AS POLÍTICAS MUNICIPAIS NO CONTEXTO DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA: O CASO DO REARRANJO DAS FRONTEIRAS EM HOLAMBRA (SP)[1]

Márcio CATAIA[2]
Telma Batalioti GALLI[3]

Resumo

Diferentemente da maioria das federações, a brasileira é organizada a partir de três níveis de poder legiferante. Do ponto de vista constitucional o município, juntamente com os Estados Federados, o Distrito Federal e a União conformam a Federação Brasileira. Além de incorporar atribuições legislativas, o município também é responsável pela materialização de direitos referentes ao exercício da cidadania, cabendo a ele tarefas essenciais de dinamização da vida de relações dos lugares. Num território de dimensões continentais como o brasileiro, ao longo da história o município cumpre a tarefa de efetivamente levar as funções do Estado até os lugares aonde a União e os governos estaduais não chegam. À medida que parcelas do território brasileiro se internacionalizam, com a presença nos lugares de vetores da economia global, novas dinâmicas locais são produzidas. Como novos eventos, promotores de novos usos do território são exigentes em regulação política, o município é chamado a exercer sua função legiferante também para a parcela econômica da vida de relações dos lugares. Manipulando normas por um lado, e por outro a configuração do território, explicitamente as fronteiras, os municípios exercem sua autonomia local. Assim, o mapa político-administrativo do país vai sendo redesenhado. Este é o caso de Holambra (SP), município emancipado na década de 1990 e que já solicita revisão de suas fronteiras como forma de solucionar localmente o conflito entre o uso social e o uso corporativo do território num contexto federativo.

Palavras-chave: Federação. Políticas municipais. Fronteiras internas.

Abstract

Municipal policies in the context of the brazilian federation: the case of the rearrangement of boundaries in Holambra (SP)

As opposed to the majority of federations, the Brazilian federation is organized based on three levels of law-making authorities. From the constitutional viewpoint, municipalities jointly with the Federated States, the Federal District, and the Union form the Brazilian Federation. In addition to having legislative attributions, municipalities are also responsible for ensuring rights in connection with the exercise of citizenship, and among their duties are found the essential tasks of energizing the relations life of places. In a territory of continental dimensions such as in Brazil, throughout history municipalities have carried out the task of actually conveying the functions of the State to places where the Union and state governments are not present. As portions of Brazilian territory suffer increasing international influence, with the presence in those locations of global economy vectors, new local dynamics are produced. As new events, promoters of the territory's new uses are demanding in political regulation, municipalities are also called on to exercise their law-making function for the economic side of the relations life of places. Municipalities exercise their local autonomy by handling norms on the one hand and territorial configuration on the other, in particular boundaries. Hence, the country's political and administrative map is re-designed. This is the case in Holambra (SP), a municipality created in the 90's and which is now requesting a review of its boundaries as a manner of locally solving the conflict between the social use and corporate use of territory in a federative context.

Key words: Federation. Municipal policies. Internal boundaries.

[1] Os autores agradecem ao CNPq e FAPESP pelo financiamento da pesquisa.

[2] Prof°. Dr°. do Departamento de Geografia - Instituto de Geociências - Universidade Estadual de Campinas - Rua Pandia Calógeras n° 51 CEP 13083970. E-mail: cataia@ige.unicamp.br .

[3] Doutoranda em Geografia pelo Instituto de Geociências - Universidade Estadual de Campinas - Rua Pandia Calógeras n° 51 CEP 13083970 – Prédio da Pós-Graduação. E-mail: telmag@ige.unicamp.br

A CONSTITUIÇÃO DO MUNICÍPIO COMO ENTE FEDERATIVO

Os desenvolvimentos do capitalismo e do Estado moderno exigiram a divisão territorial do Estado em unidades políticas interiores, tanto em decorrência de complexas relações políticas advindas da administração estatal de grandes extensões territoriais, quanto para tornar o território mais funcional à produção. Segundo Raffestin (1993, p.169), "[...] sem partições o poder não tem nenhuma referência, nenhuma estrutura, pois não saberia mais como se exercer". A divisão política dos territórios instaura uma "ortopedia territorial" (CATAIA, 2001) apta ao exercício dos poderes políticos e econômicos que se estabelecem ao longo do processo histórico. A conformação das fronteiras internas no território brasileiro como forma de divisão político-administrativa sempre esteve presente no processo de formação territorial.

É a partir da Constituição de 1934 que se estabelece a primeira configuração constitucional da autonomia municipal (com eleição de prefeitos e vereadores e a participação dos municípios na arrecadação tributária, no entanto o Executivo Estadual mantém o controle administrativo e político do município), mas é com a Constituição de 1946 que o município efetivamente constará como um ente da federação, sendo fixadas com clareza suas atribuições. Este foi um fato essencial para a autonomia municipal (CATAIA, 2005), apesar de as Leis Orgânicas Municipais terem ficado a cargo dos estados federados. Limitou-se assim a ampliação e execução dos direitos concedidos aos municípios por força da centralização federal, vista como o caminho necessário para o desenvolvimento nacional.

Apesar de uma frustrada expectativa de um municipalismo com vida própria, após a 2ª Guerra Mundial, aumenta o número de municípios, sobretudo [...] "por uma maior generosidade fiscal, com a redistribuição eqüitativa entre todos os municípios de uma parcela da arrecadação federal do imposto sobre a renda" (SANTOS, 1996, p. 102). Com a Constituição de 1967, os excessos cometidos sob a Constituição de 1946, quanto à criação de municípios, foram corrigidos em parte ao transferir para a União a tarefa de estabelecer os requisitos mínimos para tal criação (população, renda pública, forma de consulta às populações locais).

Assim, em 1939 o Brasil possuía 1585 municípios e em 1964, antes do golpe militar já somavam 4111 municípios. No período do regime militar (1964-1984), os municípios perderam parte de seus direitos, além da fusão de anteriores desmembramentos reduzindo para 3948 o número de municípios no país até 1968 (CATAIA, 2005).

No caso brasileiro, a formação do território pode ser lida a partir de uma estreita coerência entre a produção econômica *latu sensu* e as fronteiras internas, quer dizer, até pelo menos as décadas de 1960/1970 havia uma conveniência entre a divisão territorial do trabalho e a divisão político-administrativa (no caso do Brasil a menor divisão político-administrativa corresponde ao município), pois esta foi demarcada a partir da "adaptação" recíproca da vida de relações locais e regionais ao movimento das economias.

Contudo, se em períodos anteriores as fronteiras internas possuíam a coerência do lugar, ou seja, a partir do lugar eram instituídos os limites políticos da ação do poder local que encontrava no limite das fronteiras também a sua ação, com o desenvolvimento das Novas Tecnologias da Comunicação e da Informação, produziram-se sintonias entre pontos distantes do planeta, fazendo com que à coerência do lugar se juntassem também imposições estrangeiras, estranhas ao lugar. As antigas coerências fronteiriças são assim questionadas, pois a partir da década de 1970, reconhece-se um novo sistema temporal dado pelo incremento informacional e a grande fluidez material que diferenciam este período dos anteriores por qualificar sob a égide do mercado um modo de produção global.

Com o fim do regime militar, o plano desenvolvimentista e o planejamento centralizado passaram a ceder espaço a uma tendência às economias flexíveis em face das políticas de descentralização e redemocratização seguidas pela implementação da Constituição

de 1988, que possibilitou aos municípios autonomia política, administrativa, financeira e tributária, elevando-os ao *status* de ente federativo, fazendo do Brasil um país com três níveis políticos constitucionalmente autônomos, como demonstra o artigo 18 da Carta Magma em seu Parágrafo 4º:

> Art.18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, autônomos, nos termos desta Constituição.
> Parágrafo 4º: A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por lei estadual, obedecidos os requisitos previstos em lei complementar estadual, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas.

Abordando o arranjo institucional democrático gerado pela Constituição de 1988, Tomio (2005, p.142) aponta três mecanismos favoráveis à criação de municípios, sendo:

> [...] a consolidação da descentralização fiscal que garantiu a estabilidade das transferências fiscais aos municípios; a regulamentação estadual das emancipações privativa aos estados e; mecanismos legais (federais e estaduais) instituíram uma tramitação dos pedidos de emancipação que atribuiu aos legislativos estaduais um papel preponderante no processo decisório da criação de municípios.

A Constituição de 1988 devolveu aos estados a competência para fixar requisitos mínimos de população e renda pública, mantendo a exigência de consulta prévia às populações para a criação de municípios. Em 1988, o Brasil contava com 4.177 municípios; em janeiro de 1990, foram instalados 315 novos municípios; em janeiro de 1993, outros 493 foram instalados e, em janeiro de 1997, mais 533. Nesta data o Brasil passou a contar com um total de 5.507 municípios.

Esse aumento do número de municípios no Brasil promoveu um intenso debate nacional acerca das conveniências da criação de mais entes federativos. Este debate girou em torno de duas assertivas: a) o aumento do número de municípios promove maior repartição dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios, conseqüentemente cada ente passa a receber menos, e; b) não haveria razões para criar novos municípios, sobretudo aqueles que não tivessem condições próprias de arrecadação de impostos, porque isso acarreta maior ônus à União.

Esta situação levou o Congresso Nacional a aprovar e promulgar a Emenda Constitucional número 15, de 12 de setembro de 1996, para controlar o ritmo emancipacionista. A partir de então, o parágrafo 4º do art. 18 da Constituição Federal passou a estatuir:

> Parágrafo 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 de Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.

Devido à não regulamentação desta Emenda Constitucional através de uma Lei Complementar, o Plano de Viabilidade Municipal ainda não tem definido o seu conteúdo e, tampouco, quem o definirá, se a União ou os estados. Apesar dessa lei "proibitiva", alguns estados continuam autorizando a criação de novos municípios, pois o centro de decisão política está na interação entre o legislativo e o executivo estadual que decidem pela criação do município e as regras do próprio processo de emancipação. Contudo o aumento

do número de município sofreu uma considerável inflexão a partir da Emenda n° 15. Dez anos depois dessa Emenda, "somente" 55 novas unidades foram criadas, totalizando ao final do ano de 2006, 5.562 municípios no país.

AS COMPARTIMENTAÇÕES TERRITORIAIS NO ESTADO DE SÃO PAULO

No estado de São Paulo, entre os anos de 1990 e 2000, foram encaminhados à Comissão de Assuntos Municipais da Assembléia Legislativa 198 pedidos de emancipação municipal, dos quais 73 formam aprovados. Assim, no mesmo período, o estado de São Paulo passou de 572 para 645 municípios.

Em 1997 o estado de São Paulo implantou seus últimos municípios, criados por leis que haviam sido aprovadas até 1995. Atualmente, continuam as demandas por novas emancipações no estado, todavia a Assembléia Legislativa, por meio da Comissão de Assuntos Municipais, recebe os pedidos de emancipação, não os coloca em plenário para votação nem os encaminha ao Tribunal Regional Eleitoral (TRE) que teria a função de organizar o plebiscito entre as populações envolvidas, não acatando assim o pedido de plebiscito por falta de critérios para a realização do mesmo.

Embora, a partir de 1997, não se tenha criado mais municípios no estado de São Paulo, outras demandas relativas a compartimentações territoriais têm se apresentado à Assembléia Legislativa de São Paulo, sobretudo a ampliação das fronteiras municipais por meio de anexações ou incorporações de áreas. Essas propostas de novos rearranjos das fronteiras internas emergem entre municípios limítrofes, em que o ganho de território conseqüentemente será acompanhado de aumento de população, de atividade econômica e, sobretudo envolverá repasses de fundos tanto da União quanto do estado. Essas alterações são permeadas por conflitos e impõem rearranjos territoriais da política municipal, sobretudo em regiões de grande concentração demográfica e de objetos técnicos.

Muitas pesquisas vêm sendo realizadas no sentido de buscar as razões empíricas locais para as emancipações municipais (BREMAEKER, 1993; KASZNAR, 1999). Em tais estudos de casos, são enumeradas as motivações que levaram determinados grupos sociais a pedir a emancipação ou a revisão de fronteiras. Prefeitos consultados nestas pesquisas apontam como principais razões: a) o descaso político-administrativo da sede municipal para com os distritos; b) a grande extensão territorial de alguns municípios, que promoveria dificuldades de administração; c) o aumento do contingente populacional dos municípios, que exigiria sua divisão para melhor administração; d) a presença ou ausência de forte atividade econômica. Quando ela é presente, as sedes municipais não seriam propensas à distribuição dos recursos, quando ela é ausente, faltariam aos distritos recursos, portanto a criação de um novo município daria acesso ao Fundo de Participação dos Municípios.

Do ponto de vista analítico, a criação de novos municípios ou a revisão de antigas fronteiras obedece a duas matrizes de ordens: a) uma exterior ao lugar, por imposição de escalões superiores, tanto provenientes do mundo da política (do Estado), quanto do mundo da economia (das empresas), ainda que a fronteira entre estes dois mundos esteja sendo esfumaçada no atual período, e; b) outra interior ao lugar, resultado das características próprias e identidades que movem a vida de relações locais. As articulações entre as duas matrizes produzem distintas combinações que se precipitam em muitas razões locais para as emancipações municipais e pedidos de revisões de fronteira.

Estas duas matrizes são fertilizadas pelo processo de urbanização do estado de São Paulo, tanto aquele promovido pela indústria, quanto aquele alavancado pelo desenvolvimento agrícola. Elias (1996) lembra que a modernização tecnológica da produção

agropecuária promoveu um intenso processo de urbanização na região de Ribeirão Preto (SP). Em 1940, a região contava com 48 municípios, em 1980, esse número saltou para 80.

Na década de 1990, nas regiões de Campinas e Piracicaba (SP), as emancipações municipais concentraram-se nas parcelas mais ricas e de maior adensamento demográfico, conseqüentemente a menor incidência se deu sobre as áreas mais pobres e com menor densidade demográfica (SIQUEIRA, 2003). Estes dados contrariam a tese de que as emancipações foram aceleradas indiscriminadamente em todos os recantos do território nacional, simplesmente porque foi restituído ao município seu *status* de ente federativo autônomo em 1988.

Em verdade, o número de municípios já começa a aumentar a partir da abertura política de 1979, sobretudo a partir de 1985, com o fim do regime militar. De 1981 a 1985, foram criados 90 municípios em todo país, evidenciando certa fraqueza do governo federal em sustentar a centralização autoritária do poder[4]. De 1981 a 1988, aproximadamente 500 novos municípios foram criados no Brasil, portanto o aumento do número de municípios não é simplesmente o resultado das maiores autonomias municipais "concedidas" pela Constituição de 1988. Ainda que tenha um peso considerável, a norma em si, isolada das dinâmicas territoriais, não é capaz de dar respostas conclusivas sobre o fenômeno. A vida de relações do lugar, com sua ordem local é uma variável-chave na explicação, pois as dinâmicas econômicas e demográficas da urbanização impõem necessidades coletivas (arranjos urbanos, coleta de lixo, saúde, educação, segurança – com as guardas municipais), que só podem ser assumidas com a estruturação de um governo político, reconhecido como legítimo (ainda que possa governar em benefício de interesses particulares), para estabelecerem impostos e orçamentos destinados à regulação das contradições da vida social local.

A partir de 1996 (Emenda Constituição nº 15), as emancipações municipais sofreram uma inflexão, apesar das propostas de criação de novos municípios continuarem a ser feitas (Quadro 1). Todavia, uma situação político-administrativa, que já era desenhada anteriormente, ganha um novo contorno. Esta situação diz respeito às propostas de revisão das divisas municipais, por meio de anexações de áreas pertencentes a um ou mais municípios, sobretudo em áreas de maior concentração populacional e de objetos técnicos.

Alguns pedidos de revisão já concretizados e outros em andamento vêm confirmar como o rearranjo das fronteiras internas é um fenômeno que persiste, não só em São Paulo, mas também em outros estados. Em 1991, o bairro Betel em Campinas (SP) reivindicou e foi anexado ao município de Paulínia. Na época em que os moradores de Betel reivindicaram a anexação, a Prefeitura de Paulínia já atendia algumas necessidades da população do bairro (OLIVEIRA, 2005). Em 2005, o bairro Chácara Recanto da Colina Verde (Campinas), protocolou pedido de anexação ao município de Hortolândia. Em 1999, Joinville (SC) anexou uma área de 17,65 km^2 (que representa 4,28% de seu território), com 6.000 habitantes do município de Araquari.

Tais situações demonstram a dinâmica dos desenhos políticos-administrativos do território brasileiro. A suposta estabilidade de tais arranjos políticos é cotidianamente contestada pelos fluxos populacionais e econômicos que desenham um novo mapa municipal do país.

[4] Salientamos que o nexo entre centralização do poder e criação de municípios não é unívoco, pois, mesmo em períodos de centralização do poder, novas fronteiras são produzidas, sem no entanto responderem por maior autonomia dos lugares. De fato, centralização e autoritarismo não se confundem, pois, historicamente, tanto em países de organização Federativa quanto Unitária, em questões "territoriais nacionais", o Estado é centralizador.

Quadro 1 - Proposições de alteração de divisas municipais e de emancipação com a tramitação suspensa na Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo (aguardando lei federal específica)

Alterações de divisas entre municípios*	Distrito que solicita emancipação / Município sede
Álveres Florense / Parisi	Araçaíba /Apiaí
Americana e Cosmópolis / Paulínia	Arcadas / Amparo
Arapeí / Bananal	Área Continental de são Vicente / São Vicente
Araraquara / Gavião Peixoto	Ariri / Cananéia
Batatais / Brodowski	Baguaçu / Olímpia
Botucatu / Pratânia	Bandeirante D'Oeste /Sud Menucci
Buritama / Lourdes	Braço / Eldorado
Campinas / Paulínia	Brasitânia / Fernandópolis
Cotia / Vargem Grande Paulista	Campina de Fora / Ribeirão Branco
Embu / Taboão da Serra	Campos de Cunha / Cunha
Engenheiro Coelho / Arthur Nogueira	Campos de Holanda/ Paranapanema - Iatí
Hortolândia / Campinas	Cardeal / Elias Fausto
Ipiguá / São José do Rio Preto	Caucaia do Alto /Cotia
Itapetininga / Tatuí	Cipó-Guaçu / Umbu-Guaçu
Itapeva / Taquarivaí	Costa Machado / Mirante do Paranapanema
Itapevi / Jandira	Cruz das Posses / Sertãozinho
Itapevi / Vargem Grande Paulista	Curupá / Tabatinga
Itaquaquecetuba / Arujá	Dalas / Palmeira D'Oeste
Itaquaquecetuba / Poá	Engenheiro Maia / Itaberá
Itariri / Peruíbe	Gramadão /S.Miguel Arcanjo e Capão Bonito
Itirapina / Ipeúna	Guariroba / Taquaritinga
Jacupiranga / Cajati	Guarizinho / Itapeva
Jacupiranga / Eldorado	Ibitiúva / Pitangueiras
Jaguariúna, Sto Antônio da Posse, Arthur Nogueira / Holambra	Ida Iolanda / Nhandeara
Laranjal Paulista / Jumirim	Itaboa/ Ribeirão Branco
Lorena / Canas	Iubatinga / Caibu
Natividade da Serra / São Luis do Paraitinga	Jacaré / Cabreúva
Piedade / Pilar do Sul	Jardim Presidente Dutra - Cumbica /Guarulhos
Pontalinda / Dirce Reis	Juritis / Glicério
Praia Grande / Mongaguá	Nova Cardoso/ Itajobi
Presidente Bernardes / Emilianópolis	Nova Veneza / Sumaré
Queiroz / Pompéia	Parelheiros /São Paulo
Registro / Eldorado	Patrimônio de santa Terezinha / Lupércio
Ribeirão Branco / Itapeva	Perus / São Paulo
Santo André / Rio Grande da Serra	Pirambóia /Anhembi
Santos / São Vicente	Planalto do Sul / Teodoro Sampaio
São José do Rio Preto / Bady-Bassit	Porto / Capela do Alto
São Paulo / Diadema	Potunduva / Jaú
São Paulo / Diadema	Rechã / Itapetininga
São Paulo / Osasco	Roberto / Pindorama
São Paulo / Osasco	Rosália / marília
São Pedro do Turvo / Lupércio	Rubião Junior / Botucatu
São Roque / Vargem Grande Paulista	São Benedito da Cachoeirinha / Ituverava
Sta Cruz do Rio Pardo e Agudos / Espírito Santo do Turvo	Santa Cruz dos Lopes / Itararé
Sta Cruz do Rio Pardo / Espírito Santo do Turvo	Santa Eudóxia / São Carlos
Taubaté / Pindamonhangaba	Santo Amaro / São Paulo
Tietê / Boituva	São Berto / Manduri
Tietê / Mombuca	São Mateus / São Paulo
Tietê e Piracicaba / Saltinho	Sousas e Joaquim Egídio / Campinas
Tremembé / Taubaté	Teçaindá / Martinópolis
	Terra Preta / Mairiporã
	Turibá do Sul / Itaberá
	Vicentinópolis / Santo Antônio do Aracanguá

Elaboração: Telma Batalioti Galli.

Fonte: Comissão de Assuntos Municipais da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo (dados de março de 2007).

* Quando um município aparece duas vezes ou mais na tabela, significa que ele possui mais de um pedido de revisão de fronteira.

Como enfatiza Di Méo (1991, p. 275), não basta ser núcleo urbano, [...] "mesmo se a instância econômica própria a toda formação social fornece o impulso primeiro das fundações territoriais, ela requer quase simultaneamente, para assegurar sua organização e autorizar sua regulação, a intervenção de um poder político". A importância do Estado, na figura do município, pode ser asseverada a partir desse novo desenho político-administrativo do território.

NOVA PROPOSTA DE REARRANJO FRONTEIRIÇO: O CASO DE HOLAMBRA – SP

O município de Holambra foi criado em 1991 e instalado em 1993 com a posse do prefeito, vice-prefeito e vereadores. Possui aproximadamente 10 mil habitantes e uma extensão territorial de 65km² desmembrados dos municípios: Artur Nogueira (27km²), Cosmópolis (12km²), Jaguariúna (20km²) e Santo Antônio de Posse (6km²), (Figura 1). Embora tenha apenas 14 anos de existência, já enfrenta uma situação sócio-territorial que solicita novos arranjos fronteiriços.

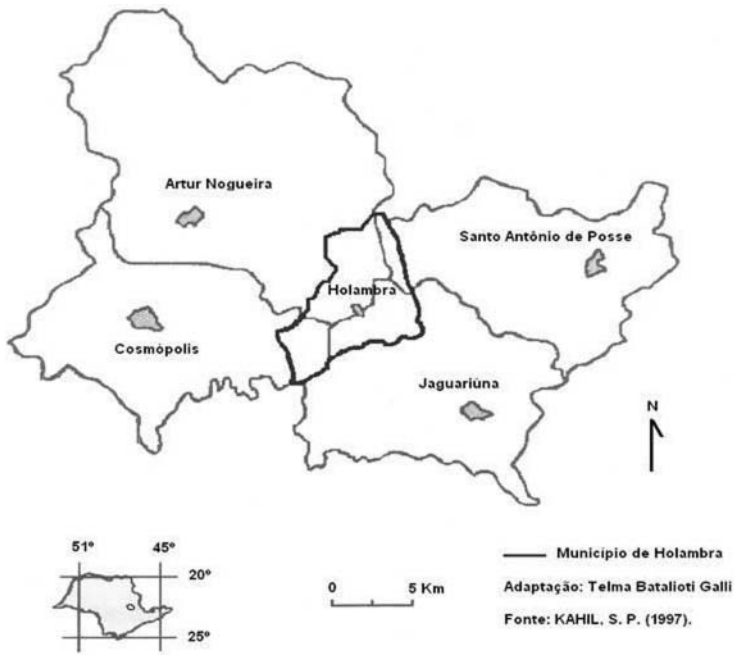

Figura 1 - Divisão Administrativa do Município de Holambra

Dois elementos articulam-se para formar uma situação particular no município de Holambra: a) o município atende com serviços básicos, sobretudo saúde e educação, parte da população dos municípios limítrofes, e; b) é um município que acolhe importante especialização produtiva de plantas e flores.

Nas palavras do presidente da Câmara Municipal de Holambra, a problemática de regulação municipal diante de questões fronteiriças se confirma:

> Holambra hoje recebe alguns benefícios pela quantidade de habitantes que temos, em contrapartida nós estaríamos assumindo a responsabilidade de outros municípios, a cidade não tem retorno da arrecadação desses aglomerados de pessoas que pertencem a outros municípios. [...] existe na cidade um aglomerado de pessoas que estão a 5 quilômetros do centro da cidade e a 20 quilômetros do município ao qual pertence. [...] Se não for possível a anexação de área, será feito um trabalho no qual cada município cuida dos seus habitantes. In: http://www.camaraholambra.com.br/noticias/mostraNoticia.asp# Acesso em 25/07/05.

Em razão da configuração do território e da distribuição relativa dos meios de circulação destinados às atividades cotidianas, as populações procuram por serviços que sejam mais acessíveis segundo suas possibilidades de deslocamento, ainda que tais serviços localizem-se em municípios vizinhos. Todavia, os repasses dos impostos (dos governos estaduais e da União) aos municípios não são realizados segundo os fluxos, mas segundo a geometria fixa do município.

Sobre a base político-administrativa, fundadora do quadro jurídico de repasses de impostos, desenvolve-se toda a vida de relações do lugar. Desses nexos, que não se ajustam perfeitamente, decorrem conflitos como o que se tem instalado em Holambra. O quadro territorial municipal não corresponde à métrica dos fluxos.

O segundo elemento que torna mais complexa a vida de relações do município é a sua especialização produtiva ligada às plantas e flores ornamentais. A própria história de Holambra confunde-se com o cultivo de flores e plantas iniciado pela Cooperativa Agro-Pecuária Holambra (CAPH) fundada em 1948. Holambra, a princípio, operou como cooperativa integral, com uma produção muito diversificada em lotes de até 20 hectares, mas, foi sendo transformada gradativamente em exploração privada, na medida em que foi se constituindo a estrutura operacional dos sítios. A especialização no ramo de flores e plantas só viria com o "milagre brasileiro" (1968-1973). Segundo Herbes (1989), o período de 1968 a 1978, foi o de maior investimento e crescimento de Holambra, possibilitando que, a partir de 1974, fossem iniciadas as exportações.

A partir da década de 1980 a CAPH passou a se especializar cada vez mais, sobretudo a partir da constituição do maior centro de comercialização e leilão de flores da América Latina, o Veiling Holambra. Conforme Rooyen e Optiz (1997), o Veiling Holambra é um sistema que administra a estrutura de flores através de um leilão eletrônico diário de preços decrescentes (70% das vendas) e intermediação de contratos negociados no balcão (30% das vendas). O Veiling possui 433 empresas clientes, de pequeno, médio e grande porte, responsáveis pela distribuição dos produtos para todo o território nacional e Mercosul. De acordo com Morais (2004), o Veiling representa 40% do mercado nacional de flores, além de exportar para Holanda, Estados Unidos, Itália, Japão, entre outros. O "agronegócio das flores" de Holambra possibilitou ao estado de São Paulo, em 2004, 78,4% dos resultados comerciais deste setor com a exportação, seguido pelo Ceará com 16,8%, Minas Gerais 2,63%, Pernambuco com 0,91%, Santa Catarina com 0,8% e Alagoas com 0,41%.

A especialização produtiva no segmento de flores e plantas ornamentais, incentivada pela CAPH, sugeriu a urbanização e a configuração territorial do município de Holambra. O crescimento do núcleo da cooperativa, que atraiu populações de municípios vizinhos e

trabalhadores trazidos do norte do estado do Paraná, conduziu ao crescimento de um núcleo urbano cada vez mais adensado sobre um conjunto de quatro territórios municipais. Entretanto, a criação do município de Holambra não acomodou no interior de suas fronteiras todas as propriedades das empresas agrícolas que produziam plantas e flores.

Em função das negociações políticas envolvendo quatro municípios, a demarcação das novas fronteiras municipais acabou por dividir as propriedades de uma mesma empresa agrícola em mais de um município, o que gerou problemas no pagamento dos impostos, sobretudo em função da isenção fiscal de ISS (Imposto Sobre Serviços), que Holambra concede aos produtores de plantas e flores, entre outros fatores. Assim, na emergência de se constituir o município, o território holambrense ficou condicionado ao limite da Fazenda Ribeirão, sendo dois motivos principais condicionantes desta demarcação: devido à necessidade de transferência das responsabilidades sociais até então assumidas pela Cooperativa Agropecuária Holambra, para o âmbito do município e, à não liberação de mais áreas por parte dos demais municípios envolvidos. Esses elementos são, desde então, parte importante da nova proposta de rearranjo das fronteiras internas do município, que pretende anexar novas áreas ao seu território, (Figura 2).

Tal proposta, no entanto, encaminhada no ano de 2003 à Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, encontra-se arquivada, enquanto aguarda a regulamentação da Emenda Constitucional número 15 de 1996.

De fato, uma proposta de rearranjo fronteiriço, seja de criação, incorporação, fusão ou desmembramento municipal, decorre "de interesses específicos de grupos políticos ou econômicos que buscam definir 'territórios de poder', onde a representatividade oficial é a garantia da defesa desses interesses respaldados pelas tradições democráticas" (Cardoso, 1995, p. 7). Assim, as unidades político-administrativas que recortam o território, respaldadas pela Constituição, garantem o exercício do poder a partir de suas representações no Legislativo, no Executivo ou em estruturas próprias, como conselhos e comitês definidos por Lei. A urbanização de Holambra assentou-se sobre uma complexa interação entre duas malhas de uso do território. Uma malha pré-existente, formada pelos municípios já constituídos e suas dinâmicas, em conflito com a métrica e o espaço efetivamente usados pelos produtores de flores e plantas. A nova malha sócio-econômica foi constituída pelos grupos que concretamente se instalaram no lugar e, em função de seu potencial político, institucionalizaram sua métrica político-administrativa, originando uma nova unidade da federação.

A criação do município de Holambra, em 1991, deu-se sob os fortes impactos da descentralização tributária promovida pela Constituição de 1998. De fato, a descentralização visava beneficiar estados e municípios, entretanto o crescimento da dívida dos governos estaduais deixou explícito que essa ação não teria grandes efeitos em suas finanças, pois os encargos das suas dívidas consumiram grande parte de sua receita fiscal (CARDOZO, 2004). No caso dos municípios, seus novos encargos constitucionais, que vinham apresentando-se em crescente demanda, sobretudo na saúde e na educação, fizeram com que o aumento dos repasses do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) não fosse suficiente para cobrir suas despesas. Além disso, a crise fiscal dos anos 1990 provocou a perda de dinamismo do IR (Imposto de Renda) e do IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados), impostos que compõem a base dos fundos repassados aos entes da federação.

À carência dos recursos aliam-se os incentivos fiscais concedidos por estados e municípios. Em Holambra, desde a sua criação, os produtores de plantas e flores são beneficiados com a isenção do ISS e ICMS. Igualmente, como afirma Marques (1999, p. 109), "... a adoção descentralizada de certas políticas pode significar a intensificação da xenofobia em relação ao não residente [...] e à medida que a capacidade de financiamento é diferenciada entre os municípios, pode-se estar criando várias 'proteções sociais' em um mesmo país".

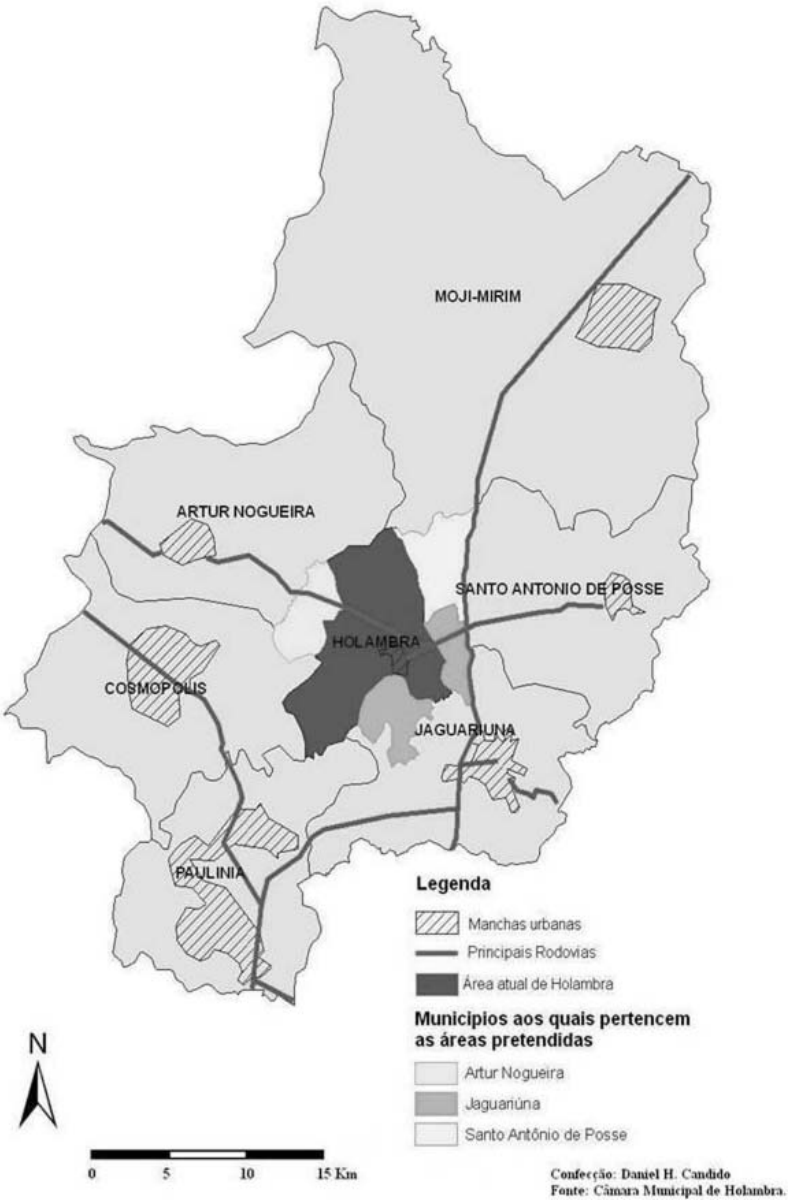

Figura 2 - Nova proposta de rearranjo fronteiriço de Holambra

Em Holambra, não se verifica a xenofobia que muitos autores têm denunciado existir em algumas cidades brasileiras. No caso em questão, o rearranjo das fronteiras municipais tem dois objetivos muito claros: incorporar a população dos municípios vizinhos, que faz uso de seus direitos sociais no município de Holambra e assegurar isenção fiscal a produtores de plantas e flores, que têm parte de suas propriedades nos municípios vizinhos. Como boa parte das transferências constitucionais federais tem como referência o número absoluto de habitantes do município e o número de usuários de determinado serviço social, a incorporação de população é uma estratégia para elevar os recursos orçamentários municipais. A cobrança de impostos municipais, como o ISS que não é cobrado dos produtores de plantas e flores, também estimularia o orçamento municipal, porém não é essa a política territorial posta em prática no município.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A federação brasileira, distinta da grande maioria das federaçõe, distingue-se por ser um sistema formado por três níveis de poder legiferante, justamente porque incorpora o município como ente da federação, ao lado e não abaixo, da União e dos estados. Essa posição do município na federação foi condicionada pelas históricas dificuldades de centralização do poder num território de dimensões continentais, e das lutas pelas autonomias locais.

As atribuições constitucionais dos municípios, herança de seu papel na integração do território brasileiro, e da vida de relações que impulsiona sua autonomia, fazem-no um espaço político e, portanto, um espaço de poder significativo na federação brasileira. Como espaço político o município é relativamente autônomo não por direito delegado, mas pela própria imposição do meio geográfico às normas.

Sendo ente federativo e, após 1988, tendo suas prerrogativas constitucionais restabelecidas, o município assumiu maior autonomia. Contudo, equiparando-se constitucionalmente aos estados federados e à União, também acabou por agregar maiores competências, não só legislativas, mas também orçamentárias, dentre as quais se destacam as responsabilidades com determinados direitos sociais. Portanto, as políticas municipais são fundamentais para o exercício da cidadania nos lugares.

No entanto, o município não responde só aos reclamos da cidadania, mas também à política das empresas e sua racionalidade econômica. Sendo *abrigo* e *recurso* (GOTTMANN, 1975 e SANTOS, 1997), o território é uma totalidade onde é sedimentado o "trabalho morto", que por sua vez condicionará o "trabalho vivo", atual. O município de Holambra, e também seu entorno, representa um recurso para o circuito espacial produtivo das plantas e flores, ao mesmo tempo em que é um *abrigo* para as populações carentes de direitos sociais. É dessa dialética, entre um uso corporativo e um uso social do território, que vicejam diferenciações no espaço político, com a emergência de rearranjo das fronteiras.

REFERÊNCIAS

BREMAEKER, François Eugene J. de. Os novos municípios: surgimento problemas e soluções. **Revista de Administração Municipal**. Rio de Janeiro, v.40, n. 206, jan/mar, p. 88-99, 1993.

CARDOSO, Nelson Ari; MOURA, Rosa; ULTRAMARI, Clovis. Territorialidades em movimento. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 29, n.4 , out/dez, p. 7-13, 1995.

CARDOZO, Soraia Aparecida. **Continuidades e descontinuidades na articulação do espaço econômico nacional – 1930 aos anos 90:** uma análise a partir das políticas, tributária, monetária e de desenvolvimento regional. 2004. 155f. Dissertação (Mestrado em Economia) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, (s.d.d.).

CATAIA, Márcio Antônio. **Território nacional e fronteiras internas:** a fragmentação do território brasileiro. 2001. 234f. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 16/04/2001.

_____. Território usado e criação de novos municípios: considerações sobre a crise da federação brasileira. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPEGE, 6, Fortaleza, 28 a 30 de setembro de 2005. **VI Encontro Nacional da Anpege**. Fortaleza, CD-ROM, 2005.

DI MÉO, Guy. La genèse du territoire local: complexité dialectique et espaces-temps. **Annales de Géographie**, Paris, n. 559, p. 273-294, 1991.

ELIAS, Denise de Souza. **Meio técnico-científico-informacional e urbanização na região de Ribeirão Preto**. 1996, 294f. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo. 19/11/1996.

GOTTMANN, Jean. The evolution of the concept of territory. **Social Science Information**. v. 14, p. 29-47, 1975.

HERBES, Raul Geraldo. **Cooperativismo e desenvolvimento de comunidade rural:** o caso de Holambra. 1989. 263f. Dissertação (Mestrado em Economia) - Instituto de Economia, Universidade de Campinas, Campinas, (s.d.d.).

KAHIL, Samira Peduti. **Unidade e diversidade do mundo Contemporâneo. Holambra:** a existência do mundo no lugar. 1997. 101f. Tese (Doutorado em Geografia). FFLCH, Departamento de Geografia. Universidade de São Paulo, São Paulo, (s.d.d.).

KASZNAR, Istvan Karoly. Criação, divisão e desmembramento de municípios. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro. v. 33, n. 6, nov/dez, p. 247-254, 1999.

MARQUES, Rosa Maria. O lugar do município em tempos de globalização e o questionamento dos sistemas de proteção social centralizados. In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA (Edição Especial) **O município no século XXI:** cenários e perspectivas. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima, 1999. Capítulo II, p. 105-110.

MORAIS, Luis Carlos Cabral de. 2004. **Veiling Holambra deve fechar o ano com crescimento de 300% nas exportações de flores**. Disponível em: <http://www.sfiec.org.br/fiec-hoje/agosto2004/23/noticia12.htm >. Acesso em: 08/03/2006.

OLIVEIRA, Fabiana de. Bairro quer deixar de pertencer a Campinas. **Correio Popular**, Campinas, 2005. Folha Cidades, p. 11, 03 jul 2005.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática. 1993. 269p.

ROOYEN, Sílvia R. Van. e OPTIZ, Renato. Veiling – leilão eletrônico de flores de Holambra. **Preços Agrícolas**, n. 127, maio, p. 24-26, 1997.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. In: HELLER, Agnes et al. **A crise dos paradigmas em ciências sociais e os desafios para o século XXI**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1999. p. 33-76.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. 6 ed. São Paulo: Nobel, 2002. 142p.

_____. Da política dos estados à política das empresas. **Cadernos da Escola do Legislativo de Minas Gerais**. Belo Horizonte. n. 6, p. 9-23, 1997.

SIQUEIRA, Cláudia Gomes de. **Emancipação municipal pós Constituição de 1988:** um estudo sobre o processo de criação de novos municípios paulistas. 2003. 244f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 10/06/2003.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. Federalismo, municípios e decisões legislativas: a criação de municípios no Rio Grande do Sul. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, v. 24, jun. p.123-148, 2005.

Recebido em maio de 2007
Revisado em novembro de 2007
Aceito em fevereiro 2008