

UFRRJ

**INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA**

DISSERTAÇÃO

**Emancipações na Década de 90 no Território
Brasileiro, Após a Constituição Federal de 1988:
Movimento Emancipacionista de Seropédica,
Representações, Lideranças, Discursos e Redes de
Conexões**

Grasielle Barbosa da Silva

2023



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA**

**EMANCIPAÇÕES NA DÉCADA DE 90 NO TERRITÓRIO
BRASILEIRO, APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988:
MOVIMENTO EMANCIPACIONISTA DE SEROPÉDICA,
REPRESENTAÇÕES, LIDERANÇAS, DISCURSOS E REDES
DE CONEXÕES.**

Grasielle Barbosa da Silva

Sob a Orientação do Professor
Prof. Dr. Carlos Eduardo Coutinho da Costa

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestra em História**, no Programa de Pós-Graduação em História, Área de Relações de Poder e Cultura.

Seropédica, RJ
Agosto de 2023

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

“This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Finance Code 001”.

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Biblioteca Central / Seção de Processamento Técnico

Ficha catalográfica elaborada
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

S586e Silva, Grasielle Barbosa da, 1980-
Emancipações na década de 90, após a Constituição
Federal Brasileira de 1988: movimento emancipacionista de
Seropédica, representações, lideranças, discursos e redes
de conexões / GrasielleBarbosa da Silva. - Seropédica-RJ,
2023.
120 f.: il.

Orientador: Carlos Eduardo Coutinho da Costa.
Dissertação (Mestrado). -- Universidade Federal Rural do
Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em História,
2023.

1. Municípios. 2. Territórios. 3. Emancipação. 4.
Seropédica. 5. Política. I. Costa, Carlos Eduardo
Coutinho da, 1982-, orient. II Universidade Federal
Rural do Rio de Janeiro. Programa de Pós-Graduação em
História III. Título.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA



TERMO Nº 1065 / 2023 - PPHR (12.28.01.00.00.49)

Nº do Protocolo: 23083.061908/2023-17

Seropédica-RJ, 15 de setembro de 2023.

Nome do(a) discente: GRASIELLE BARBOSA DA SILVA

DISSERTAÇÃO submetida como requisito parcial para obtenção do grau de MESTRA EM HISTÓRIA, no Programa de Pós-Graduação em História - Curso de Mestrado, área de concentração em Relações de Poder e Cultura.

DISSERTAÇÃO APROVADA EM : 09 de agosto de 2023

Banca Examinadora:

Dr. LEONARDO ÂNGELO DA SILVA, OUTRO Examinador Externo à Instituição

Dr. PEDRO HENRIQUE PEDREIRA CAMPOS, UFRRJ Examinador Interno

Dr. CARLOS EDUARDO COUTINHO DA COSTA, UFRRJ Presidente

(Assinado digitalmente em 15/09/2023 09:24)
CARLOS EDUARDO COUTINHO DA COSTA
PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR
DeptHRI (12.28.01.00.00.00.86)
Matrícula: 2649875

(Assinado digitalmente em 15/09/2023 11:12)
PEDRO HENRIQUE PEDREIRA CAMPOS
PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR
DeptHRI (12.28.01.00.00.00.86)
Matrícula: 1570625

(Assinado digitalmente em 19/09/2023 10:51)
LEONARDO ANGELO DA SILVA
ASSINANTE EXTERNO
CPF: 069.660.597-06

Visualize o documento original em <https://sipac.ufrrj.br/public/documentos/index.jsp> informando seu número: **1065**, ano: **2023**, tipo: **TERMO**, data de emissão: **15/09/2023** e o código de verificação: **a2a255b39c**

DEDICATÓRIAS

“Dedico esta dissertação a meu esposo e filha. Por todo amor e carinho que recebi durante a elaboração dessa dissertação.

AGRADECIMENTOS

Nesses anos de mestrado, de muito estudo, esforço e empenho, gostaria de agradecer a algumas pessoas que me acompanharam e foram fundamentais para a realização de mais este sonho. Por isso, expresso aqui, através de palavras sinceras, um pouquinho da importância que elas tiveram, e ainda têm, nesta conquista e a minha sincera gratidão a todas elas. Primeiramente, agradeço a minha mãe Maria do Carmo; aos meus irmãos Sandra, Patrícia e João Luís; ao meu esposo Oséas Cezar e à minha linda filha Monalisa, pela compreensão, ao serem privados em muitos momentos da minha companhia e atenção, e pelo profundo apoio, me estimulando nos momentos mais difíceis. Obrigada por desejarem sempre o melhor para mim, pelo esforço que fizeram para que eu pudesse superar cada obstáculo em meu caminho e chegar aqui e, principalmente, pelo amor imenso que vocês têm por mim. A vocês, minha família, sou eternamente grata por tudo que sou, por tudo que consegui conquistar e pela felicidade que tenho. Minha gratidão especial ao Prof. Dr. Carlos Eduardo Coutinho da Costa, meu orientador e, sobretudo, um querido e grande amigo, pela pessoa e profissional que é. Obrigada por sua dedicação, que o fez, por muitas vezes, deixar de lado seus momentos de descanso para me ajudar e me orientar. E, principalmente, obrigada por sempre ter acreditado e depositado sua confiança em mim ao longo de todos esses anos de trabalho. Sem sua orientação, apoio, confiança em todo o caminho percorrido até aqui, nada disso seria possível. Um obrigado especial às amigas Rosa Queiroz, Yolanda Lopes, companheiras de projeto, com quem compartilhei tantas preocupações, aflições e muito trabalho, quantas descobertas e conquistas durante esta caminhada. Obrigada pelos ensinamentos, pelo companheirismo e principalmente, pela amizade construída ao longo destes anos de trabalho. Agradeço também aos professores Dr. Pedro Henrique Pedreira Campos e Dr. Leonardo Ângelo da Silva, membros da banca de Qualificação e Defesa de Mestrado, pelos conselhos, sugestões e interesse em contribuir para o desenvolvimento deste projeto. Por fim, o agradecimento mais importante: agradeço a Deus por estar sempre comigo, me guiando, iluminando cada passo meu e me abençoando. Obrigada por me dar a fé e a força necessária para lutar e enfrentar todos os obstáculos, sem nunca desistir. Agradeço a Deus por me abençoar com grandiosas bênçãos, me dando talvez além do que posso merecer. Obrigada, meu Pai, por tudo de bom que tenho e que sou. Sem essa força divina, nenhuma conquista seria possível.

RESUMO

SILVA, Grasielle Barbosa. **Emancipações na década de 90 no território brasileiro, após a Constituição Federal Brasileira de 1988: movimento emancipacionista de Seropédica, representações, lideranças, discursos e redes de conexões.** 2023. 107p. Dissertação (Mestrado em História). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2023.

A presente dissertação apresenta como temática de sua pesquisa uma investigação sobre o processo de emancipação de municípios ocorrido no Brasil sobretudo na década de 1990 após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Esse processo será contextualizado em âmbito nacional e em seguida mais especificamente em nível local compreendendo a configuração do território da região conhecida como Baixada Fluminense na qual se encontra o município de Seropédica. Essa cidade alcançou sua emancipação em um processo longo e que carrega várias particularidades que compõem o eixo temático dessa pesquisa. Trata-se de um tema relevante especialmente quando se percebe ainda a atualidade das discussões acerca da criação de novos municípios no país e a realidade de que muitos deles apresentam em manter um equilíbrio fiscal e uma correta aplicação das políticas públicas. O objetivo da pesquisa é, portanto, compreender como transcorreu o processo de emancipação dos municípios no Brasil desde o período colonial e quais foram os principais agentes que exerceram influência social no processo de emancipação de Seropédica. A fim de esclarecer essa problemática será realizado um panorama histórico por meio do qual se revisita os diversos momentos da formação política do Brasil e como nesses períodos a visão sobre os municípios e sua importância é alterada. E no caso específico de Seropédica entender como as diferentes forças sociopolíticas exerceram seus papéis durante o processo de emancipação. A metodologia adotada consiste em uma abordagem qualitativa caracterizada pela pesquisa bibliográfica e por uma pesquisa documental na qual foram analisados como objeto de pesquisa diversos jornais locais que retrataram na época o processo emancipacionista.

Palavras-chave: Municípios. Território. Emancipação. Seropédica. Sociedade. Política.

ABSTRACT

SILVA, Grasielle Barbosa. **Emancipations in the 90s in Brazilian territory, after the Brazilian Federal Constitution of 1988: emancipationist movement of Seropédica, representations, leaderships, discourses and networks of connections.** 2023. 107p. Dissertation (Master's in History). Institute of Human and Social Sciences, Postgraduate Program in History, Federal Rural University of Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2023. This dissertation presents as the theme of his research an investigation on the process of emancipation of municipalities occurred in Brazil especially in the 1990s after the promulgation of the Federal Constitution of 1988. This process will be contextualized at the national level and then more specifically at the local level comprising the configuration of the territory of the region known as Baixada Fluminense in which the municipality of Seropédica is located. This city has achieved its emancipation in a long process that carries several particularities that make up the thematic axis of this research. This is a relevant theme especially when one still perceives the actuality of the discussions about the creation of new municipalities in the country and the reality that many of them present in maintaining a fiscal balance and a correct application of public policies. The objective of the research is, therefore, to understand how the process of emancipation of municipalities in Brazil since the colonial period has gone and which were the main agents that exerted social influence in the emancipation process of Seropédica. In order to clarify this problem, a historical panorama will be realized through which the various moments of the political formation of Brazil are revisited and how in these periods the view about the municipalities and their importance is changed. And in the specific case of Seropédica understand how the different sociopolitical forces played their roles during the emancipation process. The methodology adopted consists of a qualitative approach characterized by bibliographic research and a documentary research in which several local newspapers were analyzed as the object of research that portrayed the emancipationist process at the time.

Keywords: Municipalities. Territory; Emancipation; Seropédica. Society; Politics.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Matéria expõe a realização do plebiscito em Seropédica.	44
Figura 2. Matéria que relata dificuldades encontradas pelos moradores de Seropédica.	45
Figura 3. Vala negra em Seropédica, 1990.....	46
Figura 4. Entrevista do Prefeito de Itaguaí que demonstra oposição à emancipação de Seropédica.....	48
Figura 5. Reportagem expõe as divergências entorno da emancipação.	52
Figura 6. Matéria evidencia divergências quanto ao movimento emancipacionista.	53
Figura 7. Placas espalhadas na antiga Rio São Paulo, BR-465, convocando o povo a votar pelo “SIM”.....	55
Figura 8. Placas espalhadas no quilômetro 49, convocando o povo a votar pelo “SIM”.....	59
Figura 9. Matéria expõe adesão da UFRRJ ao movimento emancipacionista.	60
Figura 10. Placas espalhadas na rodovia Rio-São Paulo, convocando o povo a votar pelo “SIM”.....	61
Figura 11. Seropédica em ritmo de emancipação.....	63
Figura 12. Reportagem sobre os plebiscitos que ocorriam em várias partes do estado do Rio de Janeiro.	65
Figura 13. Campo Lindo frustra a campanha pelo “SIM” à emancipação.	66
Figura 14. Febre de plebiscito começou em 1987.....	68
Figura 15. Estado do Rio de Janeiro ganha novo município.....	70
Figura 16. Reportagem expõe posição política do prefeito de Itaguaí.	71
Figura 17. TRE/RJ valida plebiscito pela emancipação de Seropédica.	73

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Forças políticas presentes em Seropédica durante o processo emancipatório.62

LISTA DE ABREVIACÕES E SÍMBOLOS

AS	Assistência Social
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ALERJ	Assembleia Legislativa do estado do Rio de Janeiro
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
FIRJAN	Federação das Indústrias do estado do Rio de Janeiro
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IPi	Imposto sobre produtos industrializados
IR	Imposto de Renda
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
LOA	Lei do Orçamento Anual
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PPA	Plano Plurianual

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO I: EMANCIPAÇÕES BRASILEIRAS NA DÉCADA DE 90 APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	3
1.1 Condição dos Municípios no Brasil Antes da Constituição de 1988	3
1.2 Os Municípios e a Constituição Federal de 1988	13
1.3 O Processo de Criação de Novos Municípios no Brasil	19
CAPÍTULO II: O PAPEL DA IMPRENSA PARA O MOVIMENTO EMANCIPACIONISTA DE SEROPÉDICA: REPRESENTAÇÕES, LIDERANÇAS, DISCURSOS E REDES DE CONEXÕES. (1983 A 1995).....	39
2.1 A Emancipação dos Municípios no Estado do Rio de Janeiro Pós-Constituição de 1988.	41
2.2 Seropédica e a Emancipação em Debate: a Luta pelo Primeiro Plebiscito, Lideranças, Discursos e Redes de Conexões. Os prós e os Contras a emancipação.....	42
2.3 Emancipações, Sonho de 21 Distritos do Estado do Rio de Janeiro: Segundo Plebiscito de Seropédica e Todo Movimento Para Sua Validação	67
CAPÍTULO III: PROCESSO DE EMANCIPAÇÃO DE SEROPÉDICA NA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO RIO DE JANEIRO.	83
3.1 O Processo de Emancipação de Seropédica na Assembleia Legislativa	84
3.2 O Processo de Ruptura de Criação de Novos Municípios no Brasil e os Desafios às Pequenas Municipalidades no Contexto Atual.....	93
CONCLUSÃO GERAL	99
REFERÊNCIAS	101
ANEXOS	104
Anexo A. Biografias	104

INTRODUÇÃO

O Brasil possui 5.570 municípios, sendo que mais mil municípios, foram criados somente na década de 1990 em um contexto de segurança jurídico-institucional garantida com a promulgação da Constituição de 1988. Nesse sentido, a presente dissertação apresenta como temática de reflexão a realidade dos municípios brasileiros a partir dos sucessivos processos emancipatórios que ocorreram na história do Brasil, e em específico, o processo que envolve o município de Seropédica, no estado do Rio de Janeiro. Os movimentos emancipatórios se intensificaram a partir da metade do século XX e após um hiato em virtude do regime militar, tiveram um novo vigor em fins dos anos 1980 e que se estendeu a toda a década de 1990.

Trata-se de um tema que assume sua relevância especialmente quando se visualiza o cenário político atual que tendem a compreender os pequenos municípios existentes no país como se fossem “desnecessários”. A criação de novos municípios tem se tornado praticamente um “tabu” entre a classe política de modo que até o presente momento o país não possui uma legislação específica sobre o assunto. Realizar, portanto, uma análise histórica, sobre a complexa conjuntura que culminou com a criação do município de Seropédica se mostra pertinente.

A problemática que norteará a pesquisa consiste em compreender os processos históricos de emancipações, sobretudo o de Seropédica, procurando observar os diversos fatores que os influenciaram, de modo mais específico a partir do contexto sócio-político, identificando a influência exercida pelas lideranças sociais e políticas, e pela influência dos meios de comunicação, especialmente a mídia impressa local. Os objetivos a serem alcançados nessa pesquisa são: compreender as emancipações municipais enquanto fenômeno presente na história do Brasil e, por consequência, analisar o processo de emancipação de Seropédica sob a ótica das lideranças locais, seus discursos e meios de propaganda.

Quanto à metodologia, a pesquisa toma por base a abordagem qualitativa na qual serão realizadas o método da pesquisa bibliográfica e para tanto, foram utilizados artigos publicados em revistas científicas, além de trabalhos acadêmicos localizados nas plataformas digitais das principais Universidades públicas e privadas do país. Também foi adotado o método da pesquisa documental que consiste num intenso e amplo exame de documentos, no caso específico dessa pesquisa, serão analisados jornais de circulação local da época.

A estrutura do trabalho consiste em três capítulos. No capítulo I, será analisado a forma como os municípios são compreendidos no Brasil, desde a época colonial passando por todas as Constituições que já vigoraram no país. Em seguida será analisado como a conjuntura político-social e econômica, favoreceram os movimentos emancipatórios no Brasil que se intensificam a partir de 1946 e retornaram após 1988.

No capítulo II, serão analisados os documentos, especialmente jornais da época que se referem ao processo de emancipação do município de Seropédica enquanto este tramitava na Assembleia Legislativa do estado do Rio de Janeiro. A pesquisa discutirá, portanto, como se desenvolveu judicialmente esse processo, os personagens políticos a frente da condução do mesmo e os desdobramentos que culminaram com a aprovação da emancipação, o papel das forças sociais e da imprensa ao longo desse processo. Fonte primordial nesse processo são os arquivos dos processos obtidos na Assembleia Legislativa do estado do Rio de Janeiro.

No capítulo III a abordagem se direciona a compreender a organização socioespacial do estado do Rio de Janeiro e assim observar o movimento emancipatório reivindicado pelo então Distrito de Itaguaí, Seropédica. Por meio de uma análise documental serão analisados os processos de construção dos discursos favoráveis e contra a emancipação e como a propaganda se faz elemento importante nesse processo.

CAPÍTULO I: EMANCIPAÇÕES BRASILEIRAS NA DÉCADA DE 90 APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A presente dissertação ao realizar uma análise histórica do processo emancipacionista da cidade de Seropédica, no Estado do Rio de Janeiro compreende esse processo como resultado de um contexto histórico que envolveu a própria institucionalização dos municípios no Brasil. Por essa razão, a temática deste primeiro capítulo consiste em tecer uma abordagem à questão das emancipações municipais a partir de uma análise histórica e institucional, procurando entender como os municípios eram concebidos no cenário político institucional brasileiro a partir da consolidação do processo de independência do país. Nesse sentido, serão analisadas todas as Constituições Federais do Brasil desde 1824 até a mais atual, de 1988 e como cada uma delas apresentou a questão.

1.1 Condição dos Municípios no Brasil Antes da Constituição de 1988

O modelo municipalista adotado pelo Brasil compreendendo-o a partir de uma unidade político-administrativa remete aos tempos do Império Romano, de onde surgiu o termo *municipium*, termo que se origina “a partir de *munus* ou *munia* – muro, jurisdição cercada; mais o verbo *capio* – tomar. Ou seja, uma jurisdição da qual Roma tomou encargo, controle”¹. Tratava-se, portanto, de um privilégio que era concedido a determinadas localidades conquistadas por Roma, mas que recebiam do poder central o direito de poderem eleger seus próprios governantes.

Recebendo herança desse modelo romano quase toda a Europa irá adotar modelo semelhante, inclusive, Portugal que adotará o termo *comuna* para essas localidades que desempenhavam funções políticas e editavam leis próprias. Cabe destacar dois ordenamentos jurídicos que estabeleceram a organização dos municípios da seguinte forma: As Ordenações Afonsinas (1446), que “estabeleceram as eleições para juízes e vereadores nas câmaras municipais; Ordenações Filipinas (1603), que fixaram as atribuições gerais dos municípios um sistema de eleições para os oficiais das câmaras”². Essas ordenações são de importante menção, pois também serão válidas no território brasileiro, até a independência.

¹SANTOS, D. C. dos. **A criação de municípios na década de 1990**: implicações socioespaciais no âmbito da Associação dos Municípios do Vale do Ivaí - AMUVI. Dissertação - (Mestrado em Geografia) - Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2020, p. 45

²(SANTOS, 2020, p. 47).

Assim, desde o início da colonização do Brasil, a ocupação efetiva do território realizou-se especialmente através da fundação de vilas e cidades, sendo São Vicente, o primeiro município brasileiro fundado por Martin Afonso de Souza³ em 22 de janeiro de 1532. Durante o período colonial essa municipalização atendeu aos interesses da metrópole portuguesa, que se baseava “numa geopolítica, cujo objetivo maior era a estratégia de ocupação e de proteção do território. Os municípios do período possuíam muita autonomia e seus mandantes concentravam igualmente muito poder criando, formas autônomas de governo num território vasto e sem comunicação interna⁴. Portanto, dentro daquilo que se compreendia como política colonial, a criação de cidades acompanhava o processo de desenvolvimento econômico do país.

Desse modo, se compreende a razão pela qual a maioria das primeiras povoações estarem concentradas na faixa costeira do território, tendência que mudou a partir de meados do século XVII com o início das atividades de extração de metais preciosos, que gerou um significativo deslocamento populacional. Portanto, entende-se que a principal função do município naquele período era colaborar com a administração da colônia. Assim, as Câmaras Municipais “gozavam de autonomia, como órgão administrativo e como órgão político; participavam dos negócios do Estado, davam posse a governadores e altos funcionários”⁵. No entanto, em virtude das particularidades do território colonial especialmente, a sua extensão, a expansão de municípios era muitas vezes freada pela Coroa, enquanto medida centralizadora.

Já no período imperial, foi implantada uma política mais centralizadora, caracterizada pelo fortalecimento do poder nas Províncias, sendo sacrificada a autonomia dos municípios. A primeira Constituição do Brasil promulgada em 1824 e que teve validade durante todo o período imperial, instituiu em seu artigo 167 que todas as todas as cidades e vilas deveriam contar com Câmaras Municipais. De acordo com a Carta Magna de 1824 as Câmaras Municipais seriam “compostas por vereadores eleitos e tendo o vereador mais votado nomeado presidente da câmara”⁶. O artigo 168 do texto constitucional incumbia os vereadores “o governo econômico e municipal das mesmas cidades e vilas e especialmente o exercício de suas funções municipais,

³Martin Afonso de Souza, nascido em Vila Viçosa (Portugal) entre os anos de 1490 e 1500, foi um militar e nobre. Ficou responsável por comandar a 1ª expedição de colonização no Brasil. Organizados em cinco navios com 400 tripulantes, partiram em direção ao território brasileiro no dia três de dezembro de 1530 com o intuito de explorar, reconhecer e defender a costa brasileira. <https://www.infoescola.com/biologia/martim-afonso-de-souza/Acesso em 02/02/2023>.

⁴SOUZA, F. M.; CIGOLINI, A. A. Criação de municípios e conflitos institucionais no Brasil. **Terra Plural**, v. 42–54, n. 3, p. 41 a, 2019.

⁵NUNES, M. A. Criação de Municípios no Brasil: motivações, vantagens e desvantagens. **Revista Espinhaço**, v. 06, n. 01, p. 11–20, 2017.

⁶SANTOS, D. C. dos. **A criação de municípios na década de 1990: implicações socioespaciais no âmbito da Associação dos Municípios do Vale do Ivaí - AMUVI**. Dissertação - (Mestrado em Geografia) - Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2020, p. 49.

formação das suas posturas policiais, aplicação de suas rendas e todas as suas particulares e úteis atribuições”⁷. Ou seja, o município não possuía autonomia, sendo subordinado ao poder central do Império sob o intermédio das províncias que eram por sua vez, escolhidos, pelo poder imperial.

A redução da autonomia municipal se acentuou por meio da Lei Regulamentar de 1º de outubro de 1828 acrescidos pelo Ato Adicional de 1834 e pela Lei 105 de 12 de maio de 1840⁸. Nestas os municípios permaneciam subordinados às assembleias legislativas provinciais, “não tendo autonomia nem sobre as questões que somente teriam solução a partir da inferência dos atores locais, ou seja, o município não tinha poder de atuação nem em assuntos que seriam de exclusivo interesse da sociedade local⁹. Ainda assim, percebe-se que as prescrições legais nas formas como estão estabelecidas ainda possibilitavam a permanência de uma estrutura de poder

⁷NUNES, S. G. S.; SERRANO, A. C. A. P. O município na história das constituições do Brasil de 1824 a 1988. **Cadernos Jurídicos**, n. 52, p. 153–168, 2019.

⁸LEI Nº 105, DE 12 DE MAIO DE 1840. Interpreta alguns artigos da Reforma Constitucional. O Regente, em nome do Imperador o Senhor D. PEDRO II. Faz saber a todos os súditos que a Assembleia Geral Legislativa decretou, e ele a sancionou, a lei seguinte: Art. 1º. A palavra- municipal- do art. 10, § 4º do Ato Adicional, compreende ambas as anteriores- polícia e economia-, e a ambas estas se referem a cláusula filial do mesmo artigo- precedendo propostas das Câmaras. A palavra- Polícia- compreende a polícia municipal, e a administrativa somente, e não a polícia judiciária. Art. 2º. A faculdade de criar e suprimir empregos municipais e provinciais concedida às Assembleias de Província pelo § 7º do art. 10 do Ato Adicional, somente diz respeito ao número dos mesmos empregos, sem alteração da sua natureza e atribuições quando forem estabelecidos por leis gerais a objetos sobre os quais não podem legislar as referidas Assembleias. Art. 3º. O § 11 do mesmo art. 10 somente compreende aqueles empregados provinciais, cujas funções são relativas a objetos sobre os quais podem legislar as Assembleias Legislativas da Província, e por maneira nenhuma aqueles que são criados por leis gerais relativas a objetos da competência do Poder Legislativo Geral. Art. 4º. Na palavra- Magistrado-, de que usa o art. 11, § 7º do Ato Adicional, não se compreendem, os membros das relações e tribunais superiores. Art. 5º. Na decretação da suspensão ou permissão dos magistrados procedem as Assembleias provinciais como Tribunal de Justiça. Somente podem, portanto, impor tais penas em virtude de queixa, por crime de responsabilidade a que elas estão impostas por leis criminais anteriores, observando a forma de processo para tais casos anteriormente estabelecida. Art. 6º. O decreto de suspensão ou demissão deverá conter: 1º) O relatório do fato. 2º) A citação da lei em que o magistrado está incurso. 3º). Uma sucinta exposição dos fundamentos capitais da decisão tomada. Art. 7º. O art. 16 do Ato Adicional compreende implicitamente o caso em que o Presidente da Província negue a sanção a um projeto por entender que ofende a Constituição do Império. Art. 8º. As leis provinciais, que forem opostas à interpretação dada nos artigos precedentes, não se entendem revogadas pela promulgação desta Lei sem que expressamente o sejam por atos do Poder Legislativo Geral. Manda, portanto, a todas as autoridades, a quem o conhecimento e execução da referida lei pertencer, que a cumpram e façam cumprir e guardar tão inteiramente como nela se contém. O Secretário de Estado dos Negócios da Justiça, encarregado inteiramente dos do Império, a faça imprimir, publicar e correr. Dada no Palácio do Rio de Janeiro, em 12 de maio de 1840, 19º da Independência e do Império. Pedro de Araújo Lima. Francisco Itamiro de Assis Coelho. Carta de Lei, pela qual Vossa Majestade Imperial Manda executar o Decreto da Assembleia Geral Legislativa, que houve por bem sancionar, em que se interpretam alguns artigos da Reforma Constitucional, como acima se declara. Para Vossa Majestade Imperial Ver Albino dos Santos Pereira a fez. Francisco Ramiro de Assis Coelho. Selada na Chancelaria do Império em 15 de maio de 1840. João Carneiro de Campos. Nesta Secretaria de Estado dos Negócios do Império foi publicada a presente Lei aos 20 de maio de 1840. Antônio José de Paiva Guedes de Andrade. Registrada nesta Secretaria de Estado dos Negócios do Império a folhas 78 v. do Liv. 7.º de Leis, Alvarás, e Cartas. Rio de Janeiro, 20 de maio de 1840. Joaquim José Lopes. <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-105-12-maio-1840-532610-publicacaooriginal-14882-pl.html>. Acesso em, 02/02/2023.

⁹SANTOS, D. C. dos. **A criação de municípios na década de 1990: implicações socioespaciais no âmbito da Associação dos Municípios do Vale do Ivaí - AMUVI**. Dissertação - (Mestrado em Geografia) - Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2020, p. 50.

que reafirmava o poder das elites locais que se beneficiavam dessas estruturas locais na fase do Império.

Mesmo que as leis citadas restringissem a autonomia dos municípios, é possível dizer que as Câmaras Municipais “foram componentes necessários à máquina governativa de então, sem, contudo, ficarem alijadas de outras questões políticas, e que as elites ali alocadas, ao exercerem o papel que lhes competia, poderiam servir de anteparo ao Estado nacional brasileiro”¹⁰. Esse cerceamento da autonomia dos municípios se revela visivelmente no fato de não haver o cargo de prefeito. Sendo a Província de São Paulo a primeira a definir esse cargo. Entretanto, “seguindo uma estrutura hierárquica em que o presidente provincial era escolhido pelo Imperador, os prefeitos na época eram escolhidos pelo presidente da província, evidenciando a forte tendência centralizadora”¹¹. A fase Imperial do Brasil, portanto, congelou qualquer anseio de avanço nas instituições municipais.

Algumas mudanças significativas surgiram no período republicano, a partir da Constituição de 1891, os municípios passaram a ter mais autonomia local. Essa Constituição é fortemente influenciada pela Constituição dos Estados Unidos que implantava o modelo do Federalismo no qual não estava incluído o Município. A decisão por uma República Federativa ocorreu no seguinte contexto:

Ao argumento de quebrar a excessiva centralização política, que se vinculava umbilicalmente à monarquia, decidiu-se, em 1891, importar dos Estados Unidos da América o modelo da República Federativa, o qual criava um novo Estado, dotado de independência, pela via da união das comunidades políticas preexistentes, consoante preconizava Montesquieu, no Espírito das Leis, com denominação de *république fédérative*. Entretanto, na busca de um novo modelo, o Brasil batia-se com realidades e dificuldades bem diversas das enfrentadas pelos Estados Unidos, as quais nossas elites não podiam ainda compreender inteiramente. Lá, a necessidade fora criar união, associação, ou seja, instituições centrais; no Brasil, a necessidade exigia, em sentido inverso, maior autonomia e descentralização a Municípios e a Províncias já existentes, visto que estas não elegiam seus Presidentes. Tais empecilhos não foram, porém, levados em consideração¹².

O artigo 68 da primeira Constituição republicana determinava que os Estados (como passaram a ser chamados as antigas Províncias) “deveriam assegurar a autonomia dos municípios, para garantir sua competência quanto aos seus ‘peculiares interesses’”¹³. Todavia,

¹⁰SOUZA, W. A. de. A administração local do Brasil imperial: notas preliminares sobre as municipalidades nos debates parlamentares. **CLIO: Revista de Pesquisa Histórica**, v. 34, n. 1, p. 245–265, 2016, p. 260.

¹¹ (SANTOS, 2020, p. 50).

¹²AVILA, M. M. O município no constitucionalismo brasileiro: a presença constante e a mudança de paradigma pós 1988. **Revista de Direito da Cidade**, v. 10, n. 1, p. 500–531, 2018, p. 510.

¹³NUNES, S. G. S.; SERRANO, A. C. A. P. O município na história das constituições do Brasil de 1824 a 1988. **Cadernos Jurídicos**, n. 52, p. 153–168, 2019, p.159.

o mesmo artigo concedia a atribuição para que cada Estado organizasse a maneira como as municipalidades teriam autonomia sobre esses interesses locais. A realidade, no entanto, foi diversa do que previa o texto constitucional.

Na prática, durante as mais de quatro décadas de vigência desta constituição, os municípios não gozaram de uma autonomia real, visto que se perpetuavam as práticas centralizadoras que possibilitavam as práticas coronelistas. Desse modo, “os Municípios foram transformados em feudos de políticos truculentos, que mandavam e desmandavam nos “seus” Distritos de influência, como se o Município fosse propriedade particular[...]”¹⁴. Na prática, a autonomia municipal tão defendida entre os políticos republicanos não passou de mera especulação à medida que “nenhum exercício concreto passou de tinta exposta no papel. Pautados pela máxima do centralismo e da condução da Administração Pública pelos ‘coronéis’, os municípios constituíam currais eleitorais conduzidos pelas mãos de ferro de seus ‘feitores’”¹⁵. Os coronéis exerciam assim influência sobre o poder local em âmbito estadual, mas também nos municípios.

Em fim dos anos 1920, com o sistema oligárquico já demonstrando sinais de que estava perdendo força, e também como uma reação do poder executivo a certas arbitrariedades cometidas nos Estados, o enfraquecimento do poder local foi possível graças às alterações provocadas pela Emenda Constitucional de 03 de setembro de 1926 que entre outras medidas, alterou a redação do artigo 6º, parágrafo II da Constituição de 1891. Por meio dessa medida, a legislação passava a estabelecer “mais situações que justificassem as frequentes intervenções federais nos Estados-membros, 42 dentre elas as que asseguravam o respeito ao princípio da autonomia municipal”¹⁶. A realidade mostraria, no entanto, de que a menção constitucional expressa da autonomia do município não bastava diante de um “coronelismo” que ainda sobreviveu por muito tempo especialmente na região Nordeste, mesmo após a Primeira República.

A Constituição de 1934 refletia o contexto de um retorno à uma tendência centralizadora que ocorreu durante vários momentos no decorrer dos quinze anos em que durou a Era Vargas. Logo após assumir o poder, Vargas convocou a Assembleia Constituinte, responsável pela elaboração da nova Carta Magna que restabeleceu a autonomia dos municípios a partir de uma

¹⁴SANTOS, D. C. dos. **A criação de municípios na década de 1990: implicações socioespaciais no âmbito da Associação dos Municípios do Vale do Ivaí - AMUVI**. 2020. Dissertação - (Mestrado em Geografia) - Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2020, p. 51.

¹⁵(NUNES; SERRANO, 2019, op. cit. p. 159).

¹⁶AVILA, M. M. O município no constitucionalismo brasileiro: a presença constante e a mudança de paradigma pós 1988. **Revista de Direito da Cidade**, v. 10, n. 1, p. 500–531, 2018, p.514.

nova compreensão acerca do “interesse local” destacando “que seria a pedra fundamental para o efetivo desenho político nacional de emancipação do município: a possibilidade de aferir renda própria”¹⁷.

Ao organizar os serviços públicos que seriam de competência dos municípios, a Constituição retirou dos municípios uma subordinação que prevalecia em relação ao poder estadual. É importante frisar o artigo 13 da Constituição cuja redação prevê de modo claro quais são essas competências assim como as situações específicas em que os Estados poderiam intervir. Nesse artigo também está disposto à criação dos cargos de Prefeitos e de Vereadores e sua necessária eleição conforme se pode ler:

Art 13 - Os Municípios serão organizados de forma que lhes fique assegurada a autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse; e especialmente:

I- a eletividade do Prefeito e dos Vereadores da Câmara Municipal, podendo aquele ser eleito por esta;

II- a decretação dos seus impostos e taxas, a arrecadação e aplicação das suas rendas; III - A organização dos serviços de sua competência.

§ 1º - O Prefeito poderá ser de nomeação do Governo do Estado no Município da Capital e nas estâncias hidrominerais.

§ 2º - Além daqueles de que participam, ex vi dos arts. 8º, § 2º, e 10, parágrafo único, e dos que lhes forem transferidos pelo Estado, pertencem aos Municípios:

I- o imposto de licenças;

II- os impostos predial e territorial urbanos, cobrado o primeiro sob a forma de décima ou de cédula de renda;

III- o imposto sobre diversões públicas;

IV- o imposto cedular sobre a renda de imóveis rurais; V - as taxas sobre serviços municipais.

§ 3º - É facultado ao Estado a criação de um órgão de assistência técnica à Administração municipal e fiscalização das suas finanças.

§ 4º - Também lhe é permitido intervir nos Municípios a fim de lhes regularizar as finanças, quando se verificar impontualidade nos serviços de empréstimos garantidos pelos Estados, ou pela falta de pagamento da sua dívida fundada por dois anos consecutivos, observadas, naquilo em que forem aplicáveis, as normas do art. 12¹⁸.

¹⁷NUNES, S. G. S.; SERRANO, A. C. A. P. O município na história das constituições do Brasil de 1824 a 1988. **Cadernos Jurídicos**, n. 52, p. 153–168, 2019, p. 159.

¹⁸AVILA, M. M. O município no constitucionalismo brasileiro: a presença constante e a mudança de paradigma pós 1988. **Revista de Direito da Cidade**, v. 10, n. 1, p. 500–531, 2018, p. 515.

Percebe-se assim, o mérito que essa Constituição possuiu de conceder ao princípio da autonomia municipal um sentido institucional concreto. Desse modo, o texto constitucional de 1934 “tinha como princípio os interesses dos municípios por uma autonomia local que propiciasse uma atuação administrativa de agentes que conheciam as demandas de cada localidade, com decretação de impostos e organização de serviços”¹⁹. No entanto, esta Carta Magna teria uma curta vigência impossibilitando uma apreciação acerca dos resultados obtidos a partir da inovação no âmbito da autonomia político-financeira dos municípios. Ainda assim, estudiosos consideravam um valor positivo desse documento, visto que, sob sua vigência.

[...] a autonomia municipal começou a basear-se em princípios definidos, relativos principalmente à eletividade da administração local e à discriminação de competência tributiva, ficando aos Estados, já daquela data, uma margem pequena de discricção na sua função de organizar os Municípios. Essa mudança em nosso sistema federal foi tão significativa e profunda que alguns comentadores da Carta de 1934 não hesitaram em afirmar que esse diploma federal havia feito dos Municípios um dos membros da trilogia: União, Estados e Municípios, “uma das três subdivisões das funções de soberania, em nosso Estado composto”²⁰.

Compreende-se assim, que as legislações aprovadas nesse período embora ainda não tão assertivas quanto à definição e finalidade dos municípios, já expressavam uma tentativa de compreensão das complexas circunstâncias que a temática envolvia. O entendimento de que o município devia ser considerado um ente federativo, foi um importante passo nesse sentido. As conjunturas políticas, no entanto, seriam um impasse para encerrar essa discussão. Poucos anos adiante, em 1937, Getúlio Vargas impôs um golpe de Estado que iniciou um período ditatorial conhecido como “Estado Novo”, no qual o Brasil retomava um modelo centralizador. Uma nova Constituição foi promulgada nesse mesmo ano. Apesar do artigo 26 do texto constitucional garantir que “os Municípios serão organizados de forma a ser-lhes assegurada autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse”²¹. Na prática isso ocorreu tão somente em âmbito financeiro, à medida que em âmbito político o centralismo passou a ser semelhante ou mais rígido do que o período Imperial.

Na realidade, a Constituição de 1937, praticamente anulou a autonomia dos municípios, à medida que “lhes foi retirada a prerrogativa de eleger seus prefeitos. Em que pese a manutenção da escolha livre de vereadores, o regime ficou marcado pelo intervencionismo do

¹⁹SANTOS, D. C. dos. **A criação de municípios na década de 1990**: implicações socioespaciais no âmbito da Associação dos Municípios do Vale do Ivaí - AMUVI. 2020. Dissertação - (Mestrado em Geografia) - Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2020, p. 51.

²⁰(AVILA, 2018, p. 516).

²¹(AVILA, 2018, p. 517).

governo federal em estados e municípios, através da nomeação de interventores [...]”²². Segundo o artigo 27 da Constituição eram os interventores estaduais que livremente nomeavam os Prefeitos. De modo que, “como eram nomeados, os prefeitos se submetiam a qualquer prerrogativa imposta pelos governadores como forma de manter o cargo. Não havia qualquer possibilidade para as manifestações locais em prol do município [...]”²³. Trata-se de um período desgastante para os municípios, o qual acabou para contribuir com o coronelismo, ainda vivo em muitas localidades.

Após a saída de Vargas, o país retomou o eixo democrático, por meio de eleições diretas para Executivo e legislativo. O General Eurico Gaspar Dutra foi eleito Presidente e coube a este convocar uma Assembleia Constituinte que elaborou uma nova Constituição, promulgada em 1946. Ainda em sua fase de elaboração cresceu o movimento municipalista. Esse movimento originou-se de uma preocupação econômica, visto que era evidente que os municípios arrecadavam pouco, por isso

Para melhorar as finanças dos municípios, deram-lhes todo o Imposto de Indústrias e Profissões (antes tinham só 50% dele); uma quota em partes iguais, no rateio de 10% do Imposto de Renda excluídas as capitais; e quando a arrecadação estadual de impostos, salvo o de exportação, excedesse, em município que não seja o da capital, o total das rendas locais de qualquer natureza, o estado dar-lhe-ia anualmente 30% do excesso arrecadado²⁴

Assim, essa Constituição foi importante por restabelecer a autonomia dos municípios refletida em âmbito político, administrativo e financeiro. As eleições para prefeitos e vereadores foi retomada, além disso, as “aplicações de rendas e organização dos serviços públicos de ordem local passaram a ser de responsabilidade da administração local”²⁵. Já em âmbito financeiro, a União passou a transferir parte de seus tributos e dos estados para os municípios. De modo que:

parte das receitas das zonas urbanas industrializadas e prósperas deveria ser canalizada para os municípios do interior, mediante redistribuição de 10% da arrecadação total do imposto sobre a renda por todas as prefeituras, exceto as capitais. Essa redistribuição foi depois substancialmente aumentada para 15% do Imposto de Renda e 10% do Imposto de Consumo (Emenda Constitucional n. 5, de 1961). O imposto único sobre combustível líquidos ou gasosos, lubrificantes, energia elétrica e minerais também foi partilhado com os municípios. Além disso, a recuperação do

²²NUNES, S. G. S.; SERRANO, A. C. A. P. O município na história das constituições do Brasil de 1824 a 1988. **Cadernos Jurídicos**, n. 52, p. 153–168, 2019, p. 160.

²³SANTOS, D. C. dos. **A criação de municípios na década de 1990**: implicações socioespaciais no âmbito da Associação dos Municípios do Vale do Ivaí - AMUVI. 2020, p. 52.

²⁴(NUNES; SERRANO, 2019, p. 161).

²⁵(SANTOS, 2020, p. 53).

homem pela educação se operava através da reserva de parte dos impostos (10% dos federais; 20% dos estaduais e municipais) exclusivamente para esse fim (art. 169)²⁶

Esse período foi marcado também por um processo de crescimento da população brasileira e por um intenso processo de ocupação de regiões do interior do país, que sem dúvida, refletiu uma influência criada pela construção da nova capital federal, Brasília, que foi inaugurada em 1960. Atrelado a esse fato, “houve a implantação de uma extensa rede rodoviária que conectou as partes mais isoladas do país, dando margem a formação de novas regiões e sub-regiões, integrando espaços antes desocupados ou estagnados[...]”²⁷. Esses fatores contribuíram para o movimento de criação de novos municípios em todos os estados, ocorrendo um grande surto emancipacionista.

O período da vigência da Constituição de 1946, isto é, até 1967 foi o período que registrou o maior crescimento relativo de criação de municípios, sendo criados quase metade dos municípios existentes no país atualmente. Dados apresentados por Nunes revelaram que somente na década de 1960, ou seja, ainda sob a influência dessa constituição, “houve um crescimento relativo de 42,9%, passando de 2.766 municípios em 1960 para 3.952 em 1970. Ocorre que a maior parte dessas emancipações ocorreu antes da chegada dos militares ao poder, que impuseram forte regulamentação às emancipações”²⁸. A dinâmica de criação dos municípios é um reflexo, portanto, das mudanças ocorridas na forma de conceber esses territórios que se refletiram em mudanças não somente em âmbito físico-espacial, mas também político.

Essa tendência é alterada novamente, após o golpe militar que iniciou um período ditatorial no país em 1964. Novamente se instalou uma política centralizadora, reforçando o poder executivo. Essa tendência esteve transparecida na Constituição de 1964 e na Emenda Constitucional de 1969. Ambas mantiveram o regime federativo e o princípio da autonomia dos municípios, porém em termos mais restritivos. Ainda assim, são dignos de referência o artigo 14 em parágrafo único e o artigo 15 em seus parágrafos 1º, 2º e 3º da Emenda de 1969 que assim dispõem:

²⁶NUNES, S. G. S.; SERRANO, A. C. A. P. O município na história das constituições do Brasil de 1824 a 1988. **Cadernos Jurídicos**, n. 52, p. 153–168, 2019, p. 162.

²⁷SANTOS, D. C. dos. **A criação de municípios na década de 1990: implicações socioespaciais no âmbito da Associação dos Municípios do Vale do Ivaí - AMUVI**. 2020, p.53.

²⁸NUNES, M. A. Criação de Municípios no Brasil: motivações, vantagens e desvantagens. **Revista Espinhaço**, v. 06, n. 01, p. 11–20, 2017, p. 13.

Art. 14. Lei complementar estabelecerá os requisitos mínimos de população e renda pública, bem como a forma de consulta prévia às populações, para a criação de municípios.

Parágrafo único. A organização municipal, variável segundo as peculiaridades locais, a criação de municípios e a respectiva divisão em distritos dependerão de lei.

I- Art. 15. A autonomia municipal será assegurada: - pela eleição direta de Prefeito, Vice-Prefeito e vereadores realizada simultaneamente em todo o País, em data diferente das eleições gerais para senadores, deputados federais e deputados estaduais;

II- pela administração própria, no que respeite ao seu peculiar interesse, especialmente quanto:

a) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação de suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; e

b) à organização dos serviços públicos locais.

§ 1º Serão nomeados pelo Governador, com prévia aprovação:

a) da Assembleia Legislativa, os Prefeitos das Capitais dos Estados e dos Municípios considerados estâncias hidrominerais em lei estadual; e

b) do Presidente da República, os Prefeitos dos Municípios declarados de interesse da segurança nacional por lei de iniciativa do Poder Executivo.

§ 2º Somente farão jus a remuneração os vereadores das capitais e dos municípios de população superior a duzentos mil habitantes, dentro dos limites e critérios fixados em lei complementar.

§ 3º A intervenção nos municípios será regulada na Constituição do Estado, somente podendo ocorrer quando:

a) se verificar impontualidade no pagamento de empréstimo garantido pelo Estado;

b) deixar de ser paga, por dois anos consecutivos, dívida fundada;

c) não forem prestadas contas devidas, na forma da lei²⁹.

Pela presente redação, percebeu-se que a nova legislação apresentou certos méritos no âmbito econômico, especialmente ao prever a manutenção dos impostos municipais, concedendo participação aos municípios no produto de impostos da união com destaque ao Fundo de Participação dos Municípios – FPM. Assim, a reformulação do sistema tributário representou a correção de “sérias distorções da tributação municipal, impedindo a proliferação de impostos e taxas tendo como base de cálculo o mesmo fato gerador, apenas com

²⁹BRASIL. **Emenda Constitucional no 1, de 17 de outubro de 1969**. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Diário Oficial da União. Brasília-DF, 1969

denominações diferentes e impróprias, o que sobrecarregava o contribuinte e tumultuava as finanças municipais”³⁰.

No entanto, essas medidas beneficiaram as contas públicas dos municípios, ainda que de ponto de vista político-institucional, o cenário fosse de tentativa de controle do poder central ao por exemplo, nomearem os prefeitos das capitais e de municípios considerados de interesse nacional. A manutenção da autonomia dos municípios foi sem dúvida alterada em outros âmbitos. Ao mesmo tempo, o processo de criação e até de extinção de municípios seria fortemente controlado pelo alto comando militar. Sendo assim é entendível o processo de redução das emancipações sendo que “entre 1970 e 1980 poucas dezenas de municípios foram criadas. Isso para não cometer os excessos verificados após a Constituição de 1946”³¹. Uma nova dinâmica na compreensão dos municípios ocorreu após o processo de redemocratização por meio da Constituição de 1988.

1.2 Os Municípios e a Constituição Federal de 1988

A nova Constituição, apelidada de “Constituição cidadã” apresentou a defesa de que o município devia ser considerado um ente federativo dotado de autonomia. Assim, visando corrigir erros das constituições anteriores, a nova Constituição firmou a compreensão de Município na Federação como “entidade de terceiro grau (arts. 1º e 18) [...] já que sempre fora peça essencial da organização político-administrativa brasileira”³². A CF de 1988 inovou assim ao estabelecer o município como integrante da organização federal do Estado conforme o seu artigo 1º que prevê a “República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito [...]”.

Essa autonomia se faz visivelmente no caput do artigo 18 da Carta Magna ao estabelecer que “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreendeu a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”³³. Quanto às garantias concedidas aos municípios previstas no texto constitucional destacou-se a “atribuição de o Município elaborar sua própria lei orgânica, de acordo com previsão expressa do caput do artigo 297 configurando-se em formalização do

³⁰MEIRELLES, H. L.; REIS, M. S.; SILVA, E. N. da. **Direito municipal brasileiro**. 16a. ed. atualizada ed. São Paulo, SP: Malheiros Editores, 2008, p. 44.

³¹NUNES, M. A. Criação de Municípios no Brasil: motivações, vantagens e desvantagens. **Revista Espinhaço**, v. 06, n. 01, p. 11–20, 2017, p. 13.

³²MEIRELLES, H. L.; REIS, M. S.; SILVA, E. N. da. **Direito municipal brasileiro**. 16a. ed. atualizada ed. São Paulo, SP: Malheiros Editores, 2008, p. 44.

³³BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** Senado Federal. Brasília-DF, 1988.

poder de auto-organização e de decisão do Município sobre as suas questões internas”³⁴. Em nenhuma outra legislação anterior esteve expressa qualquer previsão de competência do município para elaboração de norma regulamentadora.

No entanto, diante da realidade atual dos municípios brasileiros, muitos estudiosos observaram ser a autonomia municipal um dos problemas a serem enfrentados no modelo federalista brasileiro sobretudo quando se considera a “baixa capacidade fiscal, financeira e institucional dos governos. Tendo em conta a dificuldade existente, não consegue cumprir com suas funções constitucionais, tal qual a política urbana”³⁵. No que se refere especificamente à temática desta pesquisa, é possível observar que sob o argumento da autonomia concedida aos municípios pela nova Constituição ocorreu uma propagação acelerada de solicitações de distritos espalhados por todo o país requerendo o direito de se emanciparem.

O elemento liberalizante que baseia esses pedidos se encontrava no parágrafo 4^a do artigo 18 da atual Carta Magna. De modo que assim está disposto

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 interessadas³⁶.

Salvo algumas raras exceções, as Assembleias Legislativas nos estados foram flexibilizando o processo emancipatório de modo que houve uma segunda onda do movimento emancipacionista que fragmentou os municípios brasileiros. De modo que, “entre 1988 e 2000, foram gerados 1438 novos municípios - 25% de todos os municípios existentes atualmente no Brasil”³⁷. Percebe-se que na verdade, muitas emancipações revelaram um “caráter estritamente político-eleitoral, forjadas, portanto, pelas elites políticas que emergiram das localidades pleiteantes”³⁸. Nesse sentido, o princípio da autonomia, como já dito anteriormente acabou por se tornar um problema, visto que esses municípios foram criados a partir de uma demanda política sem levar em consideração por vezes, os anseios da população residente nessas localidades, como será o caso, por exemplo de Seropédica, cujo processo emancipatório, embora relativamente longo, não envolveu nas discussões a população em geral.

³⁴AVILA, M. M. O município no constitucionalismo brasileiro: a presença constante e a mudança de paradigma pós 1988. **Revista de Direito da Cidade**, v. 10, n. 1, p. 500–531, 2018, p. 521.

³⁵BASTOS, A. F. **A criação de novos estados e municípios no federalismo brasileiro**. Monografia (Bacharelado em Administração Pública) - Universidade Federal Fluminense, Volta Redonda, 2016, p. 55.

³⁶(BRASIL, 1988 art. 18, § 4).

³⁷(BASTOS, 2016, p. 56).

³⁸NUNES, M. A. Criação de Municípios no Brasil: motivações, vantagens e desvantagens. **Revista Espinhaço**, v. 06, n. 01, p. 11–20, 2017, p. 14.

De fato, o que os estudiosos apontavam foi que a criação exagerada de municípios gerou uma “autonomia distorcida”. Ou seja, apesar de uma flexibilização da legislação, na prática a maioria dos municípios brasileiros não conquistou sua verdadeira autonomia. Pois, na prática, essas municipalidades, “mantiveram-se dependentes da União e dos Estados, em razão da necessidade de verbas mínimas para o funcionamento de sua estrutura administrativa”³⁹. São na realidade, municípios sem qualquer condição de sobrevivência autônoma. A multiplicação de municípios só não permanece como prática habitual na atualidade, porque o Governo Federal se viu obrigado a frear os ímpetos emancipatórios.

A solução foi a aprovação da Emenda Constitucional nº 15/1996 que alterou a redação dada ao §4º do artigo 18 que passou a dispor da seguinte forma:

§ 4º 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 lei⁴⁰.

Ou seja, se anteriormente, o texto constitucional estabelecia apenas dois critérios para a criação, incorporação, fusão e desmembramentos de municípios (preservação da continuidade e da unidade histórico-cultural do ambiente urbano e realização de plebiscito), pela nova Emenda esses requisitos foram revistos como “a necessidade de determinação de período por Lei Complementar Federal, e não mais estadual, bem como a definição da abrangência do plebiscito, agora determinando a consulta às populações dos Municípios envolvidos [...]”⁴¹. Necessário também seria de acordo com a nova redação a divulgação de estudos de viabilidade municipal.

Esses estudos inevitavelmente deveriam considerar o aspecto econômico-financeiro, assim como pelo fator contingente populacional. Nesse sentido, é bastante pertinente a observação feita por Meireles⁴² acerca dessa temática:

[...] é de se repetir que a emancipação dos Distritos só se deve verificar quando possuam eles suficiente vitalidade econômica, razoável população e progresso compatível com a vida própria que se vai instaurar nessas novas unidades. Sem esses requisitos a criação do Município constitui um mal, por onerar a população local com os encargos de um governo próprio que nada pode produzir e por permanecer a nova unidade local na dependência dos favores estaduais para a solução de assuntos de seu

³⁹BASTOS, A. F. **A criação de novos estados e municípios no federalismo brasileiro**. Monografia - (Bacharelado em Administração Pública) - Universidade Federal Fluminense, Volta Redonda, 2016, p. 60.

⁴⁰(BRASIL, 1988 art. 18, § 4).

⁴¹(BASTOS, 2016, p. 61).

⁴²MEIRELLES, H. L.; REIS, M. S.; SILVA, E. N. da. **Direito municipal brasileiro**. 16a. ed. atualizada ed. São Paulo, SP: Malheiros Editores, 2008, p. 68.

peculiar interesse. Por outro lado, a facilidade de desmembramento de território de um ou alguns Municípios para constituir outro enfraquece a todos e os torna incapazes de realizar o objetivo visado pela autonomia municipal, que é o autogoverno, mas o autogoverno em acepção ampla, ou seja, sob o tríplice aspecto político, administrativo e financeiro. O que mui frequentemente ocorre com as solicitações de elevação de Distrito a Município é mais a expansão de um bairrismo irrefletido, não raras vezes insuflado por interesses políticos subalternos, que uma vital necessidade de progresso da localidade.

A presente pesquisa em consonância com o pensamento dos autores exposto acima, entende que os processos emancipatórios, inclusive no caso de Seropédica se realizaram sem considerar as reais necessidades da população e sem os estudos técnicos necessários que analisassem as condições econômicas dos novos municípios. Nesse sentido, os requisitos exigidos pela Emenda tornaram o processo de criação dos municípios mais criterioso, embora esses ainda dependam da aprovação de uma Lei Complementar Federal, o que até o presente momento ainda não ocorreu. Alguns projetos tramitaram pelo Congresso visando à criação dessa lei complementar com destaque para os projetos PL 98/2002 que tramitou inicialmente no Senado e após longo período chegou à Câmara dos Deputados seis anos depois como PL 416/2008, além do PL 397/2014. Em comum, todos eles incluíam além do tempo considerável de tramitação, “critérios mais rígidos, [...] e diferenciados regionalmente para criação de novos municípios, além de versarem também sobre o estabelecimento de procedimentos que facilitavam a fusão e incorporação municipais”⁴³.

O PL 98/2002 de autoria do senador Mozarildo Cavalcanti (PTB/RR) em sua versão final contemplou alguns critérios importantes para a criação de novos municípios, de modo que “não se trata de uma proposta direcionada simplesmente a ‘abrir a porteira’ para a criação de novos municípios, mesmo que seu conteúdo porventura pudesse ser aperfeiçoado”⁴⁴. Merece destaque no projeto o artigo 13 que estabelece os requisitos para a criação dos municípios

Art. 13. O Estudo de Viabilidade Municipal tem por finalidade o exame e a comprovação da existência das condições que permitam a consolidação e desenvolvimento dos Municípios envolvidos, e deverá comprovar, preliminarmente, em relação ao Município a ser criado, se foram atendidos os seguintes requisitos:

I – população igual ou superior a:

⁴³BALTAR, C.; BALTAR, R. Debatendo a criação de municípios na contemporaneidade: considerações a partir da urbanização e da participação dos pequenos municípios no Brasil e no Paraná. *GOT - Journal of Geography and Spatial Planning*, n. 14, p. 71–107, 2018, p. 73-74.

⁴⁴FERNANDES, A. S. A.; ARAÚJO, S. M. V. G. de. A criação de municípios e a formalização de regiões metropolitanas: os desafios da coordenação federativa. *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 7, n. 3, p. 295–309, 2015, p. 302.

- a) 5.000 (cinco mil) habitantes nas Regiões Norte e Centro-Oeste;
 - b) 7.000 (sete mil) habitantes na Região Nordeste;
 - c) 10.000 (dez mil) habitantes nas Regiões Sul e Sudeste;
- II – eleitorado igual ou superior a 50% (cinquenta por cento) de sua população;
- III – existência de núcleo urbano já constituído, dotado de infraestrutura, edificações e equipamentos compatíveis com a condição de Município;
- IV – número de imóveis, na sede do aglomerado urbano que sediará o novo Município, superior à média de imóveis de 10% (dez por cento) dos Municípios do Estado, considerados em ordem decrescente os de menor população;
- V – arrecadação estimada superior à média de 10% (dez por cento) dos Municípios do Estado, considerados em ordem decrescente os de menor população;
- VI – área urbana não situada em reserva indígena, área de preservação ambiental ou área pertencente à União, suas autarquias e fundações;
- VII – continuidade territorial⁴⁵.

Uma leitura mais atenta deste artigo permite ver semelhanças com a Lei Complementar do período do regime militar, estabelecendo critérios rigorosos para a criação de municípios. O inciso I deste artigo também merece destaque, pois os requisitos apresentados praticamente eliminam a possibilidade de se obter vantagens por meio do “jogo do FPM”, isto é, uma obtenção indevida de uma remessa maior do Fundo de Participação dos Municípios, verba essencial para manutenção da estrutura municipal. Em outros artigos o projeto também regulamentou o plebiscito a ser realizado para consulta da população assim como hipóteses de incorporação, fusão e desmembramento de municípios. Anos depois, o mesmo autor do projeto, tentaria mais uma vez retomar a discussão pública acerca desse tema por meio de um novo projeto. A principal modificação em relação ao texto anterior consistiu no “endurecimento” dos requisitos, que deveriam ser aferidos antes mesmo da realização dos estudos de viabilidade”.⁴⁶

Essa mudança na redação do texto pôde ser observada especialmente no artigo 6º

Art. 6º Constitui condição necessária para a criação de Município comprovar-se: que tanto os novos Municípios quanto os Municípios preexistentes que perderem população possuirão, após a criação, população igual ou superior aos seguintes quantitativos mínimos regionais:

- a) Regiões Norte e Centro-Oeste: seis mil habitantes;
- b) Região Nordeste: doze mil habitantes; e

⁴⁵FERRARI, S. Criação de municípios e debate científico: entre mitos e métodos. **RIL**, n. 211, p. 55–80, 2016, p. 73.

⁴⁶(FERRARI, 2016, p. 75).

- c) Regiões Sul e Sudeste: vinte mil habitantes.
- I – a existência de um núcleo urbano consolidado cujo número de imóveis seja superior à média observada nos Municípios que constituam os dez por cento de menor população no Estado; e
- II – área urbana não situada em reserva indígena, área de preservação ambiental ou área pertencente à União, suas autarquias e fundações;
- III – território com área não inferior a:
 - a) – duzentos quilômetros quadrados nas Regiões Norte e Centro-Oeste;
 - b) – cem quilômetros quadrados nas Regiões Nordeste, Sul e Sudeste⁴⁷.

Nota-se que os critérios estão mais rígidos do que no projeto anterior, mantendo a qualidade das proposições já mencionadas. No entanto, todos eles foram vetados pela Presidência da República. A justificativa dada pelo Executivo para o veto dos mencionados Projetos de Lei foi, portanto, amparada no argumento de que a criação de novos municípios provocaria um “aumento expressivo de despesas totais nos entes federados sem a criação de novas receitas, prejudicando ainda a repartição dos recursos [...] em desfavor dos municípios menores e com maiores dificuldades financeiras”⁴⁸. Esse argumento assumiu certa relevância quando se considerou a constante queda na arrecadação do Estado que enfrentava períodos marcados por sucessivas “crises” que praticamente se “arrastam” desde 2008.

A queda de arrecadação incidiu diretamente em uma queda do FPM, Fundo de Participação dos Municípios que consistiu em

uma receita federal repassada aos municípios por determinação constitucional, e que é composto pelo Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR) e pelo Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), tributos afetados pela desoneração, cujas receitas são compartilhadas entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios. Isso contribuiu para aprofundar a crise econômica, que atingiu, sobretudo, os municípios de menor porte, que têm no FPM sua principal receita orçamentária⁴⁹.

É preciso concordar com os vetos governamentais ao menos no sentido que de fato, “mantidos os atuais critérios de repartição do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) o desmembramento de um Município, causa desequilíbrio de recursos dentro do seu Estado, acarretando dificuldades financeiras não gerenciáveis para os Municípios já existentes”⁵⁰. No entanto, ao simplesmente vetar os projetos sem propor nenhuma forma de regulamentar o

⁴⁷(FERRARI, 2016, p. 75).

⁴⁸SANTOS, D. C. dos. **A criação de municípios na década de 1990: implicações socioespaciais no âmbito da Associação dos Municípios do Vale do Ivaí - AMUVI**. Dissertação - (Mestrado em Geografia) - Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2020, p. 58.

⁴⁹NUNES, M. A.; MATOS, R. E. da S. O município no Brasil República e o surto emancipacionista após a Constituição Federal de 1988. **Espaço & Geografia**, v. 22, n. 01, p. 03–50, 2019, p. 30.

⁵⁰FERRARI, S. Criação de municípios e debate científico: entre mitos e métodos. **RIL**, n. 211, p. 55–80, 2016, p. 76.

assunto, o Governo acabou por gerar um impasse, visto que, não existe na atualidade, nenhum tipo de legislação que regulamente acerca do que é exigido na Emenda de 1996.

Com isso, a criação de novos municípios passou a ser judicializada. De acordo com Bastos, “A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e do Supremo Tribunal Federal (STF) consolidou-se no sentido da inviabilidade de criação de municípios enquanto não editada a lei complementar federal a que se refere o §4º do art. 18 da Constituição Federal”⁵¹. Ou seja, sem regulamentação federal, cabe a justiça resolver certos imbrólios deixados por essa ausência. Interessante notar que foi a própria justiça que permitiu que municípios ditos “inconstitucionais” fossem mantidos. Esses municípios (mais precisamente 57) teriam de ser suprimidos tendo como princípio que esses foram criados somente por meio de Lei estadual.

Assim, até 2012 o Brasil contava com 5.565 municípios, contudo, após as recorrências judiciais e a anistia do STF, o país passou a contar com mais cinco municípios a partir de 01 de 2013. Após a decisão judicial, “Pescaria Brava, Balneário Rincão, ambos em Santa Catarina, Mojuí dos Campos (PA), Pinto Bandeira (RS) e Paraíso das Águas (MS) tornaram-se municípios, apesar de a consulta às respectivas populações envolvidas ter ocorrido há mais de 15 anos”⁵². Desse modo, atualmente o país conta com 5.570 municípios. Enquanto isso, os pedidos por criação de novos municípios se acumulam anualmente nas assembleias legislativas. Foi criada inclusive uma entidade a fim de tratar os interesses das populações interessadas com as emancipações: “A União Brasileira em Defesa pela Criação de Novos Municípios”. Quando o Executivo finalmente se manifestou e propôs um projeto para o tema, esta foi duramente criticada por diversos organismos nas mais variadas esferas da sociedade. Tratava-se da Proposta de Emenda à Constituição PEC 088/2019 que entre outros temas, propunha a extinção de pequenos municípios não sustentáveis financeiramente. Mais esse assunto será ampliado mais adiante.

1.3 O Processo de Criação de Novos Municípios no Brasil

Por hora, é preciso entender que a questão da emancipação dos municípios no Brasil é bastante complexa e envolve muitas opiniões por vezes bastantes diversas. Sem se estender muito, pois esta não é a finalidade própria do trabalho, vale a pena de modo bastante sintético, abordar os conceitos principais que envolvem o processo de criação de um novo município que

⁵¹BASTOS, A. F. **A criação de novos estados e municípios no federalismo brasileiro**. Monografia - (Bacharelado em Administração Pública) - Universidade Federal Fluminense, Volta Redonda, 2016, p. 62.

⁵²NUNES, M. A. Criação de Municípios no Brasil: motivações, vantagens e desvantagens. **Revista Espinhaço**, v. 06, n. 01, p. 11–20, 2017, p. 14.

podem ser distinguidos por quatro atos distintos: desmembramento, anexação, incorporação e fusão. Todos esses mecanismos devem ser precedidos por consulta plebiscitária. Assim

Desmembramento é a separação de parte de um Município para se integrar noutro ou constituir um novo Município. *Anexação* é a junção da parte desmembrada e um território a Município já existente, que continua com sua personalidade anterior. *Incorporação* é a reunião de um Município a outro, perdendo um deles a personalidade, que se integra na do território incorporador. *Fusão* é a união de dois ou mais Municípios, que perdem, todos eles, sua primitiva personalidade, surgindo um novo Município. A fusão. Sobre a qual silenciavam as pretéritas Constituições Estaduais, suscitando dúvidas sobre sua viabilidade, foi expressamente prevista na Carta Magna de 1988 (art. 18, § 4º) como um dos processos de alteração do território dos Municípios, e conseqüentemente acolhida na órbita dos estados⁵³.

Partindo desses conceitos, entende-se que a emancipação pode ser vista sob uma perspectiva mais aberta, de modo que se os municípios podem desmembrar-se e incorporar-se em outras entidades já existentes, não há nenhuma razão para se impedir que Municípios “economicamente fracos, ou destituídos de fatores de progresso, se fundam, perdendo cada qual sua personalidade em favor de uma nova entidade, que surgirá revitalizada pelos territórios unificados”⁵⁴ São muitos os fatores que podem ter desencadeado o último movimento emancipacionista que resultou, entre outros, na criação de Seropédica, após a Constituição de 1988 e uma breve análise desses fatores julga-se importante para o próprio desenvolvimento da pesquisa.

Inicialmente, é preciso ter a compreensão de que a ideia de emancipação está intimamente relacionada à ideia de território. Ou seja, discutir acerca dos processos de emancipação significa, por consequência, falar em desterritorialização. A compreensão do território exige um conceito geográfico-físico, mas também uma compreensão legal e constitucional. A Constituição de 1988 trata acerca do território em seu artigo 33 que dispõe da seguinte forma: “Art. 33. A lei disporá sobre a organização administrativa e judiciária dos Territórios. § 1º Os Territórios poderão ser divididos em Municípios, aos quais se aplicará no que couber, o disposto no Capítulo IV deste Título”⁵⁵. Ou seja, entende-se que pela redação do texto constitucional a compreensão de território, não está dissociada de uma compreensão geográfica.

Compreende-se território, portanto, como “uma base geográfica da União, do Estado ou do Município, sobre o qual é exercida a sua soberania, e suas limitações têm força imperativa

⁵³(MEIRELLES; REIS; SILVA, 2008, p. 68–69- grifo do autor).

⁵⁴(MEIRELLES; REIS; SILVA, 2008, p.69).

⁵⁵BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** Senado Federal. Brasília-DF, 1988.

nas leis e no território como unidade do ‘Estado’, que é quem ordena a sua publicação”⁵⁶. Compreende-se assim, que imbricado no conceito de território/espaço está também o de sociedade, de modo que o processo emancipatório se insere dentro das relações nesse sistema. Assim, “a divisão do território[...] não se funda em aspectos funcionais determinados por ações e interesses específicos, mas adquire um significado estrutural e inscreve-se nas formas e no conteúdo da vida social”⁵⁷. Essa mesma construção lógica deve ser utilizada para entender a temática das emancipações. Estas devem ser entendidas em uma perspectiva integrada considerando as características sociais e geopolíticas que as integram.

Etimologicamente, o termo emancipar tem sua origem no verbo latino *emancipare* e significa torna-se livre de algum jugo. Já do ponto de vista socio-geográfico que interessa à pesquisa, emancipação é a secessão do território administrativo do novo município. Nesse sentido, em uma abordagem mais ampla, a emancipação política é também sempre uma emancipação ontológica: “ela depende de uma crença, uma crença coletiva na autoridade, oriunda de um ser sempre transcendente e artificial (ou contrafático) com uma percepção ininteligível do real. [...] o agente da emancipação é ainda o Estado[...].”⁵⁸. Percebe-se, portanto, que os movimentos emancipatórios ocorridos nas últimas três décadas, estão ligados à questão da centralização/descentralização do Estado.

No caso brasileiro, essa descentralização se entende como um processo que está relacionado com o modelo administrativo adotado pelo Brasil, isto é, o federalismo. Desse modo, é importante ressaltar que

a criação do modelo federativo no Brasil ocorreu de maneira oposta à experiência norte-americana. Não resultou de um pacto entre unidades autônomas, mas de um processo de descentralização de poder do centro para os estados [...] os estados se fortaleceram e a União foi enfraquecida gerando um modelo centrífugo [...] no vocabulário político brasileiro federalismo é sinônimo de descentralização⁵⁹.

Percebe-se assim, que a descentralização no Brasil por ter ocorrido de modo diverso ao modelo dos Estados Unidos, é por vezes, tido como uma descentralização “distorcida”. O que de fato não é verdade e nem pode ser difundido, visto que, quando se fala em descentralização se fala de algo cuja compreensão extrapola o nível essencialmente político e que deve

⁵⁶(SILVA, 2016, p. 18).

⁵⁷(SILVA, 2016, p. 19).

⁵⁸SILVA, J. N. O. **Avaliação das emancipações distritais no Município de Imperatriz**. Dissertação - (Mestrado em Desenvolvimento Regional)- Faculdades Alves Faria, Goiânia, 2016.

⁵⁹GONÇALVES, L. F. L.; DINIZ FILHO, L. L. Emancipações municipais e aplicação de recursos públicos: um estudo de caso no oeste maranhense no período de 1990 a 2004. **Revista Geografar**, p. 53–56, 2009, p. 54.

considerar também a cultura e os aspectos ideológicos. A descentralização deve ser considerada um fenômeno não estático, mas dinâmico. Oliveira defendeu que os conceitos de centralização e descentralização devem ser trabalhados em complementariedade e não como opostos, superando uma análise superficial de que a descentralização é um bem e centralização é um mal. Trata-se de uma discussão pertinente para a pesquisa à medida que são observadas muitas críticas ao modelo de gerência dos municípios adotada no Brasil que cria uma dependência dos entes municipais das estruturas do poder central.

Portanto, o movimento emancipatório brasileiro ganhou ímpeto à medida em que se alocou sob a proteção do federalismo descentralizador que se formou no país, especialmente após 1988. No entanto, esse fenômeno tão complexo precisa também ser analisado a partir de uma compreensão mais ampliada. E, nesse sentido, uma luz pode ser fornecida pela chamada “Teoria do Lugar Central” teoria composta pelo geógrafo Walter Christaller nos anos trinta do século passado. Na tentativa de compreender a dinâmica de organização espacial dos municípios, de acordo com o autor, “descrevem-se as possíveis relações entre a distribuição da população e o fornecimento de funções centrais - aquisição de bens e serviços – frente a distância percorrida pelo consumidor para obtenção das mesmas”⁶⁰. Christaller entendia o espaço geográfico como um sistema hierarquizado e é justamente desse pensamento que ele extrai o conceito de “lugar central”.

Portanto, Christaller compreende o lugar central como sendo os pontos do espaço nos quais “os agentes econômicos se dirigem para efetivar suas demandas específicas. Assim, os chamados lugares centrais “seriam aqueles mais elevados hierarquicamente, justamente por disporem de maior dotação de bens e serviços de mais alta especificidade”⁶¹. Ou seja, na hierarquia dos espaços haverá aquele que exerce um lugar central em relação às demais regiões.

A Teoria do Lugar Central defende, nesse sentido, que o comércio e a indústria enquanto fatores de dinamismo das atividades econômicas devem ser considerados em sua importância ao se pensar em uma organização espacial da população. Assim, “a proximidade de centros industriais e comerciais faz com que a distribuição da população se dê em torno desses pólos aglutinadores, ou seja, uma polarização ou redes desses centros urbano”⁶². Percebe-se que a teoria de Christaller adquire grande importância para os estudos geográficos-sociais à medida em esta

⁶⁰OLIVEIRA, G. D. A. **Processo emancipatório e implicações na estrutura financeira dos municípios brasileiros**. Dissertação - (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2020, p. 51.

⁶¹OLIVEIRA, 2020, p. 21).

⁶²ALVES, F. D. **Notas Teórico- Metodológicas entre Geografia Econômica e Desenvolvimento Regional**. p. 16, 2011 a., p. 08.

já se preocupava em mostrar que a distribuição da população poderia afetar o desenvolvimento das localidades centrais. Em áreas de população dispersa o desenvolvimento de localidades centrais é menor do que em áreas onde a população está concentrada. Nelas o consumo de bens centrais é menor do que nas regiões densamente povoadas⁶³

Relacionando esta teoria com o modelo descentralizado federalista percebe-se é possível ver que ela se aplica ao federalismo brasileiro e justificam um posicionamento contrário no que tange especificamente à emancipação de pequenos municípios. Visto que essas localidades de pequeno porte

apresentam ‘insuficiência’ de arrecadação própria, e tendem a gerar dese Assim, estas prefeituras se tornam dependentes de recursos financeiros que são arrecadados, majoritariamente, nas regiões mais desenvolvidas e em municípios de maior porte, ocasionando uma dinâmica de redistribuição de receita das regiões mais desenvolvidas para as menos desenvolvidas, por meio dos mecanismos de transferências intergovernamentais⁶⁴.

Essa teoria se aplica também quanto à compreensão de que os pequenos municípios tendem a formar uma rede de dependência especialmente em relação à utilização de bens e serviços ofertados nos “lugares centrais”, isto é, nos municípios de grande porte. Trata-se de um fenômeno facilmente observado em quase todas as regiões do país e que levanta ainda mais a reflexão sobre quais os efeitos diretos das emancipações recentes “na estrutura financeira dos entes, e conseqüentemente, na promoção de políticas públicas voltadas para a diminuição das disparidades socioeconômicas encontradas no país”⁶⁵. É, nesse sentido, nos quais os estudiosos acreditam que o país precise além de uma legislação bem arranjada em relação à criação de novos municípios, que se pense na elaboração de políticas territoriais que estejam encaixadas com um processo de descentralização político-administrativa do Estado.

Como já mencionado anteriormente, o fenômeno da criação de novos municípios e a consequente divisão dos espaços geográficos de certos municípios consiste em um tema polêmico que não deve ser analisado somente em uma perspectiva político-ideológica. São de grande importância nesse sentido, estudos e pesquisas voltados à essa temática. Via de regra, entre a população em geral, é possível identificar duas correntes em relação ao tema. A primeira que é contrária, é composta geralmente “por especialistas em economia e defendem que

⁶³(ALVES, 2011, p. 07).

⁶⁴OLIVEIRA, G. D. A. **Processo emancipatório e implicações na estrutura financeira dos municípios brasileiros**. Dissertação - (Mestrado em Administração)- Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2020, p.23.

⁶⁵(OLIVEIRA, 2020, p. 23).

processo de emancipações criou um excesso de municípios gerando tão somente aumento das despesas com as administrações públicas municipais nos dois poderes”⁶⁶ A segunda corrente é formada pelo grupo favorável às emancipações por crerem que a descentralização administrativa é a principal virtude a ser salvaguardada e entendem que a emancipação pode “promover a melhoria na distribuição das receitas públicas e o acesso aos serviços públicos urbanos a um maior número de pessoas”⁶⁷. Já em âmbito acadêmico, também são identificados segmentos favoráveis, contrários, mas também existe um terceiro segmento que assume um posicionamento, mais neutro e mais propenso a enxergar pontos positivos a serem destacados nos argumentos de cada um dos segmentos.

A presente pesquisa se enquadra nesse terceiro segmento acreditando ser possível encontrar pontos de equilíbrio na discussão que perpassa por uma reflexão que defende um processo emancipatório perpassado não somente por interesses políticos, mas que é debatido na sociedade e envolve de fato os cidadãos locais no processo. Pretende-se deter a dados concretos extraídos em sua maioria de órgãos do próprio governo, como o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) mas que são compilados e interpretados por diversos estudiosos. Cabe destacar um estudo organizado por Gomes e Mac Dowell, que demonstra de modo técnico um parecer contrário às emancipações. O estudo demonstra a discrepância da distribuição da população brasileira pelos municípios, de modo que dos 5.570 municípios 44% deles podem ser considerados como micro ou pequenos, pois possuem menos de 10 mil habitantes.

A soma da população desses municípios representa apenas 6% da população brasileira enquanto os pouco mais de 300 municípios que possuem mais de 100 mil habitantes representam 56% da população. Ou seja, fica comprovado que a maioria dos municípios recém-criados no país se concentra na categoria de pequenos e micros municípios, e, embora tenham “logrado êxito quanto à melhoria da qualidade de vida, sobretudo no desenvolvimento humano e social, a grande maioria continua dependente das receitas federais e não adquiriram condições necessárias para a captação de crédito e assim ampliarem a parcela de receita própria”⁶⁸. No entanto, se existe uma limitação ao estudo de Gomes; Mac Dowell é que ele se limita a uma abordagem estritamente econômica para se opor à criação de municípios.

⁶⁶NUNES, M. A.; MATOS, R. E. da S. O município no Brasil República e o surto emancipacionista após a Constituição Federal de 1988. **Espaço & Geografia**, v. 22, n. 01, p. 03–50, 2019, p. 35-36

⁶⁷NUNES, M. A.; MATOS, R. E. da S. O município no Brasil República e o surto emancipacionista após a Constituição Federal de 1988. **Espaço & Geografia**, v. 22, n. 01, p. 03–50, 2019.

⁶⁸(NUNES; MATOS, 2019, p. 39).

Quando na verdade, outros estudos, vão demonstrar que há mais razões que pautam essa demanda. Estudo apresentado em Nunes realizou entrevistas junto aos municípios emancipados questionando quais as principais razões para a criação dos municípios. De acordo com o estudo, as respostas obtidas indicaram que as principais razões para a criação dos municípios eram:

descaso da administração do município de origem (54,2% dos casos); a existência de uma forte atividade econômica local (23,6%); a grande extensão territorial do município de origem (20,8%); e o grande aumento da população local, apontado por 1,4% dos municípios emancipados)⁶⁹.

As razões elencadas aqui não surpreendem até mesmo aqueles que não se dedicam a estudar esses fenômenos. A primeira razão, indica que “o governo municipal, na maioria das vezes não atende de maneira satisfatória às populações distritais, que não sejam as da sede municipal⁷⁰. Dito de outra forma, isso quer dizer que há nas localidades distritais uma sensível ausência dos serviços públicos tais como educação, saúde, saneamento, transporte, iluminação pública, energia elétrica e habitação. Estes fatores estão, normalmente, associados com o descaso verificado na administração pública.

A grande extensão territorial dos municípios é também um fator a se considerar especialmente quando se consideram as grandes distâncias em um país com dimensões continentais, é comum especialmente na Região Norte que os distritos estejam a centenas de quilômetros de distância de suas sedes. Trata-se, portanto, de um fator que não pode ser ignorado “à medida que os custos de transporte aumentam proporcionalmente. Dessa forma, atender às populações dos distritos mais longínquos representa custos mais elevados para as prefeituras⁷¹. Também deve ser considerado o grande aumento da população local, esse critério não foi tão levado em consideração no passado, visto como já demonstrado a grande quantidade de micro e pequenos municípios. No entanto, nos novos Projetos de Lei que visam regulamentar a questão esse fator populacional sempre é visto como requisito básico.

No levantamento feito pelo estudo, também é mencionado a questão econômica, ao se considerar como fator importante para a emancipação. A presença de forte atividade econômica que, via de regra, “estão relacionadas à existência de infraestrutura de serviços públicos tão satisfatória não justificando mais a subordinação ao município de origem⁷².

⁶⁹NUNES, M. A. Criação de Municípios no Brasil: motivações, vantagens e desvantagens. **Revista Espinhaço**, v. 06, n. 01, p. 11–20, 2017, p. 15.

⁷⁰(NUNES, 2017, p. 16).

⁷¹(NUNES, 2017, p. 17).

⁷²PREDIGER, R. P.; ALLEBRANDT, S. L.; KRUGER, R. F.; DE CARLI, P. Os pequenos municípios brasileiros: viabilidade, direitos sociais e desenvolvimento local. **Redes**, v. 22, n. 01, p. 01–21, 2022, p. 04.

Ressalta-se ainda que a divisão territorial fruto da emancipação “deve estar atento para que as bases econômicas sejam preservadas e para que as populações envolvidas não sejam prejudicadas”⁷³. Sim, os anseios da população é o que de fato transforma os Municípios naquilo de fato eles devem ser: “entes sociais e principais executores das políticas públicas voltadas ao atendimento dos direitos sociais previstos na Constituição Federal e na promoção do desenvolvimento local”⁷⁴. Uma forma de se avaliar se esses municípios recém-criados estão cumprindo com suas funções, consiste em analisar indicadores socioeconômicos como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH-M).

Em outro estudo também publicado em Nunes, ressalta positivamente as emancipações, pois por meio destas é possível aproximar a população local de seus representantes políticos. De modo que,

a população, junto à elite política, encontra na emancipação uma nova maneira de aumentar os recursos financeiros para a comunidade, na busca de melhorias nas áreas da saúde, da educação, da segurança e dos serviços públicos afins. A aproximação dos moradores de seus representantes políticos configura-se um fator importante, pois, anteriormente à emancipação, as mediações eram feitas com estruturas políticas distantes, dificultando a representatividade da população local⁷⁵.

Todavia, como já foi dito anteriormente, não são poucos os argumentos de ordem econômica para justificar um posicionamento mais rígido contra as emancipações. É possível observar que nesse ponto, Gomes; Mac Dowell não são os únicos. Lorenzetti⁷⁶ também é enfática em defender sua posição contrária à criação de municípios ocorridas em fins dos anos 1980 e na década de 1990.

[...] 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 autossustentabilidade (sic), o que os tornava totalmente dependentes de receitas estaduais e federais [...] por ocasião do Censo de 2000, o número de municípios atingia 5.561, dos 5.507 instalados e 54 aguardando instalação. Desnecessário mencionar que o PIB nacional (assim como a arrecadação de receitas públicas) não cresceu na mesma proporção nesse período, o que significa dizer que as fatias de receita de cada município ficaram menores. Em

⁷³(NUNES, 2017, p. 16).

⁷⁴PREDIGER, R. P.; ALLEBRANDT, S. L.; KRUGER, R. F.; DE CARLI, P. Os pequenos municípios brasileiros: viabilidade, direitos sociais e desenvolvimento local. **Redes**, v. 22, n. 01, p. 01–21, 2022, p. 04.

⁷⁵NUNES, M. A. Criação de Municípios no Brasil: motivações, vantagens e desvantagens. **Revista Espinhaço**, v. 06, n. 01, p. 11–20, 2017, p. 17.

⁷⁶apud NUNES, S. G. S.; SERRANO, A. C. A. P. O município na história das constituições do Brasil de 1824 a 1988. **Cadernos Jurídicos**, n. 52, p. 153–168, 2019, p. 40

outras palavras, a federação brasileira tornava-se mais pobre, a cada novo município criado⁷⁷.

O raciocínio aí exposto deixa claríssimo que as motivações que inseri nos processos emancipatórios no Brasil, não levaram em consideração os fatores econômicos, mas sim, são frutos de um processo de descentralização fiscal. Na verdade, estudiosos entendem que os fatores que mais pesaram para essa onda emancipatória após a Constituição de 1988 foram além do sistema federalista consolidado pelo texto constitucional. Elencando especialmente três causas

- a) A recusa de moradores de regiões de renda elevada em pagar impostos para que a prefeitura gastasse os recursos em outras áreas do município;
- b) A existência de rivalidades locais entre habitantes de regiões diferentes de um mesmo município, e, principalmente, o incentivo implícito à criação de pequenos municípios, resultante das regras de distribuição do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), o qual tinha um piso dado em função de um parâmetro da ordem de 10.000 habitantes; isso significa que um município de 5.000 habitantes recebia o mesmo valor de FPM que outro de 10.000, o que representava um estímulo à divisão de um município em dois pequenos municípios, de modo a aumentar o valor per capita recebido pelos habitantes de ambos⁷⁸

Percebe-se, desse modo, que havia toda uma conjuntura política e socioeconômica que favorecia nos anos seguintes à promulgação da nova Constituição um cenário em prol da criação de municípios. A tão desejada autonomia dos novos entes, no entanto, será algo a ser alcançado, à medida que o modelo federalista contido na Carta Magna não sustentava por si só toda essa nova estrutura municipal. O federalismo consiste em um conceito que envolve várias dimensões, já mencionadas aqui, devendo agora frisar o aspecto fiscal. Por isso muitos autores falaram em federalismo fiscal ou também descentralização fiscal. O federalismo fiscal, portanto, “representa a forma como os recursos fiscais são repartidos entre os entes federados, de modo que todos disponham de recursos financeiros suficientes para cumprirem suas responsabilidades”⁷⁹. Existem pelo menos três fatores que justificam uma defesa por uma descentralização fiscal.

O primeiro fator é econômico e está associado a uma utilização mais eficiente dos recursos e serviços públicos. Os defensores de uma centralização apoiam-se no argumento que “estados e municípios estão mais próximos da população, os contribuintes e consumidores, sendo assim tem uma melhor percepção das necessidades dessas pessoas e obtém uma melhor

⁷⁷(NUNES; SERRANO, 2019, p. 40).

⁷⁸SUBUTZKI, H. **Emancipações municipais**: uma análise de aspectos econômicos e distribuição orçamentária para o estado do Rio Grande do Sul. Dissertação - Bacharelado em Ciências Econômicas) - Universidade Federal do Rio Grande, Rio Grande, 2015, p. 13.

⁷⁹GERIGK, W.; RIBEIRO, F.; LEPCHAK, A. Desempenho fiscal dos pequenos municípios brasileiros. **Revista Contabilidade e Controladoria**, v. 11, n. 1, p. 85–103, 2019, p. 100.

eficiência dos serviços públicos”⁸⁰. O segundo fator é de âmbito cultural, político-institucional e entende que a descentralização pode promover maior integração da população contando com uma maior participação dos cidadãos nos assuntos mais decisivos da vida do município⁸¹

O terceiro fator que influencia a descentralização é geográfico e talvez seja esse fator o mais utilizado na defesa por uma nova onda de emancipações. Para os críticos da prática emancipacionista, esses fatores em nada justificam medidas descentralizadoras em âmbito fiscal⁸². Ao contrário, incentivar essa descentralização acabará por trazer novos problemas, gerando uma “falácia de agregação”, pois incentivar a criação de um município valendo-se da repartição de tributos se revela uma atitude no mínimo inconsequente, à medida que é gerada toda uma nova máquina pública que deve ser sustentada com os mesmos recursos de antes da criação desses pequenos municípios, a qualidade média dos serviços públicos prestados acaba caindo entre todos os municípios”⁸³. Pode-se dizer que um dos maiores incentivos para a leva emancipatória mais recente, ocorrida pós Constituição de 1988, se dá no âmbito de uma segurança econômica que será alcançada por meio da estabilidade das transferências intergovernamentais.

Essas transferências são fruto concreto do federalismo fiscal que foi se moldando no Brasil e que possui como características principais: “descentralização de receitas; centralização de arrecadação no governo federal e de centralização da autoridade sobre as decisões de arrecadação e de gasto, limitando-se a autonomia dos governos subnacionais”⁸⁴. E, foi em decorrência dessa descentralização que foram criados mais de mil municípios no período após a Constituição de 1988, entre eles Seropédica. A proliferação de municípios desencadeou um aumento dos recursos tributários destinados aos municípios pela União, visto que, os municípios recém-criados se tornaram praticamente dependentes dos repasses do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Dados do próprio Governo Federal, por meio de um estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em 2009 afirmava que

havia 2.693 municípios brasileiros com até 10 mil habitantes que arrecadavam apenas o equivalente a 4% de suas despesas. Ou seja, para cada R\$100 de despesa, ele arrecadava R\$4 e a União tinha que desembolsar R\$96. Os municípios na faixa de 10

⁸⁰(SUBUTZKI, 2015, p. 15).

⁸¹SUBUTZKI, H. **Emancipações municipais**: uma análise de aspectos econômicos e distribuição orçamentária para o estado do Rio Grande do Sul. Dissertação - Bacharelado em Ciências Econômicas) - Universidade Federal do Rio Grande, Rio Grande, 2015.

⁸²(SUBUTZKI, 2015, p. 16).

⁸³(SUBUTZKI, 2015, p. 16).

⁸⁴GERIGK, W.; RIBEIRO, F.; LEPCHAK, A. Desempenho fiscal dos pequenos municípios brasileiros. **Revista Contabilidade e Controladoria**, v. 11, n. 1, p. 85–103, 2019, p. 100.

mil a 20 mil habitantes arrecadavam 8,9% de suas despesas. O percentual subia para 13% nos municípios que tinham entre 20 e 50 mil habitantes. Mesmo nas grandes cidades, incluindo as capitais, com mais de um milhão de habitantes, era alto o grau de dependência⁸⁵.

Por meio desses dados, compreende-se que na mesma proporção em que aumentou o número de municípios aumentou os gastos governamentais a ele destinados. Mas também aumentam os gastos dos estados e dos municípios maiores que ajudarão a bancar esses gastos. Desse modo, “aumentaram os volumes absoluto e relativo de transferências de receitas tributárias originadas nos municípios grandes para os municípios pequenos (e do Sudeste para o resto do país) [...]”⁸⁶. Trata-se de um fato preocupante visto que evidencia que os municípios brasileiros são dependentes de transferências intergovernamentais.

Ou seja, o federalismo acabou por mostrar seu lado negativo. Ao mesmo tempo em que há uma flexibilização em certos âmbitos, há também um aumento das atribuições e responsabilidades dos municípios. É justamente aí que a maioria dos novos municípios entra em colapso por não conseguir por si só arcar com suas responsabilidades, precisando recorrer aos estados e ao governo central. É essa operação que recebe o nome de transferência intergovernamental. E existem três categorias de transferências: voluntárias, devolutivas e redistributivas. As voluntárias são aquelas que não estão previstas na lei, e são fruto de um “bônus” concedido pelo Governo Federal mediante orçamento. Já as transferências devolutivas são “aquelas feita pelo governo central aos membros federados. Essa devolução ocorre em situações que a tributação é recolhida pelo governo central, mas se existisse competência legal para tal, poderiam ser arrecadados pelos governos locais”⁸⁷. O ICMS (Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) adota essa transferência a receita arrecadada volta para a localidade onde foi gerada. Já as transferências redistributivas são aquelas “que não dependem de contrapartida dos governos locais e nem têm objetivos de uso específicos, ficando a cargo dos governos locais definirem onde investir da melhor forma essas receitas”⁸⁸. O grande problema que envolve essas transferências está no fato de que os pequenos municípios estão cada vez mais dependentes delas.

⁸⁵NUNES, M. A.; MATOS, R. E. da S. O município no Brasil República e o surto emancipacionista após a Constituição Federal de 1988. *Espaço & Geografia*, v. 22, n. 01, p. 03–50, 2019, p. 40-41.

⁸⁶GOMES, G. M.; MAC DOWELL, M. C. Descentralização Política, Federalismo Fiscal e Criação de Municípios: O que É Mau para o Econômico nem sempre é Bom para o Social. Texto para Discussão, p. 01–29, 2000, p. 21.

⁸⁷SUBUTZKI, H. Emancipações municipais: uma análise de aspectos econômicos e distribuição orçamentária para o estado do Rio Grande do Sul. Dissertação - Bacharelado em Ciências Econômicas) - Universidade Federal do Rio Grande, Rio Grande, 2015, p. 17.

⁸⁸(SUBUTZKI, 2015, p. 17).

Por isso, a solução para os estudiosos é frear a criação de pequenos municípios visto que a criação deles implicaria em um aumento de transferências dos grandes para os pequenos. O que gera um movimento a longo prazo muito prejudicial aos grandes municípios. Pois,

se existe um bolo tributário igual a 100 para ser rateado entre os municípios e se esse bolo tributário é gerado nos municípios grandes (e no Sudeste) e apropriado por todos os municípios (e pelas demais regiões), grosso modo na proporção inversa de sua população, cada vez que se aumenta o número de pequenos municípios, também aumenta a proporção de recursos tributários apropriados por esses municípios, que contribuem muito pouco para a geração das receitas tributárias redistribuída⁸⁹.

Esse fenômeno acaba por desencadear um desequilíbrio vertical que coloca as contas do Governo Federal em estado de atenção, pois repartir um bolo não o faz aumentar de tamanho. Isto é, cada vez que se aumenta o número de municípios e esses dependem da mesma fonte de receita, o resultado é que irá sobrar menos recursos para os grandes municípios, visto que se mostram totalmente dependentes de recursos realizados pela União e pelos estados. De modo que

as principais fontes de recursos foram: a participação no FPM com percentual médio de 48% em relação à arrecadação total, sendo esta a maior fonte de receita nos pequenos municípios brasileiros, o repasse do ICMS, repassado pelos governos estaduais, é responsável por 19% das receitas municipais e os repasses do Fundef/Fundeb que representam em média 7% das receitas totais municipais. Deste modo, os pequenos municípios brasileiros não conseguem ser autossuficientes na geração de recursos de forma a otimizar e melhor gerenciar o fluxo dos recursos disponíveis⁹⁰.

O equilíbrio fiscal dos pequenos municípios se faz por meio de uma dependência intergovernamental, obrigando-os a necessitar de outras fontes próprias de receita para assim alcançarem maior autonomia e independência entorno da gestão financeira. Essa necessidade deveria ser vista como requisito prévio no processo de uma possível emancipação de determinada localidade. É bem verdade que alguns pequenos municípios conseguiram a medida do possível manter um superávit fiscal de suas contas, mantendo-as estáveis. Via de regra esses pequenos municípios possuem como cerne de suas despesas, a folha de pagamento, respondendo a quase 85% das despesas totais. De um modo geral, esses municípios enfrentam como preocupação central “a manutenção dos serviços básicos de atendimento ao bem-estar da

⁸⁹GOMES, G. M.; MAC DOWELL, M. C. **Descentralização Política, Federalismo Fiscal e Criação de Municípios**: O que É Mau para o Econômico nem sempre é Bom para o Social. Texto para Discussão, p. 01–29, 2000, p. 20.

⁹⁰GERIGK, W.; RIBEIRO, F.; LEPCHAK, A. Desempenho fiscal dos pequenos municípios brasileiros. **Revista Contabilidade e Controladoria**, v. 11, n. 1, p. 85–103, 2019, p. 101.

população sendo que os investimentos atingiram o ápice em 2002 com 18% e tiveram média geral em torno de 13%⁹¹. A fim de evitar um colapso nas contas desses municípios e nas suas próprias, o Governo Federal vem constantemente brecando qualquer iniciativa de regulamentação de novos municípios.

Já foi visto anteriormente aqui que essa postura acarreta somente um adiamento da questão o que não favorece a construção de mecanismos capazes de fornecer segurança jurídica às discussões nesse âmbito. O fato é que em 2019 o Executivo lançou uma proposta ao Congresso, a PEC 188 a qual “estabelece o índice de sustentabilidade financeira como critério adicional, além da população inferior a 5.000 habitantes, para a definição tanto dos municípios a serem incorporados quanto dos municípios incorporadores”⁹². Essa sustentabilidade financeira deve indicar que os impostos arrecadados pelo município equivalem a pelo menos 10% de sua arrecadação total.

O texto é passível de críticas visto que “não apresenta os motivos pelos quais os municípios que não atingissem, ou superassem, este percentual, seriam insustentáveis financeiramente, ou sustentáveis, conforme o caso”⁹³. Ainda assim, é preciso considerar como fato, a grande dependência dos pequenos municípios de repasses financeiros provenientes dos estados e da União. Entre esses repasses, o mais importante é o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Esse imposto é símbolo do chamado federalismo fiscal, sendo caracterizado como uma transferência redistributiva estabelecida por lei e que tem como principal intuito “gerar uma melhor distribuição, igualdade e eficiência na alocação dos recursos entre os entes federados. Os critérios de distribuição foram desenvolvidos visando o favorecimento de municípios com população menor e com menor desenvolvimento”⁹⁴. A iniciativa de favorecimento aos pequenos municípios é necessária e deve permanecer, assim também o fazem outros países mundiais.

Desse modo é preciso entender como diretamente a criação de novos municípios impacta a manutenção do FPM. A Constituição de 1988 prevê o FPM no seu artigo 159 inciso I alíneas b e d que determinam que 24,5% da arrecadação, pela União, dos impostos de renda

⁹¹GERIGK, W.; RIBEIRO, F.; LEPCHAK, A. Desempenho fiscal dos pequenos municípios brasileiros. **Revista Contabilidade e Controladoria**, v. 11, n. 1, p. 85–103, 2019, p. 101.

⁹²PREDIGER, R. P.; ALLEBRANDT, S. L.; KRUGER, R. F.; DE CARLI, P. Os pequenos municípios brasileiros: viabilidade, direitos sociais e desenvolvimento local. **Redes**, v. 22, n. 01, p. 01–21, 2022, p. 08.

⁹³PREDIGER, R. P.; ALLEBRANDT, S. L.; KRUGER, R. F.; DE CARLI, P. Os pequenos municípios brasileiros: viabilidade, direitos sociais e desenvolvimento local. **Redes**, v. 22, n. 01, p. 01–21, 2022, p. 08.

⁹⁴SUBUTZKI, H. **Emancipações municipais: uma análise de aspectos econômicos e distribuição orçamentária para o estado do Rio Grande do Sul**. Dissertação - Bacharelado em Ciências Econômicas) - Universidade Federal do Rio Grande, Rio Grande, 2015, p.22.

(IR) e sobre produtos industrializados (IPI) sejam destinados ao FPM. O total de recursos do Fundo é segmentado e passou por vários ajustes sendo a mais recente por meio da Emenda Constitucional 84/2014 no qual o montante para distribuição do fundo leva em consideração a seguinte divisão: “capitais estaduais, demais municípios que não são capitais e os municípios da reserva que são aqueles com população superior a 142.633 habitantes. Do total do Fundo, 10% são destinados às Capitais, 86,4% às cidades do interior e 3,6% aos municípios da reserva”⁹⁵. Considerável também são os aumentos dos recursos do FPM. Com a pandemia da COVID-19 e o impacto que ela deixou nas mais diversas esferas, os pequenos municípios foram bastante afetados com perda de arrecadação.

Em virtude desse cenário, o Congresso Nacional aprovou a Emenda à Constituição que altera os percentuais de recursos para os municípios. Pela lei, a União deverá repassar para os municípios 23,5% da arrecadação com Imposto de Renda e de 22,5% para o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Ou seja, constantemente o percentual desse fundo é atualizado e, a cada aumento fica evidente que esses repasses tendem a onerar mais os grandes municípios. Nesse sentido, “a criação de municípios absorve um volume significativo de recursos do FPM, que, principalmente se esses municípios tiverem populações muito pequenas, traduz-se em transferências per capita superiores, em detrimento das populações dos demais municípios [...]”⁹⁶. Assim, na opinião de muitos pesquisadores, a criação de novos municípios iria tão somente contribuir para o agravamento das distorções que já ocorrem na distribuição do Fundo.

No entanto, alguns outros estudiosos, assumem uma opinião mais neutra e defendem que a questão da emancipação não deve ser analisada do ponto de vista estritamente econômico. Devendo se atentar, por exemplo, à questão da melhoria da qualidade de vida da população. Cada caso deveria ser interpretado individualmente. Nesse sentido, as emancipações podem ser vistas de maneira negativa ou positiva dependendo do ponto de vista e do contexto mais amplo, pois “nos pequenos municípios ela pode ser vista como uma forma de impedir o êxodo através da geração de empregos (públicos) e uma maior oferta de serviços, podendo ser vista como uma política progressiva de distribuição de renda e preventiva do inchaço dos centros urbanos”⁹⁷.

Assim, para além do fator econômico, um fator importante de avaliação acerca da emancipação dos pequenos municípios é o âmbito da eficiência em gestão e na aplicação de

⁹⁵BRASIL, S. do T. N. **Fundo de Participação dos Municípios (FPM)** - O que você precisa saber sobre as transferências fiscais da União. Diário Oficial da União. Brasília-DF: [s. n.], 2018, p. 07.

⁹⁶BRANDT, C. T. A criação de municípios após a Constituição de 1988. **Revista de Informação Legislativa**, n. 187, p. 59–75, 2010, p. 67.

⁹⁷SOUZA, F. M.; CIGOLINI, A. A. Criação de municípios e conflitos institucionais no Brasil. **Terr Plural**, v. 42–54, n. 3, p. 41 a, 2019, p. 45.

políticas públicas. O período da redemocratização foi fundamental para o florescimento dessa questão uma vez que tornou possível a sociedade de um modo geral e suas instâncias de fiscalização reivindicarem equidade dos resultados das políticas públicas. Nesse sentido, é importante ressaltar que a descentralização consolidada a partir da Constituição deve favorecer a uma “modernização da máquina administrativa que passa a buscar um melhor desempenho no atendimento ao cidadão, eliminando custos e a burocracia, bem como organizando os serviços públicos oferecidos”⁹⁸. A partir da década de 1990 crescerá entre os estudiosos a opinião de que as políticas públicas devem favorecer uma participação da sociedade.

Nesse sentido, a definição constitucional de que os municípios são entes federativos, significa que eles são dotados de autonomia política, administrativa. Essa autonomia “acarreta, além de maior liberdade para auto-organização, um conjunto mais amplo de responsabilidades, traduzidas em novas competências e atribuições”⁹⁹. A autonomia se revela ainda por meio da formulação e implantação de políticas públicas voltadas especialmente ao desenvolvimento econômico local e incentivo aos arranjos

Reconhece-se que a atuação pública nos municípios brasileiros é muito heterogênea e sua crescente importância tornou-se relevante por alguns fatores entre os quais destaca-se

a) transferência de atribuições e competências do governo central e da esfera estadual de governo para o governo municipal, com ênfase nas atribuições que dizem respeito à cidadania social; b) aumento da participação dos municípios na distribuição dos recursos fiscais; c) aproximação com as demandas da população, enfatizando a retomada do quadro democrático; a necessidade de formulação de respostas a nível local¹⁰⁰.

Ou seja, cabe aos municípios, ainda que por meio de intervenções dos estados e da União, buscar efetivar políticas públicas. Estas políticas públicas devem ser entendidas como “ações que nascem do contexto social, mas que passam pela esfera estatal como uma decisão de intervenção pública, numa realidade social. Assim, o Estado é representado como o agente que organiza e toma as decisões a partir de demandas específicas”¹⁰¹. Compreende-se assim, a estreita relação entre a melhoria da qualidade de vida e disponibilidade de serviços básicos, que se concretiza com a melhoria do sistema de educação e saúde e infraestrutura.

⁹⁸TAVARES, M. M. Políticas públicas e pequenos municípios: uma avaliação no estado do Paraná. Dissertação- (Mestrado em Geografia)- Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2006, p. 09.

⁹⁹PREDIGER, R. P.; ALLEBRANDT, S. L.; KRUGER, R. F.; DE CARLI, P. Os pequenos municípios brasileiros: viabilidade, direitos sociais e desenvolvimento local. **Redes**, v. 22, n. 01, p. 01–21, 2022, p. 12.

¹⁰⁰OLIVEIRA, B. C. Federalismo e municipalismo na trajetória política do Brasil. **Mercator**, v. 17, n. 10, p. 1–14, 2018, p. 12.

¹⁰¹SANTOS, R. R. D.; SANTOS, C. M.; SOUZA, M. C. de; MOTA, R. C. L. Boa governança territorial em pequenos municípios. **Research, Society and Development**, v. 10, n. 9, p. 1–10, 2021, p. 03.

A melhoria nesses serviços, segundo Santos¹⁰² está, pois, associada à implantação de políticas públicas devidamente “formuladas por agentes governamentais, com legitimidade para sua implementação e execução. Estas, decorrem da atividade estatal que as elabora e planejam para a promoção e efetivação de direitos e garantias fundamentais”. As melhorias nessas políticas públicas são de responsabilidade do poder público e sua reta aplicação pode trazer ganhos significativos de melhoria da qualidade de vida da população. Por isso, é de extrema necessidade que a população esteja de fato atuando em prol delas.

A história vem demonstrando que a participação da sociedade é fundamental quando se trata de políticas públicas visto que elas operam no interior

de um complexo e específico contexto de instituições existentes em um determinado território. Partindo desse ideário, a formação de políticas públicas é também um jogo social, com atores com poder decisório, para incluir a política pública em sua agenda de prioridade, até mesmo em ambientes democráticos, em que o planejamento, incorpora como uma de suas habilidades a competência para defender politicamente as suas propostas de políticas públicas¹⁰³.

Ainda assim, é preciso reconhecer que esta participação ativa do cidadão ainda há que se tornar mais efetiva e precisa ser compreendida como o antídoto mais eficaz para combater vícios perniciosos por parte do poder público. Pois, ainda se verifica muitos interesses contrários à descentralização de poder à medida que muitos governos ainda tendem a recorrer às antigas práticas políticas tradicionais que remetem ao coronelismo, de modo que é possível observar que “os governos tem resistido- de forma mais ou menos acentuada dependendo da natureza do governo e do seu projeto político às novas formas de fiscalização, controle e participação da sociedade no processo de produção de políticas públicas”¹⁰⁴.

Assim, com as descentralizações administrativas, várias políticas públicas passaram a ser atribuições do poder municipal de modo que a sociedade pode estar mais próxima das decisões e das ações efetuadas. Estudos mostram que não é correto afirmar que os pequenos municípios não têm sido efetivos na implantação de políticas públicas e que não tenham colhido avanços nas áreas sociais. Embora haja sim muitas demandas a serem supridas, não se pode

¹⁰²(SANTOS *et al.*, 2021, p. 03).

¹⁰³SANTOS, R. R. D.; SANTOS, C. M.; SOUZA, M. C. de; MOTA, R. C. L. Boa governança territorial em pequenos municípios. **Research, Society and Development**, v. 10, n. 9, p. 1–10, 2021, p. 04.

¹⁰⁴TAVARES, M. M. **Políticas públicas e pequenos municípios**: uma avaliação no estado do Paraná. Dissertação- (Mestrado em Geografia)- Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2006, p. 11.

generalizar a discussão, visto que “a emancipação proporcionou avanços contribuiu para o desenvolvimento local em vários pequenos municípios brasileiros”¹⁰⁵.

Nesse sentido, o gestor público pode realizar a gestão de políticas públicas conforme seu planejamento e utilizar as ferramentas de gestão [...]”¹⁰⁶. Percebe-se assim que uma boa governança municipal perpassa pela boa gestão de políticas públicas que visam o bem da população e do município. Desse modo, no âmbito da gestão é importante destacar

que a descentralização da administração pública tem efeitos bastante positivos na melhoria da performance ou qualidade de gestão dos municípios. Pode-se confirmar assim que ser pequeno é interessante e estratégico, em termos de melhoria da qualidade de vida, especialmente para as populações locais diretamente interessadas em resolverem suas necessidades, como para os respectivos estados e mesmo para o Brasil, sendo que todos saem obtendo vantagens¹⁰⁷.

Para além do que o senso comum possa supor, que o desempenho dos pequenos municípios nas funções orçamentárias que visam atender aos direitos sociais dos cidadãos preconizados na Constituição Federal, é “amplamente superior aos demais municípios. Dados apresentados por Prediger¹⁰⁸ indicam que em algumas delas, como a saúde e educação, onde o ordenamento legal determina parâmetros mínimos de investimentos para todos os entes federativos esta ascendência é ainda mais significativa”. De igual modo, esses municípios também dedicam parte do orçamento em áreas onde a legislação necessariamente não os obriga, mas que são importantes para o desenvolvimento local, como é o caso, por exemplo, da agricultura.

Assim, é preciso desconstruir a ideia socialmente formada de que pequenos municípios, aqueles com menos de 5 mil habitantes, são inviáveis e precisam necessariamente ser extintos e incorporados a outro maior. Essa ideia se fundamenta em uma argumentação que considera somente o resultado da arrecadação tributária. É óbvio que em valores absolutos, os municípios menores possuem orçamentos mais reduzidos o que por vezes o impede de realizar grandes investimentos. Por outro lado,

a gestão das políticas públicas se realiza de modo mais próximo dos cidadãos e “o pouco que têm o transferem de forma mais eficiente para cada um de seus moradores. Os denominados direitos sociais, explícitos na Constituição Federal, retratados por

¹⁰⁵PREDIGER, R. P.; ALLEBRANDT, S. L.; KRUGER, R. F.; DE CARLI, P. Os pequenos municípios brasileiros: viabilidade, direitos sociais e desenvolvimento local. **Redes**, v. 22, n. 01, p. 01–21, 2022, p. 12.

¹⁰⁶SANTOS, R. R. D.; SANTOS, C. M.; SOUZA, M. C. de; MOTA, R. C. L. Boa governança territorial em pequenos municípios. **Research, Society and Development**, v. 10, n. 9, p. 1–10, 2021, p. 04.

¹⁰⁷PREDIGER, R. P.; ALLEBRANDT, S. L.; KRUGER, R. F.; DE CARLI, P. Os pequenos municípios brasileiros: viabilidade, direitos sociais e desenvolvimento local. **Redes**, v. 22, n. 01, p. 01–21, 2022, p. 12.

¹⁰⁸(PREDIGER *et al.*, 2022, p. 15).

meio de funções orçamentárias equivalentes, mostram perfeitamente uma melhor distribuição dos recursos públicos disponíveis nos municípios¹⁰⁹.

Ou seja, mesmo com suas limitações orçamentárias esses pequenos municípios conseguem gerir políticas públicas em prol de suas populações. Sendo preciso afirmar também que o aspecto da renda não é imprescindível para a melhoria da qualidade de vida. Mas o fato, de que por serem menores, estes municípios podem fornecer melhores condições de participação da população nas decisões e implantações de políticas públicas também não deve ser ignorado visto que “a sociedade poderá contribuir de forma mais efetiva na geração de emprego e renda, seja com profissionais mais bem preparados, como também desenvolvendo o empreendedorismo com criação de novos espaços e oportunidades de trabalho”¹¹⁰. Enfim não há na verdade baseando-se somente em receita tributária razões concretas para se defender a extinção de municípios.

Essa visão reducionista do problema da criação até da extinção de pequenos municípios também pode ser alimentada pela própria mídia. Não se pretende aqui tecer nenhuma espécie de crítica à discussão política conduzida pela mídia, na verdade, é fundamental que qualquer movimento emancipatório que deseje se firmar saiba utilizar-se dos recursos midiáticos em seu pleito. De modo que, na primeira fase do processo, os meios de comunicação atuarão na tentativa de massificar a reivindicação de emancipação, tornando a causa popular. Em um segundo momento, quando o centro das decisões já estiver em âmbito legislativo, “o movimento deve ter ciência de que o uso das mídias é ainda imprescindível para que através da pressão midiática da localidade faça sentir suas vontades aos legisladores e ao Governo”¹¹¹. Esse processo também se observa no movimento emancipacionista em Seropédica, e será aprofundado no próximo capítulo.

Diante de um tema tão complexo não se pode imaginar que os meios de comunicação assumam uma postura imparcial no debate político, os meios de comunicação ainda não “exprimem todas as visões e posicionamentos presentes na sociedade, privilegiando apenas alguns com maior capital político e financeiro ou quando os convêm mostrar, o que, claramente, compromete a representação dos anseios dos grupos menores da sociedade”¹¹². Isso não significa que a sociedade e os seguimentos envolvidos na questão emancipatória caiam diante

¹⁰⁹PREDIGER, R. P.; ALLEBRANDT, S. L.; KRUGER, R. F.; DE CARLI, P. Os pequenos municípios brasileiros: viabilidade, direitos sociais e desenvolvimento local. *Redes*, v. 22, n. 01, p. 01–21, 2022, p. 13.

¹¹⁰TAVARES, M. M. **Políticas públicas e pequenos municípios: uma avaliação no estado do Paraná**. 2006. Dissertação - (Mestrado em Geografia) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2006, p. 15.

¹¹¹CIGOLINI, A. A.; MATIOLO, E. Divisão territorial brasileira: a posição da mídia sobre a criação de municípios. *Espaço & Geografia*, v. 21, n. 02, p. 469–490, 2018, p. 479.

¹¹²(CIGOLINI; MATIOLO, 2018, p. 486).

de um conformismo. Essa postura não deve prevalecer. Seja qual for a temática discutida é necessário entender que a maior parte das mudanças ocorre por meio da pressão da sociedade. Assim, quando se fala em emancipação de municípios, é preciso que haja por parte da sociedade organizada em prol desse pleito um acesso aos meios de comunicação de forma mais igualitária.

É necessário que os meios de comunicação atuem de fato como facilitadores dos debates de ideias, mostrando os pontos positivos e negativos que essas medidas trazem em si. O que se observa infelizmente na realidade é que

grupos de maior representação política fazem sentir, através da atuação de grandes grupos de comunicação de âmbito nacional, seu posicionamento que é na maioria das vezes de indefinição e como segunda posição mais defendida a franca oposição às emancipações, aos grupos menos representados que encontram apenas em meios de comunicação de menor alcance apoio às suas ideias e anseios¹¹³.

O anseio por uma mídia mais parcial e envolvida com as questões sociais da população é algo a ser conquistado com o tempo. Alguns avanços já foram colhidos, muito ainda se falta alcançar. No entanto, é necessário reconhecer que no caso específico do município de Seropédica, do qual se tratará mais adiante, a mídia local foi um dos agentes que teve importante papel no movimento emancipatório.

Assim, à guisa de conclusão, percebe-se que a criação de municípios é tratada no Brasil, desde a época colonial não como uma política pública coordenada pela União de modo equilibrado. Muitas vezes a criação leva em consideração somente interesses políticos. A Constituição de 1988 ao mesmo tempo em que concedeu maior autonomia a esses entes federados, também procurou equilibrar a criação de novos municípios, justamente levando em consideração o princípio da autonomia.

¹¹³CIGOLINI, A. A.; MATIOLO, E. Divisão territorial brasileira: a posição da mídia sobre a criação de municípios. **Espaço & Geografia**, v. 21, n. 02, p. 469–490, 2018, p. 486-487.

CAPÍTULO II: O PAPEL DA IMPRENSA PARA O MOVIMENTO EMANCIPACIONISTA DE SEROPÉDICA: REPRESENTAÇÕES, LIDERANÇAS, DISCURSOS E REDES DE CONEXÕES. (1983 A 1995).

Já foi discutido no capítulo anterior o contexto que culminou no processo de emancipação de diversos municípios. Assim, o estado do Rio de Janeiro acompanhou essa tendência nacional e também cresceu significativamente em número de municípios. Entre 1985 e a criação do último município, Mesquita, em 1999, o número de municípios no estado passou de 64 para 92. Pode parecer na verdade um número muito expressivo, mas comparando com outros estados com processos semelhantes, se perceberá que o Rio de Janeiro é um dos estados da federação menos fragmentados do país, levando em consideração, por exemplo, que o estado de Sergipe, com área e população bem menores, possui 75 municípios. Este capítulo, portanto, se deterá no processo de emancipação no estado fluminense e em especial no caso do segundo distrito de Itaguaí, Seropédica, através da análise de fontes historiográficas, especialmente, jornais impressos da época e Atas que descreviam alguns encontros da Associação que foi organizada para atuar como entidade que agruparia os principais envolvidos com o movimento emancipacionista.

Quanto ao procedimento da análise das fontes, mais especificamente dos jornais é importante ressaltar que a historiografia já os considera importantes fontes documentais visto que “o discurso da imprensa e sua linguagem [...] se apresentam como ferramentas capazes de desvelar o nível básico das relações sociais. Expressam-se, portanto, através dos jornais, as forças políticas dos grupos que compõe a sociedade”¹¹⁴. Nesse sentido, o ofício do historiador é bastante peculiar, pois caberá a ele interpretar a notícia apresentando informações positivas e negativas, analisando e estudando a fonte conforme seu objeto. Trata-se de uma ação na qual o historiador deve ter a consciência de que os veículos de informação analisados não são isentos ou neutros, ao contrário, atendem a interesses econômicos, políticos e ideológicos. Cabe ao pesquisador, desse modo compreender a fonte jornalística como “prática constituinte da realidade social, que modela formas de pensar e agir, define papéis sociais, generaliza posições e interpretações que se pretendem compartilhadas e universais”¹¹⁵. Contudo, a presente pesquisa se defrontou nesse processo de análise da fonte jornalística com a escassez de material

¹¹⁴CARNEIRO, J. R. A. O uso do jornal como fonte de pesquisa histórica: Um estudo do jornal “O Tibagi”. In: **Os desafios da escola paranaense na perspectiva do professor**. Curitiba: [s. n.], 2014. (PDE). v. 1, p. 01–16., p. 07-08.

¹¹⁵CARNEIRO, J. R. A. O uso do jornal como fonte de pesquisa histórica: Um estudo do jornal “O Tibagi”. In: **Os desafios da escola paranaense na perspectiva do professor**. Curitiba: [s. n.], 2014. (PDE). v. 1, p. 01–16., p. 08.

disponível acerca da temática a ser discutida, isto é, a emancipação de Seropédica. De modo que o exercício interpretativo foi menos rigoroso ao tratar das fontes em virtude dessa limitação. Nesse sentido, a pesquisa concorda com José D'Assunção Barros¹¹⁶ ao ressaltar que o uso de jornais como fonte histórica.

[...] não pode prescindir de um conhecimento de seu público receptor, assim como é igualmente necessário conhecer os seus lugares de produção, considerando ainda que o polo da produção interage ativamente com o polo da recepção, e vice-versa. Além disso, em algum momento os jornais têm que ser confrontados, pelo menos para situar a análise, com a rede de outros jornais que os cercam, disputando ou compartilhando os mesmos setores de público, ou atingindo setores de público que outros jornais não atingem.

Desse modo, entende-se que ao se realizar uma análise do discurso presente nos veículos impressos analisados ao longo desse capítulo, a pesquisa em consonância com os princípios da análise considera que

[...] o sujeito do discurso – aquele que fala – é um ser marcado por historicidade, situado na história da sua comunidade, com tempo e espaço bem delimitados. O sujeito também é ideológico à medida que sua fala reflete seus valores e crenças presentes em um dado momento histórico de um grupo social. Além disso, o sujeito desenvolve o discurso de forma orientada, planejada e ajustada em vista do diálogo com seu interlocutor¹¹⁷.

O capítulo então se inicia com a reflexão acerca do processo emancipatório no estado do Rio de Janeiro a partir na nova conjuntura política estabelecida no país após a redemocratização e após a promulgação da nova Constituição. Inicialmente se buscará entender como esse processo se consolidou no estado de Rio de Janeiro com novos municípios sendo criados em todas as regiões do estado. Em seguida, a pesquisa concentra-se propriamente no caso do município de Seropédica e os eventos que desencadearam a busca pela efetividade do movimento emancipatório e a consequente aprovação da lei que criava o novo município e por fim, se procurará refletir sobre a rede de conexões que se construiu no desenrolar do processo que tornou possível a inserção de Seropédica no interior das lutas emancipatórias que ocorreram no estado.

¹¹⁶BARROS, J. D. Considerações sobre a análise de jornais como fontes históricas, na sua perspectiva sincrônica e diacrônica. **História Unisinos**, v. 26, n. 3, p. 588–604, 2022., p. 600.

¹¹⁷SOUSA, L.-C. S. C. S.; REIS, R. N. Pressupostos teóricos para análise do discurso jornalístico. **Pauta Geral-estudos em jornalismo**, v. 02, n. 02, p. 88–105, 2015, p. 99.

2.1 A Emancipação dos Municípios no Estado do Rio de Janeiro Pós-Constituição de 1988.

A configuração territorial mais modificada com as emancipações é sem dúvida a que corresponde à região da Baixada Fluminense e cujos municípios formam a região metropolitana do Rio de Janeiro. A região da Baixada iniciou seu rápido processo de povoamento em fins do século XIX com início da citricultura, de modo que “a produção de laranja em escala comercial exigiu toda uma infraestrutura [...] que culminou numa explosão de migrantes para a região”¹¹⁸. A cidade que mais se beneficiou com essa atividade e que vai receber um significativo contingente populacional foi Nova Iguaçu.

A partir da década de 1940, a cidade não sabia administrar o seu acelerado crescimento econômico e populacional de modo que seus distritos começavam a demonstrar insatisfação especialmente em relação aos serviços públicos oferecidos levando muitos deles “a articularem movimentos emancipacionistas que culminaram na formação de três novos municípios: Duque de Caxias, em 1943; e Nilópolis e São João de Meriti, em 1947”¹¹⁹. Após a crise da citricultura esses municípios buscaram outras formas de se recuperar economicamente e viram na sua estratégica localização em relação à cidade do Rio de Janeiro uma forma de atrair investimentos, especialmente do setor industrial que estava em crescente expansão.

A expansão industrial em especial nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro também atraiu muitos migrantes, especialmente advindos da região Nordeste. E, a maior parte desses migrantes, fixaram residência na Baixada Fluminense. Cidades como Nova Iguaçu e Duque de Caxias receberam grandes investimentos e desenvolverem uma economia diversificada, alcançado relativa autonomia econômica. No entanto, todo esse crescimento econômico não se reverteu em melhoria das condições de vida das pessoas que ali moravam “a população não podia contar com os mais básicos serviços de competência do Estado, [...] e até o final dos anos 50, interesses políticos impediam a construção de um hospital, que seria o primeiro da região”¹²⁰.

Os anos 1970 e 1980 são marcados por um freio na expansão emancipatória em virtude da centralização imposta pelos militares. É o período de forte crescimento do setor industrial elevando o Produto Interno Bruto (PIB) especialmente do município de Nova Iguaçu. Após o

¹¹⁸MAIA, P. N. F.; RODRIGUES, A. O. A cidade (re)partida: um breve estudo sobre as emancipações da cidade de Nova Iguaçu e a formação da região da Baixada Fluminense. **Anais do I Congresso de Desenvolvimento Regional de Cabo Verde**, p. 3856–3897, 2008, p. 3869.

¹¹⁹MAIA, P. N. F.; RODRIGUES, A. O. A cidade (re)partida: um breve estudo sobre as emancipações da cidade de Nova Iguaçu e a formação da região da Baixada Fluminense. **Anais do I Congresso de Desenvolvimento Regional de Cabo Verde**, p. 3856–3897, 2008, p.3872.

¹²⁰(MAIA; RODRIGUES, 2008, p. 3875).

fim do regime e a promulgação da nova Constituição deu-se início ao um novo surto emancipacionista. Nesse período, o caso do estado do Rio de Janeiro é bem particular visto que “o número de municípios que em 1980 não passava de 64, alcançou 92 municípios em 2001. Dos novos municípios que surgiram, seis deles foram somente na Região Metropolitana, [...] e metade destes municípios se desmembrou de Nova Iguaçu”¹²¹. Essas emancipações afetaram consideravelmente o arranjo territorial do estado e da região da Baixada.

A Constituição Federal de 1988 transferiu para os estados por meio das Assembleias Legislativas a responsabilidade de estabelecer parâmetros mínimos para a criação de novos municípios. Alguns estados, dentre eles o Rio de Janeiro adotou parâmetros criteriosos para a emancipação com o claro intuito de frear o processo. Dentre esses parâmetros destacou-se a “necessidade de o novo município ter população maior ou igual a do município menos populoso já existente, além da necessidade de haver limites com mais de um município”¹²². Ainda assim, esses esforços não foram suficientes para frear a onda emancipatória no estado. É, portanto, nesse contexto histórico que se inicia a campanha emancipatória de Seropédica, antes distrito do município de Itaguaí.

2.2 Seropédica e a Emancipação em Debate: a Luta pelo Primeiro Plebiscito, Lideranças, Discursos e Redes de Conexões. Os prós e os Contras a emancipação

O município de Seropédica está localizado na região conhecida como Baixada Fluminense e faz limites com os municípios de Paracambi, Japeri, Queimados, Nova Iguaçu, Rio de Janeiro e Itaguaí, de quem foi desmembrado. A distância até a capital é de cerca de 70km. O município é sede da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) e “dados do IBGE mostram que em 2014 a população de Seropédica era de 78.186 habitantes, hoje se estima um pouco mais de 84 mil. De acordo com dados do IBGE (2017), a área da unidade territorial é de 283,634 km²”¹²³.

A história do município remete à segunda metade do século XIX quando a região fazia parte da freguesia de Nossa Senhora da Conceição do Bananal, uma das três freguesias que compunham o município de São Francisco Xavier de Itaguaí. Por sua vez, essa antiga aldeia

¹²¹RODRIGUES, A. O. De **Maxambomba a Nova Iguaçu (1833-90's)**: economia e território em processo. Dissertação - (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional)- Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006, p. 101.

¹²²RODRIGUES, A. O. De **Maxambomba a Nova Iguaçu (1833-90's)**: economia e território em processo. Dissertação - (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional)- Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006, p. 101.

¹²³SILVA, P. C. B. da. **Desigualdade Socioterritorial na Baixada Fluminense**: uma reflexão sobre o município de Seropédica. Monografia - Faculdades Integradas de Taquara, Taquara, 2018, p. 03.

esteve integrada aos territórios pertencentes à antiga Fazenda Santa Cruz, uma enorme propriedade que pertencia à Companhia de Jesus (jesuítas). Em 1759, após a expulsão desses religiosos dos territórios portugueses, a Fazenda passou a ser administrada pela Coroa Portuguesa iniciando um período de grandes transformações, caracterizada pela ocupação desse território e por uma integração entre a Vila de Itaguaí e a Província do Rio de Janeiro¹²⁴.

A partir do final da década de 1830, o crescimento econômico e comercial da região ganha impulso com a construção das primeiras instalações para a criação de bicho-da-seda, atividade conhecida como sericultura. Essa atividade alcançou significativos lucros sendo responsável pelo início do povoamento de Seropédica. Desse modo “[...] a região desfrutou, até a década de 1880, de fortes atividades rurais e comerciais, exportando em grande escala cereais, café, farinha, açúcar e aguardente”¹²⁵.

A passagem “da antiga rodovia Rio-São Paulo pelo território do antigo distrito de Seropédica e a instalação de indústria têxtil no antigo distrito de Paracambi, aliadas às obras de saneamento da Baixada Fluminense, possibilitaram ao município readquirir sua antiga posição de prestígio”¹²⁶. Outro marco importante para a cidade foi sediar o Centro Nacional de Estudos e Pesquisas Agrônomicas no local onde atualmente se encontra o campus central da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ).

A década de 1980 é marcada por uma grave crise econômica que gerou empobrecimento e aumento da desigualdade de renda em muitas regiões no país, incluindo o Rio de Janeiro. Empobrecidos, os municípios não tinham condições de implementar políticas públicas e de atender aos distritos da maneira devida não disponibilizando os serviços essenciais “o que provoca a ‘exclusão territorial’ Essas constatações sociais configuram a dinâmica entre a relação do território e a justiça social”¹²⁷. Esse contexto sem dúvida contribuiu para que surgisse assim um movimento emancipacionista do distrito.

Há na verdade, dois momentos de luta pela emancipação, em 1990 e em 1995. Mas, na verdade, o movimento emancipacionista já havia começado em 1983, durante a gestão do então Prefeito Otoni Rocha¹²⁸. Cansados do abandono em que vivia o segundo distrito de Itaguaí, na

¹²⁴BRITO, V. K. de A. O Brasil na rota da seda: a Imperial Companhia Seropédica Fluminense. In: **Trilhas: a construção histórica e social de Itaguaí e Seropédica**. Seropédica: Edur, 2017. p. 164.

¹²⁵ TCE-RJ, T. de C. do E. do R. de J. **Estudo socioeconômico 1997-2000**. Seropédica. Rio de Janeiro: [s. n.], 2002, p. 07.

¹²⁶TCE-RJ, T. de C. do E. do R. de J. **Estudo socioeconômico 1997-2000**. Seropédica. Rio de Janeiro: [s. n.], 2002, p. 07.

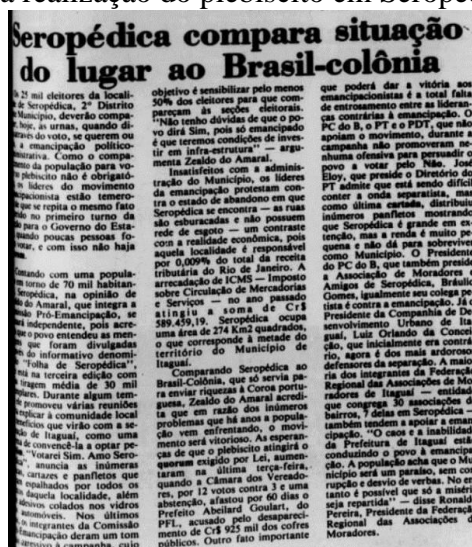
¹²⁷SILVA, P. C. B. da. **Desigualdade Socioterritorial na Baixada Fluminense**: uma reflexão sobre o município de Seropédica. Monografia - Faculdades Integradas de Taquara, Taquara, 2018, p. 04.

¹²⁸Otoni Rocha, Prefeito de Itaguaí, de 1983 até 1988. (MORETZ-SOHN, 1990a, p. 20).

época do plebiscito, “só existia uma única rua asfaltada que a antiga estrada Rio-São Paulo que não estava sob administração do município e sim do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER)”¹²⁹. Esse fato desagradava os moradores que acreditavam que uma prefeitura local poderia construir escolas e hospitais e implantar redes de água e esgoto.

Seropédica é uma região de 274 km quadrados de área, mais da metade do território de Itaguaí, que compreende 523 km quadrados. Segundo informações do jornal O Fluminense que se pode observar por meio da Figura 1, Seropédica tem ruas esburacadas e não possui rede de esgotos, um contraste com a situação econômica do Distrito que somente no ano de 1989 arrecadou 589 mil Cruzeiros somente relativos ao ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços)¹³⁰. Esse montante tornava Seropédica responsável por 0,009% do total da receita tributária de todo o estado do Rio de Janeiro.

Figura 1. Matéria expõe a realização do plebiscito em Seropédica.



Fonte: O Fluminense (1990, p. 20).

Em reportagem assinada por Cláudia Moretz-Sohn, repórter do jornal O Globo e publicada em 29 de julho de 1990, conforme se pode observar na Figura 2, o impresso dedicava uma matéria relativamente extensa que apontava deficiências do poder público na prestação de serviços naquele distrito. O atendimento médico deixava a desejar, o único posto de saúde, inaugurado em março pelo então governador Moreira Franco, funcionava precariamente, por falta de pessoal.

¹²⁹MORETZ-SOHN, C. Seropédica: emancipação em debate. **O Globo**, Rio de Janeiro, 29 jul. 1990a. Zona Oeste, p. 20.

¹³⁰Seropédica compara situação do lugar ao Brasil Colônia. **O Fluminense**, Rio de Janeiro, 1 dez. 1990.

Figura 2. Matéria que relata dificuldades encontradas pelos moradores de Seropédica.



Fonte: O Globo (1990, p. 21).

Enquanto assistiam à proliferação de valas negras e doenças, os moradores do segundo distrito temiam o fantasma da violência. A arrecadação de impostos estaduais era o trunfo dos separatistas. O comércio era a principal fonte de renda da localidade, lanchonetes, botequins, supermercados e lojas de roupas, sapatos eletrodomésticos correspondiam por 4,429% da arrecadação do ICMS. Esse valor correspondia a 0,09% da receita do Estado. Nota-se que ambos os jornais, (O Globo e O Fluminense) apresentam esse mesmo dado relativo à economia do Distrito, visto que, para reivindicar a emancipação, de acordo com a Lei Complementar Estadual 59, publicada em fevereiro de 1990, o distrito deveria arrecadar 0,005% dos impostos do Estado. Foi nesse argumento que se baseou o comerciante advogado Zealdo Amaral para defender o movimento emancipacionista. Ele reclamou da distância que separa Seropédica do centro de Itaguaí, 25 quilômetros, e reivindicava uma administração própria, para investir em obras de infraestrutura¹³¹.

Para além das entrevistas, os veículos impressos também utilizavam fotojornalismo para reforçar a necessidade da emancipação. Na fotografia a seguir, publicada no jornal O Globo em 1990, Moretz-Sohn tentou demonstrar como estava a situação do saneamento básico, reforçando que não existiam redes de água e esgoto no segundo distrito de Itaguaí. Pode-se perceber que o veículo impresso tinha a intenção de sensibilizar o leitor para as condições de saneamento que se encontrava o Distrito naquele momento.

¹³¹MORETZ-SOHN, C. Seropédica: emancipação em debate. *O Globo*, Rio de Janeiro, 29 jul. 1990a. Zona Oeste, p. 21.

Figura 3. Vala negra em Seropédica, 1990.



Fonte: O Globo (1990, p. 23).

De acordo com a reportagem de O Globo, grande parte dos moradores de Seropédica desejavam a emancipação. Zealdo Amaral, principal liderança emancipacionista, salientava, caso os eleitores de Seropédica optassem pela emancipação, o novo município ficaria subordinado à administração de Itaguaí até as eleições gerais para Prefeito, em 1992. Na mesma reportagem, afirmava também que, não tinha interesse em governar o município. Explica também que, durante o período de arrecadação de Seropédica poderia ser depositado em uma conta bancária até a separação definitiva¹³². Quem era contra a emancipação alegava que, desmembrando de Itaguaí Seropédica não receberia os benefícios advindos da implantação do Pólo Petroquímico, previsto para 1997.

De acordo com Moretz-Sohn, para frear o ímpeto dos emancipacionistas, Luiz Orlando¹³³ da Conceição, Diretor-Presidente da companhia de Desenvolvimento Urbano de Itaguaí (Coduíta), anunciou que, em agosto de 1990 a Prefeitura investiria cerca de Cr\$ 450 milhões em Seropédica. Proveniente da Secretaria Estadual do Desenvolvimento Urbano e Regional (Sedur), a verba seria aplicada no orçamento e saneamento de 50 ruas próximas a Estrada Rio são Paulo, a BR-465¹³⁴. Para os não favoráveis a separação, argumentos como:

¹³²MORETZ-SOHN, C. Emancipação em Seropédica vai depender de 25 mil eleitores. **O Globo**, Rio de Janeiro, 11 nov. 1990c. Baixada, p. 20.

¹³³Luiz Orlando, Diretor-Presidente da Companhia de Desenvolvimento Urbano de Itaguaí (Coduíta).(MORETZ-SOHN, 1990a, p. 21).

¹³⁴(MORETZ-SOHN, 1990a, p. 21).

investir no o calçamento das ruas, da região compreendida entre os quilômetros 37 e 50 da Rio São Paulo, proporcionaria a melhoria dos serviços de transportes oferecidos aos moradores do segundo distrito de Itaguaí.

Ainda em entrevista ao jornal, Luiz Orlando salientou que em caso de emancipação os ônibus, que só trafegavam pela BR-465, poderiam circular pelos bairros, mais distantes do centro¹³⁵. Ou seja, melhorias que proporcionariam uma locomoção dos moradores locais, gerando assim, o mínimo de conforto necessário a população. Quando não havia o projeto do Pólo Petroquímico, a separação de Seropédica se justificava visto que Seropédica correria o risco de virar uma cidade dormitório, sem perspectiva de desenvolvimento.

O então Prefeito de Itaguaí, Abeilard Goulart¹³⁶, em entrevista ao jornal O Globo, para tentar acalmar os ânimos dos separatistas, argumentava que entre 1977 e 1982, em seu primeiro mandato, construiu o calçadão do segundo distrito de Itaguaí. Salientou também que pretendia dar mais autonomia à administração regional local, criando posteriormente uma espécie de subprefeitura, com representantes de todas as secretarias municipais. Também tinha comprado manilhas para colocar no município, mas então Prefeito Abeilard Goulart ressaltava que essa era uma obra que não se vê. O prefeito procurava espaço nos veículos de comunicação, valendo-se do alcance e da popularidade que esses meios possuem junto à popularização. Portanto, os argumentos e falas, do então Prefeito de Itaguaí Abeilard Goulart, evidenciavam sua oposição a emancipação do segundo distrito de Itaguaí.

¹³⁵(1990a, p. 21).

¹³⁶Abeilard Goulart. Prefeito de Itaguaí em 1977 até 1982 (1º mandato); 1989 até 1991 (2º mandato). Assassinado em 09 de julho de 1991. (MORETZ-SOHN, 1990a, p. 21).

Figura 4. Entrevista do Prefeito de Itaguaí que demonstra oposição à emancipação de Seropédica.



Fonte: O Globo (1990, p. 22).

A localidade e associações possuíam opiniões distintas, de acordo com Moret-Sohn. As sete associações de moradores de Seropédica estavam divididas quanto à emancipação do segundo distrito de Itaguaí. Uma das que apoiavam a separação era a AMA, do atual Bairro Boa Esperança. Segundo Ronaldo Rodrigues Pereira¹³⁷ que era o Presidente da Federação Regional das Associações de Moradores de Itaguaí, (FRAMI). A Associação de Moradores e Amigos de Seropédica a (AMA), estava gerando polêmica. Segundo o Vice-Presidente da entidade Bráulio Gomes, que também presidia o PC do B de Itaguaí, a posição oficial da (AMA) seria resolvida em assembleia. Gomes era militante do PC do B, e se posicionou contra a emancipação. Para Gomes, o movimento emancipacionista atendia aos comerciantes interessados em aumentar os impostos. Ainda salientou que, a direção do PC do B de Itaguaí se reuniria para debater a emancipação no dia 08 de agosto de 1990, junto com outros

¹³⁷Ronaldo Rodrigues Pereira, Presidente da Federação Regional das Associações de Moradores de Itaguaí, (FRAMI).(MORETZ-SOHN, 1990a, p. 23).

representantes de outros dois partidos como: o PDT e o PT, para elaboração de um possível manifesto contra a separação¹³⁸. Ou seja, a localidade e as sete associações ainda estavam divididas quanto ao seu posicionamento perante a emancipação política, de acordo com a nota do jornal.

Portanto, mesmo divididas as opiniões, podemos observar que existia um movimento à emancipação, demonstrando e evidenciando novamente possíveis redes de conexões a se formando. Os moradores do segundo distrito de Itaguaí estavam revoltados com a atual Prefeitura, desejavam criar nova administração. Muitos moradores achavam que essa nova administração iria ser a redenção de Seropédica. Desse modo, as associações que representavam, os moradores de Seropédica estavam divididos, entre permanecer ligados a Itaguaí ou fundarem um novo município. Para o comerciante Manoel Nicolau de Melo¹³⁹, a nova Prefeitura traria mais corrupção. Melo, salientava que existira muita corrupção e que o povo acabaria pagando por esses gastos da nova administração. O argumento de Melo advinha, do fato de Seropédica possuir apenas dois supermercados e nenhuma indústria, como também o abandono do atual Prefeito Abeilard Goulart, referente ao segundo distrito de Itaguaí¹⁴⁰. A insatisfação e negação de alguns moradores referente a emancipação de Seropédica era visível. Para Paulo Roberto de Oliveira,¹⁴¹ morador de Seropédica a oito anos, ressaltava que não confiava em políticos e que não votaria nas próximas eleições.

Oliveira salientava que a rua em que morava não havia rede de esgoto e ele estava em completa miséria. Oliveira enfatizava, que a política precisava mesmo era de pessoas honestas, o que seria difícil de encontrar. Justamente para tirar Seropédica do abandono é que Antônio Alves aderiu à campanha pela emancipação. Morador do segundo do distrito de Itaguaí há quarenta anos, ele acreditava que um novo Prefeito teria condições de promover a industrialização da localidade. Mamede Martins¹⁴², dono de um salão de cabeleireiro, achava que, desmembrado de Itaguaí, o segundo distrito de Itaguaí, poderia oferecer infraestrutura a comunidade. Martins ressaltava, que Seropédica não possuía hospitais, postos do Inamps e que

¹³⁸MORETZ-SOHN, C. Seropédica: emancipação em debate. **O Globo**, Rio de Janeiro, 29 jul. 1990a. Zona Oeste, p. 23.

¹³⁹Manoel Nicolau de Melo, morador de Seropédica, comerciante de peças de fogão. (MORETZ-SOHN, 1990a, p. 23).

¹⁴⁰MORETZ-SOHN, C. Seropédica: emancipação em debate. **O Globo**, Rio de Janeiro, 29 jul. 1990a. Zona Oeste, p. 23.

¹⁴¹Paulo Roberto de Oliveira, comerciante e morador de Seropédica desde 1982. (MORETZ-SOHN, 1990a, p. 23).

¹⁴²Mamede Martins, morador de Seropédica, proprietário de Salão de cabeleireiro. (MORETZ-SOHN, 1990a, p. 23).

uma prefeitura poderia resolver isso. Pois, pior do que estava, não poderia ficar¹⁴³. Assim, pode-se perceber as distintas opiniões dos moradores de Seropédica.

Os favoráveis viam na possível emancipação, uma forma de almejar um futuro melhor, uma industrialização, vislumbrava um progresso na cidade; já os opositores destacavam a corrupção que poderia acontecer, pois, não acreditavam na possibilidade de existirem ainda pessoas honestas. Com a data do primeiro plebiscito chegando, para estimular os quase 25 mil eleitores, número estimado pelo Cartório Eleitoral de Itaguaí, a comparecerem as urnas, a Comissão de emancipação, espalhou cartazes, distribuíram panfletos e adesivos e promoveram reuniões em defesa da emancipação¹⁴⁴.

Portanto, o movimento emancipacionista compreendia que, a partir daquele momento o movimento separatista teria de ser mais agressivo, para reunir pelo menos 50% dos votantes às seções eleitorais, para assim tornarem válido o primeiro plebiscito¹⁴⁵. Enquanto os líderes da emancipação estavam demonstrando seu total empenho, os adversários a emancipação, mal começavam a agir. Ainda estavam em fase de discussões, eles pretendiam instalar um painel no centro do segundo distrito de Itaguaí salientando as desvantagens da separação e os dados reais sobre a receita da localidade.

A oposição à criação do Município unia até adversários políticos. Para Abeilard Goulard, militantes de esquerda e ocupante de postos-chaves na administração municipal, tinham algo em comum. Por razões distintas, ambos não concordavam com a emancipação de Seropédica. Esse conflito de opiniões se faz perceptível na entrevista concedida pelo então prefeito de Itaguaí, ao jornal O Globo, em 29 de julho de 1990. Os políticos progressistas achavam que a criação do Município só traria despesas, reeditando as práticas fisiológicas que caracterizavam Itaguaí. Era também o que pensava o então Vereador gaúcho Alcir Martinazzo¹⁴⁶ do PDT.

Para Martinazzo a solução para tirar o abandono que se encontrava o segundo distrito, seria eleger um Prefeito decente que não legislasse em causa própria. Pois, não adiantaria que Seropédica fosse emancipada de Itaguaí se a filosofia política da região não mudasse. Além disso, Martinazzo acreditava que o novo Município não se beneficiaria coma chegada do Pólo

¹⁴³(MORETZ-SOHN, 1990a, p. 23).

¹⁴⁴MORETZ-SOHN, C. Emancipação em Seropédica vai depender de 25 mil eleitores. O Globo, Rio de Janeiro, 11 nov. 1990c. Baixada, p. 18.

¹⁴⁵(MORETZ-SOHN, 1990c, p. 18).

¹⁴⁶Alcir Martinazzo, vereador, morador de Seropédica desde 1982. (MORETZ-SOHN, 1990c, p. 18).

Petroquímico¹⁴⁷. Para ele a arrecadação do distrito era pequena demais para tirar o distrito do buraco, também entedia a revolta dos emancipacionistas pelo abandono de Seropédica.

Para o Presidente do PT de Itaguaí, José Eloy de Martins¹⁴⁸, essas afirmativas de Alcir Martinazzo eram corretas. Para José de Eloy Martins a comparação entre o número de habitantes do distrito, que era quase de 50% do total de Itaguaí e a arrecadação de ICMS de Seropédica, que era equivalente a menos de 5% do Município. Sendo assim, emancipando Seropédica seria como “repartir miséria”¹⁴⁹. Martins temia que Seropédica virasse uma favela, pois, existia pouca iluminação, urbanização e água encanada. Portanto, podemos notar novamente as distintas opiniões tanto da liderança emancipacionista e os moradores locais, como também dos opositores a emancipação. Assim a o movimento, prós e contra ganhava corpo.

Em reportagem publicada pelo jornal O Globo, as opiniões se dividiam. Só um ponto era comum: os problemas. Dividida entre permanecer ligada a Itaguaí ou formar um município independente, a população de Seropédica vinha debatendo a emancipação em todos os momentos. O que também havia em comum entre os dois lados era a revolta com a atual administração municipal, ruas sem saneamento, redes de esgoto, segurança e iluminação pública, eram os argumentos notados pelos emancipacionistas, que alegavam que uma prefeitura local teria condições de investir em infraestrutura. Os adversários da separação afirmavam que a receita de Seropédica era insuficiente para sustentar um município. A maioria estava a favor da emancipação. Achavam que quanto mais políticos em Seropédica, mais forças teriam¹⁵⁰. Isto significava que, os moradores locais, os adversários a emancipação e a comissão emancipacionista, mesmo com opiniões distintas, suas revoltas convergiam.

¹⁴⁷O município de Itaguaí seria beneficiado com a criação do Pólo Petroquímico, proposta do então governador do estado do Rio de Janeiro, Moreira Franco para ajudar na recuperação econômica do estado. O projeto seria liderado pela Petrobrás e com previsão de vinte empresas privadas, com estimativa de investimento de US\$ 200 bilhões e geração de mais de 200 mil empregos diretos previa-se o projeto com um potencial para gerar 30 mil empregos. A pedra fundamental da obra chegou a ser lançada, com licença do Ibama e todos os estudos de impacto necessários a uma obra desse porte. Apesar de tudo o Pólo Petroquímico de Itaguaí não foi efetivado (DINIZ; MENDES, 2021).

¹⁴⁸José Eloy de Martins, Presidente do PT de Itaguaí, Morador de Seropédica a desde 1980.

¹⁴⁹(MORETZ-SOHN, 1990a, p. 22).

¹⁵⁰SEROPÉDICA LUTA PELA EMANCIPAÇÃO, 1990, p. 23).

Figura 5. Reportagem expõe as divergências entorno da emancipação.



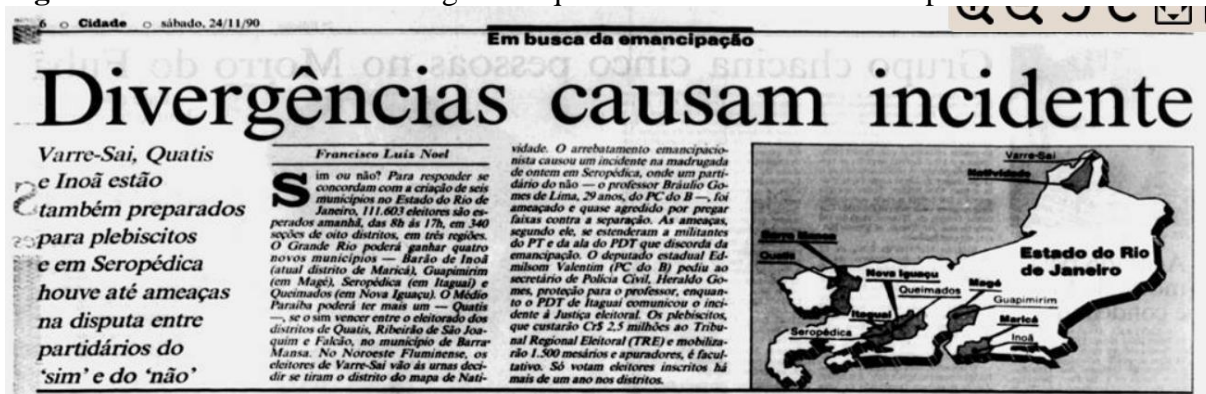
Fonte: O Globo (1990, p. 23).

O descaso da administração municipal foi o único ponto debatido por todos envolvidos no movimento pró e contra a emancipação do segundo distrito de Itaguaí. A dois meses do primeiro plebiscito, em setembro de 1990. Seropédica foi invadida por propagandas do grupo que reivindicavam a emancipação¹⁵¹. Os Moradores debatiam as vantagens e desvantagens da criação do novo município, enquanto diversas lideranças comunitárias argumentavam estratégias para convencer os eleitores do que acreditavam ser melhor para a região.

A luta pela criação do novo município entre os grupos pró e contra teve muitas etapas. Já existiam cerca de 50 placas com a seguinte propaganda: “Seropédica, chegou a nossa vez emancipação”. Tratavam-se de faixas, placas e cartazes defendendo a emancipação foram espalhadas por todo segundo distrito de Itaguaí. Ou seja, a liderança emancipacionista e os moradores locais estavam cada vez mais envolvidos com a possível emancipação e trabalhando duro encima do voto pelo “SIM”. O jornal O Fluminense também destacava as divergências existentes entre os partidários do “SIM” e do “NÃO”.

¹⁵¹SEROPÉDICA LUTA PELA EMANCIPAÇÃO, 1990, p. 23)

Figura 6. Matéria evidencia divergências quanto ao movimento emancipacionista.



Fonte: O Fluminense (1990, p. 06).

Para garantir a vitória por uma larga margem de votos, os emancipacionistas optaram por outra estratégia: promoveram reuniões com moradores de vários bairros do segundo distrito. Zealdo Amaral como estratégia de atuação do movimento, criou um informativo, “A Folha de Seropédica”¹⁵², com tiragem de 30mil exemplares. Assim, estava o grupo pró-emancipação, quanto mais se aproximava a data do primeiro plebiscito, as estratégias a favor da emancipação eram reforçadas, gerando e ganhando corpo.

Menos ofensivos, sem apelar para faixas e cartazes, os adversários da separação, o grupo dos partidos de esquerda como o PT, PDT, PC do B e grupos “progressistas”, procuraram entidades e associações de moradores de bairros ao longo da Estrada Rio São Paulo. Como estratégia de divulgação do “NÃO”, prometia também apresentar uma nota sobre as desvantagens da possível emancipação. Bráulio Gomes¹⁵³, Vice-Presidente da Associação de Moradores de Seropédica e Presidente do PC do B de Itaguaí, argumentavam que em Seropédica não existia indústrias, turismo e produção agrícola que justificasse a separação de Itaguaí¹⁵⁴. Gomes também não queria polarizar com os emancipacionistas, para ele, alguns líderes da emancipação tinham interesses eleitorais, pois havia uma possibilidade de um segundo turno das eleições para Governadores, em 25 de novembro, junto com o plebiscito de Seropédica. Para Gomes, não havendo segundo turno, o movimento separatista tenderia a perder força, pois, ir às urnas para votar no plebiscito de Seropédica não seria mais obrigatório.

¹⁵²O jornal A Folha de Seropédica. Editor: Di Carlantonio. Diretória: José de Ribamar de Souza, José Maria Fernandes de Azevedo, José Alcebíades do Nascimento, Lindolfo Alves de Azevedo e Raildo Mascarenhas de Lima. Periodicidade: Mensal. Circulação: em todas as localidades de Seropédica. Fotolito e Impressão: Tribuna de Petrópolis. Tiragem: Aproximadamente 2.000 exemplares. Colaboradores: Carlos José Magalhães, Hemetério Fernandes do Rego e Zealdo Amaral. Jornal **A Folha de Seropédica**, ano I. 1995.

¹⁵³Bráulio Gomes, Vice-Presidente da Associação de Moradores de Seropédica e Presidente do PC do B de Itaguaí.

¹⁵⁴(SEROPÉDICA LUTA PELA EMANCIPAÇÃO, 1990, p. 23).

Ou seja, enquanto o grupo pró-emancipação estavam trabalhando pesado na confecção de placas, faixas e cartazes, o grupo contra estavam na expectativa do primeiro plebiscito perder força, em razão de uma possível não obrigatoriedade às urnas.

A comissão confiava no resultado positivo do trabalho. Um dos mais ativos membros da comissão de emancipação, Zealdo Amaral, garantia que a luta dos membros do grupo seria compensada pelo resultado das urnas. Amaral promovia reuniões às quintas-feiras no CIEP¹⁵⁵ de Seropédica para convencer os moradores do segundo distrito a optarem pelo “SIM”. A comissão também distribuía panfletos e já estava na terceira edição do informativo A Folha de Seropédica, com a tiragem de 30 mil exemplares. Para Amaral, emancipado, o segundo distrito teria mais condições de investir em infraestrutura.

A comissão pró-emancipação salientava que o dinheiro utilizado na campanha era de doações dos comerciantes e entidades interessadas na criação do novo município. Com recursos próprios, a comissão realizou também três prévias eleitorais no segundo distrito. Em todas as três prévias o “SIM” foi vitorioso. No km 49 da Estrada Rio São Paulo, 94,6% da população votaram a favor da emancipação. Deste modo, os separatistas estavam traçando novas estratégias. Logo, Zealdo Amaral não tinha dúvidas de que a emancipação iria passar. Para Amaral o Principal problema seria levar a população para as urnas. Seu argumento era, havendo o segundo turno das eleições para governador, juntamente com o primeiro plebiscito, o comparecimento de pelo menos 90% dos eleitores as seções estavam garantidas¹⁵⁶. Assim, seguia os últimos dias ao primeiro plebiscito, as três prévias apontando o “SIM” como vitorioso e a comissão emancipacionista confiante que a emancipação passaria. A figura 07, novamente deixa em evidência, o trabalho dos grupos a favor da emancipação, na então Estrada Rio São Paulo, a Estrada principal que ligava Seropédica à Itaguaí.

¹⁵⁵CIEP 155 Maria Joaquina de Oliveira. Estrada Rio São Paulo/BR-465. Seropédica. RJ.(SEROPÉDICA LUTA PELA EMANCIPAÇÃO, 1990, p. 23.

¹⁵⁶MORETZ-SOHN, C. Seropédica em ritmo de emancipação. **O Globo**, Rio de Janeiro, 4 nov. 1990b. Zona Oeste, p. 28.

Figura 7. Placas espalhadas na antiga Rio São Paulo, BR-465, convocando o povo a votar pelo “SIM”.



Fonte: (O Globo, 1990, p. 01)

Divergências entre partidos de esquerda ajudaram na opção pelo “SIM”. A difícil união entre os partidos de esquerda adversários a emancipação o PDT, o PT e o PC do B, estava ajudando os moradores do segundo distrito a optarem pelo “SIM”¹⁵⁷. Enquanto em Seropédica inteira havia cartazes e placas favoráveis à criação do município, os representantes das três legendas ainda não sabiam ao certo o que fazer para impedir a separação. Bráulio Gomes, então o presidente do PC do B de Itaguaí e também é Vice-Presidente da Associação de Moradores de Amigos de Seropédica, a (AMA), anunciava que os partidos fariam uma nota conjunta contra a emancipação. Mas, esta iniciativa não nunca foi tomada.

O então Presidente do PT de Itaguaí, José Eloy Martins, reconheceu que o grupo estava enfrentando dificuldade para conter as ondas separatistas. Mas, Martins garantia que, daquele momento, os três partidos iriam agir contra a emancipação. Eles pretendiam distribuir boletins e espalhar murais pelo segundo distrito, mostrando o real tamanho de Seropédica¹⁵⁸. O segundo distrito vai do Rio Guandu a divisa de Japeri e Paracambi. Para Martins, Seropédica era enorme com uma arrecadação muito pequena. Pretendiam também mostrar esses dados e deixar que a população refletisse antes de decidirem. Isto posto, para Martins, Era ilusão pensar que a

¹⁵⁷MORETZ-SOHN, C. Emancipação em Seropédica vai depender de 25 mil eleitores. *O Globo*, Rio de Janeiro, 11 nov. 1990c. Baixada, p. 19.

¹⁵⁸MORETZ-SOHN, C. Seropédica em ritmo de emancipação. *O Globo*, Rio de Janeiro, 4 nov. 1990b. Zona Oeste, p. 28.

emancipação iria resolver todos os problemas do segundo distrito de Itaguaí¹⁵⁹. Dessa forma, os adversários a emancipação pretendiam tomar posição e reagir de alguma maneira.

A criação de uma Prefeitura no local não era sinônimo de progresso. Pois, o então Prefeito de Itaguaí, Abeilard Goulart e o Presidente da Câmara de Vereadores, José Alfenas Veloso, residiam em Seropédica, mas não faziam nada pelo segundo distrito. A vista disso, estava provado que a distância entre a localidade e o governo do município não era geográfica, mas, sim política, segundo Martins¹⁶⁰. Com a aproximação da data do primeiro plebiscito, preocupados com possíveis irregularidades, os adversários a emancipação, que aconselhavam a população a não votar, evitando a formação de quórum estipulado pelo Cartório eleitoral.

Pretendiam espalhar fiscais pelas 74 seções eleitorais. Além disso, Eloy Martins estava estudando uma forma de impedir o transporte de eleitores aos locais de votação. Segundo Martins, corriam boatos de que 11 ônibus e vários automóveis, organizados pela comissão emancipacionista, já estariam destinados ao transporte dos eleitores. Nesse momento de aproximação do primeiro plebiscito, podemos notar toda uma articulação dos adversários a emancipação. Um preparo para impedir de alguma forma, que os eleitores não tivessem acesso as urnas.

O movimento pró-emancipação estava modificando-se, tomando corpo. O número de indecisos estava diminuindo, à medida que se aproximava a data do plebiscito que iria decidir o futuro do segundo distrito de Itaguaí, o número de indecisos diminuía¹⁶¹. Até mesmo o Diretor Presidente da Companhia de Desenvolvimento Urbano de Itaguaí a (Conduíta) Luiz Orlando da Conceição, que, anteriormente havia declarado que a separação não traria vantagens para a localidade. Luiz mudou de lado e passou a defender a emancipação. Neste momento do movimento emancipatório, pode-se notar uma mudança nos discursos dos adversários a emancipação do segundo distrito de Itaguaí. Algo já estava em mudança. Outras possíveis redes de conexões, já estavam em formação. Dentre essas redes cabe mencionar o surgimento do Comitê Pró-Emancipação de Seropédica organizado a partir do ano de 1983 que contava com um grupo misto em sua composição. A primeira reunião do grupo ocorre em 18 de novembro na qual são escolhidos os membros da diretoria da organização que estariam à frente das deliberações do grupo. Nessa mesma ocasião foi lavrado o termo de abertura do 1º Livro de Atas do Comitê Pro-emancipação de Seropédica.

¹⁵⁹MORETZ-SOHN, C. Seropédica em ritmo de emancipação. **O Globo**, Rio de Janeiro, 4 nov. 1990b. Zona Oeste, p. 28.

¹⁶⁰(MORETZ-SOHN, 1990b, p. 29).

¹⁶¹MORETZ-SOHN, C. Emancipação em Seropédica vai depender de 25 mil eleitores. **O Globo**, Rio de Janeiro, 11 nov. 1990c. Baixada, p. 20.

Logo na segunda reunião, que ocorre na semana seguinte em 25 de novembro, os presentes já contavam 39 pessoas. Nessa reunião algumas medidas importantes foram adotadas.

- 1) Elaboração e divulgação de um manifesto ao povo a ser divulgado nos jornais; 2) o encaminhamento de ofícios aos órgãos competentes solicitando informações e dados necessários à emancipação; 3) Discussão acerca da forma de tomada das assinaturas; 4) Debate com os representantes dos diversos bairros para se marcar os dias em que serão realizadas as reuniões nesses locais; criação de subcomissões para melhor coordenação dos trabalhos¹⁶².

Nessa mesma sessão foi escrito uma espécie de esboço do manifesto a ser divulgado à população do distrito. Esse manifesto começava com uma breve análise histórica do povoamento de Seropédica e defendia que a “busca por independência é o destino de todos os povos”¹⁶³. Também destacava que a história de Seropédica

[...] é rica, independente e sempre foi dela própria, e por isso mesmo, o destino nos impõe essa separação. Os municípios assim como os seres, crescem e se multiplicam. Itaguaí não fugiu à regra. De sua expansão inicial surgiu Paracambi e nesse novo surto de desenvolvimento surgirá o município de Seropédica. [...] O contínuo e rápido crescimento populacional dos bairros que compõem o segundo distrito (Seropédica) tem provocado problemas nos setores de infraestrutura (água e esgoto), ruas, iluminação, saúde, educação e segurança. A população inteira sente que só é possível solucionar esses problemas tão graves implantando a autoridade no local com poderes decisórios emanados da própria população. O povo de Seropédica deseja, quer e vai usar o seu direito de emancipar-se. Estão confinando na lei, juntos, unidos e fortes criaremos o tão sonhado município de Seropédica. Todo habitante é um guerreiro, lutador e como tal lutará pela sua história¹⁶⁴

Pelo trecho mencionado, é possível perceber que as lideranças envolvidas nessa Associação, pretendiam se esforçar e articular um movimento político em prol da emancipação de Seropédica. Esse manifesto que concede um tom bastante ufanista e político ao movimento foi aprovado pelo Comitê na reunião seguinte realizada em 02 de dezembro de 1983. Trata-se de um processo primordialmente político e cercado por ideologias. Em mais uma reunião realizada em 09 de dezembro, o Comitê articulou a possibilidade de enviar um convite ao então prefeito de Itaguaí, para se fazer presente na próxima reunião. A assembleia estendeu o convite não somente ao prefeito, mas também ao vice-prefeito e ao presidente da Câmara Municipal. Também foi levantado a ideia de criação de um jornal informativo sobre o movimento, “para

¹⁶²COMITÊ PRÓ - EMANCIPAÇÃO DE SEROPÉDICA. 1º Livro de Atas do Comitê Pró-emancipação de Seropédica., 1983, p. 07.

¹⁶³COMITÊ PRÓ - EMANCIPAÇÃO DE SEROPÉDICA. 1º Livro de Atas do Comitê Pró-emancipação de Seropédica., 1983, p. 11.

¹⁶⁴COMITÊ PRÓ - EMANCIPAÇÃO DE SEROPÉDICA. 1º Livro de Atas do Comitê Pró-emancipação de Seropédica., 1983, p. 12.

que a chama da emancipação permanecesse sempre acesa”¹⁶⁵. Esse informativo viria a ser “A Folha de Seropédica” lançado somente em 1995.

Após essa reunião, não se sabe exatamente porque, o Comitê não mais realizou reuniões (pelo menos não com transcrição de ata) mas deve ter se reunido de modo mais aleatório para a discussão dos interesses comuns em prol da emancipação. A próxima ata disponível já data de 02 de março de 1986. A reunião atendia ao pedido de alguns moradores com a finalidade de serem informados sobre o andamento dos trabalhos visando a emancipação do Distrito. Os membros das comissões informaram seus trabalhos realizados e enfatizaram a necessidade novos membros ao movimento. Ficou então articulado que as reuniões seguintes deveriam ter uma maior divulgação. Nova reunião ocorreu em 16 de março que contou com a participação de políticos locais que haviam aderido à causa emancipatória, estavam presentes o Deputado Federal Sérgio Lomba¹⁶⁶ e o Deputado Estadual Luiz Edmundo. Por meio desses apoios o movimento foi adquirindo força de modo a poder organizar a consulta popular que é exigência legal para o processo emancipatório.

Quanto mais se aproximava o plebiscito, o movimento emancipatório continuava ganhando corpo. O caos e a inabilidade da Prefeitura de Itaguaí estavam levando à emancipação. A população achava que o município iria ser um paraíso, sem corrupção e sem desvio de verbas. Até mesmo o administrador regional de Seropédica Aloísio Dala Paula¹⁶⁷, não tinha certeza de que a emancipação seria um bom negócio. Para Dala Paula, o certo seria como primeira etapa, estimular a instalação de indústrias no segundo distrito para depois, reivindicar o desmembramento de Itaguaí¹⁶⁸. O presidente da Associação, Luiz Sandoval¹⁶⁹ opinou como líder da entidade e como cidadão. Como Presidente, Sandoval, achava desfavorável a separação, considerando que era hora de união.

Como cidadão, Sandoval acreditava que a emancipação seria um meio de Seropédica tentar vida nova, embora acrescenta que era preciso verificar, realmente, se existia alguém capaz de desenvolver esse novo município, caso vencesse o “SIM”¹⁷⁰. A articulação do movimento já estudava uma nova estratégia emancipatória. Pois a votação do plebiscito não

¹⁶⁵COMITÊ PRÓ - EMANCIPAÇÃO DE SEROPÉDICA. 1º Livro de Atas do Comitê Pró-emancipação de Seropédica., 1983, p. 16.

¹⁶⁶Sérgio Lomba (1944-2011) advogado, empresário. Foi Deputado Federal pelo Rio de Janeiro em duas legislaturas.

¹⁶⁷Aloísio Dala Paula. Administrador regional de Seropédica. (MORETZ-SOHN, 1990b, p. 30).

¹⁶⁸MORETZ-SOHN, C. Seropédica em ritmo de emancipação. *O Globo*, Rio de Janeiro, 4 nov. 1990b. Zona Oeste, p. 30.

¹⁶⁹Luiz Sandoval. Presidente da Aciap. (MORETZ-SOHN, 1990b, p. 30).

¹⁷⁰Plebiscito dirá se Seropédica vai se tornar um município. *O Globo*, Rio de Janeiro, 25 nov. 1990. Zona Oeste, p. 20–21.

seria mais obrigatória, em vista disso, a comissão de emancipação intensificou o movimento. Segundo Zealdo Amaral, todos os 28 bairros de Seropédica foram visitados, enquanto um carro de som percorria as ruas, em outro ponto, faixa, cartazes e outdoors eram colocados, para motivar a população a votarem pelo “SIM”¹⁷¹. A Figura 8 a seguir, demonstra a preocupação do movimento emancipacionista em divulgar e reforçar a data do plebiscito e o voto pelo “Sim”, no Centro do Segundo distrito de Itaguaí.

Figura 8. Placas espalhadas no quilômetro 49, convocando o povo a votar pelo “SIM”.



Fonte: (MORETZ-SOHN, O Globo, 1990, p. 30)

O Movimento pelo “SIM” estava ganhando mais adeptos, com a nova adesão ao “SIM” do então reitor da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Uma das principais instituições que mais lutou pelo desenvolvimento de Seropédica. Segundo matéria do O Globo, o reitor da UFRRJ, Hugo Resende¹⁷², só optou pelo “SIM” após obter informações sobre o movimento com sua equipe¹⁷³. Ele ressaltou que a princípio ficou preocupado com as reivindicações por que considerava necessário saber mais como seria no futuro, destacando a pobreza da região, aonde os recursos que chegavam eram poucos, ou mal aplicados. Hugo Resende acreditava que a emancipação permitiria que a UFRRJ e Seropédica trabalhassem em conjunto por melhorias para a população. Resende destaca, se o município possuísse a gerência de seu próprio dinheiro seria possível aplicá-lo em seu benefício¹⁷⁴.

¹⁷¹Plebiscito dirá se Seropédica vai se tornar um município. **O Globo**, Rio de Janeiro, 25 nov. 1990. Zona Oeste, p. 20–21.

¹⁷²Hugo Edson Barbosa Resende. Médico Veterinário. Reitor da UFRRJ em 1989-1993. (Plebiscito dirá se Seropédica vai se tornar um município. **O Globo**, Rio de Janeiro, 25 nov. 1990. Zona Oeste, p. 20–21).

¹⁷³“Sim” ganha adesão do Reitor da UFRRJ. **O Globo**, Rio de Janeiro, 25 nov. 1990. Zona Oeste

¹⁷⁴Plebiscito dirá se Seropédica vai se tornar um município. **O Globo**, Rio de Janeiro, 25 nov. 1990. Zona Oeste.

Figura 9. Matéria expõe adesão da UFRRJ ao movimento emancipacionista.

Domingo, 25 de novembro de 1990

OC

31-08-90



Faixas defendendo a emancipação de Seropédica estão espalhadas por todo o distrito

'Sim' ganha a adesão do Reitor da UFRRJ

Principal artífice de uma das instituições que mais lutam pelo desenvolvimento de Seropédica, o Reitor da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), Hugo Rezende, só optou pelo "sim" após obter informações com sua equipe. Ele confessa que a princípio ficou preocupado com a reivindicação, porque considera necessário saber como vai ser no futuro. Destacando a pobreza da região, onde os recursos que chegam têm sido poucos, ou pouco aplicados, Hugo Rezende acredita que a emancipação permitirá que a UFRRJ e Seropédica trabalhem em conjunto por melhorias para a população.

— Tendo o município a gerência de seu próprio dinheiro é possível aplicá-lo em seu benefício. Sou sensível a essa possibilidade — destaca o Reitor.

Maior campus universitário da América Latina, a área da Rural abrange 3,2 mil hectares do território de Seropédica e abriga cerca de 4.500 alunos. No campus se localizam três colégios estaduais, o posto da Polícia Militar, um posto médico que serve à população do Distrito e está sendo instalada uma central telefônica.

O Presidente da Câmara de Vereadores de Itaguaí, José Alfenas Veloso, também é favorável à emanci-

pação do município. Ele afirma que Seropédica não vem recebendo investimentos proporcionais à arrecadação da Prefeitura. Ele aproveita para responder ao Presidente do PT local, José Eloy de Martins, que o acusou de não fazer nada pelo Distrito, afirmando que na sua base política, o bairro de São Miguel, estão sendo implantados três mil metros de tubulação de esgotos e construída uma escola.

O Prefeito interino de Itaguaí, Saulo Severino Campos de Farias, diz que acha justa a reivindicação separatista mas, ao mesmo tempo, declara que não tem posição definida sobre o assunto.

Fonte: O Globo (1990, p. 20).

Outra conexão importante ao "SIM" foi o Presidente da Câmara de Vereadores de Itaguaí, José Alfenas Veloso¹⁷⁵ e o Prefeito interino de Itaguaí, Saulo Severino Campos de Farias¹⁷⁶. José Alfenas Veloso era favorável a emancipação do município. Ele afirmava que Seropédica não recebia investimentos proporcionais a arrecadação da Prefeitura. A figura 10 a seguir, demonstra a preocupação do movimento emancipacionista em divulgar e reforçar a data do plebiscito e o voto pelo "Sim", com placas espalhadas na rodovia Rio-São Paulo.

Figura 10. Placas espalhadas na rodovia Rio-São Paulo, convocando o povo a votar pelo “SIM”.



Fonte: Moretz-Sohn. (O Globo, 1990, p. 01).¹⁷⁷

Já Saulo Severino Campos de Farias, dizia que achava justa a reivindicação separatista¹⁷⁸. Neste ponto do movimento, podemos observar mais uma rede de conexões em formação, neste momento, uma rede de importantes representantes políticos. Em todo o movimento pelo “SIM e “NÃO a emancipação do segundo distrito de Itaguaí, podemos perceber algumas redes de conexões em formação como: as redes de comerciantes, moradores e representantes políticos. No entanto cada rede de conexão tinha seus próprios interesses. De um modo didático o quadro abaixo procura sintetizar como estavam organizadas essas forças:

Quadro 1. Forças políticas presentes em Seropédica durante o processo emancipatório.

Pró-emancipação	Contra emancipação
Zealdo Amaral, comerciante, advogado	Jorge Domingos Meirelles, ex-delegado titular
Antônio Alves, morador	Luiz Sandoval, presidente da ACIAP
Mamede Martins, morador, cabeleireiro	Abeilard Goulart, Prefeito de Itaguaí
A Folha de Seropédica	Bráulio Gomes, presidente do PC do B de Itaguaí
José Alfenas Veloso, Presidente da Câmara de Vereadores de Itaguaí	Manoel Nicolau de Melo, comerciante
Saulo Severino Campos de Farias, Prefeito interino de Itaguaí	Alcir Martinazzo, (PDT) vereador
Benedito Amorim, Prefeito de Itaguaí	José Eloy de Martins, presidente do PT de Itaguaí
José Alcebíades do Nascimento (Zé da Pipoca), diretor do Jornal A Folha de Seropédica	Hugo Resende, reitor da UFRRJ
Adroaldo Peixoto (PDT), deputado estadual, presidente da Comissão de Assuntos Municipais da ALERJ (pelas emancipações no estado do Rio)	Ronaldo Pereira, presidente da Federação Regional das Associações de Moradores de Itaguaí
Comitê Pró-Emancipação de Seropédica	Luiz Orlando da Conceição, Diretor-Presidente da companhia de Desenvolvimento Urbano de Itaguaí

Fonte: elaborado pelo Autor.

O dia finalmente chegou: 25 de novembro de 1990. A população decidiria se o Rio de Janeiro teria mais seis novos municípios. Seropédica e mais cinco distritos foram às urnas decidirem se alcançariam a sua independência. Os distritos de, Seropédica, Guapimirim, Queimados, Varre-Sai, Barão de Inoã, que buscavam se emancipar, e Quatis, Ribeirão de São Joaquim e Falcão, que, juntos, em caso de vitória, formariam o município de Quatis. Foram às urnas, com motivações distintas, que vão desde a distância do município sede até o descaso das prefeituras. Buscavam alcançar o número de eleitores estipulado pelos seus respectivos Cartórios¹⁷⁵. A apuração dos votos começou imediatamente após o fechamento da última urna, às 17:00 horas. A Figura 11 demonstra que a comissão estava confiante da vitória pelo “SIM”.

¹⁷⁵HELENA, L. Plebiscitos vão decidir hoje se Rio pode ter mais seis municípios. O Globo, Rio de Janeiro, 25 nov. 1990. Grande Rio, p. 38.

que pleiteavam sua independência, dois não alcançaram quórum suficiente. Mas o desejo de emancipação alcançou mais de 66%, uma porcentagem muito positiva para o movimento.

Pontos positivos e negativos do primeiro plebiscito de emancipação de Seropédica. Liderado desde 1983 por comerciantes locais, que viam na emancipação a possibilidade de melhorar as condições de vida no segundo distrito, o movimento era rechaçado pelos políticos de esquerda. Representantes do PT, do PC do B e do PDT alegavam que a arrecadação de Seropédica era ínfima e temiam que a nova Prefeitura fosse caracterizada pelo fisiologismo e pelo empreguismo¹⁷⁸. Os emancipacionistas saíram na frente e, para ganhar a causa junto ao eleitorado, espalharam cartazes e faixas pelas ruas e imprimiram 30 mil exemplares do jornal, A Folha de Seropédica. Com poucos recursos, os adversários do movimento separatista, recorreram a palestras e reuniões com moradores locais.

Mesmo com reforço de policiamento nas 79 seções eleitorais, o plebiscito ocorreu em clima tenso. Reunido nos locais de votação de maior movimento, os militantes das campanhas pró e contra a emancipação do segundo distrito acabavam trocando ofensas, na tentativa de convencer os eleitores ainda indecisos¹⁷⁹. Embora proibidos pela justiça eleitoral, os emancipacionistas organizaram, durante todo dia, sistema de transporte comunitário, com carros particulares e caminhonetes, para levar os eleitores das áreas mais afastadas para os 29 locais de votação, conforme se pode observar em matéria de 26 de novembro de 1990, o impresso não tece nenhum comentário acerca da proibição, apenas menciona na legenda da foto que alguns emancipacionistas levaram eleitores para os locais de votação em seus caminhões. Não havendo nenhuma menção ao fato de que a prática corresponde a crime eleitoral.

¹⁷⁸Seropédica: emancipação fica mais distante. **O Globo**, Rio de Janeiro, 30 dez. 1990. Zona Oeste, p. 29.

¹⁷⁹HELENA, L. Plebiscitos vão decidir hoje se Rio pode ter mais seis municípios. **O Globo**, Rio de Janeiro, 25 nov. 1990. Grande Rio, p. 38.

Figura 12. Reportagem sobre os plebiscitos que ocorriam em várias partes do estado do Rio de Janeiro.



Fonte: O Globo (1990, p. 13).

De acordo com o Globo, os líderes emancipacionistas estavam certos de que atingiriam com facilidade o quórum necessário para o plebiscito. No entanto, dos vinte seis mil moradores aptos a votar, apenas 7.800 eleitores compareceram às urnas. Para garantir o número necessário, o presidente do movimento, Zealdo Amaral, orientou os militantes a percorrerem as casas dos eleitores solicitando o comparecimento às sessões¹⁸⁰. Entretanto, o que mais ajudou à derrota a emancipação foi o fato de não ter havido o segundo turno na eleição para Governador. Pois, o candidato Leonel Brizola¹⁸¹ saiu vitorioso no primeiro turno. Tornando a votação do primeiro plebiscito, não obrigatório. Embora o jornal afirmasse que a maior parte da população apoiava a emancipação, Seropédica tropeçou na falta de quórum. Cerca de 10.700 eleitores votaram no primeiro plebiscito, enquanto o quórum mínimo estipulado pelo Cartório exigia o comparecimento de 13mil pessoas.

A média dos dados gerais apontou Campo lindo, como um dos bairros que atingiu a menor porcentagem de adeptos a campanha de emancipação. Campo lindo disse “NÃO” a emancipação de Seropédica. Apenas 20% dos eleitores do bairro, que fica localizado próximo ao quilômetro 42 da antiga Estrada Rio São Paulo, compareceram às urnas no último dia 25 de novembro de 1990, data do plebiscito¹⁸². Para emancipação, seria necessário o comparecimento de, pelo menos, metade mais um dos 24.395 eleitores cadastrado em Seropédica.

¹⁸⁰Rio poderá ter mais quatro municípios. **O Globo**, Rio de Janeiro, 26 nov. 1990. Grande Rio, p. 13.

¹⁸¹Rio poderá ter mais quatro municípios. **O Globo**, Rio de Janeiro, 26 nov. 1990. Grande Rio, p. 13.

¹⁸²Jorge Barbosa de Moraes, chefe do cartório de Itaguaí. (Campo Lindo frustra emancipação. **O Globo**, Rio de Janeiro, 2 dez. 1990. Zona Oeste, p. 12).

Os números do plebiscito, divulgados pelo Cartório Eleitoral de Itaguaí, foram os seguintes: compareceram 10.925 eleitores, dos quais 10.286 optaram pelo “SIM”, 451 disseram “NÃO”, 64 votaram em branco e 124 anularam o voto. Em 18 seções localizadas no bairro Campo Lindo, o comparecimento ficou na faixa de 20 a 25%, segundo Jorge Barbosa de Moraes,¹⁸³ chefe do cartório. A média geral de comparecimento foi de 65%, embora em algumas regiões, como Jardim Maracanã, o índice chegou a 90%¹⁸⁴. Apesar da intensa campanha a favor da emancipação, Seropédica terminou o ano de 1990, permanecendo com seu destino ligado ao de Itaguaí. Reportagem publicada em 02 de dezembro de 1990 expõe o baixo percentual de participação dos moradores do bairro Campo Lindo na votação do plebiscito, ao qual apenas 20% dos eleitores compareceram às urnas.

Figura 13. Campo Lindo frustra a campanha pelo “SIM” à emancipação.



Fonte: O Globo (1990, p. 12)¹⁸⁵

Após a divulgação dos resultados do plebiscito, a comissão de emancipação retomou a mobilização, e tratou de começar uma coleta de assinaturas para um novo processo a ser encaminhado Assembleia Legislativa. O documento seria anexado a um mapa da região e dados do Tribunal Regional Eleitoral, da secretaria do Estado da Fazenda e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística¹⁸⁶. Em fevereiro de 1991, era preciso para o novo processo, no mínimo,

¹⁸³Campo Lindo frustra emancipação. **O Globo**, Rio de Janeiro, 2 dez. 1990. Zona Oeste, p. 12.

¹⁸⁴Campo Lindo frustra emancipação. **O Globo**, Rio de Janeiro, 2 dez. 1990. Zona Oeste, p. 12.

¹⁸⁵Campo Lindo frustra emancipação. **O Globo**, Rio de Janeiro, 2 dez. 1990. Zona Oeste, p. 12.

¹⁸⁶Campo Lindo frustra emancipação. **O Globo**, Rio de Janeiro, 2 dez. 1990. Zona Oeste, p. 12.

3,2 mil assinaturas, o que correspondia a 4% do número de eleitores do segundo distrito. A comissão pretendia entregar o processo no Palácio Tiradentes no dia 2 de fevereiro de 1991. Zealdo Amaral ressaltava que a lei estabelecia que o processo desta natureza deveria ser encaminhado em uma única legislatura¹⁸⁷. Ou seja, mesmo após a derrota do primeiro plebiscito, com baixo quórum.

A comissão emancipatória recomeçou todo um processo, para novamente pleitearem a emancipação política do segundo distrito de Seropédica. Portanto, o desejo de independência ainda flamejava entre os envolvidos nesse movimento emancipacionista. Ao analisar o movimento do primeiro plebiscito, podemos observar primeiramente como o debate sobre o “SIM” e o “NÃO”, a emancipação do segundo distrito de Itaguaí foi ganhando corpo entre os moradores locais, comerciantes, representantes de entidades e alguns políticos do Estado.

Já a imprensa foi o veículo de informação muito importante nesse movimento do primeiro plebiscito. Representados pelos jornais impressos da região do Estado do Rio de Janeiro, desempenharam um papel relevante durante esse primeiro plebiscito, que foi um longo período do movimento de emancipação de Seropédica, pois, os periódicos em 1990, eram um dos principais meios de comunicação em que os populares conseguiam ficar cientes dos trâmites legais, e como o cenário de disputa política no âmbito municipal e estadual estavam sobre essa questão. Isto posto, a imprensa desenvolveu uma ampla e importante cobertura, levando informações básicas as classes interessadas ao movimento emancipatório.

2.3 Emancipações, Sonho de 21 Distritos do Estado do Rio de Janeiro: Segundo Plebiscito de Seropédica e Todo Movimento Para Sua Validação.

Nos primeiros anos da década de 1990 a onda emancipatória ainda permanecia forte no estado do Rio de Janeiro de modo que no prazo de cinco anos foram criados doze municípios. Uma verdadeira febre de plebiscito começou depois que os deputados estaduais perceberam os votos a mais, que uma consulta dessas, poderiam proporcionar em suas bases eleitorais. Foi o Chefe de Gabinete do Deputado Adroaldo Peixoto¹⁹⁴ do PDT, e Presidente da Comissão de Assuntos Municipais da Assembleia Legislativa, por exemplo, que sugeriu a emancipação aos comerciantes de Aperibé¹⁸⁸. Em 1993, estava prevista os plebiscitos de Seropédica, Alcântara,

¹⁸⁷Campo Lindo frustra emancipação. **O Globo**, Rio de Janeiro, 2 dez. 1990. Zona Oeste, p. 12.

¹⁸⁸Adroaldo Peixoto Garani. Político, advogado, livreiro e jornalista brasileiro. Ingressou na vida pública em 1990 quando foi eleito, pela primeira vez, deputado estadual no Rio de Janeiro pelo PDT. TAVES, R. F. Quatro distritos decidirão hoje sua emancipação. **O Globo**, Rio de Janeiro, 24 nov. 1991. Grande Rio, p. 28.

Mesquita e Iguaba Grande, que só não foram marcados em 1992, porque não houve tempo para homologação dos processos na Assembleia Legislativa. A figura 14 a seguir, ressalta que Rio de Janeiro poderia ter mais cinco municípios, também aponta, quando começou a febre das emancipações no Rio de Janeiro.

Figura 14. Febre de plebiscito começou em 1987.



Fonte: O Globo, (1990, p. 11).

Além desses pedidos de plebiscito, mais dezessete tramitaram na Comissão de Assuntos Municipais. Também estavam previstos para 1993, depois das eleições municipais, novas tentativas de emancipar bairros da Capital, como Barra da Tijuca, Jacarepaguá e Ilha do Governador¹⁹⁶. Logo, esse era o cenário político que se encontrava o Estado do Rio de Janeiro no final de 1991, distritos flamejavam por emancipações. Em sete distritos, de cinco municípios do interior Fluminense, milhares de eleitores foram às urnas em 13 de março de 1994, para decidirem se o Estado do Rio de Janeiro ganharia ou não cinco novos municípios.

E Seropédica depois de seu primeiro plebiscito há quatro anos, em 1990, pôde novamente pleitear o desejo de emancipação. Desta vez a emancipação estava dependendo do quórum de 14.600 votos¹⁸⁹. Ou seja, depois de seu primeiro pleito em 1990, onde não houve quórum suficiente, Seropédica teria uma nova chance de se emancipar politicamente, uma

¹⁸⁹Plebiscito: distritos tem quórum para decidir emancipação. *O Globo*, Rio de Janeiro, 14 mar. 1994. Rio, p. 08.

espera que durou quatro anos e dessa vez com um quórum maior. Nesta nova oportunidade de emancipação, a campanha a favor da independência contou com a participação de 40 igrejas de diversas religiões, segundo o produtor rural e ex-vereador Amaral Goulart de Souza¹⁹⁰, irmão de Abeilard Goulart¹⁹¹. Os emancipacionistas estavam em clima de já ganhou e, acreditando seria confirmado o “SIM”, nas 91 sessões, das 105 Zonas Eleitorais. O Juiz eleitoral Marco Antônio Ibrahim,¹⁹² informou que a apuração começaria às 18:00 horas, na escola CAIC¹⁹³. O Presidente da comissão pró-emancipação, Zealdo Amaral previa que o resultado final sairia na madrugada de 14 de março de 1994¹⁹⁴.

Ou seja, nesse momento do movimento emancipacionista, podemos notar, o engajamento de uma nova rede de conexão religiosa. É notório também que o grupo pró-emancipação estava certo da vitória do “SIM”. No entanto, de acordo com o resultado do plebiscito realizado em 13 de março de 1994, Seropédica só não se emancipou porque faltaram 82 votos para completar o quórum necessário de 14.662 eleitores, o correspondente a metade mais um dos dois 29.324 eleitores inscritos¹⁹⁵. Contudo, os mortos poderiam mudar o resultado do segundo plebiscito. Os emancipacionistas alegaram que, desde 1986 cerca de cinco mil eleitores morreram. Mas o TRE não deu baixa nos respectivos títulos eleitorais.

Logo que souberam do resultado do plebiscito, a comissão pró-emancipação de Seropédica organizou um mutirão de caça aos atestados de óbito, para provar a justiça que o quórum deveria ser menor, e deram entrada no recurso junto à TRE pedindo a redução do quórum²⁰⁴. O referido Tribunal “aceitou recurso da comissão de emancipação e eliminou da lista de eleitores mil de duzentos mortos fazendo com que o quórum que não havia sido alcançado no plebiscito de 13 de março de 1994 passasse a ser cumprido”¹⁹⁶. A Figura 15 apresenta matéria do jornal O Globo a qual relata a decisão da Corte Eleitoral que homologava o plebiscito e tornava Seropédica o 82º município do Rio de Janeiro.

¹⁹⁰Amaral Goulart. Ex-vereador de Itaguaí. Irmão do então Prefeito de Itaguaí Abeilard Goulart.

¹⁹¹Abeilard Goulart. Prefeito de Itaguaí em 1977 até 1982 (1º mandato); 1989 até 1991 (2º mandato). Assassinado em 09 de julho de 1991. GRILLO, C. (Vale tudo pela emancipação. **O Globo**, Rio de Janeiro, 16 mar. 1994. Rio, p. 12).

¹⁹²Marco Antonio Ibrahim. Funções Atuais: Desembargador com assento efetivo na 4ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro desde 29 de março de 2004. (GRILLO, 1994, p. 12).

¹⁹³CAIC PAULO DACORSO FILHO. Instituição de educação básica: Fica no bairro de Ecologia, em Seropédica (RJ), e oferece aulas de Educação infantil, Ensino fundamental I, Ensino fundamental II. (GRILLO, 1994, p. 12).

¹⁹⁴Plebiscito: distritos tem quórum para decidir emancipação. **O Globo**, Rio de Janeiro, 14 mar. 1994. Rio, p. 08

¹⁹⁵GRILLO, C. Vale tudo pela emancipação. **O Globo**, Rio de Janeiro, 16 mar. 1994. Rio, p. 12

¹⁹⁶GRILLO, 1994, p. 12).

Figura 15. Estado do Rio de Janeiro ganha novo município.



Fonte: O Globo (1990, p. 03).

Sendo assim, o TRE aceitou a reivindicação e, homologou plebiscito. Seropédica tornou-se a 82ª cidade do Estado do Rio de Janeiro. A decisão foi tomada no dia 8 de março de 1995, quando os juizes do Tribunal Regional Eleitoral aceitaram, por três votos a dois, o recurso que pedia a homologação do plebiscito realizado no dia 13 de março de 1994. Com isso, Seropédica ganhou autonomia e, a partir das próximas eleições para prefeito e vereadores, em outubro de 1996, passará a ser município¹⁹⁷. Esse caminho até a emancipação não foi fácil: foram realizados dois plebiscitos na cidade, um em 1990 e outro em 1994, mas, nenhum atingiu quórum desejado.

Entretanto, após a votação de 12 de março de 1994, os emancipacionistas descobriram que a lista de eleitores utilizados pelo TRE para definir o quórum estava errada: constavam 689 pessoas que já haviam falecido. Com isso o mínimo de eleitores necessários para que o plebiscito fosse válido caiu para 14.484. Portanto, acima do quórum¹⁹⁸. Sendo assim, o atraso de mais de um ano na emancipação de Seropédica se deu por erro na lista de eleitores do segundo distrito. De posse desses dados, inclusive os atestados de óbitos de todos os eleitores fantasmas. Os emancipacionistas de Seropédica entraram com recurso no TRE pedindo homologação do plebiscito, que só saiu em 1995.

¹⁹⁷TRE elimina os mortos e emancipa Seropédica. *O Fluminense*, Rio de Janeiro, 18 jul. 1995. Política, p. 03.

¹⁹⁸Estado ganha novo município. *O Globo*, Rio de Janeiro, 19 mar. 1995. Zona Oeste, p. 03.

O TRE quando oficializou a homologação, pegou muitos moradores de surpresa na cidade, algumas pessoas não se lembravam mais do recurso impetrado pela Comissão de Emancipação¹⁹⁹. Logo após o resultado positivo do pedido de homologação ao TRE, o então Prefeito de Itaguaí apoiou o resultado da emancipação. Segundo reportagem do jornal O Globo, ao contrário do que imaginavam os emancipacionistas, o então Prefeito Benedito Amorim decidiu não recorrer à decisão dos juízes do TRE, que homologou o plebiscito de 13 de março de 1994, possibilitando com isso a emancipação de Seropédica.

Figura 16. Reportagem expõe posição política do prefeito de Itaguaí.



Fonte: (O Globo, 1990, p. 10)

Garantindo então apoiar a criação do novo município. Segundo o Médico Nilton Cavalcante o Prefeito de Itaguaí na ocasião do plebiscito não ofereceu qualquer apoio, somente agora, depois de homologado, decidiu pronunciar seu apoio²⁰⁰. Para tentar se explicar o então Prefeito Benedito Amorim, salientou que nunca foi contra a emancipação, somente era contrário pela maneira como o processo havia sendo conduzido. Amorim ressaltou que, chamou os emancipacionistas para conversar antes do plebiscito, sobre a possibilidade do bairro Campo Lindo, que fica no quilômetro 40 da Estrada Rio São Paulo, portanto dentro dos limites do Segundo distrito de Seropédica, ficasse de fora da separação.

¹⁹⁹FREITAS, H. Seropédica livre para crescer. *O Globo*, Rio de Janeiro, 26 mar. 1995. Zona Oeste, p. 10

²⁰⁰(FREITAS, 1995, p. 10).

No entanto, os líderes do movimento separatista se recusaram a ceder. Por este motivo, explicou Amorim, o porquê do não pronunciamento de ser a favor ao movimento separatista²⁰¹. O então Prefeito de Itaguaí Benedito Amorim Salientava que, estava torcendo pelo sucesso do novo município, mesmo sabendo das dificuldades que todas as novas cidades enfrentam no início, achava que Seropédica iria conseguir se recuperar e crescer. Amorim ressaltava que, não desejava ser rival de Seropédica, e que continuaria a investir na cidade. Desses fatos é possível concluir que o estado do Rio de Janeiro, encontrava-se com alguns distritos incendiados por emancipações. E nesse grupo flamejante, estava Seropédica o segundo distrito de Itaguaí.

É notório também, como esse segundo plebiscito estava articulando-se. Havia os grupos prós e contras e, novamente planejando e executando suas estratégias para convencerem a população a votarem pelo o “SIM” ou “NÃO”, como também claramente a formação das novas redes de conexões, com distintos interesses e, mudanças contínuas de opiniões de integrantes dos dois grupos envolvidos no movimento de emancipação. No entanto, algo novo no movimento emancipacionista ocorreu. Podemos ressaltar aqui, a trajetória para a validação do quórum estipulado pelo Cartório Eleitoral, foi uma corrida contra o tempo para arrecadação dos atestados de óbitos e assim darem baixa na quantidade de quórum estipulado. A vista disso, depois de um ano de reivindicação aos dados aqui já expostos. Também o jornal O Fluminense destaca em matéria publicada em 18 de julho de 1995 o processo conduzido pelo Tribunal Regional Eleitoral de aceitar a recontagem de eleitores em Seropédica e assim, atestar a validade do plebiscito.

²⁰¹FREITAS, H. Seropédica livre para crescer. **O Globo**, Rio de Janeiro, 26 mar. 1995. Zona Oeste, p. 10.

Figura 17. TRE/RJ valida plebiscito pela emancipação de Seropédica.



Fonte: O Fluminense (1995, p. 03)²⁰²

Em síntese, a pesquisa pretendeu contribuir com as abordagens de três questões relevantes para o movimento emancipacionista de Seropédica: o primeiro Item abordado na pesquisa foi a apresentação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. O Segundo item analisado foi a emancipação em debate, a luta pelo primeiro plebiscito: lideranças, discursos e redes de conexões: os prós e os contras a emancipação. O terceiro item analisado foi o segundo plebiscito de Seropédica e todo movimento para sua validação. Todo esse processo teve duração de mais de 9 anos. Portanto, o movimento de emancipação de Seropédica não pode ser entendido como um fato isolado, mas a partir de uma conjuntura que foi sendo articulada tendo por base a constituição de 1988, uma vez que, ao instituir novo modelo de estrutura federativa, proporcionou aos entes municipais um grau de emancipação jamais visto, com isso na década de 1990 mais de mil novos municípios foram criados.

Podemos perceber que dois aspectos político-institucionais foram imprescindíveis para esse surto emancipacionista, que foram: a nova condição conquistada pelos municípios, como

²⁰²TRE elimina os mortos e emancipa Seropédica. **O Fluminense**, Rio de Janeiro, 18 jul. 1995. Política, p. 03.

também uma transferência significativa de recursos; e a elaboração de uma legislação, em nível estadual, que criou regras facilitadoras para as emancipações distritais. No que tange as aspirações políticas que regeram esse surto emancipacionista, cujo discurso girava em torno de um melhor desenvolvimento econômico-social daquelas populações que faziam parte desses novos municípios, no que concerne a Seropédica esses discursos não se tornaram efetivos, pois após duas décadas de emancipação, uma das figuras centrais do pleito emancipacionista, Zealdo Amaral, foi vítima do descaso na saúde pública, pois ao sofrer um infarto o posto de saúde do município de Seropédica, não conseguiu atendê-lo de forma satisfatória, o que o levou a óbito, e um dos pilares da campanha de emancipação era a Saúde. Com isso, ao nos debruçarmos sobre as questões que envolveram a emancipação de Seropédica percebemos que as melhorias sócias não foram favoráveis às demandas colocadas para população na época do plebiscito.

O Papel da Imprensa no processo de emancipação de Seropédica como mencionado anteriormente, durou por volta de nove anos e os veículos de informações representados pelos jornais impressos da região do Estado do Rio de Janeiro, desempenharam um papel relevante durante esse longo período do movimento, uma vez que os periódicos eram um dos principais meios de comunicação em que os populares conseguiam ficar a par dos trâmites legais e o cenário de disputa política no âmbito municipal e estadual sobre essa questão. Nesse sentido o jornal *A Folha de Seropédica*²⁰³ fundada por moradores e colaboradores pertencentes à Seropédica, em agosto do ano de 1995 teve um lugar de proeminência no cenário local, e desenvolveu uma ampla e importante cobertura, levando informações básicas como: a extensão territorial do futuro município; questões ligadas à viabilidade da emancipação através de dados retirados dos livros, planos diretores, mapas e nos órgãos públicos do Estado e da União; divulgação de local, data e horário dos plebiscitos, além das discussões políticas acerca da

²⁰³O jornal *A Folha de Seropédica*. Editor: Di Carlantonio. Diretoria: José de Ribamar de Souza, José Maria Fernandes de Azevedo, José Alcebíades do Nascimento, Lindolfo Alves de Azevedo e Raildo Mascarenhas de Lima. Periodicidade: Mensal. Circulação: em todas as localidades de Seropédica. Fotolito e Impressão: Tribuna de Petrópolis. Tiragem: Aproximadamente 2.000 exemplares. Colaboradores: Carlos José Magalhães, Hemetério Fernandes do Rego e Zealdo Amaral. Jornal *A Folha de Seropédica*, ano I. 1995.

emancipação. Os jornais *O Fluminense*,²⁰⁴*Jornal do Commercio*,²⁰⁵*Jornal do Brasil*²⁰⁶ e o *Jornal o Globo*²⁰⁷, também noticiaram o processo de emancipação. Vale frisar que o atual município de Seropédica estava dentro de um amplo movimento de emancipação provocado por várias localidades no Estado do Rio de Janeiro. Tal movimento é relatado pelo periódico *O Fluminense* em uma publicação realizada no dia 25 de novembro de 1990, informando que

²⁰⁴JORNAL O FLUMINENSE é um jornal diário de notícias brasileiro publicado de terça-feira a domingo (a edição de domingo é revendida às segundas-feiras). Fundado em 8 de maio de 1878 em Niterói e instalado inicialmente no sobrado da Rua da Conceição, número 59, "O Fluminense" é o terceiro periódico mais antigo em circulação no estado do Rio de Janeiro e o sexto no país. O diário já contou em sua redação com figuras ilustres como Alfredo Lino Maciel Azamor, Belisário Augusto, Euclides da Cunha, Guilherme Briggs, José Cândido de Carvalho, Oliveira Vianna, Olavo Bilac, Osório Duque Estrada, Padre Júlio Maria, Rubem Braga e Irineu Marinho. Em 1954 o advogado, jornalista e político Alberto Torres assumiu a direção do órgão de imprensa, e atualmente sua filha e seu neto herdaram a administração. ((MATHEUS, 2009).

²⁰⁵O JORNAL DO COMMERCIO. Foi um jornal brasileiro com sede no estado do Rio de Janeiro. Até a sua extinção, foi o jornal mais antigo em circulação na América Latina. Teve origem no Diário Mercantil criado em 1824 por Francisco Manuel Ferreira & Cia. e focado em notícias econômicas. Adquirido por Pierre Plancher por 1.000\$000 (um conto de réis), teve o seu nome mudado para "Jornal do Commercio" em 31 de agosto de 1827. Durante a monarquia, Dom Pedro II tinha uma coluna no jornal, e no período de 1890 a 1915, sob a direção de José Carlos Rodrigues, o jornal contou com a colaboração de nomes como Rui Barbosa, Visconde de Taunay, Alcindo Guanabara, Araripe Júnior, Afonso Celso, entre outros. Era então editoralista o jornalista José Maria da Silva Paranhos Júnior, o Barão do Rio Branco. Em 1959 foi adquirido por Assis Chateaubriand e passou a fazer parte dos Diários Associados. Em 2005 expandiu-se, inaugurando sucursais em São Paulo, Brasília e Belo Horizonte, onde passou a ser comercializado em bancas, concorrendo diretamente com outros importantes jornais econômicos brasileiros como Valor Econômico e Gazeta Mercantil. Com a era digital, criou um portal de notícias na rede mundial. No dia 29 de abril de 2016, foi para as ruas a sua última edição, encerrando suas atividades tanto como jornal impresso quanto como portal na internet (BRASIL, 2015b)

²⁰⁶O JORNAL DO BRASIL. É um tradicional jornal brasileiro, publicado diariamente na cidade do Rio de Janeiro e impresso até setembro de 2010, quando se tornou exclusivamente digital. Fundado em 1891 por Rodolfo Dantas, com intenção de defender a monarquia recentemente deposta. De nível elevado, contava com a colaboração de José Veríssimo, Joaquim Nabuco, Aristides Spínola, Ulisses Viana, o Barão do Rio Branco e outros como Oliveira Lima, então apenas um jovem historiador. As afinidades da maioria desses elementos com o regime deposto foram sintetizadas por Nabuco como a melhor República possível. O periódico inovou por sua estrutura empresarial, parque gráfico, pela distribuição em carroças e a participação de correspondentes estrangeiros, como Eça de Queirós. O jornal permaneceu fechado por um ano e quarenta e cinco dias. A partir de 15 de novembro de 1894 voltou a circular, sob a direção da família Mendes de Almeida. No início do Século XX, o Jornal do Brasil transferiu-se para um dos primeiros arranha-céus do Rio de Janeiro, na recém-inaugurada Avenida Central (hoje Avenida Rio Branco), onde permaneceu até a década de 1970, quando se transferiu para um novo prédio, na Av. Brasil, 500, em frente ao Cais do Porto. Em 2008 o Jornal do Brasil realizou uma parceria de digitalização com o buscador Google que resultou no livre acesso em texto completo das edições digitalizadas das décadas de 30 a 90, que podem ser acessadas pelo link Acervo histórico digitalizado do Jornal do Brasil. ((BRASIL, 2015a).

²⁰⁷O JORNAL O GLOBO, é um jornal diário de notícias brasileiro, fundado em 29 de julho de 1925 e sediado no Rio de Janeiro. De circulação nacional pela assinatura mensal, nas formas impressa ou digital. É parte integrante do Grupo Globo, de propriedade da família Marinho que inclui a Rede Globo e a CBN. Funcionou como jornal vespertino até 1962, quando se tornou matutino. De orientação política conservadora, é um dos jornais de maior tiragem do país. Fundação: o jornal foi fundado em 29 de julho de 1925 por Irineu Marinho. No entanto, Irineu faleceu 21 dias após a fundação do jornal. O Globo foi então herdado por seu filho Roberto Marinho, que trabalhava na empresa como repórter e secretário particular do pai. Roberto, entretanto, preferiu deixar o comando da empresa nas mãos do jornalista Eurycles de Matos, amigo de confiança de seu pai. Somente assumiu o controle da empresa após a morte de Eurycles, em 1931. Em 1936, O Globo lançou a primeira telefoto da imprensa brasileira. Tornou-se o primeiro jornal brasileiro a circular aos domingos, em 1972. Em 29 de julho de 1996, lançou sua versão digital, *O Globo On*. Em 17 de agosto de 2013, disponibilizou o acervo histórico completo de todas as edições na Internet. (LEAL; MONTALVÃO, [s. d.]).

naquele período seis distritos fluminenses estariam dizendo “SIM” ou “NÃO” para sua emancipação. Dentre os seis estava o distrito Seropédica com seus 24.325 eleitores²⁰⁸.

As narrativas desenvolvidas por meio dos jornais, conforme elucidados acima desempenharam um papel importante no que tange à disseminação de informações referentes ao processo de emancipação, contudo, se faz necessário lançar um olhar crítico acerca do papel da imprensa no meio social. Segundo o estudioso Marcos Alexandre de Souza Gomes, no artigo “O papel da mídia na difusão das representações sociais”,²⁰⁹ a comunicação deve ser entendida como um “(...) processos da troca de experiências para que se torne patrimônio comum. Ela modifica a disposição mental das partes envolvidas e inclui todos os procedimentos por meio dos quais uma mente pode afetar outra”²¹⁰. Tal comunicação pode ocorrer por meio da oralidade, escrita e artes. Nessa perspectiva é interessante perceber a atuação do jornal A Folha de Seropédica que tinha como um dos diretores José Alcebíades do Nascimento popularmente conhecido como Zé da Pipoca. Zé da Pipoca era presidente da associação de moradores do Bairro Nova Esperança, e uma das figuras importantes no apoio popular do processo de emancipação do atual município de Seropédica, juntamente com o político Zealdo Amaral. Uma análise ainda que superficial do conteúdo do jornal apresentava um forte apelo emocional no que se referia à luta pela separação do Segundo Distrito de Itaguaí. O veículo buscava especialmente o apoio e engajamento do povo.

Diante deste quadro em que um dos diretores da À Folha de Seropédica fora um dos defensores do processo da emancipação notava-se o posicionamento do jornal a favor de tal processo. A título de exemplo segue uma nota realizada por Zealdo Amaral ao jornal, com forte apelo emocional no que se referia à luta pela separação de Seropédica de Itaguaí²¹¹: “Quantos anos de luta para chegarmos finalmente a nossa tão sonhada liberdade política administrativa; sempre soube que somente através da emancipação é que poderíamos realmente trazer para o nosso povo os benefícios que tanto merecemos²¹². Podemos observar nas falas de Zealdo

²⁰⁸Jornal O Fluminense, ano CXII, 25 de novembro, 1990. p.07.

²⁰⁹ALEXANDRE. Marcos. O papel da mídia na difusão das representações sociais. **Comum**. v.6, nº 17, p. 111 a 125. Rio de Janeiro: Facha, jul./dez. 2001.

²¹⁰ALEXANDRE. Marcos. O papel da mídia na difusão das representações sociais. Op. Cit;p. 113

²¹¹O jornal A Folha de Seropédica. Editor: Di Carlantonio. Diretoria: José de Ribamar de Souza, José Maria Fernandes de Azevedo, José Alcebíades do Nascimento, Lindolfo Alves de Azevedo e Raildo Mascarenhas de Lima. Periodicidade: Mensal. Circulação: em todas as localidades de Seropédica. Fotolito e Impressão: Tribuna de Petrópolis. Tiragem: Aproximadamente 2.000 exemplares. Colaboradores: Carlos José Magalhães, Hemetério Fernandes do Rego e Zealdo Amaral. Jornal A Folha de Seropédica, ano I. 1995.Jornal A Folha de Seropédica, p. 04.

²¹²A **Folha de Seropédica**. Di Carlantonio, 1995.

Amaral descritos no jornal A folha de Seropédica. Que o povo em seu discurso ocupava um lugar não de coadjuvante, mas sim de protagonista incansável.

Por isso, teremos que continuar lutando, porque a guerra ainda não foi vencida, mas venceremos com a ajuda do povo, o qual ainda não fraquejou uma única vez, e pacientemente vamos vencendo todas as etapas, porque acredito firmemente que a única coisa a temer será o próprio medo²¹³.

É interessante perceber o forte apelo destinado à população local a fim de apoiar o processo emancipatório, deste modo, seguindo a comunicação desenvolvida pelo jornal extrapolava a simples apresentação dos fatos, mas buscava o apoio e engajamento dos cidadãos no processo político, ou seja, a criação de um “patrimônio comum”. Tal hipótese é confirmada na entrevista concedida por Zealdo Amaral presidente da comissão emancipacionista ao jornal O Fluminense em que confessou que o objetivo da criação do jornal A Folha de Seropédica era convencer a comunidade a votar “SIM” para emancipação.²¹⁴ Esta entrevista corrobora na compreensão do papel da imprensa, sobretudo, o jornal A Folha de Seropédica na representação dos ideais de emancipação junto à população local.

Vale destacar também a intensa cobertura desenvolvida pelo jornal O Fluminense durante o processo de emancipação, em que um dos aspectos destacados tinha relação com os trâmites no judiciário. Temos como exemplo a reportagem realizada em 19 de junho de 1990 relatando que Nilo Campos do PSDB recebeu no dia anterior a comunicação oficial do presidente do TRE, o desembargador Jorge Loretti, de que Seropédica tinha 24.235 eleitores aptos a votar no plebiscito sobre a emancipação de Itaguaí²¹⁵ e no dia 20 de junho, o mesmo jornal declarou que a ALERJ aprovou o projeto de resolução determinando ao TRE a realização de consulta popular no distrito de Seropédica em Itaguaí²¹⁶.

Após a aprovação dos termos legais para a realização do plebiscito popular referente à emancipação nota-se um período de tensão entre os apoiadores do movimento, pois a votação não era obrigatória, fato este que poderia comprometer o comparecimento da população local às urnas. No entanto, Zealdo em entrevista no jornal O Fluminense afirmava que o objetivo proposto com a criação do jornal A Folha de Seropédica foram bem sucedido e que a população local havia compreendido as mensagens divulgadas no periódico que visavam convencê-la da

²¹³ **A Folha de Seropédica**. Di Carlantonio, 1995, p. 04.

²¹⁴ (**A Folha de Seropédica**. Di Carlantonio, 1995, p. 04).

²¹⁵ Estado do Rio pode ganhar mais 6 cidades. **O Fluminense**, Niterói, 25 nov. 1990. Política, p. 05

²¹⁶ (OS SENHORES DEPUTADOS, 1990, p. 04).

viabilidade e benefícios advindos da emancipação. O jornal já estava na terceira edição com a tiragem média de 30 mil exemplares²¹⁷.

Os emancipacionistas acreditavam na importância do papel da imprensa na construção de representações que auxiliassem no processo da criação do município de Seropédica. Contudo, além dos jornais outros mecanismos foram utilizados a fim angariar apoiadores como reuniões com a comunidade local destacando os benefícios que adviriam a partir da desvinculação do município de Itaguaí. De acordo, com a reportagem realizada pelo jornal O Fluminense também foi desenvolvido uma ampla promoção da campanha emancipacionista por meio do slogan: “Votarei “SIM”. Amo Seropédica” em que faixas, cartazes e panfletos foram espalhados por todos os lugares daquela localidade, além dos adesivos colados nos vidros dos automóveis. Nos últimos momentos os integrantes da comissão de emancipação deram um tom mais agressivo à campanha, cujo objetivo era sensibilizar pelo menos 50% dos eleitores para que comparecessem às seções eleitorais²¹⁸.

A campanha desenvolvida pelos emancipacionistas também produziu uma narrativa realizada por meio dos periódicos focando na má gestão realizada pela prefeitura de Itaguaí. Houve o destaque de problemas relacionados à infraestrutura do município com as ruas esburacadas e falta de rede de esgoto, tal fato era duramente apontado diante da realidade econômica do município, pois Seropédica, segundo os líderes da oposição, era responsável por 0,009% do total da receita tributária do Rio de Janeiro²¹⁹. Zealdo utilizou espaço cedido no periódico O Fluminense para fazer uma propaganda enfática em relação à má administração afirmando que a arrecadação do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços), no ano de 1989 atingiu a soma de CR\$589.459,19, e comparou o futuro município de Seropédica ao “Brasil colônia” que só servia para enviar riquezas à coroa portuguesa.

A campanha emancipacionista não se desenvolveu sem que encontrasse resistência pelos opositores políticos ao movimento. A oposição em questão era formada pelos gestores de Itaguaí e partidos políticos majoritariamente de viés ideológico de esquerda que questionavam a viabilidade econômica tão defendida pelos líderes da emancipação. Contudo, problemas relacionados à organização e articulação dos grupos contrários à criação do novo município desencadeou uma campanha com pouca efetividade entre os moradores. Uma das poucas investidas realizadas pelos opositores, e exposta por Jose Heloy então presidente do diretório dos Partidos dos Trabalhadores (PT) em Itaguaí estava ligada à distribuição de panfletos

²¹⁷(O FLUMINENSE, 1990, p. 07).

²¹⁸Estado do Rio pode ganhar mais 6 cidades. **O Fluminense**, Niterói, 25 nov. 1990. Política, p. 05.

²¹⁹Estado do Rio pode ganhar mais 6 cidades. **O Fluminense**, Niterói, 25 nov. 1990. Política, p. 05.

demonstrando que apesar da extensão territorial pretendida para o novo município ser substancial a renda arrecadada não poderia suprir as necessidades básicas da nova localidade.

A falta de articulação dos grupos opositores não produziu uma narrativa capaz de confrontar de forma eficaz o processo de emancipação. Segundo Ronaldo Pereira presidente da Federação Regional das Associações de Moradores de Itaguaí, e contra o movimento emancipacionista: “O caos e a inabilidade da prefeitura de Itaguaí conduziram o povo à emancipação. A população achava que o município seria um paraíso, sem corrupção e desvio de verbas. No entanto era possível que só a miséria fosse repartida²²⁰. Vale destacar que independente da dimensão da veracidade da frase de Pereira, é possível apreender a efetividade da campanha pró-emancipação, pois o processo obteve sucesso.

Tal efetividade pode estar relacionada ao fenômeno produzido pela comunicação, pois a linguagem científica ou não é “(...) tanto emotiva quanto cognitiva, isto é, transmite uma significação emocional”²²¹ e apesar dos periódicos buscarem desenvolver uma linguagem imparcial que vise a um certo distanciamento acerca do objeto de análise, os comunicadores de uma forma geral buscam produzir o que Gomes destaca como uma aprendizagem em seus receptores²²². Sendo assim, infere-se que diante do resultado favorável à emancipação, o jornal “A Folha de Seropédica” cumpriu o papel comunicacional, ou seja, desenvolveu representações capazes de criar um patrimônio comum e produzir aprendizagem.

Todavia pode-se questionar os impactos de tal periódico, haja vista que, não foram realizadas pesquisas que medissem qual o real impacto que a “A Folha de Seropédica” obteve no processo emancipatório, contudo, seria necessário lembrar que o município de Seropédica estava inserido em uma ampla onda separatista no Estado do Rio de Janeiro, e tal contexto, também foi amplamente noticiado e divulgado pela mídia.

Em 21 de novembro de 1990 o Jornal do Commercio relatou em uma pequena nota que a localidade de Quatis, em Barra Mansa e os distritos de Guapimirim, Barão de Inoã, Seropédica, Queimados e Varre-Sai iriam realizar plebiscitos sobre a emancipação²²³. Três dias depois o mesmo periódico voltou a relatar os movimentos de emancipação no Estado do Rio de Janeiro, e destacou que o Tribunal Regional Eleitoral confirmou para dia 25 de novembro a realização dos plebiscitos dos distritos de Guapimirim, Barão de Inoã, Seropédica, Quatis e Queimados.

²²⁰Estado do Rio pode ganhar mais 6 cidades. O Fluminense, Niterói, 25 nov. 1990. Política, p. 05.

²²¹ALEXANDRE, 2001, p. 120.

²²²ALEXANDRE, M. O papel da mídia na difusão das representações sociais. *Comum*, v. 06, n. 17, p. 111–125, 2001, p. 119-120.

²²³Rio sem eleições suplementares. **Jornal do Commercio**, Rio de Janeiro, 21 nov. 1990. Política, p. 02.

O TRE mandou confeccionar mais de 130 mil cédulas, com a indagação aos moradores se o distrito deveria ou não ser emancipado. Os moradores que teriam direito ao voto deveriam estar morando há pelo menos um ano na localidade e se fazia necessário o comparecimento mínimo de 50% dos eleitores para ratificar o plebiscito. Já no dia 27 de novembro O Jornal do Commercio informou que outras duas localidades, Falcão e Ribeirão de São Joaquim, também passariam por plebiscitos emancipatórios. Os municípios em processo de votação criaram condições de se emancipar após o plebiscito no domingo 25 de novembro, ficando de fora apenas os distritos de Barão de Inoã e Seropédica que não conseguiram votos suficientes para a emancipação. No município de Itaguaí apenas 10.700 eleitores votaram e o quórum mínimo era de 13 mil eleitores²²⁴.

A onda emancipatória estava presente de uma forma geral nas representações produzidas por parte de periódicos com relevância no cenário do Estado do Rio de Janeiro na década de 1990. Em face disto se faz necessário questionar quais os interesses ligados a esse movimento. A entrevista realizada com o deputado Adroaldo Peixoto do PDT presidente da Comissão de Assuntos Municipais da ALERJ tratou dos movimentos emancipatórios no Estado, e demonstra em certa medida a visão dos agentes que atuaram no processo, e para ele a redivisão do Estado, com o desmembramento dos municípios, era benéfica para a população, porque os recursos arrecadados seriam aplicados nas áreas emancipadas e a população poderia cobrar mais dos seus representantes no Legislativo²²⁵. Contudo, tal resposta revela que com o aumento dos números de municípios também aumentaria o número de prefeituras, e conseqüentemente a inserção de pessoas na máquina pública via sistema político.

O processo de separação entre Seropédica e Itaguaí estava inserido em um movimento norteado por interesses que não se limitavam aos desejos de seus idealizadores, mas de grupos políticos articulados em todo o Estado do Rio de Janeiro. A imprensa contribuiu de forma significativa no desenvolvimento do processo, não só no sentido de informar a população acerca dos trâmites legais e das disputas acerca da emancipação e de seus líderes políticos, mas também norteou a visão dos leitores acerca desse processo. A emancipação de Seropédica apesar de vitoriosa enfrentou problemas significativos devido a fraudes e questões burocráticas, contudo, não é possível desprezar o quanto a imprensa em meio a este contexto de discussões

²²⁴SILVA, P. Municípios do Rio de Janeiro lutam pela emancipação. **Jornal do Commercio**, Rio de Janeiro, 27 nov. 1990. Política, p. 02

²²⁵SILVA, P. da. Rio ganhará 12 novos municípios. **Jornal do Commercio**, Rio de Janeiro, 8 mar. 1992. Política/Economia/Finanças, p. 03.

sobre o movimento separatista desenvolveu um papel relevante na formação de opinião e engajamento populacional no movimento.

É possível depreender também que as narrativas produzidas pelos periódicos impressos, aqui citados corroboraram na criação do patrimônio comum nas localidades que participaram do movimento separatista no Estado do Rio de Janeiro. O atual município de Seropédica estava inserido neste movimento, e as representações internas via jornal *A Folha de Seropédica* (dirigida por parte dos líderes pró emancipação), e externas por meio de periódicos produzidos na capital do Estado desenvolveram narrativas que nortearam a opinião popular, e impulsionaram a emancipação na localidade. Logo, percebe-se que há intencionalidade nas publicações, e, que por vezes, foram orientadas por interesses políticos, pois a vitória do futuro município de Seropédica estava para além da circunscrição da nova localidade, mas fortaleceria o movimento desenvolvido em diversos espaços do Estado do Rio.

Com relação ao processo de emancipação de Seropédica tramitado na ALERJ no qual contavam com quatorze volumes, que se iniciou em 1990 e teve seu término em 1995, a imprensa corroborou para informar e apresentar a trajetória judicial e burocrática. Como mencionados anteriormente pelas fontes,²²⁶ Seropédica teve seu primeiro plebiscito em novembro de 1990, não obtendo votos suficientes para quórum mínimo; em 1994 Seropédica obteve um segundo plebiscito, mas para esse segundo pleito teve que apresentar alguns argumentos como: área a ser emancipada, saúde econômica e arrecadação de impostos e população necessária, assim então, diante destes pré-requisitos, o segundo plebiscito ocorreu em 13 de março de 1994, novamente de acordo com os autos os votos não atingiram o quórum mínimo.

Porém, foi requisitado que fosse feita uma diligência para apurar a recontagem dos votos, inclusive se teria sido dada baixa em eleitores inscritos que já haviam falecido. Constatando assim um erro de eleitores falecidos considerados aptos a votar. Portanto corrigidos os erros, atingiu-se o quórum mínimo, e em 1995 Seropédica teve sua emancipação política declarada. Não podendo deixar, no entanto, de salientar que o exame dos autos revelou

²²⁶FONTES: Revista atual. Diretor Geral: Sandro Godinho. Diretor comercial: André Bento. Editor: Renato Reis. Subeditor: Welington Campos. Diagramação: Thiago Pereira; Pablo Chaves. Reportagem: Dílceia Norberto; Renato Reis; Welington Campos. Itaguaí, Rio de Janeiro. Ano XI-XII. nº. 43- 44. 2015-2016. Jornal A Folha de Seropédica, agosto de 1995, Ano I. Nº 1. Seropédica, RJ. Jornal o Commercio, 1990 a 1995. <http://bndigital.bn.gov.br/hemeroteca-Digital.Jornal> do Fluminense, 1990 a 1995. <http://bndigital.bn.gov.br/hemeroteca-Digital>. Jornal o Globo, 1990 a 1995. Assinatura digital. Processo de Emancipação de Seropédica 14 Volumes. Tramitado na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro.

flagrante a ocorrência de ilícito penal praticado por quem permitiu que nomes de eleitores já falecidos tivessem sido utilizados para figurar como elementos que tinham efetivamente votado no plebiscito de 13 de março de 1994. Este erro quase tirou a oportunidade de Seropédica de se emancipar politicamente.

Sendo assim, é necessário lançar um olhar crítico sobre as publicações impressas buscando entendê-las em seu contexto histórico, e, deste modo, aferir seus objetivos nas comunicações ali expostos buscar compreender seu efeito no imaginário popular, e consequentemente seus impactos no meio social.

CAPÍTULO III: PROCESSO DE EMANCIPAÇÃO DE SEROPÉDICA NA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO RIO DE JANEIRO.

Antes de analisar o processo de tramitação da causa emancipatória de Seropédica na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ), é interessante realizar uma síntese acerca do assunto. Desde o ano de 1990 a população de Seropédica, então 2º Distrito do Município de Itaguaí, se mobilizou em vista da realização de um plebiscito que pudesse conduzir ao processo de emancipação considerando que o Distrito contava com uma área territorial de 274 km² e existiam mais de 60.000 pessoas vivendo naquele distrito. Na área da saúde existia hospital, algumas clínicas, postos de saúde e farmácias, algumas fábricas e outras em instalação²²⁷. Em 1990, ocorreu a primeira ação concreta em vista da emancipação que consistia na realização do plebiscito que consultaria a população interessada. Este capítulo versa necessariamente sobre o andamento do processo emancipacionista a partir da tramitação dos documentos relativos ao plebiscito pela Assembleia Legislativa e as articulações políticas necessárias para que fosse aprovada a lei de criação do município de Seropédica.

No plebiscito o índice de eleitores que compareceu às seções eleitorais não foi suficiente para atingir o quórum mínimo de 50% + 1, faltando aproximadamente novecentos votos. Posteriormente ao primeiro plebiscito, a população de Seropédica representada pelos seus moradores, usufruindo da faculdade que a legislação federal e estadual em vigor estabelecia enviou ao deputado José Nader presidente da câmara municipal, um pedido, cujo assunto direto foi a emancipação política e administrativa do distrito de Seropédica. Este mesmo documento²²⁸ trazia um resumo da saúde financeira do distrito de Seropédica, salientando que a economia estava em crescente desenvolvimento.

Após a compreensão histórica desse complexo processo político-histórico, será levantada uma discussão acerca da criação de novos municípios no Brasil na atualidade. Sem necessariamente indicar uma opinião favorável ou contrária à criação do município de Seropédica, a reflexão apresenta como se encontra na atualidade a discussão acerca da criação de novos municípios no Brasil. Ao mesmo tempo, a discussão será embasada tomando como problemas estruturais a dificuldade que os municípios brasileiros especialmente aqueles de

²²⁷ ALERJ. **Projeto de Lei no 464/95**. Cria o município de Seropédica a ser desmembrado do município de Itaguaí. Diário Oficial do Estado, Rio de Janeiro-RJ., 1995a, p. 27.

²²⁸(ALERJ, 1995a, p. 27).

pequeno porte que foram criados, em período próximo a Seropédica, possuem de modo particular, no que se refere à implementação de políticas públicas.

3.1 O Processo de Emancipação de Seropédica na Assembleia Legislativa

O argumento dos defensores da emancipação seria que em virtude de toda infraestrutura já presente em Seropédica, o futuro município tinha segurança econômica, pois, apresentava as condições mínimas necessárias para que sua comunidade tivesse uma vida autônoma e soberana, capaz de construir o seu futuro, fazendo com que Seropédica, em poucos anos pudesse se equiparar às médias cidades brasileiras. O documento destinado a José Nader²²⁹, presidente da ALERJ, solicitado por moradores e eleitores, pedia que fossem executadas as devidas providências cabíveis que poderiam proporcionar a criação do município de Seropédica²³⁰. Em 12 de julho de 1991 foram encaminhados pelo Presidente da ALERJ ofícios aos órgãos responsáveis pelos dados econômicos e populacionais de Seropédica.

Esses ofícios foram respondidos e informavam que a população estimada do distrito de Seropédica era de 54.770 habitantes, e a população estimada do município de Itaguaí, com a exclusão do distrito de Seropédica, seria de 68.655 habitantes; esses dados referem-se à 1º de julho de 1991, tendo como base os dados dos censos demográficos de 1970 e 1980 realizados pelo IBGE²³⁰. Já quanto ao âmbito econômico, também foi informado pelos órgãos consultados informações acerca da arrecadação de impostos estaduais de Itaguaí e de Seropédica.

Assim, segundo informações divulgadas no jornal O Fluminense Seropédica era responsável por 0,009% do total da receita tributária do Rio de Janeiro²³¹. A arrecadação do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) no ano de 1989 atingiu a soma de CR\$589.459,19. Este montante estava dentro do estabelecido pela Lei Complementar nº 592²³². A população eleitoral de Seropédica era superior a 20.000 (vinte mil) eleitores, o que superava o mínimo exigido pela Constituição Federal de 1988²³³ para a região Sudeste de vinte mil eleitores. No entanto, como se sabe, esses números estavam defasados, fato que se caracterizará um entrave no processo.

²²⁹José Nader (1940-2015) iniciou sua vida política na cidade de Barra Mansa e foi Deputado Estadual por 4 mandatos. Era irmão do também Deputado Ferés Nader. (MORRE O EX-DEPUTADO ESTADUAL JOSÉ NADER., 2015).

²³⁰ALERJ. **Projeto de Lei no 464/95**. Cria o município de Seropédica a ser desmembrado do município de Itaguaí. Diário Oficial do Estado, Rio de Janeiro-RJ., 1995a, p. 28.

²³¹(ALERJ, 1995a, p. 30).

²³²242A referida lei exigia que o distrito que buscasse sua emancipação deveria ter uma arrecadação mínima de 0,005% do total da arrecadação estadual.

²³³(BRASIL, 1988- art.18, § 4).

Em 30 de outubro de 1991, a Comissão de Assuntos Municipais e Desenvolvimento Regional apresentou o parecer, referente ao requerimento s/nº, encaminhado pela representação de eleitores solicitando a criação do município de Seropédica, tendo sido assinado por Zealdo Amaral²³⁴ e outros parlamentares. O deputado Carlos Guimarães, relator do processo na Comissão, ressaltou que o presente processo versava sobre a representação dos eleitores do distrito de Seropédica, município de Itaguaí, visando à criação do município. Sendo assim, o deputado Carlos Guimarães após solicitar e obter vista do presente processo e antes de se decidir ou não pelo Projeto de Resolução, elaborado conforme voto do ilustre relator, ressaltou:

[...] nos vemos na contingência do atendimento de exigências previstas na lei complementar nº59/90 que estabelece em seu art. 2º. O procedimento de criação de municípios terá início mediante representação dirigida à ALERJ, subscrita por, no mínimo, quatro por cento dos eleitores residentes ou domiciliados na área a ser emancipada, identificados pela zona, seção e número de eleitor, dispensado o reconhecimento de firma. Constatamos que no requerimento em exame, da lista de 1018 eleitores representantes, mais de 700 estão irregulares; falta indicação de zona eleitoral; falta indicação de seção e até mesmo falta assinatura. A representação, portanto, está parcialmente irregular, não conseguindo as subscrições corretas atingirem quatro por cento dos eleitores de Seropédica²³⁵

Pelo exposto, segundo o deputado Carlos Guimarães a fim de se evitar prejuízos ao andamento da emancipação de Seropédica e de se prevenir de examinado o cumprimento das diligências requisitadas por esta comissão, solicitou que fossem regularizadas as subscrições citadas, sinalizadas nos autos e que, depois de atendida retornasse o processo à Comissão de Assuntos Municipais e Desenvolvimento Regional, para novo pronunciamento do relator, que era o deputado Luiz Fernando Padilha²³⁶.

A Comissão de Assuntos Municipais e Desenvolvimento Regional, em sua 21ª reunião ordinária, realizada em 31 de outubro de 1991, aprovou o parecer do Relator, deputado Luis Fernando Padilha. O deputado Carlos Guimarães, mencionado anteriormente, que abordava a baixa em diligência ao requerimento s/nº-91, de autoria do Sr. Zealdo Amaral e outros autorizou que encaminhassem a representação de eleitores, solicitando a criação do município de

²³⁴Zaldo Amaral (1955-2014) foi um dos líderes que mais lutaram pela emancipação de Seropédica. Ocupou o cargo de Vereador e foi vice-prefeito por dois mandatos. (ANTUNES, T. Morre Zealdo Amaral, vice-prefeito de Seropédica. [s. l.], 2014.

²³⁵ALERJ. **Projeto de Lei no 464/95**. Cria o município de Seropédica a ser desmembrado do município de Itaguaí. Diário Oficial do Estado, Rio de Janeiro-RJ., 1995a, p. 46-47.

²³⁶Ex-Deputado Estadual e ex-Prefeito da cidade de Santo Antônio de Pádua no noroeste fluminense. (ALERJ. **Projeto de Resolução nº 1486/2002**. [s. l.], 2002. ALERJ. **Lei no 2446/1995**. Cria o município de Seropédica, a ser desmembrado do município de Itaguaí. Diário Oficial do Estado, Rio de Janeiro-RJ., 1995b, p. 49-50.

Seropédica, com voto favorável do deputado Luis Fernando Padilha, o relator original²³⁷. O Projeto de Resolução determinava em 28 de novembro, a realização de plebiscito no distrito de Seropédica, município de Itaguaí, para a criação do município de Seropédica.

Concluídos os trâmites processuais, finalmente em 1992, a ALERJ promulgava a Resolução nº 128/1992 determinando a realização de plebiscito no distrito de Seropédica²³⁸. Esse plebiscito foi então realizado em 13 de março, no entanto, ao que consta nos autos, esse não atingiu o quórum mínimo de acordo com a Lei Complementar nº 59, cujo artigo 3º dizia que nenhum município poderia ser criado sem a verificação de existência na respectiva área dos seguintes requisitos

- I- população estimada igual ou superior à população do município de menor número de habitantes do Estado;
 - II -arrecadação, no último exercício, de 05 (cinco) milésimos por cento da arrecadação estadual de impostos;
 - III- plebiscito que resulte o voto favorável da maioria dos eleitores que tiverem comparecido às urnas, sem manifestação a que se tenham apresentados pelo menos 50% (cinquenta por cento) dos eleitores inscritos na área a ser emancipada.
- § 1º - O requisito do inciso I será verificado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística ou pelos dados oficiais do Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro - CIDE, órgão vinculado à Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação.
- § 2º - O requisito do inciso II será verificado pelo Órgão Fazendário do Estado.
- § 3º - O requisito do inciso III será instaurado e processado pelo Tribunal Regional Eleitoral²³⁹.

O plebiscito que resulte o voto favorável da maioria dos eleitores que tiverem comparecido às urnas em manifestação que se tenham apresentado pelo menos 50% dos eleitores inscritos na área a ser emancipada. De acordo com aquela votação não teria ocorrido o comparecimento desse percentual de eleitores²⁴⁰. Foi então requisitado uma diligência para se apurar, inclusive se teria sido dada baixa em eleitores inscritos que já haviam falecido. Iniciou-se então uma intensa campanha de “recontagem” do eleitorado e o processo dependia agora da homologação junto ao Tribunal Eleitoral (TRE). Sendo assim, o juiz eleitoral despachou da seguinte forma:

Recebo o recurso e encaminho ao Egrégio Tribunal Regional Eleitoral. Por sua vez o município de Itaguaí peticionou 844 e seguinte, por sua ilustre procuradora pleiteando

²³⁷ALERJ. **Projeto de Lei no 464/95**. Cria o município de Seropédica a ser desmembrado do município de Itaguaí. Diário Oficial do Estado, Rio de Janeiro-RJ., 1995a, p. 51.

²³⁸ALERJ. **Lei no 2446/1995**. Cria o município de Seropédica, a ser desmembrado do município de Itaguaí. Diário Oficial do Estado, Rio de Janeiro-RJ., 1995b, p. 12.

²³⁹ALERJ. **Lei Complementar no 59 de 22 de fevereiro de 1990**. Dispõe sobre criação, incorporação, fusão e desmembramentos de municípios., 1990.

²⁴⁰(ALERJ, 1995a, p. 2277- processo nº 568/94 - TRE/RJ).

a homologação do resultado do plebiscito, tal como o mesmo ocorreu, por não ter sido atendida a exigência da Lei Complementar. O cartório eleitoral da 105ª zona do estado do Rio de Janeiro declarou que, o número de eleitores aptos a votar no plebiscito de emancipação era de 29.329²⁴¹.

O pedido de diligência formulado pelo TRE objetivou colher do cartório da 105ª zona eleitoral comprovação de que “das listagens de eleitores aptos a votar na consulta plebiscitária de 13 de março de 1994, constavam os nomes dos eleitores já falecidos. A escrivã eleitoral constatou que, efetivamente, cerca de 388 eleitores declarados falecidos foram considerados aptos a votar no plebiscito e que, além disso, 19 deles teriam, efetivamente, declarado voto, ultrapassando então os limites da diligência requerida, sendo assim, o cartório eleitoral teria apurado, nesta oportunidade, que os números constantes dos boletins de urna de cada seção não conferiam com os mapas totalizadores, divergindo quanto ao número de comparecentes, que teriam sido segundo a escrivã eleitoral, de 14.254, e não 14.484, como atestam os mapas²⁴².

Ainda assim foi possível comprovar que dos 14.484 eleitores, havia 19 eleitores comprovadamente falecidos o que resultou, efetivamente, no total de 14.465 eleitores votantes, e não 14.484. Esse total, porém, de 14.465 eleitores, em face do quórum apurado pelo cartório da 105ª Zona eleitoral, de 14.338 eleitores, supera aquele mínimo para legitimar o pleito. Era necessário, portanto, o julgamento da Corte eleitoral. A maioria dos magistrados desse tribunal concordaram em homologar o pleito em decisão referendada em 08 de março de 1995²⁴³ visto que este ocorreu em conformidade com a legislação pertinente. Não podendo deixar, no entanto, de reconhecer que o exame dos autos revelou flagrante a ocorrência de ilícito penal praticado por quem permitiu que nomes de eleitores já falecidos tivessem sido utilizados para figurar como elementos que tinham efetivamente votado no plebiscito.

O juiz Arnaldo Esteves Lima, declarou que conforme a certidão que leu, 29.329 eleitores estariam aptos a votar. Com a diligência apurou-se que entre esses 29.329 votantes, 388 eleitores haviam falecido e não foi dada baixa em suas respectivas inscrições. Portanto, somente 28.941 eleitores estavam aptos naquela data. Deste modo, compareceram 14.484, o que revelava a ocorrência de quórum suficiente²⁴⁴. Portanto, esclarecidos os erros de porcentagem de eleitores votantes, e justificaram-se os erros, deu-se por vencida o resultado da Segunda consulta plebiscitária realizada em 13 de março de 1994.

²⁴¹(ALERJ, 1995a, p. 2278- processo nº 568/94- TRE/RJ).

²⁴²(ALERJ, 1995a, p. 2279 processo nº 568/94- TRE/RJ).

²⁴³ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO-ALERJ, 1995, p. 18

²⁴⁴(ALERJ, 1995a, p. 2280- processo nº 568/94 - TRE/RJ).

Após essa decisão o processo passou a tramitar na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro inicialmente na Comissão de Constituição e Justiça e tinha como relator o Deputado Délio Leal²⁴⁵. O processo contém quatorze volumes e neste capítulo será realizada uma análise na qual se evidencia a dimensão judicial e burocrática do mesmo sendo permeado também por interesses políticos. O assunto passou a ser tratado oficialmente na casa legislativa, a partir do início da nova legislatura em 1995. O Presidente da ALERJ era o então deputado Sérgio Cabral Filho²⁴⁶. Este recebe ofício do Deputado Ângelo Amarante que ocupava o cargo de Secretário Geral da Mesa Diretora pediu arquivamento de proposições que não foram apreciadas na legislatura anterior dentre as quais estava o Projeto de lei nº 239/91 que tratava da emancipação de Seropédica²⁴⁷. Desse modo, sem a necessidade dessas proposições ainda serem apreciadas pelos deputados, o processo poderia transcorrer de forma mais rápida.

Enfim, os deputados aprovaram e o então Governador do estado do Rio de Janeiro, Marcelo Alencar sancionou a Lei nº 2446/1995 em 12 de outubro de 1995, em um evento na praça principal do novo município. A lei sancionada consta com a seguinte redação original:

O Governador do Estado do Rio de Janeiro, faço saber que a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º - Fica criado o Município de Seropédica, com sede na atual Vila do mesmo nome, formado por todo o território do Distrito de Seropédica, desmembrado do Município de Itaguaí.

Art. 2º - O município de Seropédica, constituído de um único Distrito, é compreendido dentro dos seguintes limites: Ver tópico (3 documentos)

1 - COM O MUNICÍPIO DE ITAGUAÍ

Começa na confluência do Rio Guandu Mirim com o Rio Guandu, seguindo em linha reta até a ponte da Estrada de Itaguaí à Estrada Rio-São Paulo, partindo desse ponto segue pelo Córrego da Eufrásia ou Espigão até sua nascente. Deste ponto, segue em reta até a Garganta do Caçador. Daí segue pelos espigões da Serra da Cachoeira e da Viúva Graça até a Garganta de igual nome, continuando pela Rodovia Presidente Dutra até encontrar a Estrada de Paracambi.

2 - COM O MUNICÍPIO DE PARACAMBI

Começa no entroncamento da Estrada de Paracambi com a Rodovia Presidente Dutra, seguindo por esta até encontrar o Ribeirão das Lages, seguindo por este até a confluência com o Rio Santana, onde, juntos, formam o Rio Guandu.

3 - COM O MUNICÍPIO DE JAPERI

Começa na confluência do Rio Santana com o Ribeirão das Lages, onde juntos, formam o Rio Guandu, seguindo por este até o limite entre os Municípios de Japeri e Queimados.

4 - COM O MUNICÍPIO DE QUEIMADOS

Começa exatamente no limite entre os Municípios de Japeri e Queimados, seguindo pelo Rio Guandu, até os limites entre os Municípios de Queimados e Nova Iguaçu.

1 - COM O MUNICÍPIO DE NOVA IGUAÇU

²⁴⁵Délio Cesar Leal (1947-) foi Prefeito de Paracambi e eleito Deputado Estadual em 1990.

²⁴⁶Eleito Deputado estadual pela primeira vez em 1990, Sérgio Cabral foi eleito governador e atualmente se encontra preso por crimes de corrupção. (Ascensão e queda de Sérgio Cabral em 10 momentos marcantes de sua carreira. . [s. l.], 2016. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-38014852>).

²⁴⁷(ALERJ, 1995b, p. 183).

Começa nos limites entre os Municípios de Queimados e Nova Iguaçu, seguindo pelo Rio Guandu até os limites deste Município com o do Rio de Janeiro.

2 - COM O MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

Começa nos limites do Município de Nova Iguaçu com o do Rio de Janeiro, seguindo pelo Rio Guandu até sua confluência com o Rio Guandu Mirim.

Art. 3º - O Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Rio de Janeiro designará a data em que serão realizadas as eleições para Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores, assim como a da posse dos Vereadores eleitos. Ver tópico

Art. 4º - O número de Vereadores da primeira legislatura será o mínimo previsto no art. 29, I, a, da Constituição da República. Ver tópico

Art. 5º - A instalação do Município dar-se-á na forma prevista na Lei Complementar nº 59, de 22 de fevereiro de 1990. Ver tópico

Art. 6º - O Município de Seropédica, enquanto não contar com legislação própria, reger-se-á pela do Município de Itaguaí, obedecidas as disposições da Lei Complementar nº 59, de 22 de fevereiro de 1990. Ver tópico

Art. 7º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário²⁴⁸.

No entanto, sob o aspecto político-jurídico a criação do município de Seropédica ainda enfrentaria mais um embate. Autoridades ligadas ao município de Itaguaí, de quem Seropédica estava se emancipando, contestaram os limites estabelecido pela lei entre os dois municípios. As lideranças de Itaguaí conseguiram então que o deputado Paulo Melo²⁴⁹ elaborasse o projeto de lei nº 1364 que alterava a redação do artigo 2º, inciso 1 da lei de 1995. O referido projeto foi analisado na Comissão de Constituição e Justiça sendo apreciado pelo relator Deputado Roberto Pinto que em seu parecer defendeu que “com grande propriedade é abordado o assunto que alterou os limites territoriais do Município de Itaguaí em favor do de Seropédica, o que trouxe danos e insatisfação unânime dos municípios”²⁵⁰.

De igual modo também receberia parecer favorável na Comissão de Assuntos Municipais e Desenvolvimento Regional assumindo a relatoria do projeto o deputado Iédio Rosa justificando o relator em seu parecer que o projeto visava colocar um paradeiro nos danos causados ao Município de Itaguaí, em consequência da criação do Município de Seropédica²⁵¹. O parecer foi aprovado pelos demais membros da Comissão em 11 de julho de 1997. O parecer do relator afirmava que “merece acolhida a pretensão exposta pelo ilustre autor do Projeto, pois tem o fito de colocar um paradeiro nos danos causados ao Município de Itaguaí, em consequência da criação do Município de Seropédica”²⁵². Trata-se de ações que evidenciavam

²⁴⁸(ALERJ, 1995b).

²⁴⁹Paulo César de Melo Sá Data de Nascimento (1957-) exerceu por seis legislaturas o mandato de Deputado Estadual sendo inclusive Presidente da casa a partir de 2010. (ALERJ, *l.s. d.*).

²⁵⁰(ALERJ, 1995a, p. 58).

²⁵¹(ALERJ, 1995a, p. 60).

²⁵²ALERJ. **Projeto de Lei nº 464/95**. Cria o município de Seropédica a ser desmembrado do município de Itaguaí. Diário Oficial do Estado, Rio de Janeiro-RJ., 1995a, p. 60.

interesses políticos dos deputados estaduais claramente aliados aos interesses do município de Itaguaí, ou por serem naturais desse município ou por ali manter bases eleitorais.

No entanto, o projeto de lei sofreria uma emenda modificativa nº 01 de autoria do Deputado Márcio Arruda que a propôs no dia 21 de agosto de 1997²⁵³ alterando mais uma vez a redação já proposta por Paulo Melo. Em virtude dessa modificação, o processo teria que transcorrer novamente por todas as comissões necessárias. A Comissão de Constituição e Justiça por meio do relator Deputado Roberto Pinto, que emitiu um parecer negativo à emenda alegando que a mesma “não guarda pertinência com a justificativa autoral para o oferecimento do projeto, nem com os dados anexados ao mesmo, quanto aos limites territoriais”²⁵⁴. Este parecer negativo é assinado pelo deputado em 25 de agosto de 1997 e referendado pelos demais membros da Comissão no dia seguinte. Algo semelhante ocorreu também na Comissão de Assuntos Municipais e de Desenvolvimento.

Nessa Comissão o relator foi o Deputado Luiz Carlos Machado e em seu parecer ressalta que o projeto é resultado de um

alento trabalho produzido pela comunidade local, diretamente interessada na correta delimitação entre os municípios de Itaguaí e Seropédica e analisado pela Câmara Municipal de Itaguaí de natureza topográfica e aerofotográfica, como se verifica de Relatório a ele apensado, do qual o relator teve a honra de participar, razão pela qual saudando o nobre Deputado Paulo Melo, autor da proposição, sedimenta seu parecer com plena convicção. A emenda em tela não encontra, assim, respaldo nas minuciosas e inquestionáveis informações elencadas no aludido Relatório, motivando-nos a emitir parecer contrário²⁵⁵.

Portanto, o parecer negativo do relator está datado de 04 de setembro de 1997 e passará pela análise dos demais membros da comissão e somente é votado pela Comissão em 30 de outubro ocasião em que é “aprovado parecer do relator contrário à Emenda do plenário ao Projeto de Lei 1364/97²⁵⁶. No entanto, uma nova emenda substitutiva é feita pelo Deputado Almir Rangel em 02 de dezembro de 1997. Procurando evitar o alongamento do processo, o autor do projeto, deputado Paulo Melo, protocolou Requerimento de Urgência para a tramitação do Projeto de Lei, requerimento este que foi referendado pelo Presidente em 04 de dezembro de 1997²⁵⁷. No mesmo dia, o Presidente da Casa, Deputado Sérgio Cabral Filho envia ofício de

²⁵³(ALERJ, 1995^a, p. 65).

²⁵⁴(ALERJ, 1995^a, p. 65).

²⁵⁵(ALERJ, 1995^a, p. 68).

²⁵⁶(ALERJ, 1995^a, p. 74).

²⁵⁷(ALERJ, 1995^a, p. 84).

número 308²⁵⁸ destinado ao Governador do Estado, Marcelo Alencar que analisou e sancionou ou não a lei. A resposta do Governador à Assembleia ocorreu no dia 30 de dezembro de 1997. No mencionado ofício de número 943/97, o Governador comunicou que vetou integralmente o projeto expondo suas razões em documento anexo. O veto foi publicado no Diário Oficial do Estado na edição de 31 de dezembro de 1997. Em seu veto o Governador defende o posicionamento de que é

[...] forçoso considerar que a disciplina constitucional e infraconstitucional aplicável à hipótese de desmembramento condiciona a obtenção de seu resultado ao adimplemento de requisitos de caráter objetivo, em especial à realização de específica consulta popular. Indispensável observar, ainda, que o teor do mencionado parágrafo 4 do artigo 18 da Constituição da República, a realização do plebiscito há de anteceder à deliberação política a cargo do Poder Legislativo Estadual, sob pena de assim, não o sendo, perpetrar-se clara violação ao devido processo legal inerente ao tipo. Portanto, inexistindo a demonstração da realização do plebiscito para a alteração dos limites atinentes ao Município de Seropédica, afigura-se lícito concluir que o procedimento em pauta afronta a normatividade inerente à espécie a pacífica jurisprudência [...]²⁵⁹.

Em suas razões, percebe-se de o Governador utilizou-se dos marcos referenciais legais e defendeu o posicionamento de que qualquer alteração nos limites dos municípios deveria ocorrer somente depois de consultados os munícipes das localidades envolvidas, como isso não feito, ele então veta o projeto que não tem mais tempo para discutir a questão, voltando a tratá-lo somente após o recesso de fim de ano. A discussão do veto ocorreu em sessão do dia 17 de março de 1998 sendo rejeitado por não atingir a mínimo de votos exigido. Participaram da votação 53 deputados, dos quais 43 votaram a favor da derrubada do veto, 9 votaram a favor da manutenção e houve uma abstenção²⁶⁰. Com isso o veto do Governador foi rejeitado e o Projeto de Lei seguiu a tramitação na Casa.

No dia seguinte, 18 de março de 1998, o projeto de lei foi alterado e transformado em Lei 2.900/1998 e enviada para o Palácio das Laranjeiras a fim de ser sancionada pelo chefe do executivo estadual²⁶¹. O Governador do estado então sancionou a Lei em 23 de março 1998 e partir da mencionada data ficou decretado que:

Art. 1º - O item 1, do artigo 2º, da lei 2446 de 12 de outubro de 1995, passa a vigorar com a seguinte redação:
"Art. 2º -

²⁵⁸ALERJ. **Projeto de Lei nº 464/95**. Cria o município de Seropédica a ser desmembrado do município de Itaguaí. Diário Oficial do Estado, Rio de Janeiro-RJ., 1995a, p. 88.

²⁵⁹(ALERJ, 1995a, p. 90).

²⁶⁰(ALERJ, 1995a, p. 92).

²⁶¹ALERJ, 1995a, p. 96).

1 - COMO O MUNICÍPIO DE ITAGUAÍ:

Começa na Ponte dos Jesuítas sobre o antigo leito do rio Guandu, segue em linha reta até a Ponte sobre o Rio Piranema na Estrada João Ferreira ou Chaperó ou antiga Estrada de Itaguaí a Estrada Rio-São Paulo, desse ponto segue pelo referido até a confluência com seu principal afluente, seguindo pelo seu afluente até a nascente, na Garganta da Serra do Espigão, aí segue pelos Espigões da Serra da Cachoeira e Viúva Graça até a Garganta de igual nome, continuando pela Rodovia Presidente Dutra, até o entroncamento da Estrada de Paracambi."

Art. 2º - Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário²⁶².

Todavia, a aprovação da lei não significava necessariamente o encerramento da questão. As autoridades políticas e civis de Seropédica não aceitaram a aprovação da Lei e recorreram judicialmente a fim de anular a Lei. Trata-se de um processo longo que se estendeu até 2020 e passou pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) e depois no Supremo Tribunal Federal (STF). Em 2020 foi levado ao plenário da Corte tendo como relator o Ministro Luiz Fux. Em seu voto assim se expressa o relator:

(...) considerando que houve, na espécie, clara anexação indevida de território fora dos parâmetros estreitos do art. da Constituição Federal, seja por simples erro material ou mesmo por tangenciada intenção legislativa, o meu sufrágio é no sentido de conceder a segurança para o fim específico de, respeitadas as disposições da Lei Estadual n. 2.446/95, no tocante à área remanescente e incontroversa que ensejou a formação do território do Município de Seropédica (correspondente ao antigo distrito de Seropédica, delimitado pelos Decretos-Lei n. 1.055 e 1.056, de 31.12.43), determinar a manutenção da área territorial questionada posto integrante do 1º Distrito do Município-Mater, sob o inteiro e pleno domínio político-administrativo-territorial do Município de Itaguaí, ora Impetrante, nesse sentido restando concedido o mandamus²⁶³.

O parecer do argumento do relator foi acompanhado por unanimidade procedente o pedido formulado para declarar inconstitucionalidade da Lei 2.900/1998 do Estado do Rio de Janeiro, tornando definitiva a medida cautelar anteriormente concedida, nos termos do voto do Relator²⁶⁴. Ou seja, na prática não foi aplicada nenhuma alteração nos limites territoriais do município de Seropédica. A Suprema Corte se baseia assim, em argumento semelhante já demonstrados pelo então Governador do Estado, Marcelo Alencar à época do primeiro veto à lei em fins de 1997. As questões referentes à criação de novos municípios e a constitucionalidade dessa medida seriam fruto de intensos debates jurídicos.

²⁶²ALERJ. **Lei 2.900/98**. Altera dispositivo da Lei 2446/95 que cria o Município de Seropédica. Diário Oficial do Estado, Rio de Janeiro-RJ., 1998.

²⁶³BRASIL, S. T. F. **Ação Direta de Inconstitucionalidade - 1825**. Relator: Min. Luiz Fux, Diário Oficial da União. Brasília-DF, 15 abr. 2020, p. 20.

²⁶⁴(BRASIL, 2020, p. 32).

A fim de resolver essa questão o Congresso Nacional aprovou e o Presidente da República sancionou a Emenda Constitucional nº 15/1996 que dava nova redação ao parágrafo 4º do artigo 18 da Constituição Federal. A alteração visava tentar conter criação descontrolada de novos municípios, tornando mais dificultoso o processo emancipatório local. O novo texto passou a exigir a existência de uma Lei Complementar Federal que estabeleceu o período em que o ato normativo estadual possa ser editado para criar, incorporar, fundir ou desmembrar entes municipais, contudo até hoje essa lei nunca foi aprovada.

No entanto, ainda hoje, a referida lei complementar não foi editada, “o que inviabiliza a aplicabilidade da norma de eficácia limitada do artigo 18, § 4º, da CRB/88, e traduz verdadeira providência dilatória, violadora da ordem constitucional, por inviabilizar algo que a Constituição autoriza: a criação de Municípios”²⁶⁵. Até houve uma iniciativa do Senado por meio do Projeto de Lei 98/2002 que estabelecia disposições sobre o procedimento para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, para regulamentar o § 4º do art. 18, da Constituição Federal não chegando a ser aprovado. E justamente, por falta dessa legislação os municípios eram criados sem a devido estudo de viabilidade, seguindo acordos políticos como se pode perceber também em Seropédica. Será, portanto, por meio de ações no Supremo Tribunal Federal que serão criados os últimos municípios brasileiros e se colocará um condicional para a criação de novos.

3.2 O Processo de Ruptura de Criação de Novos Municípios no Brasil e os Desafios às Pequenas Municipalidades no Contexto Atual

A ausência de lei complementar regulamentando a questão não se tornou, no entanto, um impedimento para que continuassem sendo criados efetivamente inúmeros municípios no Brasil. Tal fato acabou gerando algumas Ações Diretas de Inconstitucionalidade no âmbito do Supremo Tribunal Federal entre as quais se destacam a “ADI nº 2240 - Município de Luís Eduardo Magalhães (Bahia);b) ADI nº 3316 - Município de Santo Antônio do Leste (Mato Grosso);c) ADI nº 3489 - Município de Monte Carlo (Santa Catarina); d) ADI nº 3689 -

²⁶⁵JANNOTTI, D. R.A aplicação da Teoria do Município Putativo nos casos dos Municípios criados após a Emenda Constitucional n. 15/1996 e a Inconstitucionalidade da solução conferida pela Emenda Constitucional n. 57/2008. Monografia - (Pós-Graduação Lato Sensu)- Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015, p. 21.

Município de Ourilândia do Norte (Pará)²⁶⁶. O julgamento da primeira ADI referente à criação do Município baiano de Luís Eduardo Magalhães.

Os Ministros do STF ao analisarem as ações, tiveram, pois, que optar “entre suprimir do ordenamento as leis instituidoras com a conseqüente extinção jurídica dos Municípios originados ou reconhecer a força normativa dos fatos, privilegiando a segurança jurídica e assegurando suas existências, ao menos circunstancialmente”²⁶⁷. A decisão do relator à época, Ministro Eros Grau, foi a declarar a inconstitucionalidade da lei estadual, modulando “os efeitos de sua declaração por 24 meses para que as leis estaduais que criassem Municípios ou alterassem seus limites territoriais continuassem vigendo, até que a Lei Complementar federal fosse promulgada contemplando as realidades desses Municípios”²⁶⁸. Em outras palavras, o Plenário do Supremo entendeu que havia sim inconstitucionalidade na lei estadual baiana, mas não declarava de imediato a nulidade de criação do município ao conceder efeitos prospectivos pelo prazo de 24 meses. Assim se expressa o relator em seu voto:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 7.619/00, DO ESTADO DA BAHIA, QUE CRIOU O MUNICÍPIO DE LUÍS EDUARDO MAGALHÃES. INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI ESTADUAL POSTERIOR À EC 15/96. AUSÊNCIA DE LEI COMPLEMENTAR FEDERAL PREVISTA NO TEXTO CONSTITUCIONAL. AFRONTA AO DISPOSTO NO ARTIGO 18, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. OMISSÃO DO PODER LEGISLATIVO. EXISTÊNCIA DE FATO. SITUAÇÃO CONSOLIDADA. PRINCÍPIO DA SEGURANÇA DA JURÍDICA. SITUAÇÃO DE EXCEÇÃO, ESTADO DE EXCEÇÃO. A EXCEÇÃO NÃO SE SUBTRAI À NORMA, MAS ESTA, SUSPENDENDO-SE, DÁ LUGAR À EXCEÇÃO --- APENAS ASSIM ELA SE CONSTITUI COMO REGRA, MANTENDO-SE EM RELAÇÃO COM A EXCEÇÃO.

1. O Município foi efetivamente criado e assumiu existência de fato, há mais de seis anos, como ente federativo.
2. Existência de fato do Município, decorrente da decisão política que importou na sua instalação como ente federativo dotado de autonomia. Situação excepcional consolidada, de caráter institucional, político. Hipótese que consubstancia reconhecimento e acolhimento da força normativa dos fatos.
3. Esta Corte não pode limitar-se à prática de mero exercício de subsunção. A situação de exceção, situação consolidada --- embora ainda não jurídica --- não pode ser desconsiderada.
4. A exceção resulta de omissão do Poder Legislativo, visto que o impedimento de criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios, desde a promulgação da Emenda Constitucional n. 15, em 12 de setembro de 1.996, deve-se à ausência de lei complementar federal.
5. Omissão do Congresso Nacional que inviabiliza o que a Constituição autoriza: a criação de Município. A não edição da lei complementar dentro de um prazo razoável consubstancia autêntica violação da ordem constitucional.

²⁶⁶DANTAS, R. E. de A. A criação de novos municípios no Brasil: o emancipacionismo brasileiro e os novos desafios legislativos. **Revista Eleitoral TRE/RN**, v. 29, p. 61–67, 2015, p. 64.

²⁶⁷DANTAS, R. E. de A. A criação de novos municípios no Brasil: o emancipacionismo brasileiro e os novos desafios legislativos. **Revista Eleitoral TRE/RN**, v. 29, p. 61–67, 2015, p. 64.

²⁶⁸FERREIRA, O. A. V.; ROMEU, L. C. A Emenda Constitucional 57 e a convalidação da declaração de inconstitucionalidade. **Revista de Direito Brasileira**, n. 02, p. 163–191, 2012, p. 183.

6. A criação do Município de Luís Eduardo Magalhães importa, tal como se deu, uma situação excepcional não prevista pelo direito positivo.
7. O estado de exceção é uma zona de indiferença entre o caos e o estado da normalidade. Não é a exceção que se subtrai à norma, mas a norma que, suspendendo-se, dá lugar à exceção --- apenas desse modo ela se constitui como regra, mantendo-se em relação com a exceção.
8. Ao Supremo Tribunal Federal incumbe decidir regulando também essas situações de exceção. Não se afasta do ordenamento, ao fazê-lo, eis que aplica a norma à exceção desaplicando-a, isto é, retirando-a da exceção.
9. Cumpre verificar o que menos compromete a força normativa futura da Constituição e sua função de estabilização. No aparente conflito de inconstitucionalidades impor-se-ia o reconhecimento da existência válida do Município, a fim de que se afaste a agressão à federação.
10. O princípio da segurança jurídica prospera em benefício da preservação do Município.
11. Princípio da continuidade do Estado.
12. Julgamento no qual foi considerada a decisão desta Corte no MI n. 725, quando determinado que o Congresso Nacional, no prazo de dezoito meses, ao editar a lei complementar federal referida no § 4º do artigo 18 da Constituição do Brasil, considere, reconhecendo-a, a existência consolidada do Município de Luís Eduardo Magalhães. Declaração de inconstitucionalidade da lei estadual sem pronúncia de sua nulidade
13. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade, mas não pronunciar a nulidade pelo prazo de 24 meses, da Lei n. 7.619, de 30 de março de 2000, do Estado da Bahia²⁶⁹

Inicia-se, pois, uma movimentação do Congresso Nacional com vistas a aprovar essa legislação complementar. É nesse contexto que é aprovada a Emenda Constitucional nº 57/2008 que acrescenta um artigo (96) nos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias conferindo-lhe a seguinte redação: “Art. 96. Ficam convalidados os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios, cuja lei tenha sido publicada até 31 de dezembro de 2006, atendidos os requisitos estabelecidos na legislação do respectivo Estado à época de sua criação”. Assim, os municípios foram isentos do vício de nulidade, sendo ao todo 63 municípios ratificados pela Lei, distribuídos em 12 estados da Federação, sendo o Rio Grande do Sul o estado mais beneficiado com 30 novas municipalidades.

Obviamente, este ato normativo foi alvo de muitas críticas, visto que no ordenamento jurídico brasileiro a prática da constitucionalidade superveniente ou em outros termos a convalidação de um ato inconstitucional. Desse modo, muitos especialistas defendem a inconstitucionalidade da EC 57 por “afrontar aos princípios constitucionais da nulidade do ato inconstitucional, da supremacia da Constituição e da segurança jurídica”²⁷⁰. Ainda reconhecendo que a iniciativa do Congresso Nacional é importante, no intuito de regular a

²⁶⁹DANTAS, R. E. de A. A criação de novos municípios no Brasil: o emancipacionismo brasileiro e os novos desafios legislativos. *Revista Eleitoral TRE/RN*, v. 29, p. 61–67, 2015, p. 65.

²⁷⁰FERREIRA, O. A. V.; ROMEU, L. C. A Emenda Constitucional 57 e a convalidação da declaração de inconstitucionalidade. *Revista de Direito Brasileira*, n. 02, p. 163–191, 2012, p. 183.

criação de novos municípios não se pode negar os seus pontos falhos. Observa-se que as decisões acerca desse tema em nada alteram a condição de município já deferida a Seropédica mas serve para o estabelecimento de normativas que se em vigor à época teriam alterado de modo considerável o processo de emancipação.

A EC 57 “usurpou a competência do Judiciário, atribuindo validade (não atribuída nas ações diretas de inconstitucionalidade acima citadas) a atos declarados inconstitucionais, infringindo a separação de poderes protegida pela cláusula pétrea (art. 60, § 4.º, III, da CF/1988”²⁷¹. Nesse sentido, o mais correto a se fazer seria a elaboração de uma nova lei complementar “na qual se dispõe sobre o período em que os novos municípios poderiam ser instituídos por lei estadual, e garantindo a oportunidade para que os Municípios Putativos corrigissem, com efeito retroativo, os vícios em sua criação”²⁷². Como ao longo desse período nada foi feito, a inconstitucionalidade da Emenda continua em vigor, mais adiante se analisará outras propostas legislativas para tratar dessa questão e como são abordadas na atualidade a criação de mais municípios no país.

Não se pode ignorar o fato de que a criação de um novo município consiste antes de tudo em um fato político com consequências socioeconômicas relevantes no que se refere principalmente à questão do desenvolvimento, da justiça social e da presença mais efetiva de políticas públicas estatais. E, exatamente por isso, muitos interesses estão envolvidos. Trata-se na verdade de um jogo político no qual as lideranças políticas locais, os eleitores, os deputados estaduais e o executivo estadual atuam como atores principais e participam ativamente do processo decisório sobre a criação de novos municípios. A autonomia constitucional alcançada a partir de 1988 é fruto de uma política descentralizadora a ponto de que seja possível se questionar: “até que ponto a promessa de maior democratização trazida pela descentralização política e administrativa no Brasil nos últimos 20 anos tem se cumprido?”²⁷³. Trata-se de uma temática a ser refletida visto que é uma incumbência municipal a formulação e implementação de políticas que resultem no oferecimento de bens e serviços públicos aos seus cidadãos.

Os estudos mais recentes acerca das municipalidades brasileiras se concentraram entorno da capacidade dos entes municipais de “cumprirem, comparativamente aos grandes,

²⁷¹FERREIRA, O. A. V.; ROMEU, L. C. A Emenda Constitucional 57 e a convalidação da declaração de inconstitucionalidade. **Revista de Direito Brasileira**, n. 02, p. 163–191, 2012, p. 183-184.

²⁷²JANNOTTI, D. R. A aplicação da Teoria do Município Putativo nos casos dos Municípios criados após a Emenda Constitucional n. 15/1996 e a Inconstitucionalidade da solução conferida pela Emenda Constitucional n. 57/2008. Monografia - (Pós-Graduação Lato Sensu)- Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015, p. 22.

²⁷³KLERING, L. R.; KRUEL, A. J.; STRANZ, E. Os pequenos municípios do Brasil – uma análise a partir de índices de gestão. **Revista de Administração da PUC-RS**, v. 23, n. 01, p. 31–44, 2022, p. 23.

com seus papéis e responsabilidades enquanto entes federados, além de verificar qual deles apresenta maior eficiência e efetividade em suas gestões[...]”²⁷⁴. Fica claro assim, que a descentralização e autonomia, deveriam servir como instrumento para que os gestores municipais aprofundassem seus conhecimentos “sobre finanças públicas municipais dado que os recursos à disposição da esfera local influenciam não só a governança local, mas também o provimento de serviços públicos”²⁷⁵.

Ou seja, a preocupação que motiva a reflexão esboçada aqui refere-se à capacidade dos municípios de fornecer serviços de boa qualidade e em escala suficiente para o bom atendimento a todos os que necessitam. Trata-se de uma situação que envolve analisar a gestão fiscal desses pequenos municípios. Estudo realizado por Magalhães; Mattos; Wakim²⁷⁶ aponta que “em 2013, 84,2% das prefeituras apresentaram dificuldade na administração de suas receitas e despesas públicas”.

A partir dessa discussão levantada e sua relação com os processos de emancipação de novos municípios no Brasil, é possível tecer uma conclusão neste item, segundo Márcia Regina Ferreira da Silva²⁷⁷, concordando que existem quatro tipos de atores políticos que atuam nas deliberações, com maior ou menor capacidade de determinar a emancipação municipal. Sendo eles: as lideranças políticas locais, os eleitores, os deputados estaduais e o executivo estadual. Sendo assim essas lideranças políticas locais são atores políticos caracterizados por indivíduos que residem na localidade e, na maior parte dos Estados, possuem a prerrogativa de iniciar o processo legal emancipacionista²⁷⁸. No que se refere propriamente aos processos de emancipação municipal, os estudiosos entendem que o processo começa a fluir quando

as lideranças políticas dos distritos se sentem desprestigiadas pelas lideranças do município-matriz, esboçam um discurso de ação política no sentido de conseguir a autonomia dos distritos que acreditam representar. Com esse objetivo, os discursos são articulados cuidadosamente com o intuito de difundir ideias que favoreçam a emancipação política. Nessa conjuntura, entra o trabalho da comissão de emancipação

²⁷⁴ETGES, F. M. A criação de pequenos municípios e seu impacto na organização do espaço territorial urbano. In: **Os grandes temas do municipalismo-** Meio ambiente e urbanismo. Porto Alegre: Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, 2018. v. V, p. 92.

²⁷⁵FRAGA, L. dos S.; MEDEIROS, A. P. de; VIEIRA, K. M.; BENDER FILHO, R. Transparência da gestão pública: Análise em pequenos municípios do Rio Grande do Sul. **Gestão & Planejamento**, v. 20, p. 255–272, 2019, p. 259

²⁷⁶MAGALHÃES, E. A. de; MATTOS, L. B. de; WAKIM, V. R. Gestão fiscal dos municípios brasileiros: uma análise das diferenças regionais. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 50, n. 4, p. 09–29, 2019, p. 10

²⁷⁷(ETGES, 2018, p. 92)

²⁷⁸(SILVA, 2008, p. 15).

que é o de formar um grupo, ou seja, criar situações, em que a população se una formando grupos para lutar pela emancipação²⁷⁹.

As lideranças então conduziram o processo que culmina com a realização dos plebiscitos no qual os eleitores são convocados a se manifestarem. Um terceiro ator político é o executivo estadual. O executivo poderia ser contrário, favorável ou indiferente em relação às emancipações. Favorável por motivações eleitorais, ou seja, em estados com eleitorado pouco extenso, por exemplo, ou, então, quando houvesse expectativa de competição acirrada em eleições futuras. Há ainda outros aspectos: manter maioria no legislativo, em que o apoio à produção de leis clientelistas poderia beneficiar parlamentares da base governista e também por razões político-ideológicas. O executivo também poderia ser contrário às emancipações tentando impedi-las através de ameaças de sanções diretamente sobre os deputados da base governista ou da utilização de seu direito de veto. Essa oposição poderia ocorrer por motivos pragmáticos ou por razões políticas ideológicas. A indiferença de governante estadual também conta e podem ser gerados pelos mais diferentes motivos²⁸⁰. Uma das razões que deveriam ser levadas em consideração, sem dúvida, seria econômica. A emancipação de municípios desencadeia impactos na distribuição de renda de modo que nada pode garantir que as populações mais pobres nos novos municípios poderão ser beneficiadas com as emancipações.

Diante dos relatos apresentados do processo de emancipação no âmbito judicial, e das observações ressaltadas por Márcia Silva, a pesquisa aqui apresentada reconhece que a maioria dos processos de emancipação do Estado que tramitaram judicialmente, provavelmente em algum dado momento esbarraram na burocracia que poderia ter ocorrido devido a motivos pragmáticos ou possivelmente por razões políticas, ideológicas e outros distintos motivos. A pesquisa reconhece que há sim em muitos casos razões legítimas para as emancipações que são comuns na realidade brasileira (populações desassistidas pelo poder público local, localidades muito distantes da sede municipal, etc.) de modo que de fato em muitos casos a emancipação pode resultar em benefício. A solução deve envolver mediações, de modo a se analisar individualmente cada localidade e suas particularidades e que essas sejam realmente a motivação principal e não os interesses político-oligárquicos.

²⁷⁹SOUSA, I. L. de. **Análise do processo de emancipação política da cidade de Barreira/ Ceará (1986 – 1989)**. Monografia - (Bacharelado em Humanidades) - Universidade da Integração Internacional da Lusofonia AfroBrasileira, Redenção-CE, 2021, p. 33.

²⁸⁰(SILVA, 2008, p. 15).

CONCLUSÃO GERAL

A análise do processo de emancipação do município de Seropédica, proposta central desta dissertação, torna possível ao leitor e pesquisador desenvolver uma compreensão de que o movimento em questão deve se encontrar inserido no interior de uma complexa engrenagem política em desenvolvimento desde o final da década de 1980 e que se intensifica a partir da redemocratização do país após mais de duas décadas de governança militar. Sabe-se que o movimento municipalista está presente na história política brasileira desde os primórdios da colonização, de modo que a criação de uma nova municipalidade buscava atender interesses muito complexos, em esfera local e nacional. Contudo, a promulgação da nova Constituição Federal de 1988 se torna um marco importante para os municípios ao garantir a esses entes federativos a devida autonomia.

A Carta Magna estabelece uma nova configuração e uma nova compreensão acerca dos municípios compreendendo-os como entes federativos dotados de autonomia e ao mesmo tempo possuidores de direitos e deveres, de responsabilidades bem especificadas. Nesse sentido, após a entrada em vigor do novo texto constitucional observou-se um crescimento vertiginoso no número de municípios no Brasil. Pode-se observar também que muitos foram os atores partícipes desse processo que mobilizou lideranças locais que viam a possibilidade de criação do novo município sob uma ótica política eleitoral e que se coloca acima dos interesses dos cidadãos e suas demandas. O presente trabalho procurou realizar no primeiro capítulo uma recapitulação histórica acerca da compreensão jurisdicional existente acerca dos municípios ao longo dos regimes políticos que país vivenciou em sua formação quais foram os principais agentes e as principais forças envolvidas na criação dos municípios.

Todo esse cenário sócio-histórico fortalece os movimentos de criação de municípios, em contexto no qual se encontra Seropédica. O município da região metropolitana do Rio de Janeiro estava territorialmente vinculado ao município de Itaguaí e era seu segundo distrito. Porém, Seropédica enfrentava uma fase de contínuo crescimento populacional e os serviços básicos de infraestrutura e assistência social não acompanhavam o ritmo de expansão do Distrito, o que deixou boa parte das lideranças locais descontentes. E assim tem início um longo processo burocrático que envolveu sociedade civil organizada e especialmente lideranças políticas. O segundo capítulo apresenta de modo mais detalhado esse processo evidenciando o

papel das lideranças locais e da mobilização popular com apoio da classe políticas como fatores decisivos para que o intento emancipatório lograsse êxito.

Por meio das fontes as quais a pesquisa teve acesso foi possível configurar como se desdobrou o processo de emancipação e como ele foi adquirindo contornos políticos bem particulares, dividindo a população entre os favoráveis e os contrários à emancipação. O terceiro capítulo se dedica a analisar como esses interesses políticos no interior do processo na casa legislativa estadual e que culminou com a aprovação da criação do município em 1995. O capítulo também se propõe a discussão de como se encontra o processo de criação de novos municípios no Brasil e porque houve uma considerável redução desse processo.

A constatação é que novos municípios precisam obedecer a um conjunto de regras estabelecidas na Constituição Federal por meio de emendas que tornaram o processo mais difícil. Atrelada a essa discussão como complemento da mesma a pesquisa elenca as dificuldades encontradas pelos novos municípios brasileiros especialmente os de pequeno porte em implementar políticas públicas básicas e que afetam consideravelmente a qualidade de vida da população. Há um consenso na atualidade de que a criação de novos municípios deve ocorrer somente mediante a necessidades muito específicas.

É importante ainda frisar que a construção do trabalho enfrentou muitos desafios especialmente em virtude da pandemia da COVID-19 que dificultou o processo de coleta de dados, reduzindo a pesquisa ao método qualitativo da revisão bibliográfica e isso trouxe lacunas ao texto final devido principalmente à escassez de referências que abordassem essa temática. A maior parte das consultas possuem os jornais e periódicos locais como fonte, o que não impediu o desenvolvimento da pesquisa, mas sem dúvida a dificultou. Sem possuir a pretensão de encerrar uma temática tão vasta nessas curtas páginas a dissertação pode vir a desencadear outros estudos no que toca especialmente uma análise mais ampla de como se encontra o município de Seropédica após a emancipação.

REFERÊNCIAS

- ALERJ. **Projeto de Lei nº 464/95**. Cria o município de Seropédica a ser desmembrado do município de Itaguaí. Diário Oficial do Estado, Rio de Janeiro-RJ., 1995a.
- ALERJ. **Lei nº 2446/1995**. Cria o município de Seropédica, a ser desmembrado do município de Itaguaí. Diário Oficial do Estado, Rio de Janeiro-RJ., 1995b.
- ALERJ. **Deputado Paulo Melo**. [s. l.], [s. d.]. Disponível em: <https://www.alerj.rj.gov.br/Deputados/PerfilDeputado/266>.
- ALVES, F. D. Notas Teórico-Methodológicas entre Geografia Econômica e Desenvolvimento Regional. p. 16, 2011.
- Assembleia Legislativa. **O Fluminense**, Niterói, 20 jun. 1990. Política, p. 04.
- AVILA, M. M. O município no constitucionalismo brasileiro: a presença constante e a mudança de paradigma pós 1988. **Revista de Direito da Cidade**, v. 10, n. 1, p. 500–531, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/rdc.2018.30467>
- BARROS, J. D. Considerações sobre a análise de jornais como fontes históricas, na sua perspectiva sincrônica e diacrônica. **História Unisinos**, v. 26, n. 3, p. 588–604, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.4013/hist.2022.263.15>
- BASTOS, A. F. **A criação de novos estados e municípios no federalismo brasileiro**. 2016. Monografia - (Bacharelado em Administração Pública) - Universidade Federal Fluminense, Volta Redonda, 2016.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** Senado Federal. Brasília-DF, 1988.
- BRASIL, B. **Jornal do Brasil**. [s. l.], 2015a. Disponível em: <https://bndigital.bn.gov.br/artigos/jornal-do-brasil/>. Acesso em: 15 jul. 2022.
- BRASIL, B. **Jornal do Commercio (Rio de Janeiro)**. [s. l.], 2015b. Disponível em: <http://bndigital.bn.gov.br/artigos/jornal-do-commercio-rio-de-janeiro/>. Acesso em: 15 jul. 2022.
- BRASIL, S. T. F. Ação Direta de Inconstitucionalidade - 1825. Relator: Min. Luiz Fux, Diário Oficial da União. Brasília-DF, 15 abr. 2020. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/865407992/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-1825-rj-rio-de-janeiro-0001348-3819981000000/inteiro-teor-865408003>. Acesso em: 6 ago. 2022.
- CIGOLINI, A. A.; MATIOLO, E. Divisão territorial brasileira: a posição da mídia sobre a criação de municípios. **Espaço & Geografia**, v. 21, n. 02, p. 469–490, 2018.
- Estado do Rio pode ganhar mais 6 cidades. **O Fluminense**, Niterói, 25 nov. 1990. Política, p. 05.

ETGES, F. M. A criação de pequenos municípios e seu impacto na organização do espaço territorial urbano. *In: Os grandes temas do municipalismo- Meio ambiente e urbanismo*. Porto Alegre: Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, 2018. v. V, p. 96.

FERRARI, S. Criação de municípios e debate científico: entre mitos e métodos. **RIL**, n. 211, p. 55–80, 2016.

FREITAS, H. Seropédica livre para crescer. **O Globo**, Rio de Janeiro, 26 mar. 1995. Zona Oeste, p. 08– 11.

GODINHO, Sandro. **Revista Atual**. n.44, Itaguaí, 2016.

GRILLO, C. Vale tudo pela emancipação. **O Globo**, Rio de Janeiro, 16 mar. 1994. Rio, p. 12.

HELENA, L. Plebiscitos vão decidir hoje se Rio pode ter mais seis municípios. **O Globo**, Rio de Janeiro, 25 nov. 1990. Grande Rio, p. 38.

JANNOTTI, D. R. **A aplicação da Teoria do Município Putativo nos casos dos Municípios criados após a Emenda Constitucional n. 15/1996 e a Inconstitucionalidade da solução conferida pela Emenda Constitucional n. 57/2008**. 2015. Monografia - (Pós-Graduação Lato Sensu)- Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015..

JORNAL A FOLHA DE SEROPÉDICA, agosto de 1995, Ano I. Nº 1. Seropédica, RJ

LEAL, C. E.; MONTALVÃO, S. **Verbetes Globo,O**. [s. l.], [s. d.]. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/globo-o>. Acesso em: 15 jul. 2022.

MAIA, P. N. F.; RODRIGUES, A. O. A cidade (re)partida: um breve estudo sobre as emancipações da cidade de Nova Iguaçu e a formação da região da Baixada Fluminense. **Anais do I Congresso de Desenvolvimento Regional de Cabo Verde**, p. 3856–3897, 2008.

MATHEUS, L. C. O Fluminense e a nostalgia das referências perdidas. **Revista da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação**, v. 12, n. 02, p. 01–16, 2009.

MEIRELLES, H. L.; REIS, M. S.; SILVA, E. N. da. **Direito municipal brasileiro**. 16a. ed. atualizada ed. São Paulo, SP: Malheiros Editores, 2008.

MORETZ-SOHN, C. Seropédica: emancipação em debate. **O Globo**, Rio de Janeiro, 29 jul. 1990a. Zona Oeste, p. 20–23.

MORETZ-SOHN, C. Seropédica em ritmo de emancipação. **O Globo**, Rio de Janeiro, 4 nov. 1990b. Zona Oeste, p. 27–30.

MORETZ-SOHN, C. Emancipação em Seropédica vai depender de 25 mil eleitores. **O Globo**, Rio de Janeiro, 11 nov. 1990c. Baixada, p. 18–20.

Morre o ex-deputado estadual José Nader. . [s. l.], 2015. Disponível em: <https://diariodovale.com.br/destaque/morre-o-ex-deputado-jose->

nader/.

NUNES, M. A. Criação de Municípios no Brasil: motivações, vantagens e desvantagens. **Revista Espinhaço**, v. 06, n. 01, p. 11–20, 2017.

NUNES, M. A.; MATOS, R. E. da S. O município no Brasil República e o surto emancipacionista após a Constituição Federal de 1988. **Espaço & Geografia**, v. 22, n. 01, p. 03–50, 2019.

NUNES, S. G. S.; SERRANO, A. C. A. P. O município na história das constituições do Brasil de 1824 a 1988. **Cadernos Jurídicos**, n. 52, p. 153–168, 2019.

OLIVEIRA, G. D. A. **Processo emancipatório e implicações na estrutura financeira dos municípios brasileiros**. 2020. Dissertação - (Mestrado em Administração)- Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2020.

Os senhores deputados. **O Fluminense**, Niterói, 19 jun. 1990. Política, p. 04.

PREDIGER, R. P.; ALLEBRANDT, S. L.; KRUGER, R. F.; DE CARLI, P. Os pequenos municípios brasileiros: viabilidade, direitos sociais e desenvolvimento local. **Redes**, v. 22, n. 01, p. 01–21, 2022.

SANTOS, D. C. dos. **A criação de municípios na década de 1990: implicações socioespaciais no âmbito da Associação dos Municípios do Vale do Ivaí - AMUVI**. 2020. Dissertação - (Mestrado em Geografia) - Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2020.

SANTOS, R. R. D.; SANTOS, C. M.; SOUZA, M. C. de; MOTA, R. C. L. Boa governança territorial em pequenos municípios. **Research, Society and Development**, v. 10, n. 9, p. 1–10, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.33448/rsd-v10i9.18202>

Seropédica: emancipação fica mais distante. **O Globo**, Rio de Janeiro, 30 dez. 1990. Zona Oeste, p.29.

Seropédica luta pela emancipação. **O Globo**, Rio de Janeiro, 16 set. 1990. Zona Oeste, p. 23.

SILVA, J. N. O. **Avaliação das emancipações distritais no Município de Imperatriz**. 2016. Dissertação - (Mestrado em Desenvolvimento Regional)- Faculdades Alves Faria, Goiânia, 2016.

SUBUTZKI, H. **Emancipações municipais: uma análise de aspectos econômicos e distribuição orçamentária para o estado do Rio Grande do Sul**. 2015. Dissertação - Bacharelado em Ciências Econômicas) - Universidade Federal do Rio Grande, Rio Grande, 2015.

TAVES, R. F. Quatro distritos decidirão hoje sua emancipação. **O Globo**, Rio de Janeiro, 24 nov. 1991. Grande Rio, p. 28.

ANEXOS

Anexo A. Biografias

Abeilard Goulard, Empresário nascido no município de Muriaé/MG, foi prefeito de Itaguaí entre os anos de 1977 a 1982, sendo eleito novamente prefeito, assumindo a pasta de chefe do executivo municipal entre 1989 à 1991. Teve uma vida pública ativa, tendo como destaque a construção de escolas municipais, postos de saúde, cemitério São Francisco Xavier (ampliação), pavimentação asfáltica e a galeria do canal do lava-pés. (1º mandato); 1989 até 1991 (2º mandato). Assassinado em 09 de julho de 1991. (MORETZ-SOHN, 1990a, p. 21) <http://itaguaui.rj.gov.br/prefeitos/> Acesso em 02/02/2023.

Adroaldo Peixoto. Político, advogado, livreiro e jornalista brasileiro. Ingressou na vida pública em 1990 quando foi eleito, pela primeira vez, deputado estadual no Rio de Janeiro pelo PDT. Presidente da Comissão de Assuntos Municipais da ALERJ. SILVA, P. da. Rio ganhará 12 novos municípios. **Jornal do Commercio**, Rio de Janeiro, 8 mar. 1992. Política/Economia/Finanças, p. 03.

Alcir Martinazzo, Nascido em 1957. Município de Nascimento, Campinas do Sul / RS, morador de Seropédica desde 1982, foi vereador de vereador de Itaguaí, Foi Prefeito de Seropédica Partido Socialista Brasileiro em 2012. Em julho de 2015, a Câmara dos Vereadores de Seropédica, na Baixada Fluminense, cassou o mandato do prefeito Alcir Fernando Martinazzo, a votação do processo administrativo teve seis votos a favor da cassação e dois contra. (MORETZ- SOHN, O Globo 1990c, p. 18).

Aloísio Dala Paula. Morador de Seropédica e administrador regional de Seropédica. (MORETZ-SOHN, 1990b, p. 30).

Amaral Goulart de Souza. Ex-vereador de Itaguaí. Irmão do então Prefeito de Itaguaí Abeilard Goulart. GRILLO, C. (Vale tudo pela emancipação. **O Globo**, Rio de Janeiro, 16 mar. 1994. Rio, p. 12).

Benedito Amorim. Ex-prefeito de Itaguaí, empresário, foi escolhido pelo sufrágio universal no ano de 1992, ficando afrente da pasta do executivo entre os anos de 1993 a 1996. Durante sua gestão ocorreu o processo de emancipação de Seropédica, até então distrito de Itaguaí. Durante sua gestão também observou-se o reconhecimento (com nome da cidade) do atual Porto de Itaguaí, bem como o aumento substancial na arrecadação municipal. Outra ação de destaque durante seu governo foi a criação e execução das

primeiras edições da festividade “Expo Itaguaí”, que comemorava anualmente no mês de julho o aniversário da cidade. <http://itaguai.rj.gov.br/prefeitos/>. Acesso em 02/02/2023.

Bráulio Gomes, Vice-Presidente da Associação de Moradores de Seropédica e Presidente do PC do B de Itaguaí. (SEROPÉDICA LUTA PELA EMANCIPAÇÃO, O Globo. 1990, p. 23).

Hugo Edson Barbosa Resende. Médico Veterinário. Reitor da UFRRJ em 1989-1993. (Plebiscito dirá se Seropédica vai se tornar um município. **O Globo**, Rio de Janeiro, 25 nov. 1990. Zona Oeste, p. 20–21).

Jorge Domingos Meirelles, Ex-delegado titular da 48ª Delegacia de Polícia, em Itaguaí. MORETZ-SOHN, C. Seropédica em ritmo de emancipação. **O Globo**, Rio de Janeiro, 4 nov. 1990b. Zona Oeste, p. 27.

Jorge Loretti. Ex-presidente do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (TJ-RJ), entre 1991-1992 e do Tribunal Regional Eleitoral do Rio (TRE-RJ), entre 1989-1991. Ele também foi secretário de estado de diferentes governos e responsável pela criação dos atuais Juizados Especiais. Formado em 1947 pela Faculdade de Direito da Universidade Federal Fluminense (UFF), Loretti integrou o Conselho Federal da OAB e o Instituto dos Advogados do Brasil. Foi empossado desembargador do TJ-RJ em 1979 e em seguida presidiu a 5ª Câmara Cível e o 4º Grupo de Câmaras Cíveis além de integrar o Conselho da Magistratura. Na presidência do TJ-RJ, o magistrado implantou os Juizados de Pequenas Causas que depois se transformaram nos atuais Juizados Especiais.

José Alfenas Veloso, Presidente da Câmara de Vereadores de Itaguaí, (MORETZ-SOHN, O Globo. 1990b, p. 29).

José Eloy de Martins, Presidente do PT de Itaguaí, Morador de Seropédica a desde 1980. Professor do Estado do Rio de Janeiro. (MORETZ-SOHN, O Globo 1990a, p. 22).

Leonel Brizola. É considerado herdeiro político de Getúlio Vargas e João Goulart. Foi governador do Rio Grande do Sul, onde iniciou sua carreira política, e do Rio de Janeiro, onde fixou residência em meados da década de 1960. Participou da elaboração da Constituição gaúcha. Em 1958, elegeu-se governador do Rio Grande do Sul. Em 1962, pela primeira vez, que Brizola foi eleito deputado federal pelo antigo Estado da Guanabara. Morreu aos 82 anos, em junho de 2004, de infarto decorrente de complicações infecciosas, no Rio de Janeiro.

Luiz Orlando, Diretor-Presidente da Companhia de Desenvolvimento Urbano de Itaguaí (Coduíta). (MORETZ-SOHN, O Globo 1990a, p. 21).

Luiz Sandoval. Presidente da Aciap. (MORETZ-SOHN, O Globo. 1990b, p. 30).

Mamede Martins, morador de Seropédica, proprietário de Salão de cabeleireiro. (MORETZ- SOHN, O Globo. 1990a, p. 23).

Manoel Nicolau de Melo, morador de Seropédica, comerciante de peças de fogão. (MORETZ- SOHN, O Globo 1990a, p. 23).

Marco Antonio Ibrahim. Funções Atuais: Desembargador com assento efetivo na 4ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro desde 29 de março de 2004. (GRILLO, 1994, p. 12).

Martin Afonso de Souza, nascido em Vila Viçosa (Portugal) entre os anos de 1490 e 1500, foi um militar e nobre. Ficou responsável por comandar a 1ª expedição de colonização no Brasil. Organizados em cinco navios com 400 tripulantes, partiram em direção ao território brasileiro no dia três de dezembro de 1530 com o intuito de explorar, reconhecer e defender a costa brasileira. <https://www.infoescola.com/biologia/martim-afonso-de-sousa/> Acesso em 02/02/2023.

Newton Moreira Cavalcanti de Albuquerque. Foi médico e prefeito de Itaguaí entre os anos de 1970 a 1973, teve como destaque durante seu mandato a construção do pronto socorro ambulatório do Km 50, calçamento de ruas (com destaque para a rua General Bocaiúva e estrada Itaguaí – Santa Cruz), incentivo a colocação da iluminação pública municipal e o sistema de discagem direta a distância pela companhia telefônica Brasileira. <http://itaguai.rj.gov.br/prefeitos/>. Acesso em 02/02/2023.

Otoni Rocha, Prefeito do município de Itaguaí entre os anos de 1983 a 1988, Otoni Rocha teve como destaque durante seu mandato a construção do atual prédio do legislativo municipal e da avenida Itaguaí, além de promover e incentivar as festividades locais, principalmente os blocos de carnaval do município. Também assumiu o cargo eleito de vice-prefeito entre os anos de 1997 à 1999. Seu nome atualmente faz homenagem a escola de destaque na região. (MORETZ- SOHN, O Globo. 1990a, p. 20).

Paulo Roberto de Oliveira, comerciante e morador de Seropédica desde 1982. (MORETZ- SOHN, O Globo 1990a, p. 23).

Paulo Roberto de Oliveira, comerciante e morador de Seropédica desde 1982. (MORETZ- SOHN, 1990a, p. 23).

Saulo Severino Campos de Farias, nascido no Rio de Janeiro em 1961. Foi chefe do executivo municipal de Itaguaí entre os anos de 1991 a 1992, formado em administração o

ex-prefeito atuou em outras áreas do serviço público com destaque para as atividades de secretário de Administração do mesmo município durante a primeira metade da década de 2010. <http://itaguai.rj.gov.br/prefeitos/>. Acesso em 02/02/2023.

Sérgio Antônio Lessa Lomba, Nascido no Rio de Janeiro 1944 – 2011. Foi um advogado, empresário e político brasileiro, outrora deputado federal 1982 pelo PDT no Rio de Janeiro. Em 1990 filiou-se ao PSDB. Em 2011, faleceu no Hospital Adventista Silvestre, na capital fluminense, em decorrência de um infarto agudo do miocárdio. <https://www.camara.leg.br/deputados/132085>. Acesso em 02/02/2023.

Zealdo Amaral (1955-2014) Morador de Seropédica, foi um dos líderes pela emancipação de Seropédica. Era advogado, empresário, presidente do PDT de Seropédica. Ocupou o cargo de Vereador e foi vice-prefeito por dois mandatos consecutivos. Zealdo Amaral, de 59 anos, morreu em 2014, no início da noite, vítima de infarto fulminante, enquanto fazia campanha eleitoral, no bairro de Fonte Limpa, em Seropédica. (ANTUNES, T. Morre Zealdo Amaral, vice-prefeito de Seropédica. [s. l.], 2014.