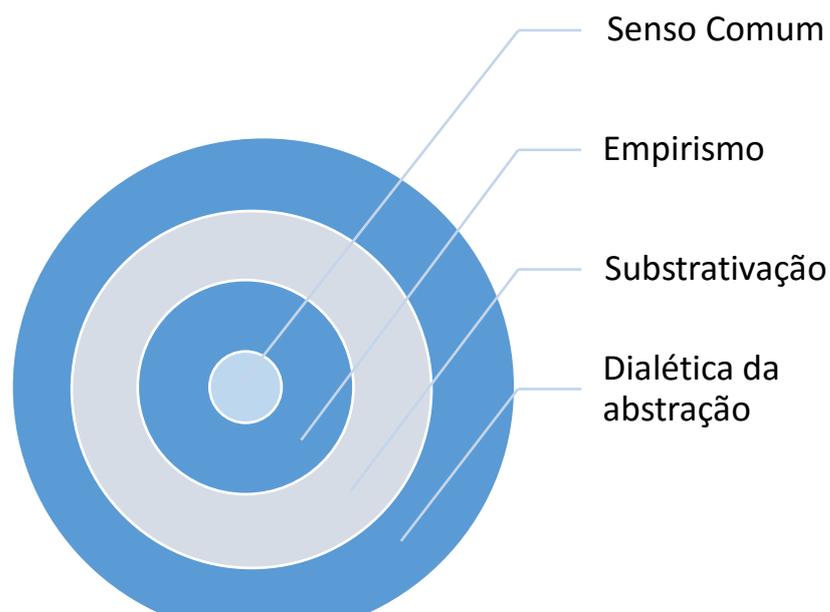
¹ Bem-estar social refere-se a um grau de satisfação da população, no tocante a alguns serviços públicos considerados básicos: educação, saúde, saneamento básico, como também infraestrutura e moradia.

ideológicas da organização do quadro produtivo desencadeado pela crise do ouro. Destacamos, no trabalho de Arrais (2007), uma abordagem regional, que ostentou as diferenças de polarização econômica, apontando a fragmentação territorial do entorno de Brasília como fator condicionante para a formação desta região, alegando que os municípios emancipados tiveram um explosivo crescimento demográfico; incidindo, assim, em novas redes de circulação de capital.

Sem desprestigiar quaisquer que sejam os esforços dos autores que se dispuseram a escrever sobre Goiás, a referência que mais nos influenciou, para realizar a presente pesquisa, foi a leitura de Teixeira Neto (2001) que, em seu artigo publicado no Boletim Goiano, apresentou três influências que podem originar um município. Temos, também, outras obras, a exemplo de Gomes e Teixeira Neto (1993), cujas análises são amplas, abordando aspectos físicos e humanos e suas respectivas subdivisões sobre um Goiás ainda integrado às áreas situadas hoje no estado de Tocantins. Na sequência, os trabalhos mais recentes de Teixeira Neto (2012) fazem uma construção do território goiano a partir das emancipações, denominado de genealogia dos municípios. Esta, sem dúvida é uma obra considerada expoente em nossa pesquisa.

As referências citadas representam uma contribuição ao conhecimento, fato que nos levou a questionar outras possibilidades de leitura do estado de Goiás. Nossa proposta se manteve em agrupar as leituras no desafio de responder às nossas indagações, quanto ao poder do município na formação do território goiano.

A princípio, a maior das preocupações foi com o aspecto metodológico, pois a intensão da construção do conhecimento, que ora temos como propósito, apresenta algumas técnicas operacionais responsáveis pela manutenção da lógica do raciocínio, mas que expostas por elas mesmas não conseguem resultados satisfatórios, do ponto de vista da inovação do conhecimento. O conjunto de procedimentos apresentado é a metodologia, mas sem um método fica impossível atingir o objetivo da pesquisa. Para sustentar a pesquisa, foi elaborado o esquema 01 (um), identificando as premissas da inovação do conhecimento na tentativa de esboçar o método.



Esquema 1 - Premissas da inovação do conhecimento. Elaboração: Dias, Wagner Alceu,

Na direção do ponto central da pesquisa, parte-se do universo absorvido pelos sentidos, observando o que de fato acontece concretamente (SILVA, 2004). Diante destes dois campos, o senso-comum e o empírico tornam-se complementares, uma vez que nossos esforços se referem ao estado de Goiás, que teve 19 (dezenove) municípios como foco de pesquisa, os quais serão apresentados em mapas na nota metodológica.

Conforme a argumentação de Sahr e Sahr (2009, p.143), a respeito do empírico e do teórico: “Cada reflexão teórica está condicionada a uma situação histórica”. Neste sentido, a teoria não é só uma reflexão abstrata, mas também uma expressão da práxis. Práxis esta, vista sob dois ângulos: um, do pesquisador, e outro, que envolve o pesquisado. Como nossa proposta é discutir a condição de (des)ordem do município, a emancipação passa a ser uma análise pertinente, na qual elegemos diversos períodos e localidades goianas, e que ao ser abstraída para o campo das ideias em diálogo com as teorias e os conceitos (DEMO, 2005), pode-se incrementar avanços ao conhecimento, em especial à categoria de análise do território, não como conceito, mas como instrumento de análise. E, posteriormente, encaminha-se para a sintetização de todo o processo, resultado que pode ser observado na tese escrita. Isto não significa que haverá uma definição ou conclusão final, mas apenas abrirá outros horizontes para que se possa pensar a conjuntura dos atuais municípios goianos à luz do território enquanto instrumento de análise.

O cerne da pesquisa se manteve em atualizar as matrizes territoriais de Goiás, que ora foram responsáveis pela compreensão do processo de fragmentação/divisão territorial do

estado goiano, de forma que propiciou a identificação da formação dos grupos hegemônicos que foram surgindo, a partir da criação de municípios pela emancipação ao longo da história. Após a realização desta etapa, os resultados obtidos nos deram margem para mapear o território goiano, a partir da origem e da função dos municípios, comparado às regiões.

Perceber a importância do município, na atual conjuntura da população goiana, é crucial, uma vez que a quantidade de município aumentou, substancialmente, nas últimas décadas. Todavia, é constatado que o surgimento do município está relacionado à disputa de poder oriunda do interesse de classes dominantes, em especial dos representantes políticos que estão, constantemente, buscando equilíbrio territorial nos municípios.

Para que nossa presunção do município como território da manutenção do poder pudesse ter um grau de realidade concreta, foi necessário estruturar a pesquisa em quatro capítulos, os quais foram subdivididos em itens e subitens, compostos por pesquisa teórica e empírica. Tivemos, como principal objetivo, a sustentação do município como protagonista na composição territorial do estado de Goiás. Para que a sustentação tivesse êxito e findasse com uma conclusão persuasiva, foram realizadas muitas discussões baseadas em estudos e pesquisas, com o intuito de conter as afirmações, de forma que a conclusão não se desvairasse.

No primeiro capítulo, faremos uma abordagem histórica do município. Baseado no estudo de Araújo (1998), a origem do município é da legislação romana, que sempre expressou significado de controle. Acrescenta Corralo (2006) que a etimologia da palavra município é caracterizada pelo domínio e função. Isto porque, durante as guerras travadas entre os povos bárbaros, as populações que eram derrotadas, eram dominadas e submetidas a viver sobre tutela das vontades do Império Romano.

O princípio etimológico da palavra *municipium*, em nosso trabalho, é permanentemente preservado. Pela análise histórica da existência do município no Brasil, foi constatado que, desde a sua primeira constituição republicana, introduzida ao povo brasileiro, em 1891, o sentido do município não foi outro, senão manter sua população sobre a vanguarda do poder público, composto por uma elite hegemônica. O capítulo III, no art. 68, da constituinte de 1891, é descrito que “Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse”. Este recorte admite a supressão do poder municipal por parte do Estado.

Entretanto, nos anos de 1900, a economia se baseava no modelo agroexportador, e os grandes latifundiários se gravitaram sobre o poder público que, em grande parte, estavam envolvidos em alguma instância política. Desta forma, o chamado pacto oligárquico se instalou com facilidade, designando ao município a subserviência da estabilidade do governo federal e

estadual conduzida pela figura do coronel, que seduzia a população local com trabalho, moradia, salários, entre outros (PENALVA SANTOS, 2008). Assim, o coronel realizava suas benfeitorias locais, contendo os problemas que por ventura pudessem ameaçar os governadores estaduais e federais. Em troca, o coronel era beneficiado com favores e privilégios advindo de políticas públicas que, na maioria das vezes, estavam ligadas à produção agropecuária (COSTA, 1978).

Passado o período da República Velha, compreendido entre os anos de 1891 até 1937, surgiu o Estado Novo, como foi denominado por Vargas. Neste sistema, o município passou a ser, literalmente, um instrumento na mão dos governos, com indicação de prefeito, com total desconsideração em relação à autonomia em qualquer circunstância. Iniciada uma política centralizadora que planejava o desenvolvimento do processo de industrialização, o governo necessitava impor seu projeto progressista em toda extensão territorial brasileira. A fragmentação do território brasileiro oriundo do modelo oligárquico, que tinha o município como uma instância de contensão dos problemas sociais, significou, para as elites industriais, um grande entrave. Por esta razão, é que se fez necessário um estado absoluto, capaz de atuar de forma constante e uniforme no vasto território brasileiro. Os municípios perdem qualquer autonomia, sobretudo quanto à elaboração de políticas locais que, agora, passam a ser desenvolvidas sobre pauta única, objetivando a integração da economia nacional.

Somente, depois de quase dez anos, é que o município passou a ser citado na constituição como ente autônomo. Apoiada pelo crescente movimento municipalista no Brasil, a Constituição de 1946 teve substanciais avanços condizentes à independência do município, principalmente em relação administrativa, política, financeira e legislativa (CORRALO, 2006). Embora os ganhos advindos das lutas do movimento municipalista sejam, para a população local, uma propriedade da democracia e, consecutivamente, a promulgação de melhorias do bem-estar social, o município, em nossa pesquisa, não rompeu com suas características funcionais às velhas oligarquias. Neste período, marcado entre os anos de 1946 até o início da ditadura em 1964, o município foi normatizado em forma de extensão do controle tributário, conforme o artigo 13 e 15, da seção IV. Essa “autonomia” é falseada pelos interesses em exercer o controle do território, principalmente depois de anos de investimento, em que o capital privado ganhou forças pelo favorecimento do governo em ampliar o processo de industrialização.

Embora a Constituição de 1946 tenha avançado em alguns pontos sobre a autonomia, na ditadura, período compreendido entre os anos de 1964 a 1985, lembrado pela forte repressão à população brasileira, o município não teve totais subtrações de sua autonomia,

apenas foram cerceadas suas liberdades administrativa, política e financeira (FAVERO, 2004). Apesar da Constituição de 1967 atribuir aos estados a competência de estabelecer critérios para a criação de municípios, houve uma orientação em retomar o fortalecimento do poder executivo com base na centralização. Esta medida intimidou o poder local, pois a imposição de critérios foi o bastante para que, no período de 1970 a 1980, somente 40 (quarenta) novos municípios fossem criados em todo território brasileiro, dos quais apenas 03 (três) estão localizados no estado de Goiás.

Ao término do período da ditadura, com o início de um processo de redemocratização da ordem política brasileira, a Constituição de 1988, atualmente em vigor, pela primeira vez consubstanciou o município como um ente federativo. A partir de então, ao município foi atribuído maior autonomia em âmbito administrativo, financeiro, legislativo e político. Isto significou, conseqüentemente, maiores competências para com a população local.

Diante de uma análise cronológica das mudanças constitucionais que perpassou o Brasil Colônia, Império e República, constata-se que a Constituição de 1988 marcou uma conquista política para a população brasileira que, sob seus limites e possibilidades de emancipação, o município passa a ser concebido como ente federativo, com liberdade para construir suas próprias leis e realizar suas políticas, de acordo com a aptidão local. Aparentemente, as conquistas quanto ao municipalismo são favoráveis à população; porém, neste trabalho, vamos provocar as autoridades políticas na perspectiva de afirmar, não exatamente o contrário, mas avaliar a atual situação dos municípios e aferir a sua função dentro da estrutura do poder do federalismo.

Primeiro, devemos conceber os arraiais que foram constituídos pela exploração do ouro, fato que desencadeou várias cidades a exemplo da Cidade de Goiás, Pirenópolis, Traíras, Pilar e Crixás. Mas, a expansão do povoamento não estaciona. Goiás ganha vários municípios com a implantação da estrada de ferro, que teve papel expressivo na formação dos seguintes municípios: Itumbiara, Mineiros, Anicuns, Trindade, entre outros.

Para fins de simplificação da realidade, utilizaremos, como instrumento metodológico, as figuras (01, 02 e 03)² elaboradas pelo professor Antônio Teixeira Neto, que constata a dinâmica dos contornos municipais e nos condiciona a promover discussões sobre os resultados, não em si próprios, mas pelo entendimento do processo responsável pelas

² Mapas disponibilizados pelas organizadoras: Eleuzenira, Maria de Menezes, Janete Romano Fontanezi do Livro intitulado *História de Goiás* que tem como autora Amália Hermano Teixeira. O livro é uma obra póstuma, com parceria do IHGG-Instituto Histórico e Geográfico de Goiás, Secretaria do Estado da Educação de Goiás e Prefeitura Municipal de Goiânia (Lei municipal de incentivo à cultura). O referido livro se encontra no prelo.

constantes mudanças dos limites territoriais. Embora os mapas não expliquem, será prioridade usá-los, pois sua função será de constatar as explicações acerca dos resultados encontrados em nossas pesquisas literárias e pelos trabalhos de campo.

Fazer uma leitura das referentes figuras requer associar a organização territorial com as condições sociais da população. Sobre esta relação, Carlos (2004) e Corrêa (1986) são coniventes em afirmar que a inter-relação entre o meio físico e a sociedade deve ser analisada pelas condições sociais de produção, da qual a organização espacial é produto e reflexo simultaneamente. Desta forma, a identificação das características socioespaciais de Goiás é proveniente das atividades econômicas que foram desenvolvidas ao longo do tempo, em que podemos citar a mineração, a agricultura, a pecuária, a industrialização, o agronegócio, entre outras. Todas estas atividades econômicas são realizadas, mediante a divisão territorial do trabalho, em que o protagonismo se estabelece por grupos econômicos com fortes representações políticas.

MAPA DE FRANCISCO TOSI COLOMBINA DE 1751
(que mostra a Capitania de Goyaz e regiões circunvizinhas)

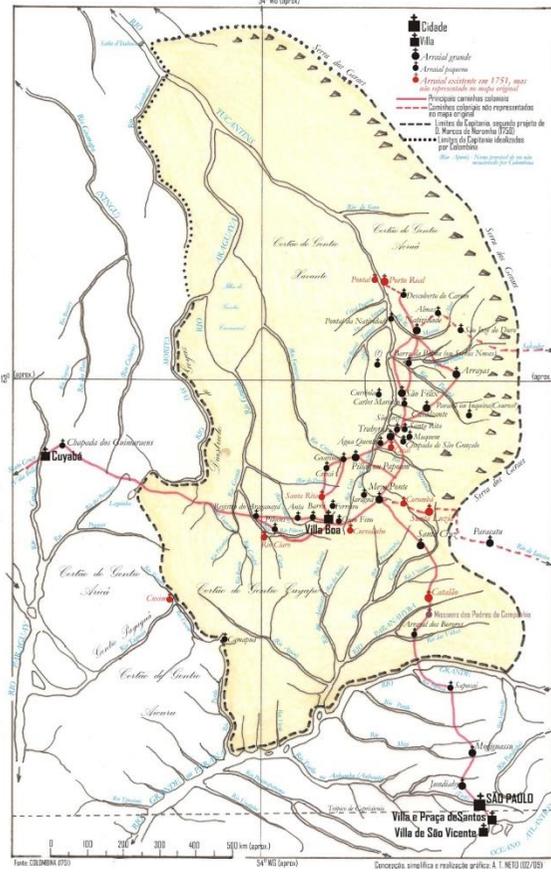


Figura 1 - Fransisco Tosi Colombina de 1751

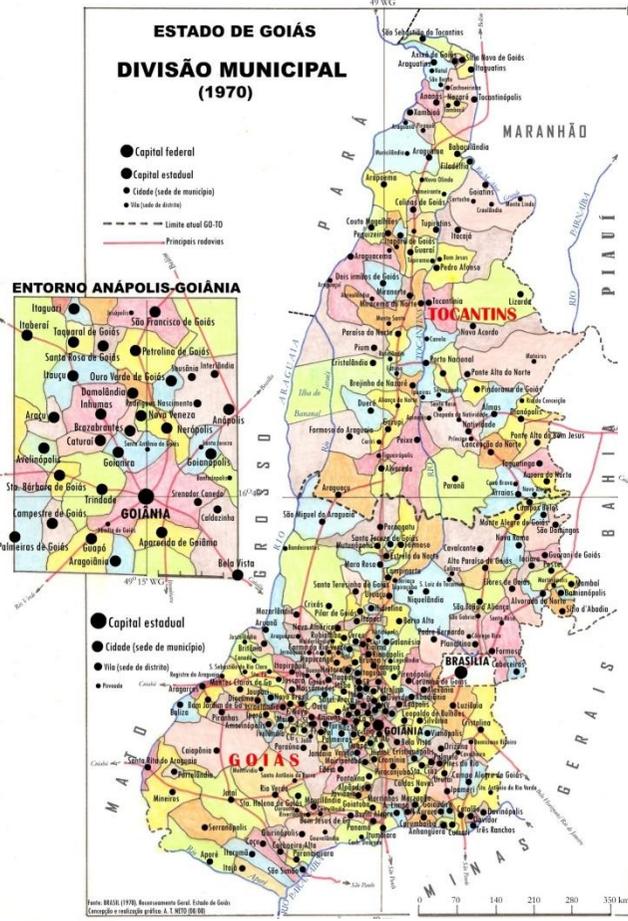


Figura 2 - Estado de Goiás em 1970

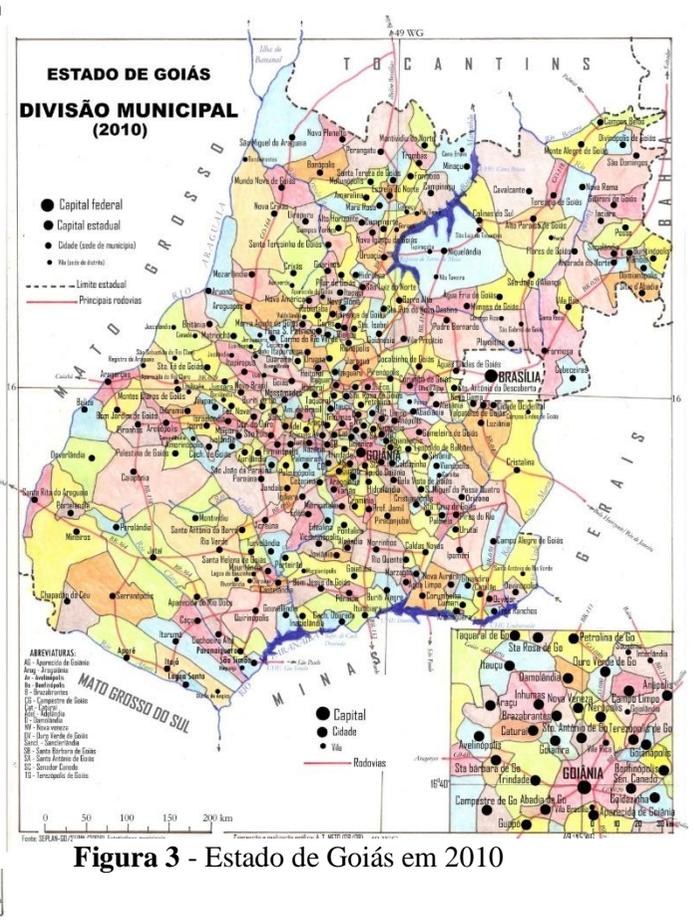


Figura 3 - Estado de Goiás em 2010

É justamente, nesse âmbito, que o segundo capítulo se constitui. Como parte estrutural do presente trabalho, foram discutidos aspectos processuais da prática de emancipação de municípios, em que foi usada, como plano de fundo, a indagação que questiona a fragmentação como uma composição territorial. Esta provocação se refere ao nosso posicionamento, quanto aos vários trabalhos que citam o termo fragmentação territorial como consequência da criação de municípios. Entre eles se destacam a tese de doutorado de Favero (2004), a dissertação de mestrado de Nunes (2001), a tese de doutorado de Cataia (2001), a dissertação e a tese de Cigolini (1999) e (2009), respectivamente, entre outros.

Em nossa convicção, a fragmentação territorial não é sinônimo de emancipação. Nossos esforços em ostentar o município como ente autônomo, mas extremamente dependente, impõe ao conceito de território as condições de coesão funcional que, nas palavras de Arrais (2007, p. 142), refere-se à aglutinação de pessoas em função de atividades como estudo, trabalho e lazer.

O terceiro capítulo foi nomeado “A construção do território goiano pela criação de município”, o qual tratará de exaltar a formação do território goiano pela emancipação de municípios. Para esta análise, será estabelecida uma relação histórica da emancipação de municípios no Brasil, correspondente aos períodos de duração de cada uma das constituições.

Embora o estado de Goiás manifeste uma miscelânea territorial econômica, sua estrutura foi se afirmando pelos primeiros arraiais que, a partir de então, desenvolveram-se, gradativamente, caracterizados por fases econômicas, desde a mineração, que perpassa pela pecuária, agricultura, desembocando no agronegócio, que administra todas as fases, de maneira que a produtividade econômica de Goiás se destaque no cenário nacional. Assim, o estado de Goiás se consolidou, territorialmente, pelas lideranças políticas dos municípios em administrar o territorial de acordo com interesses locais, mas sempre em sincronia com as esferas estadual e federal.

Para refletir sobre a construção de municípios, vamos apresentar o estado de Goiás em mesorregiões para constatar a quantidade de distritos entendidos como regiões promissoras na criação de municípios, bem como identificar a atual distribuição dos distritos dentro do território goiano. Embasados em Teixeira Neto (2001), que afirma existir três explicações para a criação de municípios, abriremos um item dentro do capítulo que tratará de classificar o município quanto sua origem. A primeira se refere ao desenvolvimento das atividades ligadas à mineração; a segunda é a relação direta entre as mais variadas práticas agropecuárias; e a terceira e última se refere aos tempos mais remotos, incentivado pela introdução da malha rodoviária.

O quarto e último capítulo deverá circunscrever o município enquanto escala da (des)ordem territorial. Esta acepção surgiu da inquietação do embate entre dois discursos. O primeiro faz menção negativa sobre a criação de municípios na alegação de inviabilidade financeira em financiar e manter a infraestrutura e os serviços públicos, como também geraria um impacto financeiro incompatível com o desenvolvimento social esperado. O segundo discurso é, frequentemente, usado pelos grupos emancipalistas, que vislumbram o desenvolvimento local pelo reconhecimento constitucional. Destarte, o município como entidade política tem maior predominância na condução de cercear as dificuldades e os problemas na realização dos direitos humanos.

Esses são discursos contrários, mas que, neste trabalho, não cabe nos posicionarmos. Nossa contribuição será de identificar a função do município na atual conjuntura política e sua participação na formação territorial do estado de Goiás. A referente tarefa não nos furtará em fazer críticas a ambos os discursos sobre a emancipação. É do nosso conhecimento que a população dos distritos enfrenta vários problemas, tanto na questão da disposição dos serviços públicos quanto no desprezo da administração da sede municipal. Também, sabemos que, em torno do ideário do município, está contida uma ideologia baseada na segurança e na oportunidade, como é enfatizado o território por Gottman (1973). Em nossa pesquisa, os esforços serão concentrados na apresentação de dados que comprometem a imagem do município no senso comum, maneira que sempre foi uma forma de controle, motivando o indivíduo a desenvolver um sentimento de pátria. Em Rezende (1982, p.25), vamos encontrar o seguinte argumento sobre ideologia:

Toda e qualquer ideologia, portanto não possui autonomia, mas “os homens, ao desenvolverem sua produção material e seu intercâmbio material, transformam também, com esta sua realidade, seu pensar e os produtos de seu pensar”. Isso significa que a produção de ideias está diretamente vinculada à atividade de produzir bens materiais, constituindo-se consequência direta dessa produção. No entanto, o campo da ideologia vem a ser o campo das imagens através do qual são explicados o social e o político e justificadas as formas de desigualdade encontradas na realidade concreta, através de ideias gerais como Pátria, Progresso, Família, Estado e Ciência.

Diante do exposto, pode-se inferir que toda e qualquer ideologia tende a representar uma forma de falsear a realidade, justificando as injustiças, as desigualdades, os conflitos, as contradições, por um bem maior, que deve ser considerado acima de todos os males. Os discursos, por serem considerados ideológicos, são, evidentemente, políticos, pois sempre estão sob tentativa de explicar e justificar a realidade. Esta ação é amplamente subjetiva, pois qualquer que seja a leitura que se faça da realidade será uma vertente tendenciosa à defesa de

alguns princípios, dos quais a pátria, o progresso, a família, o estado, a ciência ou a própria educação são incorporados pelo discurso, e que, como consequência, se torna ideológico.

Portanto, o município considerado por Matsumoto, Franchini, e Mauad (2012) como o palco da vida, o espaço da ação onde tudo acontece, revela-se como escala da desordem. Isso porque, todas as insatisfações vitais e imediatas do indivíduo e, conseqüentemente, da sociedade são reivindicadas no município. Recentemente (2013 e 2014), assistimos ondas de manifestações em vários municípios brasileiros. As manifestações são organizadas nas redes sociais, mas é no município que as tensões das relações de poder se delimitam. As particularidades são condizentes ao espaço produzido por cada um dos municípios, embora a pauta se repita entre eles. Não há divergência quanto ao comportamento de uma sociedade e sua condição social. Ambos estão intrinsecamente relacionados.

Nota metodológica

Para a construção da teoria que trata das causas e dos efeitos da criação de um município, Goiás foi o estado a ser pesquisado e alguns municípios incidiram como objeto de pesquisa para coadunar evidências empíricas que possam favorecer as conjecturas acerca da criação de municípios. Como o estado de Goiás é composto de 246 municípios e, em decorrência da pesquisa de doutorado ser imposta a um prazo de 36 meses, a viabilidade de visita técnica em todos os municípios se esgota, em meio ao conjunto de atividades, que o programa de pós-graduação exige do pesquisador.

Portanto, ao pensarmos na primazia da tese de doutorado, também se deve preocupar em satisfazer as atividades complementares do programa de pós-graduação, para que a pesquisa possa ser reconhecida e apta à defesa que, na ocasião, reúne 05 (cinco) professores unidos da leitura e de uma história de acúmulo de títulos e de experiências para contribuir com a finalização deste trabalho. Todas as atividades realizadas, durante o percurso da construção da tese, são de fundamental importância para a formação do professor/pesquisador, mas que, por tal multiplicidade de afazeres, em circunstância do tempo que é imposto, foram selecionados 19 (dezenove) municípios para a pesquisa técnica, não por escolha do pesquisador ou do orientador, porém pelo rigor tempo-espaço da criação de municípios no estado de Goiás. Para melhor orientação sobre as localizações dos municípios, a figura 04 (quatro) tem como objetivo apresentar o cenário geral das visitas realizadas pelos pesquisadores: o orientado e o orientador.

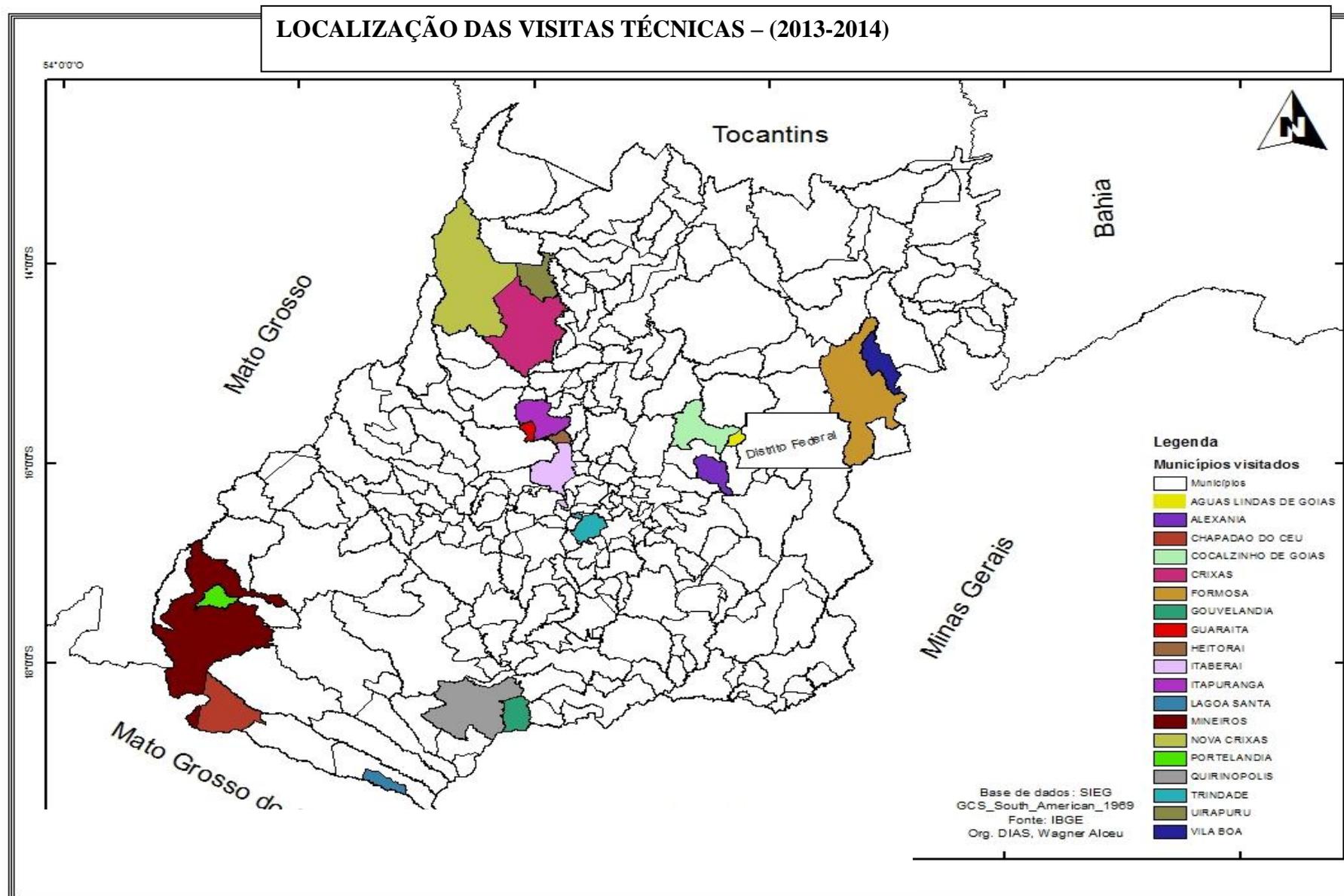


Figura 4- Localização dos 19 municípios goianos usados como objeto de pesquisa.

Inicialmente, foram visitados os municípios de Itapuranga, Guaraíta, Formosa e Vila Boa. A princípio, a pesquisa tinha como objetivo apenas analisar os municípios emancipados no ano de 1992, razão pela qual os municípios de Vila Boa e Guaraíta foram escolhidos para trabalho de campo. Formosa e Itapuranga também foram visitados pela condição de município mãe, ou seja, que foram divididos para a criação de outros municípios. Esta era a metodologia do projeto de pesquisa que foi apresentada ao programa no momento do ingresso. Depois da qualificação, houve sugestão da banca em fazer um estudo da condição do município, e não somente depois da constituição de 1988. Na intenção de melhor contribuir com a geografia de Goiás, houve uma reestruturação do trabalho, em que a metodologia passou por adaptações exigindo, assim, uma ampliação do número de municípios a serem pesquisados.

Com a adequação das propositivas da banca de qualificação, ampliou-se o número de municípios a serem visitados. Os municípios elegidos não seguem uma ordem aleatória, pois é mantida uma orientação teórico-metodológica baseada em recortes de espaço/tempo. Para melhor explicar, o quadro 01 (um) foi elaborado pelos princípios metodológicos em que os municípios foram escolhidos.

Quadro 1 - Metodologia usada para a escolha dos municípios para pesquisa – 2014.

RECORTE ESPAÇO/TEMPO DOS MUNICÍPIOS GOIANOS				
Espaço Tempo	NORTE	CENTRO	SUL	ENTORNO
(1891-1936)		Itaberaí	Mineiros	
(1937-1944)		Trindade	Quirinópolis	
(1945-1963)	Crixás	Itapuranga Heitorai	Portelândia	Alexânia
(1964-1987)	Nova Crixás		Gouvelândia	
(1988-2014)	Uirapuru Vila Boa	Guaraíta Cocalzinho de Goiás	Chapadão do Céu Lagoa Santa	Águas Lindas de Goiás Formosa

Fonte: IBGE, 2013.

Org. CALAÇA, Manoel, DIAS, Wagner Alceu. 2014

Essa estratégia foi uma forma de avaliar a condição da emancipação de diferentes municípios relevando não apenas sua localização, mas também seu contexto político. Desta forma, os parâmetros para distinção de diferentes formas de emancipação poderão surgir mediante pesquisas *in loco*, em que poderão ser evidenciados padrões quando aos aspectos espaciais e temporais.

O trabalho de campo em cada um dos municípios foi realizado sob 03 (três) investigações distintas, embora complementares, compostas por entrevista com um representante político que participou do processo de emancipação direta ou indiretamente, aplicação de questionário para a comunidade e outro questionário apenas para o setor dos comércios. Todas as visitas seguiram este ritual, exceto aos municípios criados a partir da Constituição de 1988; suscitando, assim, alterações em algumas perguntas do questionário aplicado à comunidade.

Na maioria dos campos realizados, pudemos dialogar com o primeiro prefeito do município, ou com um vereador do primeiro mandato. Na entrevista, procurou-se perceber, em meio às perguntas, como foi o processo de emancipação, observando o grau de participação da comunidade e os concretos interesses por parte das representações políticas, seja por um deputado ou governador. Mediante a entrevista, também se manteve atenção ao discurso elaborado de quem estava à frente do processo de emancipação, para, depois, confrontar com as respostas da comunidade e com os reflexos causados no jogo político-partidário.

Os questionários aplicados à comunidade foram compostos de 13 (treze) questões fechadas, exceto como já alertado sobre os municípios criados a partir de 1988, reduzindo para 12 (doze) questões. Em ambos os casos, foram aplicados à comunidade o total de 20 (vinte) questionários em cada um dos municípios. Já, no setor comercial, foram aplicados apenas 10 (dez) questionários em cada município, privilegiando o centro urbano. O referido questionário era composto de 03 (três) questões. Somam-se 380 questionários aplicados à comunidade em todos os municípios pesquisados e 190 aplicados ao setor dos comércios.

Para a realização das visitas técnicas, foi necessário fazer uma programação dividida em períodos, pois os municípios pesquisados se encontravam muito dispersos. Durante os dias 10, 11, 12 de julho de 2013, as primeiras visitas foram realizadas nos municípios de Itapuranga, Guaraíta, Heitorai e o distrito de Diolândia, pertencente ao município de Itapuranga. No período de 03 (três) dias, percorreu-se um total de, aproximadamente, 356 quilômetros referentes ao percurso dos respectivos municípios.

O segundo campo foi realizado, nos dias 22 e 23 de agosto de 2013, nos municípios de Formosa, Vila Boa e nos distritos de Bezerra e JK, pertencente ao município de Formosa. O percurso total da locomoção até os respectivos municípios foi de, aproximadamente, 722 quilômetros de estrada. Depois do segundo campo, veio o momento de tabular os dados, para fins de encontrar evidências empíricas sobre o processo de emancipação em diferentes localidades no território goiano. Durante o tratamento dos dados, também foi possível fazer

uma avaliação da eficiência dos questionários em relação à precisão do objetivo da pesquisa e, a partir disto, retificar algumas perguntas.

Munido de dois campos e um referencial teórico considerável, foi possível escrever dois capítulos da tese, texto que garantiu uma boa impressão à banca de qualificação, composta pela Dra. Dra. Celene Cunha Monteiro Antunes Barreira e pelo Dr. Eguimar Felício Chaveiro que, na oportunidade, fizeram ressalvas fundamentais para o prosseguimento da pesquisa. Ambos foram unânimes em dizer que o campo ainda se encontrava insuficiente.

Passada a qualificação com êxito, foi o momento crucial para redesenhar a estrutura da pesquisa com programação de novos campos, sempre na perspectiva de estreitar as discussões em torno do núcleo central da pesquisa, que foi de identificar elementos que caracterizem uma desordem local dentro da ordem política partidária do estado, a partir da criação de municípios. Dessa forma, em diálogo como o orientador Dr. Manoel Calaça, foi construído um novo cronograma para a realização de campo, de forma que torne suficiente para a conclusão do trabalho.

O terceiro campo foi, no dia 07 de agosto de 2014, no município de Trindade, distante de Goiânia aproximadamente 25 (vinte e cinco) quilômetros, resultando em uma deslocação de 50 (cinquenta) quilômetros. O quarto campo foi realizado em Itaberaí, município localizado a 102 (cento e dois) quilômetros, totalizando 204 quilômetros de deslocamento. A visita ocorreu, no dia 16 de agosto de 2014. O quinto campo foi realizado nos municípios de Cocalzinho de Goiás, Águas Lindas de Goiás e Alexânia, entre os dias 04 e 05 de setembro de 2014. Na época, também foi feita uma visita ao distrito de Girassol, pertencente ao município de Cocalzinho de Goiás. O trajeto de ida e volta foi de, aproximadamente, 400 (quatrocentos) quilômetros.

O quinto e último trabalho de campo foi realizado na semana compreendida, entre os dias 20 a 24 de outubro de 2014, no qual se teve o privilégio da presença da genuidade do professor orientador Dr. Manoel Calaça. Este campo foi o mais duradouro, pois foram visitados os municípios de Mineiros, Portelândia, Chapadão do Céu, Lagoa Santa, Quirinópolis e Gouvelândia, com percurso de ida e volta de, aproximadamente, 1250 quilômetros de rodovias.

Para que a metodologia pudesse ser adotada, além do tempo destinado em todas as atividades inicialmente planejadas, como os trabalhos de campo, as participações em eventos, entre outros, também foi necessário despender um valor financeiro considerável, destinado a atender as demandas das realizações das respectivas atividades. Entre elas, destacam-se os 2982 quilômetros para a realização do trabalho de campo nos 19 (dezenove) municípios localizados no mapa 01 (um). Houve, também, o consumo de material relativo à impressão dos

questionários. Entre as despesas contabilizadas, foram adquiridos vários livros específicos à temática que, na soma, chegou ao total de 38 (trinta e oito) exemplares.

A explicação anterior justifica-se para demonstrar o incentivo de um pesquisador, diante de bolsas de estudos ofertadas por diversos programas, entre elas a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Goiás (Fapeg), da qual fomos beneficiados com um valor de quase 03 (três) salários mínimos. Pesquisar não envolve apenas o compromisso com a ciência, mas um conjunto de demandas que perpassam pelo financeiro. O apoio à pesquisa nos trouxe maior responsabilidade que, por consciência de nossa classe social, sentimo-nos no dever de ressarcir à população goiana e brasileira, em que muitos sobrevivem com menos de um salário mínimo.

Portanto, devemos devolver o apoio financeiro recebido à população, sobretudo goiana, em forma de conhecimento, com imperativos de adição de justiça e maior consciência da realidade vivida em tempos contemporâneos.

Almejamos que esta pesquisa possa, de algum modo, contribuir para o aprofundamento de temas que despertem, atualmente, grande interesse na área de pesquisa da Geografia humana. Assim, este trabalho se nos apresenta como um instrumento relevante de interpretação da realidade social, histórica e política que permeia as relações humanas, mais precisamente, os enredos tecidos nos municípios investigados.

CAPÍTULO I

UMA ABORDAGEM HISTÓRICA DA CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS

A formação do território brasileiro teve três momentos distintos, que denotaram dinâmicas específicas, mas que refletiram para uma mesma configuração quanto à formação dos povoados e dos municípios. Primeiro foi o ciclo do Pau-Brasil, seguido do ciclo da cana de açúcar e, por último, o ciclo do ouro, que é responsável pela ocupação das terras do atual (2013) estado de Goiás, período que predominou entre os anos de 1600 a 1700. Moreira (2012) pontua que, para entender a formação do espaço brasileiro, dois vetores devem ser considerados: as bandeiras e a expansão de gado. Assim, ao fazer referência à história de Goiás, sabemos que os dois vetores citados por Moreira (2012) foram circunstanciais no povoamento das áreas do Cerrado goiano, fato que podemos usar para analisar a formação dos primeiros povoados, vilas, arraiais, distritos e municípios goianos.

Essa formação territorial do Brasil sempre esteve arraigada às influências da religião, em específico da Igreja Católica Apostólica Romana, iniciada pelo processo de colonização, proveniente dos portugueses que, aqui, se estabeleceram para explorar, sobretudo, os recursos naturais que a extensa dimensão territorial brasileira dispunha. Entretanto, os primeiros aglomerados populacionais foram fortemente influenciados pela força da igreja. Numa análise mais apurada, o estado de Goiás será o objeto de estudo do qual, a partir de seus municípios, pretende-se admitir uma ordem normativa do território como reflexos da gestão do sagrado.

Caracterizar um município como expressão material do território, é tarefa complexa, pois a constituição federal que o reconhece enquanto ente federativo atribui sua peculiaridade teórica que, sobre interpretação da política, tem suas prerrogativas no ordenamento e na disposição de seus limites. O município legitimado pela constituição e perfeitamente percebido por representação cartográfica, o amálgama que antecede seu reconhecimento enquanto território-administrativo e espaço de vivência coletiva, não é explícito e é ignorado pelas atuais literaturas que abordam o assunto.

Os primeiros povoados se territorializaram, por força da exploração de metais preciosos, sem precedentes quanto à localização de minas, pois suas investidas foram as responsáveis pela formação de pequenos povoados que, inicialmente, foram denominados de arraiais, termo que conota certa instabilidade de fixação, de caráter temporário, porque, com a crise do ouro proveniente das minas, o povoado poderia, conseqüentemente, ser diluído. De forma contundente, Saquet (2009, p. 81), contribui com a seguinte teoria:

O território é considerado produto histórico de mudanças e permanências ocorridas num ambiente no qual se desenvolve uma sociedade. Território

significa apropriação social do ambiente; ambiente construído, com múltiplas variáveis e relações recíprocas. [...] O território é um espaço natural, social, historicamente organizado e produzido.

O desejo pelo ouro era considerado a primeira instância que aglomerava um povo em uma determinada localidade, pois nas mediações das minas logo foram agrupando mulheres para contribuir na alimentação dos mineiros, e também na satisfação do ato sexual. Quanto mais duradouro era o ouro, mais sólido se tornava o arraial, com predominância de famílias desenvolvendo inclusive outras atividades complementares à mineração. Todas as evidências coadunam para a formação do território. O ouro foi determinante para a organização social da população, na consolidação de atividades econômicas.

A predominância da igreja católica, constitucionalmente reconhecida pela 1ª Carta Magna designada pela Coroa de Lisboa/Portugal, em 1707, e difundida a partir do arcebispado da Bahia, em 1719, é o motivo pelo qual a população dos arraiais, que demonstravam solidez econômica, logo se preocupava em erguer sua própria igreja conhecida como capela, de modo que a do local deixaria de ser profana para ser reconhecida como um espaço sagrado. Em Nogueira (1986, p. 31), percebe-se que o poder de coerção emanada de um princípio cristão é oriundo da visão de mundo causada pela crença:

Enquanto o Paganismo ainda teve força social, enquanto se pretendeu converter à fé os povos que não conheciam o Cristianismo ou a ele resistiam, o homem da Igreja dialogou e argumentou em favor de suas crenças. Quando a cristianização foi absoluta – aos menos no nível institucional – e a autoridade eclesiástica teve o poder a seu serviço, a postura mudou. O mundo passou a se dividir em duas partes claramente definidas e antagônicas: a parte constituída pelos que cultivavam o Bem e as virtudes e aquela formada pelos que cultivavam o Mal e seus vícios. Ou seja, os servidores de Deus e os servos do Demônio (NOGUEIRA, 1986, p.31).

Evidentemente, as populações dos arraiais, mobilizadas pela pedagogia do medo, tinham como objetivo se integrarem ao lado do bem, que não envolve somente a vontade do arraial, mas também havia de contar com os pré-requisitos estabelecidos pela ordem cristã na seleção para determinação de quando e onde haveria a construção de igrejas. Depois de reconhecidas as exigências mínimas impostas pela ordem eclesiástica, era construído um templo que deveria ser afastado das residências da população, com espaço suficiente em seu entorno para ocorrências de procissões em datas comemorativas (MARX, 1991).

Em contrapartida, a população deveria doar as terras para a construção da Igreja, que assumia o compromisso de rezar missas para a família de seus doadores e também de

celebrar cerimônias póstumas. A população do arraial também arcaria com as despesas da estadia do padre, que poderia fazer visitas frequentes, com residência fixa no local.

A situação descrita apresenta um cenário de transição de nomenclatura quanto à designação do povoado. De arraial, pela ausência de uma igreja e por apresentar uma instabilidade locacional para freguesia, com atuação do poder eclesiástico representado por uma Igreja. Do profano ao sagrado, do Mal ao Bem, da instabilidade ao fixo. Estes foram os significados que os primeiros povoados receberam sob determinações de influências religiosas.

As influências se fizeram tão presente que, durante viagem ao Brasil no século XVII, os franceses François Amedée Frézier e Alexander Caldcleugh comentaram a constância arquitetônica das cidades brasileiras, opondo-se à opinião de outros viajantes que denunciaram a ausência de irregularidades no perfil das cidades brasileiras (MARX, 1991). Mas, mesmo com as semelhanças de origem, algumas estruturas citadinas se sobressaíram quanto ao seu adensamento populacional, reflexo de seu desenvolvimento das atividades econômicas, principalmente pela mineração e a introdução da agricultura e do cultivo de gado. Portanto, as freguesias que se destacavam, quanto aos respectivos desenvolvimentos, inevitavelmente se equipavam com designações de áreas específicas, de caráter disciplinador, como a cadeia e o pelourinho. O último era local de aplicação das penalidades dos infratores, simbolizando então a presença da Coroa portuguesa, que mesmo distante impunha suas regras de contenção e controle (CORRALO, 2006).

Ao se compor desses instrumentos de regulação, a freguesia se apresentava no limite à elevação superior quanto à categoria de povoado. Em outras palavras, a freguesia quando provida de crescimento demográfico, arquitetônico e econômico procura o reconhecimento por parte das ordenações do reino, no pleito à autonomia político-administrativa, mudando a nomenclatura de freguesia para vila.

Vila, embora hoje seja considerada como um povoado sem autonomia político-administrativa, no contexto de Brasil Colônia, o termo é equivalente ao município de hoje (2013) que, usualmente, é designado para tratar de uma extensão territorial com sede político-administrativa própria.

A evolução dos termos, quanto da própria estrutura dos núcleos urbanos, não estaciona, e seguem com mutações significativas para o engendramento das redes urbanas que estavam prestes a se formar. A partir de 1822, data que estabelece um Brasil independente, há uma nova caracterização quanto à arquitetura das cidades, que puderam ser percebidas pela simples paisagem, como pontua Marx (1991, p. 98):

A geometrização do traçado, a rigorosa direitura e a largura constantes das vias, a regularidade da praça central e dos outros eventuais largos, as esquinas em ângulo reto, o alinhamento preciso, o próprio sítio urbano preferido, distingue-se das formações mais antigas.

Essas características, embora opostas às intituladas vilas, não foram responsáveis pela mudança de sua nomenclatura, mas sim a própria conjuntura das forças políticas de gestão do território brasileiro. Consideradas até então como vilas, passariam a ser denominadas de cidade. Muito raro, no Brasil Colônia, as cidades existiram. Há apenas relatos de algumas, entre elas Salvador, que se consagrou como cidade por determinações geopolíticas, salvo sua condição de capital.

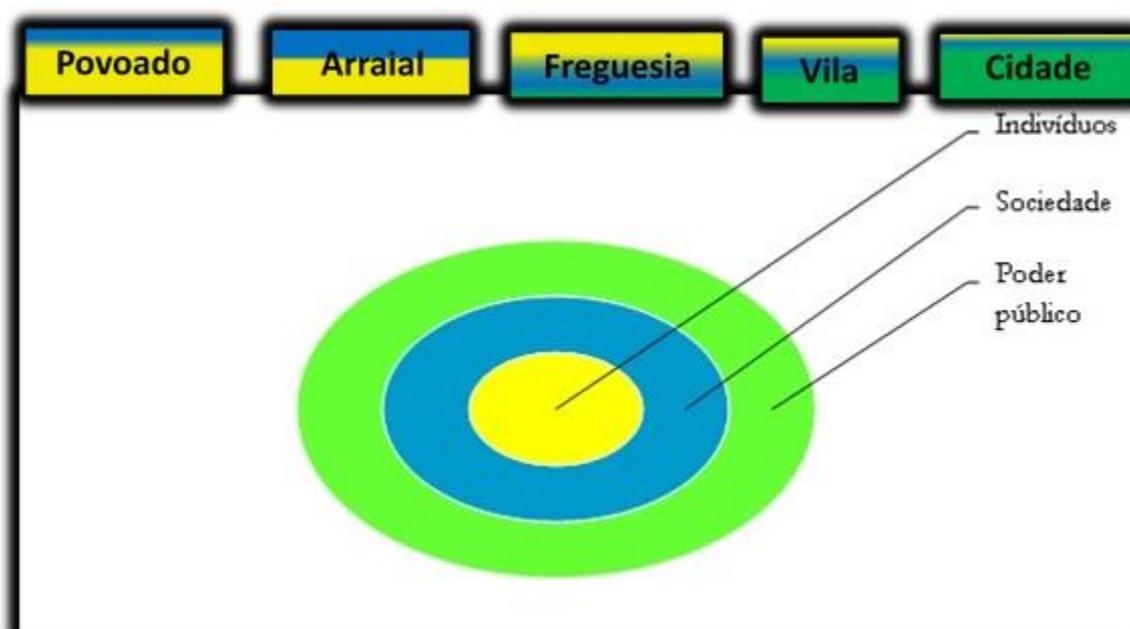
O número de cidades cresce, timidamente, no período do Brasil Império. Como foi relatado, os adensamentos continuavam a crescer e, conseqüentemente, instituições estavam simultaneamente sendo criadas como instrumento de controle do espaço urbano. Assim, além da igreja, da cadeia, da câmara e do pelourinho, as praças e as estações ferroviárias passaram a compor o cenário urbano. Isto, uma vez que por imposição das leis do império, não era permitida a instalação fixa de um bispo, conhecido como delegado direto papal, em núcleos urbanos que não prevalecessem a categoria cidade.

Depois de algumas décadas, especificamente a partir do Brasil República, foi alterada a hierarquia institucional dos núcleos urbanos, dos quais todas as vilas, independente de sua estrutura, adensamento populacional, ou posição geográfica, tiveram a sua elevação à categoria cidade (MARX, 1991). A referente transição só ocorreu porque a excessiva concentração de poder na casa do império via-se limitada frente às prerrogativas das vilas. Todavia, na República, a retificação da expansão do controle foi a manobra de equiparação dos núcleos urbanos uma única hierarquia.

A legitimação hierárquica dos núcleos urbanos não significou, exatamente, um progresso à população envolvida. Pelo contrário, o termo cidade era apenas simbólico, pois houve a transferência de sua autonomia a uma instância republicana maior, presidida pela figura do Estado. Nesta circunstância, era o Estado o responsável pela deliberação da criação de cidade, ato que descentralizou o poder da república pelas concentrações distribuídas no Estado; caracterizando, assim, uma gestão com capacidade de maior controle territorial.

Para abordar o processo de emancipação, vamos primar pela compreensão de um aglomerado de pessoas que se instalam em um determinado local para desenvolver atividades que supram as necessidades de sobrevivência. Estes pequenos grupos sociais se organizam consolidando seu território, enquanto espaço físico, e estabelecem sua territorialidade considerando as relações que são criadas no processo de produção e reprodução do espaço. O

território que se forma pode se fragilizar mediante o contraste de interesses e, conseqüentemente, resultar se em outro território, o que pode ser entendido como desmembramento por via da emancipação. Esse processo procede-se naturalmente por forças do indivíduo, que tem propósitos de fortalecer seus vínculos com o seu meio. Nesta perspectiva, o cidadão leva seus anseios para um representante político, com reivindicações de intento coletivo, que parte da primazia na criação de caminhos para as verbas federais buscando, dessa forma, uma autonomia financeira, fato que pode trazer facilidade na articulação dos meios de produção, fortalecendo as relações e potencializando as aptidões econômicas dos lugares. Para melhor entendimento, o esquema 02 (dois) tem a função de demonstrar essa dinâmica.



Esquema 2 - Estágios do processo de emancipação municipal.
Elaboração: CALAÇA, Manoel, DIAS, Wagner Alceu. 2013.

Numa perspectiva territorial, a formação de um município deve ser compreendida sobre o âmbito do poder local, que é representada pelas múltiplas relações do/no espaço. Pode-se considerar como poder local: a prefeitura, a câmara de vereadores, sociedade civil e demais movimentos e setores representantes de uma categoria de trabalhadores. Para sintetizar o esquema 02, Campos (2009, p. 126) esclarece que

o poder local apresenta como particularidade a proximidade que o espaço local, a cidade, oferece a seus atores políticos, tornando-se um poder mais acessível aos cidadãos, que passam a atuar em conjunto, produzindo formas de convivência e, mesmo, possibilitando o controle direto da gestão pública.

A formação territorial de um município tem como discurso o resultado das relações impetradas no seio de uma sociedade, que traz nas individualidades dos afazeres um desejo de progresso ao seu espaço habitado. A harmonia dos desejos dos indivíduos forja um espaço de múltiplas relações, que tem como objetivo a atuação na gestão pública. Isto de fato acontece, mas questionaremos a forma da criação de unidades administrativas, observando as necessidades da União, sendo conduzida dentro da discussão da categoria território.

1.1 A invenção do município

Pensar a humanidade pelo princípio da liberdade é acreditar que o indivíduo, em convívio coletivo, possa agir de acordo com um bom senso universal, caracterizado por um nível de consciência que admite uma participação igualitária na tomada de decisões na ordem narrativa que delibera a organização da sociedade. Portanto, essa realidade não é possível dentro do federalismo que, por sua vez, tutela a sociedade, do qual o estado e o município representam uma ordem superior aos verdadeiros anseios de seu povo. Desta maneira, apenas resta à força do conceito de sociedade a restrita e opressora armadura que impede o eu individual viver o ímpeto da essência humana (ELIAS, 1994). Em outras palavras, qualquer tipo de organização política, jurídica que possa influenciar uma população em um determinado território, proporciona o apoderamento de uma classe social e o prestígio de direitos por outra.

Portanto, o município não pode ser concebido apenas como uma instância da federalização, que ao longo da história de sua criação está cada vez mais dotado de autonomia beneficiando seus ocupantes. Este é o discurso que o movimento emancipalista pratica, acreditando que, com a emancipação, a população local passa por uma evolução em sua sadia qualidade de vida. Certos de que o estado e o município são instrumentos de dominação e que ultimamente têm ganhado um refinamento com a democracia, vamos entender um pouco mais sobre a gênese do município.

Para esclarecer as origens do município brasileiro, entre tantos autores, faremos uma releitura de Teixeira Neto (2012, p. 29).

Como unidade político-administrativa, o município brasileiro tem origem no modelo da República Romana, que o impôs às regiões conquistadas, como a Península Ibérica, de onde, através de Portugal, chegou ao Brasil-Colônia. Ao se expandir, pela força das armas, e conquistar o mundo de então, o Império Romano, para manter controle sobre os vencidos, trocava sua sujeição e fiel obediência às leis romanas por alguns privilégios, como o direito de contrair matrimônio, direito ao comércio e à eleição de governantes para suas cidades.

Foi assim, inspirado no modelo romano, onde exercia funções políticas, legislativas e administrativas, que o município também recebeu influências de visigodos e árabes, chegando à comuna portuguesa para, então, vir a se implantar em terras brasileiras.

Nessa perspectiva, o município chega ao Brasil como uma conjugação do estado federado, caracterizado como um centro de poder autônomo. Mas, este modelo implantado pelos portugueses, com origem da legislação romana (ARAÚJO, 1998), segue a etimologia da palavra *municipium*, derivada de *munia*, que significa (função), e de *capere*, que expressa o sentido de (manter) (CORRALO, 2006). Observa-se que o município surge em Roma a partir de pretensões de controle das cidades conquistadas, ofertando a seu povo, que era chamado de bárbaros, algumas prerrogativas, sempre numa posição de superioridade. Corralo (2006, p. 49) acrescenta que “o Município é concebido como fruto da conquista e um instrumento essencial para a manutenção das fronteiras oriundas da expansão romana”.

Entretanto, esse modelo de organização da sociedade não somente procura tutelar um povo sobre seus domínios, mas também forja uma capacidade de garantir direitos à uma classe social distinta. A invenção do município é a maior das provas concretas dos malefícios de uma sociedade dividida em classes, pois se evidencia os interesses opostos em que os privilégios adquiridos pela classe dominante não são transpostos para os dominados ou extirpados com o tempo cronológico. Uma vez criadas tais condições, a realidade objetiva trata de formar uma consciência na sociedade em que o município aparece como necessário ao desenvolvimento de seu povo.

O federalismo no Brasil não foi implantado em seu estado originário norte americano, no qual o poder foi partilhado entre a União e os estados, atribuindo-lhes competência em legislar e administrar os diversos campos das atividades públicas (FLORES; SANTIN, 2006, p. 57). O federalismo brasileiro tem o município como uma peculiaridade quanto à forma de governo (AMARAL, 2008, pp. 11-12). Embora prevista na Constituição de 1891, a legislação expressou pela Lei Magna a autonomia do município, apesar do fracasso no plano concreto. Portanto, o federalismo no Brasil não cumpre, originalmente, com a essência teórica do termo, destacada pela autonomia, descentralização e democracia.

Oportunamente, podemos afirmar que a forma de Estado no Brasil segue o federalismo, mas que sua forma de governo é distorcida para acalantar os interesses locais desenvolvidos no Brasil Império. A transição de uma forma de Estado, principalmente por países que tiveram a experiência da colonização de exploração, não ocorre plenamente fiel ao

novo conceito. Em Matsumoto, Franchini e Mauad (2012, p.72) é possível entender o impasse que ocorre entre a constituição e a realidade.

O federalismo brasileiro – com primórdios no início do Império e inspirado em ideias de cunho liberal e descentralizador – nunca se identificou com o municipalismo, porque concebia as províncias, e não os Municípios, como unidades básicas da construção da federação. A posterior consolidação do movimento federalista aprofunda essa tendência, já que se caracteriza principalmente pela reação das elites regionais à excessiva centralização do poder durante o final do período imperial. Nesse sentido, o movimento aparece com o oposto ao acontecido no federalismo dos Estados Unidos, imaginado como fórmula para esterilizar os movimentos centrípetos de desintegração. No caso brasileiro, o federalismo nasce associado à ideia de descentralização, mas com restrição à autonomia municipal.

Na proposta de concluir a ideia da contradição entre a forma de Estado e a forma de Governo, faz-se necessário o diálogo com Brasileiro (1973, p.6), que enaltece detalhes da arbitrariedade dos interesses das elites locais em conspirar contra a constituição e, por consequência, ignorar a força do município.

A instituição municipal, contudo, saiu revigorada com a nova fórmula federal. A constituição de 1891, já dentro dessa nova linha, estabelecia, como princípio básico, a autonomia do município, caracterizando-a, porém, de uma forma bastante vaga. Assim dispunha o seu art. 68: "Os estados organizarão os seus municípios de forma que fique assegurada a autonomia dos municípios em tudo o que respeite o seu peculiar interesse". Os estados, a quem caberia definir "o peculiar interesse do município", nada fizeram nesse sentido, limitando-se a reproduzir em suas próprias constituições o preceito constitucional. O município sofria, nessa época, grande escassez de recursos, o que aumentava a sua dependência aos sistemas maiores. Em 12 dos 20 estados existentes, o prefeito continuava a ser nomeado pelo governador (então presidente do estado).

O exemplo mencionado corrobora com os pressupostos da crítica ao município, enquanto um instrumento de limitação dos problemas locais. Mas, pela coerência dos fatos, carece uma nota sobre as relações que tramitam os interesses públicos locais e estaduais, sendo necessário pontuar a necessidade maior da invenção do município.

O primeiro ponto será exposto pela hierarquia constitucional baseado na autonomia. Certos de que a União se beneficiou da invenção do município, vamos, agora, demonstrar seus benefícios quanto à forma de governo que contraria a configuração de Estado norte americano.

Como o Brasil é possuidor da quinta maior extensão territorial do mundo, com aproximadamente 8.547.403,5 km², a gestão pública administrativa centralizada significou uma preocupação referente aos problemas sociais que se consolidavam nas mais longínquas

localidades. Com resquício da organização política das capitâneas, o local era mantido sob fulcro da imagem do coronel que, mesmo destituído de poderes públicos, ainda possuía influência na organização das populações locais. A federação, no entanto, aparece como forma de legitimar uma hierarquia constitucional, da qual o coronel, detentor de grandes extensões de terras, é beneficiado pelo estado, que, em troca, deve manter a ordem local.

A princípio temos uma relação entre a União, o estado e o município que, em tese, devem ter o poder compartilhado. Mas, a pluralidade de poder político fica concentrada apenas na União e nos estados, restando ao município apenas ser conduzido pelos coronéis, que para ser beneficiados pela União, deveriam garantir uma boa expectativa de votos para a permanência das elites que presidiam o governo federal. É sob esta ótica que em Matsumoto, Franchini e Mauad (2012, p.76), encontram-se os seguintes esclarecimentos:

Em relação à política local, os coronéis exerciam um papel de mediação entre os moradores do Município e os poderes públicos. O único contato da população – especialmente aquela isolada do interior, que era a maioria – com o aparelho do Estado se dava nas eleições, em que se trocava votos por favores específicos e individuais. O coronel, por sua vez, trocava serviços com as autoridades estaduais para manter o controle do seu território.

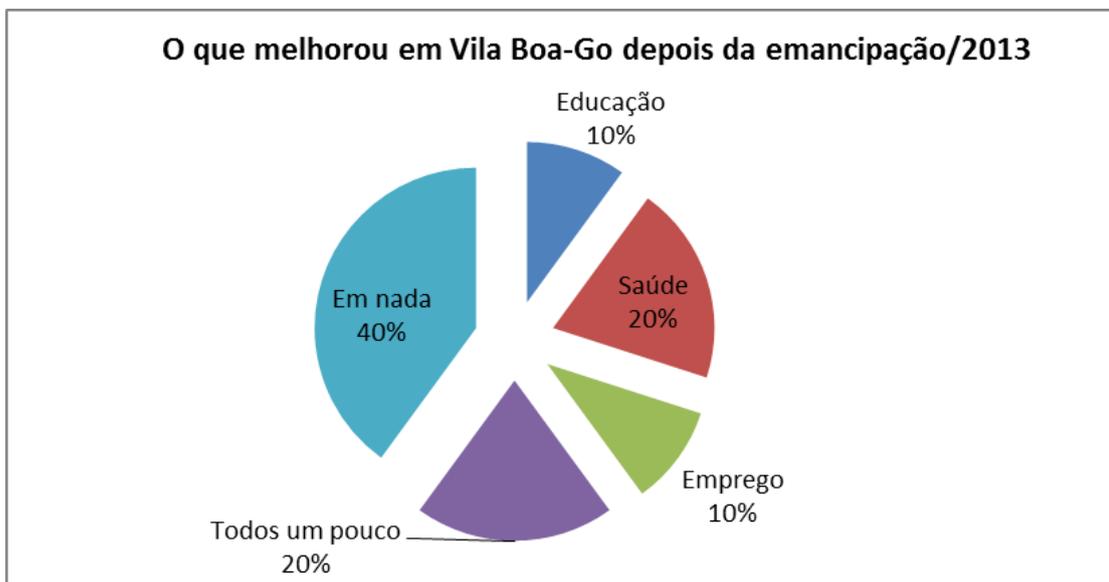
Essa era a forma política como era conduzido o federalismo brasileiro. Não obstante, o coronel, pelas benfeitorias prestadas à comunidade local, concomitantemente aos privilégios cedidos pela União ou pelo estado, construía uma oportunidade na vida pública. Desta façanha, temos alguns exemplos nacionalmente conhecidos pela mídia, em que famílias foram ao longo da história compondo cargos públicos, sem haver sequer ameaça de concorrência. Na obra de Freitas (2009), *Poder e Paixão*, a saga dos Caiados, a autora descreve o feito de como a família Caiado ocupou, violentamente e principalmente, as terras do estado de Goiás.

O município no Brasil foi inventado para favorecer o governo federal, eliminando sua responsabilidade social imediata e fortalecendo seus triunfos inerentes ao poder pelas políticas personalizadas, subjugada a uma relação de barganha com os coronéis (FLORES; SANTIN, 2006, p. 63).

Esse quadro de satisfação e necessidade por parte da população e das classes dominante é inerente a uma sociedade individualista, da qual a classe dominante assegura seus prestígios e projeta insegurança, que é apaziguado pelo município como comodismo. A população, uma vez submetida à dependência do assistencialismo estatal, pensa que não pode se livrar de qualquer tipo de dependência ou tutela provinda da política de governo;

alimentando, deste modo, o pensamento antiprogresso considerado como reacionário. Para ilustrar a alienação sofrida pela população, mediante a subversão vivida em qualquer unidade política governada por um representante de uma determinada classe social, veremos o gráfico 01 (um).

Gráfico 1 - Vila Boa-GO e sua percepção de melhorias nas condições de vida depois da emancipação.



Elaboração realizada mediante questionário aplicado em trabalho de campo.
Org. CALAÇA, Manoel, DIAS, Wagner Alceu.

Percebe-se que o impacto da emancipação não foi o esperado pela população, pois o gráfico 01 (um) demonstra uma insatisfação substancial quanto às políticas ofertadas pelo município. Esses números expressam uma realidade desfavorável para a população, pois a maioria não obteve benefício significativo pela emancipação. A precariedade nos serviços públicos possui um poder de controle comparado ao ópio, em que cada vez mais a dependência se torna maior. Em linhas gerais, a população sempre estará à espera de benefícios provenientes da ordem política do município ou do estado, certos de que não resta alternativa enquanto classe subalterna, sem qualquer poder de decisão. Como forma de acalorar o debate, recorremos a Lênin (2000, p. 27), quando afirma que

Estado é o produto e a manifestação do antagonismo inconciliável das classes. O Estado aparece onde e na medida em que os antagonismos de classes não podem objetivamente ser conciliados. E, reciprocamente, a existência do Estado prova que as contradições de classe são inconciliáveis.

Logo, entende-se que o município, considerado descentralização das ações estatais, é um instrumento usado pela classe dominante, historicamente conhecida como burguesia nacional, contra a sua população. Esta afirmação não é arbitrária, pois está sustentada pelo discurso das lideranças políticas locais do município de Guaraíta e de Vila Boa. Ambos os municípios possuem uma realidade semelhante quanto ao número de famílias que disputam as eleições para prefeito. Como são municípios recentemente emancipados, houve apenas seis eleições com participação de três famílias no pleito da prefeitura em cada um dos municípios, quadro que dificilmente irá mudar durante as próximas eleições. É importante ressaltar a peculiaridade dessas famílias que, a princípio, não estavam intimamente ligadas à vida pública, mas por forças exógenas, advindas de interesses de outros políticos de escala maior, cooptaram suas estimativas para ingressar em algum partido e, conseqüentemente, atuar na disputa por cargos públicos nos respectivos municípios.

O que chama atenção para estas famílias que ingressam, na vida pública, é a capacidade de disseminar este anseio aos seus familiares. Exemplo corriqueiro é quando o pai se candidata e é eleito. Assim, a figura da primeira dama passa a ser uma peça importante no tabuleiro para a permanência do poder. Essa circunstância engendra a possibilidade da próxima campanha ser pleiteada pela mulher do prefeito, pois ela desempenhou um papel, na visão da população, importante no meio social da população. Logo, também tem a imagem do filho que colabora com os planos dos pais e, também, é uma possibilidade de trilhar os caminhos dos pais e, assim, conter o poder nas mãos das mesmas pessoas. Esta realidade é frequente nos municípios considerados pequenos, e que se enquadra, perfeitamente, nas palavras de Engels (1984, p.122):

Ela demonstra que o costume de herança de cargos públicos por certas famílias na gens já se tinha transformado em um direito quase incontestado; que essas famílias, poderosas por suas riquezas, começaram a formar, fora de suas gens, uma classe privilegiada especial; e que o Estado nascente sancionou essa usurpação.

A clássica rivalidade entre duas famílias, no âmbito da disputa pela prefeitura, é conflagrada pela força popular que inconscientemente se esforça para se redimir aos privilégios de uma pirâmide administrativa que está por formar, da qual a população se encontra na base desprovida de qualquer privilégio ou possibilidade de alcançar o topo da hierarquia de poder.

O que transparece é que município está a serviço do povo, embora a municipalidade se concretiza com o povo, visto que a relação de governantes e governados é consumada sob um paradoxo que constrói consciências distintas, conservadoras e alienadas. Em outras

palavras: a classe dominante sempre usará da força da unidade administrativa para conservar as estruturas que a beneficia, ora com o propósito de interceder pelas causas populares que, em sua maioria, não revoga qualquer um de seus privilégios, ora com omissões, comportamento estratégico para o controle, despertando na população o desejo de inovações pela escolha de outro ícone da política, mas sempre dentro da condição de dependência. Já, a classe dominada estará sempre sujeitada à alienação provinda dos governantes, principalmente pela ideologia imposta pela política, que afirma que o governo está para o povo. Desta forma, paradoxalmente, a população apoia o processo de definição das classes sociais, a partir das unidades administrativas, sujeitando-se às dificuldades socioeconômicas (moradia, saúde, educação e trabalho) derivadas do estado, porque, em sua consciência alienada, o estado e/ou município são os responsáveis pela sua condição social.

A própria ineficiência do estado e, paralelamente do município, no planejamento de suas políticas públicas no plano social, representa o perverso predomínio de uma classe social sobre outra. O atraso, a pobreza, a miséria são elementos que propiciam a pujança de dependência de uma classe social destituída de poder público. Portanto, o município reproduz a condição inviolável da divisão de classe social; esgotando, assim, de forma natural, a autêntica e expressiva necessidade de emancipação dos povoados e distritos. A escala do local é determinante para atenuar o grau de invisibilidade dos interesses da classe dominante. Nota-se que, qualquer povoado, distrito ou município que tenha, até cinco mil habitantes, a unidade administrativa é legitimada com *glamour* por dois motivos.

O primeiro é pelo fato de seus futuros representantes conviverem nas mesmas condições, na qual todo cidadão se nivela, conforme as dificuldades enfrentadas naquele lugar. O segundo é que todas as ações governamentais não podem ser executadas fora do limite territorial, fato que desperta a crença no município enquanto estágio de crescente evolução. Estas afirmativas são verdadeiras, porém parciais.

O município, portanto, é um instrumento do estado, que designa suas instituições para subserviência e reprodução de apenas uma classe, inibindo a grande maioria em participar, ativamente, do poder nas tomadas de decisões, embora seja protagonista nas manifestações que desdobram na equivalência de poder de esclarecimento, ampliando as justificativas para a escolha de um representante político. Mediante estes aspectos, constata-se que qualquer que seja a população, por fazer parte de uma sociedade capitalista, necessita da tutela do estado e do município. Mas, com certeza, esta imposição de ordem foi a maior das imposições manifestadas pela burguesia nacional, usadas como condutores de transferências de riqueza e de prestígio.

O estado, ao usar o município para descentralizar o setor público, com o discurso de ofertar mais credibilidade de gestão, está afirmando maior eficiência e transparência com os investimentos na esfera social que, simultaneamente, atende aos interesses do capital, e pela classe dominante procura construir caminhos para fluxos de intensões de exploração do trabalho assalariado.

O próximo item terá a finalidade em expor os reflexos da gestão local no território nacional. Veremos como os interesses locais foram decisivos para a alteração do território e, conseqüentemente, para a reorientação da gestão em escala nacional. Para melhor compreensão da transição do regime monarca para a República, o próximo item tem a incumbência de discutir o município no período da república democrática e suas transformações na reestruturação da economia, destacando as estratégias políticas das classes sociais que, motivadas pelas regalias da vida pública, não mediram esforços para a consolidação do entendimento das relações de produção capitalistas oriundas dos países hegemônicos.

1.2 O município na República Velha

Em função de análise, optamos pela metodologia em concentrar os esforços para percorrer apenas os municípios criados na atual circunscrição territorial de Goiás; evitando, assim, confusões percentuais em relação à fragmentação territorial.

Conforme afirmado anteriormente, no período do Brasil Colônia, as capitânias foram instituídas como forma estratégica dos portugueses, que temiam perder as terras brasileiras para os espanhóis. Portanto, as cidades que eram criadas tinham o legado de demarcar território, pois anunciavam atividades econômicas e o início de uma matriz territorial brasileira. Assim, cabia aos donatários administrarem suas respectivas extensões territoriais como, também, instituir os valores de tributos para a concessão de terras, que assegurava aos posseiros a realização de atividades rurais.

O município, criado em terras brasileiras, seguia os mesmos ritos da Lusa, que possuía as ordenações Afonsinas, compreendidas de 1446 até 1521. Logo, prosseguiu com as ordenações Manuelinas, de 1521 a 1603 e, por fim, Filipinas, de 1603 até 1916, (CATAIA, 2001) (FAVERO, 2004). As três respectivas ordenações foram utilizadas como base para a construção da legislação e da primeira constituição brasileira (TAVARES, 1998).

As ordenações Afonsinas foram as pioneiras orientações de Portugal transplantadas ao território brasileiro, que propunha estabelecer a integração entre Estado, sociedade e igreja.

Deste modo, o Estado e a igreja eram protagonistas na organização da sociedade, que regimentavam as leis como também afixavam as regras mercantis. De início, o que regulamentava a criação de cidade ou a mudança de categorias aos diversos povoados passava pelo crivo da Igreja, responsável pela concessão.

As ordenações Manuelinas foram incisivas para o despertar dos interesses locais, com fortes pretensões de autonomia frente ao corpo do Estado e da igreja. A mudança representa uma preocupação com a organização do território e, também, uma forma de antecipação dos anseios locais que já iniciavam suas expressões pela imprensa, que representava na época uma grande ferramenta que poderia desestabilizar qualquer governo. Mesmo que a palavra autonomia era frequentemente usada na época, a hierarquia era preponderante quando se falava de ações políticas locais.

Por fim, a ordenação Filipina, com grande influência do domínio espanhol, faz reformulações nas ordenações manuelinas, em circunstâncias da estratégica política em torno da descentralização do poder político e da emergência de um corpo mais robusto que possa representar a população local; incluindo, portanto, alguns cargos para complementar o governo local. Teixeira Neto (2012, pp. 29-30) explica como fica o quadro das representações políticas no município, após junção das três ordenações:

Desta forma, nossos municípios tinham de ordinário um presidente (que seria o prefeito atual), três vereadores, um procurador, dois almotacés, um escrivão, um juiz de fora vitalício e dois juízes comuns, eleitos com os vereadores. Apesar de praticamente subjugados pelo poder centralizador das capitâneas, os municípios brasileiros, através de suas câmaras, sempre buscaram autonomia e independência administrativa da metrópole. A câmara tinha como sede a vila principal e seu poder se estendia aos outros arraiais menores à sua volta. Não havia praticamente preocupações com a extensão territorial do município, mas sim com a área, digamos, polarizada pela vila ou cidade-sede da câmara, que, na realidade exercia o poder de administrar sua “circunscrição”

Em 28 de outubro de 1828, o município é reconhecido, pela primeira vez, constitucionalmente pelo Regimento das Câmaras Municipais, instrumento que pode ser comparado à Lei Orgânica dos Municípios dos nossos dias. Mesmo depois de três séculos para ser reconhecido como uma entidade política, o município foi o *locus* da realização e das manifestações das normas deliberadas pelas ordenações. Assim como as manuelinas, as filipinas abriram espaço para debates sobre a autonomia do município, que somente foi conquistado pela Lei Magna de 1891, prevista no Artigo 68 (AMARAL, 2008).

No período de império (1822-1889), embora tenha conquistado reconhecimento por parte do estado como um “organismo vivo”, os municípios foram importantes para o controle da Coroa como também foram o início da desordem do ponto de vista da centralização do poder. Para fins de controle da evolução de criação de municípios goianos, o quadro 02 (dois) apresenta nomes, quantidade e datas, cujos dados são importantes para discutir os caminhos da emancipação.

Quadro 2 - Municípios criados no período Imperial.	
MUNICÍPIOS	ANO DE CRIAÇÃO
Niquelândia	01/04/1833
Jaraguá	01/07/1833
Cavalcante	23/07/1835
Catalão	31/07/1835
Corumbá de Goiás	05/12/1840
Formosa	01/08/1843
Pirenópolis	02/08/1853
São Domingos	14/10/1854
Rio Verde	06/11/1854
Silvânia	05/10/1857
Luziânia	05/10/1867
Piracanjuba	02/08/1869
Ipameri	12/10/1870
Morrinhos	19/07/1871
Posse	19/07/1872
Caiapônia	29/07/1873
Jataí	29/07/1882
Sítio d'Abadia	22/08/1884
Anápolis	15/07/1887
Palmeiras de Goiás	19/12/1887

Fonte: IBGE – SEPLAN-GO / SEPIN / Gerência de Estatística Socioeconômica –2012.
Disponível em: <<http://www.seplan.go.gov.br/sepim/>>. Acesso em: 14 fev. 2013.
Org. CALAÇA, Manoel, DIAS, Wagner Alceu. 2015.

Percebe-se que o referido período denominado imperial, propiciou a criação de 20 (vinte) municípios. Vale ressaltar que esta tabulação de dados é uma adaptação à realidade dos municípios goianos da contemporaneidade. O quadro demonstra nomes de municípios referentes à delimitação territorial do estado de Goiás, fundamenta na constituição de 1988, já separada do território de Tocantins. Portanto, os municípios de Tocantins ainda com território agregado ao estado de Goiás, não foram contabilizados no referido quadro.

Considerando que a MetrÓpole concentrava as regalias legislativas, restava aos municípios desenvolver boas relações sociais, políticas e econômicas. Porém, o problema maior

da instrumentalização do município foi a heterogeneidade surgida a partir de interesses locais, que, alimentados pela indigência dos povoados e vilas, procuravam subtrair vantagem desta realidade. As ordenações da Metrópole não se realizavam nas mesmas medidas em toda a extensão do território brasileiro e, para conter a desordem em alguns casos, inibia o desenvolvimento de atividades industriais que pudessem ser competitivas as suas próprias mercadorias.

No tocante à capitania de Goiás, que passa a ser considerada como província, tinha subordinação ao imperador, tanto para instalação das câmaras, quanto para outros cargos administrativos importantes. Esta manobra é denominada de oficialismo político. Portanto, até o momento, as elites regionais não eram expressivas, apesar das articulações políticas praticadas pelos proprietários de grandes extensões de terras.

Goiás, por se encontrar fora do eixo produtivo brasileiro, teve sérias complicações quanto a sua inserção na lógica da produção capitalista. A inexistência de rodovias e sua localização geográfica foram fatores que marginalizaram o território goiano, sob o qual encontrava um paradoxo de miséria riqueza. A capitania, que a princípio foi pouco de uma intensiva extração de metal reluzente, tinha a presença do estado no recolhimento das taxas de impostos, advinda principalmente da igreja. Mas, já ao final do século XVIII, a extração do ouro passou a ser insuficiente para pagar os impostos e comprar mantimento para a própria sobrevivência. A população diminuiu drasticamente, pois os mineiros que dispunham de condições de deslocamento em busca de outras minas para desenvolver suas atividades estavam migrando.

Contudo, Goiás passa por uma situação de penúria, da qual a população se instala em vários pontos do território goiano, não pela vontade de desbravar, mas pela necessidade de produção. A agricultura e a pecuária deixam de serem produções secundárias para serem as principais atividades econômicas. Para descrever melhor o quadro das atividades econômicas de Goiás, Estevam (1998, p.53) esclarece que:

A transição entre as atividades mineratórias e agropecuária pode ser captada pelo aumento do número de estabelecimento rurais na região. Em 1756 havia, em Goiás, 500 sítios de lavouras: em 1796, os sítios com roças estabelecidas somavam 1647 e, em 1828, foram detectados 2380 aproximadamente.

A partir dessa alusão, é possível imaginar a transformação na configuração do território sofrido por Goiás. Ainda, em 1770, Almeida Vasconcelos, atuando como governador da capitania, estimula a realização da agricultura, mesmo que em pequena escala, pois suas

preocupações não poderiam destoar da metrópole, que tinha apenas o intento de extrair ouro e plantar cana-de-açúcar. Quaisquer que fossem os incentivos, a realização de atividades agrícolas poderia comprometer seus reais interesses (GOMES, 1974).

Também, é importante salientar que essa transformação do território goiano em relação a sua produção não ocorreu de forma homogênea. Pelo fato da extração de minerais preciosos terem sido mais frequente nas áreas localizadas ao sul, sua produção agrícola igualmente se expressou substancial na economia goiana, que seguia paralelamente à extração do ouro (ESTEVAM, 1998). Nas áreas ao norte, o ouro nunca foi expressivo, fator que motivou a população local em desenvolver atividades alternativas e complementares, variando pelo contexto sócio-histórico. As fazendas de gado, portanto, fizeram-se presente em sua maioria nas áreas do norte, e tiveram papel preponderante na eliminação dos entraves que Goiás enfrentava quanto aos meios de comunicação e de transporte. Na ausência de estradas e, conseqüentemente, de veículos para transportarem as produções, o gado foi importante, uma vez que sua capacidade de mobilidade conectava os mercados consumidores internos ao território goiano, como também com outros estados, tanto pela comercialização do próprio gado quanto dos produtos alimentícios.

O fato é que Goiás, com a crise do ouro, passava por dificuldades econômicas e, pela ausência de logística, o mercado consumidor para a produção agrícola, também não era satisfatório, o que impossibilitou o pleno desenvolvimento da agricultura (MORAES, PALACIN, 1975). A limitação da produção agrícola, determinada pela insuficiência de estrada, também reverbera na importância da criação de gado em Goiás que, mais uma vez, aparece como atividade econômica substancial para integração do mercado produtivo ao consumidor; estimulando, desta forma, outras atividades a exemplo da agricultura.

O esforço da população goiana na realização de atividades agrícolas, não era compensatório, pois suas produções frequentemente saturavam o mercado consumidor local, do qual parte que ficava em estoque perecia durante um determinado tempo em função da impossibilidade de estender esses produtos a outros mercados consumidores. Nesta perspectiva, o gado rompe com essas dificuldades, não pelas boas condições de pastagens, mas pela sua capacidade de locomoção própria (ESTEVAM, 1998). A criação de gado passa a ser a condição para a construção do território goiano, que proporciona a integração de outras produções pela viabilidade de comercialização entre produtores e consumidores internos e externamente à capitania.

Há controvérsias em Estevam (1998), que afirma que a metrópole contribuiu na resolução dos problemas advindos da escassez do ouro, entre Gomes (1974) e Assis (2009), que

elucidam a negligência da metrópole em relação à assistência e organização do quadro produtivo desencadeado pela crise do ouro. A verdade é que Goiás sofreu, economicamente, durante o período de reorientação de suas bases produtivas e, independente das intervenções da parte da Metrópole terem ocorrido ou não, o fato é que os grupos dos fazendeiros que cultivavam gado passaram a plantar e foram se estabelecendo; enquanto os grupos organizados, após o declínio do oficialismo político, destacaram-se no cenário das disputas pelos cargos administrativos.

É sob esse cenário que a crise do modelo monarca se instala. A modernização da economia brasileira, pelo crescimento do trabalho livre dos emigrantes europeus em São Paulo no plantio do café, era o principal indicador que afrontava o centralizador regime monarca, no qual os plantadores escravistas detinham o poder da legislação. Todavia, frente ao movimento abolicionista desencadeado pela revolução industrial, o desenvolvimento das forças capitalistas persistia em adentrar, no território nacional, pelas grandes propriedades produtivas e, por uma ainda, pela incipiente indústria (GORENDER, 1983).

Para lutar contra o oficialismo político, com claro interesse político partidário, Félix Bulhões foi um abolicionista goiano, declarou-se defensor da autonomia das províncias; contribuindo, então, para a emancipação de diversas comunidades, medida que fez decrescer, aproximadamente, 80% de escravos no período de 1823 a 1887 (ASSIS, 2009). Carece lembrar que a família Bulhões era de tradição pública, e que a bandeira levantada pela liberdade dos escravos em Goiás, não exatamente, estava ligada a sua vontade de solidariedade ao escravo, mas sim, utilizou deste artifício para se projetar no movimento do grupo dos liberais com fortes pretensões aos cargos públicos, cujo objetivo não chegou a ser consagrado, pois F. Bulhões morreu antes da Proclamação da República.

Entretanto, as forças do capitalismo comercial, em seguida do capitalismo industrial, representado pelas antigas aristocracias, pressionaram as lideranças políticas a se entusiasmar com a ideia de um Brasil moderno, suas preocupações eram apenas em manter seus prestígios, mesmo com uma possível alteração no plano político, com tendências à república federativa, e sua descentralização favorecia a entrada do capital internacional e, conseqüentemente, para o desenvolvimento do capitalismo (FERNANDES, 1987). Este ideário capitalista, com impulso modernizador, é copilado das grandes hegemonias da época, com destaque à França, Estados Unidos e Inglaterra, países que influenciaram a formação da matriz territorial de Goiás.

O enfraquecimento da monarquia, em função das diversas manifestações oriundas da integração da economia brasileira ao mercado internacional, levantou a emergência de um

estado financiador, capaz de preparar o território para a expansão do mercado capitalista. Moraes, Palacin (1975, p. 83) pontua, cautelosamente, os problemas causadores de desordem monarca.

Assim, o movimento republicano no Brasil somente tomou alma e corpo, a partir de 1870, justamente na década em que processavam transformações de ordem socioeconômica: surto cafeeiro, desenvolvimento de crédito bancário, impulsos à industrialização, decadência da mão de obra escrava, incremento à imigração europeia, urbanização, desenvolvimento do mercado interno etc.

Nessa perspectiva, a república federativa é uma alternativa para os grupos de agricultores e industriais que estavam cada vez mais em crescente produção. Dessa forma, a transição do regime monarca à República rompe com o oficialismo político, que em outras palavras favorece as organizações políticas ao acesso ao poder público. Isso significou para Goiás o surgimento do coronelismo, pois desde seu regime colonial, a estrutura agrária era mantida pelos latifúndios e pela posse. Eram tradição em Goiás as fazendas em grandes extensões, criatórios de gado, em que o proprietário instrumentalizava a posse da terra para exercer o poder.

1.3 Oligarquias: uma compartimentação territorial

A crise imperial se desenhou pela ascensão das organizações locais, que eram sufocadas pela limitação de poder dado ao estado, e que, mediante a instrumentalização do oficialismo político, impedia a realização de seus interesses de cunho político e, assim, beneficiava suas classes sociais, formadas pelos agropecuaristas e industriais. Portanto, a República, a partir do federalismo, emergiu em função da emergência da descentralização política, principal reivindicação das principais organizações produtivas do momento, embora o discurso fosse baseado na autogestão, na qual a representatividade política proporcionaria uma maior eficiência, inserindo o povo na organização da constituição.

A autonomia do estado surge a partir das exigências republicanas (ATALIBA, 1985, p. 15). Esta exigência não pode ser generalizada a ponto de afirmar que toda a sociedade tenha pretensão em participar integralmente nas decisões políticas do seu estado. Primeiramente, a grande maioria da população não tinha a mínima consciência do que viria a ser República e, portanto, sua motivação para tal condição não era significativa. Segundo, as

necessidades da população não eram homogêneas, pois as classes sociais estavam definidas pela posse da terra, da qual os detentores de grandes porções de terra, entendida como meio de produção, eram beneficiados quanto à forma de organização socioespacial do momento.

No instante em que se instituiu o federalismo no Brasil, ocorreu uma descentralização administrativa concedendo autonomia aos estados, antes reconhecidos como províncias, ampliando substancialmente o poder local, que em Goiás se consolida pelas alianças entre as oligarquias políticas que sempre presidiram postos públicos com os coronéis, que em escala local tutelava a intenção de votos do município. Vale ressaltar que a transição do regime imperialista para República teve mecanismos políticos que proporcionaram possíveis intervenções, garantindo a manutenção do poder em âmbito federal.

O coronelismo é destacado por Leal (1949, p. 20) como “um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terras”. O aspecto que caracterizam as mazelas do sistema coronelista se resume à desordem local, do qual o município sediava o palco do falseamento do voto, manobra que legitima as lideranças administrativas municipais e que, conseqüentemente, promove a estabilização das oligarquias.

Os coronéis, conhecidos como detentores de grandes extensões de terras, denominados de latifundiários, usavam de seus meios de produção para manipular politicamente um sistema partidário coeso a partir da miséria, da dor, e do abandono da população local. Portanto, não se pode desassociar a estrutura agrária ao estilo autoritário e antiliberal relativo ao coronelismo (COSTA, 1978). O paradoxo que se instalava no município, presidido por uma contenção territorial, representava uma verdadeira estratégia de controle das oligarquias. O sustento das famílias era retirado mediante o trabalho exercido em terras alheias, comumente dos coronéis, que eram reconhecidos como indivíduos fortunados (LEAL, 1949). Por isto, quaisquer que sejam as benfeitorias recebidas por essas famílias, partiam do empenho do coronel, que paralelamente construía uma organização econômica rural potencialmente induzida a manter seus interesses pessoais, como também de sua classe (CAMPOS, 1987).

Essa lógica que se mantém, em torno da gestão territorial, pautada pela correlação do regime da propriedade de terra e uma grande massa de trabalhadores, deve ser antecedida pela explicação do adentramento do modelo de produção capitalistas às terras brasileiras. Estudar o capitalismo no Brasil é tarefa complexa, já que não se apresenta como um capitalismo puro³, assim como ocorre nos países centrais. Mas, trataremos de apontar algumas

³ Gorender (1983), Marine (2000) e outros autores, defendem a tese de que o capitalismo ao ser estudado, deve passar por um trato distinto, pois há uma necessidade de considerar o grau de desenvolvimento econômico de

peculiaridades dos reflexos da adoção do capitalismo introduzido no Brasil, considerado país periférico.

Não é de se estranhar que, na primeira República, conhecida como República Velha, compreendida entre os anos de 1889 – 1930, o Brasil particularmente não dispunha de muitas indústrias, prevalecendo o setor agropecuário como carro chefe da economia brasileira, sobretudo pela exportação de produtos primários (GORENDER, 1983). Frequentemente nos perguntamos: por que o Brasil ainda insiste em ser agroexportador, se as desvantagens são significativas em relação ao comércio exterior? Esta pergunta pode ser explicada com destaque às oligarquias políticas. Em relação ao mercado externo, há de fato uma perda substancial, mas enquanto atividade econômica interna nacional, os lucros advindos da super exploração do trabalho são exorbitantes, possibilitando o enriquecimento dos donos dos meios de produção, favorecendo seu poder de decisão nos rumos políticos do país.

Durante o período em que o Brasil se ingressava na economia mundial, em Goiás, a família Bulhões foi beneficiada pela instituição da República, aceitando com bom interesse a federação do estado, o que efetivou a transferência de poder aos estados e, em especial, se materializou na distinção de dois grupos políticos que passou a disputar a hegemonia no estado de Goiás. Guimarães Natal, pertencente à família Bulhões, formou uma equipe de governistas presidida por José Joaquim de Souza e pelo Major Eugênio Augusto de Melo, dos quais Guimarães foi aclamado presidente do estado de Goiás logo posterior a proclamação da República, fato que contrariou muitas opiniões locais, mas, pela sua boa articulação com as principais lideranças políticas em escala nacional, se instalou como uma das primeiras oligarquias do estado de Goiás (ASSIS, 2009, p. 79).

O próprio exemplo que descrevemos em Goiás ostenta a implantação da República como uma necessidade do governo geral em dissipar sua abrangência entre o extenso território brasileiro por intermédio de uma representação do próprio local, a fim de transmitir confiança e autonomia para a população local. Se antes, a representação dos interesses do governo geral era uma imposição, ato que despertava descontentamento e, como consequência, a desobediência dos autos da legislação, fato que implica em problemas para a gestão do território, tornando-o cada vez mais desintegrados e desarticulados do ponto de vista da formação de um Estado-nação. Agora, isto deverá ser resolvido como autonomia do estado e,

determinado país. Em outras palavras eles afirmam que fazer um estudo do capitalismo em países considerados subdesenvolvidos não pode ter a mesma metodologia utilizada em países desenvolvidos. Em países desenvolvidos existe um capitalismo puro, já consolidado, enquanto que em países subdesenvolvidos existe ainda um pré-capitalismo, pois a relação de capital e trabalho diverge dos países ricos.

principalmente, dos municípios. Com o intuito de problematizar esta questão, recorreremos à explicação de Ataliba (1985, p 18), sobre república e autonomia municipal.

Realiza-se, no Município brasileiro, com notável extensão, o ideal republicano da representatividade política, com singular grau de intensidade. Aí, a liberdade de informação, a eficácia da fiscalização sobre o governo, o amplo debate das decisões políticas, o controle próximo dos mandatários pelos eleitores dão eficácia plena a todas as exigências do princípio republicano representativo.

Aparentemente, esse modelo não ostenta imperfeições quanto à organização da sociedade sobre seu território. Mas, o problema é que, desde o período colonial, sempre existiram os grupos distintos: dominantes e dominados. Pelo fato do município não ser reconhecido como ente federativo, suas atribuições, como também seus direitos, não são exaltados, situação que limita as ações locais, ficando a mercê das representações oligárquicas. Deste modo, as articulações das oligarquias regionais com o governo federal são conclusivas para sufocar os interesses políticos locais (PENALVA SANTOS, 2008).

Do total de 246 (duzentos e quarenta e seis) municípios existentes no estado de Goiás, apenas 4,87%, ou seja, 12 (doze) foram criados durante o período de vigência da primeira constituição republicana. São eles: Anicuns, Bela Vista de Goiás, Buriti Alegre, Caldas Novas, Catalão, Cavalcante, Corumbá de Goiás, Corumbaba, Cristalina, Formosa, Goiás, Ipameri, Itaberaí, Itumbiara, Jaraguá, Jataí, Luziânia, Mineiros, Niquelândia, Orizona, Palmeiras de Goiás, Piracanjuba, Pirenópolis, Pires do Rio e Planaltina. Seguem todos estes municípios no quadro 03 (três), pontuados com suas respectivas datas de criação.

Quadro 3 - Municípios criados no período da República Velha

MUNICÍPIOS	ANO DE CRIAÇÃO
Planaltina	19/03/1891
Bela Vista de Goiás	05/06/1896
Itaberaí	22/06/1903
Mineiros	24/05/1905
Corumbaba	12/06/1905
Orizona	12/07/1906
Itumbiara	16/07/1909
Anicuns	07/06/1911
Caldas Novas	05/07/1911
Cristalina	18/07/1916
Buriti Alegre	30/05/1927
Pires do Rio	07/07/1930

Fonte: IBGE – SEPLAN-GO / SEPIN / Gerência de Estatística Socioeconômica –2012. Disponível em: <<http://www.seplan.go.gov.br/sepim/>>. Acesso em: 14 fev. 2013. Org. CALAÇA, Manoel, DIAS, Wagner Alceu. 2015.

Novamente, vale complementar que, os municípios citados, quando criados, não possuíam correspondência quanto à dimensão territorial que hoje apresentam. Esta discrepância ocorre, porque sobre os mesmos foram desmembrados outros territórios legitimamente denominados de distritos.⁴

O percentual de criação de municípios é baixo, comparado a outros períodos. Esta realidade demonstra um regime político desfavorável à criação de municípios. Contudo, os municípios dentro de suas limitações administrativas não eram ativos politicamente com a União, implicando no caráter originário do município. Portanto, segue-se uma indagação: o município era apenas uma instância subordinado do estado, ou o município foi criado para descentralizar as ações da União? A última hipótese é a mais aceita por Corralo (2006), acrescentando que o município tinha, em sua essência, um caráter administrativo em que inexistiam relações políticas locais que pudessem se destacar no cenário nacional.

De forma ampla, a Constituição de 1891 faz menção à relação de estado e município, não é por acaso, mas sim dentro de uma perspectiva de manutenção de poder. Em outras palavras, o município circunscreve um instrumento de contenção de conflitos políticos, pois ele não se relaciona, politicamente, com as esferas estaduais e federais, situação que o posiciona como tutelado do estado. Entretanto, o estado dotado de autonomia em instância federativa procura manter seus propósitos políticos articulando ações verticais nos municípios, a ponto de manter total controle sobre o território municipal; garantindo, assim, a estabilidade governamental e, conseqüentemente, concentrando o poder de decisão sob seus pretensos interesses.

Entre o período da República Velha e do Estado Novo, datado pelo período de 1931 a 1936, houve uma considerável transformação territorial, consoante observação no quadro 04 (quatro).

⁴ Estamos empenhados na construção de mapas que constate a dimensão territorial de cada um dos municípios citados.

Quadro 4 - Municípios criados entre República Velha e Estado Novo.

MUNICÍPIOS	ANO DE CRIAÇÃO
Inhumas	19/01/1931
Goiatuba	21/01/1931
Goiandira	06/03/1931
Uruaçu	04/07/1931
Paraúna	10/11/1934
Goiânia	02/08/1935
Pontalina	02/08/1935
Baliza	27/10/1936

Fonte: IBGE – SEPLAN-GO / SEPIN / Gerência de Estatística Socioeconômica –2012.
Disponível em: <<http://www.seplan.go.gov.br/sepim/>>. Acesso em: 14 fev. 2013.
Org. CALAÇA, Manoel, DIAS, Wagner Alceu. 2015.

Essa realidade não se perdurou por muitos anos. O regime político brasileiro, usando como álibi a economia mundial, passou por transformação no que tange à gestão do território pela Constituição Federal, alterando o pacto político existente entre a União, o estado e o município. Esta mudança trata-se da contínua manutenção do poder, visto que a transição do século XIX para XX expressou a integração do Brasil à economia mundial, iniciada pela expansão do modelo de produção capitalista, já consolidado nos países europeus. Para melhor compreensão da mudança estrutural que ocorreu no Brasil, Fernandes (1987, p. 210) pontua que:

Aqui, não tínhamos uma burguesia distinta e em conflito de vida e morte com a aristocracia agrária. Doutra lado, o fundamento comercial do engenho, da fazenda ou da estância pré-capitalista engolfou a aristocracia agrária no cerne mesmo da transformação capitalista, assim que o desenvolvimento do mercado e de novas relações de produção levaram a descolonização aos alicerces da economia e da sociedade. Foi graças a esse giro que velhas estruturas de poder se viram restauradas: o problema central tornou-se, desde logo, como preservar as condições extremamente favoráveis de acumulação originárias, herdadas da Colônia e do período neocolonial, e como engendrar, ao lado delas, condições propriamente modernas de acumulação de capital (ligadas à expansão interna do capitalismo comercial e, em seguida, do capitalismo industrial).

Mesmo com a Proclamação da República, sempre foram as mesmas pessoas a controlarem a direção política e econômica do país. O prestígio governamental, até a década de 1905, estava preservado. As desigualdades surgidas, como reflexo da autonomia do Estado, ampliavam o poder das oligarquias, que atuavam, mutuamente, sem ocorrência de qualquer tipo de conflitos. Sua legitimação de ação se consolidou triunfalmente sob o discurso da modernidade, do qual o atraso condizente aos problemas sociais foi considerar os elementos preponderantes na aceitação deste regime. Mas, iniciava uma nova realidade quanto à

classificação da sociedade brasileira. Os municípios estavam se equipando com um aumento populacional, o qual se dividia entre classes sociais distintas, ambas respectivamente representadas pela burguesia industrial e pelos proletariados. Nesta nova estrutura que a sociedade brasileira se consolidava, a classe média que surgia era representada por produtores agropecuários, principalmente produtores de café, obtendo exorbitantes lucros com a exportação do produto, e por empresários que financiavam as primeiras indústrias que passaram a compor o cenário econômico brasileiro.

O próximo item vai esboçar um pouco sobre a transposição funcional do município frente à mudança de conduta política por parte da administração. A intenção é mostrar que, mesmo com tal mudança nas políticas de orientação econômica brasileira, o município ainda preserva suas origens funcionais.

1.4 O município no Estado Novo

A Constituição de 1937 tem duração de 09 (nove) anos, e representou um período de contradição quanto a estrutura jurídica, principalmente em se tratando da criação do município. Mesmo com a declaração do Artigo 26, que atesta a autonomia dos municípios, o centralismo político-administrativo do Governo de Getúlio Vargas sobrepuja qualquer feito acerca da criação, incorporação, fusão ou desmembramento de Municípios. Como reflexo do modelo de gestão, o quadro 05 (cinco) mostra perfeitamente que esse período, mesmo sendo de pequena duração, não foi propício à criação de município.

Quadro 5 - Municípios criados no período do Estado Novo

MUNICÍPIOS	ANO DE CRIAÇÃO
Itapaci	31/10/1938
Quirinópolis	31/12/1943
Trindade	31/12/1943

Fonte: IBGE – SEPLAN-GO / SEPIN / Gerência de Estatística Socioeconômica –2012. Disponível em: <<http://www.seplan.go.gov.br/sepim/>>. Acesso em: 14 fev. 2013. Org. CALAÇA, Manoel, DIAS, Wagner Alceu. 2015.

No período de (1937–1945), denominado de Estado Novo, houve apenas 03 (três) emancipações. A repressão política negava ao município a explicitação de bandeiras e hinos. Isso demonstra que o poder das elites locais teve redução substancial, e que conseqüentemente a multiplicação deste poder também foi cerceada. Neste período, tanto o estado quanto o município eram presididos por intervenções, ações que asseguram o pleno controle do território brasileiro.

O estado recebia um preposto para ocupar o cargo de governador do presidente e, conseqüentemente, o município recebia um preposto do Governador para administrar as cidades (ARAÚJO, 1998). Esta lógica de governar, conhecida popularmente como ditadura, foi fortemente polemizada por alguns intelectuais da época, que pelas suas teorias conseguiram influências no percurso da política Vargasista. Entre grandes teóricos políticos da época, destacam-se duas celebridades, que fizeram severas críticas à forma como o Brasil evoluiu, de império à República Velha e, logo, em seguida, para Estado Novo. São eles: Alberto Torres e Oliveira Vianna.

O desdobramento das teorias dos respectivos autores pode ser associado à história do municipalismo brasileiro, a partir da consideração do processo de modernização das estruturas burocráticas do Estado. As considerações dos autores não foram totalmente aplicadas por Vargas, mas que em medida parcial ainda prevaleceu a fragmentação do território seguida pela ordem do oficialismo político que não conseguiu extinguir o coronelismo.

A grande crítica de Torres (1978, pp. 244-245) circunscreve o dualismo de um Brasil real e um Brasil legal observado, durante a República Velha na década de 1920.

Num paiz vasto, a maioria das populações deve ser de agricultores. Se nosso povo, como aliás o de quasi todos os paizes, evita, actualmente, o campo, e procura as cidades, e se a causa deste êxodo se manifesta, entre nós, como uma verdadeira repugnancia pela trabalho rural, é que as condições economicas e sociais da vida agricola repellem os habitantes, sem educação apropriada para amal-a e para exercel-a em meio e terras não estudados. E os governantes não fazem, com suas políticas de melhoramentos urbanos, de desenvolvimento da viação ferrea e de apoio direto ao commercio, senão desviar as populações do campo.

Pivatto (2007) demonstra em seu trabalho que Torres, desde 1914, fez severas críticas à política liberal. Suas convicções desprezam o atual modelo federativo instalado no Brasil. Segundo o autor, o federalismo norte americano transplantado não poderia ser realizado no território brasileiro sob a mesma base teórica. As políticas de descentralização e de industrialização são contrastantes à realidade socioeconômica vivida no Brasil. Se por um lado os incentivos à vida urbana é a máxima ordem do processo de industrialização; por outro, não correspondia com a realidade do povo brasileiro que é resiliente de uma sociedade extremamente arraigada ao campo, onde, em toda a extensão territorial, pode-se perceber a ligação do homem ao campo.

Variando no território nacional, sempre dentro do universo agroexportador, sob formas que no básico giram ao reder da mesma essência social: o

seringueiro no extrativismo da borracha na Amazônia, o pequeno rezeiro e condiceiro no consórcio gado-algodão do Sertão nordestino, o foreiro e o morador na agroindústria canavieira-açucareira da Zona da Mata nordestina, o trabalhador safrista na zona cacaueteira do sul da Bahia; o peão e o(?) fábrica (???) nas zonas pastoris da hinterlândia(????) Peão e fábrica nas zonas pastoris??? é isso mesmo?), o colono na cafeicultura do planalto paulista, o campesinato familiar nos núcleos coloniais do planalto meridional (MOREIRA, 2012, p.284).

Nessas condições, Torres (1914) condena a indústria, como um caminho perigoso para a história da economia brasileira. Sua argumentação se baseia na incoerência entre teoria e prática, em que a necessidade real é a consolidação de um Estado forte capaz de construir teorias a partir de sua prática, pautada no vínculo com a terra. Mas, o federalismo provocou uma fragmentação territorial, de forma que a desigualdade social foi ampliada, em função da diversidade de interesses locais, da qual inexistia pauta única de desenvolvimento socioeconômico. A defesa pelo agrarismo se mantém sob hipóteses de uma negativa consequência à população, que não estava apta a viver sobre grandes concentrações populacionais, visto que poderia desencadear diversos problemas sociais.

Em face da disputa por privilégios, as críticas de Torres (1914), no trabalho de Pivatto (2007), não puderam ser consideradas apenas como um ponto de vista. Seu discurso representava uma posição política que alimentava a ideologia de uma classe dominante, denominada de "conservadores ou agraristas". Portanto, a forma de governo no federalismo correspondia à permanência de uma classe social no poder que, pela Constituição de 1891, desenvolveu-se o falseamento da autonomia municipal, que a princípio mantido pelo coronelismo funcionou muito bem, mas que pelas contradições instaladas por uma política de barganha, excluiu a participação direta da esfera federal na vida da população brasileira. Em curto prazo, este modelo administrativo correspondia às expectativas das elites dominantes; mas, ao longo prazo, isto gerou graves consequência para o sistema social.

De fato, quais foram as contradições instaladas por esse modelo político administrativo? Neste caso, a explicação carece pensarmos na forma como o capitalismo estava se expandindo no território brasileiro. Em primeiro lugar, vamos refletir sobre a forma como as esferas do poder público se relacionavam.

Esta política de reciprocidade reforça ainda mais o poder pessoal dos governadores e importa, para o poder federal, numa nova redução do seu direito de intervenção na economia dos Estados. Esta intervenção limitou-a, dentro de precisos textos legais, o mais possível a Constituição Federal; ora, com essa nova adaptação da política dos presidentes da República às contingências da política dos Estados, ella ainda se limita mais, ainda mais se restringe, embaraça e enfraquece. Obrigados pela necessidade de ter no Congresso maiorias incondicionaes, os presidentes da República transigem

com as situações estaduais e deixam de exercer sobre as unidades federais esse grande poder de disciplina e fiscalização, essa grande ação moderadora e correctora, que era, no velho regime, uma das maiores garantias da liberdade dos cidadãos (VIANNA, 1938, p.330).

A excessiva liberdade, condicionada à troca de favores entre os representantes da esfera federal, fizeram dos governadores e seus coronéis, em grande parte compostos por latifundiários, homens de grande prestígio político que paralelamente enriqueciam pela produtividade agrícola. Portanto, a bancada do congresso era, basicamente, composta por indivíduos que exerciam atividades agrícolas e que, por elas, conseguiam se eleger e manter um alto grau de populismo. Mas, esta trama harmônica não se perdura por muito tempo. Na medida em que a economia brasileira concentrada na agroexportação fora se integrando à economia internacional, a necessidade de aumentar a produção foi imediata. Esta lógica gerou um excedente, caracterizada como acumulação de capital, considerada como essência do modo de produção capitalista.

Como a sociedade não parava de consumir e a demanda de produção aumentava, na medida em que a economia se globalizava, o capitalista na figura do proprietário de terra, que também era representante político, estava sempre a explorar a classe trabalhadora que, por conseguinte, obtinha a mais-valia como resultado desta relação. Mais-valia a grosso modo, "é a diferença entre o valor produzido pelo trabalho e o valor da força de trabalho pago pelo empresário" (CARCANHOTO; SABADINI, 2011, p.131). Esta condição extremamente desfavorável dada ao trabalhador é quase que uma prisão, pois, para sua sobrevivência, somente lhe resta a venda de sua força de trabalho, enquanto que, quem compra esta força, acumula capital (MARX, 1969, p146.)

Esse processo de acumulação do capital derivado da produção da agricultura alterou profundamente a estrutura de classes sociais do Brasil, fenômeno que ameaça a estabilidade do poder público, em função dos novos interesses ocorridos no congresso. A acumulação de capital proveniente da agricultura proporcionou a impulsão do crescimento industrial. Tal processo é perfeitamente notificado por Gorender (1983, pp.34-35):

Entre 1880 e 1902, o número de cafeeiros em produção no Estado de São Paulo passou de 105 milhões a 685 milhões, com um aumento de 577 milhões de pés de café, ou seja, um acréscimo de 550%. Esta é, portanto, uma fase em que a cafeicultura paulista, apesar do auge de sua prosperidade, forneceu capitais à indústria em escala moderada.

É importante salientar que eram os próprios agricultores de café que, pelo excedente da produção, transferiam parte para o setor industrial. Portanto, os representantes da burguesia

ruralistas também eram basicamente os mesmos da bancada industrial, mas com pauta de reivindicações diferentes, principalmente quando se tratava de estradas, portos, fornecimento de energia entre outros. Desta forma, a velha maneira de administração local pelo coronel estava sobre a fragilidade.

A transferência de capital, inerente à produção agrícola, para o setor industrial foi um processo inevitável. Como todo empreendedor, sua principal motivação é a obtenção de lucros. Destarte, a redução de custos passa a ser uma prioridade. Para que esse objetivo possa ser alcançado, se faz necessária a introdução de novas tecnologias. Essa medida garantirá, além de maiores lucros, o domínio do monopólio dentro das competitividades entre os produtores (GONÇALVES, 1984, p.84). É, justamente, sob esta encruzilhada que é instaurada uma contradição, em que o modelo descentralizado solicita uma emergente atuação do Estado em prestar serviços para adequar o território e para o desenvolvimento dos negócios advindos da acumulação de capital oriundo dos lucros da agricultura interna. Também, teve contribuição substancial do comércio e dos bancos. Esta nova facção de produção formou um nicho de empresários que não se encaixava no modelo de governo descentralizado.

O município, portanto, cumpriu seu papel na construção da oportunidade. Isso revela que o mesmo espaço administrativo que engendrou uma nova demanda por privilégios, desestabilizou as elites hegemônicas que estruturavam o poder oligárquico. Pela ascensão de uma forma de produção, surge, concomitantemente, uma nova forma de pensar, uma vez que traz contradições de interesses e uma desestabilização da democracia, como ressalta Saes (2001, p. 124):

Nessa perspectiva, pode-se concluir que, nas democracias capitalistas, as crises de hegemonia no seio do bloco no poder abrem o caminho - na medida em que culminam num processo de redefinição dessa hegemonia - para a revogação das instituições políticas democráticas. Voltemos, agora munidos desse esquema teórico, à análise do Brasil republicano. As nossas duas primeiras experiências democráticas entraram rapidamente em colapso por obra da emergência de hegemonia dentro do bloco no poder, bem como de processos subsequentes de redefinição dessa hegemonia. Em 1930, as forças políticas que se opunham à hegemonia política da burguesia comercial-exportadora derrubam a chamada "democracia oligárquica". Fizeram-no por entender que essa democracia limitada" era um instrumento básico de preservação dessa hegemonia; e, como tal, um obstáculo à deflagração de uma política estatal favorável ao progresso industrial e à integração política das classes trabalhadoras urbanas. Liquidar essa democracia aparecia portanto, aos revolucionários de 1930, como uma providência indispensável para: a) desalojar a burguesia comercial-exportadora - os "plutocratas" urbanos - do aparelho central de Estado; b) dar início a uma reforma progressista e modernizante do Estado.

Nesse caso, Torres (1914) é parcialmente considerado, pois a presença de um Estado que atua nas três esferas, com objetivo de facilitar os caminhos do grande capital, se torna fundamental (GONÇALVES, 1984, p. 92). Assegurar as condições gerais da perpetuidade da acumulação de capital monopolista exige uma organização do espaço, papel este incumbido ao Estado.

Embora tenha uma parcela de influência na organização política do território brasileiro, Torres vê sua ideologia agrarista contrariada pela industrialização, que se desenvolve, inevitavelmente, como um processo de ampliação do capital internacional. A industrialização nos países de base agroexportadora, verificada no Brasil, é mais uma forma de controle, processo este que será explanado nos próximos itens.

Em suma, as disputas políticas, em âmbito de privilégios, em 1930 reforçaram a tese do modelo concentrador, da qual a autonomia municipal foi extirpada em função das deliberações advindas dos interventores federais em cada estado brasileiro, cabendo até exoneração dos prefeitos que eram por eles nomeados (CORRALO, 2006). O município passou a ser um joguete nas mãos do governo e de seus interventores.

1.5 Repressão política e planejamento territorial

A análise que será realizada, neste item, refere-se aos desdobramentos do período militar, compreendido entre os anos 1964 a 1985, nos municípios. O referido período foi marcado pela extrema concentração do poder executivo, que desencadeou uma repressão às forças democráticas sem antecedentes no Brasil. Entender o que este período representou, para a história da política brasileira, é fundamental para analisar a trajetória da evolução da criação de municípios.

Em 1960, Jânio Quadros foi eleito presidente da República que, depois de sete meses, pediu renúncia ao cargo, que foi ocupado pelo seu vice João Goulart. Há várias especulações sobre a renúncia de Jânio, mas que não trataremos, pois nossos esforços serão focados no contexto político e seus reflexos na configuração do território brasileiro.

Considerando o contexto mundial sob dois modelos de produção, o capitalismo propagado pelos Estados Unidos e o socialismo disseminado pela União Soviética; no Brasil, as influências norte-americanas foram decisivas na organização política brasileira. Goulart enfrentava, além das elites políticas, historicamente sustentadas pelos privilégios do Estado, a pressão externa do capitalismo pelas promessas de desenvolvimento.

Goulart teve, como principal meta, promover uma Reforma de Base que tinha como planos a transformação nas áreas administrativas, tributárias, urbanas, bancárias, cambiais, universitárias e, sobretudo a mais polêmica, a agrária (CHIAVENATO, 2004). Reconhecido como novo pai dos pobres, em função de seu êxito enquanto ministro do trabalho no mandato de Vargas, Goulart enfrentou uma agravada situação econômica em que a classe trabalhadora sentia no bolso e no estômago a desvalorização do salário mínimo.

Para entender um pouco o contexto econômico, Chiavenato (2004, p. 32) alega que "a situação econômica se agravou com a renúncia de Jânio Quadros, em 1959, a inflação chegou a 29%; em 1960, aumentou para 33,3%; e, em 1961, atingiu 52,3%, índice extraordinário para a época". Goulart tinha o apoio dos nacionalistas e dos movimentos politicamente organizados de esquerda, aclamava apoio à burguesia, representada pela classe média. Quando apresentou seu Plano Trienal, existia uma indefinição quanto ao apoio da burguesia. Mas as contradições se intensificavam cada vez mais, claramente demonstradas pela insatisfação das massas, ostentadas por constantes greves e manifestações. Goulart, para não perder o prestígio populista, apresentava, em comícios acalorados, medidas que, aparentemente, continha ações de contenção das reivindicações e dos privilégios burgueses. Assim, a burguesia deixa de apoiar Goulart e, logo, seu cargo se encontrará apoderado pelos militares.

A incapacidade de administrar diferentes interesses oriundos das distintas classes sociais foi determinante para que houvesse uma contrarreação dos industriais, latifundiários exportadores, camponeses e trabalhadores. As relações sociais se tornavam cada vez mais complexas, na medida em que o processo de industrialização se depara com a necessidade crescente de importação. É justamente sobre tais práticas, complementares ao desenvolvimento do capitalismo, que o estrangulamento cambial se consumou.

A crise econômica instalada, no final da década de 1950 e início da década de 1960, circunscreve o início de uma crise hegemônica. Em suma, a incapacidade de Goulart na gestão dos interesses das classes sociais não está na sua política de governo, mas sim sobre o processo de industrialização forçado e conservador que o Brasil se submeteu na década de 1930. A sua deposição foi uma resposta a sua tentativa de romper com o processo de desenvolvimento, baseado na substituição de importações, por meio de uma reforma de base estratégica que, sumariamente, cumpria com a alteração das estruturas do poder ao ser, efetivamente, implantada.

Esse foi o quadro que levou os militares a tomarem o poder e a implantarem suas políticas que, para Marini (2000), possui uma singularidade pautada na função do capital internacional. Esta política, denominada de internacionalização da economia, proporcionou

alterações substanciais ao território brasileiro e, conseqüentemente, à criação de municípios. Para introduzir a criação de município, como plano de fundo dos reflexos do período militar, Cataia (2001, pp.81-82) destaca que:

Pouco antes de Constituinte de 1946 o Brasil possuía 1.585 municípios. De 1960 a 1964 produziram-se 1.333 municípios, fato este nunca mais repetido num período de tempo tão curto, de modo que antes do golpe militar de 1964 o Brasil contava com 4.111 municípios. Com o regime militar os municípios vão perder grande parte de seus direitos. Em 1968 o país contava com 3.948 municípios. Em 1965 o governo federal edita o AI-2 (Ato Institucional nº 2) reorganizando o poder municipal: o AI-2 autoriza o Presidente da República a decretar, em estado de sítio ou não, o recesso do Congresso Nacional, das Assembléias Legislativas e das Câmaras de Vereadores (art. 31). Em 1966 é editado o AI-3, que estabeleceu eleições indiretas para governadores e para prefeitos das capitais e cidades consideradas de “segurança nacional”; os 82 prefeitos seriam nomeados pelo governador ou pelo presidente da República. A Constituição de 1967 defere para Lei Complementar Federal a competência sobre os requisitos mínimos para a criação de novos municípios, logo, tirava dos estados o poder sobre a criação de novos municípios. Em 1968 é editado o AI-5 (Ato Institucional nº 5), que dá aos militares o poder de decretar recesso, tanto nas Assembleias legislativas quanto nas Câmaras Municipais. Em 1969, os prefeitos das capitais e das estâncias hidrominerais são nomeados pelos governadores com aprovação das Assembléias Legislativas. Os municípios declarados de segurança nacional tinham os prefeitos nomeados pela Presidência da República. Enquanto perdurou o regime militar (1964-1985), o número de municípios manteve-se praticamente estagnado.

Primeiramente, cabe reiterar que o (Ato Constitucional 1) AI-1 foi a primeira medida controladora, responsável pela concentração do poder ao executivo federal. Logo, para suprimir a legislação de 1946, a institucionalidade liberal-democrática foi editada pela AI-2, inaugurando um mecanismo de reprodução autoritária por eleições indiretas, principalmente nos municípios (MACIEL, 2004). Esta atribuição dada ao Presidente da República fere, diretamente, o poder local em qualquer instância. Embora a Constituição de 1946 tenha avançado em alguns pontos sobre a autonomia, na ditadura teve cerceada sua liberdade administrativa, política e financeira (FAVERO, 2004). Em nome da segurança nacional, o presidente da República tinha plenos poderes para intervir nos municípios quando houvesse alguma desconformidade quanto aos propósitos impostos pelo plano de metas do governo. Os prefeitos e os vereadores também poderiam ser nomeados, caso houvesse necessidade, sempre em benefício da segurança nacional.

Desde o golpe ocorrido em 1964, o governo, para manter seu equilíbrio no poder, promoveu uma série de alterações no regime do município, por atos institucionais, atos complementares e emendas constitucionais, que ao reescrever a Constituição em 1967 teve o

cuidado de incorporá-las, as quais passaram a serem leis (CORRALO, 2006). A partir de então, o município brasileiro se encontra paralelamente bastante limitado quanto seu autogoverno, mas harmoniosamente alinhado aos propósitos nacionais (BRASILEIRO, 1973). Resultado dessa política que primava pela concentração de poder, foi a criação de poucos municípios, mas todos com propósito de proporcionar uma equivalência de poder ao território. No quadro 06 (seis), são apresentados nomes e datas dos municípios.

Quadro 6 - Municípios criados no período da ditadura militar.

MUNICÍPIOS	ANO DE CRIAÇÃO
Acreúna	14/05/1976
Minaçu	14/05/1976
Americano do Brasil	10/06/1980
Mundo Novo	10/06/1980
Nova Crixás	10/06/1980
Nova Glória	10/06/1980
Vicentinópolis	10/06/1980
Araguapaz	14/05/1982
Arenópolis	14/05/1982
Cachoeira Dourada	14/05/1982
Campinaçu	14/05/1982
Doverlândia	14/05/1982
Indiara	14/05/1982
Santa Isabel	14/05/1982
Santo Antônio do Descoberto	14/05/1982

Fonte: IBGE – SEPLAN-GO / SEPIN / Gerência de Estatística Socioeconômica –2012.
Disponível em: <http://www.seplan.go.gov.br/sepim/>. Acesso em: 14 fev. 2013.
Org. CALAÇA, Manoel, DIAS, Wagner Alceu. 2015.

Nesse período, totalizam 15 (quinze) emancipações. Percebe-se que o município, no contexto da ditadura, é um instrumento de regulação do poder institucionalizado (transferência do poder do indivíduo particular para o Estado). As transformações que o município viera a ter estiveram condicionadas à própria iniciativa de golpe, e que mais tarde os interesses internacionais e adjacências seriam justapostos ao poder local. O interesse que abalou as estruturas políticas do estado e limitou a autonomia dos municípios não tinha endereço nacional. O Brasil foi palco de disputa e, em plena guerra fria, foi concebido como peça-chave na dissolução do capitalismo via, sobretudo, dos Estados Unidos (CHIAVENATO, 2004).

Ainda, em período pré-golpe, foi criado, no Brasil, o Instituto Brasileiro de Ação Democrática – Ibad, caracterizado como fundo de financiamentos aos políticos anticomunistas.

Este plano promoveu a difusão ideológica anticomunista e integrou esses políticos com militares e grandes empresários. Mas, nos bastidores de toda a manobra que caminhava para o golpe, estava a figura dos Estados Unidos como financiador do Ibad. Todavia, os Estados Unidos conspiraram contra o governo populista de Jânio Quadros e João Goulart, colaborando no agravamento da crise, efetivando cortes de financiamentos à economia.

Em recompensa aos favores norte-americanos, foi o município, na condição de instrumento regulador, que retribuiu os interesses externos. Vale salientar que os favores são de âmbito financeiro, em que o território nacional brasileiro teve que se adequar às exigências do capital internacional, a ponto de não apresentar impasses para sua reprodução. Para fins de maiores esclarecimentos, Chiavenato (2004, p. 49) descreve:

Antes de entrar no Brasil, o dinheiro fazia escala nos paraísos fiscais do empresariado internacional. Sabe-se, por exemplo, que US\$ 7 milhões, doados ao Ibad por uma multinacional, vieram da ilha de Nassau. A CPI que investigou o instituto identificou 297 empresas e entidades norte-americanas que enviaram milhões de dólares para a campanha anticomunista contra João Goulart e a eleição de políticos de direita. Empresários ingleses também colaboraram com cerca de US\$ 3,5 milhões anuais. A meta estipulada, de US\$ 15 milhões por ano, seria completada com a ajuda das "classes produtoras" brasileiras.

Após o golpe, a conta veio ao Brasil, e quem pagou foi o município. Os investimentos oriundos dos estados capitalistas na política brasileira foram estrategicamente objetivados a manter a integração do Brasil na economia mundial, de forma que sua participação seja de dependência (MARINI, 2000), (SALLES, 1999). O sistema financeiro internacional é alimentado por países dominantes e dominados, dos quais as potências econômicas ampliam suas forças por meio dos países emergentes. É sobre esta dialética que o Brasil deixa de "substituir importações para ceder lugar aos investimentos para produzir bens de consumo moderno para o mercado interno, e bens exportáveis" (SOUZA; CARNEIRO, 1996, p.92).

Ao adotar o modelo econômico orientado pelas demandas do capital internacional, o planejamento territorial foi praticado por investimentos estatais, essencialmente "nas áreas de energia elétrica, telecomunicação, petroquímica, rodovias e alguns segmentos de bens de capital" (SOUZA; CARNEIRO, 1996, p.92). Também, aliado aos investimentos na infraestrutura, a educação foi ampliada pelas escolas técnicas, que passaria, então, a fornecer mão de obra qualificada para atender as multinacionais que se instalavam cada vez mais no território brasileiro. A educação, neste período, passou a exercer papel decisivo na reprodução

do sistema social. Aprender a ler, a escrever e a contar eram cognições necessárias para operar as máquinas que, pela integração da economia brasileira, era crescente.

É justamente sobre tais prioridades que a ação política, conduzida pelos grupos de pressão, compostos por empresários, banqueiros e latifundiários, coibiu o direito das unidades federativas criarem suas próprias regras para criação de municípios. Portanto, os investimentos cabidos às políticas públicas não poderiam ser canalizados para o desenvolvimento local. Pela política de internacionalização da economia, os investimentos devem favorecer a integração da economia nacional, de forma que a melhoria da infraestrutura pudesse incorporar áreas consideradas isoladas ao mercado. Esta manobra amplia o rol de possibilidades para a instalação de diversos seguimentos industriais, que usam o Estado para extinguir os entraves burocráticos e garantir lucros exorbitantes à custa do trabalhador, morador do município.

Em outras palavras, a criação de municípios, que sempre esteve ligada a interesse de grupos politicamente organizados⁵, apresenta uma forma de canalizar recursos federais para a escala local. Como sabemos, esse processo representa um grande dispêndio de investimento e de transferência constitucionais que reflete na incapacidade de gastar, por exemplo, com benefícios sociais. Em Cataia (2001) e Favero (2004) é possível perceber que, na década de 1970, apesar da Constituição de 1967 atribuir aos estados a competência de estabelecer critérios para a criação de municípios, houve uma orientação baseada em critérios, em retomar o fortalecimento do poder executivo com base na sua centralização (ARAÚJO, 1998). Esta medida intimidou o poder local, pois a imposição de critérios foi o bastante para que, no período de 1970 a 1980, o número de municípios diminuísse, sendo que 14 (quatorze) foram criados contra 18 (dezoito) que retornaram ao *status* de distrito, gerando um saldo negativo de quatro municípios. Segue, para verificação, a lei que estabeleceu os critérios para emancipação:

Parágrafo único - O processo de criação de Município terá início mediante representação dirigida à Assembleia Legislativa, assinada, no mínimo, por 100 (cem) eleitores, residentes ou domiciliados na área que se deseja desmembrar, com as respectivas firmas reconhecidas.

Art. 2º - Nenhum Município será criado sem a verificação da existência, na respectiva área territorial, dos seguintes requisitos:

I - população estimada, superior a 10.000 (dez mil) habitantes ou não inferior a 5 (cinco) milésimos da existente no Estado;

II - eleitorado não inferior a 10% (dez por cento) da população;

III - centro urbano já constituído, com número de casas superior a 200

⁵ O termo, grupos politicamente organizados, nesta pesquisa extrapola os partidos políticos que atuam na representação política em diversas escalas do federalismo. Subentende que esse termo, tem maior abrangência na análise municipal, pois os grupos politicamente organizados não se limita a ideologia dos partido, mas a ligação de interesses comuns que perpetuam pela disputa de poder. É a soma de partidos políticos mais indivíduos que participam direto e indiretamente da conquista de poder, seja municipal, estadual ou federal.

(duzentas);

IV - arrecadação, no último exercício, de 5 (cinco) milésimos da receita estadual de impostos (CASA CIVIL, 1967).

O regime repressivo da ditadura representou, sem dúvida, uma experiência ímpar tanto para o Brasil quanto ao Estado absolutista, mas sobre as emancipações, em nossa avaliação, não se distorceu dos outros contextos políticos, pois mesmo não cedendo espaço para a criação de municípios, a medida visou a estabilidade política, da qual o controle se mantinha, justamente, na limitação da autonomia municipal.

Em análise de dados referentes às leituras de Brasileiro (1973) e de Penalva Santos (2008), ambos expressam, claramente, os propósitos do governo em relação aos municípios. Na primeira leitura, nota-se que, em meados da década de 1960, os municípios e os estados tiveram queda em suas receitas e, em contrapartida, houve um acréscimo significativo da porcentagem retida pela União. A segunda leitura de Penalva Santos (2008) complementa que "em 1960, a União apropriava-se de 63,9% da arrecadação própria, enquanto os Estados ficavam com 31,3%; em 1980 esses percentuais seriam alterados para, respectivamente, 72,8% e 24%".

Destarte, fica evidente a limitação de investimento na escala local, pois ao município nunca foi atribuído, historicamente, a competência de desenvolver políticas que extrapolam seu território. Nesta perspectiva, a concentração dos tributos à União era necessária para desenvolver políticas que favorecessem a acumulação do capital. Outras medidas acompanharam o asfíxiamento municipal que, entre elas, pode-se ressaltar a negação de pagamentos aos vereadores, exceto de capitais ou de municípios com população superior a 300 mil habitantes. Estas repressões podem ser verificadas nos Atos Institucionais – AI-2 e 7.

De fato, não somente no contexto da ditadura, a criação de um município significa um impacto na receita da União. Principalmente, os municípios que possuem população inferior a 05 (cinco) mil habitantes. Estes são considerados improdutivos, haja vista que não geram renda própria, ficando à mercê das transferências estaduais e da União. O gasto com o legislativo chega a consumir mais da metade das transferências estaduais e federais juntas (GOMES e MAC DOWELL, 2000). Percebe-se, então, que a estagnação da evolução de municípios em duplo sentido não pode ser explicada, simplesmente, pela repressão política. A origem que, realmente, sustenta a coerência desta realidade está na ideologia da segurança nacional, usando da fome, da miséria e dos sofrimentos da maioria da população brasileira, os denominados trabalhadores.

O município, mais uma vez, cumpre com sua função, sendo usado, historicamente, como instrumento de pressão dos grupos partidários políticos (FILOMENO, 2009), que, em

cada um dos contextos legislativos e políticos, desde o avanço das relações capitalistas, assegura as condições gerais da acumulação do capital monopolista (GONÇALVES, 1984). Todavia, o município é uma peça ajustável ao jogo político partidário, servindo, naturalmente, à organização do território em benefícios do capital. Já os benefícios de âmbitos sociais, apenas são oásis que insistentemente teimam a nos conduzir à procura do assistencialismo, fulcro determinante para se constituir como necessário à segurança de cada indivíduo.

1.6 O município pós 1988

Não há contrastes na afirmação de uma vasta literatura, sobre a condição impar do município depois da constituição de 1988. Passados três anos após término da ditadura militar no Brasil sob o governo de José Ribamar Ferreira de Araújo Costa, conhecido popularmente como José Sarney, Ulisses Guimarães na condição de presidente da assembleia constituinte conseguiu aprovar a constituição brasileira com diversas mudanças substanciais, que retratou avanços na democracia e cidadania para a população brasileira. Entre as várias mudanças entendidas como conquistas, cabe destacar nesta pesquisa a situação do município em relação às esferas estadual e federal. Para verificar sua ascensão constitucional destaca-se o Art. 1º que descreve: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito...”. Logo, para reforçar no Art. 18 lê-se: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.

As afirmações antecipadas na constituição de 1988, não só entende o município passivo à descentralização administrativa, mas também o considera como um ente federado, em que a federação brasileira é composta por três esferas governamentais, disciplinadas hierarquicamente como federal, estadual e municipal. Além da mudança do *status* municipal, que a partir de 1988 é tratado como ente federado e dotado de autonomia para gerir seus próprios negócios, o município depois da ditadura militar ainda segue como instrumento de manutenção do poder das elites políticas, mas com atribuições diferenciadas conforme a política de governo. Como já foi exaltada a intensa repressão aos municípios, durante todo o período do governo militar (1964-1985), completa-se que a centralização do poder foi uma estratégia de contensão territorial, em que o município foi um instrumento de controle de uma possível manifestação da oposição política.

Dentro da estrutura de poder do sistema federativo, a criação de municípios representava para os militares uma ameaça ao governo; portanto, a criação de municípios, neste período, não teve êxito. Todas as unidades político-administrativas tiveram suas receitas reduzidas dificultando a administração dos municípios. A centralização do poder na esfera federal não abdicou de dominar o território brasileiro pelas políticas de integração do território, política que priorizava o avanço das técnicas para promover a integração econômica Cataia (2001). Desta forma, os municípios participavam apenas como territórios receptores da ordem federal. Assim, era inibido qualquer surgimento de carreira política que viesse a prejudicar os planos e metas do governo.

Porém, esse processo de contenção territorial, que atingiu, principalmente, os municípios, ocorreu sob via dupla, e que passa a ser coerente, ao analisar o contexto da política nacional, quando observamos a dos períodos em que houve maiores emancipações. Se, por um lado, no período da ditadura militar, os municípios foram asfixiados quanto aos repasses de ordem federal; por outro, o que deveria ser destinado, ao desenvolvimento local, foi empreendido na logística, priorizando alguns setores de produção, entre eles a exploração marítima de petróleo que, ainda hoje, representa a base da produção brasileira.

Além dos investimentos no setor petrolífero, também houve uma desnacionalização da economia pelo sucateamento da indústria nacional, em função da expressiva presença de multinacionais nos setores farmacêuticos e, sobretudo, da eletricidade, situação que fez do Brasil, uma

vítima de um dos mais poderosos cartéis do mundo: o da eletricidade. Formado pela General Electric, Siemens, AEG, ASEA, Induselet-Westinghouse, Brown Boveri e Line Material Hitachi, ele praticamente destruiu a indústria de eletricidade brasileira, que na época era autossuficiente para o nosso mercado (CHIAVENATO, 2004, p. 82).

A intenção do governo em permitir a presença de grandes empresas internacionais, foi de efetivar a integração da economia nacional à internacional, mas que para isso se faz prioridade a coadunação das forças produtivas do território nacional. Sobre essa razão o capital internacional formou grandes monopólios a ponto de incomodar a burguesia nacional, que sempre o apoiou. Pedreira Campos (2012) contabilizou até 1984, 150 empresas de engenharia, as quais atuaram no território nacional. Contudo, o acirramento do processo de industrialização subsidiado pelo governo militar, e mantido pela superexploração do trabalho, de fato promove uma reforma territorial que passa a dispor de uma logística favorável ao acolhimento do capital internacional. Aeroportos internacionais, rodovias federais, usinas hidrelétricas, entre vários

outros programas direcionados à construção de uma rede de energia e transporte satisfatória à recepção do capital internacional, foi responsável pelo número excessivo de emancipações que ocorreram no pós-regime militar.

Para fins de comparação, o período de regime militar no Brasil, teve permanência de 21 (vinte e um) anos, que permeados por 06 (seis) presidentes, houve apenas 12 (doze) emancipações no estado de Goiás, número considerável ao relacioná-lo à escala nacional. Já mostrado, no item anterior, a centralização do poder na esfera federal impôs rigor nos critérios para a criação de municípios, dificultando sua multiplicação. Tanto a prioridade em construir uma infraestrutura satisfatória ao acolhimento do capital internacional, quanto a neutralidade do poder local, foram medidas tomadas em nome da segurança nacional.

Após o mesmo período de 21 (vinte e um) anos equivalente ao período da ditadura, o número de municípios criados chegou a 61 (sessenta e um). Este número representa quase $\frac{1}{4}$ do total de municípios goianos. Entretanto, a presente analogia não faz sentido para a pesquisa, quando observado apenas os períodos isolados. Os resultados quanto ao número de criação de municípios devem ser observados, mediante ao processo de manutenção do poder, sob o qual o município constitui peça fundante da estrutura do poder político. Para esta análise, vale ressaltar o Art. 4º da Constituição de 1988 que preceitua:

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

Percebe-se que a partir da Constituição de 1988, é transferida a competência de criação de municípios para cada um dos estados brasileiros, e que por esse motivo, os critérios se distinguem em função da sua própria situação socioeconômica. Em território brasileiro, destacam-se os estados concentrados na região sul e nordeste, que por ter estabelecido critérios favoráveis e compatíveis com sua realidade socioeconômica, teve um expressivo aumento em relação ao número do município.

Em escala nacional, depois do período militar, houve um acréscimo de 1405 municípios que, somado ao número existente da época, segundo dados do IBGE/2013, calcula-se um total de 5570. Segundo Lorenzetti (2003), este crescimento exagerado do número de municípios se desenvolveu até 2006, ano em que foi promulgada a Emenda Constitucional do § 4º do Art. 18 da Constituição Federal, que passou a redigir a seguinte norma:

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 (Grifo nosso).

Esse dispositivo foi promulgado sobre o mandato da presidência de Fernando Henrique Cardoso, que por meio do mesmo freou o avanço do municipalismo brasileiro. Essa emenda, não altera a responsabilidade de cada estado em criar seus próprios municípios, mas deixa de ter total autonomia no processo de criação. Acontece que, para criar um município, além dos critérios pré-estabelecido pelo estado em que o distrito ou povoado se encontra, depende de uma Lei Complementar Federal, que em teoria deve ser escrita e publicada por um determinado intervalo de tempo. Portanto, na ausência dessa lei federal, já consumado 07 (sete) anos, os processos de criação de municípios ficam estagnados. Em 2013, houve no senado a aprovação da Lei que regimenta a criação de municípios, com especulações de criação de 130 (cento e trinta) a 200 (duzentos) novos municípios. Após ser aprovada no senado, a lei que prevê a criação de novos municípios, passou pela avaliação da atual presidente Dilma Rousseff, que tinha a opção de sancionar ou vetar. Orientada pelo seu plano de governo, voltada a uma política de contenção de gastos, Dilma vetou, integralmente, a lei, alegando que os gastos, com a estrutura administrativa e com o legislativo, não seriam acompanhados pelas receitas dos municípios a serem criados, ação que envolveria um impacto no orçamento dos repasses e, conseqüentemente, prejudicaria sua política de desenvolvimento social.

No estado de Goiás, mesmo com a emenda promulgada em 1996, ainda foram criados os municípios de: Campo limpo de Goiás, Lagoa Santa e Ipiranga em 1997, e Gameleira de Goiás em 1998. Em análise geral, os últimos municípios criados foram em 2013, onde os estados do Pará, Rio Grande do Sul e Mato Grosso do Sul criaram os municípios de Mojuí dos Campos, Pinto Bandeira e Paraíso das Águas respectivamente. Para completar a lista, o estado de Santa Catarina criou os municípios de Pescaria Brava e Balneário Rincão. Destarte, não é correto afirmar que os municípios criados, depois da Emenda de 96, seguem na contramão da lei. Isto, porque seus processos de emancipação foram montados, ainda, durante a Lei de 1988 e, que, por impasses políticos entre o distrito que buscava sua emancipação e a sede municipal, o processo ganhou atenção judicial, e nos tribunais foi conquistado sua criação.⁶

⁶ COM 5 NOVOS MUNICÍPIOS, BRASIL AGORA TEM 5.570 CIDADES. Leia mais sobre este assunto em: <<http://oglobo.globo.com/pais/com-5-novos-municipios-brasil-agora-tem-5570-cidades-7235803#ixzz2xTKo3ZS2>>.

O Estudo de Viabilidade Municipal consiste, basicamente, em 03 (três) eixos. Primeiramente, abrangem-se os aspectos relativos à viabilidade socioambiental e urbana, nos quais devem ser verificadas características urbanas do núcleo, onde se pretende instalar a sede do novo município, conforme a definição de seus limites, utilizando o georreferenciamento; sua adequação ambiental; as relações com os núcleos vizinhos; a identificação dos bens; os valores do patrimônio cultural relevante para a comunidade; e a garantia de preservação da continuidade territorial e da unidade histórico-cultural das áreas urbanas envolvidas.

Diante disso, realiza-se a viabilidade econômica, da qual deve ser verificada a capacidade do novo município de dispor de arrecadação suficiente para fazer frente as suas despesas básicas de custeio e, por fim, realiza-se a viabilidade político-administrativa, em que deve ser informada a estrutura com que se pretende adotar o novo município, comparando-a com a população da área. Só após a realização e a divulgação do estudo, é que efetiva-se o plebiscito. Entretanto, diferentemente do que dizia o texto original da constituição, que só a área interessada participava de tal ato; agora, o plebiscito se dará nas áreas dos municípios envolvidos.

CAPÍTULO II

***FRAGMENTAÇÃO OU COMPOSIÇÃO TERRITORIAL?
UMA DISCUSSÃO EPISTEMOLÓGICA DA PRÁTICA DE
EMANCIPAÇÕES DE MUNICÍPIOS***

Entender a emancipação de municípios no estado de Goiás, pela análise do território, representa apostar na pesquisa como análise da realidade, e a partir de então, em sentido dialético, podemos responder ao mundo o que ele indaga, com os olhos nos conceitos e os pés no objeto de pesquisa. Trataremos de responder a questão apresentada no título deste capítulo, como forma metodológica de instrumentalização do conceito território, de forma que seu uso, nesta pesquisa, possa servir de orientações para uma melhor interpretação na formação do território goiano.

Vários são os autores que tratam da formação do território goiano, dentre os quais, pode-se citar: Gomes (1974) juntamente com Moraes e Palacin (1975), que primam pela história de Goiás; Bertran (1978), Maia (2005) e Estevam (1998), retratando a formação econômica do estado de Goiás; Arrais (2007) e Barreiras (1997), enfatizando o regionalismo goiano, oriundo das políticas de gestão territorial e regional, respectivamente; e, por último, o trabalho ímpar de Teixeira Neto (2013) que aborda o território goiano pelas suas fragmentações territoriais administrativas, advindas de emancipações de municípios, mais conhecido como a genealogia dos municípios, pesquisa que nos inspirou para realização deste texto argumentativo.

Entre as pesquisas apresentadas, há diversos trabalhos que compõem a literatura goiana e que contribuem com a discussão da formação do território goiano; mas, em nenhum deles, há um esforço metodológico em esclarecer de fato a categoria território e como é usada no instrumento de análise, tal qual possa evoluir na tensão dos fatos empíricos. Mediante a certeza de que o conceito é possuidor de forças transformadoras da sociedade, é que vamos averiguar seus pressupostos teóricos e metodológicos, para entender a formação do estado de Goiás, pelas 246 emancipações ocorridas nos períodos de Colônia, Império e República.

Nota-se que mais da metade dos municípios goianos foram emancipados depois da década de 1950; evidenciando, assim, a supremacia política e que, pelas suas precariedades financeiras e como foram originados, serão, economicamente, tutelados pela grande metrópole. Cerca de 79% dos municípios do estado de Goiás é possuidor de uma população inferior a 10 mil habitantes. Esta realidade se agrava ao contabilizar apenas os municípios emancipados, a partir da década de 1950, do qual as maiorias não ultrapassam os 5 mil habitantes.

Para que o conceito seja verdadeiro, é necessário que sua prática se estabeleça, episódio que merece uma maior reflexão, visto que o comportamento do pesquisador é que determinará a condição de sua praticidade. Ultimamente, tem-se observado que o conceito território, desde meados de 1985, vem sendo, usualmente, trabalhado na geografia como também por outras ciências. Todavia, reconhece-se que a emergência da categoria território se consolida, perante a terceira revolução industrial que, subsidiada pelo capital financeiro

monopolista, dinamiza o mercado na relação global-local com ocorrência de resistência ou favorecimento à realização do fenômeno globalização (HAESBAERT, 1999). O que se percebe é o uso indiscriminado da palavra território sem qualquer preocupação metodológica que possa evidenciar uma coerência entre o conceito e sua prática.

O território é, quase sempre, tratado em linhas gerais pela forma em que a sociedade se apropria da natureza, para situar uma forma específica de organização ligada ao domínio e controle de uma classe social por outra. Mas, esta análise é relevante apenas para o discernimento do objeto, pois território, enquanto conceito, tende a não evoluir. É por esta inquietação que se pretende concentrar esforços para construir o território goiano, a partir da criação de municípios, explicitando a metodologia ao instrumentalizar a categoria elegida. Assim, a presente proposta incide em construir conhecimento geográfico, a partir de uma situação de interação teórica e prática, pois a teoria é resultado de uma análise da realidade objetiva com a criatividade do pesquisador. É sobre esta perspectiva que se propõe debruçar sobre a categoria território, procurando entendê-la a partir das emancipações de municípios do estado de Goiás.

A opção pelo território se faz pela necessidade de uma leitura geográfica capaz de acrescentar às variadas interpretações, uma possibilidade de compreensão do substrato material espacial do estado de Goiás, acreditando que “a produção da diversidade territorial resulta, deste modo, de uma imbricação ou hibridização complexa entre as dimensões global e local, ou em termos mais abstratos, universal e particular” (HAESBAERT, 1999, p. 27). Esta afirmação nos motiva endereçar nossos estudos em responder a seguinte indagação: *fragmentação territorial ou composição territorial?* Este questionamento compromete o conceito de território e, fundamentalmente, obriga-nos a expor alguns conceitos difundidos por autores clássicos e contemporâneos, em que o propósito é contemplar diferentes abordagens, não aleatoriamente, mas dentro do contexto da criação dos municípios goianos.

Para iniciar o processo de construção da questão ora citada, vamos distinguir território de espaço, usando o estado de Goiás para exercitar a compreensão conceitual. Raffestin (1993) afirma em sua obra mais referenciada: *Por uma geografia do poder*, que o espaço antecede o território. Respeitosamente, neste trabalho, discorda-se desta afirmação, justamente pela condição que os conceitos se encontram, quando submetidos à análise geográfica. Santos (2008), em *A natureza do espaço*, ao fazer uso do território, mais precisamente, território usado, o conceitua como sinônimo de espaço. Portanto, os autores possuem interpretações contrárias que, pelas suas posições, toma-se posicionamento por uma

forma de compreender estas duas categorias ao refletir sobre a formação territorial do estado de Goiás.

Primeiro, compreende-se que o espaço não antecede o território, porque ambos são, eminentemente, um construto social. Neste aspecto, as duas categorias estão num mesmo plano de análise. Segundo Maia e Ferreira (2010), o espaço é a categoria principal que, orientada pela geografia crítica, tem expressão conceitual baseada na articulação da natureza e da sociedade. Em resumo, Santos (2008, p.100) o define pela “inseparabilidade entre os sistemas de objetos e sistemas de ações.” Em outras palavras, é verdadeiro que o espaço seja composto por aspectos físicos, seja pelos elementos bióticos e abióticos como também pela condição social que ambas as matérias se comportam. Este quadro nos remete a uma imagem que se multiplica, perante a forma e a função que pode nos ser apresentada, preocupação que foi vislumbrada nas leituras lefebvreaana, afirmando que o espaço é multifacetado. Desta forma, a categoria território se torna uma ferramenta que prima pela captura de um específico movimento da organização socioespacial, capacitada em recortar a realidade com estabelecimento de limites de uma dimensão espacial.

Usar a categoria território, como construção de um caminho metodológico que permita uma leitura objetiva da formação territorial do estado de Goiás, pela emancipação de municípios, favorece um alcance mais invasivo da essencialidade das relações sociais, sobretudo no tocante aos atores hegemônicos. Já pesquisado por Saquet (2011, p. 14), o território consegue abordar 04 (quatro) tendências das quais podemos identificar possível coexistência, dependendo do período e do objeto analisado. Uma das perspectivas de investigação é baseada na força produtiva como relação de subordinação e exploração. Ainda, pode ser caracterizado pelo resultado da circulação e acumulação de capital.

A segunda abordagem suscita-se a partir da capacidade política do estado em organizar a sociedade frente aos recursos, situando-se na dimensão geopolítica com fortes indícios de controle e domínio. A terceira tendência faz referência à fenomenologia, retratando as forças do imaginário perante o poder dos signos e símbolos. A quarta perspectiva desenvolve uma leitura das territorialidades locais ligadas à sustentabilidade ambiental (SAQUET, 2011, p. 14).

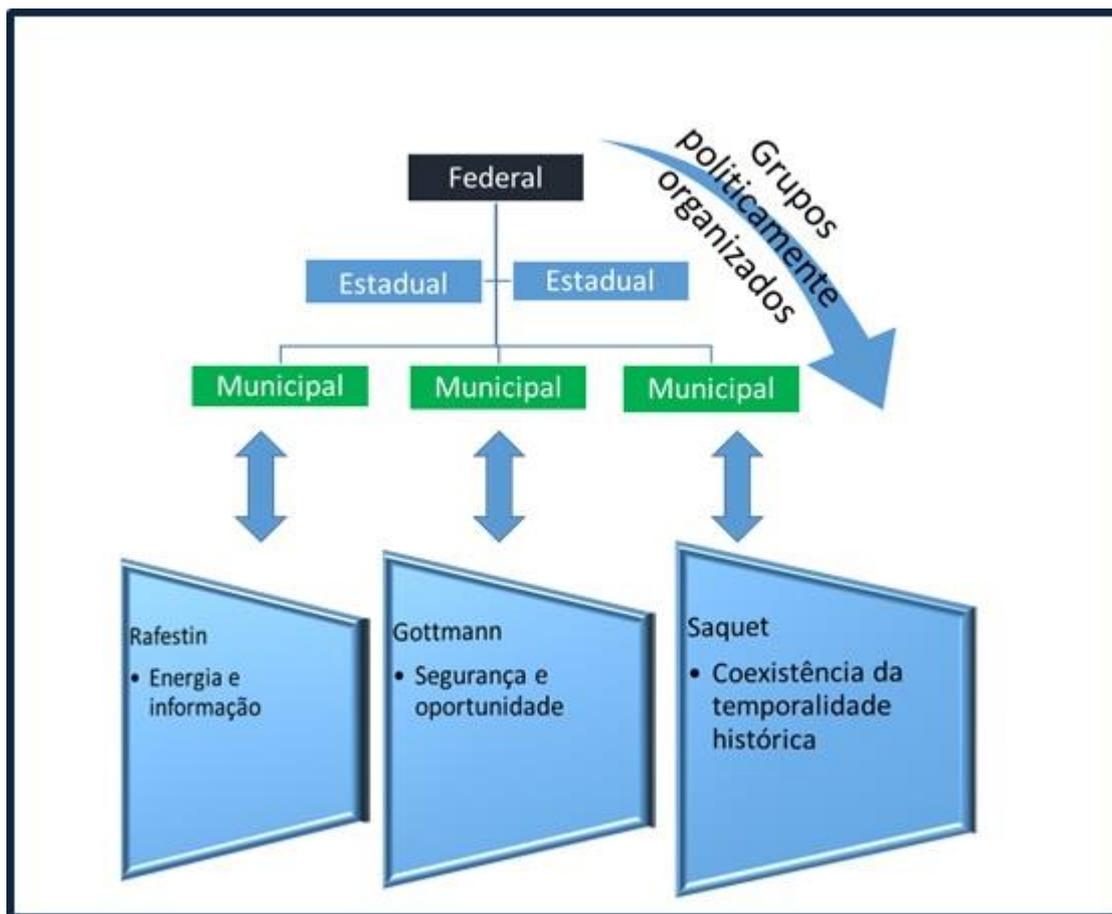
Dentre as três primeiras viabilidades de análises territoriais, desenvolvidas por diversos autores de linhagem teóricas, também diversas, nos faz acreditar que a presente categoria poderá nos fundamentar e nos orientar na busca pela desobstrução da pesquisa. Cabe, neste momento, salientar que a categoria, por mais que ela seja versátil e consiga interpretar as mais variadas condições de relação de homem e meio, elas em meio a seus conceitos, não tem

a essência da verdade ao ser instrumentalizada. A abstração da realidade conduzida pelo propósito da explicação teórica tem como princípio explicar e organizar os problemas impostos ao objeto. Teoria significa saber tudo e nada funcionar. Prática é tudo funcionar com desconhecimento pleno das razões (RUMMEL, 1974). Teoria que não é exercitada não pode ser considerada como teoria, e prática que não retorna às suas origens de criação não se renova (DEMO, 1987). Este envolvimento é o que se pode chamar de construção do conhecimento. É por este prisma que Campos (1959, p. 5) nos aponta que

o tempo está nas coisas, como modo de ser, e como não temos experiência de modo de ser sem o ser, não podemos pensar o tempo fora dos objetos e dos acontecimentos. O tempo vazio é impensável. Este é um caráter de todas as categorias, que são modos de ser, não são seres, e são, por isso, igualmente impensáveis sem objeto (CAMPOS, 2009, p.5).

Evidentemente, quando se fala de construção do conhecimento, não se fala de fórmulas universais, mas de atuação condicional, ou seja, de resultados obtidos de qualquer aplicação teórica que aprecie a criatividade do pesquisador na aproximação dos conceitos em relação ao objeto de pesquisa. Não se pode render ao bombardeio de conceitos de território, e fazer o uso de vários conceitos aleatórios perante uma conveniência da pesquisa, pois esta atitude nos limita ao não entendimento da realidade, e muito menos da instrumentalização da categoria território. Assim, a proposta é partir da viabilidade conceitual dentro dos suportes do objeto de pesquisa, visto que a condição do meio é fator substancial no sistema de ações de uma produção territorial.

O território de um município pode ser interpretado pelas quatro viabilidades indicadas por Saquet (2011), simultaneamente. Primeiramente, deve-se considerar, como já exposto em outro momento, que o município é uma invenção do homem, servindo para multiplicar os privilégios e assegurar o poder da burguesia nacional. Desta forma, fica nítida a segunda viabilidade, que explicita o Estado como peça determinante para a forma de organização da sociedade na constituição de seu território. Porém, quando se fala de território, pode-se estar generalizando a categoria e, conseqüentemente, equiparando várias escalas para invocar um mesmo conceito. Para seguir com a análise, o esquema 03 (três) foi construído, para melhor compreender a formação contraditória do território municipal.



Esquema 3 - Base para concepção do município enquanto território.
 Fonte: *dos autores*. Org. CALAÇA, Manoel, DIAS, Wagner Alceu. 2013.

O Brasil é o único país do mundo que, constitucionalmente, é estruturado em três entes federados. Na relação entre as esferas, federal, estadual e municipal, está presente os partidos políticos que possuem a exclusiva finalidade de organizar-se politicamente em propósito de exercer um poder político. Existe um total de 32 partidos políticos registrados, no Tribunal Superior Eleitoral, instância responsável pela legitimidade do processo eleitoral no Brasil. Estes partidos podem ser mensurados, quanto a sua capacidade de representação por meio do poder político, seja ele em qualquer escala. Portanto, no meio à disputa pela ocupação dos cargos públicos, é que o território em suas múltiplas dimensões se consolida. Ao observar o esquema 03 (três), o município é destacado com 03 (três) autores que tratam do território, e que não devem ser considerados como processos distintos ou estanques, mas complementares.

Em uma análise seminal, isto é, que estimula novas criações, que traz novas ideias, o território se multiplica a partir da interação entre energia e informação, produção que coexiste no espaço, revelando uma assimetria temporal, ou seja, demonstrando uma disparidade no tempo. Esta premissa pode ser observada pela discrepante condição socioeconômica dos

municípios goianos. Não obstante, o município sempre representou abrigo para a população, embora exista uma classe privilegiada que mantém, sob controle, alguns privilégios advindos das esferas: municipal, estadual e federal.

O município, como instrumento de poder, naturalmente é constituído por diversos interesses, dos quais a segurança se destaca na atratividade. Percebe-se que a predominância de ocupar o município seja manter uma democratização do indivíduo realizado pelo equilíbrio entre o meio ambiente e os recursos econômicos. É justamente sobre esta equivalência que a segurança, uma vez conquistada, poderá se transformar em oportunidade, pois ela é construída.

Segundo Raffestin (1993), o sujeito tem interesses distintos e, conseqüentemente, seus objetivos se divergem. Esta situação ocorre em circunstância da atuação do poder da linguagem, pois um objeto, seja ele o município, é projetado como imagem que, imediatamente, provoca uma reação, podendo ser compreendido pela energia e pela informação advinda do trabalho, fato que gera as contradições. Pensar o território é identificar os conflitos de interesse. Mas, a princípio, o município é um território que, na maioria das vezes, foi fundado pela necessidade de uma população possuidora de desejos semelhantes. Esta afirmação deve ser situada no tempo, pois a coexistência das temporalidades desiguais não atesta a originalidade dos 246 municípios goianos.

Se por um lado a esfera municipal é uma forma de conter os anseios da segurança, concomitantemente, também, aguça a ganância à exploração da mão de obra. Portanto, este enredo nos permite afirmar que alguns são beneficiados pela produção territorial e que, por essa razão, o município não é por regra criado em função da demanda popular, mas sim por uma oportunidade construída em outra esfera pelos grupos politicamente organizados. A segurança adquirida na esfera federal, por exemplo, pode evoluir para oportunidade nos estados e nos municípios. Para maior reflexão, Gottmann (2012, p. 529) complementa que:

O território enquanto quadro para um sistema político separado é geralmente desejado para prover segurança física contra invasão ou controle estrangeiro, e como uma plataforma para a oportunidade econômica de desenvolver recursos em seu interior e em possíveis redes externas. Devido ao fato de o conceito de território ser construído sobre uma busca dual, por segurança e oportunidade, o processo político que se empenha em conseguir o melhor equilíbrio possível para a satisfação geral da população deve continuar debatendo se é preferível o isolacionismo ou o cosmopolitismo.

Nota-se que o território é formado pela variação de interesses, sendo resultado do trabalho ininterrupto do homem em ocupar, controlar e delimitar seu meio. É sob a relação de

interesse desenvolvido no estado que um município pode ser criado. A segurança conquistada pelos grupos politicamente organizados busca ampliar seus interesses pelas oportunidades políticas; caracterizando, assim, o que vamos chamar de composição territorial. Neste contexto, a fragmentação territorial se realiza apenas sob circunstâncias jurídica e política, com presença abstrata de uma delimitação da gestão administrativa.

Sob outro prisma, a composição territorial segue uma lógica da terra institucionalizada capaz de produzir identidade ao indivíduo, que por esse e outros motivos se manifesta a favor da emancipação. A composição territorial significa a ampliação dos privilégios de uma classe social que se organiza politicamente com fins de garantir seu fortalecimento e sua estabilidade governamental. O município, na maioria das vezes, é criado como instrumento governamental que, financiado pelo interesse do capital, produz formas de controlar as relações. Nas palavras de Silva (2010, p. 37), esta argumentação pode ser melhor compreendida.

Os governadores e o Presidente da República, por meio de suas secretarias e ministérios respectivamente, cumprem a sua parte na territorialização. Nas construções entram a figura do empreiteiro de obras que se tornará o agente personificador do dinheiro-capital, como se fosse o seu possuidor, encobrendo uma metamorfose social do dinheiro público no bolso empresarial e, quem sabe noutros bolsos individuais (SILVA, 2010, p.37).

Pode-se observar que as relações desenvolvidas, no interior de um município, estado ou país, são mediadas por objetos. A força política não se conclui por meio da arbitrariedade de quem ocupa um posto político. As políticas são oriundas da pressão de uma classe social, a qual possui equivalência funcional na base de um governo. Nestas condições, as relações técnicas, contidas pelo homem com o mundo físico, como também os animais e vegetais, provocam uma conseqüente organização nas relações sociais, capaz de exercer influências na forma de pensar e assim despertar interesses extrínsecos à sua individual necessidade (FALADORI, 2001).

Em outras palavras, os municípios ao serem criados significam, para as relações técnicas, um meio de conter as relações sociais em prol da reprodução do capital, da qual o interesse da apropriação de lucros torna-se processual pela ação da troca entre empresários e, principalmente, entre os representantes das três esferas da República do Brasil (SILVA, 2010).

A composição territorial é a soma de múltiplos interesses desencadeados pela disputa dos atores hegemônicos. O município, portanto, representa um instrumento estratégico na construção das oportunidades, que pela promessa de segurança, os grupos politicamente

organizados conseguem exercer soberania sobre a população, por meio de cargos e salários que, em muitos casos, se configura em corrupção (SAQUET, 2011).

Para explorar um pouco mais sobre o sentido dos municípios brasileiros, e em especial no estado de Goiás, o próximo item possui a incumbência de descrever os percursos do território pela criação do município. O item se propõe a fazer uma introdução ao conceito de território para que, metodologicamente, o espaço geográfico possa ser reduzido a um recorte político, com características da supremacia das relações de poder. Assim, ficará mais fácil entender como o território evolui, enquanto categoria, e transforma a vida dos indivíduos que estão nos municípios.

2.1 A evolução do município pelo território

Para sustentar a premissa do município enquanto território, partiremos de um autor pouco estudado pela Geografia, mas que traz uma grande contribuição para a discussão do conceito de território. Seu nome é Jean Gottmann. Nascido e criado na França, iniciou sua carreira enquanto assistente do Geógrafo Albert Demangeon, personagem apagada da literatura geográfica. Jean Gottmann mudou para os Estados Unidos, quando, efetivamente, começou a desenvolver seus próprios estudos acerca de algumas temáticas da Geografia, entre elas o território.

O município, enquanto território, é uma opção metodológica para entender melhor sua formação, a partir das disputas de poder dos atores que compõem o cenário político do contexto. Partindo dos estudos de Gottmann (2012, p. 523),

Território é uma porção do espaço geográfico que coincide com a extensão espacial da jurisdição de um governo. Ele é o recipiente físico e o suporte do corpo político organizado sob uma estrutura de governo. Descreve a arena espacial do sistema político desenvolvido em um Estado nacional ou uma parte deste que é dotada de certa autonomia.

Ao relacionar o conceito, ora citado com o município depois da Constituição de 1988, percebe-se que seu limite é o recipiente físico, e a gestão dele é realizada por diferentes atores, entre eles o prefeito e seus vereadores, que denotam a estrutura de governo. Descrever o município pelo território não é tarefa simples, pois existe uma complexa rede de interesses que gera conflito no território em sua excelência. Em outras palavras, a dinâmica do governo

não se faz somente pela sua pretensão, mas sim por uma construção coletiva havendo consenso ou mesmo o desacordo. Portanto, o sistema político abarca tanto os dominantes como os dominados, ambos com poder de participação, embora os dominantes se sobressaiam. Neste amálgama, podem ocorrer as fissuras dentro da classe dominante, pois a estrutura de governo é legitimada pelo domínio do território, todavia passiva de disputas, das quais, com o acirramento das contradições, podem fragmentar o território.

Mediante o exposto, considera-se a fragmentação do território pela emancipação e, por conseguinte, a discriminar os elementos que são instituídos para a ocorrência dele. Para analisar os aspectos que caracterizam possibilidades de uma fragmentação, Gottmann (2013), em suas reflexões teóricas, acrescenta que o território é político e geográfico. Político, porque é dividido em unidades; e geográfico, porque tais unidades representam uma forma de organização do espaço. Diante desta condição, a unidade deve ser tratada como limitada enquanto conceito, embora a ideia de política extrapole a dimensão conceitual, agregando novos sentidos e, conseqüentemente, ressignificando a unidade que, novamente, vai ser retomada como algo suscetível às possíveis transformações, oriundas das relações políticas que são processadas, no interior da unidade, como também no exterior.

O conceito de unidade pura e isolada, não é nosso foco, mas sim sob a circunscrição política que a ela é constantemente imposta pelos diversos propósitos dos atores que nele estão ou que se interessam, mesmo por representação, sem necessariamente estar presente. O que é tangível à formação do território não está presente nos discursos municipalistas, fator presente em muitos teóricos defensores da criação de municípios. É preciso maior atenção às dissipações dos interesses dos grupos, movimentos, empresas sindicatos entre outros que possuem força na participação das decisões do conjunto de relações que constituem o território. Candiottto e Santos (2009, p. 324) fazem considerações importantes sobre a função dos diferentes grupos sociais:

A constituição de territórios pela sociedade, depende das intencionalidades e do poder de organização dos diferentes grupos sociais. Trata-se de relações de poder nos quais os interesses dos grupos mais fortes (política, econômica ou culturalmente) tendem a predominar. Assim, a organização é um elemento fundamental para gerir o território e seus conflitos. Do contrário, o que se impõe é o domínio territorial de forma unilateral, em que apesar das diferentes territorialidades existentes, o grupo que representa a força dominante determina as feições territoriais.

Essa afirmação é plausível, quando se observa a fragmentação territorial. Evidentemente, a classe dominante consegue moldar com maior pujança o território, mas há de se pensar que os grupos, antes de se constituírem como definidores do território, são formados, frequentemente, pela cooptação do indivíduo. Esta trama pode ser entendida a partir da interpretação de Arendt (2010, 191-192), que discute a relação do meio e fim, utilizando da seguinte argumentação: “todos os fins são constrangidos a serem de curta duração e a transformarem-se em meios para alcançar outros fins”. Não obstante da ideia que se consagrou no senso comum, os meios justificam os fins, mas também acrescenta-se que os fins podem se tornar meios para uma nova realidade, de forma que essa complementariedade se funde como artimanha para o controle do território. É como nos ensina Revel (1985, p. 5), ao explicar a participação do indivíduo na ordem normativa da sociedade: “Tudo parte do indivíduo e tudo, finalmente, retorna a ele. Desta forma, as classes, sindicatos, corporações, as profissões, enfim o trabalho”. Veremos como isto se processa dentro do município, na perspectiva territorial, assim como proposto neste item.

Embora o município seja considerado a menor porção territorial presidida pelo autogoverno, assim denominado por Ataliba (1985), sua autonomia, para as autoras Penalva Santos (2008) e Pelegrini (2000), se desdobra em administrativa, política, financeira e legislativa. Já Corralo (2006) acrescenta a estas características, a autonomia auto-organizatória. Mesmo com tantas referências que descrevem com precisão a autonomia municipal, é relevante questionar suas implicações com o conceito de território, na tentativa de compreender o processo que condiciona e que permite a inserção do conceito de gestão territorial.

A força legislativa que legitima o sistema político a orquestrar o território prevê um representante político que, para o município, é reconhecido pela figura do prefeito. É importante esclarecer que o prefeito é apenas representante do poder que é derivado do povo, portanto o poder está nas mãos do povo, teoricamente, e não sob os domínios do prefeito. Neste ponto, sabe-se que, no plano da prática, a realidade é outra. No dizer de Magdaleno (2010, p. 87), o legislador se encontra no meio de 03 (três) jogos: jogo político-partidário, jogo eleitoral e socioespacial. Esta tríade refere-se à construção do território e dimensiona suas bases enquanto a criação de um município.

O que se propõe, neste trabalho, é caracterizar o município enquanto território e demonstrar que existe uma atuação política-partidária variante capaz de transformar a unidade política pela expansão, encolhimento ou subdivisão (GOTTMANN, 2012, p. 525). Carece esclarecer que o maior benefício não está sob as condições do eleitorado, ou seja, no desenvolvimento da população, mas no resultado dos jogos socioespacial e político partidário.

O jogo político-partidário é caracterizado pelas diretrizes ideológicas de qualquer que seja o partido, pois esses se relacionam pelas barganhas de interesses que se divergem pelos princípios de cada um dos partidos. Essa prática vem, consecutivamente, desvincular o partido político do sistema democrático, já que os princípios dos partidos políticos, historicamente, são flexíveis à manutenção do poder. É justamente sobre as articulações dos partidos políticos que emergem o jogo eleitoral, com pretensões objetivas a atender, ou ouvir as demandas de grupos fora do partido e, a partir de então, traçar uma forma de controle do território pela cooptação de um número significativa de eleitores. Obviamente, quando ocorre uma reciprocidade quanto aos dois jogos, político partidário e eleitoral, conseqüentemente, surge a representação política, que é o controle do território por excelência. Em terceiro, situa-se o jogo socioespacial, estruturado sob dois elementos. O primeiro é a relação física territorial do representante político e as características socioeconômicas do território que ora passa a controlar (MAGDALENO, 2010).

Na intenção de trazer fidedignidade à proposta do objeto de estudo, vamos usar da prática, pois sua maior grandeza está na capacidade de completar a teoria, submetendo-a à prova concreta, (DEMO, 1987). Para isto, recorre-se às emancipações ocorridas, em 1992, no estado de Goiás, sobretudo no que diz respeito ao processo que garantiu aos distritos a condição de município. Como as emancipações foram várias, contabilizadas 10 (dez) ao todo, distribuídas de norte a sul, de leste a oeste do estado, foca-se este estudo no município de Formosa-GO., que teve seu território fragmentado em decorrência do desmembramento do território criado com a toponímia de Vila Boa-GO.

A normatização do território pela política será evidenciada na criação do município de Vila Boa-GO, eleita nesta pesquisa para verificar a ocorrência teórica dos três jogos citados nesta pesquisa, responsáveis pela construção de uma representatividade política condicionada ao controle do território. Nesta perspectiva, o município de Vila Boa será o objeto de entendimento das implicações dos jogos político-partidário, eleitoral e socioespacial.

A princípio, inicia-se com o jogo político-partidário, aqui entendido como um extenso plano de fundo fragmentado em circunstâncias das lutas pelo poder público que, conseqüentemente, reverbera no domínio do território, categoria essencial para discussão que envolve disputas nas mais diferentes esferas da convivência. Candiotto e Santos (2009, p. 323) também fazem suas considerações, destacando a importância da categoria território.

Compreender o conceito de território, conforme já mencionado, é fundamental quando se pretende analisar, a partir de uma base geográfica, os processos sociais e seus diferentes ritmos e implicações territoriais. Nesse sentido, além

da possibilidade de uma análise que busca integrar a dimensão econômica, política, cultural e a natural, a abordagem territorial pode contribuir também para se planejar e gerir o desenvolvimento, a partir de uma perspectiva participativa, para viabilizar práticas sociais mais democráticas, solidárias e transparentes de gestão territorial.

Todavia, a definição de território envolve a noção de poder, que está diretamente ligado à perspectiva de gestão territorial. O município nesse sentido é o plano concreto das ações parlamentares que, dentro do jogo político-partidário, promove suas articulações de partido com partido, conciliado ao jogo do eleitorado, sempre interessado em manter ou ampliar seus privilégios enquanto parte também constituinte da sociedade.

A filiação partidária é uma forma de ingresso na vida pública, dimensionando uma identificação ideológica que mais se aproxime do ideário de vida. Ao passo que essa identificação ideológica vai se difundindo pela crescente quantidade de adeptos, os partidos conseguem ter maior representatividade política e, conseqüentemente, maior controle territorial. Como reflexo do desejo de controle do território, surgem inúmeros partidos consolidando distintos grupos partidários, mobilizados para defender interesses singulares. “Os grupos de interesse são porções da sociedade com maior ou menor organização, que buscam basicamente obter ganhos promovidos pela decisão política” (MAGDALENO, 2010, p. 90). Desta forma, o espaço vai se configurando, de acordo com as tensões de políticas, organizado pela constituição de uma pluralidade de interesses que se consolidam no seio da sociedade por várias instâncias, das quais, neste trabalho, será discutido o município como uma delas.

O município, enquanto protagonista da realização de políticas públicas, também pode ser alvo de conflitos internos sediados pela administração territorial de sua dimensão física, ocasionando uma fragmentação. Como já foi descrito anteriormente, Formosa-GO será, aqui, destacada como um exemplo, na incumbência de identificar as instâncias de poder e suas repercussões na formação do território de Vila Boa-GO. Em 1990, Formosa era composta por 05 (cinco) núcleos urbanos, podendo destacar Formosa como a cidade sede. Bezerra, JK, Santa Rosa e Vila Boa, até 1991, eram distritos do Município de Formosa, considerados como instâncias territoriais tutelados pela sede do município, sem qualquer tipo de autonomia, sob condição político-administrativa de total dependência ao município sede.

Em 1992, Formosa fica menor em relação à sua dimensão territorial como também em seu contingente populacional, em função de ter sido concedida à Vila Boa se tornar mais um ente federativo, dotado de autonomia político-administrativa, financeira, econômica e legislativa. Em pesquisa de campo realizada nos 03 (três) distritos que ainda compõem o

município de Formosa, foi unânime a insatisfação da população quanto à gestão advinda da sede do município. Percebe-se que, em todos os casos, a ingerência da prefeitura ocorre pela extensa dimensão territorial, onde os distritos se encontram muito afastados da cidade de Formosa.

Vila Boa é afastada de Formosa a 82 quilômetros, conforme pode ser percebido na figura 05 (cinco). A distância é o fator que lidera o *ranking* de dificuldade de gestão dos distritos. Mas, em contrapartida, a distância do distrito não é problema quando falamos do jogo eleitoral, visto que toda a população localizada em um distrito, no momento da eleição, é sintonizada pelos discursos partidários, desaparecendo, assim, a distância entre sede e distrito. Esta prática é a mais clara manifestação do poder, capaz de gerar possibilidades de dispor de um instrumento para se chegar a um fim (CASTRO, 2005). Por mais invisível que seja, consegue impor uma vontade baseada em valores sociais e, assim, perpetuar uma representação que possa motivar sua manifestação para o fortalecimento do jogo político-partidário.

Localização dos municípios de Formosa e Vila Boa - 2015

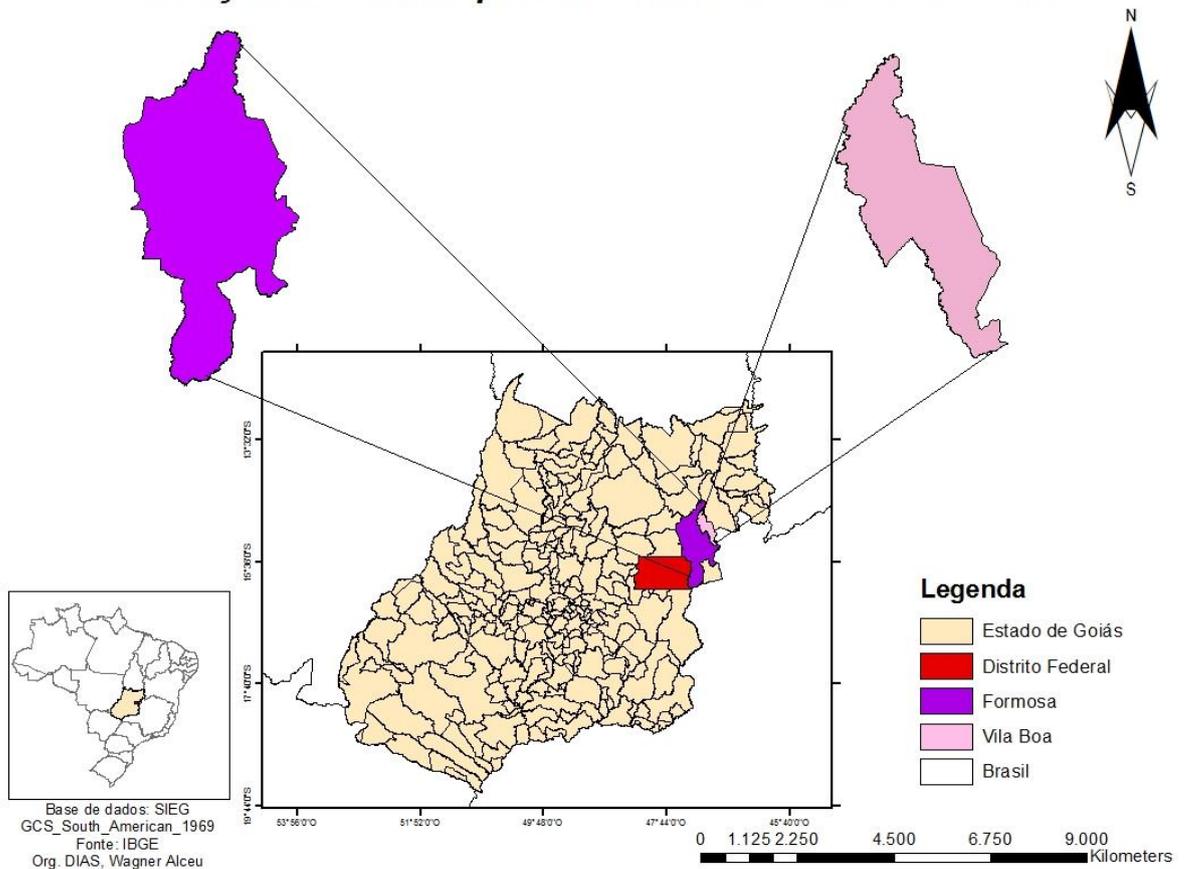


Figura 5 - Localização dos municípios de Formosa e Vila Boa do estados de Goiás. 2016.

O poder que encerra o território, designado por Raffestin (1993) como o poder do Estado, visível pelos aparelhos que tendem a dominar a população e os recursos, são insuficientes no distrito, situação que evidencia uma fissura social que oferta possibilidade de uma atuação política capaz de ampliar o jogo político-partidário em diversas escalas, pela proposta de emancipação, que aparece no discurso de um representante, inerente ao jogo socioespacial. Em outras palavras, este enredo funciona pela cooptação de interesse do jogo político-partidário em relação ao jogo socioespacial, que vai construir seus alicerces amparados pelo eleitorado.

Ao usar o caso de Vila Boa, a figura do senhor Felipe Alves Santana, cidadão que, em 1980, era morador na zona rural do distrito de Vila Boa, será a peça chave do jogo socioespacial, pois suas raízes estão assentadas na origem de um camponês trabalhador e que sofre as agruras advindas da inexistência dos aparelhos do estado, desmerecendo uma qualidade de vida digna. O convívio com os moradores deste distrito, Vila Boa, é algo que forja uma ideologia de integração, em que todos se sentem iguais. Senhor Felipe, em meados da década de 1980, saiu da zona rural e foi para o núcleo urbano com a intenção de montar seu próprio negócio, que logo será bem-sucedido pela construção de uma máquina de limpar arroz. Este negócio era, na referente época, um meio de trabalho lucrativo no interior de Goiás, uma vez que as plantações de arroz eram frequentes para a subsistência e não havia industrialização deste grão.

Para migrar do campo à cidade, houve a necessidade de venda de sua propriedade para investir na profissão de maquinista exigindo a compra de uma camionete, que diante da função de transportar o arroz que limpava, também exerceu papel fundamental para sua expressão política. Com a chegada do senhor Felipe Alves Santana, o distrito passou a contar com dois veículos, dos quais eram as referências para resolver problemas de natureza de transporte. Além dos 82 quilômetros, uma distância considerável, as ruas não tinham pavimentação asfáltica, fato que dificultava o fluxo durante os meses de chuva, surgindo muitos atoleiros e grandes buracos. Alguns relatos foram substanciais para entendermos que sua condição de proprietário de um meio de transporte aliado à sua generosidade para com a população local rendeu-lhe admiradores, que atuavam no jogo político-partidário, que visualizou no senhor Felipe uma possibilidade de contenção de eleitores numa escala que extrapolava os limites territoriais daquele distrito.

Já engajado na política, o deputado estadual Mário Filho, oriundo da cidade de Formosa, conheceu o senhor Felipe em umas das ocasiões que as diversas carências do distrito impunham à sua população. Mário Filho, sabedor das intervenções que Felipe vinha fazendo,

impôs a ele uma candidatura para vereador, com a justificativa de ser o representante político com incumbência de levar melhorias para a população de Vila Boa. Pelas boas relações mantidas em Vila Boa e com a proposta de elevar o distrito à município, Felipe foi eleito e logo em seus primeiros anos de mandato começou a trabalhar no projeto de emancipação de Vila Boa. Depois de muito trabalho, com excessivas pesquisas da constituição brasileira e da própria realidade objetiva do distrito, o senhor Felipe começou a instituir ações que puderam justificar, perante a lei de criação de município, a reivindicação de emancipação representada pelo absoluto interesse local.

É perceptível que a busca pela emancipação sempre tem como pano de fundo a independência, autonomia e, conseqüentemente, maiores probabilidades de autogestão com benefícios garantidos por leis, tanto de ordem estadual quanto federal. Seguem algumas reflexões sobre o desejo coletivo da população, circunscrita como interesse local e retratada com crítica por Ferreira (1992, pp. 64 – 65):

É verdade que o conceito de interesse local tem determinada imprecisão, pois o interesse local se reflete sobre os interesses regionais ou nacionais, visto que o benefício acarretado a uma parte do todo melhora o próprio todo. Os interesses locais são os que dizem respeito às necessidades imediatas do Município, tendo influência sobre as necessidades gerais (FERREIRA, 1992, pp.64-65).

No jogo político-partidário, o interesse local é usado como instrumento de singularização dos problemas sociais, com forte poder de aglutinar opiniões. Esta manobra assegura uma parcela de votos em nível local, estadual e federal. A população local ilusoriamente conclama por resolução de seus problemas a partir da contribuição do Estado, que paralelamente será controlada pela mentalidade política dominante por meio dos aparelhos do Estado, que tanto terá a função de aliviar o lamento da população como também de controlar o desenvolvimento social de acordo com as intenções eleitorais.

É importante salientar que um distrito dentro do seio político-partidário representa um elemento de disputa entre as camadas dominantes, e que a consciência coletiva é abstraída para subtrair a vontade do indivíduo, com unidade própria, capaz de designar uma ação que venha ao encontro dos interesses locais, imposta como condição de eleger um representante (BRUCCULERI, 1959). Neste caso, pela relação entre o Deputado Mário Filho e o vereador Felipe, estava se compactuando uma repartição política do espaço baseado na lealdade, embora com interesses divergentes (GOTTMANN, 2012).

Felipe Alves Santana, vereador representante dos interesses locais daquela população, implantou construções civis como escola e algumas casas, que eram pré-requisitos contidos nos critérios da lei de criação de municípios da Constituição de 1988. Depois de todos os critérios atendidos, montou um processo com um abaixo-assinado e levou, até o Tribunal Eleitoral Superior, cujo documento, no último dia, como previa o prazo para as votações, foi aprovado e sancionado pelo então Governador do estado, Iris Resende, que, posteriormente, foi enviado para o Rio de Janeiro, onde o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE tinha como atribuição fazer as vistorias técnicas e demarcar as dimensões no novo município.

O município de Vila Boa, portanto, é criado com o Projeto Lei de nº 11.707, em 29 de abril de 1992, outorgada pela Assembleia Legislativa do estado de Goiás, sendo necessária, para sua instalação, a posse de um prefeito e de uma composição de nove vereadores. Coincidência ou não, este ano era calendário de eleições para prefeitos e vereadores de município, tendo Felipe como candidato a prefeito, e por Formosa, o deputado Mário Filho. Em Vila Boa, Felipe é eleito com expressiva votação e Mário Filho perde para prefeito em Formosa; retornando, assim, as suas funções de deputado estadual.

Percebe-se que houve um desafinamento quanto à orquestra política impetrada no controle do território. Mário Filho não obteve êxito na consumação de seu jogo político-partidário, mas o mesmo fato não impediu que o jogo do eleitorado, pela atenção e lealdade atendida pelo governador que sancionou a criação do Município de Vila Boa, Iris Resende, pudesse ter benefícios com políticas regionais e nacionais.

No próximo tópico, será apresentado o território municipal com suas particularidades no que se refere ao poder de coadunação dos interesses das classes dominantes, diferente das capitânicas hereditárias, que também tinha intensão de dominação, mas não privilegiava os atores locais da política nacional.

2.2 Capitânicas e municípios: a (re)definição do território

Este tópico abordará a busca de algumas respostas do passado, em que Gomes (1974), juntamente com Palacin (1981) e Estevam (1998), relatam, na história de Goiás, como foi o processo de ocupação e formação do território goiano e contribuem, significativamente, para pretensa discussão. Portanto, com buscas e diálogos com teóricos que tratam com competência dos assuntos sobre município, pretende-se chegar à realidade com argumentos fundamentados na teoria que possam oferecer sustentação à explicação da atual espacialidade

dos municípios goianos. Estes autores nos propiciarão, certamente, subsídios para o desenvolvimento da pesquisa pautado em manter uma articulação econômica entre campo e cidade, com mais expressividade a partir da modernização do território, visto que projetos foram implantados para o aperfeiçoamento da infraestrutura necessária à instalação de diversas empresas.

As picadas realizadas pelas bandeiras em busca de metais preciosos foram fundamentais para o desenvolvimento da rede viária que Goiás possui hoje (2013), e constituiu o desígnio do projeto de expansão territorial da grande maioria dos países europeus; neste caso, propriamente de Portugal. Entretanto, antes de questionar como as redes foram se sobrepondo e articulando o território goiano, não se pode esquecer de apresentar um esboço da artimanha da dominação territorial, uma vez que as terras brasileiras já eram habitadas pelos indígenas.

Passadas três décadas e meia, depois do “descobrimento” das terras brasileiras, a coroa portuguesa arquitetou uma estratégia para favorecer a manutenção do domínio, para fins exclusivamente exploratórios, que ficou conhecida como capitânicas hereditárias. As capitânicas constituíram-se pelo fracionamento de 14 (quatorze) faixas de terras, que mediam a distância do litoral à linha imaginária do Trabalho de Tordesilhas. Essas frações territoriais eram doadas a donatários, pessoas que detinham prestígios com a Coroa.

Percebe-se que essa primeira fragmentação territorial, oriunda do sistema de Capitânicas Hereditárias, tinha o legado de dominação da Coroa, pois os donatários tinham o dever de proteger seu território como também de desenvolver atividades econômicas das quais, aproximadamente 10%, era enviado à Coroa, além de 1/5 das extrações de minerais. Esta forma de administrar foi forjada, por causa da insuficiência do exército português diante da grande extensão territorial do Brasil, mas com a imagem de um Governador Geral.

Pensar no panorama territorial brasileiro, nessa época, pode até parecer semelhante à divisão política que conta com 26 (vinte e seis) Estados e um Distrito Federal. Mas, as capitânicas, apesar de sua pretensão de concentração de poder e descentralização, quanto à autonomia da exploração, não perdurou por muitos anos (SODRÉ, 1941). Vários problemas afetaram de maneira substancial a grande propriedade a ponto de falência por parte do donatário. A inexperiência administrativa certamente encabeça a lista de fatores de levaram as capitânicas ao fracasso. Os conflitos internos eram diversos, pois aquela porção de terras passou a ser gestada por uma ordem maior, que acentuou o nível de atuação de poder, sucedendo inevitáveis conflitos.

Portanto, ter o município como unidade política territorial é pensar também nas capitânicas que, diante de uma analogia, pode-se afirmar que ambas são realidades distintas que

compõem um mesmo processo. As capitânicas tinham como meta promover a organização provincial, com base no desenvolvimento de uma política antinacionalista. Basta observar a forma desumana das relações de produção que eram estabelecidas nas capitânicas.

A população local era estimulada cruelmente à produção, eliminando qualquer sentimento de pertencimento que caracterizasse a unidade. O poder coercivo se consolidava pela concepção territorial de Gottman (1973), cumprindo um papel de exploração vestido de oportunidade e segurança aos moradores. À comunidade não restava caminhos de autonomia ou ascensão sociais, apenas de sobrevivência. A única sensação de união das capitânicas eram os desígnios da igreja, com suas cobranças de tributos à Ordem de Cristo, mais conhecido como dízimo, a décima parte da produção (FAVERO, 2004). Todavia, a igreja católica conseguiu desenvolver uma reação cívica na população, por meio da catequese realizada pelos jesuítas, quadro que as capitânicas por si só não conseguiram formar.

Foram vários os fatores que levaram a capitania ao fracasso. Entre eles está a condição de adestramento dos indígenas, marcado por uma relação de constantes conflitos que acabou desgastando a administração do donatário. Também, existia uma discrepância imensa entre as 14 (quatorze) capitânicas, quanto às questões culturais, econômicas e políticas. Quando se institui a descentralização, a ordem política foi quebrada, pois a autonomia dada ao donatário acabou favorecendo a construção de características específicas à sua propriedade.

Já o município, como espaço em grau de organização avançado perante as capitânicas, também se concretizou com mesmo propósito de controle, embora tenha estratégias que arremetem os princípios da centralização e desconcentração do poder, ações inversas do sistema de Capitânicas Hereditárias⁷. Este processo de centralização do poder acontecia paralelamente às capitânicas que, na medida em que enfraqueciam, possibilitava maior pujança aos municípios, arraiais, povoados, entre outras formas de aglomeração de pessoas, que procuram de fato constituir seu território a partir da função protetora (ELIAS, 1994).

Esse quadro foi identificado em grande parte da extensão territorial brasileira, mas havendo algumas peculiaridades quanto ao processo que descrevemos, do qual nos incumbiremos em relatar, com prioridade ao território Goiano, que no referente período tinha a extensão do Tocantins agregado a sua dimensão.

⁷ Segundo Boris(1995) “O Brasil foi dividido em quinze quinhões, por uma série de linhas paralelas ao equador que iam do litoral ao meridiano de Tordesilhas, sendo os quinhões entregues aos chamados capitães-donatários. Eles constituíam uma grupo diversificado, no qual havia gente de pequena nobreza, burocratas e comerciantes, tendo em comum suas ligações com a Coroa.” Aprofundar no tema, a obra se encontra nas referências.

Este assunto se fez necessário para contextualizar os eventos em escala nacional, pois, assim, facilitará o entendimento do próximo tópico, cuja proposta é compreender como o território goiano se forma a partir das diversas fragmentações territoriais.

Teoricamente, em 1759, as Capitanias Hereditárias foram extintas, mas, na prática, elas só vão desaparecer, definitivamente, em 1821, quando havia a eminência da independência política do povo que se restringia ao território brasileiro. Já que as capitanias nunca proporcionaram ao indivíduo uma identidade a partir do território que ocupavam, as aglutinações de pessoas advindas das sesmarias, que propiciava a formação de povoados, arraiais, freguesia, vilas e municípios, tiveram melhor repercussão na comoção do sentimento cívico, processo este que intensifica, a partir de 1822, com a independência, condicionando nos indivíduos o amor à pátria.

Ora, o município é uma miniatura da pátria, uma imagem reduzida dela, é nas coisas políticas, como já o disse alguém, o primeiro amor do cidadão. Esse amor, esse aferro ao torrão natal, ao círculo das relações de vizinhança, de contiguidade, de comunidade de interesses, engendra o espírito cívico. A autonomia local o desenvolve, o engrandece, o nobilita. E esse patriotismo local, de si mesmo sereno, intenso, duradouro, é a raiz do patriotismo nacional. É erro, pois, cercear essa autonomia. Seria mais que erro mesmo, um verdadeiro atentado, se prevalecesse na República o sentimento vago, desconfiado, tacanho, esterilizado, que na monarquia atrofiou o elemento municipal (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA/IBGE, 2011, p.283).

Embora em grande parte da extensão territorial brasileira esse quadro foi identificado, principalmente nos municípios, a verdade é que os contrastes militares mundiais são resultados desse mesmo patriotismo que desenvolve pela força de atração do indivíduo a um determinado meio. O patriotismo, segundo alguns antipatriotistas como Liev Tolstoi e Gustave Hervé, nada mais é do que uma forma de aprisionar o indivíduo sob superstições, que alimenta o território pelo sentimento de superioridade.

Mesmo com o destaque político dos municípios no período colonial em estabelecer vínculo de comunicação e de concentração de população em diversas pequenas áreas, não se conservou a base que assegurava a união de pessoas. Convém lembrar que, no período colonial, o município era importante para as Cortes de Lisboa que, pelos seus ouvidores espalhados pelas capitanias, era controlado pelas oligarquias locais, que, até então, foram estruturadas pela comoção do patriotismo, embora este sentimento fosse intensamente negado pela população local.

Em síntese, o município, desde os tempos de colônia, foi um importante instrumento de controle, em circunstâncias da centralização do poder e das grandes extensões territoriais que se faziam presentes entre os municípios. Logo, não podemos concordar com Andrade (2006, p. 219), ao afirmar que

a perda da importância do município no Brasil foi se acentuando com o correr do tempo, no Império, na Primeira República e, sobretudo nos períodos ditatoriais que se sucederam à Revolução de Trinta – ditadura (1930/34), o Estado Novo (1934/45) e o regime autoritário militar (1964/85) – fazendo até que os prefeitos das capitais de estado fossem nomeados pelos governadores, ouvidas as assembleias legislativas, cessando-se aos eleitores o direito de os escolherem. A nível municipal, se observa uma verdadeira pleora de divisão de municípios com a elevação de distritos a municípios, em grande parte estimuladas pelas vantagens auferidas com a participação no fundo de participação e justificada com a alegação de que a administração municipal beneficia distritos em detrimento dos demais.

Apesar da riqueza de detalhes, o argumento sobre a perda de importância do município pode ser considerado como verdade. Nossos esforços neste trabalho é completamente o contrário da afirmação de Andrade (2006). O que mudou durante os tempos foi o sentido político do município e não sua necessidade de criação. Na própria justificativa do autor, nota-se que existem pretextos de criação de municípios, mas que sobre âmbitos de planejamento territorial não fica explícita a razão.

Aqui, as conjecturas estão pautadas em esclarecer o leitor sobre o sentido do município para as classes sociais que o compõem. Portanto, a mudança da representação política do município para as classes sociais, durante Brasil Colônia, Império e República, deverá ser mensurada pela base dialética entre governantes e governados. Qualquer mudança imposta na verticalidade pela classe dominante, os reflexos serão substanciais pela massa.

A próxima discussão será apontar o município como território, sob a discussão de seus limites de ordem, para a compressão da hierarquia das escalas de poder público. Outrossim, será pautada a condição política e econômica do município enquanto ente federativo e suas repercussões para a população local. O território institucional se refere ao poder político reconhecido, constitucionalmente, por uma legislação, em que uma determinada extensão de terras é palco de diversas ações que anseiam vantagens na gestão territorial.

2.3 O município e sua institucionalização territorial

O município, ao ser incorporado como ente federativo, dotado de “autonomia política e de governo próprio para a realização de suas finalidades locais” (FERREIRA, 1992, p. 52), passa a ser mais uma dimensão das intencionalidades ideológicas do estado. Mas a ideia de predominância de interesse local, lançada à população, estava centrada na municipalização da receita, que prevê uma maior rigidez e eficiência na arrecadação de impostos, como também uma maior distribuição destes. A descentralização nesse sentido veio com uma visão romântica, com pretensão exclusiva de fortalecer a democracia pela participação da população local. Segundo Penalva Santos (2008), a descentralização é uma forma de legitimar o poder público favorecendo a ocorrência da corrupção e outras mazelas que ferem a Constituição da República.

Os aparelhos do estado, uma vez implantados na menor unidade geográfica federal, promovem uma organização inerente aos interesses das lideranças políticas em múltiplas escalas, que podem representar aspectos nocivos à população. Ultimamente, estamos assistindo um crescimento das pretensões municipais em estabelecer consórcios em diversos serviços prestados à população. Nos municípios, a cada ano também aumentam as receitas tributárias em função principalmente da melhoria da gestão tributária. Contudo, a descentralização que procurou transferir receita e ampliar o grau de autonomia financeira não assegura aos pequenos municípios uma experiência de desenvolvimento socioeconômico. O município, embora tenha maiores recursos e consequentes melhoras nos aspectos sociais, não conseguem se emancipar do ponto de vista do desenvolvimento sustentável. Trata-se de uma descentralização tutelada, como afirma Penalva Santos (2008).

Essa incapacidade de desenvolvimento, baseada na autogestão, está pautada nas articulações das políticas que o Brasil apostou na década de 1990, em face da Reforma do Estado. Sem dificuldades, notamos que, ultimamente, o Brasil passou por um processo de privatização das empresas públicas reverberando também em administrações públicas. Não nos cabe aqui fazer análise das vantagens e desvantagens da privatização, mas apenas invocar essa política dentro do contexto municipal, em se tratando da descentralização política. Entretanto, analisar o território municipal, pelo viés das instituições públicas e privadas, é fundamental para compreender que o município, dentro da ordem federativa, surge, a partir de 1988, como um importante ator político que procura encerrar as vontades de sua população sobre o próprio sistema político municipal. Para corroborar com a discussão, Castells (2011, pp. 296-297) exemplifica que:

A organização institucional do espaço é determinada, em primeiro lugar, pela expressão, ao nível das unidades urbanas, do conjunto dos processos de integração, de repressão, de dominação e de regulação que emanam do aparelho de Estado. [...] Desse modo, ao falar de espaço institucional, não remetemos à base espacial do aparelho do Estado (por exemplo, a implantação das diferentes administrações), mas aos processos sociais que, partindo do aparelho político jurídico, estruturam o espaço.

Desse modo, o que estamos tentando afirmar é que o município, na imaginação da população que a reside, é o espaço capaz de resolver seus problemas, de designar a plena democracia, inserindo o indivíduo na ordem normativa de tomadas de decisões. Este pensamento fugaz da realidade somente alimenta a tutela do indivíduo, que cada vez mais se sujeita e se submete às burocracias do município, aumentando em maior grau o poder de controle do Estado.

O poder repressivo dos aparelhos do Estado não está no substrato material espacial (SOUZA, 2007), mas sim na sua função que é imposta à população. Vive-se sobre a falsa ideia da realidade que o indivíduo existe em função do município (GOLDMAN, 2007). Essa afirmação conduz ao pensamento iluminista, caracterizado pela perspectiva do homem na procura do seu lugar de pertencimento, conduzido pela liberdade econômica sem a intervenção do Estado. Todavia, esse princípio nunca se consumou, pois no próprio município o que vemos é totalmente o inverso, uma preponderância de interesses de uma pequena minoria, ligada às lideranças políticas.

Evidentemente, o sistema político municipal, perante o artigo 6º, da Constituição Federal, deve gerar alguns produtos sob dois âmbitos: os serviços e a regulamentação. Os serviços são visíveis em forma “de estradas, escolas, hospitais, iluminação elétrica, empregos públicos, coleta de lixo, cemitério” (BRASILEIRO, 1973, p. 53), entre outros, que proporcionam ao indivíduo uma consciência de posse ou de direito, acreditando que todos os serviços são destinados ao seu bem-estar. Isto pode não ser uma inverdade, como também é verdade que estes mesmos serviços, juntamente com a regulação representada pelas normas que disciplinam o convívio coletivo, corrompem a espiritualidade da individualidade, coagindo e vencendo o indivíduo que sempre ficará a mercê das vontades coletivas de um reduzido grupo político.

Se por um lado “O povo consente porque é persuadido da necessidade de autoridade” (GOLDMAN, 2007, p. 33), por outro, o sentimento das classes dominantes possuem tendências de prepotência, personificado na figura do município ou estado e, conseqüentemente, fortalecendo a sua classe. A dialética da classe dominante e do estado é

perfeita. Mas, devemos considerar que as territorialidades não são estáticas e, que por sua vez, tendem a se manifestar em diferentes dimensões do espaço. Esta característica é assumida pelo território, que tem capacidade de permanecer sobre o controle das classes dominantes, permitindo uma coesão de interesses sem emergir qualquer tipo de manifestação que represente uma ameaça à estabilidade de poder político das lideranças ali presentes.

O substrato material espacial do município é, atentamente, observado pela gestão pública e incrementado pelos aparelhos estatais, situação que condiciona a ressignificação dos espaços por realização de novas territorialidades. Souza (2009, p. 61) exemplifica que a recíproca também é verdadeira;

(as formas espaciais, os objetos geográficos tangíveis – edificações, campos de cultivo, feições “naturais” etc.) equivale a “coisificar” o território, fazendo com que não se perceba que, na qualidade de projeção espacial de relações de poder, os recortes territoriais, as fronteiras e os limites podem todos mudar, sem que necessariamente o substrato material que serve de suporte e referência material para as práticas espaciais mudem.

Para que essa abordagem não se limite a um mero recorte específico, faz-se menção das relações de poder paralelamente ao movimento da demografia, elemento capital do substrato material para o território dos conflitos, quando tomado ao uso.

Ao explorar as diversas formas de institucionalização do território, Tomio (2002) propõe três tipos de instituições, classificadas como delimitadoras, que são as localidades de distritos na eminência de conseguir a emancipação. Instituições estimuladoras caracterizadas pelas transferências de recursos, em principal o Fundo de Participação Municipal (FPM), que tem como cálculo o aporte demográfico dos lugares, onde o tamanho da população determina o índice de arrecadação municipal. Este repasse estimula as lideranças políticas (partidárias) a reivindicarem a emancipação para manter seus interesses políticos, como também promover uma canalização homogênea do capital federal às longínquas localidades do estado. E, por último, as Instituições processuais, parte burocrática que verifica o atendimento a todos os critérios estabelecidos pela Constituição, com envolvimento do Tribunal Superior Eleitoral, da Assembleia Legislativa, cabendo aos deputados votarem favoráveis ou contra e, posteriormente, ao Governador vetar ou sancionar.

Todavia, essas normativas são introduzidas a partir de uma ordem disciplinar, com notável sentido político, que pode ser percebido nas dependências de um distrito e de um município. Conceber o município enquanto território, sobretudo os classificados de baixa população, faz, então, acreditar que seu uso enquanto categoria é um excelente instrumento de

captura do espaço, permitindo uma maior aproximação dos conflitos, que são inerentes à divisão territorial do trabalho, e derivados das diversas classes sociais que fazem desse território um espaço de vivência.

2.4 A argamassa do território municipal e sua invisibilidade

Para caminho metodológico e discussão da invisibilidade da argamassa do território, será usada a categoria lugar e, para forma de complementaridade, integram-se as categorias território e lugar, adjetivando-as de território local. Consoante Castro (1992), o indivíduo é quem primeiramente interpreta sua própria condição de morador e sua atuação enquanto cidadão, mas, embora seja seu espaço de vivência, não está livre de críticas, pois sua experiência não segue o livre arbítrio como é de praxe advertido pelos principais veículos de comunicação. Castro (1992, p. 31) ainda pontua que:

Na realidade, apesar da agilidade e mobilidade do indivíduo e das facilidades e induções ao deslocamento, provocadas pelas imposições da necessidade de reprodução e acumulação do capital, as facilidades de mudança não devem mascarar a norma relativa, mas real, de fixidez, segundo a qual os grupos e as massas humanas estão enraizadas no solo: “Um grupo só se desenraiza pelo impulso irresistível de uma crise de morte, de miséria ou fome, ou em consequência de medidas políticas”.

Assim, na perspectiva da formação de um território, existem forças endógenas de caráter ideológico que promovem uma espécie de prisão ao próprio homem (RAFFESTIN, 1993), mas que estão condicionadas à esfera econômica, pois quem migra não é propriamente o homem, mas sim as atividades econômicas. Esta é uma característica da sociedade capitalista, que se articula em prol da realização do mais valor, que é oriunda de forças exógenas do modelo de produção capitalista, responsável pela fecundação do território local.

Em Teixeira Neto (2012), a origem das cidades goianas se resume em três aspectos, localizados na história da formação do território goiano, dos quais citamos: mineração, agropecuária e a construção das estradas. Todos estes fatores históricos possuem uma íntima ligação com a manutenção do mais valor, entretanto são relações que possuem o mercado como mola propulsora de seu desenvolvimento. Nesta perspectiva, o capital deve ser analisado sob suas diversas formas de existências, como também o reflexo de seu desenvolvimento na transformação da estrutura do território goiano (ESTEVAM, 1998).

Pauta-se, neste ponto, em discutir a origem da cidade pelo princípio da construção de estradas, pois a intenção é utilizar o município de Vila Boa-GO., como base concreta, da qual temos alguns dados provenientes de trabalho de campo, realizado em junho de 2013, para enriquecer a discussão apresentada na presente pesquisa. No bojo da povoação de Vila Boa-GO, situa-se a construção de Brasília, em meados da década de 1950, que favoreceu a política de ampliação da malha viária, entre elas a BR-020, que corta o município de Vila Boa-GO, potencializando o comércio local; sobretudo a prostituição, relatada por 100% dos entrevistados como prática crescente, haja vista que a rodovia, com trânsito intenso de veículos, tornou-se uma referência para satisfação dos instintos sexuais, principalmente para os caminhoneiros que trafegavam no local.

Além do fator prostituição, o município de Vila Boa-GO, quando dotado de autonomia político-administrativo, deixava de ser uma localidade instável, que se destacava pelo meretrício, para ser um espaço mais cidadão. Segundo uma parcela dos moradores entrevistados, mesmo admitindo que existisse um índice extremamente alto de prostituição, não considerava como um problema social, pois 60% dos entrevistados apresentaram satisfação em fixar sua residência na cidade. Porém, o restante dos entrevistados, representando 40%, mostraram-se insatisfeitos com a saúde, emprego e educação.

A análise da população, em termos econômicos, vem ao encontro de nossas pressuposições em relação à formação do território local, do qual o indivíduo é considerado pelo seu grau de correspondência de seu imaginário as suas atuais situações de bem-estar. De acordo com Teixeira Neto (2010), dos 246 (duzentos e quarenta e seis) municípios do estado de Goiás, Vila Boa-GO fica em 4º (quarto) lugar nos índices de incidência da pobreza. Estes dados, confrontados com a satisfação em morar na cidade, são contraditórios em termos econômicos, o que sustenta a hipótese do indivíduo e seu olhar para o meio, consolidando seu sentimento de pertencimento a partir de suas relações que o mantém. Para Castro (1992, p. 30), esta particularidade encerra o desejo de deslocalização, pois sua identidade está, psicologicamente, estruturada no município enquanto sua principal condição de existência.

A diferenciação espacial define-se na identidade que se realiza nas relações homem/meio, em seu nível mais elementar. Assim, a relação do homem com o espaço que o cerca pode ser interpretada como um arquétipo, como um elemento essencial da estrutura psicológica do indivíduo.

Entretanto, Vila Boa possui uma especificidade no que se refere ao seu território, com função mais de abrigo do que de oportunidade (GOTTMANN, 2012). Neste sentido, o território ganha maior proporção de coesão da população, justamente pela atribuição do

controle conjugado à função protetora formada na consciência do indivíduo (ELIAS, 1994). Assim, “a força do imaginário é (energia de massa) a única soldura dos fragmentos do território” (NEVES, 2006, p. 272).

O amálgama que dá constituição ao território é o sentido vivido pelas populações que o experimentam e paralelamente o consolidam. As experiências advindas das relações com um determinado meio são substanciais para a produção da memória, que tal qual vai prender o indivíduo numa necessidade contínua, tanto pela paisagem quanto pelas relações mantidas com seus amigos, vizinhos e familiares.

A formação do território pela paisagem, em municípios de pequeno porte, é frequente no interior do estado de Goiás. Isto porque, consoante Santos (2008), a cidade dos notáveis, constituída principalmente pela presença do padre, do tabelião e demais profissionais primários, não “propicia volatilização das relações sociais” (CARLOS, 2006, p. 196). Em outras palavras, a eminência de amnésia paisagística, ou das próprias relações sociais vividas sobre um determinado meio, são mínimas, uma vez que reforça as energias psíquicas responsáveis pela representação da coexistência do mundo externo com a autoimagem. Da mesma forma como a modernidade, considerado por Schwartzman (2004, p. 16), “existe no mundo das ideias como valores e afirmações morais sobre a vida humana; como descrição de um estilo de vida específico, típico de algumas sociedades e períodos de tempo”, conseguindo produzir suas territorialidades contínuas e descontínuas, a ausência dela também é condição para uma consolidação de um território. Com isto, percebe-se que, por mais que uma pesquisa se esforce para se aproximar da realidade de vida da população de Vila Boa-GO, a essência do seu território não será vislumbrada totalmente.

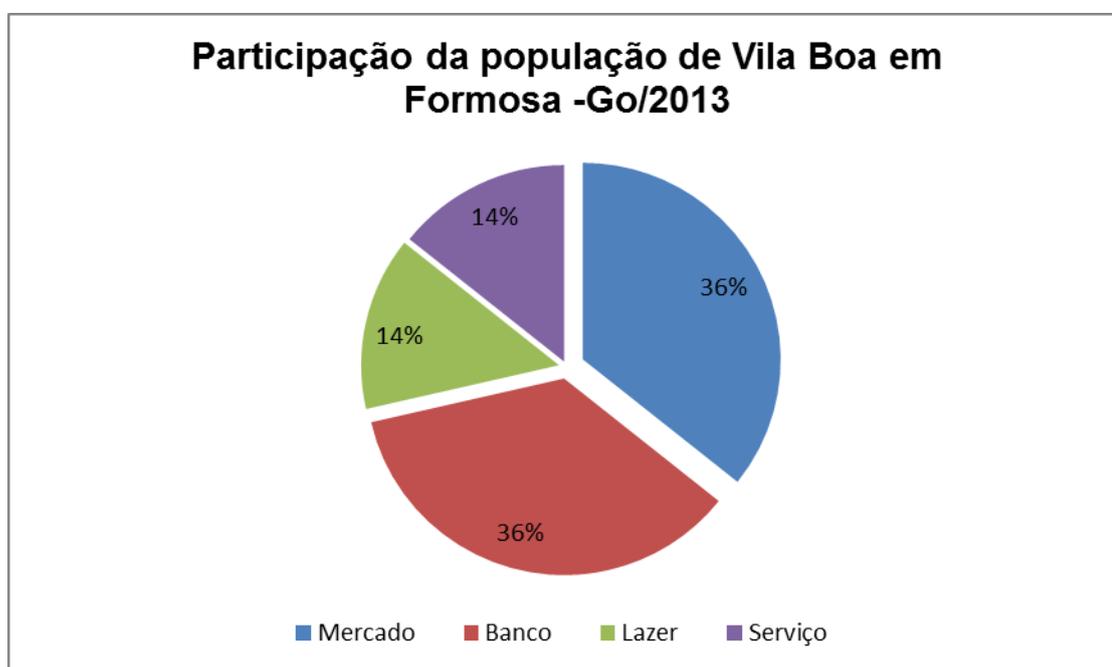
A paisagem pronuncia a benevolência das ações humanas e denuncia a descontinuidade do tempo. Uma melhor explicação é elaborada a partir das técnicas que são utilizadas na produção do espaço. Santos (2008, p. 85) faz uma exposição sobre a concepção espaço/tempo que contribui para um melhor entendimento dos mecanismos espaciais que acabam permeando a construção do lugar, pela abstração da realidade concretizada pelo indivíduo.

O espaço-tempo corresponde justamente à capacidade dos sujeitos sociais de usarem o espaço, de inseri-lo em seu encadeamento pessoal ou societário de tempos parciais. Deste modo, os sujeitos individualizam o espaço, apropriam-se dele e o obrigam a transmitir-lhe um valor que se integra à sua atividade, conquanto nos cálculos tradicionais não se reconheça como tal a função do ambiente na formação do valor dos bens ou serviços.

Contudo, a união de perspectiva quanto ao uso do espaço, efetivada pela população, designa uma produção territorial capaz de superar as agruras do desenvolvimento econômico. Todavia, o tempo medido pela intensificação das técnicas, serve como instrumento de diferenciação de produção de espaço, mas não pode ser mensurado pela identificação do indivíduo da facção territorial. Todo sistema de produção territorial está vinculado aos benefícios e malefícios advindos da consumação dele e que, naturalmente, poderá causar convergências e rupturas, o que não implica nas diferentes territorialidades que abarcam todas as escalas espaciais (RAFFESTIN, 1993).

Para esclarecer e concluir essa questão, vamos recorrer à base empírica contida no gráfico 02 (dois), que demonstra o grau de dependência de Vila Boa-GO., em relação ao comércio de Formosa-GO, município que, antes de 1992, era distrito.

Gráfico 2 - Vila Boa-GO e sua participação no comércio de Formosa-GO.



Elaboração realizada mediante questionário aplicado em trabalho de campo.
Org. CALAÇA, Manoel, DIAS, Wagner Alceu. 2015.

O ordenamento territorial é débil, ao conceituar a emancipação de municípios. Como já foi relatado, o município, a partir de 1988, passa a ter autonomia político-administrativa, financeira e legislativa, mas podemos questionar quão ainda um município do porte de Vila Boa-GO, entre inúmeros do estado de Goiás, são tutelados pelo mercado local de municípios vizinhos. Esta característica, segundo Teixeira Neto (2012, p. 228), é comumente desenhada por todo território brasileiro, entendida como ocasião inevitável que vai desembocar

numa acentuada rede de influências e beneficiando os nós pela grande capacidade de oferta de serviços e diversidade de mercadorias de consumo.

No território estadual, essa hierarquia desenha uma autêntica rede constituída de malhas de tamanhos variados. Cada malha é, na verdade, a área de influência da cidade que ocupa o seu centro, em volta da qual orbitam os centros menores. Logicamente, o tamanho de cada uma delas indica, em tese, a importância hierárquica da cidade, pois, a atração de uma cidade sobre a população dos lugares de seu entorno, seja migrando diariamente para trabalhar ou para fazer compras, é tanto maior, quanto maior é a cidade e mais próxima ela é desses lugares (NETO, 2012, p.228).

A ausência de instituições financeiras é o principal poder de atração de Formosa em relação à Vila Boa-GO, ficando o mercado em segundo lugar. A grande participação da população de Vila Boa-GO na economia local de Formosa-GO não impede uma leitura do município pela definição de território. Os limites administrativos são os limites da jurisprudência do gestor, fato que não implica na construção da territorialidade. Para a compreensão da totalidade de uma territorialidade, deve-se observar o conjunto de lugares pelo qual foi construída, considerando a parte interna e externa. Pelo exemplo da influência de Formosa à Vila Boa, sabe-se que a parte interna denomina-se pela força econômica, situando como núcleo e ditando o ritmo de desenvolvimento. A parte externa é a frequência de comportamentos que fazem da vivência o cotidiano do indivíduo, desencadeando os “princípios estruturais”, assim denominados por Magdaleno (2010, p. 81).

Em resumo, a argamassa do território é uma particularidade inerente a um processo singular de manutenção do poder em um determinado espaço. Esta estratégia de controle político é constituído e, paralelamente, consumado pela territorialidade. Entretanto, a intencionalidade de cada indivíduo, e logo da própria sociedade será o responsável pela fecundação do princípio estrutural, do qual o ordenamento territorial preserva as singularidades dos diferentes processos de produção do espaço, e pelo imaginário das populações promove a solidez da imperativa sensação de pertencimento.

Para reforçar nossos pressupostos, Gottmann (2012, p. 539) alega que as “Alterações na distribuição de população, cargos e riqueza acarretam mudanças no mapa de comportamento político. O poder político estabelecido tem notoriamente desconfiado de uma grande e prosperante capital em seu próprio território”. Portanto, as paixões vividas sob uma tensificada e abrangente política de autonomia apreciada na legislação, depois da Constituição

de 1988, não escapam das intencionalidades do representante político em manter seus privilégios.

2.5 Fragmentação territorial e emancipação; os entraves da autonomia

Uma abordagem teórico-metodológica sobre os termos emancipação e fragmentação territorial é fundamental, pois nossas conjecturas se baseiam sob o entendimento de um processo, que proporciona dois resultados. Os estudos de Favero (2004) citam pontos positivos ao abordar a emancipação, afirmando que, nas últimas décadas, os municípios considerados de pequeno porte estão em ascensão econômica. Com efeito, estas questões serão uma referência para a nossa discussão.

Contrário a essa afirmação, Magalhães (2001, p. 19) defende que a maior parte dos municípios recentemente criados é pouco povoado; e municípios com menos habitantes tendem a gastar mais, em termos *per capita*, com seus Legislativos, do que municípios mais populosos. Em outras palavras, ambos os autores não concordam com a mesma ideia quanto à criação de municípios. Essa visão dual é importante para o desenvolvimento da discussão, pois o campo teórico não prenomeará, uma vez que, para uma conclusão do que efetivamente ocorre em Goiás, será essencial a busca de dados empíricos que possam inferir com maior fidedignidade os limites da emancipação, da qual acreditamos que toda emancipação não necessariamente é sinônimo de fragmentação territorial.

A base concreta a ser usada como motivadora da discussão será os dez municípios criados em 1992, ver quadro 07 (sete), que foram regidos pela Constituição de 1988, que se destacou entre as constituições anteriores pelo reconhecimento do município como ente federativo. Em outras palavras, a emancipação de municípios, a partir de então, passa a ser uma incumbência do Estado que estabelecerá seus próprios critérios para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento territorial, pois qualquer ação que envolva alteração no território provoca a multiplicação das competências e regalias da menor unidade federativa, entendida como município.

Quadro 07 - Municípios goianos criados em 1992

Municípios	Área territorial Km ² / 2002	Pop. Estimada 2009	Unid. Saúde 2009	Instit. Finan. 2012	Empresas cadastradas 2010	Assalariado 2010
Buriti de Goiás	199,291	2.203	04	-	70	362
Guaraíta	205,306	2.370	02	-	40	175
Vila Boa	1.060,17	4.578	04	-	70	886
Caldazinha	311,687	3.341	01	01	49	363
Terezópolis de Goiás	106,976	5.951	01	-	114	763
Inaciolândia	688,398	5.949	04	01	183	702
Montividiu do Norte	1.332,991	4.702	02	-	62	243
Uirapuru	1.153,472	3.117	02	-	41	215
Santo Antônio da Barra	451,596	4.295	01	-	118	382
Buritinópolis	268,115	3.573	01	-	34	214

Fonte: IBGE – SEPLAN-GO / SEPIN / Gerência de Estatística Socioeconômica –2009.

Disponível: <<http://www.seplan.go.gov.br/sepim/>>. Acesso em: 14 fev. 2013.

Org. CALAÇA, Manoel, DIAS, Wagner Alceu. 2014.

De acordo com o quadro – 07 (sete), a soma territorial dos 10 (dez) municípios representa aproximadamente 1,7% de toda extensão territorial do estado de Goiás, números que podem ser insignificantes do ponto de vista geométrico, mas que possui substancial diferença para a dinâmica local do município que, no montante de 10 (dez), proporciona reflexo ao estado de Goiás por inteiro.

A distribuição dos municípios que se tornaram autônomos politicamente aparentemente não possui uma coerência em relação à sua localização, pois na figura 06 (seis) pode-se constatar a distribuição das emancipações nas cinco mesorregiões, com destaque para a concentração de Buriti de Goiás, Caldazinha, Guaraíta e Terezópolis de Goiás na mesorregião do centro goiano.

Portanto, a concentração de 40% das emancipações ocorridas em 1992, em análise mais crítica, comporta uma lógica tendenciosa aos locais que favorecem maiores investimentos, pois são territórios que apresentam níveis elevados de concentração populacional e, por consequência, maior dinâmica socioespacial.

A autonomia administrativa conquistada institucionalmente pelos respectivos municípios não aboliu a participação dessas populações na ordem normativa do município que sofreu desmembramento de suas áreas. Certo que a logística tende a dar manutenção ao atual quadro de municípios goianos, do qual a estrada também pode ser concebida como inibidor de emancipação. Conforme descrito por Teixeira Neto (2001, p. 56): “Há apenas um dado a mais, pois as estradas atuais obedecem, em seu traçado, a uma outra lógica, que é a de dar sustentação

e viabilidade social e econômica à apropriação do espaço e à sua produção, segundo o modo predominante de produção”.

Localização de municípios goianos criados em 1992

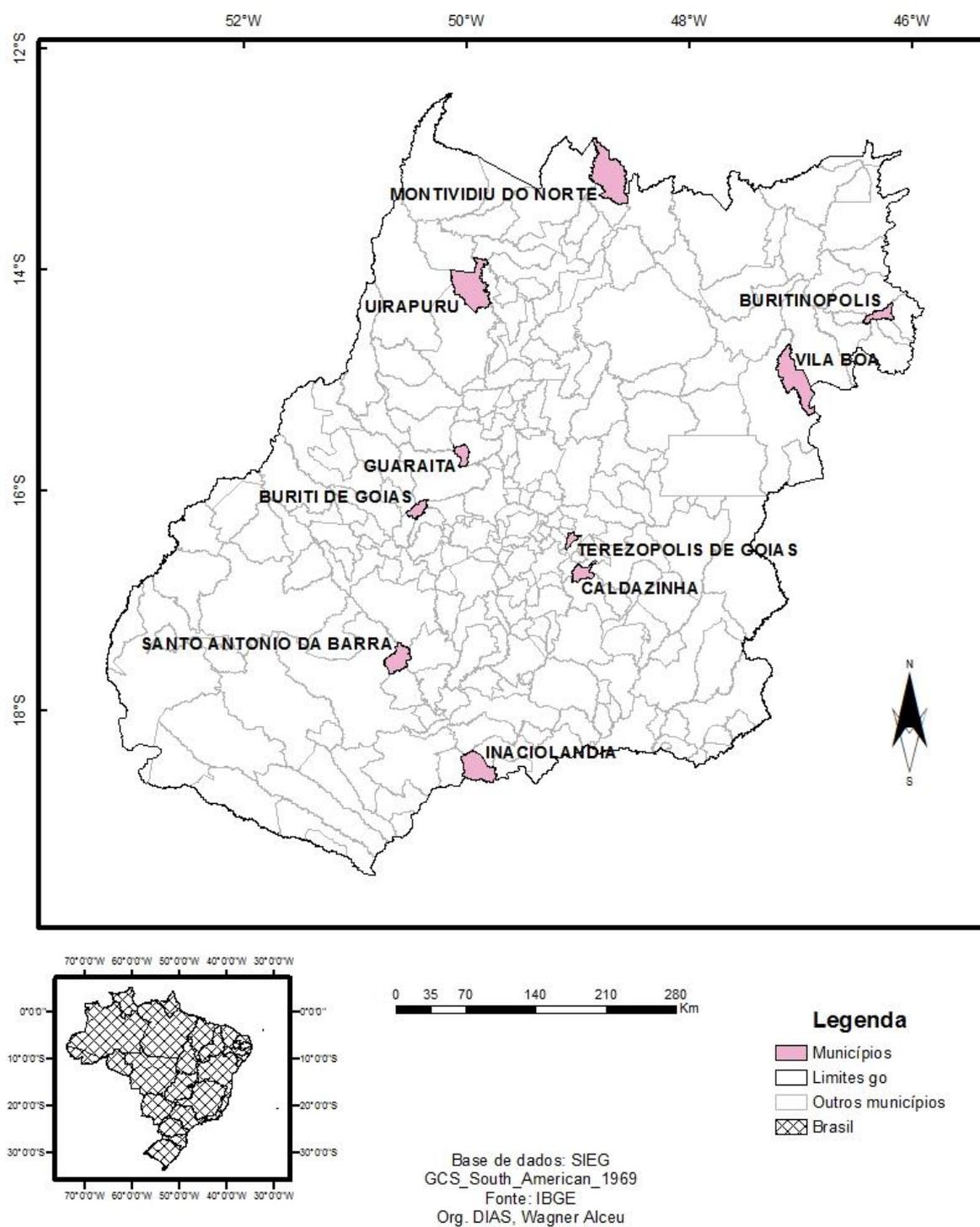


Figura 6 - Localização dos 10 municípios goianos criados em 1992.

Os municípios criados em 1992 são: Buriti de Goiás, Guaraíta, Vila Boa, Caldazinha, Terezópolis de Goiás, Inaciolândia, Montividiu do Norte, Uirapuru, Santo Antônio da Barra e Buritinópolis. Seus territórios foram criados a partir, respectivamente, dos municípios de: Mossâmedes, Itapuranga, Formosa, Bela Vista de Goiás, Goianópolis, Itumbiara, Trombas, Crixás, Rio Verde e Mambaí.

No caso específico de Goiás, onde as políticas públicas constituem-se parcialmente ausentes, o perfil e a noção de desenvolvimento é outro, situação que distancia o município da façanha de um estado em progresso econômico. Com o advento da modernização do território pela introdução do capital internacional, houve um forte êxodo rural em detrimento da mecanização do campo, acompanhado com uma industrialização, mesmo que principiante, provocando uma conseqüente migração para as áreas beneficiadas pelas políticas públicas.

Percebe-se que desde as políticas de povoamento como a marcha para o Oeste, pela construção das Colônias Agrícola Nacional de Goiás/Cangs, construção de Goiânia, e a construção de Brasília, houve apenas incremento de posição dos grandes centros urbanos, que por sua vez garantem a permanência de suas funções e ampliam o grau de sua influência sobre os demais núcleos urbanos.

A figura 06 (seis) relacionada com a figura 07 (sete), conduz a afirmar que desde a matriz dos caminhos implementado ainda na década de 1920, determina o fluxo de pessoas, e conseqüentemente as localidades que núcleos administrativos são criados. O traçado das principais vias de circulação, segue o endereço dos municípios emancipados em 1992. Essa comparação é importante, pois a multiplicação de poder somente pode ocorrer sobre circunstâncias de conflito, inerente ao território. E para discutir tais conflitos, é preciso considerar a condição das relações sociais, e suas intenções de apropriação de qualquer meio. Desta forma, os distritos que conquistaram emancipação, são reflexos de uma organização territorial que se encontra sobre processos de construção.

Na figura 07 (sete), foram selecionadas apenas os locais de cidades de origem do garimpo e os caminhos compreendidos pelas picadas, estradas, ferrovias e rodovias. Nota-se que a mineração foi o primeiro elemento aglutinador do território goiano e, portanto, ponto importante que demarcou as primeiras redes urbanas ainda em período colonial; resultando, deste modo, nos caminhos que determinaram os rumos das redes urbanas de hoje.

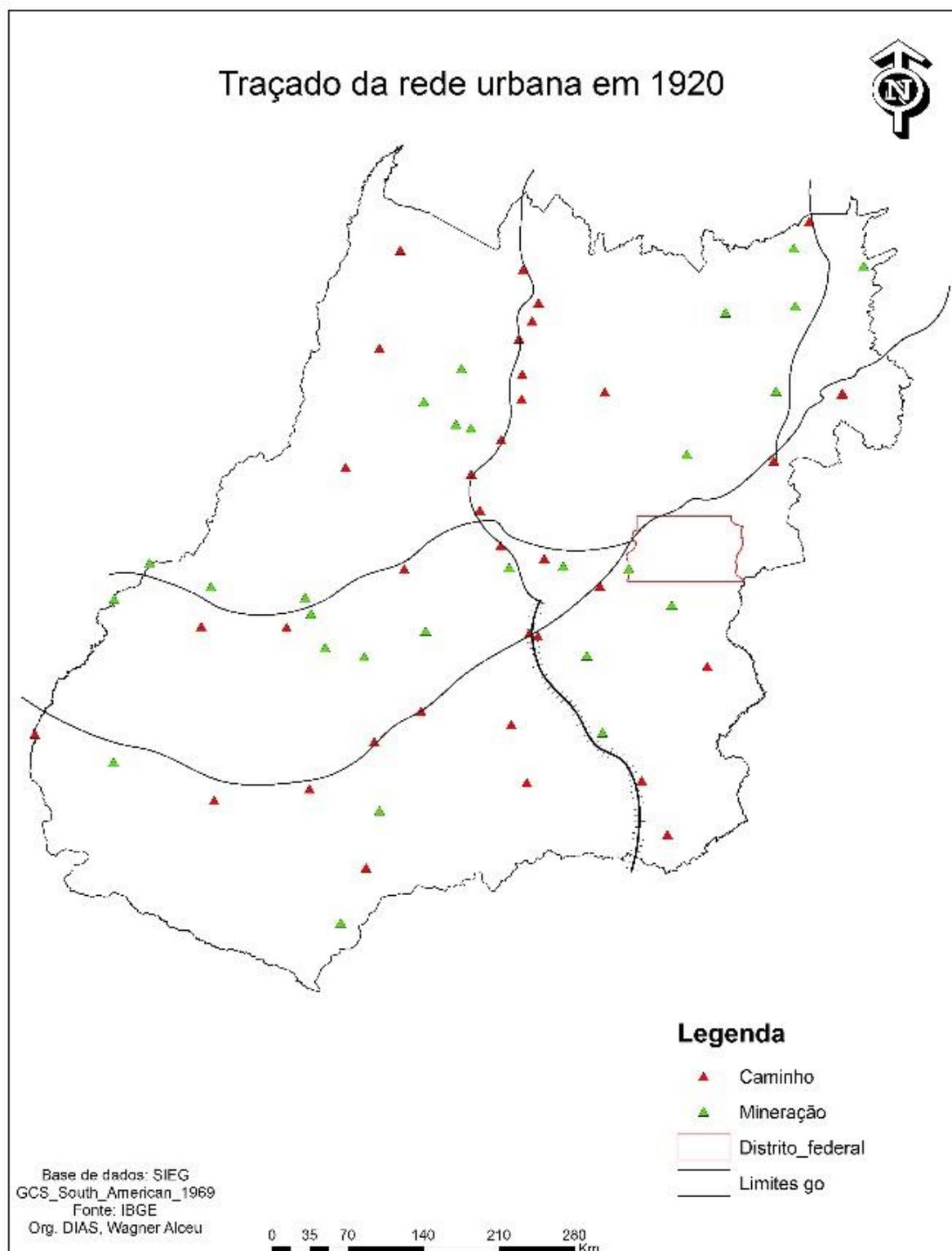


Figura 7 – Rede urbana no estado de Goiás no ano de 1920.

Outro reflexo que pode ser pautado pela estrada pode ser verificado na atuação das instituições financeiras, que mesmo depois de mais de vinte anos de emancipação, a grande parte da população, referente aos dez municípios, desloca-se para as cidades adjacentes para

resolver problemas financeiros, ou para receber o próprio salário, isso para todos os servidores públicos. Cerca de 80% dos municípios goianos possuem menos de 05 (cinco) mil habitantes, apresentando uma quantidade mínima de unidades de saúde, advindo da própria instância municipal. Estes números denunciam a precariedade e o despreparo dos municípios quanto à legitimação de sua autonomia.

Também, pode-se frisar o baixo índice de empresas em grande parte dos referentes municípios, fator que explica a insuficiência de trabalhadores assalariados em relação ao contingente populacional. Esta mistura de situações apresentadas à gestão territorial, acaba por ditar um paradigma, do qual as mesorregiões consideradas mais decadentes do ponto de vista econômico, e, por consequência, menos povoadas, foram as menos favorecidas com as emancipações de 1992, registrando apenas Uirapuru, na mesorregião do noroeste goiano, e Montividiu, ao norte goiano. Já o sul goiano teve a agregação dos municípios de Inaciolândia e Santo Antônio da Barra e, completando a lista, tivemos a soma de Buritinópolis e Vila Boa ao leste goiano.

Embora não se possa negar que a gestão territorial caracterizada pela fragmentação seja uma viabilidade para conter os grandes problemas socioeconômicos das grandes metrópoles, em outra análise, constata-se que os números referentes aos municípios criados em 1992, por exemplo, não representam um desenvolvimento socioeconômico direto, pois o substrato espacial material da maioria dos municípios não foi alterado para melhor, segundo opinião dos próprios moradores.

Como forma de enfatizar essa nova lógica de emancipação imposta pela legislação de 1988 e seus subsequentes reflexos econômicos em todo território brasileiro, é necessário realizar uma análise das emancipações municipais em Goiás, a partir de 1988. O critério de análise é o que segue a lógica dos atributos que são avaliados para a distribuição do Fundo de Participação do Município-FPM, que se resume ao número de habitantes.

Em pesquisa, dos 62 (sessenta e dois) municípios goianos contemplados com a autonomia político-administrativa desde a Constituição de 1988, 88,70% são possuidores de uma população inferior a 10.188 habitantes, números que inserem este contingente de municípios na classificação de coeficiente 0,6, indicando o mínimo de repasse constitucional advindo do FPM. Para reforçar, Cataia (2001) pontua que, a partir de 1984 até 1996, em toda região do Centro-Oeste brasileiro, ocorreram 138 (cento e trinta e oito) emancipações, das quais 79,71% dos municípios são possuidores de uma população abaixo de 10.000 habitantes. Com estas informações, pode-se afirmar que o FPM foi atenuante para o processo de emancipação no estado de Goiás.

A discussão sobre a eficiência do repasse do FPM é outra questão que, no momento, não será pautado neste trabalho, pois o que se pretende realçar com os presentes dados é que a viabilidade de emancipações aumentou com a determinação dos critérios para o repasse. Observa-se que, quanto menor o número de habitantes e o território do distrito ou povoado, maior será a probabilidade para conseguir a emancipação político-administrativa. Resumidamente, o menor número de habitante deixa de ser um problema para a emancipação e passa a ser a solução perante a Lei complementar nº 62 de 1989.

Na formação do território e seus vários estágios burocráticos, para ser reconhecido enquanto ente federativo, houve períodos em que o governo do estado de Goiás incentivou a criação de novos municípios para garantir e obter maior representatividade na distribuição de recursos federais. Em 2013, os projetos emancipatórios têm sido tratados com muita reserva, pois qualquer emancipação significa para o Estado um dispêndio de órgãos públicos e investimentos na infraestrutura.

No intuito de apresentar a discussão em torno da formação do território, Candiotto e Santos (2009, p.324) fazem considerações importantes sobre a função dos diferentes grupos sociais, “a constituição de territórios pela sociedade, depende das intencionalidades e do poder de organização dos diferentes grupos sociais”. Estas são algumas das razões objetivas do cotidiano. Age-se, frequentemente, sob a influência de uma ideologia societária que elege a conveniência, ação que transgride os interesses coletivos. Com base neste processo, é que o município ganha dimensão territorial e submete sua população à submissão dos interesses de classes sociais que, efetivamente, participam das tomadas de decisões, da ordem normativa do País, Estado e Município.

Em toda a sociedade nacional há grupos e classes sociais que, devido às suas características, como idade, gênero, escolaridade, renda, profissão, ocupação, local de moradia, religião etc., possuem interesses diferentes e muitas vezes conflitantes. Por exemplo, no meio urbano os moradores reagem à presença de poluidores do ar, como uma fábrica, ou poluidores sonoros, como clubes ou igrejas. As fábricas poluem porque querem produzir para vender e lucrar, as igrejas colocam alto-falantes para propagar sua fé, os jovens gostam de frequentar bailes com músicas em alto decibéis. Os moradores, por sua vez, querem emprego, ar limpo e silêncio (CASTRO, 2005, p. 40).

Desse modo, obviamente, sempre estamos submetidos a algum tipo de relação de poder, cuja prática desencadeia na formação de uma territorialidade que, por sua vez, representa as diversas maneiras de uso dos territórios. Os representantes políticos de um município, além

da sua contribuição na composição territorial dos grupos politicamente organizados, representam mais um interesse no seio dos moradores.

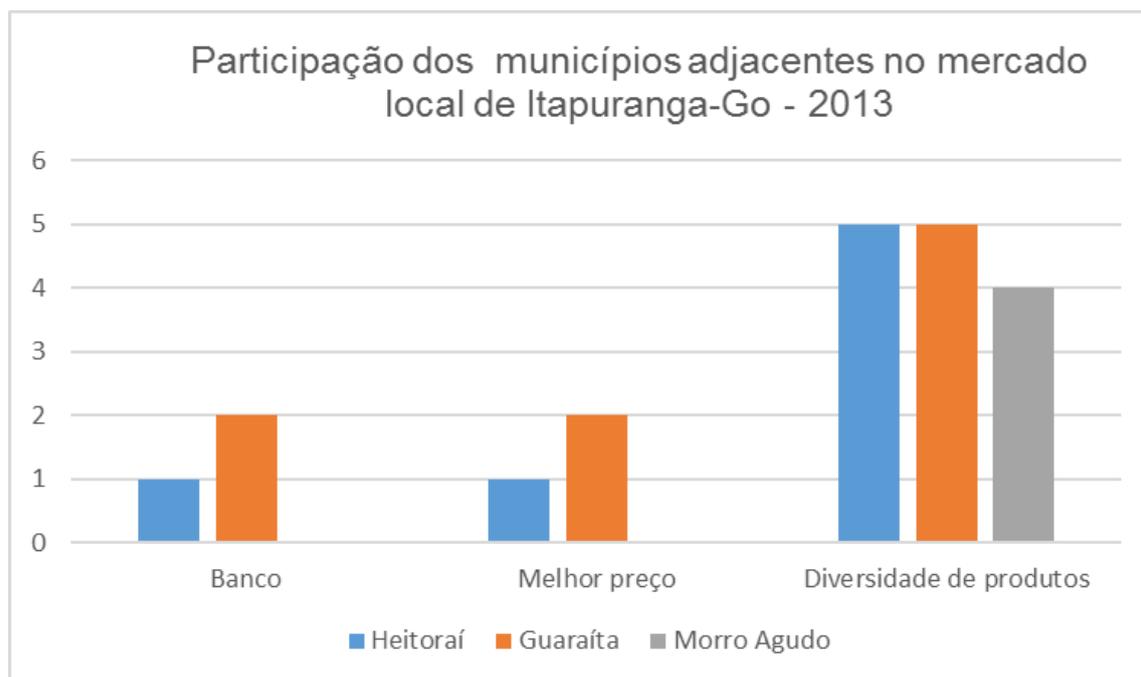
Entretanto, depois dos diversos exemplos do conceito de território, já é possível ter a compreensão da necessidade de usufruí-lo como instrumento de análise de pesquisa, observando a sua capacidade dimensional das relações sociais. Fato este que Santos *et al.* (2006, p. 15) ponderam brilhantemente:

É o uso do território, e não o território em si mesmo, que faz dele objeto da análise social. Trata-se de uma forma impura, um híbrido, uma noção que, por isso mesmo, carece de constante revisão histórica. O que ele tem de permanente é ser nosso quadro de vida. Seu entendimento é, pois, fundamental para afastar o risco de alienação, o risco de perda do sentido da existência individual ou coletiva, o risco de renúncia ao futuro.

Nessas condições, fica evidente que seu uso deve ser cauteloso. Nossa atenção estará voltada ao município enquanto território, abordagem que prescindirá da análise, tanto dos fatores externos inerentes à imagem representativa do município, quanto de seu papel histórico na formação do território goiano.

Objetivando constatar a não fragmentação territorial pela emancipação, em pesquisa de campo realizada em 11 de julho de 2013, em Itapuranga-GO, município que perdeu parte de sua extensão territorial em função da emancipação do antes distrito, Guaraíta; notou-se, pelas informações procedentes da população itapuranguense, que o município, mesmo depois da conquista de sua autonomia político-administrativa, ainda persiste em participar do comércio local de Itapuranga, apresentando extrema dependência em relação à diversidade de produtos, melhores preços e instituições financeiras, conforme apresenta a gráfico 03 (três).

Gráfico 3 - Participação dos municípios adjacentes no mercado local de Itapuranga-Go – 2013.



Fonte: Trabalho de campo realizado em julho de 2013.

Elaboração: CALAÇA, Manoel, DIAS, Wagner Alceu. 2013.

Além da participação declarada, principalmente dos comerciantes da Av. 45, uma área expressivamente comercial, também em pesquisa realizada no próprio município de Guaraíta, foi detectada a ausência de qualquer instituição de ensino superior, motivo que impõe aos jovens estudantes migrarem para Itapuranga, onde fica localizada uma Unidade Universitária do estado de Goiás, conhecida como Universidade Estadual de Goiás - UEG. É importante salientar que os estudantes vão e voltam todos os dias, de segunda a sábado, para Itapuranga.

Com esses exemplos, sugere-se em afirmar que, mesmo com a emancipação, Guaraíta, do ponto de vista conceitual, ainda fortalece a essência territorial de Itapuranga. Se, por um lado, Raffestin (1993) descreve que o território é o espaço político por excelência, Saquet (2011), por outro, complementa que sua dimensão não pode ser reduzida aos aspectos físicos. Portanto, conclui-se que o território de Itapuranga foi juridicamente redimensionado, fato que não abalou sua atual função política, sobretudo em relação às atividades econômicas envolvendo a população de Guaraíta. Neste caso, os atores sintagmáticos responsáveis pela construção do território não foram substituídos ou alterados, o que não limita a possibilidade de uma nova composição territorial no município de Guaraíta. À guisa de conclusão, o território não se esfacelou, pois, as relações de poder mantidas pelo mercado local de Itapuranga, de

acordo com os dados apresentados em trabalho de campo, insistem em manter intenso o fluxo de pessoas. Portanto, a presente circulação de pessoas e de mercadorias denuncia a constituição do território.

CAPÍTULO III

***A CONSTRUÇÃO DO TERRITÓRIO GOIANO PELA CONSTITUIÇÃO DO
MUNICÍPIO***

Os municípios foram constituídos, primeiramente pela formação das cidades, que podem ser classificadas em: as reduções (aglomerações de origem religiosa, aglomerações de origem militar), as cidades mineiras, as cidades nas estradas: pousos, as cidades da navegação, cidades-estação ferroviária, as bocas de sertão, o isolamento, criador de cidades. Estas são condições em escala nacional, que determinaram o surgimento de cidades Deffontaines (2004). Com referência as suas observações, as várias instâncias motivadoras da formação urbana, estão dispostas no mapeamento do território do estado de Goiás, que apresenta os 246 municípios e suas relações com os exemplos citados.

Em pesquisa minuciosa e com a contribuição de Teixeira Neto (2012), o surgimento de cidades goianas não alcançou todos os exemplos colocados por Deffontaines (2004), pois somente cinco são identificadas no território goiano. Portanto, é possível compreender que os municípios goianos não entram no mesmo *rol* quanto a sua origem de formação, pois alguns são criados tardiamente, em contextos diversos. Basta uma análise histórica, especialmente no século XVIII, desde as bandeiras até os dias atuais.

A figura 08 (oito) é um esforço de representar, graficamente, as origens dos municípios goianos, de forma que, visualmente, podem-se localizar as cidades e suas motivações de construção, para que as mesmas possam ser pensadas sobre suas funções ao longo dos tempos.

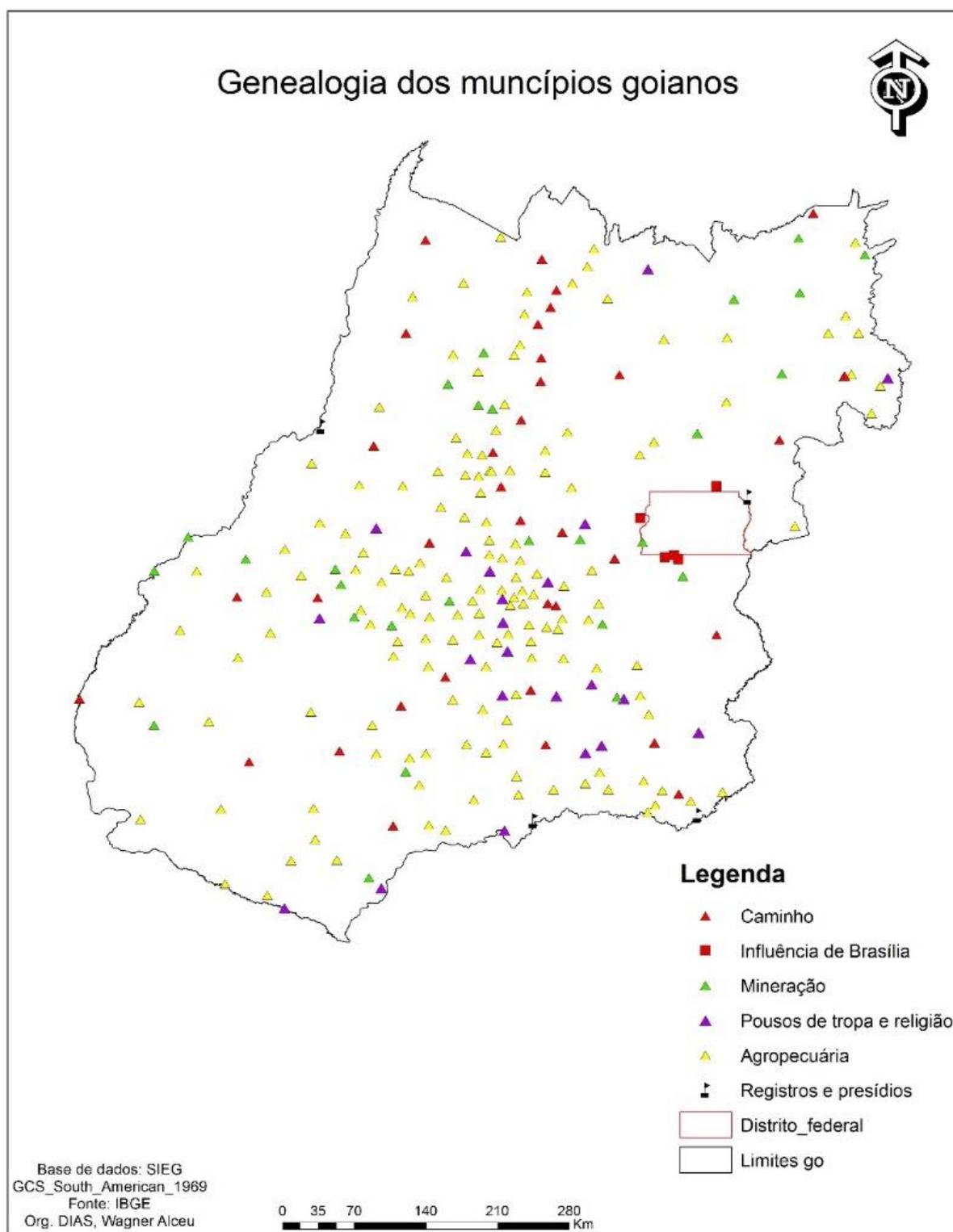


Figura 8 – Localização das cidades goianas quanto às suas origens.

Os municípios goianos não entraram no mesmo rol quanto a sua origem de formação. Basta uma análise histórica, especialmente no século XVIII, desde as bandeiras que formavam pequenos povoados até a busca, sobretudo, do ouro.

O primeiro ouro encontrado, em terras goianas, foi sediado pela bandeira de Manuel Correa, em 1665, embora haja relatos de muitas outras excursões de reconhecimento da área geográfica, que inclui conflitos violentos com os indígenas já presentes no espaço (GALLI 2005). Oficialmente, as bandeiras iniciaram o processo de povoamento em Goiás pela extração do ouro, em 1722, que foi precedida por buscas incessantes de jazidas, com o objetivo de encontrar o mineral precioso que não correspondia nenhum rigor logístico, o que eliminava qualquer tipo de preconceito ou preferência por área explorada e povoada. Ressalta-se que inexistia qualquer atividade econômica, embora os indígenas tivessem suas peculiaridades produtivas, mas que não se assemelhava à forma de exploração que estava por vir pela entrada das bandeiras (CALAÇA, 2010).

Algumas décadas se passaram e somente a extração do ouro não foi suficiente para a manutenção das aglutinações pontuadas que se instalavam no vasto território goiano. Houve a necessidade da introdução de outras atividades, principalmente daquelas voltadas ao abastecimento interno, pois o ouro extraído, em sua grande parte, era destinado à metrópole portuguesa, alimentado à sede de riqueza da Coroa. Para tanto, desenvolveu-se, paralelamente à mineração, a agricultura, visto que o solo apresentava condições químicas e físicas favoráveis e era amparado pelo fator climático necessário. Para confirmar a ocorrência, Estevam (1998, p.44) diz que em “Goiás, os indícios apontam que o minerador esteve fortemente voltado também para o cultivo agropecuário, tratando-se de importante especificidade regional na economia mineratória”.

Depois de alguns anos, em 1726, chegou às terras goianas as primeiras cabeças de gado trazidas por Antônio Ferraz de Araújo, que ficou conhecido como o pai da pecuária goiana. Este evento serviu para compor, definitivamente, o cenário produtivo de Goiás, acontecendo, em 1862, a primeira feira de gado na Vila de Bonfim, hoje conhecida como município de Silvânia (GALLI, 2005).

Para melhor compreensão do cenário formado na Capitania de Goyases, analisa-se a organização do espaço que se desenrolava a partir das referidas atividades econômicas, orientada por uma política de exploração, povoamento e escravidão, tríplice que provocou muitos conflitos internos. Em outros termos, o povoamento de Goiás não pode ser compreendido apenas no âmbito das atividades econômicas que favoreceram atrativos a migração, pois, o panorama de toda a extensão territorial de Goiás começava a sofrer

fragmentações em função da articulação de grupos de indivíduos que compartilhavam de ideias semelhantes. Para tanto, o estudo da política vai ser prioritário nas investigações em torno dos grupos que se formam, pois será a partir de então que poderemos identificar a formação e fragmentação territorial do estado de Goiás.

Entre os períodos do colonialismo, imperialismo e república, o Brasil sempre esteve pautado em 03 (três) escalas de poderes distintas, mas imbricado pela essência do poder de controle. Neste ponto, Castro (2012, p. 46) sugere “entender a política como normas socialmente constituídas para o controle das paixões (interesse, conflito, ambições, escolhas etc.)”, com a finalidade de explicar a existência de 02 (dois) grupos políticos em escala local que se formaram no estado de Goiás em vésperas da independência brasileira. Mesmo com a existência de um governador geral, sustentado por Manuel Inácio Sampaio de origem portuguesa, a extensão do estado de Goiás se distinguia entre as comarcas do norte e do sul.

A junta de representantes, das respectivas comarcas é presidida pelo governo geral Francisco de Assis Mascaranhas, em 1809. As comarcas tinham o papel de descentralizar o poder do governo geral, prolongando seus intentos de controle sobre o território goiano. O processo de divisão da capitania em duas comarcas ficou conhecido como movimento separatista, que contou com a participação de Teotônio Segurado, que já havia passado pelo posto de ouvidor, tanto do governo geral quanto da comarca do norte. Em síntese, sob o governo geral instalado na capital de Vila Boa localizado ao sul da capitania, havia as comarcas do sul, em Vila Boa; e a comarca do norte, em Vila de São João de Duas Barras, divisão que resultou da grande extensão territorial.

Tais cuidados com a divisão em comarcas não foi suficiente, especificamente para o grupo político dos moderados que, apoiados pelas insatisfações, começaram a promover discursos em favor de um governo independente, do qual pudesse ter autonomia quanto ao seu território. A partir deste evento, inicia-se o presságio da separação dos estados de Tocantins e Goiás, que foram recuperados depois de mais de 100 anos. As várias insatisfações podem ser conferidas por Assis (2009, p. 49):

Economicamente, o norte de Goiás mantinha vínculos mais estreitos com o Norte e Noroeste do Brasil, especialmente com o Pará e a Bahia, do que em relação ao sul de Goiás e à capital Vila Boa, voltados, por sua vez, para a região Sudeste.

O povoamento das regiões também se realizou por meios diversos, o que redundou em aspectos culturais também diferentes. A população do centro-sul é originária especialmente de Minas Gerais e São Paulo, enquanto, no norte, o povoamento ocorreu através do sertão baiano e das demais províncias do Nordeste-Norte. O aspecto geográfico é também determinante, pois a

disposição vertical do território goiano faz com que os arraiais do norte estejam distanciados do centro político, instalado no sul.

Os aspectos de insatisfações apresentados foram suficientes para que os grupos políticos dos moderados proclamassem a independência de governo ao norte, local que, inicialmente, foi instalado a sede do governo, mais precisamente em Cavalcante.

Em seguida, com a decadência das jazidas superficiais, houve a acomodação da pecuária, acarretando a formação de novos povoados, como por exemplo, os municípios de Itaberaí e Anápolis. Para reforçar o entendimento, Teixeira (2011, p. 24) acrescenta que:

No decorrer desse processo, devido sobretudo, ao aumento do fluxo populacional em direção às terras mais férteis do estado e de melhor articulação espacial com estados brasileiros de onde saíram os maiores contingentes humanos –Principalmente Minas Gerais, no sul, e Maranhão, no norte –, o território foi se povoando e se redividindo internamente em ritmo acelerado, no que, em pouco tempo, resultou em seu parcelamento em unidades político-administrativas cada vez menores, principalmente nas regiões de melhor fertilidade natural dos solos, ou seja, de condições geoambientais mais propícias às práticas da atividade com a qual os goianos mais se identificaram: a agropecuária.

Pelo fluxo populacional em busca de atividades econômicas, percebe-se que o ouro e a agropecuária tiveram participação ímpar na forma como o território goiano foi apropriado. A priori, a fertilidade ou abundância de minerais foram fatores preponderantes para grupos políticos se organizarem; para, mais tarde, legitimar uma gleba política-administrativa de terras para manter o controle não só do meio físico, mas também das relações sociais.

Os trilhos representavam a imagem do progresso, com propósitos estratégicos em promover a ligação entre os mercados, que conseqüentemente potencializava as aptidões produtivas das áreas por onde passava. Desta forma, as primeiras redes que se formavam, influenciava a economia e metamorfoseava a vida das pessoas que ali residiam, caracterizando o princípio da regionalização. Isso fica evidente quando observamos a chagada dos trilhos pelo sul goiano, acelerando o processo de urbanização e modernizando o território, possibilitando o surgimento de outras cidades para atender as demandas do fluxo do capital como Anhanguera, Cumari, Urutaí, Ouvidor, Pires do Rio, Ipameri etc., como também, oferecia subsídio no apoio da distribuição de mercadorias.

É importante destacar que, no ano de 2015, a economia dos 246 (duzentos e quarenta e seis) municípios goianos não corresponde às suas origens. Um exemplo entre

dezenas dessa mudança é o caso da cidade de Alto Horizonte, que teve sua origem baseada na agricultura, e que hoje se destaca como um município predominantemente fomentado pela mineração. Este exemplo e vice-versa, também ocorreu com outros ramos da economia.

Conforme mostrado na figura 08 (oito), no capítulo anterior, é possível constatar que cerca de 60% dos municípios goianos são reflexos da prática da agropecuária, atividade econômica que contribui para acumulação do excedente, fator condicional para a aglomeração de pessoas; surgindo, assim, a cidade que, a partir de então, passa a controlar a produção rural (CORRÊA, 1988). Em seguida, com aproximadamente 14,6%, aparece os caminhos, tratado aqui para designar as rodovias, picadas e trilhos que foram, aos poucos, introduzidos no território goiano com a incumbência de unir os lugares e, assim, dando forma a um modelo de redes urbanas.

Embora seja a mineração responsável pelas primeiras atividades econômica que culminaram no povoamento do território goiano, sua participação na origem das cidades está em torno de 13,4% do total dos 246 municípios. Na sequência, com uma porcentagem significativa temos os pousos de tropas junto com as cidades religiosas, representando aproximadamente 8,9%. E outro fenômeno não registrado pelos referidos autores, está a influência da construção da capital federal, Brasília que influenciou na construção de 05 (cinco) cidades, atingindo um percentual de 2% apenas, mas que não pode ser negligenciada.

Cada uma das estatísticas descritas representa processos distintos de territorialização, responsáveis pela a origem das cidades e, por conseguinte, da formação do município. Relações de poder impetradas, por um grupo de pessoas na forma de apropriação de um determinado meio, significa o surgimento do território. Ouro, agricultura, pecuária, religião e política foram centros gravitacionais determinantes para o desenvolvimento do poder e, conseqüentemente, foram utilizados para viabilizar a criação de um município. Portanto, é sobre o exercício das relações de grupos sociais que o poder emana, estabelecendo vínculos com o meio e com a produção do território.

3.1 As rugas do território brasileiro pela evolução de municípios

Historicamente, o imperialismo conotou-se distintamente quando observado sua origem de exercício. Um exemplo clássico é a Alemanha, que vivia sob o regime feudal fragmentada em 34 (trinta e quatro) principados, foi pensada por Friedrich Ratzel, em 1870,

tendo como meta a orientação política do Estado em organizar a sociedade na apropriação dos recursos naturais como estratégia de vontade imperialista.

Então, para que depois de sua consolidação, pudesse estender suas fronteiras a outros territórios, acelerando o desenvolvimento de sua população. Ratzel, que havia assistido o acelerado desenvolvimento da Inglaterra e França, percebeu que a participação do Estado na gestão do território era fundamental para o exercício do imperialismo.

Assentado na proposta epistemológica de uma geografia política, da qual apresenta o Estado totalitário como o único detentor efetivo de poder, o solo aparece como um álibi sociopolítico, designando uma ideologia imperialista capaz de formar uma consciência coletiva que passa a determinar um tipo de comportamento (RAFFESTIN, 1993). É, desta forma, que o povo e o solo confundem-se pela nacionalidade e, logo, pelas políticas estatais, o estado-nação será o triunfo do desenvolvimento capitalista.

No referente exemplo, é possível observar que em países que predominavam o regime feudal, durante a passagem para o modelo de produção capitalista, tiveram seus territórios unidos pela consciência de nacionalidade de sua população, como também unificaram o mercado interno pela quebra das fronteiras econômicas e políticas. Na França e na Inglaterra, também não foi diferente. A França unificou-se, ainda, na Idade Média, e logo desenvolveu suas potencialidades produtivas, fenômeno que impôs a condição de colonizadora (ANDRADE, 1988).

Portanto, Inglaterra, França e Alemanha foram países europeus que se destacaram pela revolução industrial e pela organização espacial, passando a estabelecer colônias nos continentes da África e América. Assim, alguns países, dentre eles o Brasil, foram, por muito tempo, colonizados por nações que já estavam em pleno desenvolvimento industrial.

As colônias se estabeleceram sobre dois contentamentos. O primeiro pelo povoamento, caso típico ocorrido nos Estados Unidos. Em função da escassez de materiais preciosos e um solo impróprio para o plantio de algumas atividades agrícolas desenvolvidas pelos países europeus, e a população que colonizava aquele território passou a povoar. Logo, começou a desenvolver atividades econômicas para sua subsistência e, posteriormente, houve o fortalecimento do mercado interno.

A segunda forma de colonização restringiu-se pelo excesso de recursos naturais existentes no território que viera a se tornar colônia. Este quadro favorável de matéria prima, de clima e solos férteis despertou o interesse dos países europeus a realizarem intensa exploração dos elementos naturais, pois a sua condição de potencial industrial dependia, além destes recursos, da expansão do mercado. A velocidade com que o modelo de produção

capitalista se disseminava, na Europa, fez com que as colônias, por intermédio dos governos gerais da própria metrópole, despertassem o interesse de desvincular seu governo e se tornarem independentes.

Aliado ao propósito de independência das colônias, também corroborou a emergência da divisão territorial do trabalho, o que determinou uma nova organização na qual o escravo, que era expressivo em quantidade, representando quase a metade da população, foi colocado à disposição no trabalho livre (MORAES, 2005).

No Brasil, mais precisamente em 1824, após dois anos do grito de Independência sobre o comando de Dom Pedro II, foi propagada a primeira constituição brasileira, que tinha propósitos de legitimar a ação do governo geral conforme suas intenções para com o território. Mas, como a realidade da colônia era precária quanto às redes de transportes, sua imensa extensão territorial encontrava-se desfavorável a uma unificação política e econômica da produção.

Reclus (2011, p.67) pontua que “a primeira vista, o Brasil parece um dos impérios mais compactos da Terra; entretanto, ele nada mais é que uma aglomeração de territórios quase completamente distintos.” A realidade do território brasileiro continuou fragmentada economicamente por um longo período, em que cada uma das frações produtivas mantinha contato direto com países industrializados, a fim de trocar mercadorias. A figura 09 (nove) mostra como o território brasileiro ainda era pouco fragmentado, com a existência de extensões territoriais espaciais.



Figura 9 – Quantidade de municípios em 1872.

Fonte: IBGE. Evolução da divisão territorial do Brasil 1872 - 2010

É relativamente fácil dizer que as fragmentações territoriais seguem a morfologia dos adensamentos populacionais. As localidades, em que o território se encontra mais enrugado, são caracterizadas pela presença da dinâmica material do exercício da vida (SANTOS, 2007). É conveniente citar o referido autor pela genuinidade em conceber o “território usado” como categoria de análise, acrescentando as seguintes possibilidades de instrumentá-lo: verticalidade e horizontalidade.

Na figura 09 (nove), o território é perfeitamente funcional pela horizontalidade, circunscrito pela dimensão das relações sociais de produção estabelecidas numa continuidade espacial. O território nacional, pela ausência de malhas viárias que pudessem integrar distintas

e distantes localidades, ficou rotulado de ilhas econômicas, já que, até então, a função pela verticalidade ainda não era vislumbrada no Brasil, justamente pelo tamanho do fenômeno.

Castro (2011) esclarece que, quando se muda a escala do fenômeno, concomitantemente, altera-se o fenômeno. Em outras palavras, queremos afirmar que a multiterritorialidade, baseada nas redes, não foi uma realidade no período do Brasil Império. Aqui, pressupõe-se que o território é a cristalização da convergência entre o campo de relações e o campo do poder, verificado pelo conceito de Saquet (2007, p. 68).

Na relação entre soberania e território, há pessoas e atividades. Por isso, o conceito de território não pode ser classificado como físico ou fenômeno inanimado, mas como uma área onde há um elemento de centralidade, que pode ser uma autoridade exercendo soberania sobre as pessoas ou sobre o uso de um lugar. Direito, política e jurisdição são atributos específicos dos homens e estão presentes na constituição do território que significa, sucintamente, uma expressão geográfica da dominação social em uma certa área.

Evidentemente, o solo, por si só, não pode ser conceituado como categoria território, fato que impede a ocorrência da fragmentação, esta que, por sua vez, significa o desdobramento da forma como a sociedade se organiza. A fragmentação territorial é um fenômeno da natureza social e suas características estão marcadas pela penetração do capital. A princípio, parece um tanto contraditório, mas nossos esforços serão nos próximos parágrafos, apresentar subsídios que reforcem nossa argumentação sobre a fragmentação como senha para a reprodução do capital.

Para explorar melhor a fragmentação territorial, como uma emergência imposta pelo capital, cabe salientar que este não possui poder de transformação do território sem a presença do estado. Há de concordar com Ratzel, que o Estado pelas suas políticas sempre favorece um ambiente propício ao processo de produção do capital. Isso porque ele é a mais alta forma de organização, camuflada pela classe social de alto poder aquisitivo. Marx e Engels (1998, pp. 73-74) exemplifica como o estado consegue se externalizar perante à sociedade civil, sobretudo, os dominados.

Por ser uma classe e não mais um estamento, a burguesia é obrigada a se organizar no plano nacional, e não mais no plano local, e a dar uma forma universal aos seus interesses comuns. Com a emancipação da propriedade privada em relação à comunidade, o Estado adquiriu uma existência particular ao lado da sociedade civil e fora dela; mas este Estado não é outra coisa senão a forma de organização que os burgueses dão a si mesmos por necessidade, para garantir reciprocamente sua propriedade e os seus interesses, tanto externa quanto internamente.

A proposta do Estado é baseada no discurso que a sociedade quer ouvir, mas acontece que ele é uma parte desta mesma sociedade, cujo falseamento das políticas, consegue proporcionar uma gestão territorial compatível ao desenvolvimento capitalista. A contradição mora na representatividade política, pois se o Estado é um instrumento de dominação de uma determinada classe social sobre a outra, admitimos que se viva em uma sociedade de classe em que o capitalismo é representado pelos donos dos meios de produção.

Por esse panorama, fica evidente compreender por que o Estado, na condição de classe dos capitalistas (burguesia), produz um espaço favorável ao desenvolvimento do modelo de produção do capitalismo. É somente dentro desta ordem que este modelo de produção consegue se desenvolver e fortalecer, distanciando, cada vez mais, os ricos dos pobres. A voz de comando das políticas públicas vem das oligarquias agrárias e industriais. Todavia, concluímos que a fragmentação territorial se faz inerente aos interesses dos capitalistas e que, conseqüentemente, a todo instante, pela força do trabalho pago, consegue obter lucros surpreendentes.

Para fins de esclarecimento, o que se chama de fragmentação territorial, não é a atribuição de uma categoria de análise, mas sim a ação político-administrativa que deriva da gestão territorial. A premissa do território fragmentado é, fundamentalmente, uma estratégia em canalizar o capital por redes institucionais que possa endereçar uma necessidade de produção/consumo.

A intensa fragmentação territorial ocorrida, principalmente durante o período de 1930 a 1964, refere-se a uma reestruturação do território brasileiro condicionado pela incorporação de rodovias e ferrovias, sobretudo, para atender os interesses do Estado, que pela sua proposta de progresso, exhibe uma diversidade de redes urbanas caracterizadas pela intensidade das relações de produção.

Viver sob uma economia de mercado, pressupõe uma emergência da divisão territorial do trabalho. Mas, quando falamos de fragmentação territorial por este viés, devemos reconhecer que existe uma diferenciação hierárquica dentre as quais ocorrem as produções e suas transações intranacional e internacional das produções (CORRÊA, 2005). Ainda, segundo o autor, a diferenciação hierárquica, além de estabelecer as transações comerciais em diversas escalas, é composta por distintas temporalidades, o que eleva a complexidade de uma determinada rede urbana.

Porém, no território brasileiro, representa uma condição e, simultaneamente, o resultado das tramas de uma classe social, que sobre o exercício do Estado e da indústria, manipula a distribuição da sociedade por meio da criação de municípios. A figura 10 (dez) tem por objetivo apontar a evolução das “rugos” do território, que caracterizado pelo exercício de políticas públicas, pratica uma coesão populacional que passa a ser capturada pelo trabalho, assimilado pela sensação de segurança.



Figura 10 – Quantidade de municípios em 1933.

Fonte: IBGE. Evolução da divisão territorial do Brasil 1872 - 2010

Evidentemente, o número de municípios no território brasileiro multiplicou-se. No entanto, a questão que queremos tratar não arremete propriamente à evolução de rugas no território, contudo, quer se entender quais são os reais interesse em criar novos municípios. Essa preocupação é considerada nesta pesquisa, principalmente, quando analisamos as situações em que distritos que conquistam a emancipação, apresentam total despreparo em suas atribuições enquanto um ente federativo. De acordo a teoria descrita por Magalhães, (2001, p. 14)

ultimamente, os municípios estão se multiplicando, elevando o percentual de municípios brasileiros de baixa população.

É interessante observar que 94,5% dos 1.405 municípios instalados entre 1984 e 2000 têm menos de 20 mil habitantes. Entre os 1.018 municípios instalados entre 1991 e 2000, apenas 40 possuíam mais de 20 mil habitantes. O movimento de emancipação de municípios alterou significativamente a distribuição dos municípios por tamanhos da população e por regiões. Enquanto em 1940 apenas 2% dos municípios possuíam menos de cinco mil habitantes e 54,5% menos de 20 mil habitantes, em 2000 esses números passaram para 24,10% e 72,94%, respectivamente, segundo dados do IBGE.

A forma como o território brasileiro nos é apresentada indica uma clássica descentralização administrativa e financeira, uma vez que não caracteriza melhores condições de vida à sua população. Também, porque, ao observar os números relativos ao crescimento de municípios e seus respectivos índices populacionais, constata-se que a maioria dos municípios recém-criados é considerada de pequeno porte, ou seja, apresentando uma população abaixo de 10 (dez) mil habitantes.

Essa tendência de aumento de municípios de baixo índice populacional não é fundamentada em parâmetros sociais, uma vez que o bolo das arrecadações, principalmente no que diz respeito aos tributos do Imposto de Renda e de Imposto sobre produto industrializado, que somados são distribuídos entre os municípios, são redefinidos.

Por um lado, têm-se os interesses da população que deve caminhar junto com o interesse de um representante político, e ambos seguir as possibilidades constitucionais para a consolidação das leis. E, por outro, os próprios critérios preestabelecidos para a criação de municípios representam uma contradição em termos da constituição brasileira, porque a Lei Federal 10.257/2001, mais conhecida como Estatuto das Cidades, dispõe dos Artigos 182 e 183, que estabelecem parâmetros em que o plano diretor passa a ser obrigatório para municípios com mais de 20 (vinte) mil habitantes.

A obrigatoriedade do plano diretor é construído de uma preocupação com o desenvolvimento do espaço urbano do qual sua funcionalidade passa a configurar como um instrumento capaz de ordenar o planejamento das políticas básicas que norteiam a dinâmica socioespacial (VILLAÇA, 1998).

Porém, o que se questiona é justamente a condição da criação de novos municípios, que por determinação dos critérios impostos a cada uma das regiões, em nenhuma delas houve a consideração do estatuto da cidade, ações parlamentares que desconsideram o planejamento urbano como preponderante para uma eficiente gestão do território municipal.

Em 2010, como pode ser observado na figura 11 (onze), as rugas aumentaram, substancialmente, com a presença de unidades administrativas cada vez menores. Unidades administrativas com uma diminuta população, incapaz de gerir seus próprios gastos a partir de suas próprias arrecadações, são comuns, principalmente quando observadas as últimas emancipações, ocorridas em 1992, em que 100% dos municípios tem população inferior a 5 (cinco) mil habitantes.



Figura 11 - Quantidade de municípios em 2010.

Fonte: IBGE. Evolução da divisão territorial do Brasil 1872 - 2010.

O território brasileiro, no ano de 2013, chega a uma composição de 5570 municípios. Aparentemente, isso significa uma descentralização financeira favorável aos distritos que sofrem com a administração da sede local, que inibida pela extensão territorial, negligencia assistencialismos sociais importantes para o desenvolvimento da comunidade. Consta-se também que a municipalização é uma forma de canalizar recursos federais a uma escala local que em muito se encontra desprovida de benefícios da gestão territorial da união, estado e município.

Ao comparar as figuras 09 (nove), 10 (dez) e 11 (onze), é claramente perceptível o preenchimento dos espaços vazios por limites territoriais, que na presente pesquisa, denominam-se de rugas do território. O território envelhece à medida que as forças políticas vão se contrariando e que as relações de poder, em movimento vertical, corroboram na afirmação de interesses manifestados localmente, com uma determinação política advinda de uma esfera maior do federalismo. Para uma análise mais detalhada, o quadro 08 (oito) foi elaborado para verificar em números o quanto as relações de poder intensificaram nos últimos anos.

Quadro 8 - Distribuição dos municípios nas grandes regiões brasileira – 2010 - 2013.

REGIÃO	QUANTIDADE DE MUNICÍPIOS	
	1980	2013
Nordeste	1375	1 794
Sudeste	1410	1 668
Sul	719	1 191
Centro-Oeste	282	466
Norte	205	450
Total	3991	5569

Fonte: IBGE 2014.

Org. CALAÇA, Manoel, DIAS, Wagner Alceu. 2015.

A média nacional de crescimento do número de municípios, entre os anos de 1980 a 2013, foi de 39,53%, valores consideráveis, ao observar que nos últimos 34 (trinta e quatro) anos quase dobrou a municipalidade. Esta análise, quando realizada por regiões, nota-se que o norte teve um substancial crescimento em sua quantidade de municípios, chegando a 119%, percentual expressivo quando comparado à média nacional. Cabe, também, observar a amplitude entre as regiões, em que o sudeste teve apenas 18% de crescimento em seu índice de municípios.

Todavia, essa manobra política é a problemática da descentralização. Como já foi descrito, aparentemente, configura-se como positivo à população. Portanto, confrontando-se os números das emancipações com o nível de bem-estar populacional, percebe-se que houve uma melhora quase que insignificante em grande quantidade dos municípios. Obviamente, o problema da descentralização está fundamentado na multiplicação das elites, que pela esfera

municipal origina-se sobre a vanguarda das velhas elites políticas⁸ que sempre dominaram o território brasileiro.

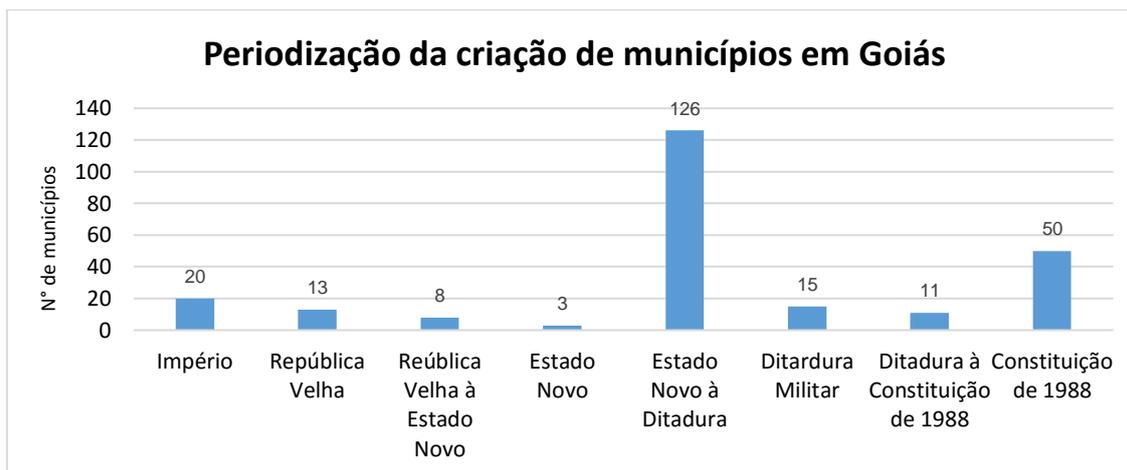
Embora seja fundamental a criação de núcleos administrativos nas mais diversas localidades brasileiras, por meio da criação de municípios, também, verifica-se que muitos deles são por determinações políticas e não sociais. Com efeito, esta inversão de propósito da criação de município é que causa estabilidade política.

Aqui, na pesquisa, a instabilidade territorial será tratada pelo ápice das divisões políticas-administrativas. O território municipal que ainda possui distritos, em nossas análises, é denominado como um território instável, e que para chegar ao equilíbrio é palco de constantes conflitos. Esta instabilidade é causada pela busca do poder, que o município dispõe em seus programas sociais. O próximo tópico tem incumbência em analisar o território em suas diversas escalas e associar a criação de municípios com a estabilidade política, sempre na perspectiva de enaltecer o poder local como produto da instabilidade territorial.

3.2 As rugas do território Goiano pela evolução de municípios

Nesta parte, a metodologia usada para apresentar a história da criação de municípios no estado de Goiás foi baseada em divisão de períodos como imperial, república velha, Estado Novo, entre ditaduras e, por fim, a vigência da Constituição de 1988. Entre todos os períodos citados, o gráfico 04 (quatro) mostra que o período entre o Estado Novo até a Ditadura Militar se destaca quanto à criação de municípios.

⁸ Elites políticas na presente pesquisa foi uma denominação metodológica usada para tratar as linhagens de famílias que possuem uma tradição na ocupação de cargos públicos. Quando tratamos de elites políticas locais, apenas refere-se a esse grupo de pessoas que sempre estão no poder em escala municipal.

Gráfico 4 – Periodização da criação de municípios em Goiás

Fonte: IBGE – 2013.
Org. CALACA, Manoel, DIAS, Wagner Alceu. 2015.

Durante o período de 1945 a 1963, foram criados 51,62% do total de 246 (duzentos e quarenta e seis) municípios, até o ano de 2014. Isto significa que mais da metade de municípios goianos tem suas origens na constituição de 1946, que ficou considerada como marco da definição das atribuições no que tange as diferentes esferas. Segundo Araújo (1998), a constituição de 1946 se destacou das anteriores em relação aos dispositivos de criação de municípios, com possibilidade facilitada da ocorrência do processo de emancipação.

O período entre 1905 a 1940, é reconhecido com poucas ocorrências de emancipações, contabilizando apenas 41 (quarenta e um) municípios, mas foi circunstancial para que nos anos seguintes houvesse um crescente aumento dos municípios, IBGE (2012). Goiás, na década de 1930 a 1945 durante a gestão de Getúlio Vargas, foi considerado o Estado que mais recebeu migrantes. De acordo com o senso demográfico de 1940, Goiás tinha uma população de 826.414 habitantes, com crescimento de 32% em 1950, atingindo 1.214.921 habitantes.

Segundo Baleeiro (2012), esta constituição foi a que melhor considerou o município, quando o assunto era distribuição dos serviços públicos. O autor chega a usar o termo “revolução municipalista” para destacar o aumento poder previsto na constituição. Um série de mudanças em nível local corroboraram para a descentralização política, administrativa e financeira. Entre elas, o (Art. 28, I) preconiza que o voto passa a ser secreto através de eleições diretas (MATSUMOTO, FRANCHINI e MAUAD, 2012). Assim, prefeitos e vereadores

eleitos, sob a legitimidade da população local, passaram a ter responsabilidades gerenciais em relação aos serviços públicos.

Esse período foi próspero para criação de municípios, não apenas pela vontade das elites políticas ou pela reivindicação da população local, mas por concentrar um conjunto de fatores que, entre eles, está a presença de infraestrutura e logística. Esta situação foi favorável para transformação do espaço em território. A disseminação dos serviços públicos para os mais distintos locais significou a ampliação do poder via gestão local. Este critério faz do povoado ou distrito uma instância de luta por direitos e, assim, o território se materializa, por meios dos interesses contrários, que, aparentemente, apresentam-se como único, capturado pela ideia da emancipação.

Segundo documento de Dner (1984), durante a construção de Brasília, houve um esforço em escala nacional para implementação de Rodovias Federais em grandes extensões territoriais. Esta política de expansão da malha rodoviária trouxe um maior alcance de negociação entre a elite local com a população. Desta forma, verifica-se que a construção de Brasília protagonizou o favorecimento de muitos distritos para reivindicarem sua emancipação.

Os mesmos esforços em incrementar a economia e política do território nacional a partir da construção de Brasília, também despertou aptidão política e econômica aos povoados e distritos. O grande fluxo de pessoas, junto ao de mercadorias e serviços foram substanciais para que elites políticas do interior brasileiro se integrassem a outras redes políticas, condicionando outra dinâmica ao território nacional. Na medida em que a infraestrutura é construída para propiciar a instalação da nova capital federal, surgem interesses políticos e, sobretudo econômicos, que vão usar a escala local para garantir sua participação na nova dinâmica territorial.

E mais uma vez, o cenário nacional passa por drásticas transformações, e será pelos municípios que a integração nacional vai se manifestar. Dentro de todas as políticas públicas direcionadas na perspectiva de integrar o território nacional, será o município, via elite local, capaz de articular condições de diálogos entre os próprios municípios como também em escala estadual e federal. O quadro 09 (nove) mostra a exata quantidade de municípios e seus respectivos anos de instalação, compreendido em apenas 17 (dezessete) anos no período de 1947 a 1963.

Quadro 9 – Municípios criados no período entre Estado Novo à Ditadura			
MUNICÍPIOS	DATA DE CRIAÇÃO	MUNICÍPIO	DATA DE CRIAÇÃO
Santa Cruz de Goiás	20/07/1947	Alexânia	14/11/1958
Monte Alegre de Goiás	07/10/1947	Amorinópolis	14/11/1958
Cumari	10/12/1947	Aporé	14/11/1958
Urutaí	15/12/1947	Araçu	14/11/1958
Nerópolis	03/08/1948	Aragoiânia	14/11/1958
Vianópolis	19/08/1948	Barro Alto	14/11/1958
Nazário	25/08/1948	Brazabranes	14/11/1958
Porangatu	25/08/1948	Cabeceiras	14/11/1958
Leopoldo de Bulhões	02/09/1948	Caturai	14/11/1958
Uruana	14/09/1948	Damianópolis	14/11/1958
Aurilândia	07/10/1948	Damolândia	14/11/1958
Firminópolis	07/10/1948	Estrela do Norte	14/11/1958
Edéia	08/10/1948	Divinópolis de Goiás	14/11/1958
Guapó	08/10/1948	Goianópolis	14/11/1958
Petrolina de Goiás	08/10/1948	Hidrolina	14/11/1958
Itauçu	11/10/1948	Iaciara	14/11/1958
Santa Helena de Goiás	20/10/1948	Israelândia	14/11/1958
Hidrolândia	05/11/1948	Itaguaru	14/11/1958
Iporá	19/11/1948	Itajá	14/11/1958
Marzagão	18/06/1949	Itapirapuã	14/11/1958
Carmo do Rio Verde	14/11/1952	Jaupaci	14/11/1958
Mossâmedes	14/11/1952	Joviânia	14/11/1958
Panamá	14/11/1952	Jussara	14/11/1958
Aloândia	17/06/1953	Mambaí	14/11/1958
Cristianópolis	23/06/1953	Moiporá	14/11/1958
Paranaiguara	23/06/1953	Mutunópolis	14/11/1958
Goianésia	24/06/1953	Nova Roma	14/11/1958
Rialma	16/07/1953	Nova Veneza	14/11/1958
Itarumã	21/07/1953	Santa Rosa de Goiás	14/11/1958
Bom Jardim de Goiás	18/08/1953	São Miguel do Araguaia	14/11/1958
Mara Rosa	26/08/1953	São Simão	14/11/1958
Ceres	04/09/1953	Serranópolis	14/11/1958
São Francisco de Goiás	08/09/1953	Turvânia	14/11/1958
Caçu	16/09/1953	Varjão	14/11/1958
Cachoeira Alta	24/09/1953	Goianira	09/12/1958
Córrego do Ouro	24/09/1953	Novo Brasil	09/12/1958
São João d'Aliança	01/10/1953	Diorama	17/12/1958
Aragarças	02/10/1953	Aruanã	18/12/1958
Jandaia	05/10/1953	Rianópolis	18/12/1958
Pilar de Goiás	05/10/1953	Palminópolis	02/08/1961
Alto Paraíso de Goiás	12/10/1953	Formoso	25/09/1963
Rubiataba	12/10/1953	Ouro Verde de Goiás	01/10/1963
Santa Rita do Araguaia	12/10/1953	Taquaral de Goiás	01/10/1963
São Luís de Montes Belos	12/10/1953	Campinorte	08/10/1963
Piranhas	14/10/1953	Heitorai	08/10/1963
Ouvidor	19/10/1953	Alvorada do Norte	23/10/1963
Três Ranchos	19/10/1953	Montes Claros de Goiás	23/10/1963
Abadiânia	20/10/1953	Mozarlândia	23/10/1963
Fazenda Nova	20/10/1953	Santa Bárbara de Goiás	23/10/1963
Crixás	30/10/1953	Santa Terezinha de Goiás	23/10/1963

Campos Belos	31/10/1953	Campestre de Goiás	29/10/1963
Anhanguera	05/11/1953	Sanclerlândia	03/11/1963
Ivolândia	05/11/1953	Bom Jesus de Goiás	07/11/1963
Cachoeira de Goiás	10/11/1953	Britânia	07/11/1963
Cromínia	10/11/1953	Padre Bernardo	07/11/1963
Campo Alegre de Goiás	12/11/1953	Guarani de Goiás	08/11/1963
Itapuranga	13/11/1953	Santa Tereza de Goiás	13/11/1963
Nova Aurora	13/11/1953	Aparecida de Goiânia	14/11/1963
Palmelo	13/11/1953	Avelinópolis	14/11/1963
Mairipotaba	12/12/1953	Davinópolis	14/11/1963
Brasília	19/09/1956	Flores de Goiás	14/11/1963
Nova América	04/11/1958	Maurilândia	14/11/1963
Água Limpa	11/11/1958	Portelândia	14/11/1963

Fonte: IBGE, 2014.

Elaboração: CALAÇA, Manoel, DIAS, Wagner Alceu. 2015.

É possível perceber que o período de 1947 até 1963 se destaca em relação à criação de municípios. Foram criados 127 (cento e vinte e sete) municípios, dentre os quais são municípios que hoje não possuem uma população expressiva. Isto mostra que a maioria de municípios criados, neste período, influenciados pelas estradas, são aqueles que não vieram a ter grande desenvolvimento. O discurso do progresso alicerçado pela construção de estradas foi o trunfo usado para emancipar distritos, embora o tempo mostrava que existia um limite de desenvolvimento dos municípios, e que as estradas não são determinantes no conjunto de possibilidades do desenvolvimento urbano.

É conferida ao município a possibilidade de ampliação do poder federal, consolidando o território pela descentralização dos serviços públicos. Neste período, cria-se uma rede de influências políticas orquestrada pelos municípios, em que o local é negligenciado enquanto espaço físico, predominando as relações sociais, sob as quais irá se manter uma ordem social estabelecida pelo federalismo. Aquele distrito que, por mais longínquo se encontre da gestão administrativa, a partir do momento da emancipação, passa a denominar-se uma arena de disputa de interesses políticos, estaduais e nacionais.

No momento da instalação de novos municípios, cria-se paralelamente uma elite política designada a representar os interesses locais. O que ocorre, é que mesmo sob o pretexto da representação local, sua existência é condicionada pelas esferas estaduais e federais por meios dos serviços públicos. Assim, o município se consolida pelas orientações políticas partidárias, caracterizando-se em território de disputa e que, por um processo natural, inevitavelmente outra linhagem de elite política local surgirá para contrapor o uso do território municipal por parte de uma gestão.

Embora haja um período em que a divisão territorial foi intensa, o estado de Goiás, desde os anos de 1853, vem passando por processos semelhantes. Para entender um pouco da trajetória da divisão territorial de Goiás, expõe-se alguns municípios que são emblemáticos, no quesito da divisão territorial. Nesta pesquisa, fez-se o esforço de dimensionar os principais blocos de municípios, por meio de mapas, que, por proposta metodológica, deverá expor, esteticamente, uma noção do envelhecimento do território.

O primeiro bloco a ser apresentado, será referente ao município de Pirenópolis, que possui datação de, aproximadamente, 142 (cento e quarenta e dois) anos de conflitos políticos, que resultou em 41 (quarenta e um) divisões territoriais, ou seja, representa 41 (quarenta e um) novos municípios. Vale ressaltar que os municípios de procedência de Pirenópolis foram apenas 06 (seis) e, a partir dos mesmos, houve mais outras 35 (trinta e cinco) subdivisões.

A dimensão territorial de Pirenópolis, em 1853, pode ser observada na figura 12 (doze), cuja dimensão territorial compreende a região centro e noroeste de Goiás.

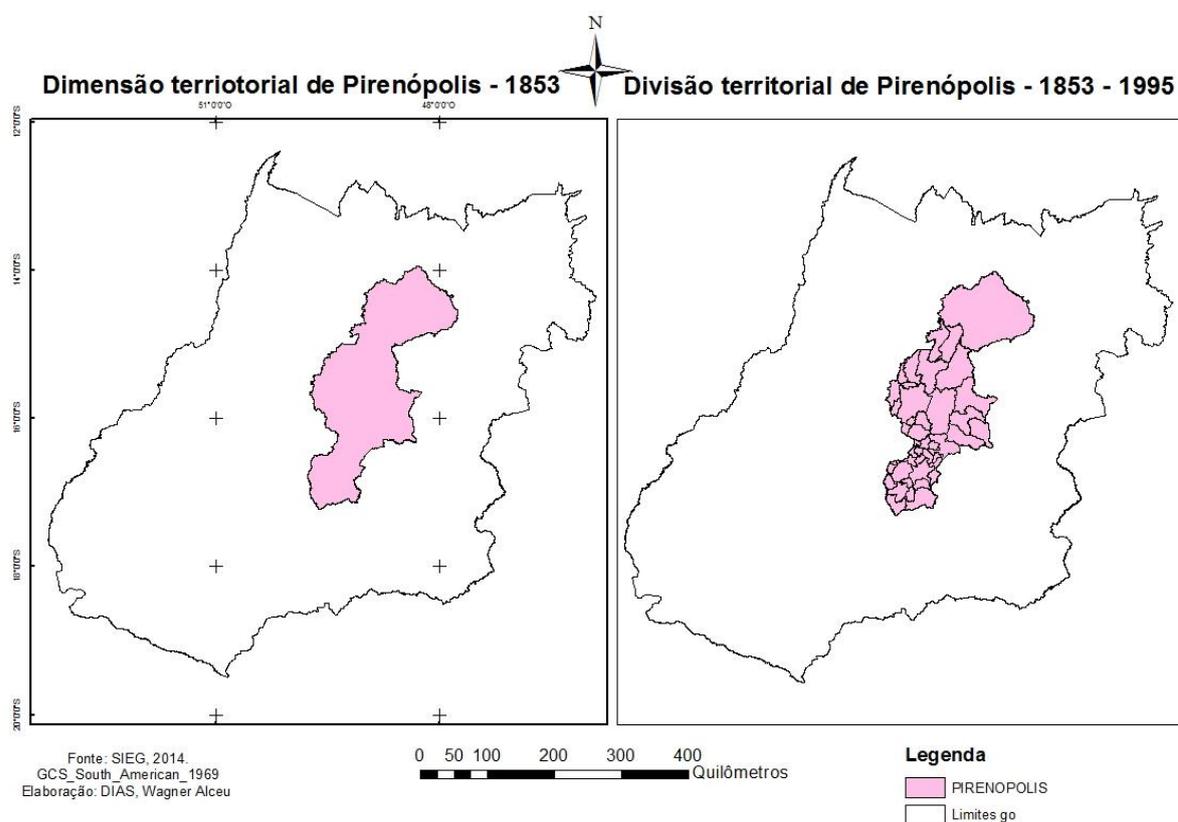


Figura 12 – Matriz territorial de Pirenópolis-Go.

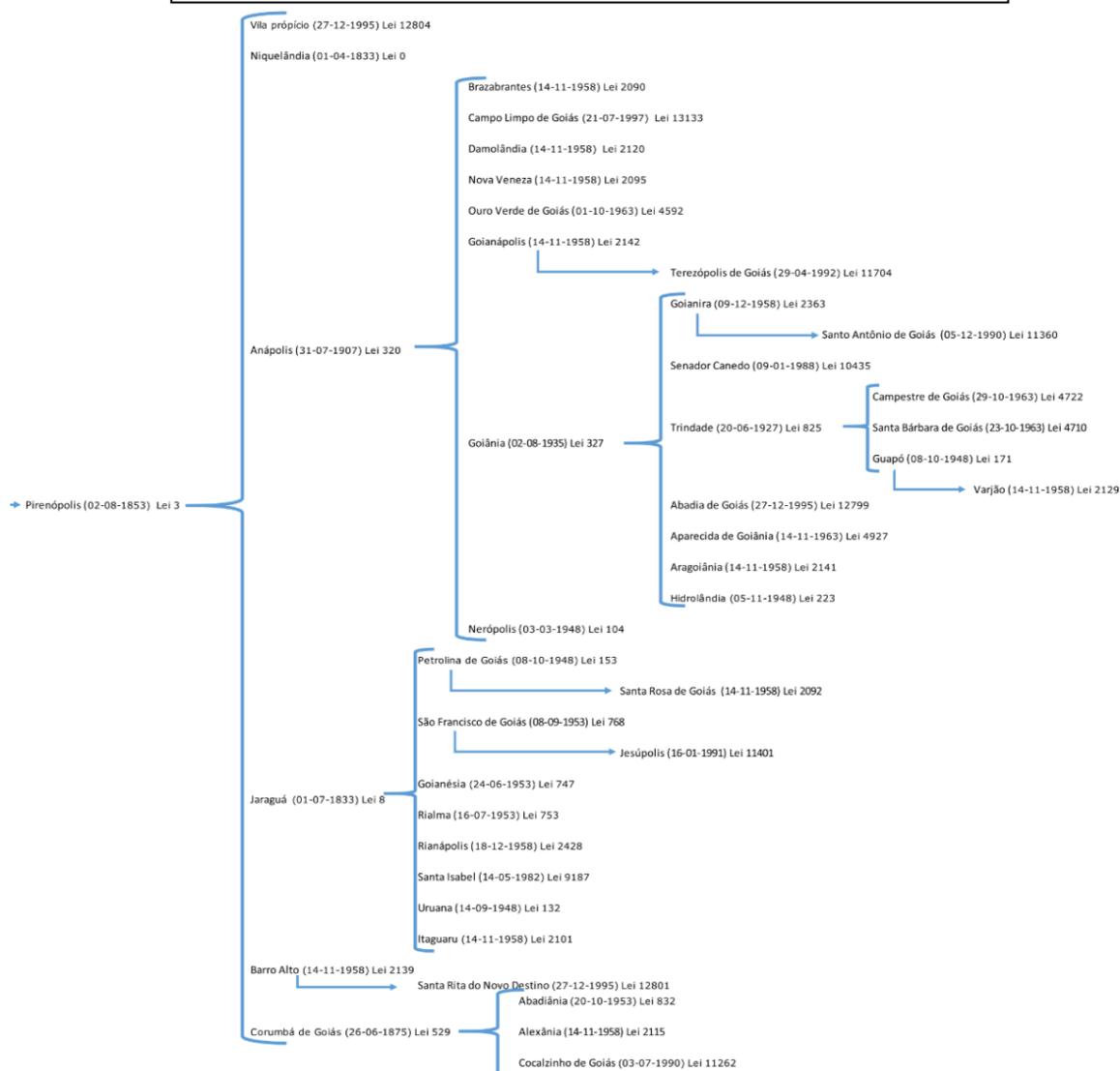
Pelos exemplos encontrados em trabalhos de campo, somente o município de Pirenópolis conseguiu reproduzir 42 (quarenta e dois) núcleos de poderes locais. A multiplicação de elites políticas locais é uma consequência da criação de municípios, e tem como base exercitar o poder via serviços públicos, em grande ou pequena quantidade. A boa

gestão parte da premissa da autonomia municipal, em articulação com os governos estaduais e federais, de forma que haja um equilíbrio de instrumentos de intervenção. Quanto maior a afinidade partidária entre as escalas, maior as chances da realização de um bom governo. Isso porque a vontade de manutenção de poder de ambas as escalas é somada elevando o potencial de intervenções sociais, ação política que provoca o índice de satisfação da população.

Pelo processo de descentralização, os programas de assistência sociais da esfera federal e estadual são apropriados pela administração local, e por esses dispositivos a gestão local passa a realizar práticas que reforçam a corrupção, principalmente pelo uso das licitações que geralmente são direcionadas aos prestadores de serviços que mantiveram algum tipo de relação com o gestor no período da campanha eleitoral, contribuindo parcialmente com a vitória.

Na presente pesquisa, o estudo da corrupção não é o objetivo principal, embora careça de atenção, principalmente pela observação do organograma 01 (um), que demonstra as sucessivas divisões territoriais advindas do município de Pirenópolis. De acordo com os municípios aqui analisados, ficou constatado um alto nível de relações entre os municípios e distritos. Portanto, a linhagem de municípios provenientes de Pirenópolis, que chega até a quinta geração, tem fortes influências entre seus representantes políticos. Isso favorece a formação de diversas elites locais de forma ordenada, em que o poder foi exercido por uma indissociável (des)ordem.

Organograma 01 – Divisão territorial de Pirenópolis- Go.



Organograma 01 – Divisão territorial de Pirenópolis-Go

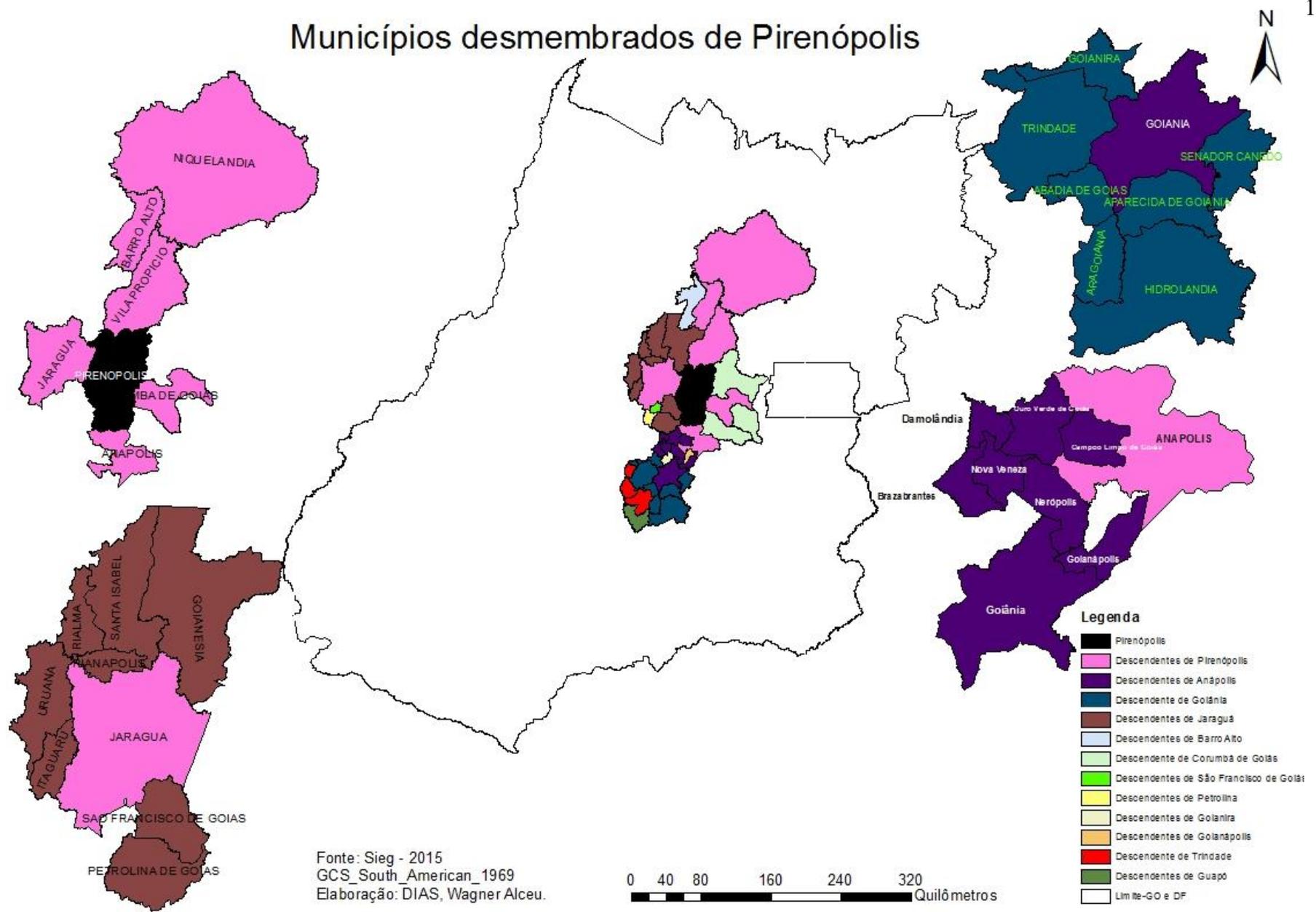
Fonte: IBGE, 2014.

Elaboração: DIAS, Wagner Alceu.

A primeira geração de municípios oriundos de Pirenópolis é formada pelos municípios de Jaraguá, Corumbá de Goiás, Anápolis, Barro Alto, Vila Propício e Niquelândia, que respectivamente foram criados nesta mesma ordem. Percebe-se, no organograma 01, que os municípios de Niquelândia e Vila Propício não se dividiram para criação de outros municípios. Portanto, nesta pesquisa, citaremos os municípios que não possuem distritos de territórios estáveis. Neste caso, o uso do termo, territórios estáveis, será propício por não conter tensão política ou reivindicações da população por parte do distrito em relação aos serviços públicos, que na sua grande maioria se concentram na cidade sede do município.

Já os municípios como Jaraguá e Anápolis passaram por 08 (oito) divisões territoriais cada um deles, o que soma um total de 16 (dezesseis) municípios. Barro Alto teve apenas um distrito emancipado e Corumbá de Goiás, três. Mas um fato que é emblemático no município de Pirenópolis, inclusive já citado nesta pesquisa, é o desdobramento das divisões territoriais do município de Pirenópolis, que chega até a quinta geração. A figura 13 (treze) foi construída para melhor compreensão das divisões, em que fica visível as cinco bases físicas territorial e sua contínua evolução, sempre a caminho da estabilidade.

Municípios desmembrados de Pirenópolis



Fonte: Sieg - 2015
GCS_South_American_1969
Elaboração: DIAS, Wagner Alceu.

Figura 13 – Municípios desmembrados de Pirenópolis-Go.

Percebe-se que os municípios de Jaraguá, Anápolis e Goiânia, são provenientes da divisão territorial de Pirenópolis e que cada um deles também passou por divisão territorial considerável. Embora ao nível da observação dos mapas possa-se entender que os municípios existentes são meramente desenhos constituídos de poder administrativo, os mesmos também são instrumento de poder. Eles são o resultado e reflexo da organização de um intenso jogo político que acontece no município mãe⁹. É por esta perspectiva que o envelhecimento do território será tratado.

Como já foi discutido em outra oportunidade sobre o que venha a ser o envelhecimento do território, daqui em diante será exposto diversos mapas, com a finalidade de mostrar que o envelhecimento do território se dá pela forma da apropriação do solo e sua constante configuração. Pelos mapas será possível observar alguns blocos territoriais que passaram por uma divisão territorial proveniente do processo de municipalização, mas que o envelhecimento não é visível apenas pelos limites territoriais, pois o fator determinante do envelhecimento será a instabilidade territorial.

Ainda, sobre o município de Pirenópolis, que contabiliza 05 (cinco) gerações, Varjão foi o último município a ser emancipado e que hoje mantém uma estabilidade territorial. Em outras palavras, o município de Varjão não é possível de divisão territorial, pois não possui qualquer distrito. Já o próprio município de Pirenópolis ainda apresenta uma instabilidade territorial que, pela existência de um distrito está condicionado ao jogo político desenvolvido em seu território, que mediante os conflitos de interesse pode ocorrer uma futura divisão territorial.

Outro bloco territorial que será abordado, como exemplo da divisão territorial, é do município de Rio Verde, localizado ao sudoeste de Goiás. Sua extensão territorial é expressiva e pode ser observada pela figura 14 (quatorze), contabilizando 31 (trinta e um) municípios criados ao longo de 161 (cento e sessenta e um) anos.

⁹ Município mãe é um termo tratado por Teixeira Neto (2012) de forma metodológica, para identificar os municípios que passaram por desmembramentos territoriais. Municípios mães são aqueles que perdem território para criação de outros.

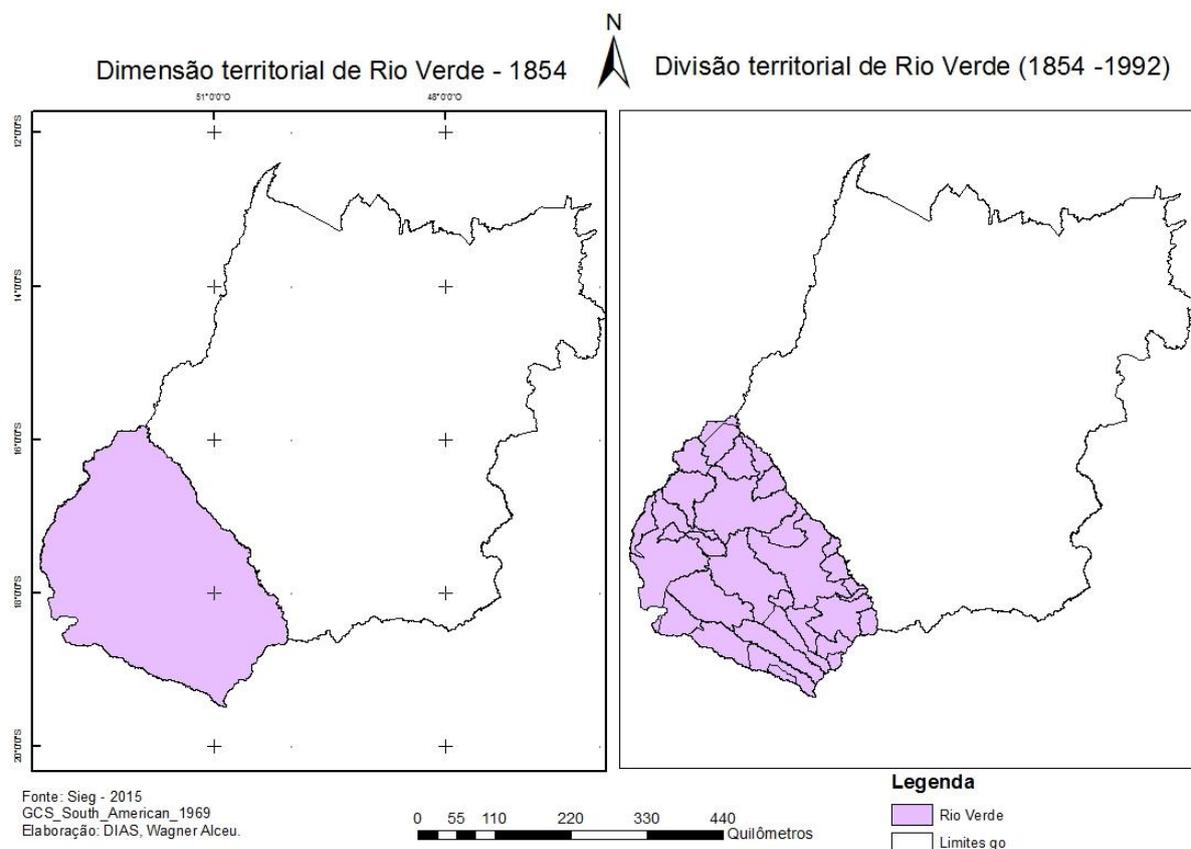


Figura 14 – Matriz territorial de Rio Verde-GO.

A figura 14 (quatorze) traz uma imagem de um imenso bloco da superfície terrestre com delimitação dos municípios. Esta é uma visão do senso comum, e que pouco tem importância para a discussão do processo de emancipação e seus reflexos para o envelhecimento do território. Aqui, neste trabalho, os limites municipais são substanciais para entender como os sujeitos se organizam espacialmente. Porém, se há uma apropriação de território por parte do sujeito, e a mesma área gravita interesses contrários por parte de grupos sociais; logo, a análise deste processo requer pressupostos teóricos da categoria de análise e que, nesta ocasião, o município deverá ser enquadrado enquanto um território, pois sua existência é fundamentada pelo exercício do poder.

Os 31 (trinta e um) municípios é a condição e reflexo das estratégias e táticas do poder, que em seu pleno exercício, sobretudo político, produzirá diferenciação, tanto do ponto de vista espacial como territorial. Espacial, é como ressaltamos a afirmação de Souza (2009, p. 61):

(as formas espaciais, os objetos geográficos tangíveis – edificações, campos de cultivo, feições “naturais” etc.) equivale a “coisificar” o território, fazendo com que não se perceba que, na qualidade de projeção espacial de relações de poder, os recortes territoriais, as fronteiras e os limites podem todos mudar,

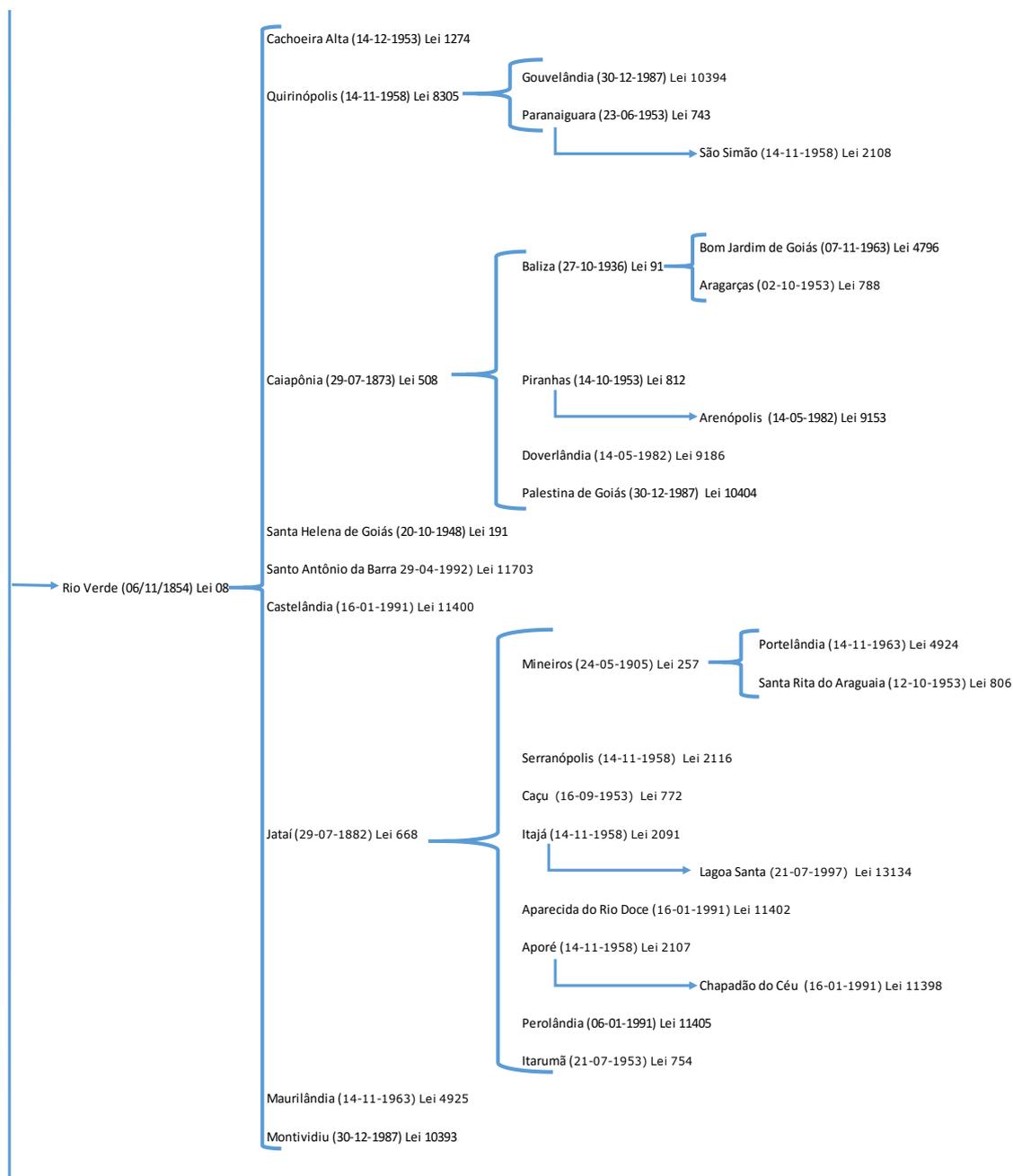
sem que necessariamente o substrato material que serve de suporte e referência material para as práticas espaciais mudem.

A dinâmica que circunscreve a formação dos limites territoriais transgride os elementos físicos, uma vez que o território não se perpetua apenas sobre a legitimidade jurídica, entendendo que o mesmo é composto pelo envolvimento dos interesses de grupos ou classes sociais.

Na perspectiva de exaltar correspondência, não apenas espacial, mas também com o território, cumpre-se complementar que, Rio Verde, antes de suas divisões, era regido por uma ordem política hegemônica que ordenava o território, lembrando que toda prática territorial provém do controle. Desta forma, o processo de ordenamento territorial enquanto efetivação do poder de grupos políticos hegemônicos sempre presta a priorizar suas relações mais próximas, com benefícios e regalias, contrastando assim com outros grupos políticos que não são coniventes com a gestão, e que desempenham um protagonismo da contra hegemonia.

Na sequência, temos o organograma 02 (dois), que cita uma constância de conflitos territoriais, ficando evidente a redução de território de Rio Verde em função das 31 emancipações.

Organograma 2 – Divisão territorial de Rio Verde-Go.



Fonte: IBGE, 2014.
Elaboração: DIAS, Wagner Alceu.

Para o desenvolvimento da genealogia dos municípios provenientes de Rio Verde-GO., foram necessários 143 (cento e quatro e três) anos, contabilizados a partir de sua formação. Considerando o capítulo I (um) da presente pesquisa, mais precisamente pelo esquema 02

(dois), é possível interpretar as várias divisões políticas pela dimensão territorial. Observa-se que nas três concepções de territórios apresentadas por distintos autores, fica claro compreender a coexistência de temporalidade histórica como determinante para qualquer território atingir sua estabilidade.

Assim, o tempo cronológico de 143 (cento e quarenta e três) anos se consagra como elemento importante para a multiplicação do território, embora não deve ser considerado como determinante. Tem papel simultâneo, pois ao passo que é condição de existência, também é referência histórica, fato que contribui para que grupos politicamente organizados, munidos de informações, elaborem projetos para obtenção de poder. Mas, o que ocorre, não é exatamente a multiplicação de poder de forma isolada, e sim em caráter de rede. A coexistência de temporalidades históricas proporcionou ao município de Rio Verde-GO, o surgimento de 31 (trinta e um) municípios. Esta realidade é uma produção social, arbitrada pela busca do exercício do poder. Território, aqui entendido por cada município criado ao longo dos tempos é, paralelamente, o produto e condição de sua existência.

Para refletir sobre o território enquanto município, Lagoa Santa-Go foi a última emancipação da matriz territorial de Rio Verde, possuidora de dados estatísticos que corrobora para explicação do processo de divisão territorial, em que há a presença da (des)ordem. De acordo com o que já foi discutido, os meios pelos quais, a população de um distrito consegue se emancipar, não necessariamente perpassa pela necessidade do povo em estar próximo dos serviços públicos, embora este seja o discurso mobilizador da conquista da emancipação.

A entrevista com os moradores de Lagoa Santa-GO foi realizada sob amostra de 20 (vinte) respostas. Entre as perguntas, algumas foram destacadas para apresentar a existência da sobreposição dos interesses políticos para efetivar o exercício do poder local. A primeira instância que condiciona o amalgama entre povo e grupos politicamente organizados é o sentimento de pertencimento ao território. As relações sociais que apresentam uma afinidade com o seu meio, é considerado fator fundamental para forjar uma unidade de interesses, mesmo que este seja para benefício de poucos. Dentre os 20 (vinte) entrevistados, ao serem questionados sobre a pretensão de mudar-se do município, apenas duas pessoas responderam que sim, enquanto 96% demonstram laços de afetividade que, simbolicamente, é entendido como o primeiro patriotismo.

Outra pergunta, foi sobre o conceito de emancipação de municípios. Apenas cinco dos entrevistados conseguiu sistematizar uma ideia que signifique a emancipação. Contraditoriamente, quando indagados se sabem o que é a emancipação de municípios, 96% disseram que sabiam. Portanto, considera-se que a maioria não tem conhecimento do que é

emancipação de municípios, apenas tem noção. Isto mostra que, durante o processo de emancipação, muitos que responderam o questionário, não sabiam, exatamente, o que estavam apoiando. Para finalizar, foi perguntado se eles sabiam em que ano houve a conquista do *status* de município. A resposta de 60% foi considerada correta, enquanto 40% desconheciam a data.

Ao fazer a junção das respostas apresentadas, chega-se à conclusão que a emancipação do município, partindo do pressuposto da experiência do antes e depois, não houve tanta repercussão quanto à qualidade de vida. Percebe-se que a emancipação foi apenas um detalhe e que as agruras vividas, no distrito, como no município são semelhantes. Este quadro de sensibilidade dos moradores de Lagoa Santa-GO revela que o processo de emancipação não trouxe grandes progressos para a população local, mas que o contexto das emancipações, dentro do federalismo, foi determinante para a perpetuação no poder por parte das elites políticas.

Destarte, vale ressaltar que a elite política local de Lagoa Santa-GO, têm suas origens em Itajá-GO, participando da gestão enquanto vereadores, e que mais tarde por força dos interesses de grupos politicamente organizados, não somente da escala municipal, conseguem consolidar uma instância de poder, aparentemente autônoma, em que há uma relação entre outras escalas de poder e que, por conseguinte, desenvolvem uma rede de interesses que necessita constantemente de manutenção.

Outros exemplos de matrizes territoriais podem ser usados para representar a coexistência temporal dos municípios goianos. A seguir, por meio da figura 15 (quinze), apresenta-se a dimensão territorial de Itaberaí-GO que, desde 1905, vem passando por configurações territoriais devido às diversas divisões políticas.

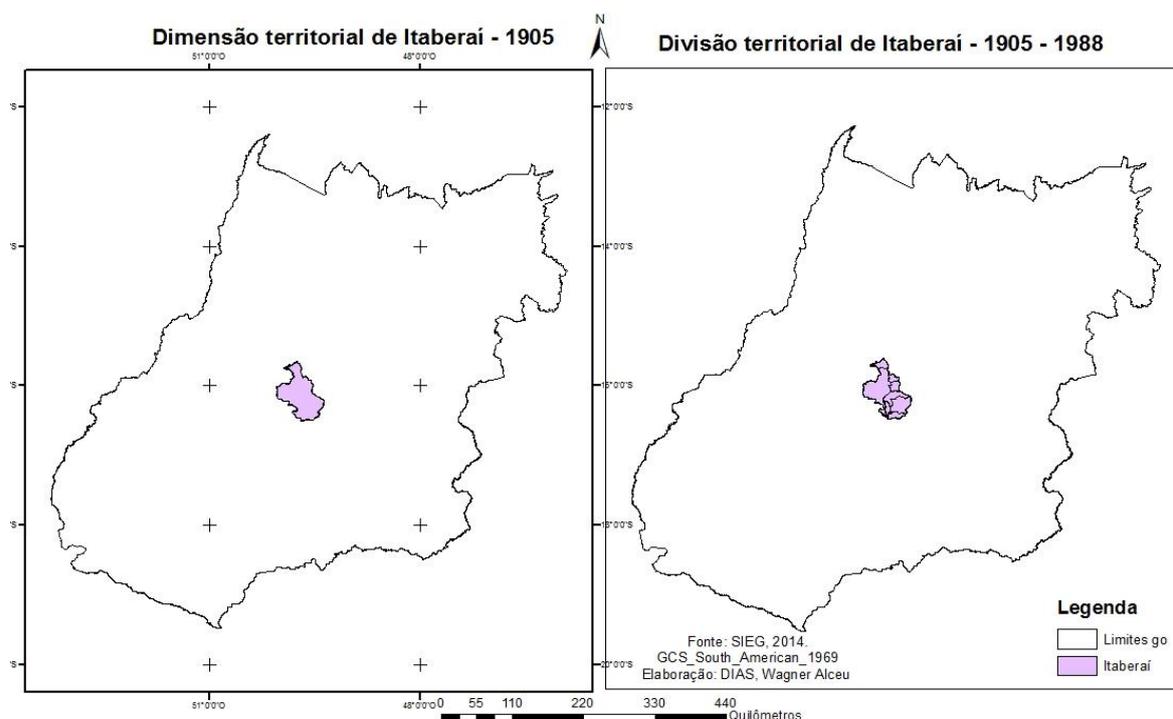


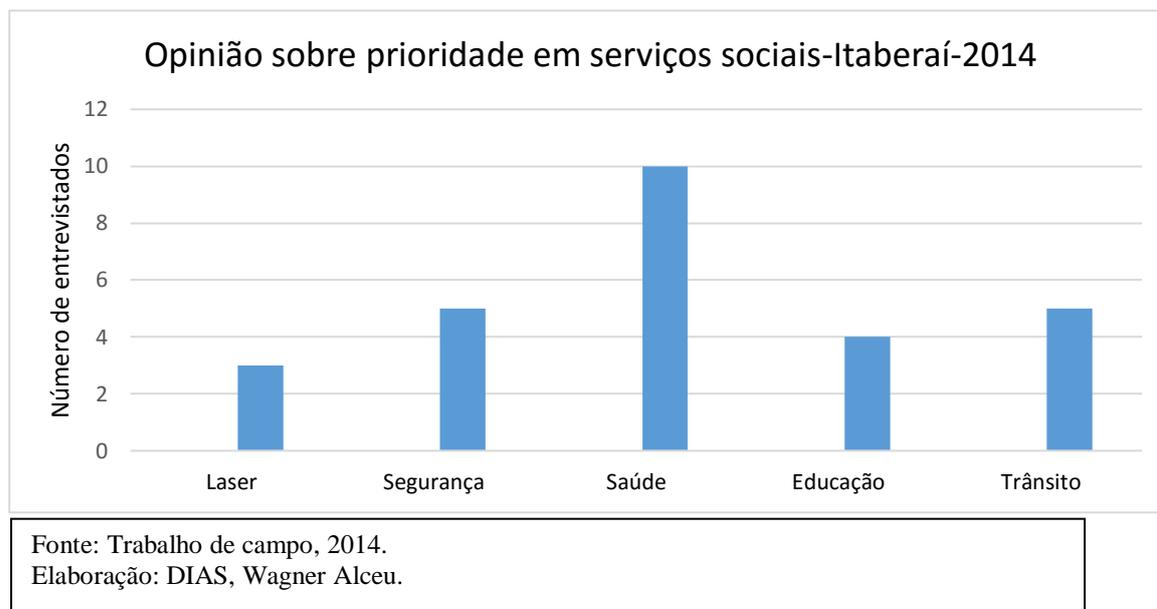
Figura 15 - Matriz territorial de Itaberaí-GO.

É perfeitamente fácil compreender que a dimensão territorial do município de Itaberaí é menor que o município de Rio Verde, considerando a data de suas respectivas criações. Este município, que teve sua criação há exatamente 111 (cento e onze) anos, passou por apenas 07 (sete) divisões territoriais. Também, pode-se avaliar que, em decorrência da extensão territorial da matriz de Itaberaí ser diminuta, todos os municípios criados, a partir deste território, são considerados de pequeno porte.

A instalação de fábricas e unidades industriais, comerciais, amplia sua dinâmica diante da arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços/ICMS, que em alguns casos contribuiu na criação de novos municípios e até mesmo na redivisão da malha político administrativa e das configurações territoriais municipais.

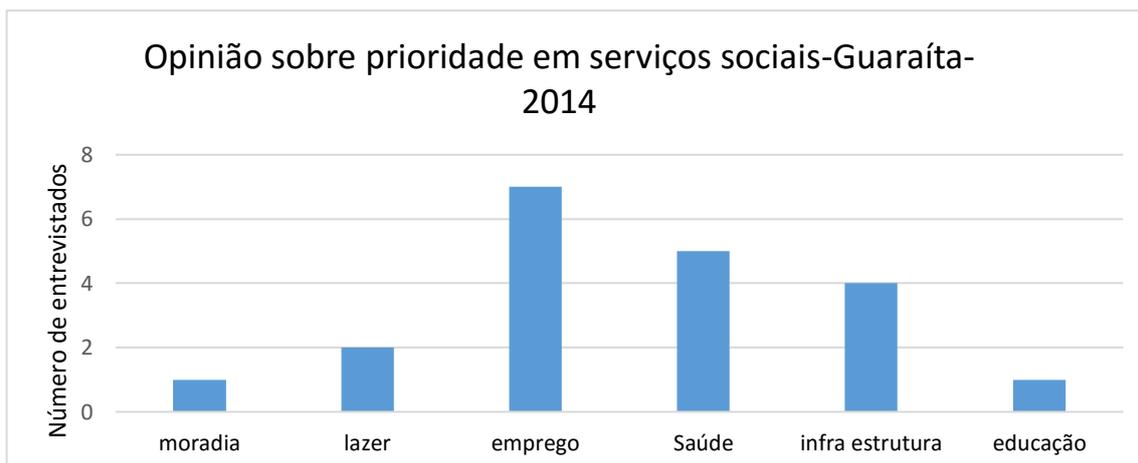
Os limites territoriais dos 07 (sete) municípios foram produzidos pela condição análoga de interesses das elites locais e suas articulações com as demais escalas de poder. Com isto, o que se percebe é que os benefícios políticos tendem a se sobressair perante os sociais. Logo, os benefícios econômicos serão fundamentais para a obtenção do poder local, deixando grande parte da população à mercê dos interesses dos políticos que conquistam o poder.

Um município com mais de 100 (cem) anos, ainda possui características semelhantes a um município recém-emancipado. Como forma de exemplificar a semelhança, o gráfico 05 (cinco) tem finalidade de oferecer parâmetros para análise da satisfação da população em relação aos serviços públicos.

Gráfico 5 - Opinião da população de Itaberaí quanto aos serviços públicos – 2014.

Até o ano de 1924, Itaberaí tinha o topônimo de Curralinho, cuja origem do povoado surgiu de um pequeno rancho e curral, às margens do Rio das Pedras, no século XVIII. Em 2016, Itaberaí goza de um território estável, sem qualquer tipo de conflito que venha alterar sua dimensão territorial. Embora seu território esteja consolidado apenas com um distrito sede e ser possuidor de um acúmulo temporal de mais de 100 (cem) anos, seus problemas quanto à eficiência dos serviços públicos são comuns aos problemas de municípios consideradas novos, emancipados a pouco mais de 10 (dez) anos. Percebe-se, conforme estudo realizado em 2014 pelo autor da pesquisa, que o quesito saúde lidera o *ranking* de insatisfação.

Com o intuito de comparar o município de Itaberaí, será mostrado a opinião da população do município de Guaraíta, que teve seu desmembramento em 1992 e somente decretada por lei em 2003. Segue o gráfico 06 (seis) para análise e comparação.

Gráfico 6 - Opinião sobre prioridade em serviços sociais-Guaraíta-2014

Fonte: Trabalho de campo, 2014.
Elaboração: DIAS, Wagner Alceu.

Apesar dos municípios de Itaberaí e Guaraíta serem nesta pesquisa tratados como territórios estáveis caracterizado pela ausência de distritos, seus moradores do distrito sede possuem algumas semelhanças como também divergências. Mas, para explicar os dados, é fundamental fazer correlação ao tempo de existência de cada um dos municípios. Enquanto que, de acordo com a opinião da população, Itaberaí tem a saúde como o pior serviço prestado, Guaraíta mantém sua insatisfação com os postos de trabalho. A diferença está no tempo de composição e desenvolvimento do território. Há pouco mais de 10 (dez) anos, Guaraíta era um distrito, distante de sua sede administrativa, fator que impossibilitou a formação de uma economia forte capaz de ofertar uma boa circulação de capital a ponto de gerar quantidades significativas de empregos.

Diferentemente de Itaberaí, que hoje representa um território de exploração por parte de grandes empresas como a Super Frango, uma das maiores empresas de avícolas do Brasil. Apenas esta empresa emprega centenas de trabalhadores do município e adjacentes. Percebe-se também que, o quesito moradia foi destaque em Guaraíta, justamente pela sua condição de recém-emancipado. Um município, ao ser emancipado, passa a ser alvo do interesse por parte da população rural ou até mesmo de outros municípios adjacentes, na crença que o mesmo posso oferecer segurança e oportunidades. Desta forma, moradia, infra-estrutura e empregos são serviços complementares, típicos de municípios recém-criados.

Itaberaí não apresentou qualquer semelhança quanto aos quesitos. Mas o que deve ser pautado como semelhante é a saúde, em que ambos os municípios possuem preocupações. Esse serviço, diferentemente dos outros, anteriormente apresentados, não é passível de melhora

pelo tempo de emancipação. Conclui-se, portanto, que, municípios possuidores de estabilidade territorial, independentemente do tempo de criação, enfrentam problemas comuns quanto o assunto é serviço público. Estes dados apresentam uma (des)ordem quanto à forma de gestão e que não confere com a pontuação de Guinmarães (2002, p. 3).

Na dimensão social, a descentralização traduz-se como participação social na gestão pública. Trata-se de uma passagem de parcelas de poder, competências e funções, segundo o caso, da administração pública para a sociedade civil. Pode ocorrer sob diversas formas e com diversas combinações. Desse modo, a descentralização é tratada como estratégia de capacitação de grupos sociais para decidirem sobre problemas da gestão pública local, seja estruturando formas institucionais capazes de expressar a vontade coletiva nas instâncias de tomada de decisão, seja como forma de possibilitar à população exercer funções de fiscalização e controle sobre a gestão dos serviços públicos.

As pesquisas realizadas nos 19 (dezenove) municípios contrariam a presente citação de Guinmarães (2002). A forma de descentralização colocada pelo autor é genérica e simplória, apresentando uma carga ideológica por parte de quem exerce o poder nas diversas escala. Faz uma relação entre a autonomia das decisões administrativas com os interesses da sociedade civil, mas quando fala dos grupos sociais que verdadeiramente controla o território pela gestão dos serviços públicos, negligencia o interesse de classe, sob o qual sempre estão alinhados com propósitos que extrapola a escala municipal. Para a sustentação do poder em diversas escalas, o grupo político local não age em prol a vontade coletiva, prova disso são os próprios gráficos, em que percebemos um único compasso em relação à saúde.

Outras matrizes territoriais de Goiás possuem importância no contexto da criação de município, principalmente quando observado a localidade. A figura 16 (quinze) mostra a matriz territorial de Catalão localizado ao sudeste goiano.

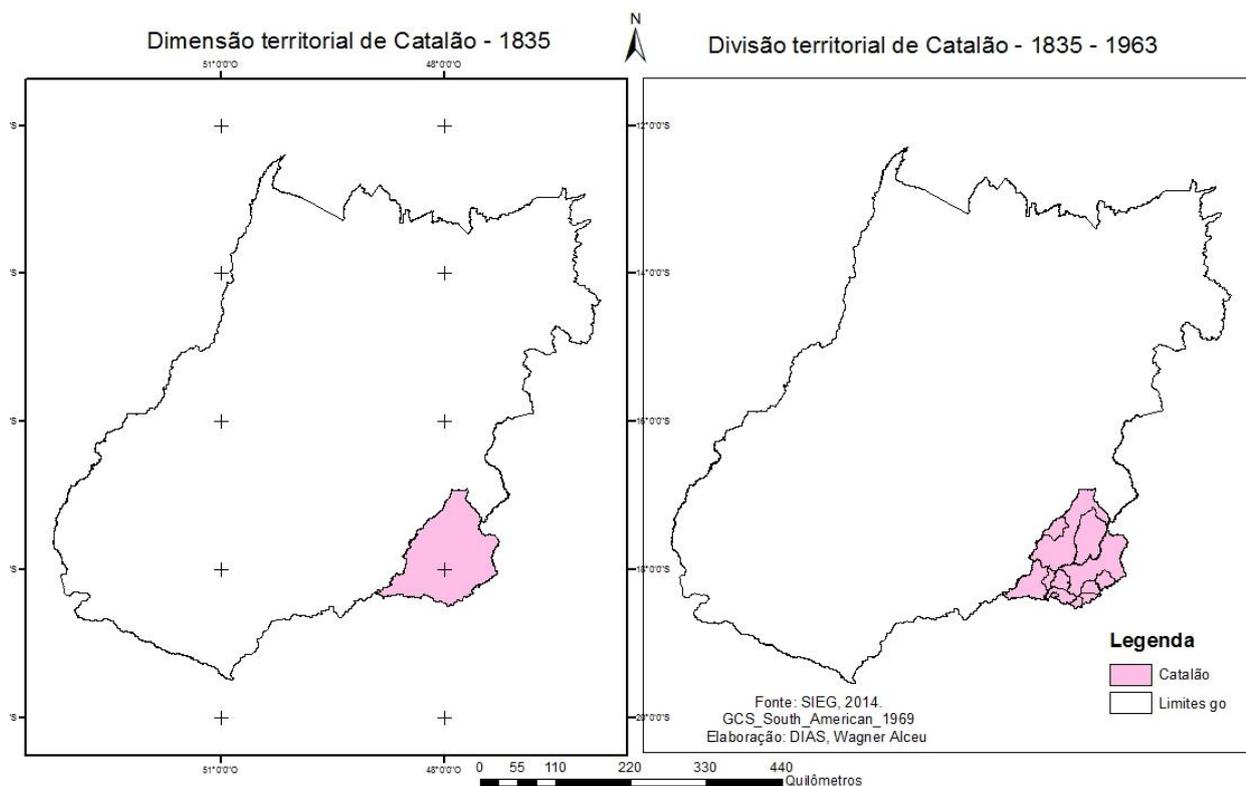


Figura 16 – Matriz territorial de Catalão-GO

Embora a matriz territorial de Catalão tenha dimensão considerável, a multiplicação de poder local se resumiu a criação de apenas 11 (onze) municípios. Quanto às áreas do sul, com base na teoria da dependência, busca-se explicar a considerável extensão territorial dos municípios pela estrutura econômica baseada na agroindústria, motivo historicamente responsável pela preservação dos grandes latifúndios.

Evidentemente, é imperioso considerar que a economia brasileira se mantém fundada na agroexportação. Por mais que há uma existência de grandes empreendimentos industriais, as atividades voltadas à agropecuária são preponderantes na determinação da organização social. Os municípios provenientes da matriz territorial de Catalão têm características em comuns, sobretudo no que tange o tamanho dos municípios. As atividades econômicas predominantes, naquela região, não admitem povoados, pois a prática da monocultura exige grandes extensões territoriais para seu desenvolvimento

Na sequência, por meio da figura 17 (dezesseis), é apresentada a matriz territorial de Itapaci, localizada ao noroeste do estado de Goiás, que também, do ponto de vista da extensão territorial, tem boa representação.

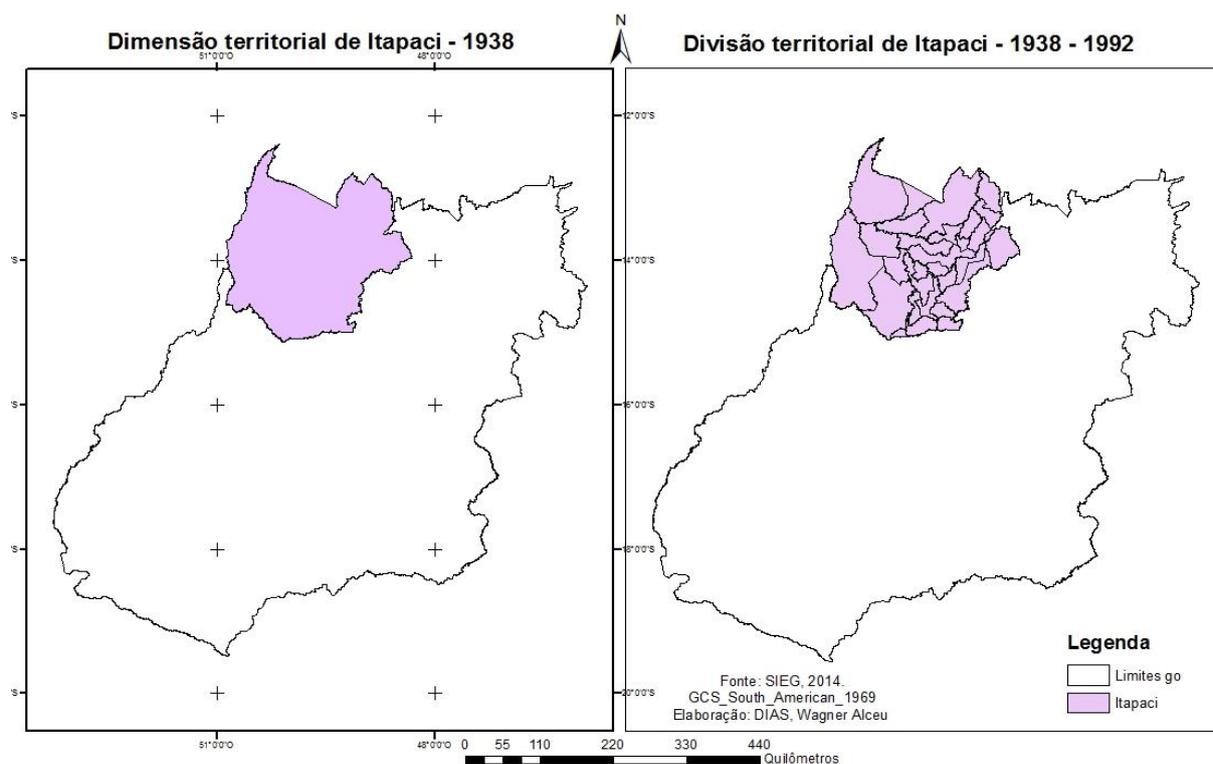


Figura 17 – Matriz territorial de Itapaci-GO.

Percebe-se que a parte oeste da matriz territorial resultou em municípios com dimensões maiores, e a parte leste houve maiores divisões/fragmentações territoriais. Somam-se 29 (vinte e nove) processos de divisões/fragmentações da matriz territorial de Itapaci, chegando até a sexta geração de municípios. Esta matriz apresentou uma intensa instabilidade territorial, com presença de constantes conflitos que derivou na criação de diversos municípios.

A diferença percebida entre as dimensões territoriais dos municípios do oeste e leste se deram pela condição de apropriação do meio para fins do desenvolvimento de atividades econômicas. Como já foi apresentado nesta pesquisa, na parte leste, há maior número de municípios, relativamente de pequena extensão territorial. Conclui-se que a presença da rodovia denominada de BR-153, é a responsável pela grande disputa territorial, uma vez que o fluxo de mercadorias e serviços são intensos. Já a parte desprovida de acesso direto a rodovia, os municípios apresentam-se relativamente grandes, em relação a sua extensão territorial. A explicação está sobre o desenvolvimento de atividades agropastoris, com destaque especial ao município de Nova Crixás, que hoje (2016) é o maior produtor de gado do estado de Goiás. Também, temos a participação de Crixás e São Miguel do Araguaia.

Já a Matriz territorial de Cavalcante faz limite com a Matriz de Itapaci, embora apresentou poucos conflitos na divisão/fragmentação para criação de municípios. A matriz

territorial de Cavalcante desencadeou nove criações de municípios, relativamente extenso, e chegou apenas na terceira geração. A figura 18 (dezoito) foi elaborada para constatar a localização e rugas causadas pela multiplicação dos poderes locais.

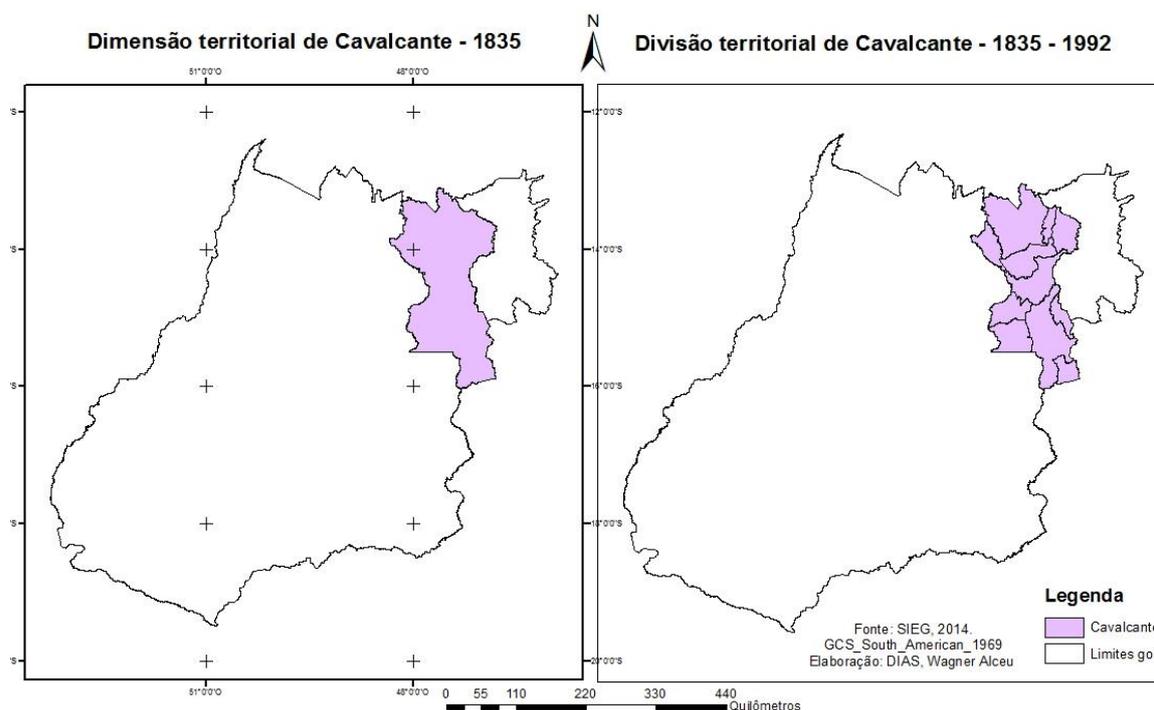
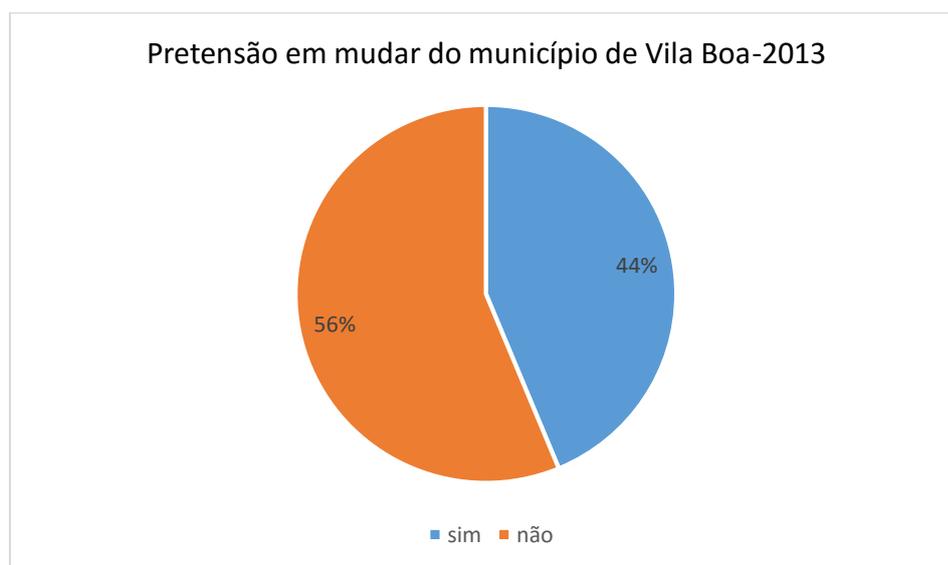


Figura 18 – Matriz territorial de Cavalcante-GO.

Dentre os municípios originados dessa matriz, encontra-se Vila Boa, que conquistou sua emancipação em 1992. Um dado relevante para refletir sobre a dinâmica territorial dessa matriz, foi o resultado obtido em trabalho de campo, sobre a satisfação em morar no município. O gráfico 07 (sete) revela que os moradores não estão satisfeitos com o município.

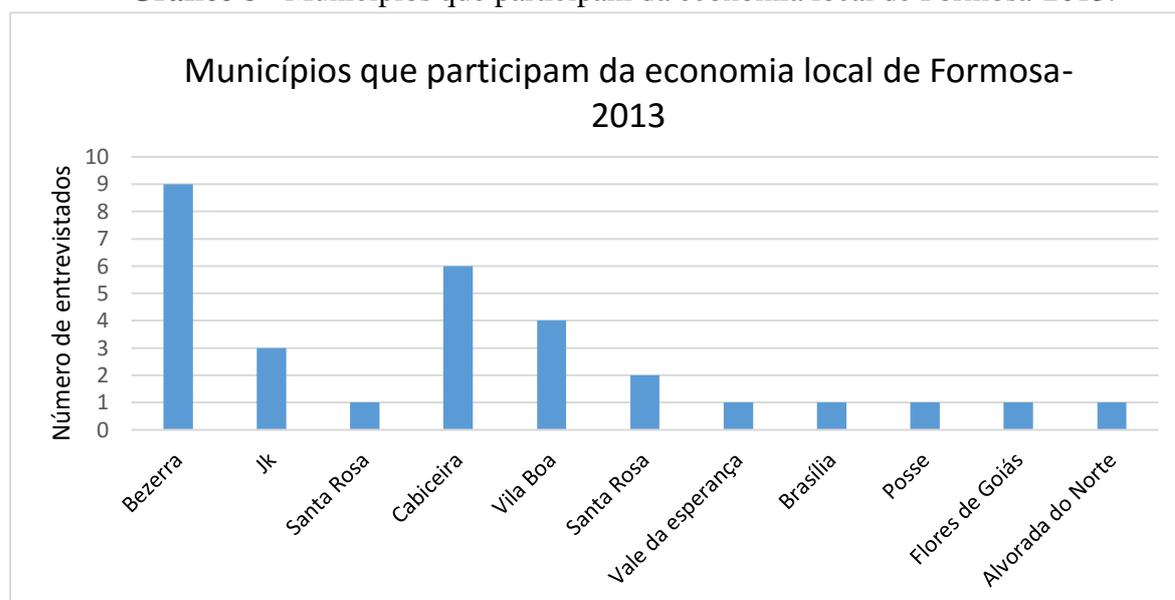
Gráfico 7 - Pretensão em mudar do município de Vila Boa-2013.



Fonte: Trabalho de campo, 2014.
Elaboração: DIAS, Wagner Alceu.

Percebe-se, pelo resultado amostral, que o nível de insatisfação da população, em relação à permanência no município, representa quase a metade. Isto significa que os moradores não possuem um sentimento de pertencimento ao território; revelando, também, a indolência na busca pela conquista territorial, fato comprovado pela demora na emancipação. Esta estatística demonstra que a dinâmica territorial da matriz de Cavalcante não foi marcada por grandes conflitos.

Vila Boa conquistou a emancipação, a partir do território de Formosa, e pelo gráfico 08 (oito), pode-se tirar conclusões sobre a natureza da multiplicação de poder.

Gráfico 8 - Municípios que participam da economia local de Formosa-2013.

Elaboração: DIAS, Wagner Alceu.

Sobre observação do resultado do gráfico 08 (oito) constata-se que Vila Boa ainda possui forte vínculo com seu município mãe. O questionário foi direcionado aos comerciantes localizados no setor central da cidade de Formosa. Foram contabilizadas onze origens de consumidores relativos a povoados, distritos e municípios. O maior consumidor externo participante da economia local de Formosa é derivado de Bezerra, distrito do próprio município. Desconsiderando o distrito, os municípios que mais participam da economia local de Formosa são: Cabeceiras e Vila Boa. Este vínculo econômico demonstra uma grande dependência em relação ao município mãe, condição que, conceitualmente, caracteriza-se como divisão territorial, conforme tratado nesta pesquisa.

Para concluir a apresentação das principais matrizes territoriais, a figura 19 (dezenove) expõe a localização tempo/espaço e sua dimensão, relativa à matriz de Luziânia.

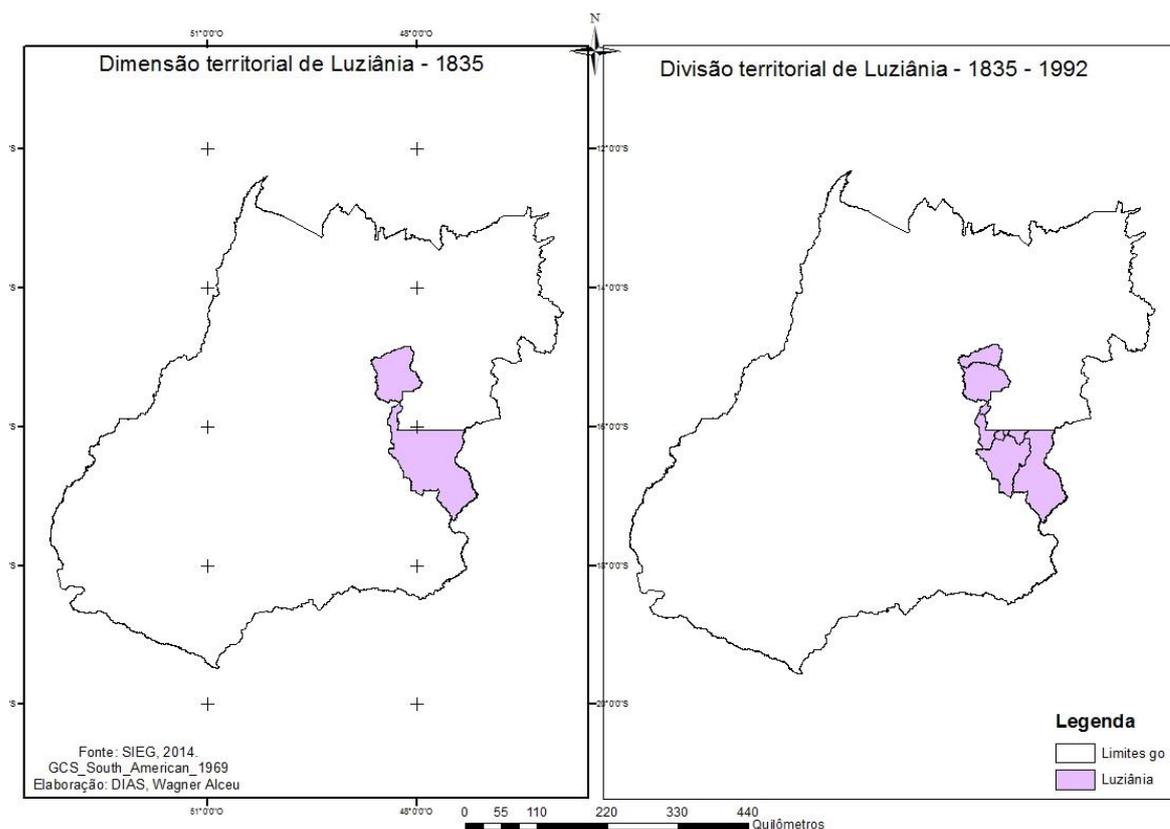


Figura 19 – Matriz territorial de Luziânia-GO.

A matriz territorial de Luziânia passou por 08 (oito) divisões/fragmentações, atingindo apenas 02 (duas) gerações. Em um período de 157 (cento e cinquenta e sete) anos, essa matriz territorial não multiplicou muitos poderes locais. Por ausência de dados, não haverá qualquer conclusão sobre a condição dessa matriz, mas sugere-se que, hipoteticamente, conduz pressupostos que compreendem o entorno de Brasília como um território marginalizado. Por esta razão, as regiões administrativas absorvem com maior intensidade os conflitos territoriais.

3.3 O sistema territorial/municipal (cooperativas)

As cooperativas intermunicipais são políticas práticas corriqueiras em tempos contemporâneos que primam pela ajuda mútua de um conjunto de municípios que possuem algumas carências de serviços públicos em comum. Considerada como uma inovação no campo da gestão territorial para uma parte de gestores, enquanto que em outra parte, aponta que esta prática foi criada pela decorrência da insuficiência de repasses aos municípios. Entretanto, há duas linhas teóricas que travam um debate sobre a atual conjuntura do federalismo, em que o município é a esfera que merece uma atenção especial, no que tange repasses e arrecadação.

A crítica que se faz não é propriamente aos consórcios públicos intermunicipais, mas como eles se apresentam hoje como viabilidade de sobrevivência dos municípios. Como forma de problematizar essa questão, cabe analisar a emergência do localismo relacionado à reestruturação produtiva e seus reflexos na redefinição do território brasileiro.

Para essa reflexão, é exigido um esforço de abordagem do Brasil em vias de contexto mundial, pois a configuração territorial brasileira consolida-se mediante determinação das políticas de desenvolvimento hegemônico, em especial, dos norte-americanos.

De 1964 a 1984, o Brasil experimentou um período de muita truculência política praticada pelo poder público. Neste momento, houve um crescimento econômico substancial, mas extremamente concentrador. Na década de 1960, percebeu-se uma grande concentração de renda por parte de uma minoria da população. Cerca de 70% do crescimento da renda real da economia brasileira foi apropriada por apenas 5% da população mais rica brasileira. (OLIVEIRA, 2003).

Sob um regime de um governo autoritário, o Brasil tinha boas relações com os Estados Unidos, uma vez que lhe interessava conter o socialismo em função da Guerra Fria. Aliado ao problema da concentração de renda estava o achatamento do assalariado que, cada vez mais, tinha um poder de consumo menor. Esse quadro proporcionou uma inflação jamais vista pela população brasileira, da qual a dívida pública era maior que sua própria arrecadação.

Como contenção dessa realidade, surge uma das maiores manifestações assistidas no Brasil que foi denominada de “Diretas Já”. As insatisfações colocaram a população na rua, exigindo democracia na escolha do presidente da república. Em 1985, ocorre o término da ditadura, com início de um governo eleito pela vontade do povo, com o slogan de “Nova República”.

Tancredo Neves, candidato eleito à presidência da república, não chegou a assumir o cargo em função de complicações de saúde que o levou ao óbito. Na oportunidade, José Sarney, na condição de vice, ocupa o cargo da presidência, que no contexto político representa uma viabilidade aos propósitos da democracia, que aos poucos surge no cenário da política brasileira por meios do processo de descentralização administrativa, social e política.

Com a nova constituição de 1988, o federalismo é potencialmente consagrado pelas significativas mudanças quanto aos direitos do município. A autonomia de autogoverno e sua compreensão enquanto ente federativo faz prevalecer o princípio da descentralização, estratégia que está na essência conceitual do federalismo (ARAÚJO, 1998), (CORRALO, 2006).

Nesse sentido, a nova constituição, amparada pelo objetivo de fortalecer o federalismo, tem como pano de fundo a expansão das ideias neoliberais impulsionadas pelo contexto do império norte-americano a partir do triunfo do modelo de produção capitalista.

Já, em 1990, o território brasileiro passa por uma reestruturação do aparelho do Estado conforme orientações das ideias neoliberais caracterizadas pela economia capitalista, monopolista e dependente (SAES, 2001). Entretanto, o princípio federalista pautado na descentralização é perfeitamente alimentado pelo neoliberalismo, doutrina política e econômica que se expande por meio de “via arranjos institucionais flexíveis, com regras de privatização, de livre comércio e de mercado que garantissem a ampliação das liberdades e capacidades gerenciais dos indivíduos e dos lugares” (FONSECA, 2013, p. 76).

O município também é capturado pela lógica neoliberal, quando passa a exercer funções e competências que antes não era de sua incumbência. A autonomia financeira advinda da descentralização incita a iniciativa privada a preencher as lacunas do padrão de qualidade. Isso é percebido nos setores da saúde, educação, transporte e moradia. As negociações e parcerias de setores privado e públicos passam a vigorar em esferas locais. Essa nova rede de influências resulta em maiores oportunidades para o capital penetrar no território e, assim, contribui na formação de redes políticas em que os poderes locais veem-se multiplicados e fortalecidos.

A descentralização é uma estratégia para redistribuição do poder político do Estado, do nível central para os níveis periféricos. Baseia-se na concepção de que a descentralização afeta as relações de poder e introduz novos conflitos nas relações entre esferas de governo e na distribuição de poder e de bens entre diferentes grupos na sociedade. Este entendimento fundamenta-se no conceito de descentralização enquanto processo político e é justificada como estratégia para democratização do poder, através da ampliação dos níveis de participação cidadã e da multiplicação de estruturas de poder, com vistas à melhoria da eficiência da gestão pública (GUINMARÃES, 2002, p. 3).

Acontece que a multiplicação de poder não se faz aleatoriamente. O poder, criado em função de uma prefeitura, sempre é possuidor de influências com a estrutura de poderes de esferas estatais e federais, estando condicionado ao controle da estabilidade do presente governo, consolidado mediante favores políticos que, posteriormente, será tratado como moeda de troca para a permanência ou criação de mais poderes.

É sob esses arranjos que a iniciativa privada penetra no espaço público e preconiza o que chamamos de democracia, mesmo que limitada, segundo Saes (2001), contrapondo as

origens da formação do território brasileiro que, durante grande parte de sua história, foi instalada uma gestão de

[...] preservação de um Estado centralista e autoritário, muitas vezes sob a forma de manutenção de uma política local nas mãos de poderosos caudilhos regionais. A associação entre sistema político centralizado e autoritário e clientelismo político é fruto dessa relação perversa entre os níveis local e nacional que caracterizara o processo de construção do Estado na América Latina (DALLABRIDA, 2010, p. 40).

Comumente, verifica-se que o processo de descentralização política administrativa possui inúmeras interpretações e, portanto, é usada para diversos fins. A discussão da descentralização permeia variadas áreas disciplinares. Nesta pesquisa, ela iguala-se à municipalização. Mas esta comparação deve ser melhor apreciada à luz das concepções teóricas correlacionadas à realização destas práticas. Segundo Guinmarães (2002), esta temática pode ser discutida sob dois eixos principais: um relacionado ao âmbito jurídico e outro ao político institucional.

No presente trabalho, o eixo que se aproxima da pretensa discussão das cooperações intermunicipais será de âmbito político institucional, que

é concebida como desagregação do poder público, através de diversas modalidades, que vão de uma simples desconcentração de atividades até a descentralização de poder decisório, ou seja, da transferência de competências ou poderes do centro para a periferia (GUINMARÃES, 2002, p.2).

Sobre o eixo político institucional, ainda de acordo com a autora, existem três dimensões que se complementam, descritas por um sentido administrativo, social e político. Em caráter administrativo, a descentralização possui relação indireta, cujos consórcios municipais representam o resultado desse processo. A descentralização do ponto de vista administrativo foi pensada em função da eficiência da gestão pública, com prioridade ao cumprimento das demandas sociais em relação às esferas competentes. O exercício de algumas competências e funções é incumbido ao município, ente federativo que apresenta maior proximidade à população.

Nessa ocasião, o município, sobretudo o de pequeno porte, como já foi exposto nesta pesquisa, não possui renda própria, financiado apenas pelo Fundo de Participação Municipal, repasse insuficiente para gerir todas as demandas da gestão pública. Entretanto, os municípios são os principais alvos do processo de descentralização, em que o estado distribui

territorialmente o poder político, atenuando as responsabilidades das esferas federais e estaduais e, conseqüentemente, sobrecarregando as atribuições municipais.

Essa questão apresenta-se como um paradoxo. A relação de proximidade dos órgãos públicos competentes com a sociedade desburocratiza as ações do poder público, garantindo, de maneira mais eficaz, a vigilância fiscal nos gastos de serviços públicos de natureza variada.

É sobre essa descentralização administrativa que o município reclama pela presença do estado ou da união, pois o orçamento municipal não é compatível com os custos necessários aos problemas sociais e ambientais da população. Paradoxalmente, a presença do poder federal ou estatal pode sanar algumas adversidades apresentadas, mas por uma visão crítica da gestão pública, abre-se margem para a ocorrência de corrupção. Isso porque os serviços provenientes de tais esferas devem ser administrados pelo gestor local, momento em que o indivíduo poderá usar dessa autonomia para se beneficiar politicamente, personalizando o serviço às suas necessidades, persistindo as dificuldades para grande parte da população.

A discussão do processo de descentralização ainda não se esgotou tanto do ponto de vista teórico, quanto na sua prática. Nos estudos de Dallabrida (2011), a ideia de descentralização é apresentada sob as várias versões de diferentes matrizes teóricas e que, a partir das conclusões, pode-se combinar o processo como precedente ao surgimento dos consórcios intermunicipais.

Todavia, os consórcios intermunicipais são uma alternativa de modelo de gestão do território (FONSECA, 2013). Com a descentralização, o município passa a responder por serviços antes prestados por entes federais e estaduais, “entretanto, essa retomada acarreta graves conseqüências para os municípios, especialmente para os de pequeno porte, despreparados técnica, institucional e financeiramente para a prestação destes serviços” (BRAGA, 2001, p.144). Como forma de resolver o problema, sobretudo dos pequenos municípios, percebe-se,

Em resumo, em se tratando de municípios pequenos e de poucos recursos, os consórcios intermunicipais se constituem no caminho mais curto e mais eficiente para auxiliá-los na solução de problemas que, sozinhos, não teriam como resolvê-los, principalmente os de infraestrutura urbana e os de natureza ambiental. Na verdade, enquanto sociedade de municípios, o consórcio intermunicipal é o melhor exemplo de fortalecimento do associativismo, o caminho mais democrático e mais eficiente para se proporcionar melhores condições de vida para a população, principalmente as dos municípios com poucos recursos e ínfimas rendas tributárias (TEIXEIRA NETO, 2013, p. 36)

Os consórcios públicos intermunicipais têm suas origens na constituição de 1891, em que eram previstos, por meio de contratos, sob aprovação do estado. E, a partir da constituição de 1937, os consórcios incorporam caráter jurídico na sua formação. Na constituição de 1946, a autonomia municipal é destacada, destinando as decisões de adesão ao consórcio ao próprio município. Logo, em seguida, a constituição de 1967, em pleno período da ditadura, eles são rebaixados a meros pactos de colaboração (PRATES, 2010). É nesse período que se registra a primeira prática de consórcios envolvendo o município de São Paulo (BARROS, 1995).

O consórcio intermunicipal, a partir da constituição de 1988, vem se aprimorando por leis, emendas e decretos que disciplina a implantação e o funcionamento dos mesmos. O Artigo 241, alterado pela Emenda Constitucional nº 19/98, preceitua que:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a *gestão associada de serviços públicos*, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. Grifo nosso (BRASIL, 1988).

Hoje, os consórcios são reconhecidos juridicamente pelo Decreto Federal nº 6017, de 2007, que regulamentou a Lei nº 11.107. Assim, os consórcios intermunicipais são, cada vez mais, uma alternativa viável para os municípios, que dotados de autonomia, agora passam a oferecer todos os serviços públicos à população.

Não há dúvidas sobre a sustentabilidade administrativa que os consórcios oferecem aos municípios que o compõem. Verifica-se que um município com população inferior a 5000 habitantes possui precarizações em diversos setores e, como é sustentado, financeiramente, apenas pelo repasse do FPM, a cooperação mútua já não é mais uma opção, e sim uma solução única para a gestão de todos os serviços públicos com um mínimo de qualidade a sua população.

É sob essa realidade que se pode afirmar que quase metade dos municípios goianos não se consolida dentro do processo de descentralização com autonomia financeira. Em outras palavras, a descentralização de fato ocorre quando há condições financeiras suficientes do município em cumprir com seus compromissos sociais com serviços de qualidade. Ao observar o município que recebe o mínimo de repasse do FPM, logo a situação se agrava, visto que, pelo menos, 88,70% dos municípios goianos recebem o mínimo de repasse do FPM estabelecido pelo coeficiente de 0,6.

Os municípios goianos, portanto, são extremamente dependentes do repasse do FPM, pois carecem de articulação política para a formação de consórcios intermunicipais para

sanar problemas oriundos da escassez de investimentos em infraestrutura, saúde e saneamento básico, setores em que a administração municipal não logra êxito quanto aos serviços prestados à população.

Em levantamento, foi encontrada a existência de 03 (três) consórcios intermunicipais no estado de Goiás, em que todos são de caráter de direito público e de natureza autárquica, adotando a forma jurídica única de associação pública. Em síntese, os consórcios intermunicipais criam uma pessoa jurídica administrativa que não é autônoma do ponto de vista da política de governo, garantindo assim a supremacia dos entes federados.

O Consórcio Municipal Três Rios/CM3R foi criado, no ano de 2012, sob a influência da Associação Sul Goiana de Municípios/ASGM, que é uma sociedade civil sem fins lucrativos, congregando 14 (quatorze) dos 21 (vinte e um) municípios da Região Sul do estado de Goiás. O consórcio tem como prioridade a gestão dos serviços públicos de manejo dos resíduos sólidos (lixo) e das águas pluviais nos limites regionais compostos pelos seguintes municípios: Água Limpa, Aloândia, Bom Jesus de Goiás, Buriti Alegre de Goiás, Edéia, Edealina, Goiatuba, Joviânia, Marzagão, Morrinhos, Porteirão, Panamá, Pontalina e Vicentinópolis.

Outro consórcio criado, no ano de 2013, é o Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico e Ambiental/CISBAN da região do nordeste goiano. Este tem como prioridade o gerenciamento dos resíduos sólidos e ações voltadas à educação ambiental na expectativa de promover um uso racional dos recursos naturais e que, conseqüentemente, possa ser uma forma de proteção do meio-ambiente em função de melhor qualidade de vida. É formado pelos municípios de Alvorada do Norte, Buritinópolis, Campos Belos, Damianópolis, Divinópolis de Goiás, Guarani de Goiás, Iaciara, Mambaí, Monte Alegre de Goiás, Nova Roma, Posse, São Domingos, Simolândia e Sítio D'abadia.

O terceiro é o Consórcio Intermunicipal Brasil Central, localizado na região metropolitana, constituído pelos municípios de Abadia de Goiás, Anápolis, Aparecida de Goiânia, Aracu, Aragoiânia, Avelinópolis, Bela Vista de Goiás, Bonfinópolis, Brazabrantes, Caldazinha, Campo Limpo de Goiás, Caturaí, Damolândia, Gameleira de Goiás, Goianópolis, Goiânia, Goianira, Guapó, Hidrolândia, Inhumas, Itaberaí, Itaguari, Itauçu, Leopoldo de Bulhões; Nerópolis, Nova Veneza, Ouro Verde de Goiás, Petrolina de Goiás, Santa Barbara de Goiás, Santa Rosa de Goiás, Santo Antônio de Goiás, Senador Canedo, Sylvania, Taquaral de Goiás, Terezópolis de Goiás e Trindade. O principal objetivo do consórcio é o manejo dos resíduos sólidos e das águas pluviais como também a drenagem deles.

Pela figura 20 (vinte), é possível perceber a abrangência territorial de cada um dos consórcios intermunicipais descritos.

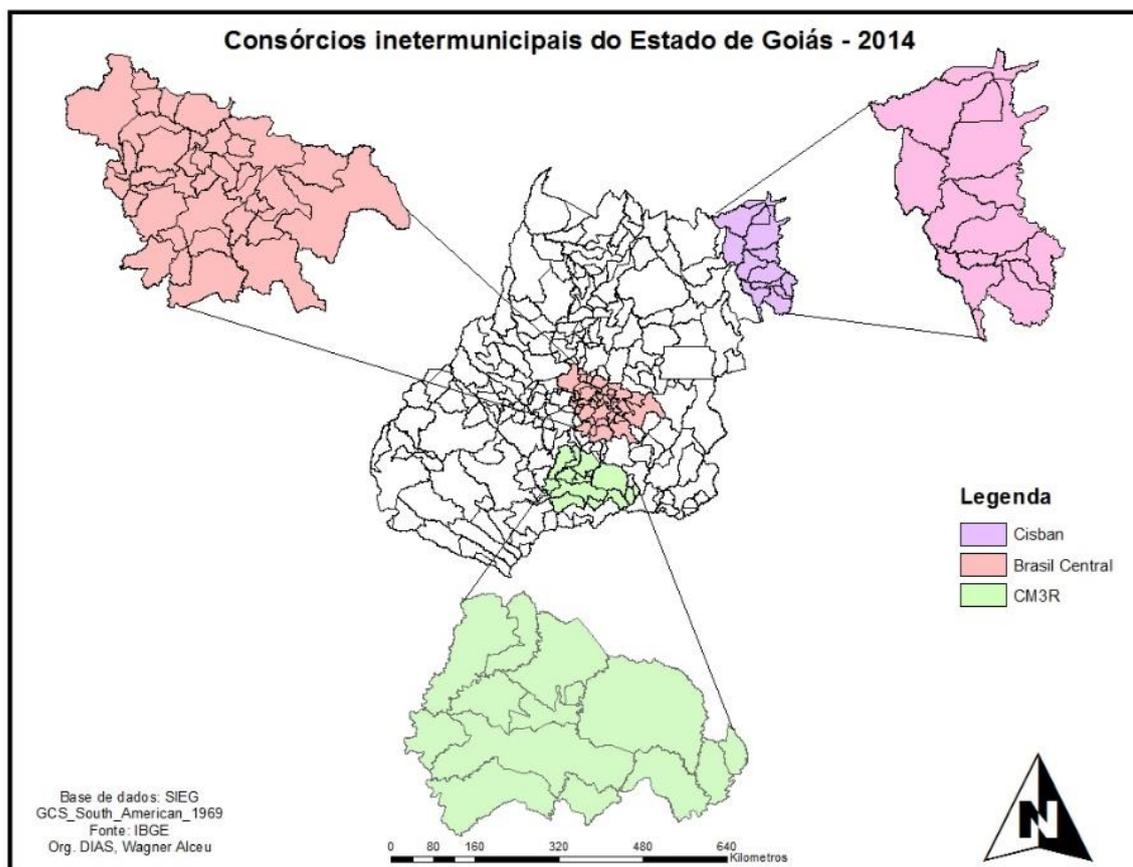


Figura 20 - Limites territoriais dos consórcios intermunicipais do estado de Goiás – 2014.

Os consórcios denominados CM3R e CISBAN são semelhantes em relação ao número de municípios, dos quais cada um agrega 14 (quatorze) municípios, embora o CISBAN apresente uma maior extensão territorial. Já o consórcio Brasil Central é composto por 31 municípios, superando a soma dos dois consórcios citados. Apesar de conter uma grande quantidade de municípios, a extensão territorial do consórcio Brasil Central, em extensão territorial, não se encontra superior aos demais. Isto se explica pela grande fragmentação/divisão ocorrida, no centro goiano, resultando em municípios de extensão territorial bem reduzida comparada a municípios do norte e do sul.

CAPÍTULO IV

MUNICÍPIO: A ESCALA DA (DES)ORDEM

Neste quarto capítulo, “Município: a escala da (des)ordem”, há duas propostas de estudo. A primeira refere-se à adequação do município pela escala geográfica, na pretensão de apresentar o fenômeno da emancipação como local, que, por sua vez, ao ser ampliado, transforma-se em estabilidade do poder político. Desta forma, tem-se um fenômeno que, ao generalizar-se, desdobra-se em outro. A ampliação do fenômeno da emancipação inevitavelmente corresponderá à outra escala. No intuito de sintetizar o propósito do tema anterior, pontua-se que:

A escala é, na realidade, a medida que confere visibilidade ao fenômeno. Ela não define, portanto, o nível de análise, nem pode ser confundida com ele, estas são noções independentes conceitual e empiricamente. Em síntese, a escala só é um problema epistemológico enquanto definidora de espaços de pertinência da medida dos fenômenos, porque enquanto medida de proporção ela é um problema matemático (CASTRO, 2011, p.123).

É, em torno dessa discussão, que serão apontados os limites da (des)ordem municipal, usando das três esferas políticas: municipal, estadual e federal. Evidentemente, em cada uma delas, embora aqui tratadas como escalas distintas, confere-se uma complementariedade que legitima a segunda proposta do presente tema, assegurada pela condição da (des)ordem.

Em suma, o que se pretende é realçar a emancipação enquanto fenômeno particular da esfera municipal, que sob concepção dual, concatena uma sentença de (des)ordem. Inicialmente, o município enquanto objeto de pesquisa, analisado pela categoria territorial, será estruturado da seguinte forma; as relações de poder do território municipal são compostas por dois interesses e que, logo, serão entendidos como classes distintas.

Existem os interesses da população que, consoante Raffestin (1993), representa o poder com ‘p’ minúsculo. O outro interesse é evidenciado por uma parte minoritária dessa mesma população que, em muitos casos, conduzido por oligarquias políticas, tem propósitos de utilizar o imaginário social para construir uma imagem de representante dos interesses do povo. Portanto, o outro interesse é oriundo dos indivíduos que fazem política, entendido como Poder com ‘p’ maiúsculo. Este será denominado de elite política local.

Destarte, o município consolidado pelos interesses da população, consubstanciado pelos benefícios, sobretudo das elites políticas locais, representa uma (des)ordem. A problemática mantém-se no jogo de interesses representados pela relação de poder da população e das elites políticas, pois ambos não se apresentam enquanto contrários. É, justamente, sob tal imprecisão que o município passa a se figurar como uma escala da (des)ordem.

Por esse prisma, o fenômeno municipal é tratado pela pesquisa como uma escala, pois serão as características das relações de (P) poder que determinarão as orientações que assinalam na ocorrência da (des) ordem. Cabe esclarecer que o município, enquanto escala, será abordado, a partir da emancipação, e que sua extensão territorial ou número de população serão negligenciados na análise. A proporção dada à escala municipal é medida pela sua condição de esfera dentro do federalismo que, para tanto, nesta pesquisa, mantém-se como instrumento de manutenção do poder.

A escala municipal como dimensão do poder estatal, demonstra que a escala de observação é que vai determinar o conteúdo do fenômeno. Por conseguinte, é feita a associação entre as três esferas federativas, com maior expressão da relação de município com estado, no intuito de discutir as condições dos municípios e sua afinidade com o percurso do poder político estatal. Certos de que o estado exerce forte influência política nos municípios, resta saber se a recíproca é verdadeira.

A intenção é confirmar a indagação por meio de justificativas de diversas emancipações do estado de Goiás, sobretudo, pelo uso de dados coletados em trabalho de campo realizado em 19 (dezenove) municípios.

4.1 A formação do município pela composição do poder

Pelo processo de descentralização, os programas de assistências sociais das esferas federal e estadual são apropriados pela administração local e, por este dispositivo, a dimensão do poder se consolida em direção à formação de grupos políticos articulados, entre as diversas escalas administrativas, que compõem o federalismo brasileiro.

O distrito, ao se tornar município, os cargos de composição do legislativo e suas subsequentes secretarias passam a contribuir para o acirramento do desenho de distintas classes sociais. Naturalmente, a existência de duas ou mais classes sociais que em algum momento passam a ter o controle do país, do estado ou dos municípios pela representação política, com o velho discurso de exercer o poder a favor do povo, já não soa bem aos ouvidos da classe trabalhadora.

É, nessa circunstância, que a classe que está no poder sempre tentará tirar benefícios da ocasião, tanto individualmente quanto para sua bancada político partidária. Este contraste de interesses, provenientes da atuação em cargos públicos, faz menção às constantes manifestações sem pauta definida, em vários municípios brasileiros. Este episódio que, recentemente, tomou

conta dos noticiários, mais precisamente em 2014, é reflexo da desordem municipal, fazendo com que a classe dos trabalhadores não suporte mais o engodo político que a afronta.

O quadro 10 (dez) apresenta um indicativo que elucida a tendência da formação de elites políticas a partir da instalação de uma prefeitura, sobretudo do cargo de prefeito (a). O exercício de cargos oriundos da prefeitura condiciona uma rede de influências capaz de enquadrar o poder em escala local que, por conseguinte, consolida as elites locais.

Quadro 10 – Reeleições para prefeitos em Goiás de 2004 - 2012

Reeleição sequencial	Reeleição alternada	1 reeleição sequencial	1 reeleição alternada	3 reeleições	Nenhuma reeleição
13	8	136	22	15	43
5,28%	3,25%	55,28%	8,94%	6,09%	17,47%

Fonte: <<http://www.tse.jus.br/>>.

Org. CALAÇA, Manoel, DIAS, Wagner Alceu. 2014.

O quadro 10 (dez) mostra, claramente, que o grupo político em exercício apresenta bons índices para conquistar a vitória na reeleição. É preciso ressaltar que 136 (cento e trinta e seis) municípios obtiveram êxito nas urnas quanto à permanência em cargos administrativos locais. Isto representa um percentual de 55% das prefeituras do estado de Goiás que não passaram por trocas de gestores e, conseqüentemente, de todos os cargos de confiança que compõem a gestão local.

Esse quadro de controle dos serviços públicos representa a atuação do poder, por parte de um grupo político, que estão orquestrados por uma ordem maior, seguindo as escalas estadual e federal. Basicamente, em pesquisas realizadas em diferentes municípios, sobretudo aqueles que tiveram suas emancipações conquistadas recentemente, grupos políticos, se tornaram elites políticas locais por forças de interesses de elites de outras escalas. Desta maneira, segue um desenho de uma rede de poder, que por um planejamento territorial concatenado de ações similares, proporcionam a estabilidade mútua. Ao fortalecer o poder local, ocorre o fortalecimento em todas as escalas. O contrário também é verdadeiro, pois, quando ocorre o enfraquecimento do poder das bases, em escala local, repercute, diretamente, em diferentes escalas.

Destarte, parte-se do princípio da evolução do município, tanto em termos de quantidade ou de qualidade quanto algo inerente à disputa de poder, em que as classes sociais se manifestam, consciente ou inconscientemente, no processo de emancipação. Estas classes foram identificadas no poder, disputando eleições e privilégios do poder público, enquanto

outras apenas endossam este cenário, com sua participação nas urnas, em troca ou permanência de um benefício oriundo da afinidade política partidária.

De acordo com algumas informações coletadas em trabalho de campo, e até mesmo pela própria experiência vivida em municípios de baixa população, é coerente afirmar que, basicamente, existem duas a três famílias que disputam o posto de representante político, em especial, para a prefeitura.

Os dois partidos políticos que, efetivamente, fazem campanha nas eleições, são nitidamente visualizados na cidade pela força da paisagem, onde casas, automóveis, motocicletas entre outros se posicionam quanto à preferência do candidato. Antes, durante e depois, formam-se duas territorialidades, cujo amálgama responsável pela formação de ambos é o interesse por promessas de casas, trabalhos ou cargos administrativos.

Externo aos municípios, surge o interesse do poder político, seja estatal ou federal que, na medida de sua influência no jogo político partidário e eleitoral, passa a ser decisivo no jogo socioespacial.

Todavia, ao conseguir identificar as famílias que atuam como lideranças políticas, sejam como protagonistas ou nos bastidores, poderemos nomear os atores que em nossas conjecturas, cada vez mais, em municípios considerados de pequeno porte, são cooptados pela hegemonia política partidária nacional. Cabem, aqui, quatro considerações em torno da expressiva criação de municípios, ocorridas depois da Constituição de 1988. Em primeiro lugar, conforme descrito por Gomes e Dowell (2000, p. 10),

A proliferação de pequenos municípios é, dessa forma, muito acentuada, no país e em suas várias regiões. Na verdade, como pode ser estimado a partir de dados publicados pelo IBGE, de 1940 a 1997, a proporção de municípios com até 20 mil habitantes sobre o total de municípios existentes no Brasil saltou de 54,5% para 74,8%. **O crescimento foi ainda mais espetacular na classe dos micromunicípios, considerados isoladamente: seu número passou de 2% para 25,6% do total de municípios brasileiros.** Fica, portanto, evidente que criar municípios tem significado, no Brasil, antes de tudo, multiplicar o número de pequenos municípios e, ainda mais, dos micromunicípios (Grifo nosso).

Essa constatação possibilita o diálogo com a segunda consideração, que ao atualizar os números de municípios de pequeno porte, nota-se que a descentralização político-administrativa não ocorreu em conformidade com a maioria dos discursos encontrado em Bremaeker (1993). Em entrevista direta com prefeitos recentemente eleitos, ao serem indagados sobre o anseio da emancipação, mais de 60% responderam que existe uma ausência dos serviços

públicos nos distritos e que, para sanar o problema, restava instalar uma administração própria. O discurso usado como pretexto para reivindicar a emancipação não corresponde à realidade concreta. Para melhor sintetizar esta contraposição Lorenzetti (2003, p. 04) esclarece o seguinte:

Na prática, essa opção revelou-se danosa. As leis complementares estaduais produzidas para regular o dispositivo constitucional citado estabeleceram, via de regra, requisitos tíbios, o que facilitou os procedimentos de emancipação. Em decorrência, inúmeros novos municípios foram criados, muitos dos quais visando ao atendimento de interesses ilegítimos, que não resistiam à confrontação com critérios técnicos. Os novos entes políticos criados, em sua maioria, não dispunham de receita própria compatível com as demandas de sua auto-sustentabilidade, o que os tornava totalmente dependentes de receitas estaduais e federais.

Sufocados pelo governo militar, os grupos politicamente organizados não se desenvolveram pela conquista de território via emancipação. Amparados pela democracia inerente à Nova República, houve uma espécie de corrida emancipatória que simbolizou uma disputa pela demarcação do território brasileiro. Os interesses ilegítimos citados por Lorenzetti (2003) circunscrevem uma ideologia emancipalista, que tem como princípio a formação de uma carreira política. Classificado por Silva (1954) como escola preparatória para a vida pública, o município, principalmente considerado como ente federativo, tornou-se um laboratório de elites locais.

Estudos feitos pela Universidade de Brasília em parceria com o ministério da saúde, no ano de 2006, revelam que entre as três esferas, o governo municipal conhecido na figura do prefeito, é o que mais se beneficia, proporcionalmente, da Receita Corrente Líquida (RCL). Em outras palavras, do total das despesas, baseado em sua receita, seja por arrecadação ou repasse, o prefeito relativamente ganha mais que um governador ou presidente. As pesquisas mostram que o poder executivo do município concentra 54% da RCL, enquanto o estado e união ficam com 49% e 37,9%, respectivamente. Mediante tais informações, sugere-se que a luta pelas emancipações é para manter um negócio tentativo e promissor. Neste sentido, este cenário alimenta a tese de que existe uma ordem da estrutura do poder que propicia a criação de novos entes políticos. As esferas não são isoladas, a desordem manifestada no local é o que alimenta a ordem da burguesia nacional.

A terceira conclusão é baseada na observação da desordem instalada pela criação de municípios que não apresentam receitas próprias, pois como já se mostrou, é a grande maioria. Equivocadamente, parte da literatura que trata de municípios, percebe o progresso

econômico nas grandes cidades, mas não associa este progresso ao desenvolvimento social. Esta questão é uma das mais antigas polêmicas do desenvolvimento do modelo de produção capitalista. Embora se verifique que os pequenos municípios não concorrem pela atratividade de grandes industriais, o poder econômico dos seus habitantes é mediano. Por conseguinte, nas grandes metrópoles principalmente, existem centenas de mendigos perambulando pelas ruas e dormindo em bancos de praças e viadutos sem o mínimo de amparo público. Daí um paradoxo, mas, é justamente sobre o mesmo, que se sustenta o desenvolvimento econômico.

As penúrias encontradas nos grandes municípios possuem origens parcialmente na criação de municípios de pequeno porte. Este argumento é, nitidamente, elucidado por Gomes e Dowell (2000, p. 23):

Os municípios muito pequenos (até 10 mil habitantes) e, ainda mais, os micromunicípios (até 5 mil habitantes), que têm sido os grandes beneficiários da descentralização, obtêm, via transferências, mais recursos por habitantes do que todos os demais (cap. 7). Entretanto, apenas 2,2% da população brasileira residem nos micromunicípios (7,5%, nos muito pequenos; capítulo 8). Para complicar as coisas, não é verdade que as populações dos municípios muito pequenos sejam pobres, ou mais pobres do que a de outros municípios, sobretudo as dos municípios de tamanhos intermediários (acima de 10 e até 100 mil habitantes). 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. Não chega a ser edificante.

A questão apresentada em pauta, não é o motivo pelo qual existe miséria nos municípios de grande porte. A inquietação em mostrar esses dados é sustentar a tese de que a criação de municípios no modelo federativo brasileiro nunca foi levada em consideração o anseio da população. O elemento primário da descentralização não é de caráter social, mas sim político.

Quando Gomes e Dowell (2000) afirmam que os grandes beneficiários da descentralização são os habitantes dos municípios de pequeno porte, à luz da observação dos municípios goianos, esta afirmação se distancia da prática. Absolutamente, concorda-se que o município de pequeno porte se beneficia quanto a sua receita, mas não é a população de forma conceitual que ganha. Sabe-se que a saúde, educação entre outros serviços públicos são precários em pequenos municípios, ineficiência que obriga a população a se deslocarem para

os municípios grandes que se apresentam com maiores possibilidades em recursos públicos. Isso não quer dizer que existe uma maior eficiência dos serviços públicos, pelo contrário. Vejam como é contraditório, uma vez que a população do grande município, além de ser lesada pela distribuição dos repasses estaduais e federais, ainda tem que dividir os seus serviços com a população dos pequenos municípios. O motivo é que, apenas uma minoria do pequeno município se beneficia, entre eles encontram-se o prefeito e sua família, alguns vereadores, administradores e burocratas em geral. O município passa a se configurar dentro da estrutura federativa como uma fábrica de elites locais, que possui a finalidade de conter os problemas internos e manter as elites nacionais no poder.

A quarta conclusão se resume ao estreitamento entre os períodos da ditadura militar com a República Nova. Como houve uma restrição quanto a criação de municípios no período militar, e paralela a isso, ocorreram fortes investimentos no campo da infraestrutura, principalmente nos setores de estradas e energia, houve uma preparação do território nacional em instalações de logística para beneficiar as grandes corporações industriais (PEDREIRA CAMPOS, 2012). O Brasil enriqueceu as empresas estrangeiras e, como reflexo, empobreceu seus trabalhadores. Para verificar a situação dos trabalhadores brasileiros, Chiavenato (2004, p. 125) relata que:

Nos tempos do “milagre”, a grande maioria da população ganhava muito pouco. As estatísticas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) comprovam: 12,5 dos trabalhadores ganhavam até meio salário mínimo, 20,8% recebiam até um salário mínimo, 31,1% até dois salários mínimos; 23,6, entre dois e cinco salários mínimos; 7,2% entre cinco e dez salários mínimos; 3,2% entre dez e vinte salários mínimos; e 1,6% deles recebiam mais que vinte salários mínimos.

Isso quer dizer: no tempo do “milagre”, 64,4% dos trabalhadores ganhavam no máximo dois salários mínimos.

Enquanto as desigualdades sociais entre as classes se agravava, o capital internacional era cada vez mais bem recebido por ações do plano de desenvolvimento, no governo militar. Quando termina a ditadura, a Nova República abre novas perspectivas para a população brasileira que, ao ser usada pelas manobras políticas, é incentivada a reivindicar a proximidade do estado. Para isto, o melhor caminho é a criação de municípios.

Depois de 21 (vinte e um) impedimentos de criação de municípios, os distritos se encontravam mais estruturados, possuindo uma logística considerável do ponto de vista da infraestrutura. Aliado a esta prerrogativa, também somou a sensação de ausência do município

na vida das populações que viviam em distritos. Esta composição de fatores favoreceu aos grupos politicamente organizados, a elaboração de estratégias de dominação de territórios, da qual forjou no ideário da população uma necessidade de canalizar recursos públicos por meio da emancipação de municípios. Assim, coaduna-se o interesse político em formar uma elite local, com a falsa ideia do município enquanto amenizador da desigualdade social.

Como foi dito, anteriormente, com o levante de emancipações se multiplicando, foi criado um mecanismo para frear tal situação. Assim, modificou-se o texto original da Constituição pela Emenda Constitucional 15 de 1996, que prevê um Estudo de Viabilidade Municipal como condição para a abertura dos processos de criação, incorporação, fusão ou desmembramento de municípios, ficando a cargo da Assembleia Legislativa do Estado a realização de tal estudo. Entretanto, para ocorrência de emancipação, passa a ser necessária a presença de alguns pré-requisitos, tais como população igual ou superior a 5 000 (cinco mil) habitantes nas Regiões Norte e Centro-Oeste; 7 000 (sete mil) na Região Nordeste e 10 000 (dez mil) nas Regiões Sul e Sudeste; sítio urbano não situado em área de preservação ambiental, em reserva indígena ou pertencente à União; área urbana consolidada de infraestrutura necessária à criação do município; possibilidade de se realizar edificações, na área urbana, onde se almeja abrigar a sede municipal; arrecadação avaliada superior a dez por cento dos Municípios do Estado; e eleitorado superior a 50% da população do Município. Após a comprovação de tais pré-requisitos, é que se inicia o Estudo de Viabilidade Municipal.

Para fins de complementação, os temas que seguiram na sequência, foram arbitrados com a intenção de oferecer destaque aos trâmites responsáveis pela criação de elites locais que, mais tarde, serão mantidos como peças importantes no jogo político-partidário.

4.1.1 Cocalzinho de Goiás

Embora houvesse muita resistência da parte do município de Corumbá-Go em ceder ao distrito de Cocalzinho a emancipação, foram realizadas diversas iniciativas na tentativa de emancipá-lo, sobretudo a partir de 1988, quando a legislação se torna mais flexível para a criação de municípios. Depois de 02 (dois) anos, Cocalzinho é elevado à município, na administração de Dú, um fazendeiro da região que já se encontrava na vida pública pelo cargo de vereador do município de Corumbá. É importante ressaltar que, para conseguir a

emancipação, houve a colaboração do Deputado Estadual Altamir Mendonça, filiado ao Partido da Frente Liberal/PFL, que exerceu o mandato entre os anos de 1987 a 1991.

O senhor Antônio Armando, morador do distrito de Cocalzinho, sempre expressou seu apreço pela emancipação do distrito, e depois da emancipação pôde exercer o terceiro mandato da prefeitura de Cocalzinho. Os administradores que passaram pela prefeitura são predominantemente cidadãos com substancial poder aquisitivo e vinculado a algum seguimento político.

Na figura 21 (vinte e um) mostra a localização geográfica de Cocalzinho de Goiás:

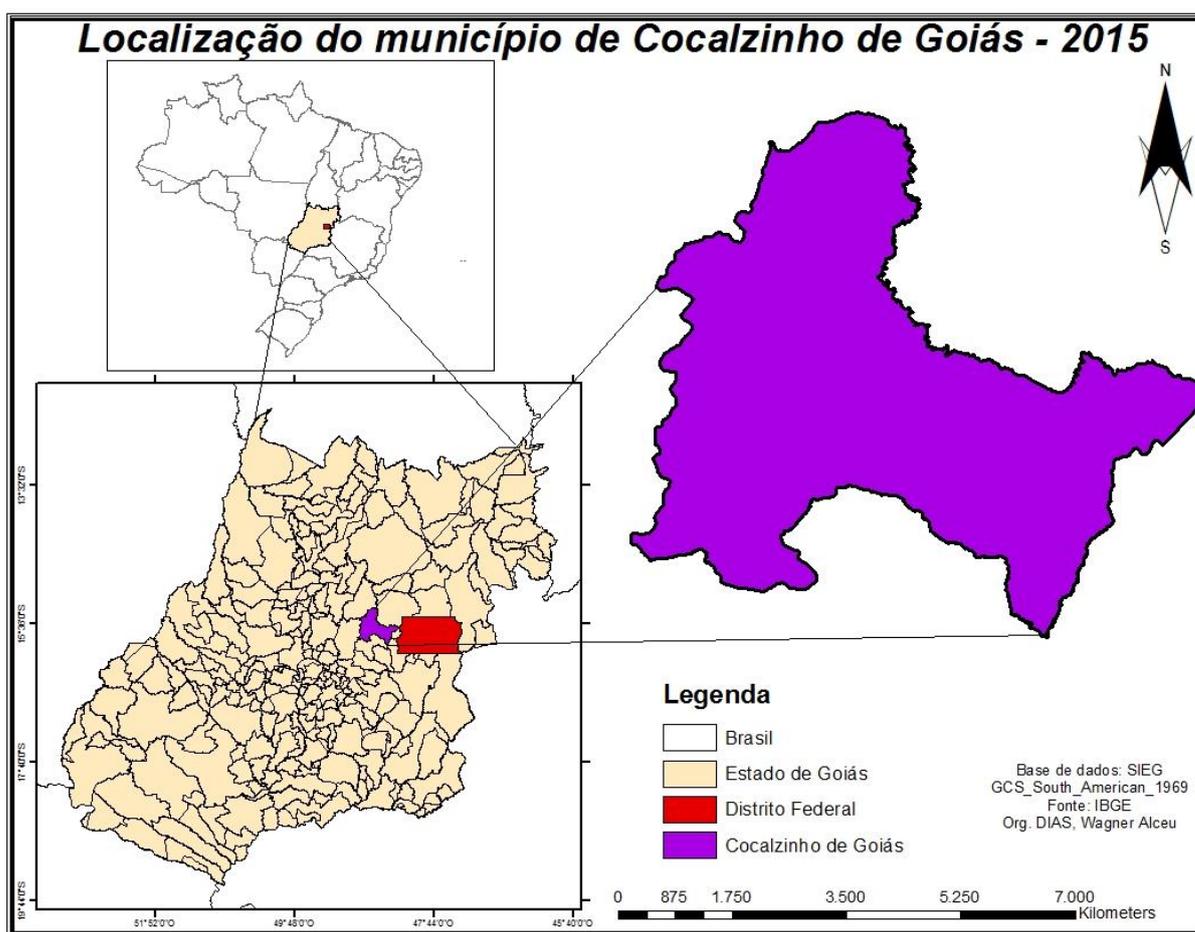


Figura 21 – Mapa de localização do município de Cocalzinho de Goiás - 2015

Em outras palavras, a emancipação de Cocalzinho representou um embate político sustentado por interesses particulares em que determinado momento, a população é usada como pano de fundo para articular grupos de relações de poder, em que outro momento passa a oferecer meios de continuidade de partilha do poder. Isso é evidente quando se recorre ao processo de emancipação e a resistência do município de Corumbá por parte dos representantes políticos e da forma como a população é manipulada. Entre os vereadores existiam alguns que

eram, terminantemente, contra a emancipação de Cocalzinho; alguns por interesse próprios; e outros complacentes ao prefeito, pois o desmembramento da área representaria uma queda brusca na arrecadação do município, em função da fábrica de cimento do grupo Votorantim estar localizada na região.

Cocalzinho que antes teve o nome de Cidade dos Pirineus, tem sua origem enquanto povoado justamente pela presença da fábrica de cimento. Portanto, a fábrica era um dos entraves da emancipação. Embora a localização da fábrica fosse a princípio um imperativo importante para o desmembramento, outros interesses, pautados pelo individualismo na obtenção do poder também vai se tornar responsável pelo processo de emancipação. Alguns vereadores eleitos pela população do distrito de Cocalzinho que compunha a câmara dos vereadores do município de Corumbá se mostravam empenhados no enfrentamento político para emancipar o distrito, com objetivos claros de tornar prefeito do futuro município.

Percebe-se, então, que interesses diversos coadunaram com o processo de emancipação e que mais tarde podem unir-se para manutenção do poder. Isso foi verificado por parte de um vereador que antes era totalmente contra a criação do município de Cocalzinho alegando que o distrito não tinha a devida infraestrutura e ainda com baixo índice populacional, não possui condições de ser autônomo. Logo, em seguida à emancipação de Cocalzinho, o vereador de Corumbá que, antes se mostrava contra a criação do município, candidata-se à prefeito. Este é um exemplo que denota um grau de negociação de grupos que se tornam coesos, em que o individual se sobressai como elemento determinante.

Hoje, em 2014, Cocalzinho vive um dilema semelhante do final da década de 1980, mas sob outra condição. Se antes era a tentativa de emancipar-se, hoje, no *status* de município, é o responsável político-administrativo do distrito de Girassol que, igualmente a Cocalzinho quando era distrito, reivindica sua emancipação. E o que torna esta relação entre distrito e município diferente, são os interesses das elites políticas, tanto do distrito de Girassol quanto do município de Cocalzinho, coniventes da mesma proposta, que é da emancipação de Girassol.

Nesta relação de distrito e município, não há qualquer resistência da parte do município em conceder a emancipação ao distrito de Girassol. O consenso político entre distrito e município não é algo estranho quando se observa as eleições para prefeito do município de Cocalzinho. Pelo motivo do distrito de Girassol ser possuidor de uma população de, aproximadamente 8 000 (oito mil) habitantes, os candidatos a prefeitos que residem, na sede do município, não são inibidos pelos seus partidos em disputar as eleições, porque, segundo dados censitários do IBGE de 2010, o município de Cocalzinho tem uma população de 17.407 habitantes. Se o total de habitantes é pouco, maior que o dobro apenas do distrito de Girassol,

isto significa que uma eleição com três candidatos a prefeitos, dos quais um seja do distrito e dois sejam da sede do município, a probabilidade de perda dos dois candidatos residentes na sede é muito grande.

Nas eleições de 2012, a população da sede do município se dividiu entre dois candidatos, enquanto que a população de Girassol apoiou apenas um candidato para representá-los. O atual prefeito empossado, no início de 2013, é morador do distrito de Girassol, situação que torna as eleições atípicas a todos os outros municípios goianos. O que acontece, com frequência, é o distrito tentar eleger pelo menos um vereador, que por meio de sua condição de representação política da população do distrito possa reivindicar as insatisfações e amenizar os principais problemas inerentes à deficiência da gestão territorial circunstanciada pela distância.

Essa é a razão pela qual existe um interesse coletivo em emancipar o distrito de Girassol. Da forma como está, causa muita instabilidade nas campanhas para prefeito. Com a emancipação de Girassol, a fragmentação na disputa pelo poder trará maior equilíbrio aos candidatos, que passarão a deter mais controle sobre seus eleitores.

4.1.2 Alexânia

Em entrevista realizada neste município, foi possível conhecer, um pouco, da história da emancipação de Alexânia, localizada na Mesorregião do Leste goiano e na Microrregião do Entorno do Distrito Federal.

Para descrever a história de Alexânia, faz-se necessário entender, mesmo de forma sucinta, a história de vida do senhor Alex Abdala, considerado o fundador do município, que sempre impressionado pelas cidades, considerada um símbolo da modernidade, ficou entusiasmado com a construção de Goiânia, na década de 1930. Logo, passou a idealizar a construção de uma cidade, espelhado na iniciativa de Pedro Ludovico, tratou de escolher uma área onde pudesse dar vida aos seus sonhos.

No momento em que Goiânia já se encontrava em processo de construção, Juscelino Kubitschek fez uma visita às obras e ficou estupefato, o que também o incentivou a pensar na construção de Brasília. Passados alguns anos, JK sobre a presidência da república, mais especificamente em 1956 inicia a construção de Brasília, que paralelamente acompanha um processo de rodoviarismo, que entre tantas rodovias a BR-060 com percurso de 135 quilômetros, responsável pela ligação entre Anápolis e a futura capital do Brasil, passa a ser

determinante para a escolha da área, na qual Alex viria a investir na construção de uma cidade (ARAÚJO, 2001).

Ao saber da urgência na construção da rodovia, o senhor Alex providenciou uma viagem para acampamento na região onde fica localizada Alexânia. Suas conjecturas em construir uma cidade, estavam apoiadas na expectativa da construção da rodovia, porque acreditava que o fluxo que a mesma iria promover, pudesse dar autonomia de moradia à população que viesse ocupar a cidade que tanto almejava. Na época, era apenas a cavalo que o trajeto poderia ser realizado. Chegando até o local, na cabeceira de um córrego acampou sob uma barraca à espera dos desbravadores, na esperança do percurso da rodovia ser exatamente onde ele estava a aguardar. Depois de 03 (três) dias acampado no local e conhecendo o relevo, córregos e rios, os agrimensores chegam até o local, motivo de muita alegria da parte do senhor Alex.

Convicto de que naquelas terras poderia construir sua cidade, tratou em adquirir, inicialmente, 200 (duzentos) lotes, dos quais alguns foram doados e outros destinados a receber investimentos na construção de casas e estruturas comerciais. A região composta, predominantemente, pelo bioma Cerrado e sem qualquer infraestrutura, tinha baixo valor, cuja condição favoreceu o investimento de outras pessoas na cidade, como construção de postos de gasolina, borracharia e restaurantes, comércios que, a princípio, poderiam ser, extremamente, rentáveis na rodovia que viria a ligar a capital do Brasil à capital de Goiás.

Parte dos 200 lotes recebeu investimento na construção de residências que hoje fica localizado na quadra 36 da cidade de Alexânia. Inicialmente, o povoado recebeu o nome de Olhos D'água, que não era bem aceito pela sede do município de Corumbá. Mas, o senhor Alex recebeu um convite para candidatar-se a vereador do município de Corumbá, que pelo mesmo conseguiu se eleger como segundo candidato mais bem votado. Esta façanha o colocou como presidente da Câmara de Vereadores, rendendo-lhe poderes que foram canalizados para a elevação do povoado que havia construído no distrito do município de Corumbá. No final do seu mandato, consegue emancipar o distrito de Olhos D'água, que adquire o topônimo de Alexânia.

Entre os 246 municípios do estado de Goiás, Alexânia possui uma origem que impressiona, mas não destoa da estrutura política que contribui para a formação das elites locais. O senhor Alex, consegue se eleger à custa da contribuição do deputado Celestino Filho ligado ao partido do Movimento Democrático Brasileiro/MDB que, ao convidá-lo a fazer parte da vida pública, o apoia em sua campanha. Também, a seu favor tinha todo o povoado de Olhos D'água

que havia construído, onde estava garantido um bom percentual de votos, uma vez que parte das casas ele havia doado; caracterizando-se, assim, como curral eleitoral.

Nessas condições, surge então uma elite local beneficiada pelo agrupamento de pessoas em que mais tarde se tornaria um município. A história da origem de um município como Alexânia, localizado conforme figura 22 (vinte e dois), está arraigada a uma prática de poder oriunda da estrutura política, em que o poder da esfera federal ou estatal exerce influência objetivas sobre os locais, de forma que a estabilidade de governo e, concomitantemente, dos privilégios oriundos do poder possa ser garantida, ainda que, para isto, seja necessário compor diferentes territórios acompanhados do surgimento de uma elite local.

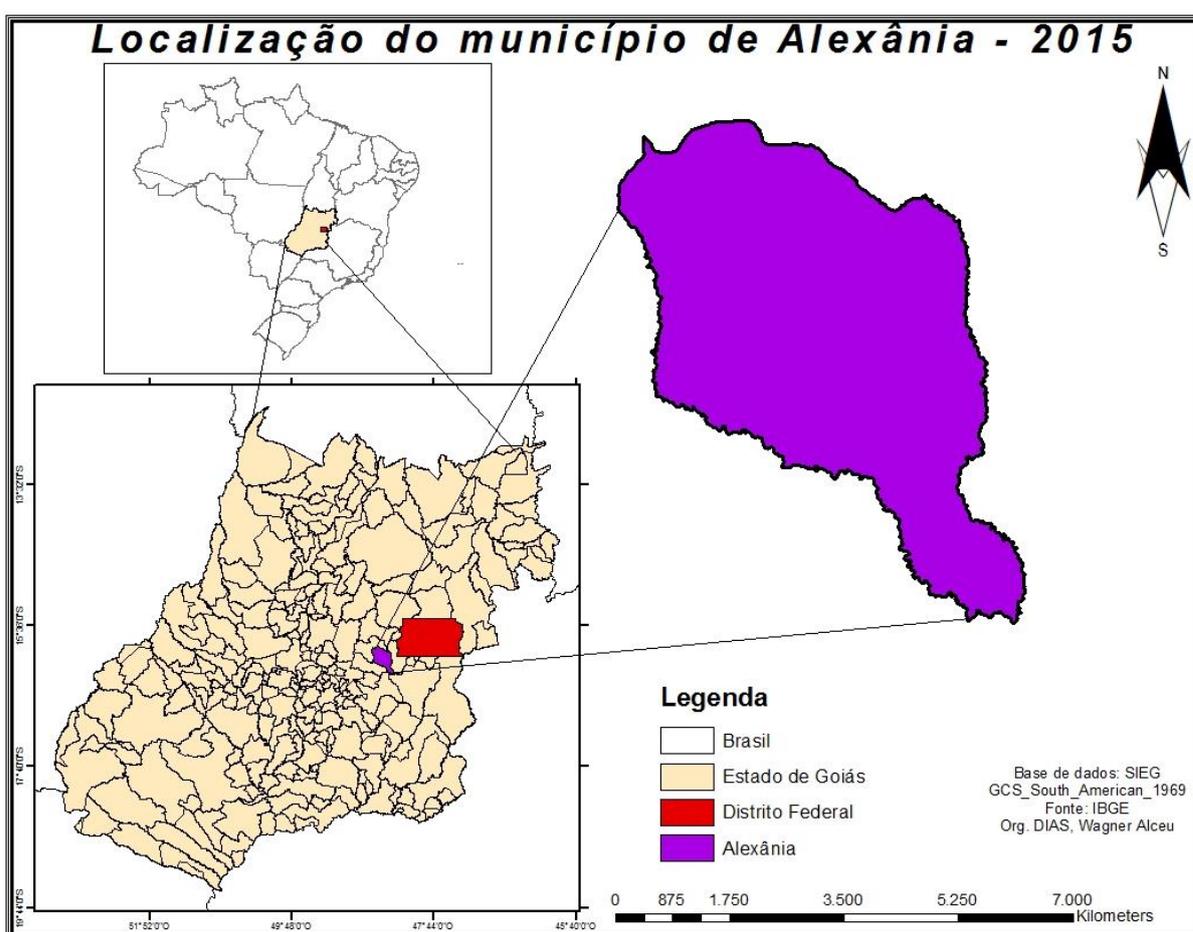


Figura 22 – Mapa de localização do município de Alexânia-Go - 2015

Características observadas quando o senhor Alex, munido de regalias políticas no uso da presidência da Câmara dos Vereadores, orquestrou a emancipação de Olhos D'águas, que favoreceu a sua posse na função de primeiro prefeito do município de Alexânia com mais de 90% dos votos. O caminho de luta pela emancipação com estreitamento político de instâncias estaduais e federais quase sempre tem como chegada a ocupação do cargo de prefeito. Com a

finalidade de sustentar, teoricamente, o exemplo citado, Da Cunha e Da Silva (2007, p. 5) fazem uma análise das relações de poder que permeiam o território.

O poder é objetivação política do território utilizado para se atingir determinado objetivo, e um de seus recursos é o convencimento do outro. Dessa forma, é na relação de poder que podemos evidenciar soluções e conflitos que podem ser gerados pela não associação de sua prática em relação ao outro, nesse caso as relações político-econômico-sociais entre o governo local (aqueles que representam interesses de determinados atores sociais que os ajudaram a se elegerem) e a sociedade civil (aquela que tem dois momentos de participação: uma que participa indiretamente do poder local; e a outra em sua maioria esta excluída da maioria das decisões importantes tomadas no território).

O território municipal surge a partir, não somente do poder local, mas, sobretudo das relações de poder de diferentes escalas que, para se sustentarem enquanto tal, esforçam-se na competição por privilégios. A expansão das relações de poder das representações políticas, que denotam maior expressão não parte do sentido indutivo, mas dedutivo. O município ao ser criado tem em seus bastidores a ampliação das relações de poder, do qual o território local representa uma composição dentro da rede, que se estrutura o federalismo.

O formato do federalismo está apoiado sob as esferas da união, estado e município que, pela Constituição de 1988, exercem competências distintas baseadas na “predominância de interesses”. Este foi o discurso que representou a modernização da política nacional, cuja principal reivindicação era a autonomia administrativa possibilitada pela descentralização; caracterizando, assim, o sentido da democracia. Neste contexto, o município, como em alguns, não é resultado apenas do interesse local, mas são conciliados aos interesses regional e federal. É, justamente, por esta rede de interesses que o município não goza de sua autonomia administrativa, política e financeira a ponto de trazer maior qualidade de vida a seus moradores.

4.1.3 Águas Lindas de Goiás

O senhor Ricardo Toledo formado em jornalismo, se prontificou a ceder uma entrevista sobre o processo de emancipação de Águas Lindas de Goiás, a qual teve o privilégio de participar como bastidor. Segundo Ricardo, Águas Lindas é resultado da iniciativa de fazendeiros da região que decidiram fracionar suas terras em lotes para atender a demanda de moradores que antes eram trabalhadores que contribuíram na construção de Brasília.

O que deve ser esclarecido, é que, a disponibilidade de alguns fazendeiros em lotear suas terras não pode ser considerada como um tipo de prática beneficente, ou de qualquer natureza que implique em considera-lo como benevolente. Sua disposição em lotear suas terras segue a lógica do capital, sobretudo pela transformação da terra rural em urbana. Esta prática está arraigada em dois conceitos: especulação e mercado de terras. Segundo Gonçalves (2002, p.02), “A especulação presente na metamorfose da terra rural em terra urbana é uma estratégia de valorização”. Isso significa que os fazendeiros que lotearam suas terras não exatamente fizeram, para atender a demanda de trabalhadores marginalizados pelo processo de urbanização da cidade de Brasília, mas, em primeira instância, para incrementar um sobrevalor as suas propriedades, pois o preço do metro quadrado urbano, proporcionalmente é superior ao alqueire, assim como é negociado as terras rurais.

Por interesse do setor imobiliário, a expectativa de crescente ganho de lucros, fizeram com que os loteamentos fossem ocupados, e logo depois, por um agrupamento de 1600 (um mil e seiscentos) eleitores, o povoado viria a conquistar o status de distrito Parque da Barragem, pertencente ao município de Santo Antônio do Descoberto. Interessante é perceber que enquanto distrito, sua população “contava com uma população de três mil habitantes. Na contagem de 2007, realizada pelo IBGE, foi verificado um contingente populacional de 132.203 (cento e trinta e dois mil, duzentos e três) habitantes” (MELLO, 2009, p.70). Segundo o mesmo autor, a explosão demográfica ocorreu em função da grande oferta de trabalho oferecida pelo Distrito Federal.

Cabe frisar que, mesmo quando ainda pertencia ao município de Santo Antônio do Descoberto, Águas Lindas de Goiás possuía maiores relações com Luziânia, município que, até a década 1980, era composto pelos municípios de Santo Antônio do Descoberto e, conseqüentemente, Águas Lindas de Goiás. É sobre esses dados que se justificam os 92% da população demonstrada em plebiscito, favorável à emancipação. Pela Lei Estadual nº 12.797, de 27 de outubro de 1995, o distrito Parque das Barragens passa a possuir o topônimo de Águas Lindas de Goiás, agora como distrito sede do seu próprio município, e sua localização está de acordo com a figura 23 (Vinte e três).

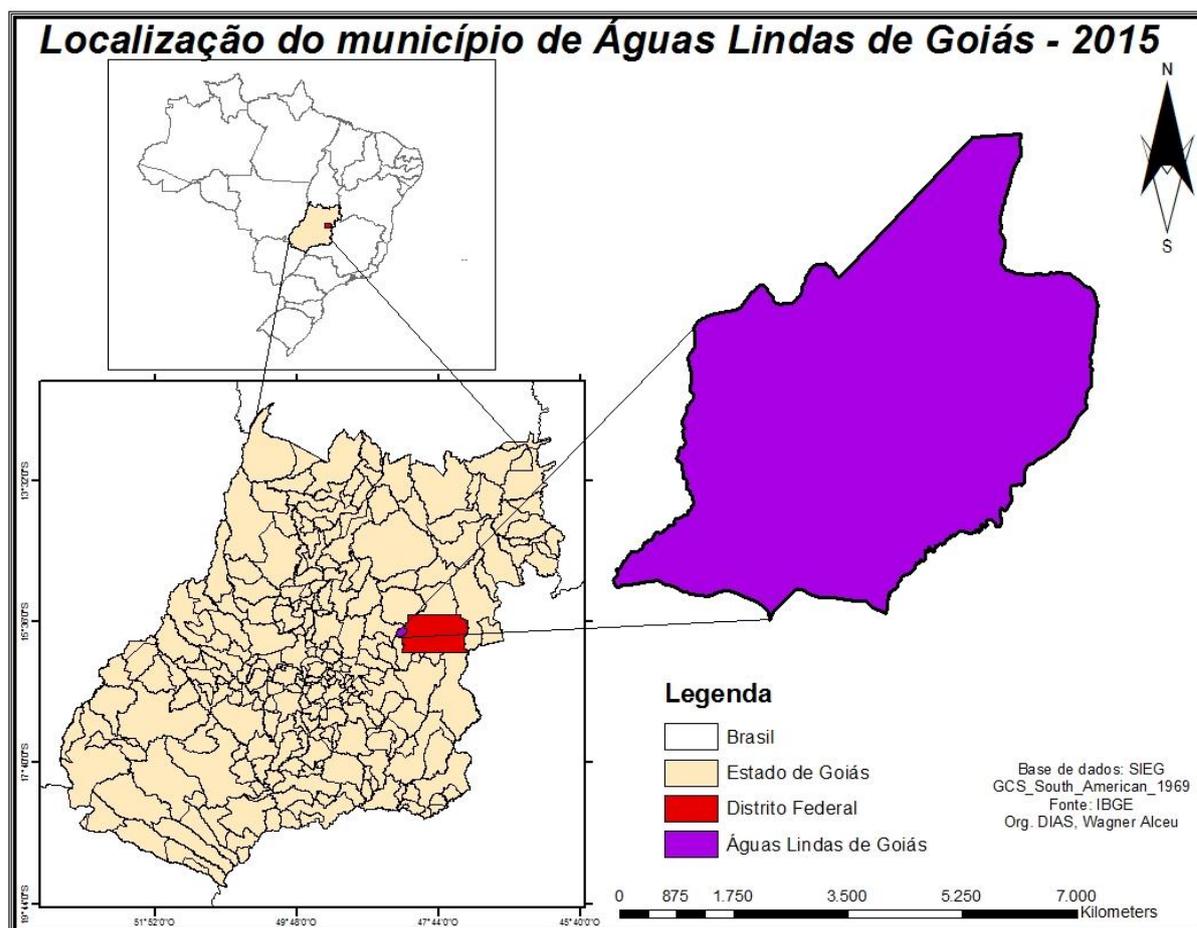
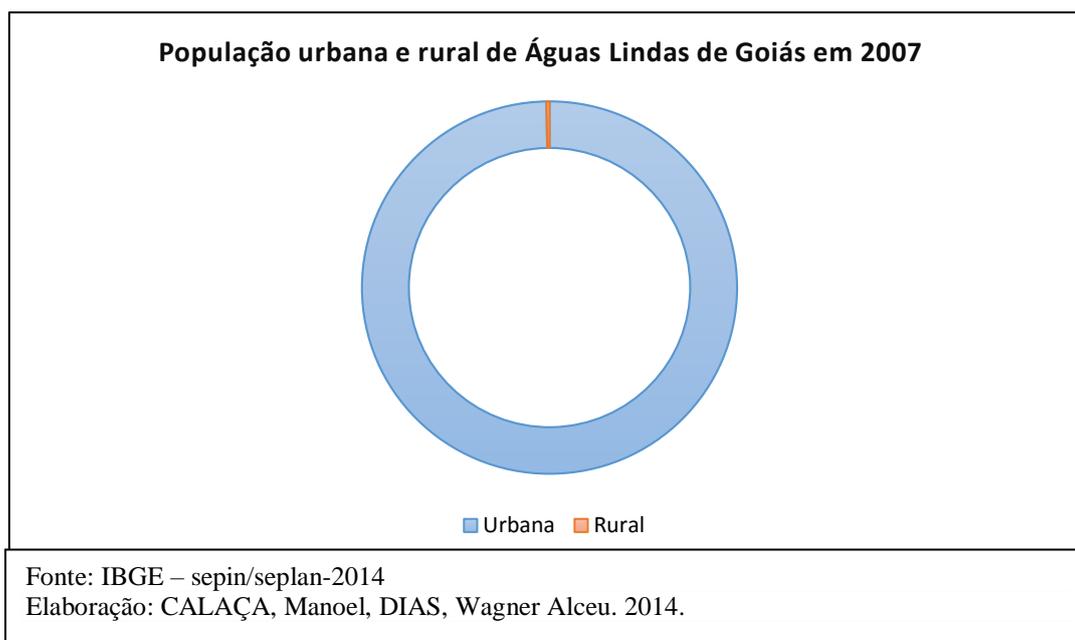


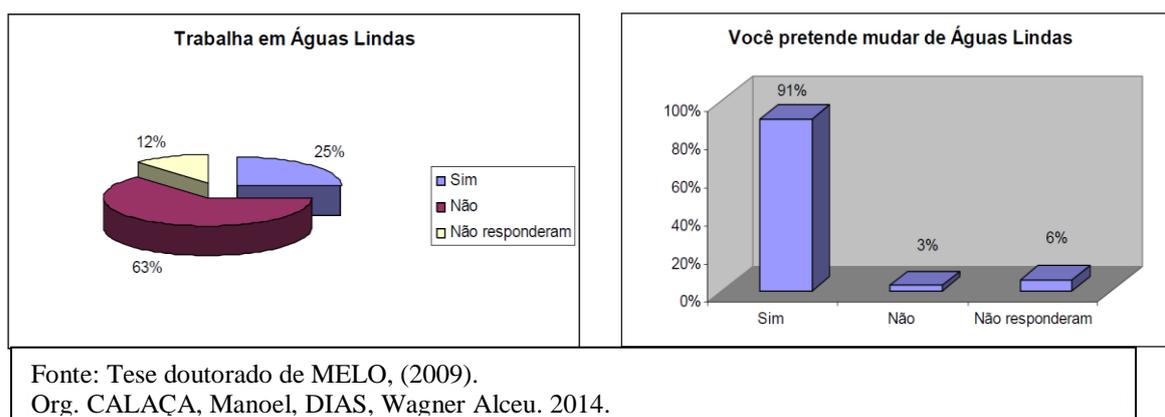
Figura 23 – Mapa de localização do município de Águas Lindas-Go - 2015

A formação do povoado e posteriormente a criação do município de Águas Lindas de Goiás, segundo Mello (2009), não corresponde a regra da maioria dos municípios do entorno, apresentando-se como uma cidade sem forma urbana, que possa caracterizar como núcleo urbano. Para justificar tal peculiaridade, Mello (2009) afirma que Brasília e Águas Lindas de Goiás são resultados distintos de um mesmo processo, visivelmente na paisagem urbana, um verdadeiro paradoxo do planejamento. Como forma de ostentar a desordem urbana de Águas Lindas de Goiás, o gráfico 09 (oito) aponta para uma população predominantemente urbana.

Gráfico 9 - Contagem de habitantes residentes na zona rural e urbana em 2007.

Percebe-se, no município, que a população rural praticamente inexistente. Esta constatação serve para indicar que a extensão territorial do município possui uma forte concentração urbana e que pode ser justificada pela ausência de trabalho. Mas, se no campo não há atividades econômicas que possam atrair pessoas, a pergunta é, quais são os atrativos urbanos capaz de concentrar tanta população? Isto porque Águas Lindas de Goiás está com uma população estima em 182.526 habitantes, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2014.

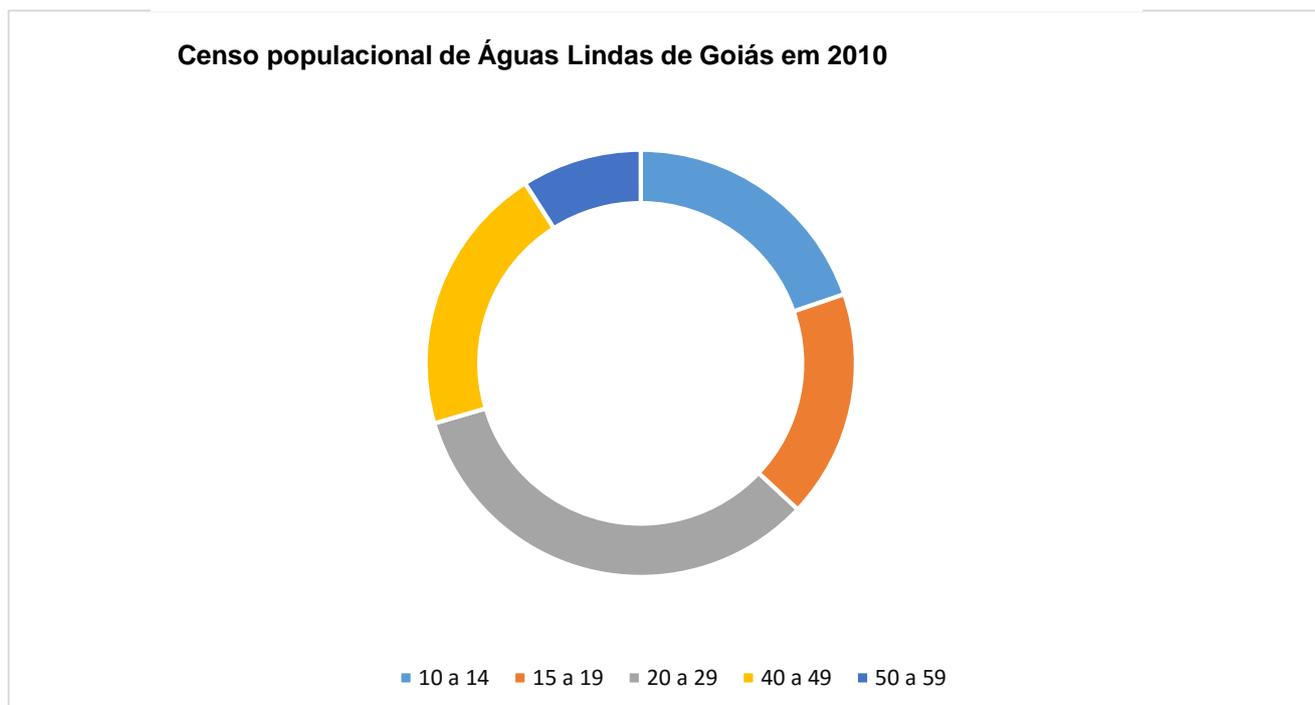
Para responder a essa pergunta, a partir do gráfico 10 (dez), pode-se inferir algumas respostas.

Gráfico 10 - Sobre trabalho e pretensão de moradia em Águas Lindas de Goiás.

Mais da metade da população do município de Águas Lindas de Goiás, em pesquisa de campo realizada por Mello (2009), mostra que possuem trabalho fora do município. Também, a maioria dos moradores entrevistados confirmou interesse em mudar no município. Isso demonstra que a população não possui vínculo com o lugar. Ocorre que essa população está aglomerada nessa cidade por conveniência de localização, visto que grandes parcelas trabalham em Brasília. Como Brasília possui uma substancial oferta de trabalho, com remuneração acima da média do estado de Goiás, trabalhadores de toda a extensão territorial de Goiás e até de outros estados, procuram ocupar os cargos.

Morar em Águas Lindas e trabalhar em Brasília é uma condição viável de maiores ganhos. Brasília por ofertar cargos com remuneração significativa em função da localização do Palácio da Alvorada, local onde se reúne o Congresso Nacional do Brasil, apresenta um alto custo de moradia. Portanto, mesmo ganhando cerca de 03 (três) salários mínimos, o trabalhador deverá dispor de, pelo menos, 02 (dois) salários para sanar suas necessidades básicas como moradia, alimentação, transporte, educação e saúde. O gráfico 11 (onze) aponta informações que podem reforçar a hipótese apresentada.

Gráfico 11 – População de Águas Lindas de Goiás por faixa etária (2010).



Fonte: IBGE – Sepin/seplan-2014.

Elaboração: CALAÇA, Manoel, DIAS, Wagner Alceu. 2014.

As faixas etárias mais expressivas da população de Águas Lindas de Goiás são justamente aquelas que deveriam estar empregada, pois o mercado tem prioridade em trabalhadores de 20 (vinte) aos 30 (trinta) anos de idade. Entretanto, o município de Águas Lindas funciona como cidade dormitório, e teve seu surgimento pela demanda de trabalhadores para a cidade de Brasília, fato que explica a ausência de pessoas na zona rural.

Águas Lindas de Goiás não segue a regra em se apresentar como um núcleo urbano, oriundo de conjuntos habitacionais ou de qualquer atividade econômica, mas não distorce do processo de composição do poder a partir da criação de municípios.

4.1.4 Nova Crixás

Para melhor entender o processo de emancipação do município de Nova Crixás, foi entrevistado o senhor Luiz, mais conhecido com o pseudônimo de Luiz do Gás. Em conversa, foi relatado pelo mesmo, que Nova Crixás, ainda sob condição de distrito de Crixás, tinha uma baixa concentração populacional, atingindo cerca de 02 (dois) mil habitantes. Mas, de acordo com a lei, o distrito precisaria de 625 (seiscentos e vinte e cinco) eleitores cadastrados, no município, para pedir sua promoção para o *status* de município.

À frente do processo de emancipação, estava o senhor Jair Feitosa, cidadão que havia se eleito por duas vezes para prefeito do município sede de Crixás. Embora administrando o município de Crixás, Jair Feitosa passava boa parte de seu tempo no distrito de Nova Crixás onde tinha muitos amigos e parentes. Em sua segunda gestão do município de Crixás resolveu promover a transferência da sede da prefeitura para o distrito de Nova Crixás. Depois da tentativa realizada ainda na primeira gestão, teve êxito sob muita turbulência e conflito com as lideranças políticas do município de Crixás.

Houve uma votação na câmara em que parte da população estava presente, e para conseguir o voto da maioria dos vereadores, foi organizada uma manobra política que consistia em caçar um dos vereadores que em tese teria o direito ao voto. Na circunstância da votação para a transferência da sede da prefeitura, houve inicialmente a leitura de um ofício proibindo um determinado vereador a exercer suas atividades públicas. Assim, como o vereador representava um voto contra a transferência da sede, houve vitória, prevalecendo os interesses do prefeito Jair Feitosa.

A transferência da sede da prefeitura foi substancial para estruturação do distrito de Nova Crixás, pois benefícios como, prédio da prefeitura, câmara de vereadores entre outros

monumentos públicos foram construídos e que mais tarde, depois da emancipação, passou a ser usada pela própria gestão, em prol da população local.

A transferência causou muitos transtornos para a população de Crixás, que passou a sentir as agruras de viver em um município sem prefeitura própria. O desfecho do problema se deu pela emancipação do município de Nova Crixás, localizado conforme a figura 24 (vinte e quatro), que, a partir de 1980, passa a ter sua própria prefeitura e, assim, voltando a sede da prefeitura para Crixás.

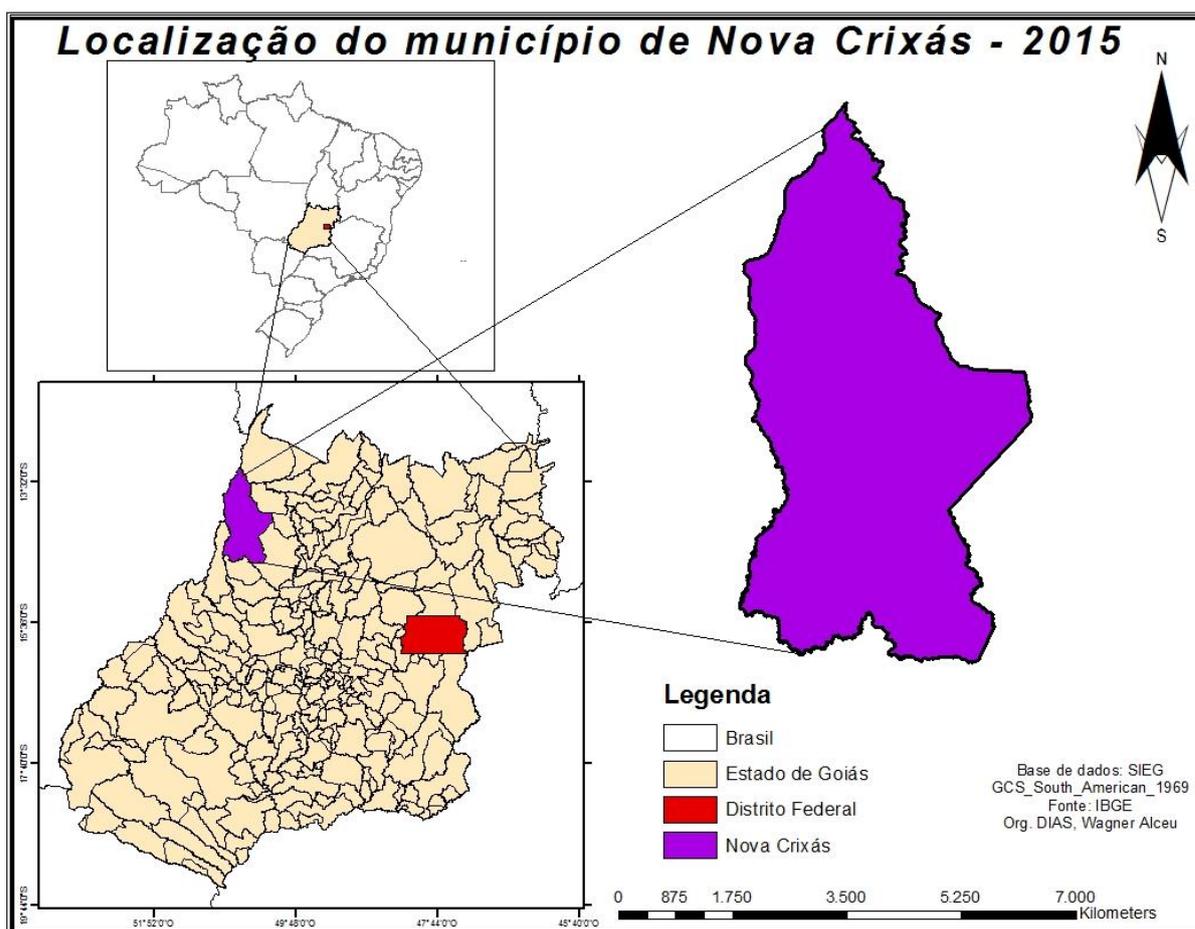


Figura 24 – Mapa de localização do município de Nova Crixás-Go - 2015

Luiz do gás, ao ser questionado sobre o motivo predominante que levou a população reivindicar a emancipação, relatou que a distância entre a sede era o grande problema. São 60 (sessenta) quilômetros que, na época, por inexistência de pavimentação asfáltica, impossibilitava o trânsito das pessoas e, paralelamente, comprometia a gestão pública em relação ao território do distrito.

Mas, mesmo com todas as mazelas vividas pela população de um distrito, sabe-se que o fator político está no epicentro das decisões, e que em Nova Crixás não foi diferente. A

confirmação parte, da condição de Jair Feitosa como prefeito de Crixás, que colaborou para acelerar o processo emancipatório de Nova Crixás, distrito o qual Jair tinha vínculo familiar e que, a partir de então, passou a ter interesse político.

As relações políticas realizadas, durante sua estadia na gestão da prefeitura de Crixás, foram substanciais para Jair perpetuar sua carreira pública. Não é por mera coincidência que o primeiro prefeito de Nova Crixás foi exatamente o senhor Jair Feitosa. A multiplicação de núcleos políticos se concretizou de forma alinhada às parcerias com deputados estaduais que, na ocasião, Sérgio Caiado, detentor de grandes extensões de terra na região, auxiliou na construção e aprovação do projeto de emancipação do distrito de Nova Crixás, que antes tinha o nome de Leonino.

A composição territorial ocorre em consonância aos interesses dos agentes políticos, que sempre procuram ampliar e intensificar o controle do jogo eleitoral, para que suas regalias se perpetuem. Exemplo disto foi a manobra política ocorrida na emancipação de Nova Crixás que, entre os vários municípios criados em 1980, está Mundo Novo, também distrito de Crixás, afastado da sede, aproximadamente 80 (oitenta) quilômetros, principal argumento usado para reivindicar governo próprio.

Crixás, portanto, é alvo de uma divisão territorial múltipla, datada no ano de 1980, no qual se criou o município de Nova Crixás e Mundo Novo. Jair Feitosa, como já foi descrito, foi o primeiro prefeito de Nova Crixás, e para ser o primeiro prefeito de Novo Mundo, o senhor Valentim assume o cargo que, antes da posse, era vice-prefeito do senhor Jair Feitosa, do município de Crixás.

Percebe-se que os novos municípios criados, representam uma composição territorial, com a finalidade de garantir o predomínio de velhos grupos políticos. Prefeito e vice-prefeito, munidos de seus privilégios políticos pela condição de gestores, capturou reivindicações da população dos distritos, que depois de formalizados em projetos de emancipação, foi encaminhado para outros grupos políticos atuantes em diferentes escalas do federalismo para apreciação e possível realização do pedido. Estes são deputados estaduais e federais, que neste caso específico contavam com o apoio do deputado estadual Sérgio Caiado, detentor de uma grande propriedade rural no então município de Nova Crixás.

A divisão territorial pela criação de novos municípios, apesar de proporcionar ganhos políticos superiores aos ganhos sociais, simultaneamente passa a ter um incremento de posição pelas políticas públicas. Os novos municípios criados passam a ser território legitimados pelos repasses orçamentários, que usados pela gestão local traz benefícios para todos os moradores, como também, fortalece a base política das três esferas do federalismo.

4.2 A (des)ordem municipal

Conforme a pesquisa de campo, observa-se que a descentralização ocorre, de forma limitada, pois a maioria dos municípios não estava apta a cumprir com o referido processo. Se, por um lado, a descentralização não se realiza pela autonomia financeira, por outro, produz deficiência na dimensão social. Esta contradição inerente ao processo de descentralização financeira promove a multiplicação de poder realizado pelos antigos coronéis, mas que, na oportunidade, são institucionalizados pelos repasses estaduais e federais.

A descentralização política é o único processo que se consagra na íntegra. A dificuldade da descentralização social e administrativa destaca-se como pilares para a deformação do federalismo brasileiro, em que a legitimidade de um poder local se estabelece mediante a Constituição. Esta deformidade do federalismo impõe práticas antigas de corrupção e de troca de favores, popularmente conhecida como barganhas.

Apenas parte da população, sobretudo, de pequenos municípios é favorecida pelo poder oriundo da descentralização, porque no jogo do poder, os interesses sempre estão arraigados aos grupos políticos que o compõe. A ausência de serviços públicos são álibis para as lideranças políticas cooptar força popular para a manutenção do poder.

Pelas ocorrências de variadas emancipações, cujos distritos encontravam-se sem qualquer estrutura para se tornarem autônomos, sua população foi induzida por interesse na manutenção do poder de grupos politicamente organizados. A garantia de emancipação é pautada nos repasses de verbas estaduais e federais, pois a capacidade tributária de municípios de porte pequeno é praticamente nula.

De outra parte, debruça-se, aqui, na constatação de que, sobretudo, esses municípios são os mais beneficiados com repasses de receitas estaduais e federais, que, de certo modo, amparados pelo álibi da impotente arrecadação, desenvolvem uma rede de barganhas que, em algum momento, transbordam-se para o ilegítimo, podendo alcançar o patamar da corrupção. O surgimento da elite política local não é natural da organização interna do município, mas sim o resultado da ampliação de uma estrutura política a nível nacional. A população, sensibilizada pelos imperativos do poder público, sobretudo dos bens básico, como saúde, educação e moradia, enaltece o jogo eleitoral que tende a promover basicamente de duas a três linhagens de elites aptas a perpetuar na gestão municipal.

Essa situação não pode ser explicada, simples e puramente, pelas relações políticas desenroladas no distrito ou município. A existência e permanência de duas a três linhagens

políticas nos pequenos municípios é resultado de múltiplas determinações compostas por uma ordem normativa estrutural estendida a várias escalas.

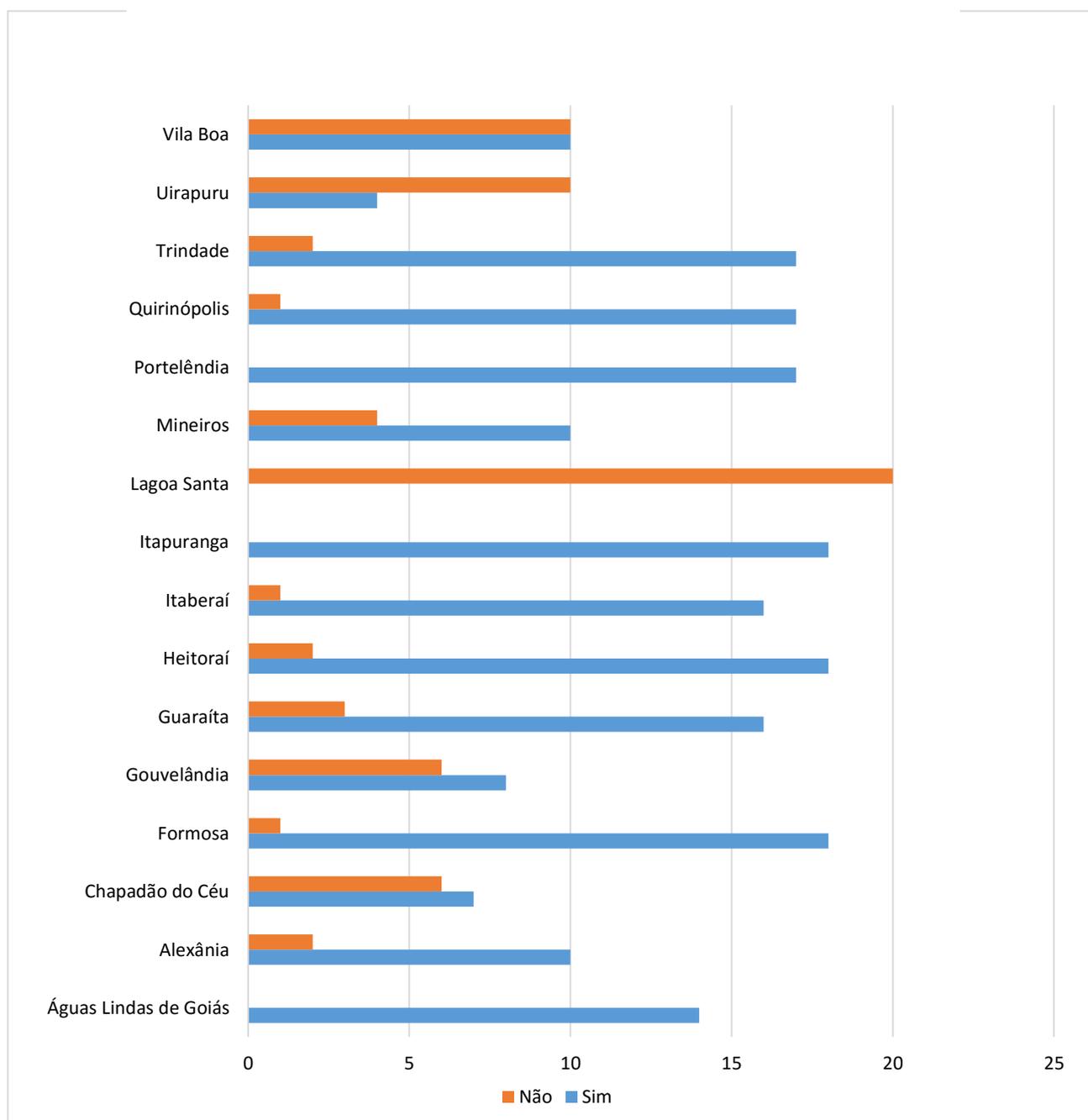
Como forma de evidenciar a concretização da desordem instalada nos municípios, gráficos e tabelas foram construídos a partir de entrevistas, questionários e formulários realizados em 19 (dezenove) municípios goianos. A primeira constatação refere-se à forma de cooptação da população e a existência de corrupção. Pela pesquisa realizada nos 19 (dezenove) municípios goianos, notou-se que a população é consciente da existência de corrupção e que, por este motivo, possui aspecto quase que natural inerente à administração pública.

Pelas dificuldades encontradas na realização da aplicação de questionários, 16 (dezesseis) municípios foram usados e ficou perceptível que, dentre estes, apenas a população de Lagoa Santa acredita na lisura da administração pública do município.

O gráfico 12 (doze) foi construído para identificar o número de pessoas que acredita que exista corrupção na prefeitura.

Esses dados podem ser compreendidos como um ceticismo em relação à gestão municipal. Apenas 25% dos 268 (duzentos e sessenta e oito) entrevistados afirmaram que desconhecem qualquer prática ilícita na gestão pública do município.

Em meio aos 16 (dezesseis) municípios, há aqueles em que a população se mostra dividida quanto à opinião sobre existência de corrupção. São os casos dos municípios de Uirapuru, Vila Boa, Gouvelândia e Chapadão do Céu. Estes, por sua vez, não apenas são semelhantes na opinião sobre a corrupção, mas, também, no ano em que foram criados. Gouvelândia, em 1987; Chapadão do Céu, em 1991; Uirapuru e Vila Boa, em 1992. Embora os quatro municípios tenham datas de criações próximas, a demografia de três destes, segundo o IBGE/2014, apresenta índices populacionais entre 3 (três) a 5 (cinco) mil habitantes, exceto Chapadão do Céu que atinge a marca de 8 mil habitantes.

Gráfico 12 – Opinião da população quanto a corrupção municipal - 2014

Elaboração realizada mediante questionário aplicado em trabalho de campo.
Org. CALAÇA, Manoel, DIAS, Wagner Alceu. 2014.

Ainda no que tange à corrupção, assunto tratado por uma gama de pesquisadores, por razões de ausência de dados objetivos, apresenta vulnerabilidade quanto a sua prática efetiva. Embora a presente pesquisa possua a mesma metodologia, tratando o fenômeno a partir de percepções subjetivas registradas em questionários que foram tabulados em tabelas e

gráficos, também foram utilizados dados oficiais da Controladoria-Geral da União (CGU) do Programa de Fiscalização de Municípios por Sorteios Públicos¹⁰.

O Programa de Fiscalização de Municípios por Sorteio Público está em vigência desde o ano de 2003 e fiscalizou, até o corrente ano, 2.204 municípios distribuídos em 40 sorteios. Explicando melhor: foram fiscalizados, aproximadamente, 39,56% do total de 5.570 municípios pertencentes ao território brasileiro. De todos os sorteados para fiscalização, 4,35% são goianos, dos quais, alguns se repetem em sorteios distintos. Este percentual equivale a 96 municípios, representando 36,17% do total de 246 municípios goianos.

O sorteio de municípios para fiscalização é uma forma democrática de selecionar uma amostra da administração pública em esfera municipal, onde também se realiza uma averiguação de documentos relativos ao uso de verbas federais e estaduais. Durante a apreciação de documentos, obras e serviços de cada município sorteado, acontece paralelamente, o contato com a população, diretamente ou por meio de conselhos comunitários.

Com essa medida, espera-se mais transparência e controle sobre os repasses aos municípios, visando detectar os mais diversos problemas de gestão. Um relatório completo, contendo pontos de atenção sobre o uso do dinheiro público, é enviado para os Ministérios que, por sua vez, tomarão providências cabíveis na resolução dos fatos apresentados.

Em análise conjunta dos dados coletados em trabalho de campo aos resultados das fiscalizações da CGU, é possível afirmar que os municípios são verdadeiramente uma escala da (des)ordem. Dos 96 (noventa e seis) municípios goianos examinados, houve um índice de 100% em relação à existência de irregularidades, das quais são provenientes de variadas naturezas, que em análise destacam-se as mais frequentes no quadro 11 (onze).

¹⁰ O Programa de Fiscalização de Municípios por Sorteio Público foi criado pela medida provisória nº. 2.143-31, de 2 de abril de 2001.

Quadro 11 – Problemas da gestão territorial dos municípios goianos – 2003 – 2014.

- Ausência de documentação referente ao repasse de valores em diferentes exercícios (ano).
- Ausência de controle efetivo pela Prefeitura dos serviços prestados pelos maquinários recebidos.
- Existência de produtos da merenda escolar com prazo de validade vencido.
- Ausência de controle, por parte da Prefeitura Municipal, relativo à utilização do maquinário adquirido.
- Não apresentação da prestação de contas de diferentes exercícios (ano).
- Divergências de informações entre os registros de óbitos no SISOBI e no cartório local.
- Famílias localizadas em endereços diferentes dos registrados no cadastro do Bolsa Família.
- Divergências entre a relação de equipes de PSF e Profissionais existentes no Município e os registros no CNES.
- Instalações inadequadas das Unidades Básicas de Saúde da Família, onde atuam as equipes do PSF.
- Ausência de visitas dos agentes comunitários de saúde às famílias.
- Agentes Comunitários de Saúde não dispõem de recursos materiais/equipamentos/insumos necessários à realização de suas atividades.
- Indícios de pagamento indevido de benefícios.
- Ausência de capacitação dos membros do Órgão de Controle Social do Bolsa Família.
- Realização de despesas em desacordo com os objetivos do Programa.
- Impossibilidade de verificação de compatibilidade ou divergência entre o número de medicamentos fornecidos pelo Estado e o número de medicamentos recebidos pelo Município.
- Armazenagem inadequada de medicamentos.
- Inexistência de controle de estoque de medicamentos.
- Falta de medicamentos na Farmácia Básica.
- Inexistência da Comissão Municipal de Erradicação do Trabalho Infantil.
- Servidoras da Prefeitura presentes na relação de pagamentos do Programa Bolsa Família que alegam não receberem o benefício.
- Realização do pagamento das bolsas do PETI em desacordo com as determinações do programa.
- A obra executada fora do estabelecido no Projeto Original.
- Colocação de portas metálicas em lugar das de madeiras, sendo que algumas se encontravam fora das medidas estabelecidas no projeto original.
- Falhas nos controles de recebimento dos bens e materiais adquiridos com recursos do PDDE.
- Veículo sem identificação do programa de saúde.
- Falta de controle quanto à aquisição e distribuição dos medicamentos básicos realizados pela Secretaria Municipal de Saúde.
- Número de Agentes Comunitários de Saúde informado no Sistema de Informação de Atenção Básica - SIAB inconsistente com os pagamentos realizados.
- Descumprimento de carga-horária por parte dos profissionais do Programa Saúde da Família.
- Beneficiários do Bolsa Família com indícios de renda superior ao estipulado pelo programa.
- Contratos de mão-de-obra formalizados pela Prefeitura para a realização de limpeza, vigilância, empreitada e trabalho temporário no período de jan/2003 a março/2004 para fins particulares.
- Falhas na tomada de preços e paralisação da obra.
- Número de Agentes Comunitários de Saúde informado no Sistema de Informação de Atenção Básica – SIAB inconsistente com os pagamentos realizados.
- Utilização de mais de 60% dos recursos do Piso Básico Fixo no pagamento dos profissionais que integram as equipes de referência do SUAS.
- Profissionais de Saúde sem Contrato de Trabalho Formal.
- Não apresentação de comprovantes e extratos bancários relativos a despesas com recursos da merenda.

Fonte: <<http://www.cgu.gov.br/>>. Acesso em: 02 fev. 2016.

Adaptado por: CALAÇA, Manoel, DIAS, Wagner Alceu. 2016.

Todas as notas contidas no quadro 11 (onze) são frequentes nas fiscalizações realizadas nos municípios goianos. O número de problemas encontrados nos relatórios foi muito superior ao demonstrado. Estes problemas de gestão, apresentado no quadro 11, foram os que mais apareceram nos relatórios, portanto eles se repetem nos municípios. Alguns deles, como

por exemplo, a ausência de processo licitatório é quase unânime entre os 89 (oitenta e nove) municípios goianos nos quais foi realizada esta análise para seleção dos problemas.

O conjunto de problemas expostos nos condiciona a construir um raciocínio de desordem municipal. A gestão na esfera local, em decorrência de vários fatores, não desempenha suas funções de maneira adequada ao que se refere ao protocolo. Leis e normas não são praticadas em sua plenitude, o que pressupõe negligência ao atendimento dos interesses públicos. Todas estas irregularidades encontradas nos municípios goianos são provas cabais de que o comportamento dos representantes políticos, nomeados nesta pesquisa de elites locais, administra a máquina pública de forma arbitrária, prejudicando diretamente a população.

As irregularidades encontradas nos relatórios, provindas das fiscalizações por Sorteio Público, não podem ser compreendidas genericamente como atitudes previamente articuladas pelo gestor e sua equipe. Sabe-se que em muitos casos o descumprimento da lei é apenas um reflexo do despreparo daqueles que administram. Portanto, essa justificativa não deve camuflar as improbidades administrativas e, muito menos, deve menosprezar quando a análise é a ordem municipal. Ao pleito de prefeito, uma vez candidato, pressupõe competência em gerir todo o território municipal.

Mas, quando as práticas administrativas no município não condizem com regras, normas e leis, não se pode permitir que tal gestão seja tratada apenas em nível da administração, isoladamente dos fatores econômicos e políticos. Esta pesquisa demonstra que os interesses econômicos sempre estão pautados como objetivo principal da busca pelo poder, concebendo a política como elemento submisso à economia. Se por um lado, há ignorância de parte de administradores municipais em relação aos trâmites legais de qualquer que seja o procedimento com o trato do dinheiro público, por outro lado, em maior escala, também, ocorre a improbidade arquitetada como projeto de permanência do poder.

É no município que os interesses econômicos orientam a conduta administrativa do gestor, o qual conquista o poder via representação de uma determinada classe social. Segundo Rousseau (1978), a política dentro do formato do federalismo brasileiro é constantemente subordinada pela economia. Segundo o autor, para que haja uma justiça social, a relação de subordinação entre economia e política deve ser inversa. A política em seu exercício deve ser soberana, assim, as decisões não passam a atender interesses de natureza financeira, e sim social.

O quadro 12 (doze) foi construído para fins de análise e reflexão de pontos que proporcionam a (des)ordem municipal.

Quadro 12 – Repasses, receitas e despesas de municípios goianos - 2015

Município	Receita executivo	Despesas legislativo	Despesas com executivo	FPM
Nova Crixás	28.478.575,61	1.448.878,07	19.877.196,68	6.861.148,00
Crixás	30.233.717,94	1.907.965,93	22.799.196,63	8.576.435,03
ocalzinho de Goiás	22.023.763,06	1.253.768,88	12.812.596,23	10.291.721,89
Formosa	92.474.645,80	4.362.016,40	66.045.903,41	27.444.591,37
Portelândia	11.318.579,77	762.482,17	6.991.500,50	5.145.861,12
Mineiros	86.697.065,99	5.270.808,89	32.205.194,15	18.868.156,66
Chapadão do céu	35.361.056,88	2.009.941,69	19.141.298,69	5.145.861,12
Quirinópolis	74.451.817,56	3.974.923,52	50.001.439,66	17.152.869,75
Lagoa Santa	7.477.679,43	517.496,91	4.729.994,48	5.145.858,30
Itaberaí	45.026.438,31	2.697.283,87	25.745.897,15	15.437.582,78
Águas Lindas	86.153.055,59	3.759.845,32	47.495.333,38	49.309.843,11
Alexânia	31.127.186,18	2.221.152,88	31.127.186,18	12.007.008,85
Guaraíta	6.590.481,26	502.763,19	4.398.217,40	5.145.861,12
Uirapuru	7.937.690,16	527.819,65	4.818.703,64	5.145.861,12
Vila Boa	12.895.911,38	531.011,69	6.640.253,72	5.145.861,12
Itapuranga	23.414.427,11	1.617.324,22	14.441.961,22	12.007.008,85
Heitoraí	7.292.043,65	525.668,28	4.940.307,43	5.145.861,12
Gouvelândia	13.234.722,16	771.049,66	9.021.767,38	5.145.861,12
Trindade	70.899.420,41	4.494.974,39	52.636.440,43	27.444.591,37

Fonte: <<http://www.tse.jus.br/>>. Acesso em: 07 maio 2014.
Org. CALAÇA, Manoel, DIAS, Wagner Alceu. 2014.

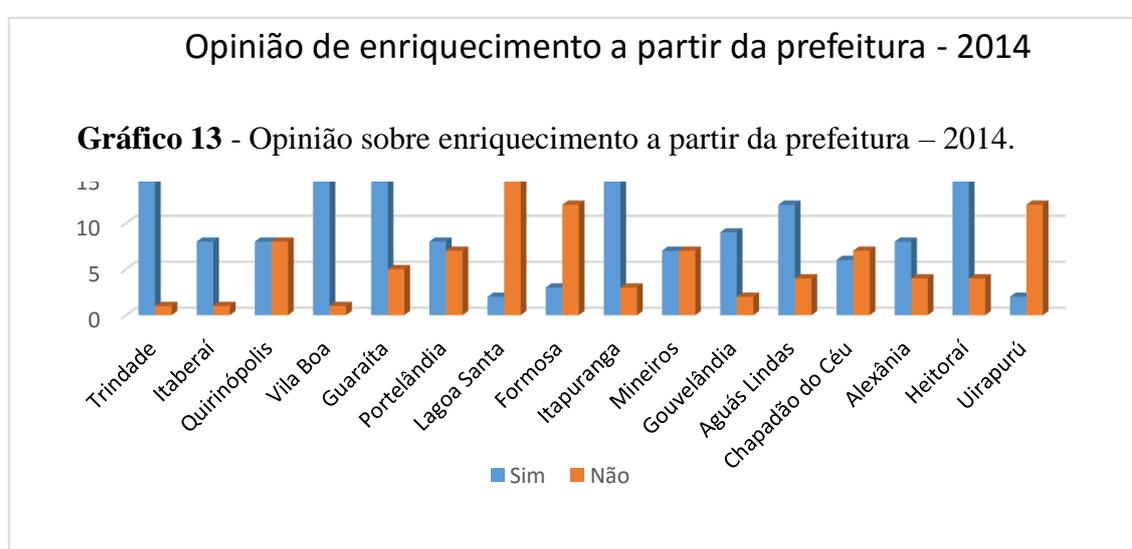
Municípios como Portelândia, Chapadão do Céu, Lagoa Santa, Guaraíta, Uirapurú, Vila Boa, Heitoraí e Gouvelândia receberam valores semelhantes pela circunstância de seus respectivos contingentes populacionais serem menores que 10.188 habitantes. Em todos estes municípios, sem exceção, as despesas com o executivo, ultrapassou a metade da receita. No caso do município de Guaraíta, a situação foi mais agravante. Suas despesas com o executivo representaram 66,61% de sua receita. O valor gasto com o executivo ultrapassou o próprio repasse do FPM.

Essa análise pode ser feita com os outros municípios que possuem população maior que 10 (dez) mil habitantes. O problema verificado no tratamento desses números é justamente a (des)ordem causada no exercício da política de gestão territorial conciliada à distribuição de renda. Percebe-se que o principal argumento da emancipação gravita sob a ausência de serviços sociais, e como solução a presença de uma administração local é reivindicada. Mas, pela observação dos números relativos aos repasses e despesas, e como elas são administradas, e a interpretação da estatística revela que a criação de uma elite local cumpre, em primeiro plano, uma estratégia política de manutenção do poder. Além da objetivação na criação de municípios, as linhagens que se consolidaram pela disputa de poder só aumentam a desigualdade social, em que, cada vez mais, a classe trabalhadora fica submissa às intempéries das elites políticas locais.

Em outras oportunidades, na presente pesquisa, foi adiantado sobre a condição de inviabilidade de municípios, sobretudo daqueles de pequeno porte. A garantia de emancipação se pauta nos repasses de verbas estaduais e federais, pois a capacidade tributária de municípios de porte pequeno é praticamente nula.

Diversos escândalos de enriquecimento ilícito ou superfaturamento de obras e serviços são práticas corriqueiras, mas que, por serem fenômeno da esfera local e em decorrência de ausência de denúncias, quase sempre não ganham destaque na mídia nacional. Forças hegemônicas inibem o combate a essa prática perversa que aflige grande parte da população do município. Entretanto, competiu a esta pesquisa afirmar, categoricamente, que há uma desordem municipal dentro da ordem das esferas estadual e federal.

O gráfico 13 (treze) apresenta um indicativo que elucida a tendência da formação de elites políticas a partir da instalação de uma prefeitura, sobretudo do cargo de prefeito(a). Diante dos 16 (dezesseis) municípios pesquisados, 75% deles demonstraram, por opinião da população, que o exercício de cargos oriundos da prefeitura condiciona uma rede de influências capaz de enquadrar o poder em escala local, que, por conseguinte consolida as elites locais. Estas mesmas, a princípio, não são autônomas dentro do processo de controle territorial, pois sua existência, na grande parte das ocorrências, é originária do processo de descentralização do poder, mas sempre dentro da perspectiva da ampliação de territórios, que são submissos aos interesses das elites políticas, através do qual, o poder se enquadra em escala maior, seja estadual ou federal.



Fonte: Trabalho de campo realizado nos anos de 2013 e 2014.
Org. CALAÇA, Manoel, DIAS, Wagner Alceu. 2014.

Portanto, vê-se que é no município onde tudo acontece. O município pode ser considerado, definitivamente, o palco da vida; e como toda sociedade procura sobreviver, também será nele que as lutas ganharão dimensão de revolução nacional. Das três esferas federativas, apenas o município não tem a sua própria casa de encontros para debater problemas de natureza local, ou seja, os prefeitos de todos os municípios não têm um espaço próprio para se reunirem. Este detalhe não é por acaso, pois reunir mais de 05 (cinco) mil prefeitos ou tentar ouvi-los representa uma ameaça à estabilidade dos poderes estadual e federal.

Com efeito, o que se verifica, através da pesquisa de campo, que o Estado se faz de surdo aos clamores dos municípios. Haverá o momento em que a população dos municípios de Heitorai, Crixás, Formosa, Itapuranga, Guaraíta, Vila Boa, Itaberaí, Quirinópolis, Mineiros, Portelândia, Chapadão do Céu, Trindade, Nova Crixás, Uirapuru, Lagoa Santa, Gouvelândia, Águas Lindas, Alexânia, entre tantos outros municípios goianos e brasileiros, não suportará as opressões vividas e reivindicará por melhores condições de vida, em nome de uma cidadania, de um Brasil mais justo e democrático.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A investigação da presente temática não foi uma opção aleatória, mas sim, uma insatisfação pessoal da qual viver em um município sempre foi sinônimo de reivindicações ao poder público. Ninguém mora fora do município, e seja ele de grande população ou pequena, os problemas de saúde, infraestrutura, educação, deficiência de gestão territorial, entre outros, assolam seus moradores.

A princípio, a pesquisa se limitaria apenas em entender os caminhos e os trâmites vividos pela população de um distrito pela conquista da emancipação. Neste momento da pesquisa, a orientação de análise era baseada em uma percepção cética da emancipação, na qual se acreditava que o processo de emancipação era pautado por uma política de interesse de classe, em que os resultados para a população não eram satisfatórios.

Mas, no desenvolvimento da pesquisa, com buscas de informações, de dados e de documentos, em sites governamentais juntamente com um intensivo trabalho de campo, com visita técnica a 19 (dezenove) municípios e 03 (três) distritos do estado de Goiás, as convicções foram aos poucos contrariadas. Foi em meio ao labor da pesquisa que os dados empíricos passaram a sobrepor as teorias utilizadas nas primeiras investigações. Em muitas ocasiões, foi deparado um cenário que não era passível de leitura pelo atual arsenal teórico, e que, por uma questão ética, tais contrapontos passaram a compor a problemática da pesquisa.

Dessa forma, houve uma substancial ampliação do grau de complexidade a ser estudado, pois os elementos empíricos que foram encontrados não poderiam ser negligenciados. A realidade municipal, principalmente dos pequenos municípios com população abaixo de 3 000 (três mil) habitantes, apresentou uma representação do processo de descentralização dos serviços públicos. Este discurso se veicula de forma cooptativa, formando um consenso em afirmar que a descentralização possui característica que tenderia à consolidação da democracia. Assim, o nível de satisfação da população local aumentaria, causando um quadro de equidade e justiça social em relação à prestação dos serviços públicos.

Se por um lado não há como negar a satisfação da população em relação aos serviços públicos, sobretudo do distrito que passou pelo processo de emancipação recentemente, por outro lado, fica perceptível como a ação política destes serviços públicos aufere uma estratégia de dominação. Em pesquisa realizada no município de Vila Boa, Uirapuru, e Guaraíta do Estado de Goiás, foi possível entender como a criação de municípios possibilitam maior eficiência da distribuição de recursos federais aos pequenos povoados, aproximando a esfera federal da municipal, embora esse processo construa uma rede de influência que tangencia os interesses das classes políticas brasileiras nas mais diversas escalas. A população local, em pesquisa de campo, respondeu com expressividade sua satisfação com

os serviços públicos depois que o distrito se emancipou. Mas, no mesmo questionário, foi verificada que a população foi manipulada em troca dos serviços públicos, situação que caracteriza a alienação.

Os três municípios citados, emancipados em 1992, seguiram uma mesma lógica de articulação entre os interesses locais da população e seus representantes políticos. O marco central para reivindicar a independência administrativa política e econômica dos municípios de Vila Boa, Uirapuru e Guaraíta do estado de Goiás, repetiram-se enquanto ideais. As lideranças políticas locais usaram da negligência do gestor municipal para comover um pensamento único sobre a vontade de emancipação. A insatisfação da população em relação aos serviços públicos, que quase sempre recaia sobre a distância entre o município sede e o seu distrito, foi um artifício recorrente das lideranças políticas.

Percebe-se que, o representante político que assume a iniciativa para a construção de um projeto de emancipação não faz com total autonomia, pois sua motivação parte de outras lideranças políticas que, geralmente, encontram-se em outras escalas, resultando em uma verdadeira rede política em que todos são beneficiados, tornando o município um instrumento de manutenção de poder.

Os primeiros prefeitos dos municípios de Vila Boa, Uirapuru e Guaraíta do Estado de Goiás foram pessoas do próprio município, que residiam no próprio distrito e eram partícipes do poder político do município na condição de vereadores. Amparados por partidos políticos, com apoio de representantes políticos de outras escalas, foram cooptados para fazer parte da rede política, o que garante a estabilidade de poder.

Ao considerar o apoio de um representante político em escala estadual ou federal a um representante político na esfera municipal, em todos os casos pesquisados, o artifício usado é a democratização dos serviços públicos. Destarte, o que está em pauta, absolutamente, não é a tentativa de aproximar a população dos governos, mas sim, desenvolver meios para que essa população reconheça o esforço político de democratizar os serviços públicos, na expectativa de obter uma contrapartida nas urnas eleitorais. Essa estratégia tem garantido a estabilidade de poder para grande parte da elite política nas mais diversas escalas.

Nos municípios pesquisados, foi verificado que as elites locais são construídas sob a condição de bases para o fortalecimento de elites políticas estaduais e federais. Para observação dessa rede de poder político, o município foi concebido como território em disputa, em que a emancipação representa uma manobra estratégica para obtenção de estabilidade do poder político. Pelo processo de descentralização, os programas de assistência sociais da esfera

federal e estadual são apropriados pela administração local, e por esses dispositivos fazem uma política voltada a manutenção do poder.

Em análise histórica do processo de criação dos 246 (duzentos e quarenta e seis) municípios do estado de Goiás, foi usado um procedimento metodológico para contextualizar grupos de municípios que sofreram influências políticas em comum, caracterizado pelos seguintes períodos: imperial, República Velha, Estado Novo, entre ditaduras e, por fim, a vigência da Constituição de 1988.

A iniciativa em dividir os municípios em períodos foi para distinguir as políticas de governo, e pela análise foi possível compreender que, entre os anos de 1945 a 1963, caracterizado, nesta pesquisa, como Estado Novo à ditadura militar, houve um substancial índice de criação de municípios. Foi, neste período, que mais da metade dos municípios goianos foram criados. Mas, este acontecimento não foi uma característica de Goiás, mas sim, uma tendência nacional, pois a Constituição de 1946 apresentou algumas facilidades aos gestores públicos em processar a criação de municípios, bem como houve regularizações dos repasses federais, detalhe que legitima o desenvolvimento local do município.

Porém, o intento desta pesquisa não se encerra apenas em datas do período extremo de criações de municípios. O intento é questionar as causas e as consequências do reordenamento territorial. Durante a investigação em material teórico, que trata da divisão territorial ou da fragmentação territorial, conforme a metodologia de cada autor, foi possível detectar 04 (quatro) teses divergentes sobre a determinação da criação de Estados e, principalmente, de municípios. Como forma de atualizar o debate sobre a divisão territorial, faz-se necessária a apresentação das 04 (quatro) versões em que, oportunamente, a partir dos resultados das pesquisas realizadas entre os anos de 2012 a 2016, poder-se-á relatar com propriedade a força maior da divisão territorial do estado de Goiás.

A primeira tese usa a nomenclatura de fragmentação territorial, e tem como fundamento o fator econômico. Nesta tese, está presente a análise da relação entre globalização e regionalização, que concebe o processo de fragmentação territorial como natural as áreas propensas a adaptação de novos elementos provendo da globalização. Portanto, segundo este raciocínio, a fragmentação territorial ocorre com mais intensidade nas áreas em que o capital se territorializa com mais facilidade. Exemplo desta tese pode ser considerado pela análise da Mesorregião do Centro Goiano, onde os municípios possuem extensão territorial relativamente reduzida e, em contrapartida, apresentam uma dinâmica socioespacial intensa em função do alto índice de produtividade fabril.

A segunda tese usa a nomenclatura de divisão territorial, e tem como principal argumento a gestão pública. Segundo essa tese, os aparelhos do Estado são fundamentais para a ocorrência da divisão territorial, pois é de determinação do poder público propiciar a possibilidade de um distrito ser emancipado. O poder público, em suas diversas escalas do federalismo, por meio de seus aparelhos, induz os grupos políticos à pretensão de interesses que fogem de suas vontades ideológicas. Desta forma, à medida que o distrito se equipa com serviços públicos e passa a receber um significativo volume de repasses, conseqüentemente, o número de ofertas de vagas de emprego aumenta, o qual se torna uma condição plausível, para grupos políticos incidirem práticas, que demonstram o interesse em tornar o distrito autônomo.

A terceira tese trabalha com a ideia de divisão territorial a partir das relações políticas estabelecidas em escala local, que, à medida que ganha dimensão, logo adquire forças para reivindicar e consumir a emancipação. Esta concepção de divisão territorial tem como plano de fundo a legislação, e parte do processo de emancipação é constituído pela capacidade de articulação das lideranças políticas locais. Assim, a divisão territorial vai ocorrer quando a legislação apresentar artigos favoráveis à criação de municípios, juntamente com a iniciativa da população local.

Na quarta tese, mais disseminada nas literaturas que tratam da emancipação municipal, predomina o discurso da conquista da população, admitindo que os municípios sejam criados pela ausência do poder público. Nestas circunstâncias, o que vai determinar a criação de municípios é a iniciativa de reivindicação da população local por direitos aos serviços públicos. Portanto, o município é aqui entendido como um dispositivo de cooptação das verbas federais e estaduais, aproximando a população do poder público.

Nesta pesquisa, não houve esforços em questionar a veracidade das teses apresentadas pelas literaturas consultadas, porém, confirmou-se que a criação de municípios não corresponde aos interesses da população e, sim, das elites locais, estaduais e nacionais. As quatro teses apresentadas foram interpretadas em algum momento nas pesquisas de campo, embora a pretensão maior fosse compreender como o município historicamente representou um território de (des)ordem do poder público.

O que rege a (des)ordem é justamente a condição do município enquanto ente federativo. De fato, o município pode ser criado sobre as quatro circunstâncias citadas, embora, nesta pesquisa, elas não foram compreendidas como determinantes do processo de divisão territorial. Pela história de formação do território goiano, a legislação foi o ponto principal para a ocorrência de alguns períodos com alto índice de criação de municípios. No entanto, a primeira instância de conflito político acontece no plano legislativo, cujas forças são

representadas pela classe dominante que, no momento, estão divididas em exercício do poder por um determinado partido político.

Em resumo, a materialização das unidades federativas, especificamente de município, não se consolida, diretamente, pela necessidade da população ou pelo interesse das lideranças políticas locais. Esta trama ocorre em consequência da atuação da classe política hegemônica em sua manutenção do poder. O que garante o exercício do poder nas esferas federal e estadual é, justamente, a acumulação do poder, realizada através de alianças de poderes com escalas semelhantes ou diferentes, sobretudo, com o município.

Diante do exposto, fica claro com este estudo que o Federalismo brasileiro possui uma estrutura favorável ao equilíbrio do poder, por parte da classe hegemônica, condicionando a esfera municipal a cumprir a função de porta voz da pátria. Portanto, não se pode olvidar que, por trás das manobras municipalistas, há um poder de saber e controle das políticas públicas. E isto encoraja o povo a conclamar por justiça e transparência na gestão administrativa de qualquer órgão público.

REFERÊNCIAS

ARENDDT, H. **A condição humana**. 11 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010. 407 pp.

ABRUCIO, Fernando. **Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1998.

ALENCAR, M. A. **A estrutura fundiária em Goiás**. 2. ed. Goiânia: Ed. UCG, 1993. 25 pp.

ALMEIDA, M. G. Diáspora: viver entre-territórios. E entre culturas? In.: SAQUET, Marcos Aurélio, SPÓSITO, Eliseu Savério. (Org.) **Territórios e Territorialidades teorias, processos e conflitos**. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

AMARAL, S. M. **O município no estado federal e outros estudos**. São Paulo: comunicar, 2008. 88 pp.

ANDRADE, M. C. Geografia política e geopolítica: discurso sobre o território e o poder. SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia A.; SILVEIRA, Maria Laura (Org.). **Território, globalização e fragmentação**. 5. ed. São Paulo: Hucitec, 2006.

ANDRADE, M. C. **Imperialismo e fragmentação do espaço**. São Paulo: Contexto, 1988. 94 pp.

ANDRADE, M. C. Os limites do poder nacional e do poder local. SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia A.; SILVEIRA, Maria Laura (Org.). **Território, globalização e fragmentação**. 5. ed. São Paulo: Hucitec, 2006.

ARACRII, L. Â. S. Informatização do cultivo da soja em Mato Grosso e suas repercussões territoriais. In. BERNARDES, Júlia Adão; FREIRE FILHO, Osni de Luna. (Org.) **Geografia da soja: Br-163, fronteiras em mutação**. Rio de Janeiro: Arquimedes Edições, 2006.

ARAÚJO, Délio Moreira de. **Goiás: ensaio de contribuição para o estudo da formação e estrutura dos transportes terrestres na área do cerrado brasileiro**. Goiânia: UCG, 2001. 101 pp.

ARAÚJO, E. **O novo município novo**. São Paulo: Graphis Editorial e Gráfica, 1998. 208 pp.

ARRAIS, T. A. **A região como arena política: um estudo sobre a produção da região urbana Centro-Goiano**. Goiânia: Vieira, 2007. 258 pp.

ARRETCHE, Marta T. S. **O mito da descentralização: maior democratização e eficiência das políticas públicas?** Revista Brasileira de Ciências Sociais, n. 31, 1996.

ASSIS, W. R. **Estudos de História de Goiás**. 2. ed. Goiânia: Vieira, 2009. 172 pp.

ATALIBA, G. **República e constituição**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985. 164 pp.

BALEEIRO, Aliomar; LIMA SOBRINHO, Barbosa. **1946. Coleção Constituição Brasileira**, v5. 3 ed. Brasília: Senado Federal, subsecretaria de edições técnicas, 2012.

BARBALHO, **O município enquanto pátria**. Rio: pots, 1992. 283 pp.

BARREIRA, C. C. M. A. **Região da estrada do boi: usos e abusos da natureza.** Goiânia: Universidade Federal de Goiás, 1997. 154 pp.

BERTRAN, P. **Formação econômica de Goiás.** Goiânia: Oriente, 1978.

BRAGA, Roberto. Política urbana e gestão ambiental: considerações sobre o plano diretor e o zoneamento urbano. In: CARVALHO, Pompeu F. de; BRAGA, Roberto (org.) **Perspectivas de Gestão Ambiental em Cidades Médias.** Rio Claro: LPM-UNESP, 2001. pp. 95-109.

BARROS, Pedro Motta de. **Consórcio Intermunicipal: ferramenta para o desenvolvimento regional.** São Paulo: Alfa Omega, 1995. 133 pp.

BORIS, Fausto. **História do Brasil.** 2 ed. São Paulo: editora da Universidade de São Paulo: Fundação do desenvolvimento da educação, 1995. 646 pp.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO (1988) SÉRIE LEGISLAÇÃO BRASILEIRA **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 5 de outubro de 1988. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990. 168 pp.

BRASIL. CASA CIVIL. Presidência da república, de 9 de novembro de 1967. **Criação de municípios.** LEI COMPLEMENTAR Nº 1, DE 9 DE NOVEMBRO DE 1967, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp01.htm, n. 14 e 15, p. Art.14 e 15, novembro de 1967.

BRASILEIRO, A. M. **O município como sistema político.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1973. 124 pp.

BREMAEKER, F. E. J. **Os novos municípios: surgimento, problema e solução.** Revista de administração municipal, Rio de Janeiro, v.40, n. 206, pp. 88-99, 1993.

BRUCCULERI, Â. **O Estado e o indivíduo.** 2. ed. Curitiba-Pr: Apostolado da Imprensa, 1959. 69 pp.

CALAÇA, Manoel; DIAS, Wagner Alceu. **No obscuro do ouro o brilho do Cerrado: a dinâmica territorial do município de Crixás-Go.** Goiânia: Ellos, 2010. 120 pp.

CAMPOS, F. I. **Ciência política: introdução a teoria do Estado.** Goiânia: Vieira, 2009. 188 pp.

CAMPOS, P. H. P. **A ditadura dos empreiteiros: as empresas nacionais de construção pesada, suas formas.** IV Conferência Internacional de História econômica e VI encontro de Pós-graduação em história econômica, Rio de Janeiro, v.02, n.5, pp.1-11, 2012.

CAMPOS, C. **Ensaio sobre a teoria do conhecimento.** Porto Alegre: Editora Cardal Ltda, 1959. 113 pp.

CANDIOTTO, L. Z. P.; SANTOS, R. A. Experiências Geográficas em Torno de uma Abordagem Territorial. In.: SAQUET, Marcos Aurélio, SPÓSITO, Eliseu Savério. (Org). **Territórios e Territorialidades teorias, processos e conflitos.** São Paulo: Expressão Popular, 2009.

CARA, D. **Município no pacto federativo**. Retratos da Escola, Brasília, v.06, n.10, p.255-273, 2012. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>. Acesso em: 11 set. 2013.

CARCANHOTO, R. A.; SABADINI, M. **Capital: essência e aparência**. 1. ed. São Paulo: Expressão popular, 2011. 176 pp.

CARLOS, A. F. A. **O espaço urbano: novos escritos sobre a cidade**. São Paulo: Contexto, 2004. 154 pp.

_____. **A cidade**. 5. ed. Rio de Janeiro: Contexto, 2001. 104 pp.

_____. A natureza do espaço fragmentado. SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia A.; SILVEIRA, Maria Laura (Org.). **Território, globalização e fragmentação**. 5. ed. Rio de Janeiro: Hucitec, 2006.

CARNEIRO, M. E. F.; SOUZA, C. **Retrospectiva histórica de Goiás: da colônia à atualidade**. Goiânia: Livraria cultural goiana, 1996. 114 pp.

CASTILHO, Denis. **Modernização territorial e redes técnicas em Goiás**. Tese (Doutorado) Programa de pesquisa e Pós-Graduação em Geografia do Instituto de Estudos Socioambientais. Universidade Federal de Goiás: Goiânia, 2014.

CASTRO, Iná Elias. O problema da escala. In.: **Geografia: conceitos e temas**. Org.

CASTRO, Iná Elias; GOMES, Paulo Cesar da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato. 14. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011. 114 – 140 pp.

CASTELLS, M. **A questão urbana**. Trad. Arlene Caetano. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2011. 590 pp.

CASTRO, I. E. **Geografia e política: território, escalas de ação e instituições**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005. 304 pp.

_____. **O mito da necessidade: discurso e prática do regionalismo nordestino**. São Paulo: Bertrand Brasil, 1992. 247 pp.

_____. **Olhares geográficos: modos de ver e viver o espaço**. Org. CASTRO, Iná Elias; GOMES, Paulo Cesar da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012. 192 pp.

CASTRO, I. E.; CORRÊA, R. L.; GOMES, P. C. C. **Explorações geográficas: percursos no fim do século**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997. 327 pp.

CATAIA, M. **Território nacional e fronteiras internas: a fragmentação do território brasileiro**. 2001. 163 pp. Tese (Doutorado em Geografia). São Paulo: Universidade de São Paulo, 2001.

CHIAVENATO, J. J. **O golpe de 64 e a ditadura militar**. 2. ed. São Paulo: Moderna, 2004. 192 pp.

CIGOLINI, A. A. **Território e criação de municípios no Brasil: uma abordagem histórico-geográfica sobre a compartimentação do espaço**. 2009. 210 pp. Monografia (Bacharelado em Geografia). Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2009.

_____. **A fragmentação do território em municípios: um resgate histórico**. Revista Paranaense de Geografia, Curitiba, n.5, pp. 55-65, 2000.

_____. **A fragmentação do território em unidades político-administrativas: análise da criação de municípios no Estado do Paraná**. 1999. 189f. Dissertação (Mestrado em Geografia). Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 1999.

GOTTMANN, J. **The Significance of Territory**. The University Press of Virginia, 1973. 158 pp.

CORRALO, G. S. **Município: autonomia na federação brasileira**. Curitiba: Juruá, 2006. 234 pp.

CORRÊA, R. L. **Trajetórias geográficas**. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005. 302 pp.

CORRÊA, R. L. **Região e organização espacial**. 7. ed. São Paulo: Ática, 1986. 93 pp.

CORREIA, S. P. S. **A construção de Goiás: ensaio de desenvolvimento político e regional**. 2. ed. Goiânia: Editora da PUC Goiás, 2011. 192 pp.

COSTA, L. C. B. F. **Arraial e coronel: estudos de história social**. São Paulo: Cultrix, 1978. 206 pp.

CUNHA, M. E. C.; SILVA, J. M. P. **O uso do território e as relações de poder no município de Barcarena-Pa**. Revista Científica da UFPA; Ano 07, Vol 06, Nº 01. 2007. Disponível em: <<http://www.cultura.ufpa.br/rcientifica/>>. Acesso em: 03 jun. 2015.

DALLABRIDA, Valdir Roque. Concepções teóricas que sustentam o debate sobre descentralização político-administrativa. In.: **Governança territorial e desenvolvimento: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais**. Adriana Marques Rosseto [et. al.]; Valdir Roque Dallabrida (Org.). – Rio de Janeiro: Garamond, 2011. pp. 40 – 52.

DANIEL, C. **Sociedade: como viabilizar a participação popular no governo municipal**. In: Teoria & Debate: Revista de Estudos Regionais e Urbanos, n. 2, 1988, pp. 22-31.

DEFFONTAINES, P. **Como se constituiu no Brasil e rede de cidades**. CIDADES. v 1, n 1, 2004, pp. 119-146.

DEMO, P. **Metodologia científica em ciências sociais**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1995. 91 pp.

_____. **Introdução à metodologia da ciência**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1987. 118 pp.

DIAS, L. C. Redes: emergência e organização. In.: **Geografia: conceitos e temas**. Org. CASTRO, Iná Elias, GOMES, Paulo Cesar da Costa, CORRÊA, Roberto Lobato. 14. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011. 352 pp.

DNER – Departamento Nacional de Estrada de Rodagem. **Histórico das rodovias federais em Goiás**. Brasília, DF: Ministério dos Transportes, 1984.

DOWELL, M. C. M.; GOMES, G. M. **Descentralização política, federalismo fiscal e criação de municípios: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social**. Instituto de pesquisa econômica aplicada/IPEA, Brasília, v.nº 706, n.5, pp. 2-27, 2000.

ELIAS, N. **A sociedade dos indivíduos**. Org. Michael Schröter. Trad. Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 1994. 201 pp.

ENGELS, F. **A origem da família, da propriedade privada e do estado**. 9. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984. 215 pp.

ENGELS, F.; MARX, K. **A ideologia alemã**. Trad. Luis Cláudio e Costa. São Paulo: Martins Fontes, 1998. 118 pp.

ESTEVAM, L. **O Tempo da transformação**. Goiânia: Editora da UCG, 1998. 275 pp.

FALADORI, G. **Limites do Desenvolvimento Sustentável**. Trad. Marise Manoel. São Paulo: Unicamp, 2001. 221 pp.

FAVERO, E. **Desmembramento territorial: o processo de criação de municípios a partir de indicadores econômicos e sociais**. 2004. 253 pp. Tese (Doutorado em Departamento de Engenharia de Construção Civil). São Paulo: Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, 2004.

FERNADES, F. **A revolução burguesa no Brasil: ensaios de interpretação sociológica**. 3. ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987. 116 pp.

FERREIRA, P. **As eleições municipais e o município na Constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1992. 122 pp.

FERREIRA, D. A. O.; MAIA, A. C. **Discutindo categorias e conceitos: uma contribuição geográfica dentro das análises da relação rural-urbano**. (Org.) GODOY, Paulo R. Teixeira de. **História do pensamento geográfico e epistemologia em Geografia**. São Paulo: Cultura acadêmica, 2010. pp. 210 – 230.

FILHO, M. D. G. **Nota técnica: emancipações de municípios - Goiás**. Goiânia: Assembleia legislativa, 2012. 10 pp.

FILOMENO, J. G. B. **Teoria geral do estado e ciência política**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense universitária, 2009. 289 pp.

FLORES, D. H.; SANTIN, J. R. **A evolução histórica do município no federalismo brasileiro, o poder local e o estatuto da cidade**. Justiça do Direito, Rio Grande do Sul, v.20, n.1, pp. 56-69, 2006.

FONSECA, Antônio Ângelo Martins. Federalismo, descentralização e a emergência de localismo no Brasil. FONSECA, Antônio Ângelo Martins; PERTILE, Noeli; CALDAS, Alcides dos Santos; e BRITO, Cristovão. (Org.) **Estado, território e a dinâmica das fronteiras: reflexões e novos desafios**. Salvador: JM, 2013. pp. 159 – 186.

MATSUMOTO, C. E. H.; FRANCHINI, M.; MAUAD, A. C. E. **Município palco da vida; a histórico do municipalismo brasileiro**. Brasília: CNM, 2012. 261 pp.

FREITAS, Lena Castello Branco Ferreira de. **Poder e paixão: a saga dos Caiados**. Goiânia: Cãnone Editorial, 2009. V.01. 526 pp.

GALLI, Ubirajara. **A História da Mineração em Goiás: das primeiras lavras aos dias de hoje**. Goiânia: UCG, contato Comunicação, 2005. 118 pp.

GOMES, M. **Estudo de história de Goiás**. Goiânia: Gráfica do livro goiano, 1974. 242 pp.

GOMES, H.; NETO, A. T. **Geografia: Goiás/Tocantins**. 1993: Centro editorial e gráfico/UFG, 1993. 227 pp.

GONÇALVES, C. W. P. **Paixão da Terra**. Ensaio crítico de ecologia e Geografia. Rio de Janeiro: Rocco, 1984. 160 pp.

GONÇALVES, J. C. **Especulação imobiliária na formação de loteamentos urbanos: um estudo de caso**. Dissertação de mestrado. Campinas: IE/UNICAMP, 2002.

GORENDER, J. **A burguesia brasileira**. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1. 116 pp.

GOTTMANN, J. **A evolução do conceito de território**. Tradução: Isabela Fajardo e Luciano Duarte. Revisão: Fabricio Gallo. Boletim Campineiro de Geografia, São Paulo, v.2, n.3, 2012, pp. 523-545.

GOTTMANN, J. **The Significance of Territory**. Virgínia: The University Press of Virginia, 1973. 158 pp.

GUINMARÃES, Maria do Carmo Lessa. **O Debate sobre a Descentralização de Políticas Públicas: Um balanço bibliográfico**. Organizações & Sociedade (Impresso), Salvador-Bahia, v. 9, n.23, pp. 57-77, 2002.

HAESBAERT, R. **Região, diversidade territorial e globalização**. Geographia, Rio de Janeiro, n.1, pp.15-39, 1999.

_____. **Des-territorialização e identidade: a rede “gaúcha” no Nordeste**. Rio de Janeiro: Eduff, 1997. 245 pp.

_____. **Regional-global: dilemas da Região e da Regionalização na Geografia Contemporânea**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010. 208 pp.

_____. **Região, diversidade territorial e globalização**. Geographia, Rio de Janeiro, n.1, 1999, pp.15-38.

HARTSHORNE, R. **Propósitos e natureza da geografia**. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1978. 202 pp.

HUMBERMAN, L. **História da Riqueza do Homem**. 22. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2010. 295 pp.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA **Evolução da Divisão Territorial do Brasil 1872 – 2010**. Rio de Janeiro: Ministra do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2011. 261 pp.

LEAL, V. N. **coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo, no Brasil**. 2. ed. São Paulo: AlfaÔmega, 1975. 276 pp.

LÊNIN, V. L. **O Estado e revolução: o que ensina o marxismo sobre o Estado e o papel do proletariado na revolução**. 2. ed. São Paulo: Expressão popular, 2010. 184 pp.

LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de direito administrativo**. Porto Alegre: Sulina, 1964. Fala que descentralizar é pluralizar a autoridade. (1964, pp.145).

LORENZETTI, M. S. B. **Criação, incorporação, fusão ou desmembramento de municípios**. Brasília: Consultoria Legislativa, 2003. 9 pp.

MAIA, V. E. **Desenvolvimento econômico de Goiás**. Goiânia: Kelps, 2005. 374 pp.

MACIEL, D. **A argamassa da ordem**. São Paulo: Xamã, 2004. 344 pp.

MAGALHÃES, João Carlos. **Emancipação político-administrativa de municípios no Brasil**. 52 pp. Monografia (Tecnologia em Ciências Políticas). Rio de Janeiro: Departamento de Estudos Regionais e Urbanos (Dirur) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (IPEA), 2001.

MAGDALENO, F. S. **A territorialidade da representação política**. São Paulo: Annablume, 2010. 226 pp.

MAQUIAVEL, N. **O príncipe**. Tradução. Maria Lucia Cumo. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1996. 156 pp.

MARINI, Ruy Mauro. **Dialética da dependência / uma ontologia da obra de Ruy Mauro Marini**. (Org.) SADER, Emir. Rio de Janeiro: Vozes, 2000. 165 pp.

MARX, K. **O capital**. Trad. Ronaldo Alves Schmidt. Resumo dos três volumes por Julian Borchardt. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1969. 395 pp.

_____. **O capital: crítica da economia política**. Tomo 1. São Paulo: Editora Nova Cultural Ltda, 1996. 491 pp.

MARX, M. **Cidade no Brasil terra de quem?**. São Paulo: Edusp nobel, 1991. 143 pp.

MELLO, Marcelo de. **Brasília, Águas Lindas de Goiás e o (des)encontro da racionalidade com a irracionalidade**. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Geografia do Instituto de Estudos Sócio-Ambientais. Goiânia: Universidade Federal de Goiás, 2009.

MORAES, A. C. R. **Ideologias geográficas, espaço cultura e política no Brasil**. 5. ed. São Paulo: Annablume, 2005. 158 pp.

MORAES, M. A. S.; PALACIN, L. **História de Goiás**. Goiânia: Imprensa da UFGO, 1975. 124 pp.

MOREIRA, R. **O discurso do avesso**. Rio de Janeiro: Dois Pontos, 1987. 190 pp.

MOREIRA, R. **Formação espacial brasileira: uma contribuição crítica à geografia do Brasil**. Rio de Janeiro: Consequência, 2012. 336 pp.

NEVES, G. R. Territorialidade, desterritorialidade, novas territorialidades (algumas notas). SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia A.; SILVEIRA, Maria Laura (Org.). **Território, globalização e fragmentação**. 5. ed. São Paulo: Hucitec, 2006.

NOGUEIRA, C. R. F. **O diabo no imaginário cristão**. São Paulo: ática, 1986. 93 pp.

NUNES, M. A. **Estruturação e reestruturações territoriais da região do Jequitinhonha em Minas Gerais**. 2001. 206 pp. Dissertação Mestrado em Geociência. Minas Gerais: Universidade Federal de Minas Gerais, 2001.

OLIVEIRA, Francisco. Crítica à razão dualista. In: **A economia brasileira: crítica à razão dualista**. O ornitorrinco. São Paulo: Boitempo editorial, 2003. 25 -119 pp.

OLIVEIRA, Luiz Guilherme de. Alguns Aspectos da “Guerra Fiscal”. In. KON, Anita. (org) **Unidade e fragmentação: a questão regional no Brasil**. São Paulo. 2002. 312 pp.

PAIVA, C. Á. Capital social, comunidade, democracia e o planejamento do desenvolvimento no RS: uma avaliação de sua possibilidade à luz de sua história. In.: WITTMANN, Milton Luiz, RAMOS, Marília Pata (Org). **Desenvolvimento regional: capital social, redes e planejamento**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2004.

PAVIANI, A. **Urbanização e metropolização**. Brasília: Universidade de Brasília, 1987. 234 pp.

PENALVA SANTOS, A. M. S. **Município, descentralização e território**. Rio de Janeiro: Forense, 2008. 248 pp.

PRATES, Ângelo Marcos Queiróz. Articulação intergovernamental: o caso dos consórcios públicos intermunicipais no Brasil. In. **I Conferência Nacional de Políticas contra a Pobreza e a Desigualdade**. Natal-Rn: Anais, 2010.

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993. 269 pp.

RECLUS, É. **O Brasil e a colonização**. Trad. Plínio Augusto Coêlho. São Paulo: Expressão e arte, 2011. 126 pp.

REVEL, J. **O estado e o indivíduo**. Org. Carlos Tavares e Chamie. São Paulo: Serviço social do comércio, 1985. 103 pp.

REZENDE, V. **Planejamento urbano e ideologia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982. 107 pp.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. Trad. Lourdes Santos Machado; introdução e notas de Paulo Arbousse-Bastide e Lourival Gomes Machado. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

RUMMEL, J. F. **Introdução aos procedimentos de pesquisa em educação**. Trad. Jurema Alcides Cunha. Porto Alegre: Globo, 1974. 354 pp.

SAES, D. **República do capital capitalismo e processo político no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Boitempo editorial, 2001. 200 pp.

SAHR, C. L.; SAHR, W. Territórios – Faxinais – Espaços. A Problemática “Espaço/Território” na Formação Social Brasileira. In.: Marcos Aurélio Saquet e Eliseu Savério Spósito. (Org). **Territórios e territorialidades teorias, processos e conflitos**. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

SALLES, P. **1964: golpe e ditadura**. Goiânia: Kelps, 1999. 100 pp.

SANTOS, M. **Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico informacional**. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 1994. 190 pp.

_____. **Modo de produção técnico-científico e diferenciação espacial**. Rio de Janeiro: Garamond, 1999. 125 pp.

_____. **A urbanização brasileira**. 5. ed. São Paulo: Edusp, 2008. 174 pp.

_____. **Por uma abordagem territorial**. In.: Marcos Aurélio Saquet; Eliseu Savério Spósito (Org.). **Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos**. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

_____. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. 4. ed. São Paulo: Augurium, 2008. 384 pp.

_____. **Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007. 416 pp.

SANTOS, M.; SOUZA, M. A. A. **Território, globalização e fragmentação**. 5. ed. São Paulo: Hucitec, 2006. 332 pp.

SAQUET, M. A. **Abordagens e concepções sobre territórios**. São Paulo: Expressão popular, 2007. 200 pp.

_____. **Por uma geografia das territorialidades e das temporalidades:** uma concepção multidimensional voltada para a cooperação e para o desenvolvimento territorial. 1. ed. São Paulo: Outras expressões, 2011. 128 pp.

_____. “Território” Da Divergência (e da Confusão): em torno das imprecisas fronteiras de um conceito fundamental. In.: Marcos Aurélio Saquet; Eliseu Savério Spósito (Org.). **Territórios e territorialidades:** teorias, processos e conflitos. São Paulo: Expressão Popular, 2009. 57 – 72 pp.

SCHWARTZMAN, S. **Pobreza, exclusão social e modernidade:** uma introdução ao mundo contemporâneo. São Paulo: Augurium, 2004. 239 pp.

SILVA, Ana Lúcia da. **A revolução de 30 em Goiás.** Goiânia: Câne editorial e Agepel, 2001. 174 pp.

SILVA, L. R. **Do senso comum à Geografia científica.** 2. ed. São Paulo: Contexto, 2010. 140 pp.

SILVA, C. A. F. Fronteiras agrícola capitalista e ordenamento territorial. In.: Milton Santos *et al.* **Território, territórios:** ensaios sobre o ordenamento territorial. 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2007.

SILVA, B. **Teoria das funções municipais.** Rio de Janeiro: Escola Administração Pública/fgv, 1954. 38 pp.

SODRÉ, N. W. **O Oeste:** ensaio sobre a grande propriedade pastoril. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1941. 205 pp.

SOUZA, M. A. **Governo Urbano:** Nobel, 1988.

SOUZA, M. L. Da Divergência (e da Confusão): em torno das imprecisas fronteiras de um conceito fundamental. In.: Marcos Aurélio Saquet; Eliseu Savério Spósito (Org.). **Territórios e territorialidades:** teorias, processos e conflitos. São Paulo: Expressão Popular, 2009. pp 57-72.

SOUZA, M. L. **ABC do desenvolvimento urbano.** 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007. 190 pp.

TAVARES, I. E. T. N. P. **O município brasileiro:** sua evolução. Revista Brasileira de Estudos Políticos, UFMG, v.3, n.86, pp.85-116, 1998.

TEIXEIRA NETO, A. **Genealogia dos municípios Goiano-Tocantinenses.** Goiânia: Goiânia, 2012. 268 pp.

_____, A. **Os caminhos de ontem e de hoje em direção a Goiás e Tocantins.** Boletim Goiano de Geografia, Goiânia, v.21, n.1, pp.51-70, 2001.

TOMIO, F. R. L. **Instituições, processo decisório e relações executivo-legislativo nos Estados:** estudos comparativos sobre o processo de criação de municípios após a constituição

de 1988. Tese (Doutorado em Ciência Política). Instituto de Filosofia e Ciência Humana. Campinas- SP: Universidade Estadual de Campinas, 2002. 300 pp.

TORRES, A. **A organização nacional**. Rio de Janeiro: Imprensa nacional, 1914. 384 pp.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. **Despesa com pessoal e lei de responsabilidade fiscal: uma análise da situação na união, nas unidades federadas e nos municípios**. Brasília: OPAS/Ministério da Saúde, 2006. 28 pp.

VIANNA, O. **Evolução do povo brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1938. 349 pp.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço Intra-Urbano no Brasil**. São Paulo: Satest, 1998.

REFERÊNCIAS DIGITAIS

Cresce número de municípios no Brasil. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2013/06/cresce-numero-de-municipios-no-brasil-em-2013>>. Acesso em: 30 mar. 2014.

Desenvolvimento territorial do Brasil: do entulho varguista ao zoneamento ecológico-econômico. Texto de José Eli da Veiga. Disponível em: <Disponível em: <http://www.nead.org.br/download.php?form=.pdf&id=51>>. Acesso em: 25 mar. 2016

Municipalismo, nation building e a modernização do Estado no Brasil. Marcus André B C de Melo Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_23/rbcs23_07.htm>. Acesso em: 12 set. 2013.

APÉNDICES

QUESTIONÁRIO (Nome do município) IDADE: _____

1 – O QUE MELHOROU PARA VOCÊS DEPOIS DA EMANCIPAÇÃO?

1. () MAIS SAÚDE
2. () MAIS EDUCAÇÃO
3. () MAIS EMPREGO
4. () MAIS LAZER
5. OUTROS. EX. _____

2 – QUAL O PRINCIPAL BENEFÍCIO QUE A COMUNIDADE PASSOU A TER DEPOIS DA EMANCIPAÇÃO?

R. _____

4 – QUAL É SUA ATIVIDADE PROFISSIONAL?

SERV. PÚBLICO() AUTÔNOMO() SEM OCUPAÇÃO() COMÉRCIO() SOMÉSTICO() OUTROS()

5 – O QUE PRECISA MELHOR?

R. _____

6 – QUAIS OS MELHORES POSTOS DE TRABALHO?

R. _____

7 – PRETENDE MUDAR DAQUI?

SIM () NÃO ()

POR QUAL MOTIVO?

R. _____

8 - EXISTE PROSTITUIÇÃO AQUI?

SIM () NÃO ()

9 – EXISTE COMERCIALIZAÇÃO DE DROGAS ILÍCITAS E CONSUMO?

SIM () NÃO ()

11 – VAI EM ITAPURANGA COM QUE FREQUÊNCIA NA () SEMANA OU () MÊS?

1.() 2.() 3.() 4.() 4.() 5.() 6.() 7.() 8.() 9.() 10.()

12 – EM QUE ITAPURANGA TE ATRAI?

TRABALHO() MERCADOS() BANCOS() LAZER() SERVIÇOS()
ESTUDANTE()

13 – VOCÊ ACREDITA QUE POSSA HAVER CORRUPÇÃO NA PREFEITURA?

SIM () NÃO ()

14 – JÁ PERCEBEU ALGUM ENRIQUECIMENTO ADVINDO DA GESTÃO PÚBLICA?

SIM () NÃO ()

15 – EM QUE ANO GUARAÍTA SE EMANCIPOU?

NÃO SEI ()

16 – O QUE VOCÊ ENTENDE POR EMANCIPAÇÃO DE MUNICÍPIOS?

R. _____

17 – QUAL SEU GRAU DE ESCOLARIDADE;
ANALFABETO() FUNDAMENTAL() MÉDIO() SUPERIOR() PÓSGRADUAÇÃO()

QUESTIONÁRIO PARA COMERCIANTES

1 – APROXIMADAMENTE, QUANTAS CIDADES EFETUAM COMPRAS EM SEU ESTABELECIMENTO?

1.() 2.() 3.() 4.() 5.() 6.() 7.() 8.() 9.() 10.()

2 – QUAL O MUNICÍPIO(POVOADO, DISTRITO) QUE MAIS PARTICIPA EFETIVAMENTE NAS COMPRAS?

R. _____

3 – NA SUA OPINIÃO, POR QUAL RAZÃO, PESSOAS DE OUTRAS CIDADES VEM FAZER COMPRAS AQUI?

R. _____

QUESTIONÁRIO PARA COMERCIANTES

1 – APROXIMADAMENTE, QUANTAS CIDADES EFETUAM COMPRAS EM SEU ESTABELECIMENTO?

1.() 2.() 3.() 4.() 5.() 6.() 7.() 8.() 9.() 10.()

2 – QUAL O MUNICÍPIO(POVOADO, DISTRITO) QUE MAIS PARTICIPA EFETIVAMENTE NAS COMPRAS?

R. _____

3 – NA SUA OPINIÃO, POR QUAL RAZÃO, PESSOAS DE OUTRAS CIDADES VEM FAZER COMPRAS AQUI?

R. _____

QUESTIONÁRIO PARA COMERCIANTES

1 – APROXIMADAMENTE, QUANTAS CIDADES EFETUAM COMPRAS EM SEU ESTABELECIMENTO?

1.() 2.() 3.() 4.() 5.() 6.() 7.() 8.() 9.() 10.()

2 – QUAL O MUNICÍPIO(POVOADO, DISTRITO) QUE MAIS PARTICIPA EFETIVAMENTE NAS COMPRAS?

R. _____

3 – NA SUA OPINIÃO, POR QUAL RAZÃO, PESSOAS DE OUTRAS CIDADES VEM FAZER COMPRAS AQUI?

R. _____

QUESTIONÁRIO IDADE: _____

1 – VOCÊ SABIA QUE O MUNICÍPIO FOI DIVIDIDO PARA CRIAÇÃO DE OUTRO MUNICÍPIO?
SIM () NÃO ()

2 – QUAL FOI A DIFERENÇA SENTIDA POR VOCÊ DEPOIS DA CRIAÇÃO DE MUNICÍPIO?
NENHUMA() QUAL: _____

3 – QUAL A DIFERENÇA DE UM DISTRITO E MUNICÍPIO?

R. _____

4 – VOCÊ CONHECE ALGUM DISTRITO DO MUNICÍPIO?
SIM () NÃO ()

5 – GOSTA DO DISTRITO? MORARIA LÁ?
SIM () NÃO () SIM () NÃO ()

6 – VOCÊ COSTUMA IR AO DISTRITO?
SIM () NÃO ()

7 – EM QUE O MUNICÍPIO TE ATRAI?
TRABALHO() MERCADOS() BANCOS() LAZER() SERVIÇOS()
ESTUDANTE()

8 – QUAL É SUA ATIVIDADE PROFISSIONAL?

SERV. PÚBLICO() AUTÔNOMO() SEM OCUPAÇÃO() COMÉRCIO() SOMÉSTICO() OUTROS()

9 – O QUE PRECISA MELHOR EM?

R. _____

10 – QUAIS OS MELHORES POSTOS DE TRABALHO?

R. _____

10 – PRETENDE MUDAR DAQUI?
SIM () NÃO ()

POR QUAL MOTIVO?

R. _____

11 – VOCÊ ACREDITA QUE POSSA HAVER CORRUPÇÃO NA PREFEITURA?
SIM () NÃO ()

12 – JÁ PERCEBEU ALGUM ENRIQUECIMENTO ADVINDO DA GESTÃO PÚBLICA?

SIM () NÃO ()

13 – QUAL SEU GRAU DE ESCOLARIDADE;

ANALFABETO() FUNDAMENTAL() MÉDIO() SUPERIOR() PÓSGRADUAÇÃO()

QUESTIONÁRIO (DISTRITO) IDADE:

1 – QUAL É A MAIOR DIFICULDADE EM MORAR NO DISTRITO?

2 – QUAL A DIFERENÇA DE UM DISTRITO E MUNICÍPIO?

R. _____

3 – VAI AO MUNICÍPIO SEDE COM QUE FREQUÊNCIA NA ()SEMANA OU ()MÊS?

1.() 2.() 3.() 4.() 4.() 5.() 6.() 7.() 8.() 9.() 10.()

4 – QUAL É SUA ATIVIDADE PROFISSIONAL?

SERV. PÚBLICO() AUTÔNOMO() SEM OCUPAÇÃO() COMÉRCIO() DOMÉSTICO() OUTROS()
)
ESTUDANTE()

5 – EM QUE OUTRAS CIDADES TE ATRAÍ?

TRABALHO() MERCADOS() BANCOS() LAZER() SERVIÇOS()

6 – ONDE É FEITO SUAS COMPRAS DO MÊS?

R. _____

7 – O QUE PRECISA MELHORAR O DISTRITO?

R. _____

8 – QUAIS OS MELHORES POSTOS DE TRABALHO?

R. _____

9 – PRETENDE MUDAR DAQUI?

SIM () NÃO ()

POR QUAL MOTIVO?

R. _____

10 - EXISTE PROSTITUIÇÃO AQUI?

SIM () NÃO ()

11 – EXISTE COMERCIALIZAÇÃO DE DROGAS ILÍCITAS E CONSUMO?

SIM () NÃO ()

12 – QUAL SEU GRAU DE ESCOLARIDADE;

ANALFABETO() FUNDAMENTAL() MÉDIO() SUPERIOR() PÓSGRADUAÇÃO()

13 – PARA VEREADOR, VOCÊ VOTA EM PESSOAS DO DISTRITO OU DO MUNICÍPIO SEDE ?

QUESTIONÁRIO PARA BANCO DO POVO

1. EM QUE ANO FOI IMPLEMENTADO O BANCO DO POVO?

R. _____

2. QUANTOS EMPRÉSTIMOS EM MÉDIA SÃO FEITOS POR MÊS?

R. _____

3. QUAL A SOLICITAÇÃO DE EMPREENDIMENTO É MAIS FREQUENTE?

R. _____

4. QUAIS OS VALORES(R\$) QUE MAIS SÃO SOLICITADOS?

100 à 500 () 500 à 1000 () 1000 à 2000 () 2000 à 3000 3000 à 5000 ()

QUESTIONÁRIO PARA BANCO DO POVO

1. EM QUE ANO FOI IMPLEMENTADO O BANCO DO POVO?

R. _____

2. QUANTOS EMPRÉSTIMOS EM MÉDIA SÃO FEITOS POR MÊS?

R. _____

3. QUAL A SOLICITAÇÃO DE EMPREENDIMENTO É MAIS FREQUENTE?

R. _____

4. QUAIS OS VALORES(R\$) QUE MAIS SÃO SOLICITADOS?

100 à 500 () 500 à 1000 () 1000 à 2000 () 2000 à 3000 3000 à 5000 ()