

**DIVISÃO MUNICIPAL E O EXERCÍCIO DA CIDADANIA EM ESPAÇOS  
DESIGUAIS: OS CASOS DO PIAUÍ E RIO GRANDE DO SUL**

DANIEL ABREU DE AZEVEDO

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dra. Iná Elias de Castro  
Co-Orientador: Prof. Dr. Rafael Winter Ribeiro

Dissertação de Mestrado  
Programa de Pós-Graduação em Geografia  
Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ

FEVEREIRO/2012

UFRJ – UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
CCMN – CENTRO DE CIÊNCIAS MATEMÁTICAS E DA NATUREZA  
IGEO – INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS  
PPGG – PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

DIVISÃO MUNICIPAL E O EXERCÍCIO DA CIDADANIA EM ESPAÇOS  
DESIGUAIS: OS CASOS DO PIAUÍ E RIO GRANDE DO SUL

Daniel Abreu de Azevedo

Dissertação de Mestrado em Geografia apresentada  
ao Programa de Pós Graduação em Geografia da  
Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Orientadora: Prof. Dr<sup>a</sup>. Titular Iná Elias de Castro

Co-Orientador: Prof. Dr. Rafael Winter Ribeiro

Rio de Janeiro  
Fevereiro/2012

DIVISÃO MUNICIPAL E O EXERCÍCIO DA CIDADANIA EM ESPAÇOS  
DESIGUAIS: OS CASOS DO PIAUÍ E RIO GRANDE DO SUL

Daniel Abreu de Azevedo

DISSERTAÇÃO SUBMETIDA AO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM  
GEOGRAFIA PPGG/UFRJ COMO PARTE DOS REQUISITOS NECESSÁRIOS  
PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE EM GEOGRAFIA.

Aprovada por

---

Prof. Dra. Iná Elias de Castro (orientador)  
Doutora em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisa do Estado do Rio  
de Janeiro/IUPERJ

---

Prof. Dr. Rafael Winter Ribeiro (co-orientador)  
Doutor em Geografia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro/UFRJ

---

Prof. Dra. Juliana Nunes Rodrigues  
Doutora em Geografia pela Université Jean Moulin Lyon 3, França.

---

Prof. Dr. Augusto Cesar Pinheiro da Silva  
Doutor em Geografia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro/UFRJ.

Rio de Janeiro, RJ, Brasil  
Fevereiro de 2012

Azevedo, Daniel Abreu de.

Divisão Municipal e o exercício da cidadania em espaços desiguais: os casos do Piauí e Rio Grande do Sul/ Daniel Abreu de Azevedo. – Rio de Janeiro: UFRJ/PPGG, 2012.

Orientador: Iná Elias de Castro  
Co-Orientador: Rafael Winter Ribeiro

Dissertação (mestrado) – UFRJ/PPGG, 2012.

Referências bibliográficas: p.114-122.

1. Divisão municipal. 2. Emancipação municipal. 3. Cidadania. 4. Conselhos Municipais. 5. Piauí. 6. Rio Grande do Sul. I. Castro, Iná Elias (orient). II. Ribeiro, Rafael Winter (co-orient). III. Universidade Federal do Rio de Janeiro, PPGG. IV. Título.

*Ao Lucas, por ser o melhor companheiro  
que já pude ter.*

## **AGRADECIMENTOS**

A realização deste trabalho tornou-se possível graças aos apoios que recebi ao longo do percurso. Sem dúvida, agradeço imensamente ao apoio da minha orientadora professora Iná Elias de Castro, que demonstrou grande paciência e sabedoria para me ajudar na condução desta dissertação. Ela é a grande responsável pelo meu amadurecimento intelectual ao longo desses anos. Obrigado pelas indicações, correções e confiança que demonstrou durante todo esse tempo. Ao seu lado desenvolvi meu conhecimento geográfico e com paciência compreendeu minha inexperiência aliada à minha idade. Desculpe por tantas ligações recheadas de dúvidas durante a noite. Mais uma vez, obrigado por tudo.

Ao lado da minha orientadora, devo agradecer também ao meu co-orientador Rafael Winter Ribeiro, por tanta ajuda com extrema paciência. Com ele pude, muitas vezes, esquecer meu lado pisciano teimoso e entender coisas que eu já colocava como prontas. Pelo professor e orientador, obrigado.

Obrigado também a todos do GEOPPOL – Grupo de Estudos e Pesquisas em Política e Território, coordenado pela prof. Iná Castr – como Tatiana Lemos, Vinicius Juwer, Paula Azevedo, Brian Ackerman, e todos os outros que ouviram tantas vezes apresentações minhas sobre este trabalho.

Agradeço também a CAPES pela concessão do auxílio financeiro, tão fundamental para o sucesso deste trabalho. No desenvolvimento deste trabalho ainda contei com os professores Márcio Cataia da Unicamp e Luís Roque Klering da UFRGS, respondendo meus e-mails, sugerindo textos e discussões. Devo também agradecer a bibliotecária do IBAM (Instituto Brasileiro de Administração Municipal) pela ajuda prestada quando necessitei.

Aos professores Juliana Nunes Rodrigues e Augusto César Pinheiro da Silva, membros da banca examinadora, sou grato por lerem a dissertação em prazo tão exíguo.

Quero também pedir desculpas aos mais diversos amigos que precisaram ter muita paciência com minha ausência durante todo o período de escrita da dissertação. Graças a eles obtive o apoio necessário para conseguir levar até o final todo o trabalho requisitado para o desenvolvimento deste trabalho. Aos amigos Bruno Meireles, Diogo Lima, Rodolpho Garcia, Paulo Vitor Pereira, Thiago Lacerda, José Luiz Faria Cardoso, João Vinicius Cassar, Sol Diteos, Mariana Ferreira, Camila Ferreira, Raísa Sena, Jony

Arrais, Pedro Henrique Neves, Thiago Miranda, Fabrício Chaves, meus agradecimentos.

Obrigado Renata Albuquerque pelos debates intensos sobre Ciência Política que viraram noites em minha casa e que muito me acrescentaram.

Devo agradecer também a Carla Abreu, tia querida e amada que nunca me negou hospedagem quando eu precisava de um isolamento em Teresópolis para ler e escrever a dissertação. Sem dúvida, graças também ao frio dessa cidade consegui desenvolver este trabalho. Para somar aos integrantes familiares que me ajudaram de uma forma ou outra, devo agradecer também a Fellipe Abreu, Bianca Abreu de Azevedo e Maria Rita Figueiredo. Obrigado pelo amor e carinho.

Mas, em destaque, quero agradecer duas pessoas que são responsáveis por minha vontade de realizar este trabalho: Rafael Winter, que cito novamente, mas não mais como professor, e sim como amigo, e Lucas Bilate, futuro excelente antropólogo do Museu Nacional.

Ao Rafael, quero agradecer por ser muito mais que meu professor, mas um amigo. Sua amizade é uma das maiores aquisições da minha vida e espero que nunca cesse. Obrigado pelas risadas, viagens, conversas, brigas, debates e todo o resto que uma verdadeira amizade possui. Sem ele, não sei onde estaria.

Ao Lucas, quero agradecer por todo companheirismo e carinho que dedicou a mim por todo esse período. Às todas nossas conversas e discussões ao longo dos jantares que me formaram; à amizade incondicional demonstrada; à paciência nos meus momentos mais difíceis; às ajudas diretas na dissertação; e, principalmente, ao amor de todos esses anos: muito, muito, obrigado. Lucas não é apenas mais um pedaço do quebra-cabeça desses últimos anos, ele é um elemento-chave. Ao chegar ao final tenho a certeza que sem o Lucas este trabalho teria sido muito mais difícil.

O meu desejo é que meus agradecimentos aqui sirvam para eternizar todo o agradecimento que tenho por pessoas tão importantes da minha vida.

*Somethin' somethin' about this place...*  
Stefani Germanotta



## SUMÁRIO

Introdução.....	13
Capítulo 1	
FEDERALISMO BRASILEIRO E A CONSTITUIÇÃO DE 1988: O MUNICÍPIO NO BRASIL.....	18
1.1 Federalismo brasileiro.....	18
1.2 Breve comparação entre os papéis do município no Brasil e na Argentina.....	24
1.3 Município e cidadania.....	26
1.4 Relação entre escala política local e cidadania no Brasil e México.....	29
Capítulo 2	
CIDADANIA.....	34
2.1 O conceito de cidadania.....	34
2.2 Cidadania no Brasil.....	41
2.3 Cidadania e Geografia: a contribuição dessa análise.....	53
Capítulo 3	
CRIAÇÃO DE NOVOS MUNICÍPIOS E CIDADANIA.....	62
3.1 O processo de divisão municipal no Brasil.....	62
3.2 Divisão ou fragmentação? Em busca de uma precisão conceitual.....	68
3.3 Os pontos favoráveis e desfavoráveis da divisão municipal: o debate.....	73
Capítulo 4	
PIAUI E RIO GRANDE DO SUL: ESTUDOS DE CASO.....	80
4.1 Por que e o que comparar?.....	80
4.2 Os contextos espaciais diferenciados.....	82
4.3 O processo de divisão municipal nos dois estados.....	88
4.4 Conselhos Municipais: base teórico-conceitual e uma comparação.....	94
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	111
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	114

---

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Indicadores socioeconômicos do Piauí e Rio Grande do Sul.....	85
Tabela 2: Existência de conselhos municipais nos municípios do PI e RS.....	103

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Cidadania nas Constituições Republicanas Brasileiras.....	44
Quadro 2: Piores Municípios em IDHM do Piauí em 1991 e 2000.....	108
Quadro 3: Piores Municípios em IDHM do Rio Grande do Sul em 1991 e 2000.....	108

## LISTA DE MAPAS

Mapa 1: Recorte municipal em 1900.....	62
Mapa 2: Malha municipal 2000.....	63
Mapa 3: Índice de Exclusão Social no Piauí.....	86
Mapa 4: Índice de Exclusão Social no Rio Grande do Sul.....	87
Mapa 5: Municípios Emancipados entre 19885-1996 no Piauí.....	89
Mapa 6: Municípios Emancipados entre 19885-1996 no Rio Grande do Sul.....	90
Mapa 7: Produção de Soja no Brasil 2006.....	93

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Relações políticas necessárias para a emancipação municipal.....	65
--	----

## **RESUMO**

### **Divisão municipal e o exercício da cidadania em espaços desiguais: os casos do Piauí e Rio Grande do Sul**

Daniel Abreu de Azevedo

Orientadora: Inás Elias de Castro

Co-Orientador: Rafael Winter Ribeiro

Resumo da Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Geografia.

Este estudo propõe-se a construir uma interpretação sobre a relação entre divisão municipal e o exercício da cidadania, isto é, se o adensamento da malha municipal sugere mudanças nas condições para a cidadania em um ambiente democrático. Utilizando uma abordagem comparada entre os estados do Piauí e Rio Grande do Sul, procura-se identificar de que maneira os contextos espaciais nos quais as emancipações estão inseridas podem interagir com esse processo e gerar consequências distintas. Sustenta-se a idéia de que o espaço não funciona apenas como determinado socialmente, mas também como determinante, a partir do momento que sua configuração pode afetar duramente o cotidiano dos cidadãos. Dessa maneira, a construção de novos espaços políticos locais pode influenciar a própria sociedade, pois, afinal o espaço também um elemento social. A “briga” entre os pontos favoráveis e desfavoráveis da emancipação municipal é importante para entendermos algumas relações apriorísticas que se estabelecem no debate até mesmo em uma indefinição conceitual entre fragmentação e divisão. Os municípios foram escolhidos por essa dissertação acreditar que este é o espaço político mais próximo do cidadão, principalmente após a Constituição de 1988. Na Nova Carta, a cidadania é vista a partir de um viés mais ativo e, portanto, os Conselhos Municipais serão as variáveis utilizadas para comparação entre os dois estados. Acredita-se, a partir das considerações notáveis de Amartya Sen e Robert Putnam, que a participação política maior do cidadão pode favorecer consideravelmente o funcionamento de outros tipos de liberdades. Dessa maneira, é na relação entre divisão municipal e o exercício da cidadania que esta dissertação se estrutura.

**Palavras-chave:** Divisão municipal; Emancipação Municipal; Cidadania; Conselhos Municipais; Piauí; Rio Grande do Sul.

Rio de Janeiro  
Fevereiro/2012

**ABSTRACT****Municipal division and the exercise of citizenship in unequal spaces: the cases of Piauí and Rio Grande do Sul**

Daniel Abreu de Azevedo  
Orientadora: Inás Elias de Castro  
Co-Orientador: Rafael Winter Ribeiro

Abstract of Dissertation submitted to the Pós-Graduate Program in Geography at the University of Rio de Janeiro, as part of the requirements for obtaining a Master's Degree in Geography.

This essay proposes to construct an interpretation of the relationship between municipal division and the exercise of citizenship, that is, if the thickening of the municipal grid suggests changes in the conditions for citizenship in a democratic environment. Using a comparative approach between the states of Piauí and Rio Grande do Sul, seeks to identify how the spatial contexts in which they operate emancipation may interact with this process and generate different consequences. Maintains the idea that space does not work just as socially determined, but also as a determinant, from the moment that its configuration can severely affect the daily lives of citizens. Thus, the construction of new political spaces can influence local society itself, because, the space is also a social element. The "fight" between points for and against emancipation of the municipality is important to understand some relationships that are established a priori in the debate even on a conceptual blurring between fragmentation and division. The municipalities were chosen because this thesis believes that this is the political space closest to the citizen, especially after the 1988 Constitution. In New Letter, citizenship is viewed from a more active bias and, therefore, the municipal councils will be used to compare variables between the two states. It is believed, from the considerations noted by Amartya Sen and Robert Putnam, greater political participation of citizens can greatly facilitate the operation of other types of freedoms. Thus, it is the relationship between municipal division and the exercise of citizenship that this dissertation is structured.

**Keywords:** Municipal division; Municipal Emancipation; Citizenship; City Councils; Rio Grande do Sul; Piauí.

## INTRODUÇÃO

A partir da metade da década de 1980 até 1996, houve um crescimento vertiginoso no número de municípios no Brasil. Este processo veio acompanhado por um intenso debate sobre as conseqüências dele para o cidadão. É neste tema que esta dissertação está estruturada, isto é, de que maneira a criação de novos territórios a partir da divisão municipal pode afetar a cidadania.

Se é correto que o “território” é um conceito-chave da Geografia, então, todos os processos que passam por e a partir dele fazem parte do fazer-e-ser em Geografia. A delimitação e o próprio problema dos limites de um Estado, a natureza e evolução das relações internacionais em suas vertentes civis e militar, pacífica e beligerante (COSTA, 2010), as territorialidades urbanas (SOUZA, 2005), enfim, há uma grande gama de temas que perpassa o “território” e, por isso, faz parte da agenda geográfica.

Se compreendermos que o espaço é um continente que afeta o conteúdo social e é da mesma forma afetado por ele (SANTOS, 2008), isso nos ajuda a entender que a mudança na configuração espacial, ou, como esta dissertação aborda, a divisão do território, pode ser afetada e afetar diretamente as relações sociais, políticas, econômicas e culturais que se estabeleceram ali antes. Citando Cazzolato (2011, p.42), acreditamos que “mover, adequar, alterar delimitações, diminuir, suprimir, fundir ou criar novas unidades territoriais impacta diversos aspectos da vida individual e da sociedade”.

Lia Osório Machado afirma que “os limites constituem um fator de separação entre unidades territoriais” (MACHADO, 2011, p.5), ou seja, ao criar um limite entre dois territórios, cria-se também uma descontinuidade política, o limite jurídico da soberania e da competência territorial de um ente político (RIBEIRO, 2011). Esses limites dividem territórios e, conseqüentemente, também ações e processos, a partir do momento em que o novo espaço político criado será governado por novos atores políticos. Portanto, a criação de novos limites territoriais formais a partir da divisão territorial é um tema por excelência da Geografia, sobre a qual há ainda lacunas a serem preenchidas, principalmente porque os territórios são dinâmicos e estão em constante modificação. Exemplos podem ser apontados nas mais diferentes escalas: a divisão de alguns países atualmente, como o Sudão do Sul ou o debate sobre a recriação da

Palestina; ou ainda, no Brasil, a proposta de divisão do estado do Pará em dois outros estados (Tapajós e Carajás); e a grande explosão de distritos emancipados de seus municípios, multiplicando o número destes no Brasil entre 1985-1996. Por isso, as divisões e subdivisões territoriais, “através da conformação dos Estados, municípios e outras configurações, não são apenas uma moldura, um dado passivo, mas constituem um elemento ativo do quadro de vida”. A divisão do território, desse modo, 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” (CIGOLINI, 2009, p.27).

Assim, o que a bibliografia mostra é que o fenômeno da divisão territorial é multiescalar, isto é, acontece em diferentes escalas, desde aquela do Estado-Nação, até a multiplicação de poderes locais, como os municípios no Brasil. Como Castro (1996) afirma, os geógrafos devem ficar atentos a essa diferença de escala, pois, ela não demonstra apenas diferentes níveis de análise, mas também níveis de concepção. Apesar de aparentemente ser o mesmo fenômeno, suas causas e conseqüências só podem ser vistas a partir de suas respectivas escalas, não podendo, portanto, estender a explicação de uma escala à outra. No mundo atual, a visibilidade dos fenômenos impõe a perspectiva da escala. Na geografia política as escalas (local, nacional, regional e global) definem espaços, fenômenos e problemas específicos. Cada uma dessas escalas estabelece recortes políticos e definem espaços políticos que devem ser compreendidos. Foucher (apud COSTA, 2010, p. 283) afirma que

as fronteiras [deverão ser] examinadas em diversas escalas, pois elas são os contornos de conjuntos de natureza e tipo os mais diversos: construções geopolíticas datadas, multiescalares, multifuncionais – limites políticos, fiscais e muitas vezes lingüísticos, militares [...] Elas serão abordadas, também, distinguindo-se as questões externas – relações internacionais de proximidade entre Estados, relações entre etnias [...] – ou geopolítica externa; e as questões internas – efeitos internos dos traçados, processos de construção nacional ou regional (Foucher *apud* COSTA, 2010, p. 283)

Conclui-se, portanto, que esse tema possui uma multiescalaridade importante que o confirma como geográfico por excelência. No âmbito desta dissertação o foco será a nível local, isto é, as emancipações municipais brasileiras.

A escolha desta escala se deve a alguns argumentos importantes: (a) no Brasil, a partir da Constituição de 1988, o município consolidou-se como uma escala política importante; (b) entre 1985-1996 a malha municipal brasileira passou um incrível aumento, o que gera questionamentos importantes; (c) nessa escala política mudanças na concepção e tratamento da cidadania podem ser sentidas de maneira mais forte pelo cidadão.

A criação de novos municípios é, portanto, um tema necessário na pauta das pesquisas dos geógrafos, uma vez que, parafraseando Lima (2000):

- o novo município gera uma nova célula de poder institucionalizado, reordenando o equilíbrio de forças políticas na Unidade da Federação que o abriga;
- reordena fluxos que se deslocam entre os pontos fixos onde está o poder e que antes da emancipação seguiriam para a antiga sede municipal (pessoas, documentos, ordens, instruções, produtos, etc);

Neste sentido, a emancipação municipal no Brasil é um tema que, apesar de presente na geografia, não tem merecido suficiente atenção. Esta dissertação se propõe como objetivo analisar a possível relação desse processo com a práticas da cidadania, tentando identificar se a nova divisão territorial pode ser considerada mais favorável, ou não, à cidadania.

Esta será aqui entendida como “a pertença passiva e ativa de indivíduos em um Estado-nação com certos direitos e obrigações universais em um específico nível de igualdade” (JANOSKY apud VIEIRA, 2001). Esses direitos podem ser agrupados em três, a partir de uma divisão proposta por Marshall: (a) direitos civis; (b) direitos políticos; e (c) direitos sociais. Assim, coloca-se a questão sobre de que maneira a divisão municipal afeta as condições de exercício dos três direitos básicos da cidadania.

Para responder a essa questão, será utilizada uma metodologia comparativa entre dois estados brasileiros: Piauí e Rio Grande do Sul. A escolha dos municípios desses dois estados está baseada na hipótese central deste trabalho: os contextos espaciais desiguais afetam os resultados de um mesmo processo de divisão territorial. Para realizar essa comparação, os municípios escolhidos serão aqueles criados entre 1985 e 1996. Essas datas correspondem, respectivamente, ao início do processo de

redemocratização brasileira e à Emenda Constitucional que criou dificuldades para criação de novos municípios.

Para a comparação foram escolhidos os dados referentes aos conselhos municipais. A temática dos conselhos se inscreve dentro “do debate das políticas de descentralização na qual a busca do fortalecimento da autonomia dos municípios aparece articulada à abertura de canais que incorporem diferentes segmentos sociais e à ampliação dos interesses representados no âmbito da cidade” (SANTOS, 2000, p.7). A existência dos conselhos só foi possível porque o Brasil, a partir da Constituição de 1988, passa a ter uma democracia semi-direta, que segundo Benevides (1991) é um sistema de governo que tenta conciliar instrumentos da democracia representativa e da direta.

A escolha da comparação entre os novos municípios do Piauí e os do Rio Grande do Sul através dos conselhos municipais se deve ao arcabouço teórico-conceitual discutido por Putnam (1996) e Amartya Sen (2010; 2011). Estes autores demonstram como a participação da população nas decisões públicas pode contribuir para o desenvolvimento dos outros direitos da cidadania, como o social e o civil. Assim, destaca-se um direito político – a participação nos conselhos municipais – como forma de, indiretamente, pensar também nos direitos sociais e civis.

Dessa forma, com o objetivo de entender a relação entre divisão municipal e o exercício da cidadania em espaços tão desiguais, como aqueles municípios do estado do Rio Grande do Sul e do Piauí, esta dissertação está estruturada da seguinte maneira:

No primeiro capítulo, busca-se argumentar como o município é uma escala política importante no federalismo brasileiro. Com uma breve exposição do conceito de federalismo, a Constituição de 1988 é analisada para apontar quais as mudanças constitucionais relativas aos municípios. Para subsidiar essa análise do federalismo brasileiro, é feita uma rápida comparação entre o papel do município brasileiro e aquele da escala política local na Argentina. Após isso, é feita uma discussão sobre a relação entre o município e o exercício da cidadania, destacando a importância como o espaço mais próximo do cidadão para o exercício da cidadania no Brasil. O México é, nesta parte, tomado como exemplo no sentido de demonstrar a importância dessa escala para a vida cívica, ou seja, a cidadania.



No segundo capítulo, o conceito de cidadania é revisitado. Buscamos na história a transformação do “indivíduo” em “cidadão”, para chegarmos à maneira como a cidadania foi discutida nas Constituições brasileiras. Por fim, apesar da importância da ciência política e da sociologia para o debate sobre a cidadania, mas um dos objetivos dessa dissertação é ampliar na Geografia as discussões sobre o tema da cidadania. Desse modo, são destacadas no final do capítulo as formas pelas quais é possível abordar a relação entre espaço e cidadania, incluindo a questão central desta dissertação, isto é, a relação entre divisão municipal e cidadania.

No terceiro capítulo, a relação entre município e cidadania se torna mais clara a partir do processo de divisão municipal. Essa imbricação entre os dois temas aparece no debate sobre os benefícios e malefícios da criação de novos municípios. Perceberemos que há uma forte tensão entre o grupo que considera a divisão territorial algo ruim e que deveria ser evitado, e o outro que considera o processo benéfico para os moradores dos novos municípios. Este debate se torna claro no próprio uso das palavras utilizadas pelos autores. O processo de divisão territorial por vezes é transformado em fragmentação territorial, o que gera, além de uma confusão semântica, um problema ideológico.

Por fim, são comparadas as conseqüências das emancipações municipais nos estados do Piauí e Rio Grande do Sul que desemboca o último capítulo. Nele, serão apresentados os dados relativos aos conselhos municipais nos novos municípios dos dois estados.

Finalmente, supondo que uma malha municipal mais densa é um problema espacial por excelência, esta dissertação de mestrado propõe analisar de que maneira um território mais recortado poderia contribuir para melhorar ou não o exercício da cidadania no país.

## Capítulo 1

# Federalismo brasileiro e a Constituição de 1988: o município no Brasil

### 1.1 FEDERALISMO BRASILEIRO

Em *Federalismo: uma introdução* (2009), George Anderson afirma que quarenta por cento da população mundial vive em federações. Os 28 países que adotam o sistema federativo são incrivelmente diversificados, incluindo, “tanto a nação mais rica do mundo, os EUA, quanto minúsculos Estados insulares, como a Micronésia e Saint Kitts e Nevis. Seis dos 10 países mais populosos e oito dos 10 de maior extensão territorial são federações” (op.cit. p.10). Percebemos, com isso, que o federalismo tem-se tornado cada vez mais importante, assim como o entendimento de suas origens, fundamentos e características. Entender o federalismo é compreender a dimensão territorial do poder em um país e, conseqüentemente, os conflitos de interesses entre os entes federativos e suas conseqüências.

Surgido nos Estados Unidos da América e difundido pelo mundo, o federalismo possui características distintas de acordo com a sociedade que o adota. Se, como afirma Castro (1997), o pacto federativo é um pacto de base territorial, no qual grupos localizados organizam-se em busca de harmonização entre suas demandas particulares e os interesses gerais, e esses interesses são diferentes de acordo com o território, haverá, portanto, uma grande diversidade de federações pelo mundo. Mas, apesar das diferenças existentes entre as federações, alguns princípios básicos perpassam todos:

O princípio constitucional no qual se baseia o Estado federal é a pluralidade de centros de poder soberanos e coordenados entre eles, de modo tal que ao Governo federal, que tem competência sobre o inteiro território da federação, seja conferida uma quantidade mínima de poderes, indispensável para garantir a unidade política e econômica, e aos Estados federais, que tem competência cada um sobre o próprio território, sejam assinalados os demais poderes. (BOBBIO, 2010, p.481)

É, portanto, a “dialética da pluralidade na unidade” que anima a sociedade federal (BOBBIO, 2010, p.483). Para George Anderson (2009, p.20), se existe um “elemento essencial ao federalismo, este vem a ser a presença de duas ordens de governo constitucionalmente instituídas, cada qual dotada de genuína autonomia uma em relação à outra e responsáveis perante os respectivos eleitores”. Sendo em alguns países, como na Argentina e no Paraguai, essa segunda ordem de governo denominada província e em outros, como no Brasil e no México, denominado estado, o que alicerça a estrutura federal é a inexistência de todo poder emanando de um só ponto. Além disso, as atribuições devem ser estabelecidas por uma carta constitucional concordada por todos os entes federados. Estes, por sua vez, cedem uma parte de sua autonomia em prol da unidade política, mas conservando suas participações nas decisões em esfera nacional.

O termo *federalismo* está intimamente ligado à descentralização. Apesar de não serem sinônimos, possuem convergências. A federalização se constitui pela difusão dos poderes em vários centros, cuja autoridade resulta não de uma delegação feita pelo poder central, e sim daquela conferida pelo sufrágio universal; em contrapartida, a descentralização consiste na redistribuição de recursos, espaços de decisão, competências, etc, que pode ocorrer entre instâncias governamentais, entre poderes estatais e entre o Estado e a sociedade. O que necessito esclarecer aqui é que o processo de descentralização não implicaria, sempre, em uma Federação (apesar de toda federação impor algum nível de descentralização). Essa observação é importante para entendermos a formação e o atual funcionamento da federação brasileira.

Ao compararmos o Brasil com outras federações no mundo, perceberemos nítidas diferenças. Primeiramente, o seu processo de formação: a comparação clássica entre a formação da federação estadunidense e brasileira (CASTRO, 1997; 2005; ALMEIDA, 2005; DALARI, 1986) nos mostra que apesar de ambas serem denominadas atualmente como “federação”, elas possuem gêneses distintas. Nos EUA, o federalismo se forma a partir de um processo de centralização do poder territorial, isto é, a partir de uma situação de descentralização, os entes soberanos se federam. No Brasil, através de muitas lutas políticas e com medo da desintegração do território conquistado no período colonial, o governo central cede poder às unidades, em um processo de descentralização. Percebe-se, a partir disso, que o federalismo nos dois

países possuiu uma construção diferenciada, ou seja, nos EUA partiu de um processo de “centralização”, enquanto no Brasil de descentralização.

A partir daí, o federalismo brasileiro passou por fases que variam entre uma maior centralização e descentralização política. Em alguns momentos, como nos dois governos ditatoriais (entre 1937-1945 e 1964-1985), o federalismo era centralizado, isto é, “quando estados e governos locais quase se transformam em agentes administrativos de um governo nacional com grande envolvimento em assuntos subnacionais, predomínio nos processos de decisão e no controle dos recursos financeiros” (ALMEIDA, 2005, p.31).

Entretanto, a partir do fim da ditadura militar na década de 1980, a descentralização foi vista como uma maneira de democratizar o sistema político brasileiro (deve-se esclarecer que não há correspondência necessária entre centralização e governo autoritário e entre descentralização e democracia, como exemplificam a França atual e Alemanha Nazista). A partir da Constituição de 1988, o Brasil experimenta uma nova e grande onda de descentralização, como jamais vista na história federal brasileira, como veremos mais adiante.

Essa federação tem como uma tarefa árdua o enfrentamento da grande heterogeneidade sócio-econômica do território. Para alguns autores, o que assistimos atualmente é um paradoxo entre descentralização e centralização, pois, para minimizar essas diferenças territoriais, o Governo federal promove iniciativas dirigidas aos segmentos mergulhados na pobreza extrema, reintroduzindo a centralização da decisão, recursos e implementação de projetos sociais. Este é um dilema que a federação brasileira enfrenta atualmente (ALMEIDA, op. cit.), pois, “do ponto de vista espacial, o pacto federativo constitui um arranjo institucional para definir limites e competências das escalas territoriais de cada esfera do poder decisório” (CASTRO, 1997, p.38). Há, portanto, uma constante tensão nesse pacto, cabendo aos arranjos institucionais acomodar estes interesses e controlar os conflitos.

Gênese distinta e grande heterogeneidade interna são características peculiares ao sistema federal brasileiro. Todavia, o que mais se destaca é o papel que o município recebeu a partir da Constituição de 1988. No Brasil atual, compreender o federalismo significa entender os papéis desempenhados pelo Governo Federal, o Distrito Federal, os estados e também os municípios.

A partir da Constituição de 1988 o município é também considerado um ente da federação. Alguns autores destacam que em nenhum outro lugar do mundo o município possui tanta força como em nosso país. Como afirma Rodrigues (2004, p.10) “a soberania tripla é uma particularidade de nossa Federação”.

Andrada, em seu livro *O Município na federação brasileira: uma proposta* (2003), levanta a questão se o município pode ser considerado um ente federativo ou um ente da federação. Sem dúvida, o problema é relevante, a partir do momento em que diversos trabalhos acadêmicos partem de assertivas.

Para citar como exemplo, Rodrigues (2004) e Cigolini (2003), afirmam que o município é aqui, no Brasil, um ator político importante, diferente de qualquer outra federação no mundo, pois, a partir da Constituição de 1988, ele se tornou em ente federativo. Outros autores como Selcher, Leme, Souza, Mello (apud ALMEIDA, 2005, p.32), dizem que “a federação foi redesenhada em benefícios dos estados e, sobretudo, dos municípios transformados em entes federativos”.

A resposta sobre se o município é um ente federativo ou ente da federação, envolve o próprio entendimento do que é federalismo. Sem dúvida, o artigo 1º da Constituição federal já demonstra um grande diferencial da nossa federação, quando afirma que “a República Federativa é formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal” (BRASIL, 1988). Entretanto, o que alguns autores sugerem é que os municípios possuem caráter diferenciado em relação aos outros entes federativos.

Na visão de José Nilo de Castro (2006) os municípios não funcionam como entes federativos completos, mas como entes federativos híbridos. Essa conclusão concorda com a visão de Paulo Lopo Saraiva (1982) sobre o federalismo, que, para ele, tem por escopo a união de “realidades desiguais” e, para tanto, assenta-se em “dois princípios nucleares”: *autonomia* e *participação*. Sem esses dois pressupostos, ele considera que seria impossível a dinâmica federalista, pois haveria “regressão ao unitarismo”. Nesse sentido é que existe o Senado, ou seja, para servir como participação dos Estados na União. Mas, e os municípios? Qual seria o órgão para representá-lo? Institucionalmente, nenhum. Trata-se, portanto, de uma autonomia limitada e sem a participação formalizada no pacto federativo. José Nilo de Castro ainda levanta o artigo 60 da Constituição para defender a idéia de que o município é um ente da federação e

não um ente federativo. Esse artigo confere a possibilidade de intervenção do Estado-membro nos municípios, e, para ele, se o município fosse um ente federativo, quem iria intervir nele não seria o Estado-membro, mas a União.

José Nilo de Castro (op cit, p.11) afirma ainda que “ao lado da autonomia, não se ampliou a participação do município na federação, deixando-o fora do pacto federativo [...]. A verdade é que nossos municípios não participam do Poder Central, não atuam no âmbito da União Federal, não detêm parcela nem tampouco atributos da soberania, ao contrário dos Estados membros, que são representados pelo Senado Federal”. Dessa maneira, compelidos formalmente da participação no pacto federativo, restam aos municípios vias informais, como, por exemplo, a Câmara dos Deputados Federais. Iná Elias de Castro ressalta que essa é uma questão importante no federalismo brasileiro, pois “o percentual relativo às questões municipais [debatidas no Congresso] aponta a dimensão dos laços localistas dos representantes no Congresso, enquanto o percentual das referências estaduais é significativo da fragilidade do pacto federativo”. Citando uma reportagem do Jornal do Brasil de 26 de maio de 1996, a autora destaca que “o governo ainda não entendeu que a Câmara dos Deputados é uma grande câmara dos vereadores” (CASTRO, 1997, p.38).

Apesar dessa diferença conceitual, o município brasileiro possui atribuições incomparáveis à grande maioria dos governos locais nos outros países do mundo. Nesse sentido, parece evidente que a particularidade da federação brasileira está na autonomia municipal, em relação, inclusive, à questão fiscal. De um federalismo centralizado, a partir de 1988 o Brasil passa a ter um federalismo cooperativo (ALMEIDA, 2005). Este é caracterizado “por formas de ação conjunta entre esferas de governo, em que as unidades subnacionais mantêm significativa autonomia decisória e capacidade de autofinanciamento (op cit, p.31). Assim, o município aparece também como uma entidade nesse federalismo, pois possui autonomia para tomar decisões e capacidade fiscal, como o IPTU – principal imposto municipal.

Mas, como já discutido, isso só passa a ter efeito a partir de 1988, com a nova Constituição brasileira. Ao longo da história, o município desempenhou diferentes funções e papéis políticos. Como podemos analisar nos trabalhos de Cigolini (2009), Rodrigues (2004), Noronha (1997) e Gomes (1997b), desde a criação das Câmaras Municipais no período colonial até o momento da instituição da Constituição de 1988, o

município passou por momentos de maior centralização do Governo Federal e outros com políticas mais federativas. Assim, com o processo de redemocratização do Brasil na década de 1980, novas competências foram delimitadas para o município. Mais do que simples atribuições, com a nova constituição, houve uma sobrecarga de deveres ao poder da escala local, em contraposição a um esvaziamento de atribuições do governo estadual (ABRÚCIO, 1998): atribuições que variam desde criar divisões distritais até programas de educação, saúde e transporte.

Na atual Constituição, destacam-se diversas competências municipais, como

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
  - II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
  - III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
  - IV - criar, organizar e suprimir Distritos, observada a legislação estadual;
  - V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
  - VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;
  - VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
  - VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
  - IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.
- (BRASIL, Constituição Federativa do. Cap IV, art. 30).

Todavia, apesar da discussão se o município é ou não um ente federativo, não podemos negar o caráter diferenciado que o federalismo brasileiro possui mundialmente, por causa dessa maior autonomia municipal. Para demonstrar isso segue uma breve comparação com outro país federativo: Argentina. Por algumas características semelhantes ao Brasil, como as grandes disparidades internas relacionadas à economia semi-periférica, a comparação com esse país ajudará a entender de que modo outro país federativo trata a questão dos municípios em sua política e, com isso, lançar luz sobre o papel do município no Brasil.

## **1.2 BREVE COMPARAÇÃO ENTRE OS PAPÉIS DO MUNICÍPIO NO BRASIL E NA ARGENTINA**

Cabe agora demonstrar que, realmente, o município brasileiro é uma peculiaridade como espaço político. Se compararmos o Brasil a outro país federativo da América do Sul, como por exemplo a Argentina, notaremos grandes disparidades de poder na escala local.

A divisão política-administrativa brasileira compreende, como sabemos, a União, Estados, Distrito Federal e os municípios. Estes, como já indicado, apresentam-se como entes federativos híbridos. A Argentina apresenta uma organização parecida, com a União, províncias (equivalentes aos estados brasileiros), departamentos e municípios. Nesse sentido, entendemos que as divisões administrativas internas, sejam estas locais ou regionais, são estabelecidas em funções de aspectos funcionais e aspectos históricos, que definem a organização territorial do poder (SANCHEZ, 1992).

Mas, na bibliografia consultada e na Constituição argentina há um esvaziamento de competências municipais e uma clara subordinação destas às determinações federais e provinciais. Na verdade, há, na Argentina, um super fortalecimento do Governo central. Percebemos que o governo argentino possui uma peculiaridade: mais de 80% das receitas são arrecadadas pelo Governo Central. Anderson (2009, p.70) atribui à “definição sobre quem arrecada os impostos e outras receitas, sobre quem, como e em que se gasta, [como] fundamental para denotar a verdadeira divisão de poderes”. Em relação ao poder tributário, o autor afirma que a “Argentina é chamada de hiperpresidencialista”, em função do alto grau de controle exercido pelo presidente. Na Argentina, “o presidente tem ampla autoridade de baixar decretos e para autorizar transferências de recursos às províncias” (op. cit., p.68).

Isso não ocorre no Brasil. Os municípios, desde 1988, possuem obrigações constitucionais nítidas e autonomia para legislar, convocar eleições e também cobrar impostos. Se, como define Anderson, a tarefa tributária é um excelente indicador de autonomia e divisão de poderes, o sistema político brasileiro demonstra ser mais descentralizado do que o argentino. Souza (2005, p.111), nesse sentido, afirma que, o Brasil com a nova Constituição concebeu “uma parcela dos recursos públicos poucas vezes concebidas pelas constituições anteriores, em particular para os municípios,



superior a outros países em desenvolvimento”. O município brasileiro, portanto, possui competência para instituir e arrecadar tributos, como o artigo 28 da Constituição federal propõe.

Ele certifica isso mostrando que a “Argentina já testemunhou mais de 175 intervenções federais em assuntos provinciais, inclusive a derrubada de governos [...] (ANDERSON, 2009, p.83). Confirmando isso, Rojo (1998, p.45) afirma que há “el aumento general de las competencias nacionales [...]. El gobierno federal halló pretexto para asumir funciones que, em puridad, pertenecían a las provincias”. Além disso, o poder de repasse de dinheiro do Governo Central está aumentando mais ainda as atribuições federais. Nesse sentido, Rojo afirma que

La ayuda economica federal condicionada: El Gobierno subvenciona, constantemente, una serie de provincias en situación economica cronicamente deficitaria. [...]. El cumplimiento de estos requisitos exige frecuentemente que las provincias promulguen una nueva legislación o transformen su organización administrativa. A través de este procedimiento, el Gobierno central há pasado a intervenir decididamente em materias como régimen crediticio, educación, transportes, policia, seguridad social, salud pública, conservación de fuentes de riqueza y medio ambiente provinciales. (ROJO, 1998, p.46)

Assim, a única estância política que possui algum poder, além do Governo Central, é a província. Na Constituição Argentina, atribuí-se a

Artigo 5 – Cada província ditará uma Constituição com base no sistema representativo republicano, de acordo com os princípios, declarações e garantias da Constituição Nacional; e que assegure a administração da justiça, seu regime municipal, e a educação primária. A través destas condições o Governo Federal, garante a cada província o gozo e o exercício de suas instituições.

(...)

Artigo 124 – As províncias poderão criar regiões para o desenvolvimento sócio-econômico e estabelecer órgãos com faculdades para o cumprimento de seus fins. (ARGENTINA, Constituição Federativa. 1994)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> [http://www.pt.argentina.ar/\\_pt/pais/C265-constituicao-nacional.php](http://www.pt.argentina.ar/_pt/pais/C265-constituicao-nacional.php). Acessado no dia 12/05/2011.

Como não há delimitações claras para distinguir funcionalmente os departamentos das municipalidades, muitas províncias se utilizam apenas de uma divisão para melhor administração política. Entretanto, Chiaramonte (2007) estabelece uma diferença entre os departamentos e as municipalidades: àqueles não cabem obrigações de caráter executivo ou legislativo, sendo apenas, portanto, uma delimitação para melhor gestão provincial; as municipalidades, entretanto, conservam o aparato institucional de gestão e administração, porém, subjugado à província.

Por isso, Rojo define que

La Federación argentina está compuesta por la ciudad autónoma de Buenos Aires (sede actual Del distrito federal), y 23 provincias desiguales en población, extensión y riqueza. (ROJO, 1998, p. 43)

Por fim, indiretamente no texto desse autor, podemos ver como o município funciona na Argentina, a partir de dois momentos: (a) ao falar da reforma constitucional de 1994, o autor destaca que foi criada a 24ª unidade federal, a cidade autônoma de Buenos Aires, e por isso, não seria um *simples* município; (b) no momento em que o autor usa o termo “*unidad federal*”, faz questão de dizer que está se referindo apenas às províncias ou a Buenos Aires. Nesse ponto, torna-se claro que o município não é considerado uma unidade federal.

Portanto, o município na Argentina aparece como apenas um recorte administrativo, subjugado pelo poder do Governo Central e, principalmente, provincial. Enquanto no Brasil, há autonomia política, poder de legislar e arrecadar impostos.

### **1.3 MUNICÍPIO E CIDADANIA**

A partir do exposto acima, torna-se claro que o município brasileiro é uma escala política. Ele possui leis, regras, funções; é o espaço político mais próximo dos cidadãos. Enfim, “o município é um espaço político por excelência” (CASTRO, 2005) e, por isso, pode ser considerado como objeto de investigação. À Geografia, por sua vez, não convém ignorá-lo quando se trata da relação entre o espaço e a política.

Castro (op. cit.) nos lembra ainda que é no município que todos habitamos e exercemos nossos direitos e deveres da cidadania, onde buscamos os serviços os quais temos direitos como cidadãos, onde votamos e candidatos são votados; também é nele que são concretizadas as políticas públicas. Portanto, a importância do município no Brasil é significativa, a partir do momento que ele é também “o lugar do aprendizado da cidadania e da democracia – do exercício do direito político e do acesso às políticas públicas” (CASTRO, 2005, p.136). A autora ainda destaca que a Geografia Política deve resgatar o estudo sobre o município “como conteúdo e não apenas como continente”, pois um novo olhar permitirá perceber melhor, através do município, “tanto as diferenças territoriais e sociais no país como algumas das suas causas, obscurecidas em um debate que teima em não ver o espaço mais banal e mais fundamental da nossa sociedade” (op cit, p.137). O município sendo uma escala política institucional e como recorte federativo, já o credencia como objeto de estudo geográfico. Portanto, no Brasil, o poder público, devido as suas atribuições, ancoradas nos níveis locais de administração do Estado, deve ser entendido como um verdadeiro agente modelador do espaço (RODRIGUES, 2004).

O município também pode ser “o espaço que favorece o fortalecimento dos vínculos horizontais, a solidariedade social e o desenvolvimento do capital social”, mas pode funcionar também na mão contrária, ou seja, “[como] um espaço de controle e de domínio político de oligarquias conservadoras” (CASTRO, 2005, p.36).

Apesar da necessidade de ter cuidado com falsas utopias localistas, isto é, que colocam sobre a escala local a capacidade de resolução de todos os problemas, sem dúvida, “o espaço local é um espaço em plena revalorização e em plena transformação” (DOWBOR, 2008, p.46).

Essa transformação é marcada pela possibilidade de criar suas próprias leis, arrecadar seus impostos e ter autonomia política. Essas renovações conferem ao município o poder de criar políticas públicas independentes das ordens de outras esferas de poder. A partir disso, por ser a escala política mais próxima do cidadão, é no local que a população pode sentir a política de fato e não simplesmente algo que não faz parte de seu cotidiano. O poder que o município possui para mudanças na vida do cidadão se mostrou claro na Constituição Federal.

Nesse sentido, o município pode, por exemplo, a partir de instrumentos da reforma urbana, gerar uma maior igualdade social. Assim, no artigo 182 da Constituição, é especificado que

É facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova o seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de I – parcelamento ou edificação compulsórios; II – imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III – desapropriação (...)" (BRASIL, Constituição Federal do. 1988, p. 86 )

Essa passagem da Constituição Federal deixa claro como o município pode coibir até a ação de especulação imobiliária promovida por proprietários fundiários, eliminando as possibilidades da “urbanização em saltos” e dos “vazios urbanos”. Para isso, ele pode contar até com medidas punitivas, como o IPTU progressivo ao longo do tempo e, finalmente, caso persista o não “uso social do solo”, até a desapropriação.

Todavia, esse artigo só foi regulamentado por meio do Estatuto da Cidade (Lei nº10.257, de 10 de julho de 2001). Esta lei estabelece as diretrizes gerais da política urbana que deve ser executada por todos os municípios. Só a partir dessa lei, que definiu uma nova regulamentação para o uso do solo urbano, as medidas punitivas apontadas anteriormente, foram de fato regulamentadas. Assim, essa lei aumentou ainda mais o poder do município.

Souza (2005) ainda destaca o que denomina “irmãos” da reforma urbana: os orçamentos participativos. Para o autor:

Deve-se mencionar um mecanismo de gestão urbana (ou, mais precisamente, municipal) que vem ganhando crescente e rápida popularidade: o orçamento participativo. Trata-se, como o nome sugere – pelo menos em uma situação ideal... – de delegar poder aos próprios cidadãos para, diretamente, decidirem sobre o destino a ser dado aos investimentos públicos. (SOUZA, M. 2005, p.140)

Como exemplo de sucesso desse “irmão” da reforma urbana, o autor cita Porto Alegre, que teve seu início em 1989 – mostrando a importância da Constituição de 1988

para esse processo. Para ele, na capital gaúcha, houve realmente uma grande participação popular nas decisões orçamentárias.

Além dos orçamentos participativos, o município brasileiro possui, ainda, dois outros mecanismos que podem ser utilizados para um melhor exercício da cidadania: os conselhos e consórcios municipais. Aqueles são organizações criadas para assessoria e controle de administração pública, enquanto os Consórcios são associações cooperativas entre municípios.

Conclui-se, dessa maneira, que o município é um recorte político-territorial de suma importância para o Brasil. No município reside uma grande função política: o fortalecimento da cidadania.

Assim, como já afirmamos antes, a intenção desta dissertação é retomar o conceito de território como um espaço apropriado e delimitado pelo poder, porém a importância do poder estatal, tanto federal, estadual e no caso específico do Brasil, o municipal. Neste caso, o poder local é mais do que uma instância territorial da sociedade ou do Estado apenas, mas o resultado de complexas relações que conformam o espaço político mais próximo dos cidadãos.

Outra comparação será útil para uma maior compreensão da relação entre escala política local e cidadania e para entendermos que não é apenas o Brasil que está pensando a cidadania a partir da escala local. Tomamos, para isso, o caso do México, país com muitas semelhanças com o nosso, como: grandes desigualdades sociais, população numerosa e também considerado um país emergente.

#### **1.4 RELAÇÃO ENTRE ESCALA POLÍTICA LOCAL E CIDADANIA NO BRASIL E MÉXICO**

Tecer uma breve comparação com o México é interessante para pensar o atual papel que o município brasileiro tem como o espaço político da cidadania por excelência. Durante praticamente todo o século XX, o México foi governado praticamente por um único partido político, o Partido Revolucionário Institucional (PRI) (GONZALÉZ, 2008; AYERDI, 2003). Dessa forma, a “democracia” mexicana do século XX é vista com ressalvas, pois este sistema político pressupõe pluralidade de partidos políticos, com certa alternância de poder, o que não acontecia nesse país.

Por essa razão, Gracia (2005) caracteriza o governo mexicano desse período como um regime autoritário, pois possuía as seguintes características: 1) pluralismo político limitado e não responsável; 2) sem uma ideologia acabada, mas sim com certos comportamentos políticos; 3) mobilização política quase inexistente a não ser quando o regime a impulsionava por necessidade; 4) o poder era controlado por um líder ou por um grupo pequeno. Apesar dos países ocidentais na década de 70 e 80 terem pressionado o fim de algumas ditaduras na América Latina, o México não sofreu pressões. Para esse autor, a existência de eleições regulares que “permitiam” a permanência do mesmo partido político no país foram as responsáveis para que as potências ocidentais não considerassem o México um país ditatorial, apesar das grandes denúncias de massacres contra os direitos humanos que porventura afloravam (BERNARDI, 2010). O que Arturo Valenzuela (2003) afirma é que o México se diferencia enormemente dos outros países latino-americanos nesse sentido: não tem uma tradição militarista, com governos ditatoriais preconizados pelo comando militar, mas sim uma tradição no autoritarismo de partido. Entretanto, como bem expõe Jaime Gracia

El pluralismo político está limitado, es decir, hay espacios para el disenso y es posible en algunos casos constituir partidos políticos. Sin embargo, éstos nunca tendrán la capacidad de acceder al real y verdadero poder. La limitación del pluralismo no exige necesariamente normas jurídicas, puede producirse de facto y comprende tanto a los grupos políticos como a los grupos de interés. Las elecciones en este tipo de regímenes no tienen la misma finalidad lógica y normativa que las elecciones competitivas-pluralistas. Los objetivos de éstas pueden ser simbólicas, pedagógicas, de renovación de fidelidades y clientelas políticas, de manifestación de la lucha interna dentro del grupo dominante, etcétera; pero no sirven como método para la elección de gobernantes y para la alternancia en el poder. (GRACIA, 2005, p.56)

Essa “estabilidade política” mexicana acabou em 2000, com as reformas político-eleitorais das décadas anteriores que construíram um conjunto de regras do jogo eleitoral (GONZÁLEZ, 2008), permitindo a ascensão de outros partidos políticos. A partir do início do século XXI, novas propostas para democratizar o país tomaram fôlego. É a maneira que este país está estruturando a sua democracia que interessa para

esta dissertação: esse país norte-americano, que possui características socioeconômicas semelhantes às do Brasil, está pensando sua democracia a partir da escala política local.

Porém, o autor demonstra que é exatamente essa escala política o terreno onde são observados os maiores obstáculos para a liberalização política. Os autores mexicanos destacados até aqui apontam que a democracia é um processo complexo, difícil e de longo alcance e, por isso, o México ainda estaria vivendo um período de transição. Apesar disso, é interessante sublinhar os problemas que esse país enfrenta em consolidar a democracia do país. Mais que isso, interessante é notar que a escala política local está sendo vista como um importante passo para essa transição, mas, como era de se esperar, é onde está sendo mais difícil. No Brasil essa situação parece se repetir, em concordância, Santin (2005, p.1) afirma que “a noção histórica de poder local no Brasil está vinculada ao coronelismo, patrimonialismo e personalismo no exercício do poder político”. Para a autora, no Brasil, a escala política local ganha visibilidade a partir da democracia, sendo assim, “em um regime democrático o poder local deveria ser visto sob outro ângulo, à partir de noções de descentralização e participação da cidadania no poder político” (SANTIN, 2005, P.1).

Em “*La Nueva Gestion municipal em Mexico: analisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*”(1995), autores apresentam projetos inovadores em alguns municípios mexicanos que já eram tentados antes mesmo das mudanças no quadro eleitoral dos anos 2000. Para Mendoza (1995), uma das transformações mais importantes que vivem nossas sociedades ao final do século XX é a revalorização do local como um espaço de definição das formas de convivência, de organização social e coletiva e na realização de desejos e realizações de bem-estar. Os autores dessa organização estão convencidos “que la solución a una buena parte de los problemas nacionales, están comenzando a surgir em lo local” (op. cit. P. 17). Para eles, o que necessita ocorrer no México é uma “inovación administrativa” e não apenas uma “inovación técnica”. Por inovação administrativa se entende aquela que ocorre no sistema social da organização, a dizer, no sistema de relações entre os membros da organização; enquanto a inovação técnica seria algo que afetaria o sistema técnico da organização. Isso é interessante, porque todo processo inovador modifica de alguma forma o sistema e mecanismos de regulação do espaço organizacional, ao gerar

mudanças nas regras e normas jurídicas (regulação de controle), e isso derivado de algum tipo de mudança nas estruturas de relação e comportamentos.

A partir dessa idéia o livro destaca exemplos de inovações municipais, que é entendido como

un proceso detonador de una reconfiguración institucional en el ámbito de una administración municipal, capaz de generar un conjunto de resultados que mejoren las estructuras de gobernabilidad y calidad de la gestión municipal (MENDOZA, 1995, p.31)

O que se destaca, portanto, são mecanismos inovadores na escala local que pode favorecer o fortalecimento da cidadania, como já destacado anteriormente, e com isso ajudar em uma construção de uma nova cultura política, transformando, a própria noção de democracia existente entre os cidadãos.

A partir desse pressuposto, diversas inovações municipais são citadas, como os municípios de León, Xico, Atoyac de Álvarez, Charcas, Santiago Maravatío e Michoacán. Em grande parte deles as inovações consistem em mudanças no papel do cidadão, isto é, de simples expectador para uma cidadania mais ativa. Assim, conselhos municipais, orçamentos participativos, tradições comunitárias, etc, são mecanismos que estão funcionando nesses municípios como verdadeiros inovadores.

Isso é interessante para lançar luz ao Brasil. No IV Congreso Internacional de Estudios Electorales, realizado na Cidade do México entre os dias 30 de agosto e 2 de setembro, algumas sessões foram realizadas sobre “Democracia e espaço político local”. Em muitos trabalhos apresentados por mexicanos, o Brasil era frequentemente citado como exemplo na área de democracia participativa. Para eles (de maneira exagerada ou não) o Brasil prova que é possível uma cidadania mais ativa, principalmente com exemplos exitosos, como o orçamento participativo em Porto Alegre. Assim, no Brasil, os mecanismos disponibilizados pela Constituição de 1988 conferiram uma mudança na categoria de cidadão, não mais apenas o nacional, mas também aquele do espaço da escala política local. É dessa maneira que se estrutura o pensamento desenvolvido aqui nesta dissertação, isto é, olhar para o município como a escala política na qual é possível a reestruturação mais profunda da cidadania no Brasil. É a partir da Constituição de 1988 que se dá uma efetiva mudança no papel do município em um



ambiente democrático, que foi capaz de reconfigurar a administração municipal e que, para fins dessa dissertação, pode ser considerado para compreender o fortalecimento da cidadania.

Cabe agora a definição do que se trata a cidadania e de que maneira o município, como um espaço político institucional brasileiro pode contribuir para o seu fortalecimento.

## Capítulo 2

### Cidadania

#### 2.1 O CONCEITO DE CIDADANIA

Cabe dizer também que o conceito de cidadania com o qual essa dissertação está estruturada não consegue ser pensada fora de um ambiente democrático. Nesse sentido, pode-se afirmar que, na sua acepção mais ampla, cidadania é a expressão concreta do exercício da democracia (PINSKY, 2010). Dessa maneira, fortalecendo a cidadania fortalece, por conseguinte, a democracia. Por essa razão, essas duas palavras aparecerão com frequência nesta dissertação, pois, apesar de diferentes, elas se complementam.

Essa relação de complementaridade entre democracia e cidadania parte do pressuposto defendido por Marshall (1967) em relação aos três direitos da cidadania e as condições de cada um. O autor diferencia a cidadania em três grupos de direitos: os civis, conquistados no século XVIII; os políticos – alcançados no século XIX – chamados, por isso, de direitos de 1ª geração; e os direitos sociais, conquistados no século XX, chamado de direitos de 2ª geração. Vale destacar que Marshall pensou essa divisão a partir da Inglaterra e, como afirma Carvalho (2003, p.11), “o ponto de chegada, o ideal da cidadania plena, pode ser semelhante, pelo menos na tradição ocidental dentro da qual nos movemos (...), [mas], cada país seguiu seu próprio caminho”. Portanto, apesar de cronologicamente diferente, o Brasil também alcançou, apesar das controvérsias, esses três grupos de direitos da cidadania. Marshall (1967) explicita-os:

O elemento civil é composto dos direitos necessários à liberdade individual – liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos, e o direito à justiça. Este último difere dos outros porque é o direito de defender e afirmar todos os direitos em termos de igualdade com os outros e pelo devido encaminhamento processual. Isto nos mostra que as instituições mais intimamente associadas com os direitos civis são os tribunais de justiça. Por elemento político se deve entender o direito de participar no exercício do poder político, como membro de um organismo investido de autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo. As instituições

correspondentes são o parlamento e conselhos do governo local. O elemento social se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. As instituições ligadas com ele são o sistema educacional e os serviços sociais. (MARSHALL, T. 1967, p.35).

Os três grupos de direitos – civil, político e sociais – só podem existir a partir da isonomia. Há, primeiramente, a necessidade de equiparar legalmente todos os indivíduos, tornando-os, assim, cidadãos, ou seja, sujeitos dotados de iguais direitos e deveres perante o Estado.

Por essa razão, o conceito de Marshall de cidadania está vinculado ao “status de igualdade”. O conceito de *status* para Marshall se diferencia do sentido original romano – “termo ligado à idéia de destino e das qualidades do agir como homem ou povo” – e do sentido weberiano – “ligado à estratificação social, associado, portanto, às categorias de classe, prestígio e poder” (ABREU, 2008, p.279). Dessa maneira, para Marshall a cidadania se desenvolve como um

Status geral (jurídico, moral e simbólico) para todos os membros da sociedade: o princípio da igualdade social que se opõe ao princípio da desigualdade inerente às classes sociais. Marshall chega a afirmar que estes princípios florescem lado a lado, mas estão em guerra. (ABREU, 2008, p.282)

A cidadania, portanto, inaugura-se a partir da fundação do “status da igualdade geral”, ou seja, da isonomia. A partir da institucionalização da cidadania, seria possível diminuir os níveis de pauperização excessiva, algo que prejudica o próprio funcionamento do sistema político. Para Marshall (1967), “a desigualdade do sistema de classes sociais pode ser aceitável desde que a igualdade de cidadania seja reconhecida”. Para esse reconhecimento da isonomia é necessário a existência de aparatos legais e, conseqüentemente, institucionais, pois, só assim a cidadania pode de fato sair do papel.

Para a consolidação do “status de igualdade geral” definido por Marshall, a cidadania exige instituições, mediações e comportamento próprios, “constituindo-se na criação de espaços de lutas (movimentos sociais, sindicais e populares) e na definição de instituições permanentes para a expressão política, como partidos, legislação e

órgãos do poder público” (BENEVIDES, 1994) . É nesse sentido que diversos autores distinguem a cidadania passiva – aquela que é outorgada pelo Estado, com a idéia moral do favor e da tutela – da cidadania ativa, aquela que constitui o cidadão como portador de direitos e deveres, mas essencialmente aquele que abre novos espaços de participação política para criação de novos direitos. Na cidadania ativa, as lutas sindicais, a sociedade civil (como na definição de Gramsci), e outros estão incluídos. Mas, novamente, essa cidadania ativa é posterior à outorga do Estado. Benevides (1994, p.8) esclarece isso ao diferenciar as liberdades de direitos, tendo como base os *princípios democráticos*. A autora afirma que “liberdade tem (...) a abstenção geral por parte dos outros – seja o Estado, seja particulares”, ou seja, o titular de uma liberdade “reivindica a não interferência de outrem em suas esferas jurídicas próprias (liberdade de pensamento, de expressão, de ir e vir, de religião, de opção sexual, de associação, etc)”. Enquanto isso, os direitos “têm sempre por objeto uma intervenção, uma ação positiva, uma jurisdição do Estado, ou de particulares (salários, educação, previdência, etc)”. Devido a esse debate que entendemos que a cidadania e a democracia se complementam.

A definição de cidadania por Marshall se ancora nos princípios históricos básicos do conceito, que se adaptaram aos contextos sociais de cada época. Os três direitos da cidadania são conseqüências de mudanças históricas que lançam suas raízes nas cidades gregas e se modificaram ao longo do tempo. Ela nasce da associação na Grécia de pequenos núcleos de vida: família, fratria e tribo. As *pólis* gregas trazem consigo uma novidade: uma nova forma de representação social com uma natureza normativa e prática institucional. A política, que possui sua gênese na Grécia, transfere o ato de representação de um ser divino, para um ser mundano, a partir do momento que esta nova palavra é usada para delimitação coletiva, regulando questões de interesses coletivos.

Cabe destacar que a política, e mais especificamente a democracia na Grécia, era resultante da isonomia, ou seja, a consideração de que todos possuem o mesmo peso diante da *pólis*. Claramente, a essa época, “todos” se referem aos homens brancos adultos da sociedade; mulheres e crianças não pertenciam ao espaço político – e, portanto, público – mas sim do privado; e os escravos e estrangeiros não eram considerados cidadãos. Não pode haver, dessa maneira, dois **cidadãos** na *pólis*

considerados diferentes. Conclui-se com isso que a isonomia entre os cidadãos – que vai variar ao longo da história – é uma condição *sine qua non* para a cidadania.

Com isso, o mundo antigo permitiu que Aristóteles afirmasse que nos diferenciamos dos demais animais por sermos políticos (*zôon politikón*). Houve, portanto, uma mutação na maneira de representar a sociedade. A palavra “política” é usada no sentido de uma delimitação coletiva reguladora de questões de interesse público: isso só faz sentido por que a representação do homem deixa de ter uma mediação esotérica, para ser uma palavra pública, ou seja, os homens percebem que a sociedade depende deles, não sendo um destino fortuito.

Assim, cidadania “designava os direitos dos indivíduos que viviam na pólis e que participavam na gestão, dos negócios e das decisões políticas” (ABREU, 2009). A pólis, como sendo a delimitação espacial da cidadania, possui uma importância ímpar para a delimitação desse conceito, permitindo afirmar, como fez Tenório (2007, p.27), que “a cidade precede o cidadão”. Basta recordarmos que o ostracismo (o banimento) era considerado, muitas vezes, uma penalidade maior do que a morte.

Além de estar circunscrito espacialmente à pólis (por isso, estrangeiros não eram considerados cidadãos), de serem pessoas pertencentes à esfera pública (por isso, mulheres, crianças e escravos estavam excluídos) o cidadão só poderia ser designado como tal se possuísse papel ativo nas deliberações políticas – o que tem inspirado a muitos dos atuais argumentos referentes à democracia direta, como veremos mais adiante. O ostracismo, como destacado acima, era considerado uma forte punição porque, ao excluir o indivíduo da pólis, ele deixava de ser considerado um cidadão, e era “inconcebível ao cidadão grego supor sua existência como um indivíduo atomizado, anterior e exterior à vida de uma coletividade [...], sua existência humana-social, dependia direta e imediatamente de seu pertencimento e de sua participação em uma comunidade soberana” (ABREU, 2008, p.28). Benjamin Constant (1985) vai mais além quando afirma que essa maneira de conceber o cidadão, a partir de uma participação ativa e constante no poder coletivo, fez parte do próprio conceito de liberdade dos antigos, pois “quanto mais tempo e força o homem consagrava ao exercício de seus direitos políticos, mas ele se considerava livre” (CONSTANT, 1985, p.4). (Essa idéia de liberdade muda radicalmente na modernidade, como se verá mais adiante). Péricles (apud BENEVIDES, 1991, p.40) chega a afirmar que “nós somos, de fato, os únicos a

pensar que aquele que não se ocupa da política merece ser considerado não como um cidadão tranqüilo, mas como um cidadão inútil”.

É difícil, portanto, distinguir governados e governantes, dado que todos participam. Fica claro que não houve no mundo antigo quaisquer formas de representação, apenas democracias diretas. Portanto, a participação ativa, ou seja, o ser político, através das palavras e da persuasão, substituiu a força ou violência na pólis grega (ARENDETT, 2009). Veyne (1984) vai além e afirma que a grande característica da democracia grega é a militância, assemelhando-se hoje mais a um partido político ativista, e menos ao ideal democrático dos países ocidentais. Voltaremos a essa idéia mais adiante.

Sob o Império Romano, há um alargamento do conceito de cidadania, “deixando de estar relacionado à comunidade e passando a dizer respeito a todos os integrantes do Império (ricos ou pobres, habitantes de Roma ou de qualquer outro território conquistado)” (TENÓRIO, 2007, p.31). Com a desintegração do Império Romano, inicia-se o período histórico denominado Idade Média, no qual durante séculos, a cidadania possuía uma concepção discriminatória na medida em que os direitos eram reservados aos detentores do poder econômico, cabendo aos excluídos o recebimento de favores e não direitos advindos da própria condição humana (TENÓRIO, 2007). Como afirma Oliveira (2011), a fundação da Cité de Dieu, representou “dissolução do nexo político da cidadania”, pois, “desloca para o plano divino a propriedade de eleger seus representantes aqui na Terra e de julgar todos aqueles que estão abaixo de Deus e suas leis (OLIVEIRA, 2011, p.187).

Após séculos de atrofia no conceito de cidadania, é na constituição do Estado-Nação, no final do século XVIII e início do século XIX, que o conceito de cidadania será redefinido. A mudança na configuração territorial da Europa suscitará uma nova forma de soberania, a partir da auto-determinação dos povos com limites territoriais definidos. Depois de inventados os países, era necessário inventar os cidadãos. Nesse sentido que Abreu (2008) destaca que

As categorias cidadania, nação, povo, embora distintas em suas origens e em sua materialidade, começaram a adquirir uma grande afinidade, tornando-se quase sinônimos, sobretudo a partir dos discursos liberais e republicano

revolucionário. O cidadão passa a ser pensado como membro de um povo ou de uma nação que participa da vida nacional por meio do direito, dos compromissos, dos símbolos, dos discursos e, para os membros (masculino) da classe dominante, pelo exercício do poder no Estado nacional. O indivíduo retirado do mundo real como um átomo abstrato torna-se, assim, membro de um ordem nacional comum, na qual participa ativa ou passivamente como cidadão possuidor de direitos e deveres, além de compromissos morais e simbólicos historicamente constituídos. Desenvolve-se, sobretudo no plano jurídico e simbólico, a identificação da cidadania com a idéia de comunidade nacional de direitos, centrada na universalidade dos direitos civis privados. (ABREU, H. 2008, p.63/64)

É no Estado-Nação que “cada cidadão encontra-se numa relação direta com a autoridade soberana do país, em contraste com o Estado medieval, no qual essa relação direta é desfrutada apenas pelos grandes homens do reino” (BENDIX, 1996, p.109). A construção do cidadão caminha concomitantemente à construção do Estado-Nação, sendo imprescindível para este a boa formulação daquele.

Como base na formação desse Estado-Nação, três revoluções são particularmente importantes: a Revolução Inglesa, Revolução Americana e a Revolução Francesa. Apesar das duas primeiras revoluções serem fundamentais para a compreensão da cidadania, é na Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, na Revolução Francesa, que os direitos civis tem a pretensão de ser universais, ou seja, independentemente de país, povo ou etnia. Todo homem comum transformar-se-ia em cidadão, portador de direitos. Bendix (1996, p.128) afirma que a Revolução Francesa “realizou uma mudança fundamental na concepção de representação: a unidade básica não era mais a família, a propriedade, ou a corporação, mas o cidadão individual”. Os princípios iluministas que tanto assombravam as potências absolutistas na Europa (e que nunca morreram de verdade) transformaram o conceito de cidadania. J. J. Rousseau, no *Contrato Social*, defende uma participação ativa da população nas questões políticas, afirmando que apenas o contrato social é uma forma de associação que protege de toda força comum a pessoa e os bens de cada associado “e pelo qual, unindo-se a todos, não obedeça, portanto, senão a si mesmo e permaneça tão livre como anteriormente” (ROUSSEAU, 2011, p.65).

Assim, o indivíduo tem que ser, ao mesmo tempo, cidadão e vassalo. O indivíduo só é cidadão, para Rousseau, quando ele participa no corpo político; porém, também tem que ser vassalo, a partir do momento em que é sujeito às leis do Estado a partir da vontade geral. A idéia de Rousseau se apresenta como revolucionária para aquele momento, pois a formulação das leis não dependem mais de um corpo político independente do povo, mas sim, dele próprio, pois, afinal, “cada qual, dando-se a todos, não se dá a ninguém” (op. cit., p.66) e “o poder legislativo, pertence ao povo e só a ele pode pertencer” (op. cit., p.111). Apesar de as idéias contrárias de Rousseau ao sistema representativo – chegando a afirmar que isso significaria a ruína do Estado – não terem sido de fato colocadas em prática pós-Revolução, esse debate sobre o fim da representação e a autonomia ecoou e ecoa até hoje em textos de alguns pensadores mais recentes (ver, por exemplo, Cornelius Castoriadis, 1983, 1992, 2002, 2004).

Conclui-se, com isso, que a idéia moderna de cidadania e direitos do cidadão tem sólidas raízes nas lutas e no imaginário dessas três revoluções. Como afirma Benevides (1994, p.6) “o que importa notar é a distinção entre cidadãos e vassalos, ativos e passivos já comprometida, no final do século XVIII a natureza igualitária da noção moderna de cidadania”. Diferente do que Benjamin Constant mostrou para os antigos, como já demonstrado anteriormente, uma nova idéia de liberdade se funda agora na modernidade: a liberdade do indivíduo. Esta compreende “o poder de dispor da propriedade, de comerciar e produzir, de contratar e contestar, assume o primeiro papel, dogma do direito natural ou soberania popular, reduzindo o aparelhamento estatal a um mecanismo de garantia do indivíduo” (FAORO, 1975, p.734).

Todavia, o que diversos autores destacam (BENEVIDES, 1994; BENDIX, 1996; TENÓRIO, 2007; e tantos outros) é que, apesar das mudanças profundas dessas revoluções, ao instaurar juridicamente os indivíduos como iguais – isonomia – e portadores de direitos, essa cidadania, ao final das contas, permaneceu parcial, desequilibrada, excludente. Direitos ainda entendidos como privilégios, só para alguns e sob determinadas condições. Afinal, persistia a exclusão das mulheres, dos pobres e dos não-letrados.

Portanto, as bases da cidadania – isonomia a partir de um aparato legal e obtenção de direitos, além de deveres –, possibilitaram movimentos sociais como a abolicionista, socialista, a luta por igualdade das mulheres, das minorias religiosas,



étnicas, passando pela questão do meio ambiente e qualidade de vida, que se tornaram responsáveis pelo alargamento do conceito de cidadão, que se iniciou na Europa ainda no século XIX.

A partir desse debate, conclui-se para uso nesta dissertação, citando Janoski (apud VIEIRA, 2001, p.34) que a “cidadania é a pertença passiva e ativa de indivíduos a um Estado-Nação com certos direitos e obrigações universais em um específico nível de igualdade”. Esses direitos podem ser agrupados em três, a partir de uma divisão proposta por Marshall: (a) direitos civis; (b) direitos políticos; e (c) direitos sociais. Sendo assim, um cidadão pleno é aquele titular dos três direitos; aquele que possui apenas alguns desses direitos é considerado cidadão incompleto; e não-cidadão é aquele que não se beneficia de nenhum dos direitos.

Novas questões são levantadas para o papel da cidadania no mundo contemporâneo, demonstrando que o conceito de cidadania não está construído definitivamente, como por exemplo: Com a globalização e os grandes fluxos migratórios pelo mundo, como pensar em uma cidadania que transcenda os limites de um Estado-Nação? Há a possibilidade de se pensar em um cidadão global? Há, atualmente, outros grupos de direitos, além dos definidos por Marshall? Enfim, estas e outras questões podem ser levantadas sobre cidadania. Todavia, o foco dessa dissertação é a relação entre cidadania e município no Brasil.

## **2.2 CIDADANIA NO BRASIL**

Cabe agora discutir a maneira pela qual o Brasil se insere nesse debate. José Murilo de Carvalho (2003) chama a atenção para um ponto fundamental sobre o conceito de cidadania marshalliano: o autor destaca que Marshall, ao propor a ideia de que a cidadania evolui em um sistema linear, no qual primeiro foram alcançados os direitos civis e políticos (direitos de primeira geração) e, posteriormente, os sociais (direitos de segunda geração), está pensando exclusivamente no caso inglês e, por isso, esse modelo não se aplica ao Brasil. Ele aponta duas grandes diferenças básicas na construção da nossa cidadania: a ênfase em um dos direitos (o social) e a alteração na ordem: o social viria historicamente antes dos outros.

No governo Vargas (1930-1945) os primeiros direitos instituídos foram os sociais; a seguir, expandimos os direitos políticos (no final da ditadura militar) e, por último, os direitos civis. Tudo isso significou a alteração da ordem cronológica dos direitos discutida por Marshall. Assim, os direitos sociais foram introduzidos antes dos direitos políticos. De fato, os trabalhadores foram incorporados à sociedade por força das leis e não de sua ação política e sindical. Esses direitos sociais, contudo, não eram independentes da ação do governo, mas vistos como um fator em troca da lealdade. Era, antes, uma cidadania passiva e receptora, ao invés de ativa e reivindicadora (CARVALHO, 2003). Tenório (2007, p.50) afirma que “podemos interpretar essa conduta do autoritarismo brasileiro pós-1930 como uma tentativa de compensar à falta de liberdade política com o paternalismo social”.

Acredito, com isso, ser necessário voltar brevemente às constituições brasileiras republicanas e analisar como se deu a construção do cidadão no país. Não há como evitar a análise das constituições, porque se a realidade social é importante, a importância da Constituição não pode ser minimizada, pois ela é “o conjunto de preceitos jurídicos, geralmente reunidos em um código, que discrimina os órgãos do poder público, fixa-lhes a competência, declara a forma de governo, proclama e assegura os direitos individuais” (AZAMBUJA, 2008, p.195). Joaquim Falcão (2009, p.14) vai afirmar que a Constituição é a “ata do pacto social”:

Constituição é ata porque se trata de documento escrito. Documento no qual, ao final da reunião, enumeram-se os principais debates e decisões das partes presentes ou representadas. E o que diz, sobretudo, o que as partes devem fazer e como se comportar daí para a frente. É documento normativo, voltado para a regulação do futuro, na conduta de hoje. A Constituição é pacto porque, depois de muitos debates e divergências, o documento formaliza as múltiplas convergências, o acordo, o consenso, a síntese do possível, mesmo que efêmera. Pode até um participante prevalecer sobre o outro, num ou noutro item da pauta. Mas não em seu todo e conjunto, de antemão. Nem mesmo o imperador, com sua augusta vontade, viria a prevalecer totalmente sobre os religiosos jornalistas nordestinos. Jogo de armar de vencedores e vencidos, múltiplos e concomitantes. (FALCÃO, 2009, P.15).

A Constituição, a ata, é vista como o produto da arena democrática ou ao contrário: resulta da reunião de pessoas, “muitos poucos, quase um só, a portas fechadas, a maioria excluída: a ata é então da arena fragmentada, da maioria silenciada” (op. cit., p.21). As Constituições de 1937 e 1967 são exemplos deste tipo de ata; enquanto às de 1891, 1934, 1946 e a atual, de 1988, são exemplos daquelas. A seguir, em um quadro, foram destacados os principais pontos do percurso da construção da cidadania no Brasil através das constituições republicanas. Podemos perceber que se relaciona, a todo momento, com períodos mais ou menos democráticos.

É na relação entre democracia e cidadania que entendemos, como apontamos acima, que sem os direitos políticos não podemos considerar que haja uma cidadania completa. Dessa maneira, como observamos no próximo quadro, nos períodos ditatoriais não existiram cidadãos plenos, pois os mesmos eram tolhidos de seus direitos políticos.

**Quadro 1: Cidadania nas Constituições Republicanas Brasileiras**

<b><u>CIDADANIA NAS CONSTITUIÇÕES REPUBLICANAS BRASILEIRAS</u></b>			
<b>CONSTITUIÇÃO</b>	<b>DIREITOS POLÍTICOS<sup>2</sup></b>	<b>DIREITOS CIVIS</b>	<b>DIREITOS SOCIAIS</b>
<b>1891</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Voto direto</li> <li>- Voto à descoberto</li> <li>- Só podiam ser votados e votar homens maiores de 21 anos (exceto os analfabetos), mendigos, soldados, mulheres e religiosos sujeitos à voto de obediência</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ampla direito aos acusados (como a instituição do habeas-corpus)</li> <li>Inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, segurança individual e à propriedade;</li> <li>Separação entre Estado e Igreja;</li> <li>Livre manifestação de pensamento pela imprensa, sem censura.</li> </ul>	-----
<b>1934</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- São eleitores os brasileiros de AMBOS OS SEXOS, maiores de 18 anos, alistados na lei;</li> <li>- Com exceção dos analfabetos, mendigos, todos podem ser eleitos.</li> <li>- Voto Secreto</li> <li>- Sindicatos e associações profissionais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Manteve todos os direitos civis.</li> <li>- Sindicatos e associações profissionais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Poder público deve amparar os indigentes;</li> <li>- Legislação trabalhadora: a) proibição de diferença de salários para um mesmo trabalho; b) salário-mínimo capaz de satisfazer conforme às condições de cada região; jornada de trabalho diária de no máximo 8h; trabalho proibido aos menores de 14 anos; repouso hebdomatário (preferência aos</li> </ul>

<sup>2</sup> Vale destacar que os direitos políticos restringiam-se à democracia representativa, pois, como afirma Benevides (1991) (esse tema será abordado no próximo ponto), são quase nulos quaisquer projetos que pensem em uma democracia direta ou semi-direta nas Constituições antes de 1988.

			domingos); férias; indenização se houver demissão sem justa causa; assistência médica e sanitária ao trabalhador; - Criação da Justiça do Trabalho; - Educação como direito de todos.
<b>1937</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Eleições indiretas para presidente;</li> <li>- Extinção de todos os partidos políticos (com a emenda de 02 de dezembro);</li> <li>- Governadores que se opuseram, foram substituídos por interventores;</li> <li>- Concentração dos poderes executivo e legislativo no Presidente;</li> <li>- Retira o direito de greve;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Retira o direito de greve;</li> <li>- Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP) – censura e repressão de liberdade de expressão.</li> <li>- Instituição da pena de morte</li> </ul>	Permanecem.
<b>1946</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Separação dos 3 poderes;</li> <li>- Voto secreto, direto e universal (exceção dos analfabetos)</li> <li>- É reconhecido o direito de greve</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- É reconhecido o direito de greve;</li> <li>- Liberdade de pensamento, sem censura;</li> <li>- Extinção da pena de morte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Permanecem</li> <li>- Salário do trabalho noturno maior que o diurno;</li> <li>- Participação obrigatória e direta do trabalhador nos lucros da empresa, pela forma que a lei determinar;</li> <li>- Repouso semanal remunerado;</li> <li>- Direito da gestante a descansar antes e depois do parto, sem prejuízo no emprego ou salário.</li> </ul>

<b>1967</b>	<p>Eleições indiretas para presidente;</p> <p>- AI – 3 (1966): Eleições indiretas para governos dos estados. Prefeitos de capitais e municípios em área de segurança nacional seriam nomeados pelo governador.</p>	<p>- Pena de morte para crimes de segurança nacional</p> <p>- Lei de Segurança Nacional e Lei de Imprensa (censura federal)<sup>3</sup></p> <p>- AI – 1 (1964): Caça aos políticos e cidadãos de oposição</p> <p>- AI – 5 (1968): Suspensão de garantias constitucionais</p>	<p>Permanecem</p> <p>- Unificação e universalização – também para área rural – da previdência social</p>
-------------	--	--	--

Fonte: Constituições brasileiras 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967; Organização: Azevedo, 2011.

Os sistemas eleitorais – definidos como “o conjunto de regras que definem como, em uma determinada eleição, os eleitores podem fazer as suas escolhas e como os votos são somados para serem transformados em mandatos (NICOLAU apud ABREU & ARAÚJO, 2009, p.125) – nos permitem compreender como houve a evolução dos direitos políticos no Brasil. Com momentos de avanço – com a Constituição de 1891, 1934 e 1946 – e de retrocesso – 1937 e 1967 – os direitos políticos foram manejados como armas nas mãos de governos democráticos ou ditatoriais (o que comprova que a cidadania é a expressão da democracia).

Na Constituição de 1891, após a proclamação da República, eliminou-se o voto censitário, que era materializado na exigência de renda para aqueles que pudessem ser candidatos e/ou eleitores, tal como exigia a Constituição de 1824, do Império. Nessa primeira constituição republicana, os direitos civis e políticos aparecem com força, ao contrário dos sociais, que só vão aparecer na Constituição de 1934, sob o Governo Vargas. Claramente, isso se relaciona ao que Marshall denominou de direitos de 1ª e 2ª gerações. Os direitos de primeira geração “são, neste sentido, direitos humanos de 1ª geração, que se baseiam numa clara demarcação entre Estado e não-Estado, fundamentada no contratualismo de inspiração individualista. São vistos como direitos inerentes ao indivíduo” (LAFER, 2006, p.126). Com a deterioração do quadro social,

<sup>3</sup> Ambos foram incluídos na Constituição após emendas promovidas em 1969.

devido ao liberalismo econômico do século XX, após a 1ª Guerra Mundial, há a formação do Estado Social de Direito. Portanto, “a 2ª dimensão dos direitos fundamentais reclama do Estado uma ação que possa proporcionar condições mínimas de vida com dignidade [...]. Sempre buscando diminuir as desigualdades sociais, notadamente proporcionados como proteção aos mais fracos” (LUNCOVITE, 2011, p.3). Como afirma Paul Singer (2010, p.191), só os membros da classe trabalhadora são sujeitos aos direitos sociais. “Esses direitos só se aplicam àqueles cuja situação torna necessário o seu uso”. Para afirmar essa idéia, o autor destaca que os direitos sociais são aderidos às constituições depois de muita luta dos movimentos sociais, como foi, por exemplo, a Revolução Mexicana. Todavia, Carvalho (2003) destaca que no Brasil não ocorreu dessa maneira: ao contrário dos países europeus e nos EUA, onde a conquista da cidadania se deu através da luta contínua dos cidadãos com forte sentimento de liberdade, no Brasil a construção da cidadania foi realizada sem a presença ativa dos cidadãos. De acordo com ele, até 1930, “não havia povo organizado politicamente nem sentimento nacional consolidado. A participação na política nacional, inclusive nos grandes acontecimentos, era limitada a pequenos grupos” (CARVALHO, 2003, p.83). Sem dúvida, os direitos sociais, no Brasil, só vão ser aderidos à Constituição em um governo que representasse aqui esse Estado Social de Direito. E esse Estado Social de Direito, sem dúvida, é, historicamente, um legado do socialismo.

Portanto, apesar de existirem diferenças notáveis, fica claro que não podemos descolar a realidade brasileira da realidade do mundo. Apenas na Constituição de 1934 a nossa Constituição teria também os direitos sociais. Os direitos trabalhistas introduzidos nesta constituição foram extremamente revolucionários para o Brasil daquela época, criando, em Getúlio Vargas, a figura de um “pai dos pobres”. É também nessa Constituição que houve a simetrização dos gêneros em relação aos direitos políticos. Todavia, essa Constituição durou apenas três anos e uma nova, a “Constituição Polaca”, de 1937, tomou seu lugar. Nesta, apenas os direitos sociais e alguns aspectos dos direitos políticos (como a inclusão da mulher) permaneceram. Como se percebe no Quadro 1, esta Constituição, além de extinguir os partidos políticos existentes, excluiu também a Justiça Eleitoral e estabeleceu eleições indiretas para a presidência, com um mandato que passava a ser de 6 anos. A Constituição de 1937 deveria ter sido referendada pela população, algo que jamais aconteceu (ABREU & ARAÚJO, 2009). Os direitos trabalhistas estavam assegurados; mas os civis e políticos foram brutalmente

modificados. Por isso, Santos (apud GOHN, 2011, p.201) afirma que “essa cidadania conquistada, apesar de regulada e de excluir os analfabetos, possibilitou aos cidadãos serem reconhecidos pelo lugar que ocupavam no processo de produção”.

A queda de Vargas em 1945 levou o país a mais um período de experiência democrática, baseada numa nova constituição, promulgada em 1946, que duraria menos de vinte anos. Nesta constituição, diversos direitos políticos e civis foram restabelecidos, com características muito próximas da constituição de 1934.

Entretanto, o regime militar instituído em 1964, após a deposição do presidente João Goulart, novamente representou um período de grandes retrocessos para a cidadania no Brasil. À Constituição de 1967, somam-se as Emendas Constitucionais de 1968 e 1969 e os Atos Institucionais, como grandes feridas na cidadania brasileira. Como é evidente, um governo autoritário precisa modificar na lei o acesso dos cidadãos à política e aos seus direitos civis, para permanecer no poder. Após anos de lutas em 1985 houve a queda do regime militar. Dezoito anos depois de promulgada a Constituição que mais feriu os ideais da democracia e cidadania na história brasileira, uma nova Constituição – que dura até hoje – é sancionada. Assim, a Constituição de 1988 foi escrita por uma Assembléia Constituinte plural e que tinha como uma de suas principais funções a valorização e consolidação da democracia após um longo período de autoritarismo. Ela não só promoveu uma mudança no sistema político anterior; a ruptura foi maior: ela alterou o próprio conceito de democracia e cidadania que norteava todas as outras constituições.

#### *1988: A Constituição Cidadã*

É a Constituição de 1988 que transforma os parâmetros da democracia e, conseqüentemente, da cidadania no Brasil, pois ela permite a combinação da democracia direta com a democracia representativa. A mudança já se dá no 1º artigo da Constituição: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou *diretamente*, nos termos desta constituição” (BRASIL, 1988, grifo do autor). A novidade está presente na palavra “diretamente”. Além, portanto, de restabelecer a democracia representativa, voltando às eleições diretas e secretas a partir de um sufrágio universal (a última barreira, a exclusão dos analfabetos, passa a não mais existir), a



Constituição inclui características inéditas de democracia direta. “Cidadão” agora não é apenas aquele que exerce seus direitos políticos votando, mas também aquele que tem mecanismos de participar mais ativamente da vida política.

Nesse sentido, Benevides (1991) afirma que há, hoje, no Brasil uma democracia semi-direta. Como afirma Azambuja (2008, p.251) é “um sistema misto, que guarda as linhas gerais do regime representativo, porque o povo não se governa diretamente, mas às vezes tem o poder de intervir diretamente na elaboração das leis e em outros momentos decisivos do funcionamento dos órgãos estatais”. Existente em países como Suíça e EUA, é a partir de 1988 que ela vai mudar a feição da democracia brasileira.

Benevides (1991) nos lembra que esses mecanismos servem como complementaridade e não como o único sistema político. Destaca-se com veemência aqui que a expansão do nosso conceito de democracia vai gerar uma expansão do conceito de cidadania no país, especialmente no grupo dos direitos políticos. Esses novos direitos políticos permitiram, de acordo com Mota Júnior (apud Benevides, 1991): (a) controlar governantes arbitrários; (b) substituir leis arbitrárias por leis justas e racionais; (c) conseguir que a população participe na elaboração das leis. Assim, a democracia semi-direta é uma maneira de complementar ambos os sistemas, o representativo e o direto, sem tomar qualquer um como excludente do outro.

Ao realizar uma análise histórica das constituições, a autora conclui que antes de 1988 a democracia direta “limitava-se a área de estudos jurídicos e parlamentares” (op. cit., p.111). Com exceção da proposta existente em 1822 que permitia a revogação de mandatos (mas só durou 10 meses) e o plebiscito de 1963 (para decidir sobre o presidencialismo ou parlamentarismo no governo João Goulart), a autora afirma desconhecer quaisquer outras discussões públicas sobre propostas de democracia semi-direta: “esta permanece restrita àquelas propostas mencionadas (e arquivadas) ou, então, a definições dos manuais de Direito” (op. cit. P.122).

Portanto, além do voto para escolha de seus representantes, novos direitos político são incluídos direta ou indiretamente na Constituição, refletindo essa democracia semi-direta, a citar: (a) plebiscito; (b) referendo; (c) iniciativa popular; (d) conselhos nacionais, estaduais e municipais; (e) orçamentos participativos, e outros.

De acordo com Benevides (1991), referendo concerne a atos normativos, de nível legislativo ou de ordem constitucional. Plebiscito, por sua vez, concerne a

qualquer tipo de questão de interesse público (como políticas governamentais) e não necessariamente de natureza jurídica, inclusive fatos ou eventos. Além disso, referendo é convocado após a edição dos atos normativos, para confirmar ou rejeitar normas legais ou constitucionais em vigor. O plebiscito, ao contrário, significa uma manifestação popular sobre medidas futuras – referentes ou não à edição de normas jurídicas. Um exemplo de referendo foi a consulta em 2005 a respeito da venda de armas no Brasil; enquanto o que aconteceu no Pará no final do ano de 2011 para consulta sobre sua divisão, é um exemplo de plebiscito.

A iniciativa popular é a possibilidade de os cidadãos levarem propostas de leis a cada instância de governo (federal, estadual ou municipal). No caso da escala federal, a “iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, 1% do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles” (BRASIL, 1988). O maior exemplo, sem dúvida, é a iniciativa da Lei da Ficha Limpa, aprovada pelo Congresso e Senado em 2010. As iniciativas populares de escala estadual e municipal dependem da legislação de cada unidade representativa.

Os orçamentos participativos consistem em uma abertura do aparelho de Estado à possibilidade de a população de um município participar diretamente das decisões a respeito da alocação dos investimentos públicos. A população, organizada com base em bairros ou unidades espaciais que agregam vários bairros, debate e delibera, em assembleias, as prioridades de investimento para cada local, cabendo ao Executivo, anualmente, informar a disponibilidade de recursos para investimentos e prestar contas sobre a execução orçamentária do ano anterior. A população elege seus delegados nas assembleias populares das unidades espaciais de referência, proporcionalmente ao número de eleitores atendendo cada assembleia; a esses delegados cabe organizar, posteriormente, discussões sobre prioridades de investimento de cada bairro. Mais tarde são eleitos, igualmente em assembleias, os conselheiros dos orçamentos participativos, que terão por incumbência acompanhar e participar, junto à Prefeitura, da elaboração da peça orçamentária. Os orçamentos tem um imenso conteúdo político, uma vez que se trata de decidir sobre fins, e não apenas sobre a otimização dos meios; isto é, trata-se de gerir os recursos públicos que serão investidos (ou não) para satisfazer as necessidades da população (SOUZA, 2000).

Por último, os Conselhos são organizações criadas para assessoria e controle de administração pública; são temáticos, ou seja, i) vinculam-se a políticas sociais específicas como educação, saúde, emprego, criança etc.; ii) prevêm a participação voluntária de representantes de organizações sociais da sociedade civil; iii) são deliberativos, abrangentes e permanentes, nas temáticas às quais estão vinculados e iv) incidem sobre todo o circuito de gestão de uma política pública, desde a formulação até a sua implementação.

É nesse sentido que afirmamos que esses mecanismos podem contribuir para a criação de uma cidadania ativa, e não apenas de cidadãos que esperam as benesses do Estado. Em outras palavras, para além de uma democracia representativa. Deve ficar claro que acreditamos que os instrumentos de planejamento (urbano ou qualquer outro) e as rotinas de gestão, por mais relevantes e criativos que sejam, só adquirem plena legitimidade ao terem a sua operacionalização e a sua implementação debatidas, deliberadas e monitoradas pelos cidadãos (SOUZA, 2006). Por isso, a importância desses mecanismos, em destaque os conselhos e orçamentos participativos. Costuma-se acreditar que a intervenção do cidadão sobre a transformação social se dê por meio de dois eixos fundamentais: o eixo político-partidário e, em menor escala, o eixo sindical-trabalhista. “Mas, no conjunto, esse ‘terceiro eixo’ está abrindo um espaço político profundamente renovador na nossa concepção de democracia”. (DOWBOR, 2008, P.29).

Estamos aqui defendendo uma democracia mais participativa, porém, concordamos com Habermas (1995) no debate sobre a fraqueza da democracia direta não associada à democracia representativa. Os argumentos destacados pelo autor nos mostram o idealismo dos pesquisadores ao colocarem a cura dos males sociais como sendo a democracia direta, esquecendo que esta requer o cidadão virtuoso, como indicado por Montesquieu (Bigotto apud CASTRO, 2011). Wanderley Guilherme dos Santos (2007) demonstra como a utilização de plebiscitos e referendos a todo o momento pode ter um resultado perverso, ou seja, favorecendo sempre uma maioria e excluindo uma minoria, situação contrário ao conceito de democracia. Por isso, os mecanismos da democracia direta são complementares, mas não substituem o parlamento, pois, apenas com esses mecanismos perderíamos o “confronto

argumentativo” que gera um respeito às minorias. Mas, sem dúvida, ela se torna importante, cada vez mais, para pensar em uma sociedade inteiramente democrática<sup>4</sup>.

Dessa maneira, o aprofundamento da democracia nos leva a uma democracia governante na qual a participação dos cidadãos deixa de ser episódica e “passa a ser intensa e cotidiana e está presente não só no processo de formulação de políticas públicas e tomadas de decisões coletivas, como também em todas as relações sociais” (Neves apud CARDOSO, 2004).

Como vimos no capítulo 1, não apenas o Brasil está vendo nesses mecanismos de participação direta instrumentos para o aprimoramento da democracia. Instituições internacionais, por exemplo, tentam criar medidores da qualidade da democracia em diversas nações do mundo, como o Institute for International Democracy and Electoral Assistance (IDEA) ou o Índice de Desarrollo Democrático para América Latina (IDD-Lat). Em ambos percebemos a atual preocupação com uma maior participação cidadã além do voto. Eles partem da premissa que a democracia é um conjunto de instituições e processos de governo que deve ser definido na prática, a partir de dois princípios fundamentais: 1) Controle popular sobre a tomada de decisões públicas e dos agentes decisórios e 2) igualdade entre os cidadãos no exercício desse dito controle (GONZÁLEZ, 2008). No IDD-Lat há um tópico sobre mecanismos da democracia direta. Percebe-se em ambos a importância que os conselhos municipais poderiam assumir.

É nesse debate que esta dissertação está estruturada, isto é, a perspectiva de que a criação de novos instrumentos participativos vem transformando nossa democracia. O referendo para o porte de arma em 2005, a lei de iniciativa popular denominada Ficha Limpa em 2010, o plebiscito para a divisão do estado do Pará em 2011, enfim, aos poucos o Brasil está incorporando os mecanismos de uma democracia semi-direta. Além desses exemplos o que será o mais destacado nesta dissertação serão os conselhos municipais. Pode-se ver o processo de formação de Conselhos Municipais “como uma forma de descentralização, e, por conseguinte, de democratização, no âmbito do poder local, na medida em que acarretam a delegação de competências/poderes à sociedade

---

<sup>4</sup> Dowbor (2008) mostra, por exemplo, que entre os países com o melhor IDH do planeta estão os países escandinavos, o Canadá e outros que se caracterizam por sistemas de democracia intensamente participativa. Não acreditamos que isso seja, simplesmente, coincidência.

civil e a cooperação entre Estado e sociedade” (CARDOSO, 2004, p.17). No último capítulo, os conselhos municipais estarão em destaque.

Além, portanto, da ampliação dos direitos políticos, houve um aumento do que era considerado como direitos sociais. Agora “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988), divididos entre os entes federativos – União, estados e municípios (de maneira conjunta ou separada).

Por último, todos os direitos civis que foram expurgados na Constituição de 1967, foram restituídos na nova Constituição. Só para se ter dimensão da importância que esses direitos tomaram ao fim do autoritarismo, observamos que em seu primeiro capítulo, a Constituição destina aos direitos e deveres individuais e coletivos nada mais nada menos que 76 incisos dentro de um artigo. Vale destacar que, apesar de ampla, ainda há diversas lutas sociais pelo Brasil para ainda maior extensão dos direitos civis aos grupos minoritários, como os homossexuais. Sem dúvida, esses grupos representarão os novos caminhos de expansão da cidadania.

Entretanto, é na relação entre geografia e cidadania que essa dissertação se estrutura e, portanto, o desafio está em entender de que maneira o território interage com a cidadania e a diferencia, isto é, em espaços diferentes e em condições sociais e educacionais diferentes os cidadãos usam de modo diferente os recursos institucionais para fazer cumprir as leis. Perceberemos isso quando analisarmos a criação de conselhos municipais no Piauí e Rio Grande do Sul, no final desta dissertação.

### **2.3. CIDADANIA E GEOGRAFIA: A CONTRIBUIÇÃO DESSA ANÁLISE**

É a partir daí, portanto, que se estabelece o vínculo entre cidadania e geografia, tornando esse tema extremamente instigante para essa ciência. Assim, é o resgate do conceito de território, onde a cidadania se estabelece, ligado ao poder institucionalizado do Estado, que essa dissertação procurar alcançar.

Dessa maneira, como propõe Milton Santos (2007b), a cidadania no Brasil deveria ser analisada como um modelo cívico-territorial, pois são “leis simétricas em um país assimétrico”. Ou seja, “para a Geografia, o problema está em conhecer de que

modo as condições de suporte material do espaço, numa situação de profundas disparidades sociais e regionais, afetam essas circunstâncias” (CASTRO, 2005). Afinal, como vimos, desde o início o cidadão tinha uma conotação espacial (na Grécia, apenas aqueles que habitavam a pólis) e, até hoje, existem essas diferenciações, inclusive no espaço intraurbano, isto é, o acesso de diferentes grupos aos direitos da cidadania, configuram como Gomes (1997) denomina, espaços de exclusão. Nesse sentido que Santos (2007b, p.139) afirma que “o valor do indivíduo depende, em larga escala, do lugar onde está (...). Em nosso país, o acesso aos bens públicos e serviços essenciais é tão diferencial e contrastante, que uma grande maioria de brasileiros, no campo e na cidade, acaba por ser privada desses bens e serviços”.

Então, o espaço geográfico funciona como mediador entre as bases legais da isonomia e sua materialização. Ao acreditar que a Geografia tem como objetivo central a ordem espacial das coisas, ou seja, uma lógica de ocupação do espaço, torna-se clara a contribuição da geografia para analisar a cidadania. Concordando com Santos (op. cit) quando afirma que a cidadania vai além de um estado de espírito, tendo um corpo e limites, podemos perceber as diferentes marcas deixadas desigualmente do espaço. Ao analisar as grandes desigualdades em nosso país, ou mesmo em uma grande metrópole, percebemos como há, no espaço, locais onde existe uma total ausência de, como o autor chama, “fixos sociais” (escolas, hospitais, etc), demonstrando, por conseguinte, diferentes apropriações do espaço pela cidadania. Assim, como geógrafos, estamos “aptos a ver no espaço os signos e a apropriação diferenciada deles no exercício e na consciência desta cidadania” (GOMES, 1997, p.50), tornando o espaço, simultaneamente condição e meio dos direitos civis, políticos e sociais da cidadania.

A cidadania é, inerentemente, multidisciplinar. Douglas Santos (2002) já afirmava que, por ser o estudo do espaço a maior tarefa da Geografia, a interdisciplinaridade faz e tem que ser parte do saber geográfico. Acreditamos, assim como Santos (2008), que nenhuma ciência pode se isolar, visto que, ao fazer isso, deixam de ser consideradas ciências. A Geografia, nem mais nem menos do que as outras, precisa, para analisar o espaço, dos conhecimentos produzidos por outros campos de conhecimento, pois, se nos isolarmos, produziremos uma “geografia intuicionista, mística e esquizofrênica” (SANTOS, 2008, p.127). Assim como não é possível para a Antropologia compreender a cultura sem levar em consideração o

espaço, ou a Sociologia sem levar em consideração os aspectos culturais – e as mais diferentes combinações – não é possível a Geografia compreender a cidadania sem entender os aspectos políticos, jurídicos, sociais, e tantas outras dimensões desse conceito. Por essa razão, foi necessário um resgate do conceito de cidadania à luz da ciência e sociologia política, correntes que lidam há mais tempo com o tema.

Um dos objetivos dessa dissertação é reafirmar o papel que o espaço geográfico tem, ou deveria ter, no debate sobre a cidadania. A bibliografia sobre o conceito é extensa, mas o olhar geográfico é mais restrito. Elisa Reis (1998) destaca que quatro idéias são mais debatidas nos estudos sobre cidadania: (a) as raízes históricas do conceito; (b) a referência imediata à inclusão/exclusão que circunscreve a noção de cidadania; (c) constante dualidade da cidadania como status e como identidade; e (d) a tensão entre virtude cívica e prerrogativas.

Isso nos mostra que está ausente da grande maioria dos trabalhos sobre o conceito uma visão espacial. As vantagens da interdisciplinaridade – como discute Milton Santos (op. cit.) – não são, de fato, aproveitadas. A Geografia precisa assumir para si essa tarefa que lhe compete, intervindo e demonstrando como o cidadão não pode ser entendido de maneira separada do espaço. Afinal, devemos ter a noção que a sociedade não opera fora dele e sim ativamente sobre ele. Modificar o espaço é modificar o cidadão, e vice-versa. Tomar o espaço como algo apenas subalterno e não ativo, é possuir visão restrita sobre o assunto. Segundo essa acepção, o espaço é um fato social, um fator social e uma instância social”, mais além, ele também é uma estrutura social (SANTOS, 2008, p.163).

Primeiramente, lembremos que a cidadania é, antes de qualquer coisa, um vínculo jurídico, isto é, baseado em normas institucionalizadas, de um indivíduo a um Estado-nação. A lei, como afirma Gomes (2006, p.34), “pressupõe limites físicos para o seu vigor e extensão [...]: o território torna-se o limite da validade espacial do direito do Estado; [...] Assim, a instituição da lei diferencia espaços à medida que exclui aqueles que não são por ela atingidos; então, cria e formaliza espaços de inclusão e exclusão social”. A mudança espacial, por exemplo, resultante da travessia de um limite internacional entre Estados-Nação significa, além de tudo, abandonar o status de igualdade, que no interior do território é equânime, e se tornar um cidadão diferenciado,

com direitos e obrigações inferiores aos outros indivíduos desse território. Essa forma normativa de espaço, Paulo César Gomes (2006) denomina de “nomoespaço”.

Desde as pólis gregas isso é visível. O estrangeiro não era considerado cidadão, assim como os escravos e as mulheres. Quando retomamos a discussão histórica do conceito de cidadania, percebemos que a dimensão espacial está presente. Na verdade, ela só é possível de ser apreendida em sua completude por e a partir do espaço. A lei não apenas influi sobre um território, delimitando os incluídos e excluídos da cidadania, mas também precisa dele para adquirir materialidade e, só assim, efetivar-se. A democracia direta, a partir da idéia de que todos os cidadãos precisam participar ativamente da política em prol de um bem comum, por exemplo, necessita de uma ágora, um espaço público que proporcione realizar-se de uma maneira que funcione para uma deliberação coletiva. Compartilhamos o desejo de Gomes (2006, p.54) de “chamar a atenção para o fato de que a cada momento de uma relação contratualista, a forma de organização do espaço foi uma das condições de base para que essa ordem social se realizasse. [...]. Assim, o espaço delimita os comportamentos, classifica as ações sociais, ordena a dinâmica social e hierarquiza práticas e instituições”.

Gomes (op. cit.) demonstra que a criação da democracia grega, a partir das reformas de Clístenes, só foi possível em conjunto a profunda modificação espacial. Primeiramente, retirando a representação política baseada nas tribos gentílicas, que respeitava as fronteiras sanguíneas, para uma divisão territorial; depois, a partir da construção de um espaço público que permitisse essa nova ordem social. “Assim, não parece exagerado afirmar que foi a partir de uma disposição de uma nova ordem espacial que se fundou esse momento político” (op. cit., p.133).

Não apenas na democracia direta se faz necessária a construção de um espaço geográfico apropriado. A própria construção do Estado-Nação suscitou uma nova maneira de pensar o espaço, ou seja, a mudança na concepção do espaço nacional criou a necessidade de se repensar a maneira pela qual a cidadania seria mais bem exercida. O Estado-Nação é certamente “a instituição política mais importante da modernidade, responsável pela delimitação do território para o exercício do mando e da obediência, segundo normas e leis estabelecidas e reconhecidas como legítimas” (CASTRO, 2005, p.111), pois, além de tudo, possui, no sentido weberiano, o monopólio legítimo da violência. Mais uma vez o espaço possui um papel fundamental. No momento histórico



de construção do Estado-Nação, a cidadania volta a possuir uma base intrinsecamente espacial. Como afirma Gomes (1997, p.45), “ser cidadão é aquele habitante de uma determinada porção territorial, ou seja, esta é, sem dúvida, uma classificação espacial”.

Além disso, como a história do pensamento geográfico nos aponta, a Geografia teve uma importância ímpar na consolidação do Estado-nação, a partir do momento que ficou responsável por instigar o sentimento de pertencimento de um grupo ao seu território. Depois de “inventados os países”, era necessário “inventar os cidadãos”.

Torna-se claro como a Geografia Política e a cidadania sempre estiveram juntas desde a criação do Estado-nação. Se, como afirma Castro (2005b, p.15), o campo da Geografia Política é definido na relação entre “a política – expressão e modo de controle dos conflitos sociais – e o território – base material e simbólica da sociedade”, a ciência geográfica tornou-se responsável, em colégios e universidades da Europa no século XIX, pela criação de um cidadão com sentimento coletivo de pertencimento territorial. Conclui-se com tudo isso, que a Geografia como ciência e o espaço foram fundamentais na consolidação do Estado-Nação.

Ao transformarmos, nos séculos passados, nossa cidadania política, como já discutido, em uma cidadania mais passiva a partir da representação, um novo arranjo espacial foi necessário. O sistema representativo tem uma base social, mas, ao mesmo tempo, territorial (CASTRO, 2003). A representação é, além de tudo, uma representação espacial. Se levarmos em consideração que “quanto melhor for o sistema de representação melhor será o corpo de representantes e suas escolhas tenderão a refletir o corpo social que os elegeu” (op. cit. P.143), o espaço deve entrar como ator principal no sistema representativo. A própria existência de um legislativo bicameral na esfera federal brasileira, o federalismo, os votos majoritários ou proporcionais, enfim, todas essas características do sistema político representativo brasileiro refletem a relação sociedade/território. Além disso, a própria representação política possui sua territorialidade (MAGDALENO, 2010). Os constrangimentos sofridos pelos eleitores brasileiros ao tentarem exercer seu direito político no sistema representativo – o voto – estão cada vez mais nas pautas dos geógrafos, pois, eles são territorialmente definidos e pensados. Danilo Fiani (2008) demonstra com clareza que o território não é um recurso passivo, um palco para os atores sociais, mas um fator estruturador que deve ser considerado no voto, pois é utilizado, muitas vezes, dentro de uma estratégia de

cooptação do eleitorado. Enfim, novamente, torna-se clara a relação entre o direito político por excelência do sistema representativo e o território.

Dentro da discussão de uma democracia mais participativa, para enfrentar os problemas existentes em um sistema apenas representativo, também se faz necessário uma concepção nova de espaço. Nesse sentido, Paulo César da Costa Gomes (2006) e Marcelo Lopes de Souza (2006) enfrentam o desafio de pensar uma cidadania política mais ativa a partir do espaço.

Para o primeiro autor, o espaço público é um ponto fundamental na relação cidadania/território. Ele compreende que o arranjo físico das coisas é um agente ativo na realização de determinadas ações sociais, “e essa ordem espacial é concebida como uma condição para que essas ações se reproduzam” (GOMES, 2006, p.172). Além da materialidade do espaço público, o geógrafo deve ficar atento aos tipos de práticas e dinâmicas sociais que aí se desenvolvem. Portanto, o objetivo central do autor apontou que não “pode haver cidadania sem democracia, não pode haver cidadania sem espaços públicos e o espaço público não pode existir sem uma dimensão física” (op. cit. P.168).

Outro ponto de vista interessante é o trabalhado por Souza (2006). Partindo das idéias de Cornelius Castoriadis (já apresentadas nesta dissertação), o geógrafo demonstra o papel da ciência geográfica em uma democracia direta, a partir da proposta do filósofo francês. Além das técnicas e da delegação como pontos fundamentais para uma democracia direta contemporânea, destacados por Castoriadis, Souza demonstra que, para a democracia direta sair do plano da idéia e ser possível sua existência, é imprescindível ser analisada pelo veio da descentralização territorial. Isso nos mostra, mais uma vez, a importância do espaço para a democracia, qualquer que seja o tipo.

Além de tudo, essa cidadania é multiescalar, ou seja, ela pode ser analisada a partir da escala global (como a questão cidadania *versus* globalização, como apontada por VIEIRA, 2001; PAINTER & PHILO, 1995<sup>5</sup>), passando pela nacional (a partir da assimetria espacial em contraposição à simetria das leis, discutida, por exemplo, por Milton SANTOS, 2007b) e chegando até a escala local, como Márcio Pinõn de Oliveira

---

<sup>5</sup> O debate entre a globalização, os movimentos migratórios e a emergência de um “cidadão global”, cada vez mais entra na pauta dos geógrafos. Smith (apud PAINTER & PHILO, 1995, p.109) já afirmava que uma das linhas de interesse entre geografia e cidadania deveria ser “examined the racist and Eurocentric character of many countries’ immigration and nationality laws [...]” (“examinar as leis racistas e eurocêtricas de imigração e nacionalidade em muitos países” Tradução Livre do Autor).

(2011) trabalha. Como este autor afirma, o espaço funciona “como um campo de possibilidades, a depender das relações, [ele] pode separar ou unir, segregar ou ligar, excluir ou incluir os homens no conjunto de sua pluralidade” (OLIVEIRA, 2011, p.175), inclusive no espaço intraurbano. Ele demonstra como o enfraquecimento e atomização do poder do Estado, permitindo a existência de grupos que praticam a violência em espaços de exclusão, territorializados por grupos ligados ao narcotráfico, afeta o mais básico direito civil – a vida – dos cidadãos, tanto os que habitam esses locais quanto às pessoas que vivem no “asfalto”, refletindo a profusão da chamada “segurança privada”. Não podendo ser tomadas de maneiras estanques, essas escalas da cidadania também conferem à Geografia um papel fundamental no debate sobre o conceito<sup>6</sup>.

Coerente com o objetivo desta dissertação, destacamos que é nas possibilidades de acesso que a cidadania se define como questão para a Geografia, pois, se ela “como direito e como prática reflete as circunstâncias objetivas da política como parte integrante do cotidiano social”, para a Geografia “o problema está em conhecer de que modo as condições de suporte material do espaço, numa situação de profundas disparidades sociais e regionais, afetam essas circunstâncias” (CASTRO, 2003, p.47). Em outras palavras,

espaços sociais diferenciados configuram complexos institucionais diferentes, o que torna o problema da localização um dado fundamental na diferenciação desses complexos. O resultado prático da incorporação dessa vertente na geografia tem sido o desenvolvimento de pesquisas empíricas, em diferentes países, que procuram compreender porque planos, projetos e políticas de desenvolvimento semelhantes apresentam resultados muito diferentes segundo a localização em que são aplicados. Trata-se um foco que cada vez mais se volta para a localização como variável chave para compreender

---

<sup>6</sup> Apesar de entender que o nível explicativo de uma escala não é transferível para outra, cabe lembrar, entretanto, que tratá-las como dicotômicas, é cometer outro erro grave, pois, decisões tomadas no espaço intra-urbano de uma metrópole como São Paulo, por exemplo, podem influenciar toda a rede de interações espaciais brasileiras. Milton Santos (1997a, p.273) afirmava que “cada lugar é, ao mesmo tempo, objeto de uma razão global e de uma razão local, convivendo dialeticamente”, enquanto Carlos (2001, p.19), observando a maior complexidade do mundo globalizado, afirma também que “o plano local se acha cada vez mais invadido pelo plano global”. Assim, complementares entre si, não existe uma escala previamente melhor de análise da realidade do que outra (CASTRO, 1996; CORRÊA, 2006). Enfim, como defende Castro (2005) a análise do espaço deve ter como pressuposto um encaixamento de escalas.

o lugar, seu território, sua história e, certamente, as possibilidades do seu devir. (CASTRO, I. 2009, p.12)

Identificamos ao longo dessa parte diferentes formas com as quais os geógrafos vem trabalhando com o problema da cidadania: (a) a relação entre cidadania *versus* Geografia *versus* a construção do Estado-Nação; (b) a importância do enfoque espacial na representação política; (c) o repensar o espaço ao querer modificar a democracia, desejando torná-la integralmente direta ou aumentando o nível de participação cívica – pensando, por isso, em espaço público; (d) a relação entre a simetria das leis da cidadania em um espaço assimétrico, marcado por profundas desigualdades sociais; (e) a maneira pela qual a cidadania pode ser analisada diferentemente de acordo com a escala; (f) a cidadania no espaço intraurbano; (g) a globalização, o aumento dos fluxos migratórios e a ascensão de uma cidadania global; entre outras temáticas não debatidas aqui.

A contribuição dessa dissertação para o tema está centrada na relação entre a criação de novos espaços políticos locais no Brasil – o município – e sua relação com os direitos da cidadania. Entendendo o município no Brasil como escala política importante para a cidadania, de que maneira a criação de novos municípios pode fortalecer a cidadania?

Como a cidadania, ou seja, o aparato simétrico de leis, se efetiva de maneira diferente no território, pois o mesmo é assimétrico, os municípios utilizados serão de dois estados que possuem contextos sócio-espaciais bem contrastantes: Piauí e Rio Grande do Sul. Como destacado acima, o que se frisa aqui é como o fator localização afeta no exercício da cidadania. Será que uma maior divisão do território, tornando-o mais recortado, criando novas entidades políticas, é uma variável importante para a melhoria da cidadania no país?

Apesar de entendermos a cidadania como o conjunto dos três direitos – social, político e civil – essa dissertação se atentará apenas aos direitos políticos. Dentro desses direitos, foram selecionados os conselhos municipais como variável de análise. A escolha dos direitos políticos e, mais especificamente, os conselhos municipais, além de poderem ser diferenciados claramente no Brasil, seguem a teoria discutida por Amartya Sen (2010; 2011) e Robert Putnam (1996), que abordaremos no próximo capítulo.

Além desses fatores, acredito que trabalhar com a geograficidade dos direitos políticos é algo importante e inovador. Muito se fala sobre os direitos sociais como, por exemplo, o conceito de “densidade institucional” de Amin e Thrift (1999). Alguns autores chegam a afirmar que os direitos políticos e civis são garantidos pela lei, sendo, por isso, exigido menor aparato institucional para que ela seja formalmente aplicada a todos os residentes em todo o território. Todavia, isso vale mais para uma democracia de cunho estritamente representativo, pois, o voto, sendo obrigatório e com abrangência em todo o território nacional, possui uma caráter menos diferenciador. Entretanto, para uma democracia semi-direta, como a brasileira, os direitos políticos se expandem e, por isso, agora existem instituições que variam no espaço, como os conselhos municipais.

Portanto, essa dissertação está estruturada para compreender de que maneira a criação de novos municípios no Brasil podem (ou não) contribuir com a cidadania no país. Para isso, utilizaremos como variáveis os conselhos municipais e sua diferenciação em dois estados com alto grau de distinção.



**Mapa 2: Malha municipal 2000.**



Fonte: IBGE, 2011

Essa diferença acontece porque a emancipação municipal é um processo que envolve três escalas políticas diferentes: federal, estadual e municipal. Devemos ficar atentos para a questão da escala no processo de emancipação municipal. A criação de novos municípios por todo o Brasil dependeu, sem sombra de dúvida, de uma maior abertura constitucional derivada de constituições mais centralizadoras ou mais federativas. Assim,

a sobreposição desses dados à história política contemporânea brasileira permite fazer uma associação direta entre regime político e criação de municípios. Ou seja, períodos democráticos, como a república populista (1945-1964), a nova república (anos de 1980) e o período atual, seriam caracterizados por uma descentralização política, institucional e fiscal que favoreceriam a maior intensidade de emancipações municipais. Ao contrário, períodos ditatoriais, como o regime

militar (1964-1985), devido a suas características centralizadoras, inibiriam a criação de um grande número de municípios. (TOMIO, 2002, p.3)

Isso leva a concluir que o município é visto como uma importante arma para um governo mais ou menos democrático. Em governos democráticos, aumenta-se a liberdade de criação e de força dos municípios, enquanto em regimes ditatoriais, o governo concentra-se em retirar autonomia e poder da unidade federativa local. Alves & Alves (2002) apontam que em 1965 já estava em curso um processo de reordenação do território municipal, seguindo a lógica da centralização do poder aplicada pelo novo governo militar. De acordo com a nova geopolítica inaugurada nesse período, o número de municípios brasileiros foi reduzido de 4.235 para 3.957 em 1985, equivalendo a uma redução de 6,6%. O ato Complementar (ACP) nº46, de 1969, preconizava que nenhuma alteração no quadro territorial do Estado poderia ser efetuada sem a prévia autorização do Presidente da República. Emenda Constitucional nº 11, de 12/10/79.

Aliado a esse fator de escala nacional, também está a questão tributária, isto é, quanto maior a renda oferecida ao município, maiores as chances de requerimento de divisões municipais. O Fundo de Participação Municipal (FPM) é mais um indicador da importância da escala nacional para a compreensão do fenômeno, pois, os distritos que desejavam emancipação viam nesse aumento de poder tributário a forma pela qual poderia já ter uma renda mínima de sustento após seu nascimento. Além desse forte repasse da União aos municípios, a partir de 1988 o município recebeu uma autonomia fiscal como nunca antes na história. Impostos como o Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU), Imposto sobre Serviços (ISS) ficaram de responsabilidade do governo municipal.

Apesar dessa mudança de caráter nacional, como vimos, o crescimento no número de municípios ocorreu de maneira heterogênea no território brasileiro. Isso se deve às motivações de ordem estadual, pois cada Câmara Legislativa tinha a responsabilidade pelos processos que chegavam a ela pelos requerentes, ou até mesmo, de lá saíam a partir de propostas de deputados. Dessa maneira, para entender essa onda diferenciada emancipacionista não se pode desprezar a escala estadual. Não se pode desprezar o papel exercido pelos deputados e executivo estaduais no processo da divisão municipal. “Portanto, caso os atores interajam [...], com os deputados estaduais aprovando as emancipações, seria a variação na estratégia do executivo estadual e sua

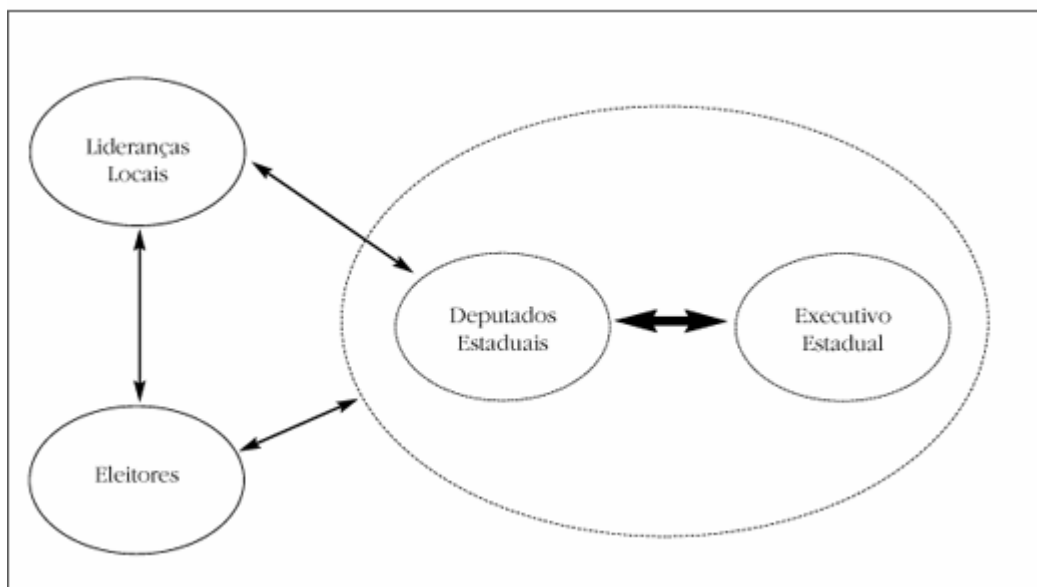


capacidade em implementá-la (medida pelo tamanho da coalizão governista, se majoritária ou minoritária), diante da mediação do arranjo institucional existente, que determinaria a intensidade emancipacionista em cada estado” (TOMIO, 2002, p.6).

Por fim, a escala local é fundamental também para a compreensão do fenômeno, pois, para a criação de um novo município era necessária, acima de tudo, a aprovação por plebiscito pela população local, ou seja, sem mobilização popular não haveria divisão municipal. Ainda nessa escala, o que se percebe a partir da bibliografia analisada, é que quando a emancipação fere os interesses das elites locais, muito dificilmente ela sai do papel, isto é, para a criação de um novo município era necessária não apenas a mobilização popular, mas também das elites dominantes e da classe política local.

O esquema a seguir proposto por Tomio (2002) é uma síntese das relações necessárias ao processo de emancipação. Aliada a esse esquema, acrescento ainda o papel do contexto institucional mais ou menos democrático na escala federal.

**Figura 1. Relações políticas necessárias para a emancipação municipal**



Produzido por Tomio, 2002.

Assim, apesar de ser um fenômeno histórico, essa dissertação se debruça, apenas, sobre as emancipações ocorridas após a Constituição de 1988. Ao lado de uma maior autonomia cedida pela Constituição aos governos locais como já apontamos no

primeiro capítulo, a Constituição de 1988 conferiu aos estados o poder de definição dos critérios pelos quais os municípios se emancipariam. Assim, de acordo com o texto, “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 por leis complementar estadual, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas” (BRASIL, Constituição Federal, 1988, p.19). Por essa razão, o movimento de criação de novos municípios – que já vinha crescendo desde 1985 com o início do processo de descentralização política no fim da ditadura militar – ganha força. Ao todo, mais de 1.000 municípios foram criados no Brasil entre 1985 e 1996, de uma maneira heterogênea no território nacional, ultrapassando a marca dos 5.500.

Entretanto, apesar da maior abertura concedida às emancipações municipais pela Constituição de 1988, este certamente não foi o único fator gerador dessa explosão de municípios, pois, afinal, a divisão municipal ocorreu de uma maneira bem heterogênea no território nacional. Sem dúvida, a permissividade constitucional foi um impulsionador para o processo de emancipação municipal, mas, sozinho, ele não explica esse crescimento da malha municipal. Percebe-se que há uma diferença espacial na criação de municípios no Brasil, em estados como o Rio Grande do Sul que houve um acréscimo de 164 municípios, e em estados como o Ceará a malha municipal aumentou apenas 6 municípios no mesmo período (entre 1991 e 2001) (Bremaeker apud WANDERLEY, 2008). Nessa linha, Tomio (2002) destaca que “a onda emancipacionista não foi um fenômeno nacional, mas concentrado em alguns estados”.

Siqueira (2003), analisando as emancipações no território paulista, acredita que este fenômeno está balizado por uma tridimensionalidade, isto é, três dimensões inerentes ao processo de criação de novos municípios: (a) demográfica, (b) econômica e (c) político-institucional. Dessa forma, a autora demonstra em sua dissertação que esse processo é temporal e geograficamente diferenciado. Ela é demográfica, porque, em muitos casos, a emancipação está aliada a uma maior ocupação populacional no território; é econômica, pois ela emerge dos problemas econômicos pelos quais o distrito está passando, ou até mesmo, do aumento de sua importância na produção de riqueza; (c) e, por último, é político-institucional, pois necessita mobilizar não apenas a população local, mas também as elites políticas do município, do estado e ainda contar

com uma constituição federal que seja favorável ao processo. Esses três fatores juntos e suas ramificações, criam a teia que explicam porque esse processo ocorre de maneira diferenciada no espaço e tempo.

Entretanto, após 1996 o crescimento do número de municípios cessou. Depois de inúmeras críticas ao movimento emancipacionista, o congresso aprovou a Emenda Constitucional nº 15 que “freou consideravelmente tal processo” (ALVES, 2006, p.15)<sup>7</sup>:

(...) far-se-ão por lei estadual [isso não foi alterado] dentro do período determinado por lei complementar federal (...); dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos municípios envolvidos; após a divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei. (Emenda Constitucional nº 15, 1996).

A aprovação da Emenda Constitucional nº15 de 1996, desse modo, modificou o processo de desmembramento originalmente previsto pelos constituintes, introduzindo a obrigatoriedade do Estudo de Viabilidade Municipal como um dos pré-requisitos do processo de emancipação, após consulta prévia às populações dos municípios interessados (e não mais somente à população do município postulante à emancipação). Isso foi o suficiente para travar a divisão municipal, pois, na grande maioria das vezes, a população do município de origem tende a não desejar a divisão, por temer a perda de receita. Além disso, muitos distritos não conseguem demonstrar sua “viabilidade municipal”, pois dependem, fortemente, do repasse federal.

Diversos artigos foram publicados à época da Emenda nas revistas do Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM. Dois são particularmente interessantes: Rudolf Noronha (1996) aponta essa Emenda como um movimento antidemocrático, pois,

A população interessada, que vive o dia-a-dia de suas localidades, que demanda serviços públicos e que venha a se sentir negligenciada por uma sede municipal distante, é a única parte do processo capaz de decidir o futuro de sua comunidade.

---

<sup>7</sup> No site [www.cnm.org.br](http://www.cnm.org.br), acessado no dia 14/09/2009, a Confederação Nacional de Municípios explicita que existem 418 distritos que ainda aguardam emancipação, pois não conseguiram devido à promulgação da Emenda Constitucional nº15 de 1996.

Este é o princípio básico do conceito de cidadania.  
(NORONHA, 1996, p.116)

O autor não acredita que as matérias jornalísticas que cunhavam os termos “febre emancipacionista” ou “farra das emancipações” estavam corretas em seus argumentos contrários à divisão municipal.

O artigo de Bremaeker (1996) compara essa atitude do governo com a política de restrição de criação de novos municípios ocorrida em 1967, quando também se falava na má viabilidade econômica dos municípios. Para o autor, “o processo de emancipação de municípios não é nada mais nada menos do que a expressão da vontade política da população, que só encontra esta forma de resolver os seus problemas” (BREMAEKER, 1996, p.126).

Conclui-se que estamos vivendo mais um período de retração na criação de municípios. Todavia, dessa vez, não está associado a um regime ditatorial, e sim democrático, o que parece gerar contradições dentro da própria democracia brasileira. Sem dúvida, isso vem como resposta a um debate intenso sobre os benefícios e malefícios da emancipação municipal.

### **3.2 DIVISÃO OU FRAGMENTAÇÃO? EM BUSCA DE UMA PRECISÃO CONCEITUAL**

O uso do termo “fragmentação” aparece com frequência nos debates que tratam sobre o tema da emancipação municipal. Muitas vezes, utilizado de maneira indiscriminada, alternando momentos que há um maior uso da palavra e outros que o termo escolhido é “divisão”. Todavia, eles são sinônimos?

Existe uma vasta bibliografia que se refere à fragmentação como prática espacial. Acredito que o consagrado texto de Roberto Lobato Corrêa (1996) seja exemplar. O autor afirma que as práticas espaciais (“conjunto de ações espacialmente localizadas que impactam diretamente sobre o espaço, alterando-o no todo ou em parte ou preservando-o em suas formas e interações espaciais”, p.35) de “fragmentação e remembramento” são duas formas de controlar o espaço. Corrêa destaca que o remembramento de comunas (unidades político-administrativas menores na França) e a fragmentação dos municípios brasileiros possuem o mesmo objetivo: exercer maior

controle. As empresas, para ele, realizariam as mesmas práticas. Assim, a fragmentação empresarial “deriva da intensificação da atuação da empresa, que leva à implantação de novas unidades vinculadas”, enquanto o remembramento, “deriva, via de regra, de uma política da empresa visando impor outra racionalidade ao seu espaço de atuação. Através da aglutinação de unidades locacionais e áreas, origina-se uma outra organização espacial” (CORRÊA, 1996, p.38). Em concordância, uma grande quantidade de autores que tratam sobre o tema da criação de novos municípios no Brasil utilizou de maneira indiscriminada a palavra *fragmentação* e *divisão*, como vemos em Gomes, 1997b; Steinberger e Maniçoba, 2008; Noronha, 1997. Outros ainda não fizeram questão de diferenciar ou definir seus termos.

O Dicionário Manual Etimológico da Língua Portuguesa de Adolpho Coelho (1973) pode nos ajudar a diferenciar *dividir* e *fragmentar*: “Dividir: Cortar relações de; Fragmentar: o ato de criar fragmentos; fragmentos: partes de um todo”. Em outro dicionário etimológico, há uma equiparação entre fragmentar e quebrar, “deixar em cacos” (MACHADO, 1987). Portanto, semanticamente os dois verbos fragmentar e dividir não são sinônimos. Todavia, o que se percebe é que os diversos autores utilizam o termo fragmentação ao invés de “divisão”. Essa troca não representa apenas uma confusão semântica simples, mas uma intenção ideológica.

Devemos ficar atentos aos usos das palavras, pois, parafraseando Bakhtin (1981), a palavra é um fenômeno ideológico por excelência. As palavras acabam sendo utilizadas como políticas. Ideologia aqui no sentido mais geral, como idéias, características, leis, relações com os sinais que as representam e, sobretudo, de sua origem. Por outro lado, por mais abrangentes que queiramos, nossas visões de conjunto se fazem a partir de um determinado ponto bem particular. A ideologia é “um mirante intelectual que avista os vales gigantesco das idéias, dos valores, das instituições, das relações que estabelecemos, mas desde um lugar bem localizado e particularizado” (LIBANIO, 1995, p.14). Visto dessa maneira, podemos entender que o mirante permite alcançar o maravilhoso vale, mas localiza-se num lugar bem concreto, bem particular. Se estivesse em outro lugar, a visão seria diferente. Por isso, multiplicam-se os mirantes. Como afirma Chatelet (1978), a ideologia “refere-se à organização dos poderes, das instituições e dos enunciados e das forças que estas colocam em jogo” (CHATELET, 1978, p.10).

Exposto dessa maneira, é possível afirmar que o termo fragmentação está impregnado de ideologia, como fica evidente em muitos trabalhos que utilizam o termo. Bons exemplos são alguns trabalhos de Geografia Urbana, como em Corrêa (2010). O autor destaca que nós, geógrafos, devemos conceber o espaço urbano como sendo simultaneamente “*fragmentado* e articulado, reflexo e condição social, e campo simbólico e de lutas” (CORRÊA, 2010, p.145, grifo meu). Ele afirma que o próprio espaço intraurbano é fragmentado. Seguindo essa linha, autores como Lima e Paracampo (2004), Mendonça (2004) e Bitoun & Miranda (2004), analisando as cidades de Belém, Belo Horizonte e Recife, respectivamente, afirmam que, na maioria das vezes, a fragmentação se mostra como o primeiro momento de apreensão do espaço urbano. Ao chegarmos a uma cidade nova percebemos os diferentes usos e apropriações do solo urbano, um mosaico de usos e paisagens. Isso se daria devido a uma fragmentação econômica e social do espaço.

Assim, eles percebem a existência de áreas centrais de negócios, zonas industriais, áreas residenciais, o que significa para esses autores, uma *fragmentação* do uso do solo urbano. Nesse sentido, Peter Marcuse (2003, p.270, grifo meu) defende sua tese dizendo que “cities today seem *fragmented* partitional – at the extreme, almost drawn and quartered, painfully pulled a part<sup>8</sup>”.

Para Corrêa (2003) os atores espaciais fragmentam a cidade, como aponta o trabalho de Peter Marcuse (2003) para os dois conjuntos de cidades dentro de uma só nos EUA da década de 1990: a) Cidades de Negócios; b) Cidades Residenciais. A sobreposição dessas duas tipologias forma um complexo caleidoscópico. Nas Cidades de Negócios, há áreas ocupadas por grandes empresas (“Controlling City”); outras por serviços de consultoria, advocacia, publicidade, etc. (“The city of advanced services”); áreas de produção industrial (“The city of direct production”); da economia informal (“The city of unskilled labus”); e, por fim, as áreas dos desempregados (“The workless city”). Marcuse mostra, com isso, a fragmentação econômica do espaço, mas afirma que a fragmentação social está profundamente ligada a esta e, portanto, elas não se apresentam como dicotômicas. Nas Cidades Residenciais, o autor apresenta mais quatro divisões: “The Gentrified City”, os bairros nobres, com grande renovação urbana; “The Suburban City”, os subúrbios americanos, com suas casas e jardins de classe média;

---

<sup>8</sup> “As cidades hoje aparecem fragmentadas, no extremo, quase arrastadas e esquartejadas, com partes puxadas dolorosamente”. (Tradução livre do autor).

“The Tenement City”, caracterizada como uma área abandonada pela classe média que vai para o subúrbio, transformando-a em grandes cortiços alugados para pobres; “The abandoned city”, áreas para pessoas extremamente pobres, os excluídos, sem-teto, etc.

O interessante é notar que todos esses autores estão levando em consideração a *fragmentação* como um processo inerente do capitalismo, pois essas múltiplas cidades dentro de uma só são, para esses autores, fruto de uma “condição geral do processo de valorização gerado no capitalismo no sentido de viabilizar os processos de produção, distribuição, circulação, troca e consumo e, com isso, permitir que o ciclo do capital se desenvolva e possibilite a continuidade da produção, logo, sua reprodução” (CARLOS, 2001). Portanto, para alguns autores a *fragmentação* “exprime-se na divisão territorial do trabalho que se caracteriza diretamente por especializações produtivas, mas também por outras características sociais, culturais e políticas espacialmente variáveis” (CORRÊA, 2010, p. 189). Utilizar esse termo para se referir à divisão territorial é acreditar que esse processo é consequência direta e única da divisão territorial do trabalho, que “deixa em cacos” (através do significado etimológico da palavra) o território e a sociedade. Esses cacos ou fragmentos são produzidos por agentes e seus processos espaciais que viabilizam a reprodução do capital e, por causa disso, vão gerar, conseqüentemente, áreas fragmentadas no mesmo espaço urbano. Essa fragmentação do espaço intraurbano é, portanto, negativa, e, por isso, deve-se lutar contra ela a partir da destruição ou pelo menos, de uma grande modificação, no sistema capitalista.

É nesta mesma perspectiva o uso do termo *fragmentação* como sinônimo de divisão territorial. Para muitos autores este é um processo que deve ser evitado, pois serve apenas para a reprodução da classe política dominante, criando seus próprios nichos políticos. Todavia, a criação de novos espaços políticos não é “fragmentar”, pois não são “partes de um todo”, como o termo leva a crer; é, na verdade, o ato de cortar relações com um espaço político e criar outro, com total autonomia político-administrativa. O limite é, de acordo com Myamoto (1995), uma linha divisória de espaços. São criados novos espaços políticos, independentes dos quais faziam parte anteriormente. Esse novo limite vai estabelecer a soberania desse novo ente, servindo, portanto, para assinalar o que pertence a ele, quais as suas competências e quais os patrimônios nele incluídos. Em outras palavras, a mudança na forma – os limites de um município – modifica inteiramente os fluxos que ali percorrem, como por exemplo, de

impostos, serviços, população, etc. É na consideração do espaço como forma-conteúdo (SANTOS, 2008) que também devemos ficar atentos para diferenciar esses termos. Há uma mudança de forma e, portanto, não há fragmentação, isto é, pedaços que se unem a uma mesma forma, mas sim, divisão.

No caso da discussão sobre o problema da divisão municipal, os autores que utilizam o termo fragmentação analisam esse processo com essa carga ideológica e, portanto, como não democrático, fruto de manipulação das elites. Esses *a priori*, não consideram o ganho democrático que a médio prazo a divisão poderia trazer. Assim, o que se quer demonstrar aqui é que usar o termo fragmentação para a emancipação municipal ou é um erro semântico ou está carregado de considerações apriorísticas de que a divisão territorial é algo que deveria ser evitado. Esta perspectiva desconsidera que o território é produzido por uma teia de relações sociais, mais ou menos dinâmicas, que só se tornam operáveis através do consentimento ativo dos governados, ou seja, não é um poder *sobre* os outros, na sua expressão mais primária, mas um poder exercido *com* os outros. Dessa maneira, considerar a divisão territorial apenas como um processo de dominação e subordinação de um grupo em relação a outros, é não perceber que o poder “is not so much above us, as around and among us. It is an immanent not an external force<sup>9</sup>” (ALLEN, 1999, p.202). Mais ainda, é considerar *poder* sempre como algo ruim, ou seja, algo que deveríamos expurgar da sociedade. Nesse sentido, Massey afirma que

First, it offers a reminder that ‘power’ is not always bad; it is not always and everywhere a power over people. As power comes from doing, different discourses, different arrangements and representations may emerge tangentially from supposedly dominant powers<sup>10</sup> (MASSEY, 1999, p.172)

Além de desconsiderar o poder como algo inerente as relações sociais e que não está acima de, mas entre nós, usar o termo *fragmentação* para os processos de divisão territorial em qualquer escala é desconsiderar o próprio papel do espaço, isto é, aquele que pode servir tanto para reprodução das desigualdades, mas também para o seu

---

<sup>9</sup> “Ele não está tanto em cima de nós, quanto está em torno ou entre nós. É uma força imanente e não externa”. (Tradução livre do autor).

<sup>10</sup> “Primeiramente, isso nos lembra que “poder” não é sempre mau; não é sempre e em todo lugar um poder sobre as pessoas. Como “poder” vem do fazer, diferentes discursos, diferentes arranjos e representações podem emergir tangencialmente de poderes supostamente dominantes”. (Tradução livre do autor)



combate. Utilizar *fragmentação* ou é um total descaso com as diferenças semânticas das palavras ou aparece como uma palavra impregnada de sentidos ideológicos, que antes mesmo de pesquisar e analisar, toma como um dado a perversidade da divisão territorial. É esse o viés de muitos dos trabalhos consultados sobre criação de novos estados e municípios no Brasil: grande parte dos autores mostra um descaso com a precisão semântica das palavras *fragmentação* e *divisão*, usando ora uma ora outra; ou são trabalhos que consideram perversos a criação de novos municípios, ignorando as possibilidades abertas aos novos espaços políticos.

O que se propõe discutir nesta dissertação é que o processo de divisão territorial e, mais especificamente, a divisão municipal pode ser vista também como uma variável nas pesquisas sobre cidadania, isto é, pode-se pensar em novas condições da cidadania a partir e pela divisão municipal.

### **3.3 OS PONTOS FAVORÁVEIS E DESFAVORÁVEIS DA DIVISÃO MUNICIPAL: O DEBATE**

A mudança na legislação sobre a divisão municipal em 1996 é fruto de um debate intenso sobre as causas e conseqüências da multiplicação de municípios no Brasil, como o exposto a seguir.

Alguns autores como Gomes (1997b, p.148), analisando as emancipações no território do Rio Grande do Norte, conclui que o verdadeiro significado da *fragmentação* (uso da própria autora) territorial potiguar tem “caráter essencialmente político”, pois a “classe política procura se apropriar do poder político local para se reproduzir enquanto tal”, preservando os formatos políticos tradicionais – clientelista, patrimonialista, etc. Como a população tem que participar desse processo, ela é manipulada pelas elites locais a fim de apoiar o processo emancipacionista. Assim, para esta autora, a *fragmentação* passou a ser um dos mecanismos utilizados no sentido de fazer prevalecer o poder local de determinados grupos.

Apesar de reconhecer que há outros motivos para a criação de municípios pelo Brasil, Adilar Cigolini (2009) ao tratar da criação de municípios no Paraná, afirma que os reais objetivos desse processo estão ocultados pelos seus formuladores, isto é, a criação de novos espaços políticos locais funcionaria para demarcações do espaço de

poder de cada grupo a partir da delimitação territorial, com a utilização para interesses políticos particulares. Os reais objetivos que norteiam tais partilhas, e, desse modo, suas causas, seriam os de assegurar ou criar espaços eleitorais e conciliar interesses econômicos particulares com poder político. Para o autor, a criação de novos municípios no Paraná está ligada ao controle dos territórios, ao controle do poder, ao controle dos recursos econômicos e à multiplicação de espaços de poder por parte dos deputados estaduais e líderes municipais dos novos entes federativos.

Silvana Silva (2007) relaciona a criação de novos municípios no Mato Grosso com a expansão do *front* agrícola. Para essa autora, a *fragmentação* (termo utilizado pela própria autora) do território mato-grossense caminha junto com a difusão do agronegócio e a corporativização do território. Para ela, o território está sendo utilizado como recurso econômico e político por parte dos grandes latifundiários do estado, pois, o município no Brasil tem o poder de criar suas próprias leis, isto é, alto poder de normatização territorial. Essa *fragmentação* do território é visto com preocupação pela autora, pois, para ela, “mesmo que ‘involuntariamente’, os municípios criam ‘espaços de conveniência’ para a difusão do capital” (SILVA, 2007, p.113), sendo, para ela, um ponto ruim desse processo. Ela acredita que os reais motivos para a divisão municipal nesse estado são provenientes de uma escala muito além da local, transpassando o nacional e chegando ao global, isto é, a criação dos novos poderes locais no front “vem ao encontro da racionalidade imposta pelo mercado mundial, ou seja, são espaços de poder mundial racionalizados por ordens que escapam ao controle local” (op. cit. p,118). Entretanto, o que a autora ignora é a autonomia do político, isto é, que apesar de influências externas, o local possui sua independência. Cabe lembrar, mais uma vez, que as emancipações municipais são geradas por diferentes níveis de poder inter-relacionados e, por isso, afirmar que a divisão territorial escapa ao controle local, é desconsiderar a própria existência de uma espaço político local.

Márcio Cataia (2001) segue a linha de proposta de Silvana Silva, afirmando que a *fragmentação* (palavra utilizada pelo próprio autor) política do território é gerada através das linhas horizontais contíguas com os seus vizinhos, mas também por nexos verticais, distantes, ou seja, informações estranhas do lugar. Estas ligações verticais são pontos ligados em rede a serviço dos agentes hegemônicos. A tese desse autor é que as fronteiras, hoje, possuem, além de um caráter horizontal – já bem debatido na geografia

política clássica – uma dimensão vertical. Cataia ainda afirma que quanto mais “espesso é o território em ciência, técnica e informação, maior é a necessidade de regulação que garanta o funcionamento integrado desses três elementos do espaço geográfico” (CATAIA, 2001, p.40). Todavia, o que percebemos a seguir a partir da constatação de outros autores, é que grande parte das emancipações ocorre exatamente pelo motivo contrário, isto é, pelo abandono e descaso político com os distritos.

As posições de Gomes, Cigolini, Silva e Cataia apresentadas anteriormente são questionadas com veemência por Wanderley (2008), quando ele analisa os efeitos sobre o bem-estar social promovidos pelas emancipações em Minas Gerais. O autor critica a visão de causalidade apontada em autores como Magalhães (2007) e Fleury (2003) entre uma maior quantidade de municípios, o aumento de cargos disponíveis e o aumento com os gastos com a máquina pública local e, conseqüentemente, o agravamento dos problemas relacionados à oferta dos serviços prestados à população. Em seu trabalho, Wanderley (2008, p.17) conseguiu estabelecer as mudanças proporcionadas, de acordo com ele, pelas emancipações municipais no estado de Minas Gerais. Para o autor “constata-se sistematicamente resultado bastante robusto de melhoria das condições sociais locais nos municípios emancipados”. Por fim, o autor tece críticas às propagandas da mídia que afirmam que as emancipações trariam mais custos do que benefícios e, por isso, deveriam ser evitadas. Mais ainda, ele afirma que a grande maioria dos distritos que desejam a emancipação é precária em infra-estrutura e abandonados pela sede municipal, contrariando, assim, a idéia anteriormente exposta de Cataia.

A idéia da emancipação municipal como geradora de problemas sociais a partir da apropriação do território com fins exclusivamente político, aparece tanto na mídia quanto em trabalhos acadêmicos, como já apontados acima. Magalhães (2007, p.21), por exemplo, chega a escrever um tópico de “como desacelerar o atual processo de criação de novos municípios”. Abrúcio (1998, p.132), discutindo o poder dos governadores no sistema federativo brasileiro entre 1991-1994, afirma que “[eles] ainda se utilizaram de outro instrumento para obter mais poder na esfera estadual: a criação de municípios, para aumentar o seu ‘curral eleitoral’”. Acreditamos que essa é uma visão muito simples, pois se posiciona como se o motivo das emancipações fosse algo uniforme em todo o país. Afinal, estamos de acordo com Almeida (2007, p.25), quando

ele afirma que “o país não é um bloco monolítico, mas uma sociedade profundamente dividida”. Fazem-se necessárias análises profundas sobre as realidades sociais específicas da heterogeneidade do território brasileiro.

Como bem resume Tomio (2002, p.2), “as constatações mais comuns relacionam o desempenho, a proliferação e o fortalecimento dos governos locais”, enquanto outro grupo destaca “o desequilíbrio fiscal, a dinâmica territorial sem planejamento e a fragilização das esferas superiores de governo”. Bremaeker (*apud* MAGALHÃES, 2007) realizou sua pesquisa mediante o envio de questionários abertos aos prefeitos dos novos municípios brasileiros em 1992, porém, apenas recebeu resposta de 72 deles, ou seja, 12,4% do total criado. Com as respostas, ele destacou que a maioria dos políticos aponta como motivo o descaso por parte do município de origem (54,2%); além desse fator, a existência de forte atividade econômica local (23,6%), a grande extensão territorial do município de origem (20,8%) e o aumento da população local (1,4%) estão dentre os motivos dados por eles para as divisões territoriais.

Noronha (1997) mostra que, para as emancipações que ocorreram em território fluminense, as motivações partiram de quatro ordens: (a) Administrativas; (b) Econômicas Dinâmicas; (c) Econômica por estagnação; (d) Políticas. A ordem administrativa seria a demanda dos distritos – principalmente aqueles mais distantes da sede – por serviços públicos; (b) as econômicas dinâmicas, ocorrem nos distritos mais desenvolvidos, com claras condições de autonomia; (c) as econômicas por estagnação, por sua vez, são aqueles distritos que vêm na mudança de status de distrito para cidade, uma possível melhoria de repasse de verbas e conseqüente crescimento econômicos; (d) e as motivações políticas, que consistem na tentativa dos grupos locais de criar novas áreas de influência/poder. O autor acredita, entretanto, que os motivos administrativos – ou seja, “a demanda legítima da comunidade por serviços públicos” – estariam por trás de todos os processos.

Ao analisar as emancipações municipais ocorridas no Maranhão, Ayres (*apud* ALVES, 2008), conclui que os distritos que almejavam a emancipação eram os piores em termos de infra-estrutura de transporte e, após, a emancipação, houve melhorias robustas nesse ponto.

Steinberger e Maniçoba (2008) realizaram uma pesquisa com os novos municípios da região norte e constataram que eles são melhores atendidos com oferta de

água potável do que os antigos. Mais do que isso: essa ligação dos domicílios com a rede de água se estabeleceu após a emancipação. Para as autoras, a criação de novos municípios foi benéfica para a região norte. Este trabalho é interessante pois não deseja quantificar os motivos da emancipação e sim os resultados. Dessa maneira, mesmo que na região norte os motivos tenham sido políticos, a qualidade de vida da população melhorou. Elas concluem afirmando que há uma relação entre *fragmentação* (termo utilizado pelas autoras) territorial e qualidade de vida, pois aquele faz parte de um processo mais amplo, o de produção e organização espacial, enquanto este, está inserido em outro processo, o de integração social. Assim, para elas, “é possível perceber que esses dois processos, o de produção e organização espacial e o de integração social, aliados a outros, os processos de crescimento econômico e de formação política, constituem-se os vetores de um todo bem mais complexo que é o desenvolvimento” (STEINBERGER & MANIÇOBA, 2008, p.712).

Conclui-se, a partir do exposto, que o tema da emancipação municipal é extremamente complexo e divergente. Há um grupo que considera a criação de novos municípios um grande problema que deve ser combatido, pois serve, para eles, na grande maioria dos casos, para a reprodução da classe política como tal, além de aumentar os erários públicos e municípios sem autonomia financeira. Em contrapartida, há outro grupo que vê na emancipação municipal uma arma para a melhoria das condições de vida da população, aprimorando as condições para a cidadania.

De qualquer maneira, o que está em jogo é a criação de novos territórios políticos locais, um novo desenho dos limites municipais. Sabemos, a partir da consideração de Miyamoto (1995, p.170), que os limites “não podem ser considerados estáticos, imutáveis e permanentes”. Dessa forma, a criação de novos limites municipais afeta diretamente a modulação do espaço, na medida em que “rearranja muitas das variáveis espaciais das áreas afetadas, com efeitos até mesmo sobre aqueles municípios que mantiveram sua integridade territorial” (NORONHA, 1997, p.15).

O que se pretende demonstrar nessa dissertação é que a criação de municípios no Brasil possui características diferentes de acordo com a realidade social na qual se insere. Isto quer dizer que não há possibilidade de estender a explicação do processo emancipacionista de um distrito para o outro. Como afirmado no início deste tópico, a divisão municipal envolve três diferentes escalas: a federal, estadual e a local. Dessa

maneira, por mais que haja pontos convergentes na primeira escala, nas outras duas haverá fortes divergências.

Todavia, como percebemos, o que geralmente ocorre é uma generalização das causas e conseqüências da emancipação municipal para todo o Brasil, isto é, alguns autores afirmam que a criação de novos municípios envolve a manipulação da população para o favorecimento da classe política que será a grande favorecida do processo. Percebe-se isso, inclusive, nos termos que utilizam.

O debate sobre a divisão territorial é impregnado pelo pessimismo existente na população a cerca da política e seus problemas corriqueiros no Brasil. A criação de novos espaços políticos está sendo denunciada pelos opositores desse processo como apenas uma maneira de aumentar a corrupção e/ou favorecimento de oligarquias locais, ou seja, um processo que fomentaria práticas extremamente antidemocráticas. Em uma entrevista no dia 27 de novembro de 2011, no jornal *O Globo*, o sociólogo Herbert Martins afirma que a divisão do Pará para a criação dos estados de Tapajós e Carajás é um jogo de interesses de elites regionais. Dessa maneira, o autor se coloca como contrário à criação desses novos estados. Apesar de tratar sobre a criação de novos estados, esta crítica geralmente ocorre de maneira semelhante para as divisões municipais.

O mesmo sociólogo é autor de uma tese de doutorado denominada *A fragmentação do território brasileiro* (2003), na qual afirma que a o Brasil possui uma diferença em relação às ex-colônias espanholas na América do Sul: o fato de a colônia portuguesa ter mantido sua unidade política, enquanto o resto da América do Sul ter se “*fragmentado*” em diversos países. Todavia, apesar dessa coesão política, segundo o autor “o mesmo não pode ser dito quando se observa o interior do Estado nacional brasileiro. Se o Brasil não se esfacelou ‘para fora’, isto é, não se transformou em várias repúblicas independentes, ele *fragmentou-se* internamente” (MARTINS, 2003, p.13). Cabe se perguntar se realmente o Brasil passou por esse “esfacelamento” interno, pois se fizermos uma rápida comparação com outros países, o Brasil é pouquíssimo recortado. Só como fruto de comparação o México possui um território quase sete vezes menor que o Brasil e possui 33 estados; os EUA (descontando o Alasca e o Havaí) é um pouco menor que o Brasil e possui 48 estados. Nós possuímos apenas 26. Além disso, o Brasil possui cerca de 5.500 municípios, enquanto a França possui em torno de 36.000

comunas (escala política local francesa) – cabe lembrar que a França é quase 16 vezes menor do que o Brasil. A partir dessa rápida comparação, não é possível afirmar que houve um processo intenso de “fragmentação e esfacelamento” interno. Junto a isso, há um problema com a carga pejorativa que existe na palavra “esfacelamento” e um erro semântico e carga ideológica no uso da palavra “fragmentação”, como já foi exposto mais acima.

Assim, parte-se desse debate para realizar a comparação entre as conseqüências da divisão municipal em dois estados brasileiros (Piauí e Rio Grande do Sul), tendo sempre vista que o espaço é um conteúdo e um continente social e, por isso, há a necessidade de desconsiderar visões ideológicas apriorísticas na análise dos fenômenos.

## Capítulo 4

### Piauí e Rio Grande do Sul: estudos de caso

#### 4.1 POR QUE E O QUE COMPARAR?

As ciências humanas se formaram historicamente sobre dilemas, sendo um dos mais centrais deles o que envolve as noções de *universalidade* e *particularidade*. Como seria possível explicar que seres humanos e, portanto, iguais enquanto tais (já que as ciências humanas ocidentais foram largamente influenciadas pelos ideais iluministas de universalidade e igualdade) fossem tão radicalmente diversos em seus contextos? A ampla gama das ciências fundadas sobre este paradoxo procura justamente explicar as diferenças entre os seres humanos a partir das mais variadas perspectivas. A geografia, por exemplo, traz, à compreensão da humanidade, sua composição espacial e pretende, portanto, explicar como o espaço compõe e é composto diferencialmente. A antropologia, outro exemplo, procura explicar essa diferença tendo a idéia de cultura como chave interpretativa.

Todas as ciências humanas têm na atitude comparativa um dos seus maiores instrumentos, pois se dedicam a explicar diferenças e não há diferença sem comparação (e vice versa). Não se difere *a* de *b* se estes termos não forem postos em algum nível que proporcione comparações. Sendo assim, não apenas a geografia, mas todas as ciências ditas humanas comparam.

Há, no entanto, alguns problemas relativos às comparações. Na geografia, ao realizarmos comparações, devemos ficar atentos à questão da escala. Comparações em escalas diferentes podem gerar conclusões equivocadas, pois a escala é mais do que uma simples questão matemática de redução ou ampliação, ela é, acima de tudo, uma mudança de concepção (CASTRO, 1996).

Além de ficarmos atentos à escala, duas condicionantes são necessárias para realizar uma comparação:

- 1) (...) se duas entidades são semelhantes em tudo, se todas as suas propriedades se equivalem, então se trata da mesma entidade, e a comparação deixa de ser justificada [...]
- 2) (...) os objetos devem apresentar sim, algo em comum [...] trata-se de



identificar regularidades e exceções – recorrências, diferenças ou anomalias – capazes de ampliar a compreensão global das manifestações de um determinado fenômeno. (RODRIGUES, 2011, p.4)

Assim, dois objetos idênticos não possuem importância para comparação, da mesma forma que dois totalmente assimétricos. Em algum ponto deve haver convergência. Conclui-se, com essa sintética proposição, que comparar é um recurso metodológico, pois é ver na diferença uma maneira de conhecimento; “ou ainda, valorizar o ‘desvio’ como estratégia de apreensão da realidade” (op. cit. p.7). Dupré *et al* (*apud* RODRIGUES, 2011, p.11) afirmam que “a negação de Si através da confrontação com o Outro constitui uma ferramenta privilegiada de conhecimento do Mesmo”.

A partir desse exposto, esta dissertação busca na comparação uma forma de encontrar respostas para suas questões. A comparação entre os estados do Piauí e o Rio Grande do Sul obedece às duas condicionantes citadas acima, pois, são estados que apresentam realidades muito distintas, mas que, apesar de tudo, são entes federativos brasileiros e, portanto, iguais perante a Constituição. Além disso, os municípios que serão analisados respeitam o mesmo recorte temporal: são aqueles emancipados entre 1985, início da redemocratização brasileira, e 1996, depois da Emenda Constitucional n° 15.

Se a questão central dessa dissertação é analisar de que maneira o contexto espacial pode afetar as condições para a cidadania, faz-se necessário a comparação com realidades bem distintas. Distintas, mas comparáveis. Partindo da Constituição de 1988 e as atribuições concedidas por ela aos estados e municípios de maneira igual independentemente de quaisquer características, respeitando apenas as diferenças demográficas de maneira proporcional, busca-se entender como o mesmo processo pode trazer conseqüências distintas em espaços que possuem grandes disparidades espaciais. Cabe destacar mais uma vez a questão da escala. A comparação se faz entre duas escalas estaduais e seus poderes locais, respeitando, assim, a “geograficidade” do tema (LACOSTE, 1988).

## 4.2 OS CONTEXTOS ESPACIAIS DIFERENCIADOS

A escolha dos estados do Piauí e Rio Grande do Sul segue a lógica da hipótese dessa dissertação, isto é, que contextos espaciais diferenciados afetarão o processo de emancipação municipal, isto é, “não é possível pensar o território como algo sobre o qual se atua, e sim como algo com o qual se interage” (BECKER, 2000, p.18). De que maneira, portanto, os contextos espaciais podem influenciar nos resultados de um mesmo processo?

Para tentar alcançar uma resposta para essa pergunta, Piauí e Rio Grande do Sul servirão com balizadores, pois, possuem, como sabemos, diferenças espaciais notáveis. Primeiramente, os dois estados ocupam regiões que sempre servem como exemplo para demonstrarmos a desigualdade espacial existente no Brasil: a Região Sul e a Região Nordeste.

Como Almeida (2007; 2008), Carvalho (2003) e Ames (2003) destacam, as regiões Centro-Sul e Nordeste possuem grandes diferenças em relação à democratização dos serviços públicos e das suas características sócio-econômicas.

As regiões Sul e Nordeste possuem diferenças notáveis. O estado do Rio Grande do Sul se localiza na região geoeconômica Centro-Sul brasileira ou na região Sul, definida pelo IBGE. Roberto Lobato Corrêa (2010) refletindo sobre a organização regional do espaço brasileiro a partir de sua experiência como consultor do Atlas Nacional do Brasil do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), aponta algumas características da região do Centro-Sul: (a) concentração dos principais centros de gestão econômica e política do país; (b) Concentração da produção industrial do país; (c) Urbanização, que decorre, em parte, de sua magnitude industrial; (d) Densa rede de circulação, envolvendo os principais nós de circulação; (e) principal área agropecuária do país; (f) principal área em termos de mobilidade demográfica; (g) Concentração de renda; (h) principal área política do país; (i) maior concentração de capital constante.

Enquanto o Piauí se localiza na região Nordeste do Brasil que, apesar de estar sofrendo transformações, ainda se apresenta como sendo a região mais pobre do Brasil. Corrêa destaca para essa região: (a) importância declinante da agropecuária no contexto nacional; (b) perda demográfica; (c) Atividades mais dinâmicas controladas de fora da região, voltadas para fora; (d) Pequeno grau de articulação interna (as principais vias

são direcionadas ao Centro-Sul); (e) Baixo nível de renda da maior parte da população; (f) Menor variedade e densidade das formas espaciais; (g) e, apesar das perdas demográfica e econômica, o Nordeste apresenta no plano político uma importância desmesurada face ao que representa economicamente (CORRÊA, 2010).

Este último ponto merece um destaque importante. Entendendo que os “desníveis regionais são consequência de ações políticas e, ao mesmo tempo, impõem decisões políticas, tanto na esfera regional como nacional” (CASTRO, 1992, p.16), cabe nos perguntar sobre as causas e consequências dessa disparidade interna brasileira, com destaque para a pobreza da região nordeste. Castro (1992) analisa em *O Mito da Necessidade*, as estratégias da elite nordestina para preservar o *status quo* politicamente favorável à sua posição na sociedade local. Ela demonstra que o processo de conservação do poder político regional desenvolve suas próprias regras, nem sempre articuladas com o poder econômico nacional, ou seja, as elites políticas do Nordeste se relacionam com o poder central a fim de manter seu poder na região. A autora demonstra, acima de tudo, que não existe uma *questão nordestina*, isto é, algo pertencente à essência da região, mas um espaço político historicamente ocupado por suas elites. Ao longo de sua análise, percebemos que durante grande parte da história – e ainda hoje – houve uma indução na interpretação de causa e efeito, supervalorizando as limitações ou as potencialidades da natureza sobre a qual o homem nordestino se instala. Durante muito tempo a seca do sertão nordestino foi utilizada como justificativa da pobreza no nordeste e, assim, muitos recursos eram realocados na região para o combate à seca, acreditando, com isso, que a pobreza diminuiria como consequência. Assim, Castro conclui que “a permanência das condições estruturais da Região Nordeste, apesar da modernização de alguns setores econômicos, decorre da preservação da estrutura de poder das suas elites” (CASTRO, 1992, p.20).

Essa associação da pobreza com a seca, resultou em grandes investimentos ao longo da história para tentar sanar o problema, mas, “apesar de alguns progressos, continua submetendo a maior parte de sua população à miséria, à opressão, à vida sem sentido” (OLIVEIRA, 2006). Este autor ainda destaca a contribuição de Celso Furtado para o desenvolvimento do Nordeste, pois, de exportadora de capitais a região se tornou importadora de capitais. Em seus anos de auge, foram para o Nordeste grandes

empresas do Brasil e até algumas estrangeiras. Todavia, isso não sanou a pobreza nordestina:

Mas, deu certo? Não, não deu certo. É um fiasco irreparável! Primeiro porque – pelas suas próprias análises nesse livro clássico *Formação Econômica do Brasil* – o caminho da perversão já estava apontado. O desenvolvimento se faria com uma enorme concentração de renda. (OLIVEIRA, 2006, p. 19)

O aumento do PIB nordestino não representou melhorias nas condições de vida da população local: a região continua sendo a mais pobre do Brasil. A análise de Amartya Sen, em seu livro *Desenvolvimento como liberdade* (2010), nos mostra que “a contribuição do crescimento econômico tem de ser julgada não apenas pelo aumento de rendas privadas, mas também pela expansão de serviços sociais (incluindo, em muitos casos, redes de segurança social) que o crescimento econômico pode possibilitar” (SEN, 2010, p. 61). Isso quer dizer que o desenvolvimento social de uma população não está intrinsecamente relacionado ao aumento do Produto Interno Bruto. Dessa maneira, aceitamos a afirmação do autor de que os problemas sociais são frutos muito mais de questões políticas do que econômicas.

A diferença entre as duas regiões se torna ainda mais ampla quando analisamos outros parâmetros, como o político. No capítulo destinado à geografia do voto no trabalho de Carvalho (2003, p.102), diversas ressalvas foram feitas entre as regiões Sul e Nordeste do Brasil, como podemos ver quando o autor diz que “a variável referente ao IDH sugere que, nos estados mais atrasados, os representantes tendem a apresentar maior penetração vertical dos votos [a discussão sobre penetração vertical e horizontal dos votos foi feita por AMES, 2003], que significa exercer maior controle sobre os municípios onde recebem votos”.

Os trabalhos de Almeida (2007; 2008) são interessantes na comparação entre as regiões brasileiras. Em seu trabalho “A cabeça do brasileiro” (2007, p.97), o autor destaca que “nos indicadores de modernidade, o Sul, em geral, ocupa o extremo do mais moderno e o Nordeste, o do mais arcaico”, e, além disso, “pode-se perceber que [...] o Nordeste é a região do país que mais tem a fazer para realizar o ideário da cidadania liberal”. A pesquisa do autor mostrou ainda que há uma relação mais pessoal nas eleições no Nordeste, isto é, lança-se mão da distribuição de favores, “dos mais variados

tipos, desde uma reforma em uma birosca até a liberação de um infrator no trânsito, passando pela distribuição de dinheiro em período eleitoral. Isso tudo é tolerado pela população de escolaridade mais baixa. Os mesmos que tendem a ser mais fatalistas, mais familiares e a rejeitar as visões favoráveis ao espírito público” (ALMEIDA, 2007, p.128). Robert Putnam, em seu famoso trabalho *Comunidade e Democracia: a Experiência da Itália Moderna* (1996, p.21), afirmou que “um arraigado sistema clientelista mina a eficiência administrativa”.

Dessa maneira, percebe-se que há um abismo nas condições socioeconômicas entre as duas regiões nas quais os estados do Piauí e o Rio Grande do Sul se inserem. Para essa dissertação, a escolha de estados provenientes de regiões tão contrastantes era fundamental. Depois de escolhidas as regiões, era necessário escolher os estados. O critério aqui foi que em ambos ocorreram mais emancipações durante todo o período entre 1985, início da redemocratização e 1996, ano da promulgação da Emenda Constitucional.

Além disso, ao detalharmos os dois estados, percebemos alguns contrastes bem interessantes:

**Tabela 1: Indicadores socioeconômicos do Piauí e Rio Grande do Sul**

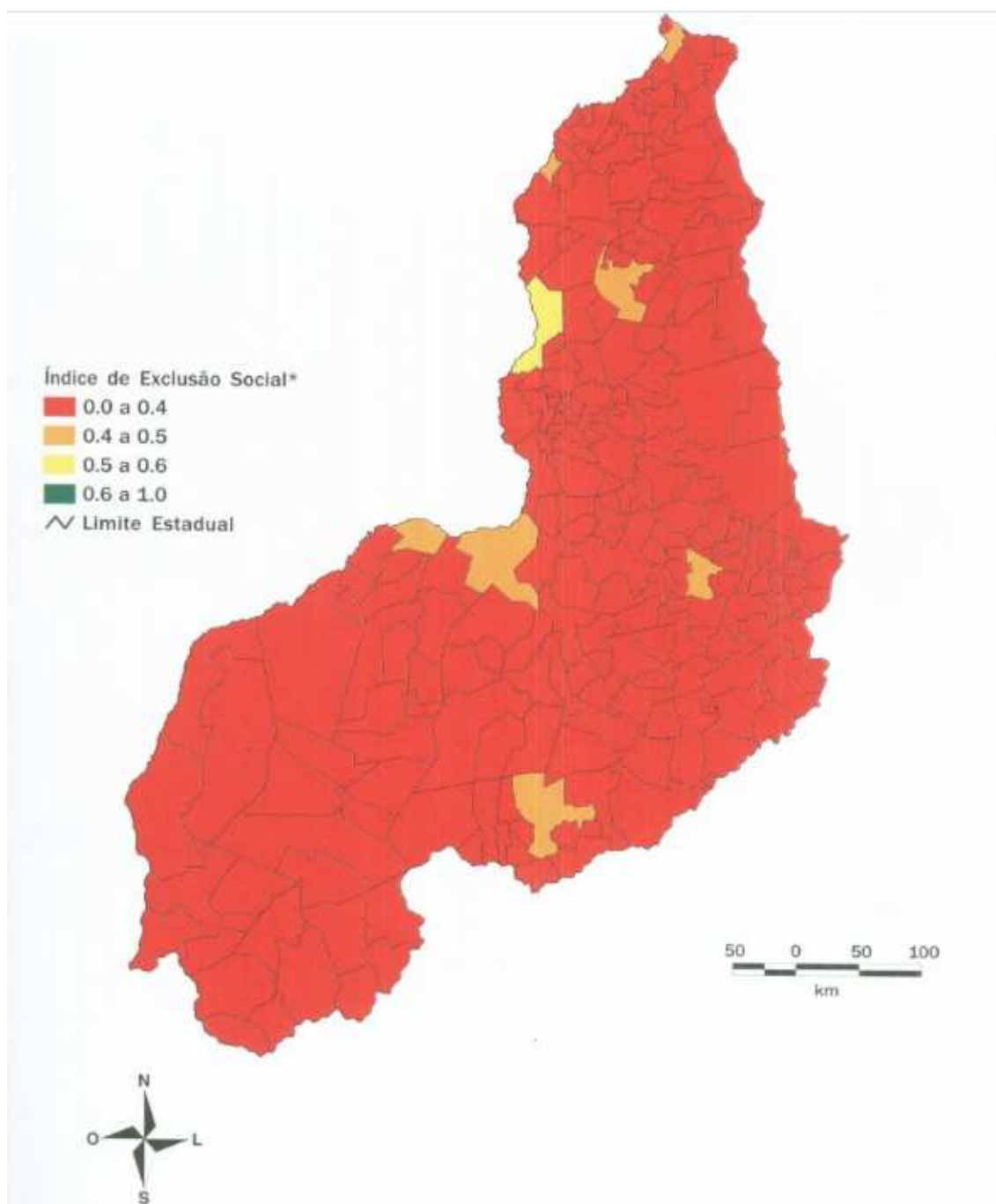
	PI	RS
<b>Esperança de Vida (anos)</b>	64,15	72,13
<b>Taxa de Analfabetismo (%)</b>	36,69	7,77
<b>Renda per capita (R\$)</b>	129,02	357,74
<b>Intensidade de Pobreza (%)</b>	54,99	41,72
<b>IDHM</b>	0,656	0,814

Dados: PNUD, 2000.  
Organização: AZEVEDO, 2010.

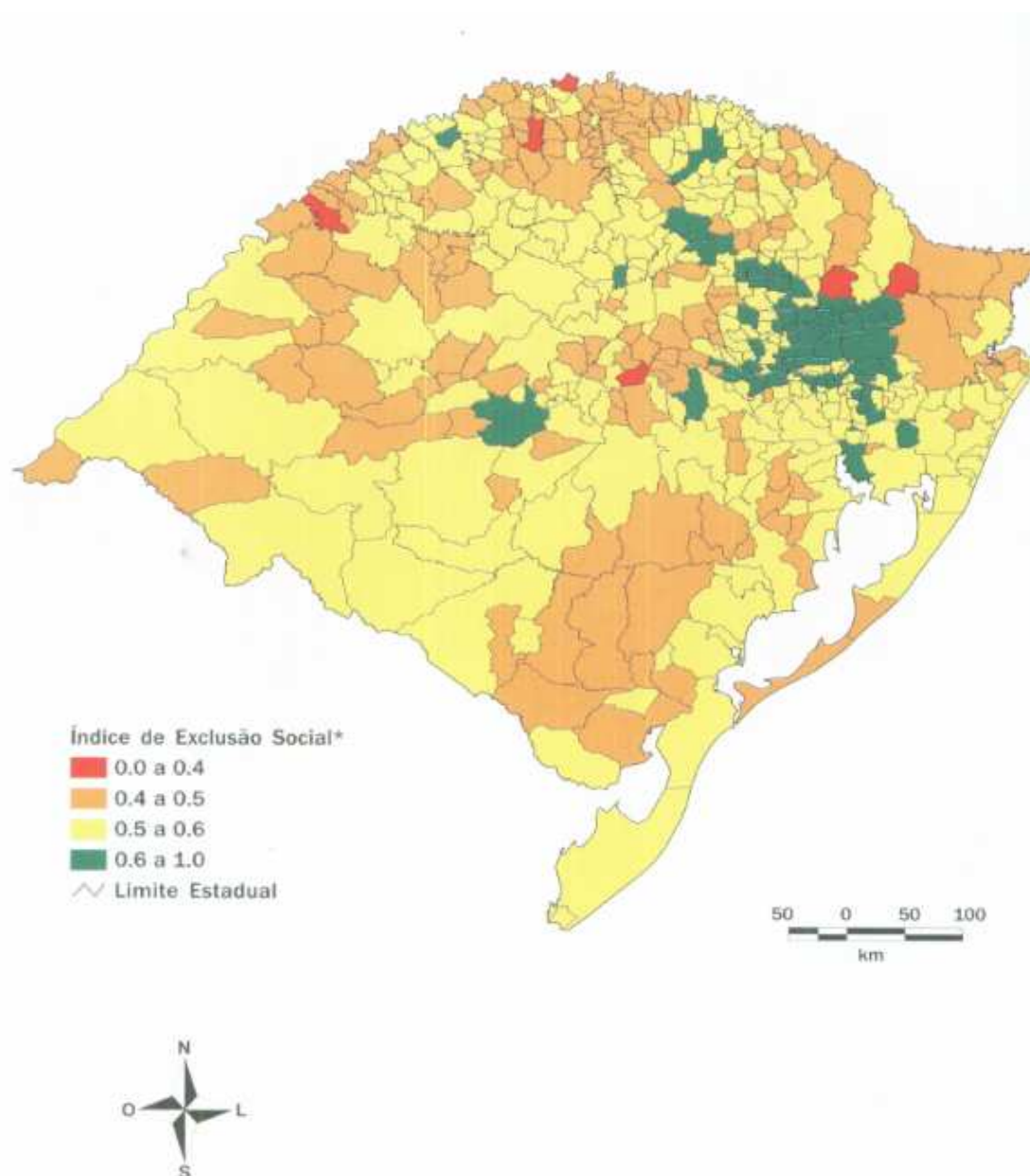
Essa grande desigualdade entre os dois estados transparece mais ainda quando observamos no mapa. A seguir, são apresentados dois mapas retirados do Atlas da Exclusão Social. O Índice de Exclusão Social reúne indicadores de “padrão de vida digno” (a partir de índice de pobreza, emprego e desigualdade), “conhecimento” (a partir do índice de anos de estudo e alfabetização) e “risco infantil” (a partir do índice de concentração de jovens e violência) (POCHMANN & AMORIM, 2004). A partir

desses três indicadores e uma metodologia semelhante ao IDH, chega-se ao Índice de Exclusão Social, que varia de 0 a 1, e quanto mais próximo do 0 maior a quantidade de excluídos socialmente. Cabe lembrar que não se tem a ambição de definir uma linha demarcatória entre incluídos e excluídos; “trata-se de um indicador comparativo das condições sociais nas diferentes unidades estabelecidas” (op.cit. p.20).

**Mapa 3: Índice de Exclusão Social no Piauí**



**Mapa 4: Índice de Exclusão Social no Rio Grande do Sul**



Fonte: POCHMANN & AMORIM, 2004, p.55

Conclui-se assim que o Piauí aparece como um grande bolsão de pobreza e exclusão no Brasil e, mais além, é um estado onde há grandes condições para a reprodução dessas duas condições, enquanto o Rio Grande do Sul apresenta bons indicadores socioeconômicos (apesar, claro, de apresentar também grandes diferenças internas).

A partir disso, cabe uma pergunta: será que o processo de divisão municipal teve resultados semelhantes ao se tratar desses dois estados? Ou ainda, com essa grande disparidade, a emancipação municipal traz conseqüências boas e ruins para ambos estados?

### **4.3 O PROCESSO DE DIVISÃO MUNICIPAL NOS DOIS ESTADOS**

O Piauí (PI) é um estado que possui atualmente 223 municípios. Dentre estes, 105, ou seja, 47% foram criados no período correspondente à proposta desta dissertação, isto é, entre 1985 e 1996. Destaca-se ainda que apenas 1 município foi criado antes da Constituição de 1988, no processo de redemocratização, o que demonstra a importância fundamental dessa mudança legal. Dos 105 novos municípios, 55 deles possuem entre 1 e 5.000 habitantes (52,38%); 48, entre 5.001 à 10.000 habitantes (45,71%); 2 entre 10.001 e 20.000 habitantes (1,9%), e nenhum em quaisquer outras faixas populacionais.

O Rio Grande do Sul (RS) é um estado que possui atualmente 496 municípios, nos quais 251, ou seja, 50,6% foram criados no período entre 1985-1996. Novamente, apenas uma mínima parcela (29) de municípios foi criada antes de 1988, concentrando-se após a nova Constituição. Também no RS a grande maioria dos novos municípios encontra-se na primeira faixa populacional definida pelo IBGE (entre 0 e 5.000 habitantes), num total de 195, 77,68% do total; outros 43 possuem entre 5.001 e 10.000, representando 17,13%; 10 estão na faixa de 10.001 à 20.000 (3,98%); e, no caso desse estado, há dois municípios na 4 classe populacional, entre 20.001 e 50.000 habitantes (0,79%).

A primeira constatação interessante que podemos perceber dessa caracterização é a importância da mudança dos parâmetros constitucionais em 1988 para o aumento da criação de novos municípios, nos dois estados brasileiros. Essa informação corrobora o que já havia sido proposto mais acima sobre a atuação dos diferentes níveis de Governo para a compreensão do processo de emancipação municipal. O contexto constitucional mostra-se, dessa maneira, como um importante viés de compreensão desse fenômeno. A

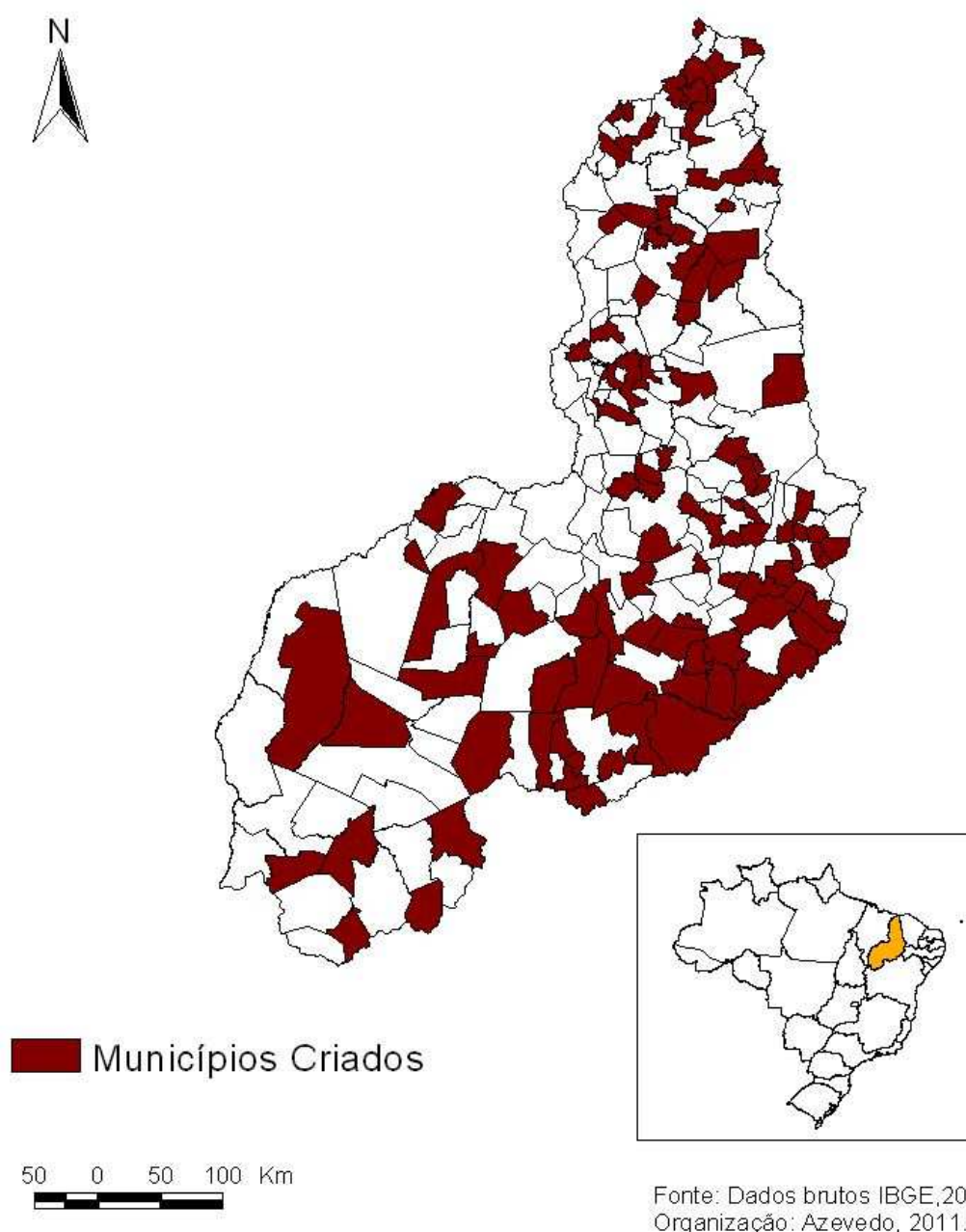


malha municipal sofreu grandes modificações em ambos estados no período de 1985 e 1996.

Os dois mapas a seguir ilustram a criação desses novos municípios:

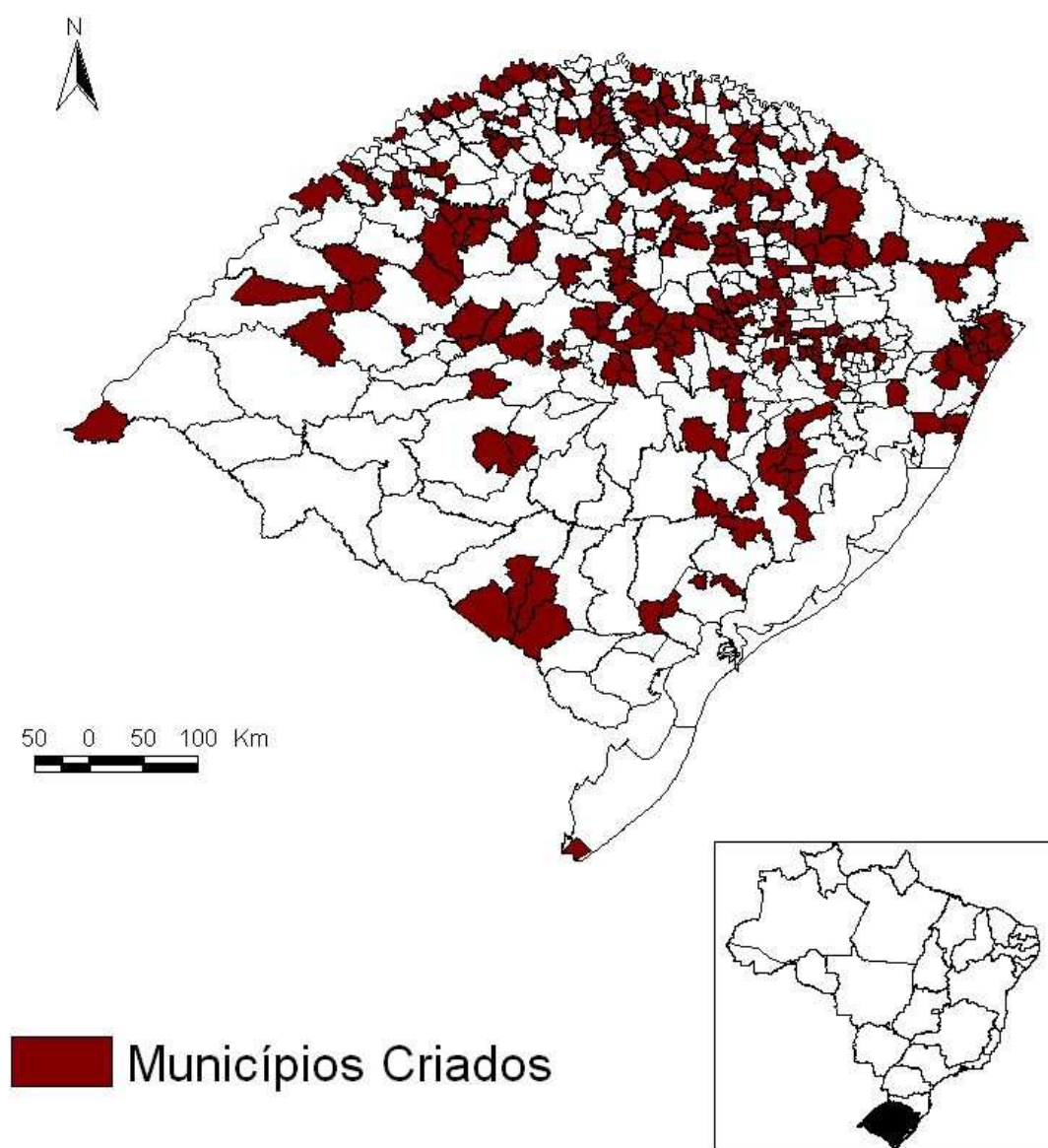
**Mapa 5: Municípios Emancipados entre 1985-1996 no Piauí**

## Municípios Criados entre 1985-1996 (PI)



Mapa 6: Municípios Emancipados entre 1985-1996 no Rio Grande do Sul

## Municípios Criados entre 1985-1996 (RS)



Fonte: Dados Brutos IBGE, 2007.  
Organização: Azevedo, 2011.

Percebe-se que a proliferação de novos municípios não ocorreu de maneira homogênea dentro dos dois estados, isto é, algumas áreas obtiveram maiores divisões do que em outras. Apesar de terem sido os dois estados que mais tiveram divisões municipais em suas respectivas regiões, isso não ocorreu de maneira igual dentro dos seus territórios.

Embora esta não seja a proposta central dessa dissertação, é interessante perguntar sobre o porquê da concentração espacial das emancipações municipais no sudeste do Piauí e norte do Rio Grande do Sul. Cabe aqui, apenas, a apresentação de hipóteses para esse fenômeno.

É sabido que no Rio Grande do Sul há uma diferença histórica no processo ocupação do território:

Geograficamente poderíamos distinguir duas formações principais: a primeira, na serra do sudeste e na campanha (área localizada no sudoeste do Estado), e a segunda, na depressão central e, mais tarde, na região do planalto. Essas regiões foram constituídas a partir de duas estruturas socioeconômicas distintas: ao sul, a sociedade dos estancieiros, peões e escravos, produtora de charque, couros e lã em grandes propriedades (os latifúndios); ao norte, uma sociedade constituída por imigrantes colonizadores (açorianos, alemães, italianos, poloneses, entre outros), proprietários de minifúndios e dedicados à agricultura. Essas duas formações socioespaciais vão permear a história gaúcha desde meados do século XVIII até a primeira metade do século XX. (STROHAECKER, 2004, P.167/168).

Dessa maneira, estruturam-se no Rio Grande do Sul duas regiões distintas, o Sul com predomínio dos grandes latifúndios voltados para a pecuária, enquanto o Norte há uma preponderância dos minifúndios de colonização européia. Inicialmente, a lavoura do norte do Rio Grande do Sul representou a área mais dinâmica do estado, enquanto o sul, com uma pecuária extensiva, mostrava-se pouco ativa (SINGER, 1974). Todavia, com a mudança para uma exploração da pecuária intensiva no sul e a entrada de novas tecnologias, o pólo econômico agrário do estado se modificou. A partir daí, constata-se, no norte, ao longo das décadas de 70 e 80, uma perda de população para os grandes centros, como Porto Alegre, e aumento da pobreza (MESQUITA, 1992). Ao observamos o mapa 6, percebemos que é essa área que ocorreu o maior número de

divisões municipais. A busca por reestruturação do espaço, formando novas cidades a partir da organização de novos municípios parece ter sido uma maneira encontrada pelas elites políticas locais para tentar reverter o quadro apresentado até então.

Parece, então, que a pulverização dos municípios ocorreu no norte do estado por contar com uma estrutura fundiária facilitadora, mas também devido a um déficit econômico que gerava um descontentamento por parte da população local. Claramente, como já foi exposta em tópicos anteriores, a conjuntura institucional do Brasil favoreceu esse fenômeno, além da concordância por parte do executivo e legislativo estadual. Mas, parece que a explicação da maior concentração de divisão municipal no norte do que no sul, baseia-se nos aspectos peculiares dessa região. Zilá Mesquita (1992, p.182) afirma que “é perceptível a construção de um discurso apoiado frequentemente na difusão de uma ideologia territorial, visando um uso político do território. Evidentemente, não se nega a real inexistência de recursos de infra-estrutura das populações do interior desses distritos e que emergem como forte argumento, mescladas a esse discurso”. A autora nos mostra que o movimento emancipacionista do norte do estado faz parte de um conjunto de movimentos políticos com problemas sociais reais existentes nessa área. Entretanto, observa-se aqui que movimento emancipacionista consegue êxito se não mobilizar a elite política local. Para tanto, não são todos os municípios que sentem a necessidade de procurar nesse processo uma forma de melhoria nas condições de vida. Daí a heterogeneidade no processo de divisão municipal no Rio Grande do Sul.

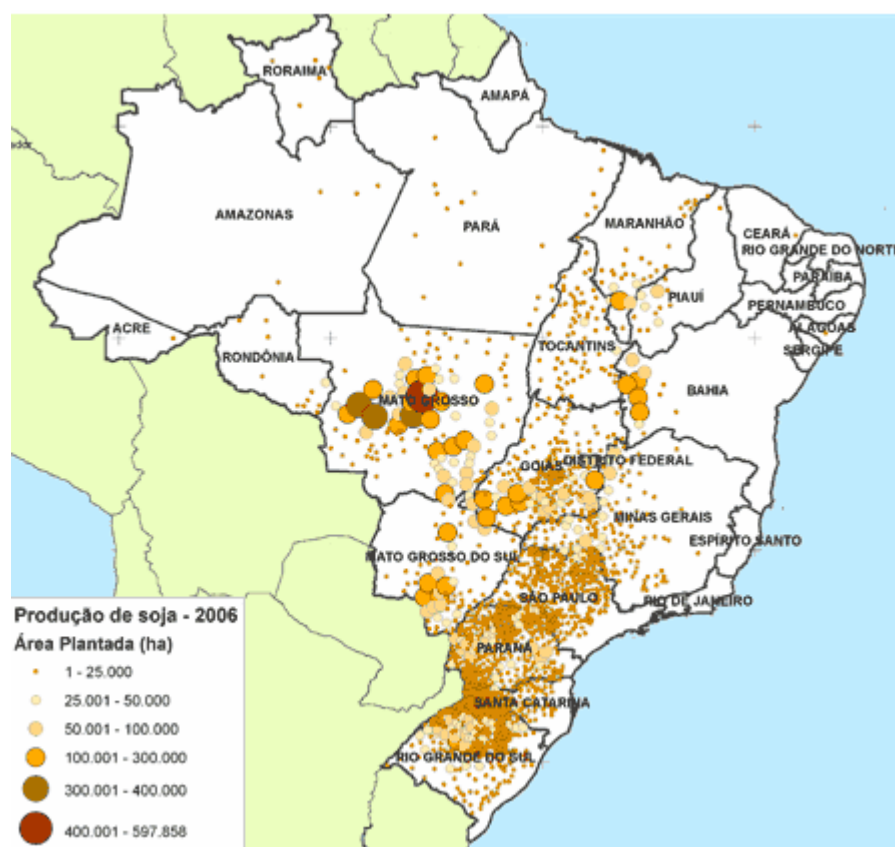
O Piauí é um estado marcado historicamente pela pobreza e expulsão de população. Todavia, nas últimas décadas temos visto uma expansão da fronteira agrícola, com o cultivo de soja, para o sul e sudoeste do Piauí a partir do agronegócio. Araújo (2008) nos mostra como a soja vem alterando a feição do espaço piauiense, a partir da inserção de novas formas de organização do espaço agrário, dinamizando áreas até então estagnadas e geradoras de bolsões de pobreza. Com os dados da série histórica da CONAB (Companhia Nacional de Abastecimento), o site da EMBRAPA nos indica o aumento drástico na participação piauiense na produção brasileira de soja: entre 1994 e 1995 o estado produziu apenas 13,6 toneladas; já entre 2008 e 2009 essa participação pulou para 273,1 toneladas e a expectativa para 2010 e 2011 é de 389,1 toneladas<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> [http://www.cnpso.embrapa.br/index.php?op\\_page=143&cod\\_pai=17](http://www.cnpso.embrapa.br/index.php?op_page=143&cod_pai=17). Acessado no dia 15/12/2011.

Se sobrepormos o mapa de divisão municipal no Piauí e da expansão da plantação de soja, percebe-se que as áreas que estão se tornando produtoras não são as mesmas que mais ocorreram divisões. O que se percebe a partir dos mapas da soja produzidos pelo IBGE é que são exatamente nas áreas onde ocorreu essa expansão da fronteira agrícola que existem os maiores municípios, isto é, no sudoeste no estado, não houve um grande processo de divisão municipal, permanecendo municípios com grandes extensões.

**Mapa 7: Produção de Soja no Brasil 2006**



Fonte: IBGE, 2006.

Este fato parece contrariar algumas proposições, como por exemplo, quando Júlia Bernardes (1996, p.258) aponta que “o acesso a uma nova condição de produção impõe novas demandas de território, exigindo um certo nível de ruptura com a organização de um espaço histórico anterior, já que o espaço devia subordinar-se a adequar-se à nova forma de produzir”, ou ainda, a afirmação de Haesbaert (2008, p.382) que “o eldorado da soja faz com que muitos denominem estas áreas o ‘Novo’ Nordeste,

e alguns políticos (inclusive com o apoio de grupos sulistas) já começam a articular novos recortes político-administrativos capazes de corroborar essa nova divisão territorial do trabalho, ditada pela modernização seletiva da agricultura”. O que se percebe com o mapa é que os possíveis conflitos instaurados pela chegada da agricultura da soja não repercutiu na estrutura do município, isto é, não gerou divisões municipais.

O que aconteceu no Piauí parece ser contrário ao que aconteceu no Mato Grosso, como apontou Silvana Silva (2007), já destacado. Isto é, enquanto no Mato Grosso a expansão da soja gerou uma reorganização da malha municipal, no Piauí, até então, os municípios nessas áreas permanecem grandes e sem fortes processos de divisão. Dessa maneira, o Piauí também pode servir como exemplo que contraria a tese de Marcio Cataia (2001) de que o maior adensamento técnico propicia um adensamento da malha municipal. Não foi na área com maior transformação técnica que houve maiores mudanças no quadro político-territorial.

A hipótese aqui é que os problemas de ordem econômica e talvez de brigas políticas internas (como apontou Gomes [1997b] para o Rio Grande do Norte), gerou uma forte alteração no quadro político local do sudeste do estado, enquanto no sul e sudoeste, a preservação dos grandes municípios atendia aos interesses da expansão da fronteira agrícola e não gerou conflitos com a estrutura existente, não necessitando, portanto, de divisões municipais.

Apesar do propósito central dessa dissertação ser a investigação das conseqüências para a cidadania da divisão municipal em espaços diferentes e não as causas do processo nos dois estados, foi necessário destacar sucintamente os motivos para as transformações nos dois estados que mais tiveram distritos emancipados durante esse período em suas respectivas regiões. Entretanto, restam ainda mais dúvidas e hipóteses do que respostas conclusivas.

#### **4.4 CONSELHOS MUNICIPAIS: BASE TEÓRICO-CONCEITUAL E UMA COMPARAÇÃO**

Esta dissertação possui como objetivo central observar de que maneira o processo de divisão municipal pode gerar conseqüências diferentes para o exercício da

cidadania a partir de diferentes espaços. Para tanto, optou-se por usar a comparação entre os estados do Piauí e Rio Grande do Sul como metodologia.

Porém, como sabemos, há uma gama enorme de variáveis que poderiam ter sido utilizadas para realizar essa comparação. A comparação a partir da existência dos conselhos municipais é justificada a partir da base teórico-conceitual desenvolvida por Putnam (1996) e Amartya Sen (2010; 2011).

Robert Putnam, em *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna* (1996), aborda as diferenças de desempenho institucional que ele observa entre o norte e o sul da Itália. Observam-se na região norte do país instituições que funcionam de maneira mais competente do que as do sul, transformando a Itália em um país com grandes disparidades sócio-econômicas. Assim, seu trabalho gira em torno da seguinte reflexão:

Certas regiões são mais bem governadas do que outras, mesmo quando os governos em questão têm a mesma estrutura e contam com os mesmos recursos jurídicos e financeiros. Algumas dessas novas instituições estão apresentando um bom desempenho, ao passo que outras, não. O que explica essas diferenças no desempenho institucional? (PUTNAM, 1996, p.95)

Esse pressuposto é interessante porque, apesar do mesmo aparato legal, as regiões italianas apresentam diferentes qualidades. Sem dúvida, essa diferença vai afetar a qualidade de vida da população, aflorando áreas com grande dinamismo econômico e social, como o Norte, e outras com estagnação econômica e atrasos sociais, como o Sul.

Um ponto importante a se destacar é que as diferenças entre essas duas regiões do país não se resumem nas diferenças econômicas. O autor demonstra que as autoridades centrais alocam verbas com uma fórmula redistributiva que favorece as regiões mais pobres. Muitas delas, como ele destaca, possuem mais recursos do que são capazes de despender. Para corroborar essa tese, recorro a Amartya Sen (2010). Este autor demonstra a partir de exemplo de países como Sri Lanka e Costa Rica, como é possível um desenvolvimento social sem um expressivo aumento do Produto Interno Bruto. Dessa maneira, ele conclui que os problemas sociais são gerados mais por questões políticas do que por questões econômicas. E está de acordo com Putnam para quem “a riqueza e o desenvolvimento econômico não explicam tudo” (1996, p.100).

Putnam segue afirmando que a grande diferença entre o Norte e o Sul da Itália é reproduzida pela existência naquela região de uma forte “comunidade cívica”, enquanto nesta há um enfraquecimento do ser “cidadão”. Em uma comunidade cívica, os cidadãos se interessam e se devotam aos assuntos públicos, principalmente a partir de organizações cívicas. A existência de instituições que favorecem as organizações cívicas é importante para a própria formação de uma comunidade cívica. Dessa maneira, a existência e bom funcionamento de sindicatos, conselhos, associações comunitárias, clubes desportivos, partidos de massa, etc, favorecem a criação de uma comunidade cívica, que, portanto, participa nos assuntos públicos e contribui para um melhor desenvolvimento social da localidade.

Seguindo essa lógica, a própria existência de conselhos municipais na escala política local brasileira é um reflexo de uma sociedade mais democrática a partir da Constituição de 1988. Dessa forma, o conselho municipal aparece como um importante recurso institucional para a organização cívica no Brasil que, se bem utilizado, pode ajudar a transformar não apenas indivíduos, mas toda uma sociedade, pois contribui com a própria eficácia e estabilidade de um governo democrático, transformando a percepção dos habitantes sobre a cidadania.

A permissão legal para criação de conselhos municipais é a consequência direta de uma luta democrática que se estendeu durante todo o regime militar no Brasil e no processo de redemocratização na década de 1980 e, por isso mesmo, não pode ser ignorada. Se, para Montesquieu, primeiro os líderes moldam as instituições, para posteriormente, as instituições moldarem os líderes, a existência de conselhos municipais, se bem explorada, pode promover uma nova geração de políticos, agora fiscalizada de perto por cidadãos mais ativos. Esta é certamente uma das principais contribuições da Constituição de 1988.

Outro ponto importante a se destacar é a justificativa para o atraso social de uma sociedade devido à falta de compromisso dos líderes com a igualdade. Nesse ponto, Putnam afirma que

É inútil indagar o que vem primeiro – o compromisso dos líderes com a igualdade ou o compromisso dos cidadãos com o engajamento. (...). As atitudes da elite e das massas são na verdade os dois lados de uma mesma moeda e combinam-se num equilíbrio que se reforça mutuamente. (PUTNAM, 1996 P.118)



Sociedades que não possuem uma forte comunidade cívica são, geralmente, dominadas por vínculos sociais verticais, isto é, vínculos de dependência e exploração, resultantes das estratégias de sobrevivência das camadas mais pobres em condições históricas de sociedades civis pouco organizadas, comandadas por atores sociais investidos de autoridade e que ocupam espaços de poder abertos pela fragilidade administrativa e judicial do Estado. “A imagem da verticalidade decorre da imposição, de cima para baixo, das regras e normas de reprodução social” (CASTRO, 2003, p.50). O clientelismo é uma exemplar forma de vínculo vertical, pois “na relação vertical entre patrono e cliente, caracterizada pela dependência e não pela reciprocidade, é mais provável haver oportunismo, seja por parte do patrono (exploração), seja por parte do cliente (omissão)” (PUTNAM, 1996, P.132).

Assim, com a nossa democracia semi-direta, é importante a existência de cidadãos mais ativos. A existência de participação cívica é uma forma essencial de criação do que Putnam denomina de “capital social”. Para ele, quanto mais desenvolvidos forem as instituições que fortalecem esses vínculos horizontais, maior será a probabilidade de que seus cidadãos sejam capazes de cooperar em benefício mútuo.

Apesar de as instituições ajudarem a moldar a sociedade, as razões que explicam um melhor ou pior funcionamento delas residem exatamente na relação contrária, isto é, as instituições, ao se estabelecerem em espaços diferentes, com contextos sócio-econômicos distintos, vão produzir resultados diferentes. Isso não quer dizer que haja um determinismo geográfico, isto é, que para sempre as instituições serão moldadas pelos espaços e, por isso, não há saída. A máxima da tese de Putnam reside exatamente nesse ponto:

mudando-se as instituições formais pode-se mudar a prática política. A reforma teve conseqüências palpáveis e em sua maioria benéfica para a vida política regional. Como previam os institucionalistas, a mudança institucional refletiu-se (gradualmente) na mudança de identidades, valores, poderes e estratégias (...) que a história institucional costuma evoluir lentamente. (op. cit. P.193)

Sem dúvida, as mudanças são graduais e as estruturas conservadoras irão resistir de todas as maneiras. Nesse ponto que reside a questão: de que maneira, a criação de

novos espaços políticos locais, pode refletir em melhores condições do exercício da cidadania? Cidadania esta que abrange um conjunto de direitos civis, políticos e sociais, como definiu Marshall. Os conselhos municipais foram selecionados para esta dissertação porque representam instituições que reforçam os direitos políticos e trazem como consequência melhores acessos aos direitos sociais e civis. Na realidade, a maior participação da população nas decisões públicas pode interferir diretamente em outros âmbitos da sociedade, como na educação, saúde, saneamento, etc.

A grande contribuição de Sen (2010) reside exatamente aqui: “diferentes tipos de liberdade apresentam inter-relação entre si, e um tipo de liberdade pode contribuir imensamente para promover liberdades de outros tipos” (op. cit. P.58). Isso quer dizer que a liberdade política pode ter rebatimento das outras esferas da vida. Todavia, Todavia, o que o autor nos ajuda a perceber é que a análise dos conselhos municipais não pode ser feita de maneira separada de outros aspectos. A “comunidade cívica” de Putnam não é algo que brota na consciência do cidadão de maneira espontânea; ou, mais do que isso, não é por pura má vontade que os cidadãos não participam ativamente da política. É nesse ponto que as teses de Sen (2010;2011) podem contribuir para o aprimoramento da idéia de comunidade cívica, de Putnam. Pois, para Amartya Sen (2011, p.48) “instituições e regras são, naturalmente, muito importantes para influenciar o que acontece, além de serem parte integrante do mundo real, mas as realizações de fato vão muito além do quadro organizacional e incluem as vidas que as pessoas conseguem – ou não – viver”.

Amartya Sen, ganhador do Nobel de Economia e um dos criadores do Índice de Desenvolvimento Humano, também acredita que os indicadores econômicos não são respostas para o desenvolvimento social de um local. Para ele o desenvolvimento consiste “na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas para exercer ponderadamente sua condição de agente” (op. cit. P.10). Dessa maneira o ser humano como agente de si mesmo é a grande consequência do desenvolvimento. Para tanto, faz-se necessário o aumento das liberdades. Estas consistem em *oportunidades econômicas, liberdades políticas, facilidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora*. A grande contribuição dos dois autores é demonstrar que as liberdades não são apenas *fins* do desenvolvimento, mas também *meios*, porque elas influenciam umas nas outras.

As *liberdades políticas* referem-se à autodeterminação da população na escolha entre diferentes partidos políticos, de quem deve governar e com base em quais princípios, além de poder fiscalizar e criticar as autoridades com imprensa livre e uma forte liberdade de expressão. As *facilidades econômicas* dizem respeito às oportunidades que os indivíduos têm para utilizar os seus recursos para consumo, produção ou troca. As *oportunidades sociais* são medidas pelo acesso à saúde, educação e outros serviços sociais. As *garantias de transparência* são fundamentais para valorizar a confiança e a responsabilidade, pois elas têm um papel claro instrumental “como inibidores de corrupção, de irresponsabilidade financeira e de transações ilícitas”. (op.cit. p.60). E, por fim, a *segurança protetora* refere-se à rede de segurança social, impedindo que a população acesse momentos de miséria e fome severas.

Seguindo essa lógica, sugerimos que a existência e o bom funcionamento dos conselhos municipais podem contribuir para o aprimoramento da liberdade política que afeta diretamente as outras liberdades, afinal, “a questão da discussão pública e a participação social é, portanto, central para a elaboração de políticas em uma estrutura democrática” (op.cit. p. 59). Junto a isso, questões como educação, saúde, acesso à terra, e outros, podem afetar diretamente o bom funcionamento dos conselhos. Por exemplo,

o analfabetismo pode ser uma barreira formidável à participação em atividades econômicas que requeiram produção segundo especificações ou que exijam rigoroso controle de qualidade (uma exigência sempre crescente no comércio globalizado). De modo semelhante, a participação política pode ser tolhida pela incapacidade de ler jornais ou de comunicar-se por escrito com outros indivíduos envolvidos em atividades políticas. (SEN, 2010, p.60)

Assim, Robert Putnam e Amartya Sen fornecem o arcabouço teórico-conceitual que sustentam a escolha dessa dissertação para realizar a comparação a partir dos conselhos municipais. Como perceberemos a seguir, essas reuniões coletivas para intrometimento nos assuntos públicos são fundamentais para a formação e aprimoramento da cidadania, pois, pensamos, a partir de 1988, em cidadãos mais ativos.

*Os Conselhos Municipais no Piauí e Rio Grande do Sul*

Como já foi exposto no capítulo dois, a Constituição de 1988 permitiu a existência de conselhos, transformando nossa democracia em semi-direta. No Portal de Transparência do Governo Federal, os conselhos estão explicitados da seguinte maneira:

O controle social pode ser feito individualmente, por qualquer cidadão, ou por um grupo de pessoas. Os conselhos gestores de políticas públicas são canais efetivos de participação, que permitem estabelecer uma sociedade na qual a cidadania deixe de ser apenas um direito, mas uma realidade. A importância dos conselhos está no seu papel de fortalecimento da participação democrática da população na formulação e implementação de políticas públicas.

Os conselhos são espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa e consultiva, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais. Os conselhos são o principal canal de participação popular encontrada nas três instâncias de governo (federal, estadual e municipal).

Os conselhos devem ser compostos por um número par de conselheiros, sendo que, para cada conselheiro representante do Estado, haverá um representante da sociedade civil (exemplo: se um conselho tiver 14 conselheiros, sete serão representantes do Estado e sete representarão a sociedade civil). Mas há exceções à regra da paridade dos conselhos, tais como na saúde e na segurança alimentar. Os conselhos de saúde, por exemplo, são compostos por 25% de representantes de entidades governamentais, 25% de representantes de entidades não-governamentais e 50% de usuários dos serviços de saúde do SUS<sup>12</sup>.

Há, na realidade, conselhos nas três instâncias de governo, mas, para fins desta dissertação, os conselhos municipais serão aqueles utilizados tendo em vista o foco no problema da cidadania face ao processo de emancipação municipal, na medida em que é nessa escala que há uma maior proximidade do cidadão com a atividade política, como exposto no capítulo 1.

---

<sup>12</sup><http://www.portaltransparencia.gov.br/controlSocial/ConselhosMunicipaiseControleSocial.asp>. Acessado no dia 05/01/2012.

Apesar de o Brasil já ter conhecido a experiência de alguns tipos de conselhos antes mesmo da Constituição de 1988, estes são diferentes por três motivos:

A primeira é a participação por temáticas e não por áreas geográficas, integrando o conjunto das representações sociais; a segunda é o caráter permanente e abrangente, pois os Conselhos devem atuar ao longo de todo o circuito de formulação e implementação de uma política pública; e a última é o funcionamento autônomo em relação ao Governo e o caráter colegiado entre Estado e sociedade. (Santos apud CARDOSO, 2004).

Os conselhos, portanto, são mecanismos de participação da população na formulação, deliberação e fiscalização das políticas públicas e constitui uma importante inovação institucional da Constituição de 1988. Tanto pela força de sua difusão no país, como pelas diferenças com as experiências anteriores de participação, Santos Junior (2001, p.205) argumenta que “os conselhos municipais representam uma importante inovação institucional na gestão das políticas sociais”. A exigência da paridade entre representantes da sociedade civil e do poder público é fundamental para o bom funcionamento dos conselhos. Todavia, o que Cardoso (2004) destaca é que para uma real representatividade dos conselheiros, faz-se necessário a existência de capital social, assim como definido por Putnam. Em sociedades menos cívicas, os conselhos tendem a ter um fraco poder de representatividade da população, enquanto em sociedades mais participativas, o contrário se estabelece.

Para um melhor funcionamento dos conselhos municipais, é pois importante um capital social já estabelecido, mas eles também podem favorecer a criação e o fortalecimento das comunidades cívicas. E, além disso, pode ajudar no funcionamento de toda a sociedade. É nesse sentido que as idéias de Putnam e Sen se fortalecem nesta dissertação.

O trabalho de Santos Junior (2001) ajuda a compreender o papel do conselho municipal no Brasil. Analisando a existência e o funcionamento desse mecanismo nos municípios da região metropolitana do Rio de Janeiro, ele aponta que, apesar de alguns problemas que devemos enfrentar, os conselhos são canais institucionais com potencial de constituir arenas de interação entre o governo e a sociedade, através da expressão dos interesses coletivos, mediação de conflitos e construção de consensos. Tal potencial existe devido a dois processos: (a) de reconhecimento e legitimação da agenda de

demandas dos diferentes segmentos sociais representados, mediado pela própria agenda do poder público; (b) essa arena de reconhecimento de atores e agendas permite e possibilita a constituição de uma esfera pública adequada para a comunicação, a construção de opinião pública e a tomada de decisões em torno das escolhas disponíveis relativas as políticas sociais, de forma que essas escolhas estejam mais próximas dos interesses do conjunto de atores sociais (SANTOS JUNIOR, 2001).

A partir disso, ele percebe que os Conselhos possuem importância ímpar na participação de uma diversidade de atores sociais, na construção de uma cultura cívica e uma grande capacidade decisória, pois as secretarias dos governos estudados tendem a seguir os parâmetros instituídos pelos conselhos. Os conselhos municipais podem ajudar numa democracia de qualidade (GONZÁLEZ, 2008). Dessa forma, é no entendimento da importância da cidadania para a democracia no Brasil que os conselhos entram em destaque na cena política brasileira.

Um documento de síntese da conferência e das discussões realizadas sobre o tema “participação cidadã nas políticas públicas” no Fórum Social Mundial em Porto Alegre (2002), destaca a importância dos conselhos:

Hemos afirmado que sin el poder de la gente difícilmente se alcanzará un mundo incluyente. La participación popular propociona una nueva forma de relación gobierno-sociedad. La democracia participativa es muy importante para renovar y perfeccionar la democracia representativa. No basta la participación electoral, es necesario la vigilancia activa y la rendición de cuentas en el ejercicio de gobierno. Los gobiernos locales y regionales son fundamentales para impulsar la democracia participativa a través de distintos instrumentos que enriquecerán la democracia formal<sup>13</sup>.

Pela base teórico-conceitual discutida por Robert Putnam e Amartya Sen, e as análises sobre o papel dos conselhos municipais no Brasil atual, esta dissertação usará informações sobre estes conselhos como variáveis para comparação entre os municípios do Piauí e Rio Grande do Sul. Assim, os municípios do Piauí e do Rio Grande do Sul foram divididos em duas categorias – os novos municípios, criados no período de análise dessa dissertação (entre 1985-1996) e os não-emancipados nesse período – em relação à existência ou não dos conselhos municipais.

---

<sup>13</sup> [www.affur.org.uy/fsm2002/fsm-democracia-participativa.htm](http://www.affur.org.uy/fsm2002/fsm-democracia-participativa.htm). Acessado em 14/08/2011

Antes de tudo, a MUNIC (Pesquisa de Informações Básicas Municipais) do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) é o responsável pela coleta de dados sobre os conselhos municipais e informa a possibilidade de existência de 17 tipos de conselhos analisados por nesta pesquisa, a saber: (a) Pessoas com deficiência; (b) Cultura; (c) Direitos Humanos; (d) Educação; (e) Habitação; (f) Igualdade racial ou similar; (g) Juventude ou similar; (h) Meio Ambiente; (i) Política Urbana; (j) Saúde; (l) Segurança pública; (m) Transporte; (n) Direitos da Mulher; (o) Idoso; (p) Direitos da Criança e do Adolescente; (q) Direitos LGBT.

Portanto, a análise se baseia na existência ou não de dezessete tipos de conselhos municipais divididos em duas categorias para cada estado: os emancipados e os não-emancipados. Com esses dados, podemos tentar responder às duas questões centrais desse trabalho: De que maneira os diferentes contextos espaciais vão afetar as conseqüências para a cidadania da criação de novos municípios, ou seja, os resultados para a cidadania da divisão municipal serão iguais em espaços desiguais? Segundo, a divisão municipal pode ser considerada favorável às condições da cidadania?

**Tabela 2: Existência de conselhos municipais nos municípios do PI e RS**

CONSELHOS	Municípios Emancipados PI	Municípios Não-Emancipados PI	Municípios Emancipados RS	Municípios Não-Emancipados RS
Saúde	98,11%	97,45%	99,59%	99,59%
Direitos da Criança e Adolescente	88,67%	93,22%	93,57%	96,85%
Educação	44,76%	47,05%	94,8%	97,58%
Habitação	33,01%	42,37%	66,26%	91,9%
Idoso	10,37%	22,03%	12,4%	47,96%
Meio Ambiente	6,6%	11,76%	77,73%	91,56%
Política Urbana	5,66%	5,93%	17,92%	43,26%
Cultura	2,8%	1,69%	11,15%	36,32%
Direitos da Mulher	1,88%	5,08%	3,58%	27,34%
Pessoa com deficiência	1,86%	6,77%	2,39%	14,69%
Esporte	0,94%	1,69%	42,16%	55,87%
Direitos Humanos	0%	0,84%	0,79%	2,44%
Igualdade Racial ou similar	0%	0,84%	0,39%	3,26%
Juventude ou similar	0%	3,8%	1,99%	8,16%
Segurança	0%	2,54%	4%	18,29%

<b>Pública</b>				
<b>Transporte</b>	0%	4,23%	2,78%	26,93%
<b>LGBT</b>	0%	0%	0%	0,4%

Dados: MUNIC, 2007  
Organização: AZEVEDO, 2011.

Todavia, deve-se esclarecer alguns pontos que são fundamentais para essa diferenciação: os conselhos de política urbana, transporte e segurança pública são mais frequentes em municípios que possuem maior população e, como destacado no início deste capítulo, a grande maioria dos novos municípios possui população inferior a 5.000 habitantes. Sendo assim, era esperado que as diferenças fossem grandes entre os dados dos municípios novos e os antigos. Todavia, a comparação entre os novos municípios pode ter outra justificativa, pois, apesar de também existir uma maior quantidade de municípios novos acima de 10.000 habitantes no Rio Grande do Sul, a diferença não é tão grande como os dados aparentam. Isto é, no Rio Grande do Sul apenas 4,77% dos novos municípios possuem população acima de 10.000 habitantes, sendo a maior parte (3,98%) entre 10 e 20 mil, e apenas 0,79% entre 20 e 50 mil; enquanto no Piauí apenas 2% dos novos municípios possuem acima de 10.000 habitantes. Essa diferença não tão brutal não parece refletir os dados desses três tipos de conselhos, pois, como percebemos, por exemplo, no Conselho de Política Urbana, os novos municípios do Rio Grande do Sul possuem cerca de três vezes mais do que os novos piauienses. O mesmo parece acontecer nos conselhos de Segurança Pública e Transporte.

Outro ponto importante a se destacar é que mesmo sabendo que há diferenças entre os conselhos, como por exemplo, a porcentagem de conselhos que são deliberativos, fiscalizadores, consultivos ou normativos, esta dissertação se atentará apenas a existência ou não desse mecanismo. Essa informação já atende aos propósito dessa dissertação e, além disso, análises qualitativas dos conselhos seriam fundamentais para compreendermos o real funcionamento desse mecanismo desses dois estados, entendendo as diferenças nas práticas das reuniões dos mais diferentes tipos de conselho<sup>14</sup>. Porém, apenas a existência ou não dos conselhos já nos ajuda a responder a questão central desta dissertação.

Assim, ao observamos a tabela 2 podemos chegar a algumas conclusões interessantes. (a) Os municípios emancipados do Rio Grande do Sul possuem, em todos

<sup>14</sup> Para estudos nesse sentido, consultar TATAGIBA (2005) e SANTOS (2000).



os tipos de conselhos, uma porcentagem maior do que os emancipados do Piauí, exceto no que se refere aos direitos LGBT, que ambos não possuem; (b) Em todos os casos, os não-emancipados possuem maior quantidade de conselhos do que os emancipados, tanto no Rio Grande do Sul, quanto no Piauí; (c) Os conselhos de Saúde, Direitos da Criança e do Adolescente e Educação são aqueles que possuem maior porcentagem de existência nos municípios; (d) Em todos os casos os municípios não-emancipados do Rio Grande do Sul possuem mais conselhos do que os não-emancipados do Piauí; (e) Em ambos os estados os Conselhos de Saúde, Direitos da Criança e do Adolescente e Educação aparecem com elevados índices de existência; (f) Há uma grande diferença entre os emancipados do Piauí e os do Rio Grande do Sul, principalmente nos seguintes conselhos: Educação, Habitação, Meio Ambiente, Cultura e Esporte.

Existem alguns tipos de conselhos que são setores obrigatórios por lei federal, como os de saúde, direitos da criança e adolescente e educação (SANTOS JÚNIOR, 2001). Essa obrigação é uma condicionante para o recebimento de proventos, como o Sistema Único de Saúde (SUS), FUNDEF e o programa de merenda/alimentação escolar. Assim, a criação dos conselhos de saúde e educação, por exemplo, é condição para o repasse de recursos de outras esferas de governo.

De qualquer maneira, é espantosa a diferença entre a existência do conselho de educação entre os emancipados do Piauí e os emancipados do Rio Grande do Sul. Enquanto no estado nordestino a porcentagem é um pouco inferior à metade (44,76%), no estado da região sul brasileira é quase unanimidade (94,8%) a existência desse conselho nos novos municípios. Isso leva a crer que ou os municípios piauienses não recebem os repasses a que teriam direito para a educação ou recebem de maneira irregular. Esse dado pode indicar as dificuldades de gestão da prefeitura e ainda ajuda a compreender a informação sobre a elevada taxa de analfabetismo no Piauí (como mostra a tabela 1). Embora a simples existência de Conselho de Educação não possa diretamente diminuir a taxa de analfabetismo em um município, esse dado nos mostra o cuidado diferenciado que existe com esse setor na sociedade em cada um dos dois estados.

Ainda em relação à educação, Sen (2010) afirma a importância de altos índices de escolaridade para que um tipo de liberdade, as “*oportunidades sociais*”, sejam desenvolvidas. Como acreditar que as *liberdades políticas* serão desenvolvidas com uma população que mal sabe escrever seu próprio nome? A existência do conselho

municipal de educação – *liberdade política* – poderia ajudar no desenvolvimento de outro tipo de liberdade, as *oportunidades sociais*, mais especificamente nesse caso, a educação. E o contrário também é verdadeiro: maiores investimentos na educação poderiam contribuir com o desenvolvimento da *liberdade política*.

Mesmo que o Conselho de Educação seja obrigatório para receber fundos, isso não impede que, embora “sejam resultado de um movimento de ‘cima para baixo’, este Conselho venha a se constituir em arenas privilegiadas da democratização de um elevado numero de governos locais” (CARDOSO, 2004).

Outro dado também importante de comparação é o Conselho de Habitação. Esta questão é, sem dúvida, importante para ambos estados, mas a discrepância entre os emancipados do Piauí em relação aos emancipados do Rio Grande do Sul é colossal. Enquanto no estado nordestino apenas 33,01% dos novos municípios possuem conselho de habitação, um pouco mais que o dobro ocorre no Rio Grande do Sul.

Outro dado nos ajuda a correlacionar com o Conselho de Habitação: dos 105 novos municípios do Piauí, apenas 7 possuem “Lei de Parcelamento do Solo” (6,66%); 5 possuem “Lei de Zoneamento ou Equivalente” (4,76%); 43 possuem Código de Obras (40,95%); 4 possuem “Lei Especifica de Solo Criado” (3,8%); 13 possuem “Lei Especifica de Contribuição de Melhoria” (12,38%); Apenas 1 possui “Lei Específica de Operação Urb. Consorciada” (0,95%), e 2 possuem “Lei Especifica Estudo de Impacto de Vizinhança” (1,90%). 99 são classificados como “Pequena Disponibilidade de Leis” (94,28%); 6 são classificados como “Média Disponibilidade de Leis” (5,71%); E não há nenhum classificado como “Grande Disponibilidade de Leis”.

No Rio Grande do Sul, dos 251 novos municípios, 130 possuem Lei de Parcelamento do Solo (51,79%); 106 Possuem lei de Zoneamento ou Equivalente (42,23%); 138 possuem Código de Obras (54,98%); 60 possuem Lei Especifica de Solo Criado (23,91%); 193 possuem Lei de Contribuição de Melhoria (76,89%); 31 possuem Lei Especifica de Operação Urbana Consorciada (12,35%); 20 possuem Lei Especifica Estudo de Impacto de Vizinhança (7,96%); 121 são classificados como “Pequena Disponibilidade de Leis” (48,59%); 14 são classificados como “Grande Disponibilidade de Leis” (9,39%); 114 são classificados como “Média Disponibilidade de Leis” . (76,51%)<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Dados: MUNIC, 2007. Organização: AZEVEDO, 2011.

Pode ser sugerido aqui, que a legislação precária no que diz respeito às questões fundiárias pode estar na raiz da falta de preocupação em criar Conselhos de Habitação nos novos e antigos municípios do Piauí.

Os Conselhos de Esporte e Meio Ambiente também aparecem como variáveis interessantes para a comparação. As diferenças nos dados entre os municípios emancipados do Piauí e do Rio Grande do Sul nos fornecem pistas sobre a qualidade de vida desses locais. Sem dúvida, o esporte está ligado cada vez mais à inclusão social, qualidade de vida e renda. E o meio ambiente vem sendo apontado como uma quarta vertente dos direitos da cidadania, além dos políticos, civis e sociais destacados anteriormente por Marshall (VIEIRA, 2001).

É visível o cuidado maior com esses dois temas nos novos municípios do Rio Grande do Sul do que do Piauí. Sem dúvida, isso é um reflexo da maneira como cada sociedade trata referidos temas.

A questão que se coloca é: apesar de os municípios de ambos os estados obterem legalmente a possibilidade de criar conselhos municipais, por que há uma diferença tão grande entre os novos municípios do Piauí e do Rio Grande do Sul?

Propomos que a explicação para esse fato confirme a hipótese central dessa dissertação de que os diferentes contextos espaciais influenciam as conseqüências da divisão territorial. Vínculos verticais estruturados em políticas clientelistas, patrimonialistas, paternalistas, etc, são favorecidos por um espaço piauiense extremamente desigual, que prevalece a concentração fundiária, escassos “fixos sociais” (SANTOS, 2007) como escolas, hospitais, saneamento básico, etc. Dessa maneira, as liberdades, como apontadas por Amartya Sen, não estão funcionando como meios para o desenvolvimento, pois são extremamente prejudiciais e não-democráticas. Isso fica mais explícito quando observamos o índice de conselhos municipais existentes nesses municípios. Esse mecanismo democrático ainda não foi apropriado pela população local como forma de gerar maior acesso à cidadania e, a partir disso, lutar por melhorias nas condições de vida. Esse quadro reflete Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) desses municípios do Piauí:

**Quadro 2: Piores Municípios em IDHM do Piauí em 1991 e 2000.**

PIORES DE 1991		PIORES DE 2000	
MUNICÍPIO	IDHM	MUNICÍPIO	IDHM
Curral Novo do PI	0,323	Guaribas	0,479
Guaribas	0,355	Caraúbas do PI	0,487
Cocal dos Alves	0,358	Murici dos Portelas	0,494
Murici dos Portelas	0,364	Milton Brandão	0,494
Massapé do PI	0,370	Betânia do PI	0,497

\*Municípios Emancipados

Dados: PNUD, 2000.

Organização: AZEVEDO, 2011.

Percebemos que em 1991, dos cinco piores municípios em IDHM do Piauí, quatro são da lista dos municípios emancipados entre 1985-1996. Nove anos depois, apesar da melhora, dos cinco piores, todos eles são novos municípios.

Quando observamos a mesma tabela, mas do Rio Grande do Sul, perceberemos uma clara diferença:

**Quadro 3: Piores Municípios em IDHM do Rio Grande do Sul em 1991 e 2000.**

PIORES DE 1991		PIORES DE 2000	
MUNICÍPIO	IDHM	MUNICÍPIO	IDHM
Lagoão	0,551	Benjamim Constant do Sul	0,666
Lajeado do Bugre	0,557	Redentora	0,669
Redentora	0,581	Lagoão	0,674
Rio dos Índios	0,585	Barros Cassal	0,695
Cristal do Sul	0,587	Braga e S. José do Norte	0,703

\*Municípios Emancipados

Dados: PNUD, 2000.

Organização: AZEVEDO, 2011.

Em 1991, dos cinco piores municípios em IDHM do estado, quatro eram novos municípios. Após nove anos, só restaram dois. Isso mostra que os municípios emancipados cresceram mais do que os não-emancipados, pois na lista de 2000, quatro municípios mais antigos configuram como sendo os piores do estado.

Isso nos levar a crer que o processo de emancipação municipal funcionou de maneira diferente em relação ao Piauí e ao Rio Grande do Sul: enquanto naquele estado, os novos municípios não apresentaram resultados satisfatórios em relação ao aumento do IDHM, neste a divisão municipal funcionou como um impulso ao desenvolvimento social. Além disso, no Piauí, a criação dos novos municípios, apesar de ter sido

necessária a participação popular para decidir sobre a criação deles, não significou uma maior participação na política local, pois, o mecanismo por excelência para isso – os conselhos – foi precariamente utilizado. Enquanto no Rio Grande do Sul, apesar de ainda ter muito que melhorar, os índices demonstram que a sociedade gaúcha dos novos municípios está mais participativa nas decisões públicas. Sem dúvida, como vimos em Putnam e Sen, isso funciona em uma via de mão dupla, ou seja, ao mesmo tempo em que necessita de uma sociedade mais democrática, ela cria novos vínculos horizontais e fortalece os que já existem.

No caso do Piauí, “cabe acrescentar que, como qualquer processo de democratização se materializa no espaço social, é fundamental a revisão desse tipo de regionalismo conservador, extrativo e estagnante que se alimenta dos mecanismos políticos e institucionais à sua disposição, para que um projeto nacional efetivamente democrático possa ser realizado” (CASTRO, 1992, p.215).

Um bom funcionamento do sistema político participativo, permitindo a melhor inserção dos cidadãos na política, terá um rebatimento significativo nos direitos sociais e civis da cidadania, promovendo uma maior *liberdade*, que deve ser o *meio* e o *fim* do desenvolvimento. Essa liberdade é privada aos cidadãos de diferentes maneiras, como por exemplo: “pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos” (SEN, 2010, p.17). Uma maior intromissão dos cidadãos na política, exercendo, portanto, sua liberdade, pode, no final, ajudar a melhorar, cada vez mais, a própria liberdade.

Os municípios do Piauí constituem um bom exemplo da necessidade de investimentos em educação, habitação, legislação fundiária, etc., para que a *liberdade conferida pelas oportunidades sociais*, influenciem a *liberdade política* e, com isso, movimentar toda uma sociedade em busca de ideais mais democráticos. Para tanto, os conselhos são recursos institucionais disponíveis, pois oferecem a oportunidade de formar uma *comunidade cívica*, desde que adequadamente utilizados pela sociedade local. Neste ponto estamos de acordo com Putnam, quando afirma que “criar capital social não será fácil, mas é fundamental para fazer a democracia funcionar” (PUTNAM, 1996, p.194)

A criação de novos municípios, ou seja, a mudança da *forma* pode ajudar na modificação das *funções*, afinal, o espaço é uma forma-conteúdo (SANTOS, 2008). No

entanto, a criação de municípios não é um fim em si, mas o meio pelo qual os atores procuram criar oportunidades, “já que o espaço, quando apropriado como um território, transforma-se num trampolim que permite aos grupos o acesso ao conjunto de relações e possibilidades”. (CIGOLINI, 2009, p.143). A divisão municipal pode, portanto, ser uma maneira de contribuir com a cidadania no Brasil, aprimorando a democracia. Ademais, os conselhos municipais podem funcionar para o aprimoramento da democracia em democracia.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste trabalho, foram analisadas as possibilidades abertas para a participação social pelo processo de divisão municipal em dois estados brasileiros que possuem contextos sociais e espaciais muito diferentes. A metodologia de comparação se fez necessária para testar a hipótese central desta dissertação: a divisão municipal traria as mesmas conseqüências em espaços desiguais?

Para tentar responder a essa questão, o trabalho percorreu alguns caminhos, pois era necessário justificar o porquê da atenção ao recorte político local. Dessa maneira, percebe-se que o município no Brasil possui um caráter político-administrativo diferenciado em qualquer outra federação do mundo. Apesar de existirem muitos países federativos no mundo, há uma excepcionalidade em nosso sistema conferido a partir da Constituição de 1988: o município, aqui, é uma escala política com grande poder de autonomia, pois elege seus próprios representantes, tem a capacidade de criar suas próprias leis e de arrecadar impostos.

Como foi visto, isso é algo raro no mundo e a breve comparação com a Argentina nos permitiu concluir que há realmente no Brasil uma peculiaridade no sistema federativo. Por essa razão, é nessa escala que o cidadão pode ser melhor atendido e se aproximar da política.

Em um país com grandes desigualdades regionais, a cidadania pode e deve ser vista a partir dos recursos analíticos da geografia, isto é, ressaltando as diferenças que a lei simétrica materializa no espaço assimétrico brasileiro. Compreender como o espaço é afetado e afeta a isonomia contribui para a análise dos direitos da cidadania (políticos, civis e sociais), assim como definidos por Marshall, e a dimensão espacial necessária ao problema central de como cada um é usufruído pela sociedade brasileira sob condições de grande heterogeneidade territorial.

É nesse sentido que a dissertação procurou caminhar, pois o fenômeno da divisão municipal ocorrido no Brasil entre 1985, início da redemocratização brasileira e 1996, ano da Emenda Constitucional nº 15 que freou esse processo, ocorreu de uma maneira dispersa pelo território. Em alguns estados houve multiplicações no número de municípios e, em outros, a malha municipal não percebeu grandes acréscimos. De qualquer maneira, essas divisões municipais que ocorreram de norte a sul do Brasil,

geraram conseqüências semelhantes? Quais conseqüências para a cidadania podemos ter a partir da divisão municipal?

A partir da análise da criação de conselhos municipais nos novos municípios do Piauí e nos novos do Rio Grande do Sul, percebemos, claramente, que há uma diferenciação espacial na inserção da população à democracia semi-direta brasileira, instaurada após a Constituição de 1988. Os novos municípios do Piauí não apresentaram uma porcentagem alta de criação de conselhos municipais, com exceção dos conselhos de Saúde, Direitos da Criança e do Adolescente e Educação. Apesar de um índice maior do que em relação a outros conselhos, até a existência do Conselho de Educação ocorreu de maneira precária, evidenciando poucos cuidados que estes municípios possuem com o tema. Se o recebimento de fundos da educação, como o FUNDEF e Merenda Escolar, são condicionados pela existência de Conselho de Educação, como os municípios estão recebendo verbas para a educação? Isso ocorre ou de maneira irregular ou simplesmente não recebem. Isso se reflete nos altos indicadores de analfabetismo. Apesar de a simples existência do conselho de educação não ser condição suficiente para o decréscimo da taxa de analfabetismo nos municípios, isso demonstra o cuidado desses municípios com o tema.

A quase inexistência de conselhos em diversos setores corrobora com outros indicadores do Piauí, como IDH, porcentagem de legislação que trate sobre as questões fundiárias (que são tão graves no estado), PIB *per capita*, etc. Junto a isso, percebemos que além de não criarem conselhos, os novos municípios permanecem como maioria na lista dos piores IDHM do estado. Todavia, o contrário acontece no Rio Grande do Sul: apesar de não possuírem mais conselhos do que os antigos municípios, há um maior índice de ocorrência dessa instituição nos novos municípios gaúchos do que piauienses. Além disso, os novos municípios do Rio Grande do Sul tiveram um crescimento maior no seu IDHM do que os antigos, pois, como vimos, em 1991 a maioria dos municípios mais pobres do estado eram novos emancipados; nove anos depois, esse quadro se inverteu. Isso mostra que a emancipação municipal contribuiu com a melhoria e aprimoramento da cidadania. Conclui-se, a partir dessas considerações, que o fator *localização* é um ponto-chave para compreensão das conseqüências da emancipação municipal, isto é, os contextos espaciais nos quais estão inseridos as divisões municipais vão influenciar diretamente os resultados desses fenômenos.



Dessa maneira, baseado nas teses de Amartya Sen e Robert Putnam, é possível supor que a existência dos conselhos municipais pode fomentar a melhoria das condições da cidadania e, conseqüentemente, da democracia nos lugares. O que vemos, a partir desses dados, é que esse mecanismo não é utilizado da mesma maneira por dois estados dentro de um mesmo país e, portanto, sujeito às mesmas bases constitucionais. Há, dessa forma, diferentes apropriações desses mecanismos legalmente institucionalizados.

As grandes disparidades nos contextos sociais do Piauí e Rio Grande do Sul funcionam como importantes condicionantes para as conseqüências da divisão municipal. Assim, a emancipação municipal pode ser analisada a partir dos seus contextos, para que o espaço sirva para rupturas de vínculos verticais na política e não para gerar permanências e manutenção de práticas não democráticas.

Ao longo deste trabalho, questões interessantes surgiram e podem sugerir novas questões. Sem dúvida, o fator geográfico *tamanho* deveria ser analisado para pensarmos o papel da cidadania e democracia no Brasil, isto é, de que maneira os tamanhos diferenciados dos municípios afetam a democracia e cidadania? Como pensar esses dois conceitos em municípios com cinco mil habitantes ou em grandes metrópoles? Os Conselhos Municipais possuem a mesma importância para todos os municípios independentemente de seus tamanhos? Além dessas questões, outras se destacaram ao longo do trabalho, como por exemplo: por que a expansão do *front* agrícola gerou uma divisão municipal no Mato Grosso (como apontou Silvana Silva, 2007) e não no Piauí? Quais relações políticas se estabeleceram nesses dois estados para que conseqüências distintas ocorressem a partir de fenômenos similares? Acreditamos que essas e outras questões merecem uma maior atenção em futuras pesquisas.

O que esta dissertação tentou mostrar é que a criação de novos municípios pode ser também uma ferramenta para o aprimoramento da cidadania e, conseqüentemente, da democracia. A idéia é que as soluções para os problemas da democracia devem ser procuradas na própria democracia. O espaço pode ser um elemento-chave para isso, contanto que premissas ideológicas sejam abandonadas. Por essa razão, o uso do termo *fragmentação* para o processo de divisão territorial deveria ser repensado, pois, percebemos que análises profundas sobre o tema estão sendo renegadas em prol de considerações apriorísticas sobre o fenômeno.

**BIBLIOGRAFIA**

ABRUCIO, Fernando Luiz. “Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira”. São Paulo: Hucitec, Departamento de Ciência Política, USP, 1998

ABREU, Haroldo. Para além dos direitos: cidadania e hegemonia no mundo moderno. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2008.

ABREU, Alzira Alves de (org.). Caminhos da Cidadania. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

ABREU, A. A; ARAÚJO, J. G. A federação brasileira – estados e municípios: estrutura e atribuições. In: ABREU, Alzira Alves de (org.). Caminhos da Cidadania. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009, p.53-59.

ALLEN, JOHN. Spatial Assemblages of Power: from domination to empowerment. In: MASSEY, D; ALLEN, J; SARRE, P. (org). Human Geography Today. Polity Press, 1999. P.194-218.

ALMEIDA, Alberto Carlos. “A Cabeça do Brasileiro”. Rio de Janeiro: Record, 4ª ed., 2007.

\_\_\_\_\_. “A Cabeça do Eleitor brasileiro”. Rio de Janeiro: Record, 2008.

ALMEIDA, M. H. T. Recentralização a federação? Revista de Sociologia Política, Curitiba, 24, p.29-40, jun-2005.

ALVES, Márcio Resende Ferrari; ALVES, José Eustáquio Diniz. Federalismo e Fragmentação Municipal: O Legado da Constituição de 1988 para a Zona da Mata. In: Anais do XIII Seminário sobre a Economia Mineira, 2008.

ALVES, Alessandro Cavassin. “O Processo de Criação de Municípios no Paraná: as instituições e a relação entre executivo e legislativo pós 1988”. In: Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba, n.111, p.47-71, jul./dez. 2006.

AMES, Barry. “Os entraves da democracia no Brasil”. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

ANDERSON, G. Federalismo: uma introdução. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2009.

ANDRADA, A. C. D. de. O Município na Federação Brasileira. Belo Horizonte: Rona Editora, 2003.

ARAÚJO, Valmir Barbosa de. Gastos Públicos e Desenvolvimento Sócio-Econômico: o caso dos municípios do Piauí. Dissertação (Mestrado Profissional) em Economia, Universidade Federal do Ceará, 2008.

ARENDDT, H. O que é Política. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

AYERDI, F. G. El cambio político en Mexico. Colección Sinergias, nº3, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2003, p. 29-65.

AZAMBUJA, D. Teoria Geral do Estado. São Paulo: Globo, 2008.

BAKHTIN, M. Marxismo e Filosofia da Linguagem, São Paulo, Hucitec, 1981.

BECKER, B. K. . Reflexões sobre Políticas de Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional. In: Kinzo, M. D.. (Org.). Reflexões sobre Políticas de Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional. Brasília: MI, 2000, v. 1, p. 9-35.

BENDIX, Reinhard. Construção Nacional e Cidadania. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1996.

BENEVIDES, M. V. M. A Cidadania ativa. São Paulo: Editora Ática, 1991.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Democracia e Cidadania. LUA NOVA, Revista de Cultura e Política , nº 33, 1994, p.5-16.

BERNARDES, J. A. Mudança técnica e espaço: uma proposta de investigação. In: CASTRO, I. E; CORRÊA, R. L; GOMES, P.C.C. Geografia: Conceitos e Temas, 1996, p.239-270.

\_\_\_\_\_. Vale do Araguaia: contradições de uma fronteira agrícola moderna. In: BERNARDES, J. A; ARRUZZO, R. C. Novas fronteira da técnica no Vale do Araguaia. Rio de Janeiro: Arquimedes Edições, 2009.

BERNARDI, B. B. O processo de democratização e a política externa mexicana de direitos humanos – 1988-2006: avanços externos e fracassos domésticos. In: Anais da II Reunião do Grupo de Estudos sobre Internacionalização do Direito e Justiça de Transição, USP, 2010.

BITOUN, J.; MIRANDA, L. Estrutura espacial da diferenciação sócio-ocupacional na Região Metropolitana do Recife 1980-2000. In: RIBEIRO, L. C. Q. (org.). Metrôpoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito, 2004. CD-ROM.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Câmara dos Deputados, 1997.

BREMAEKER, F. E. J. Limites à criação de novos municípios: a emenda constitucional nº 15. Rio de Janeiro: Revista de Administração Municipal. V.43, nº219, p.118-128, abr-dezm 1996.

BOBBIO, N. Dicionário de Política. Brasília: Editora UnB, 2010.

CARDOSO, E. D. Conselhos Municipais e democratização das gestão locais. Revista de Administração Municipal, ano 49, nº 246, 2004, p.15-26.

CARLOS, A.F.A. Espaço-Tempo na Metrópole. São Paulo: Contexto, 2001.

CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2003.

CASTORIADIS, Cornelius. Socialismo ou barbárie: o conteúdo do socialismo. São Paulo: Brasiliense, 1983.

\_\_\_\_\_. As Encruzilhadas do Labirinto. V. III: O Mundo fragmentado. São Paulo: Paz & Terra, 1992.

\_\_\_\_\_. Figuras do Pensável: as encruzilhadas do Labirinto VI. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2004.

\_\_\_\_\_. A democracia como procedimento e como regime. In: As encruzilhadas do labirinto IV – a ascensão da insignificância. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

CASTRO, I. E. O Mito da Necessidade: discurso e prática do regionalismo nordestino. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1992.

CASTRO, I. E. O Problema da Escala. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. C.; CORRÊA, R. L. (org.). Geografia: Conceitos e Temas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996.

\_\_\_\_\_. Solidariedade territorial e representação. Novas questões para o pacto federativo nacional. In: Revista Território, n° 2, vol.1 – Jan.Jun-97 – LAGET, UFRJ, 1997, p.33-43.

\_\_\_\_\_. Instituições e Cidadania no território nordestino. In: Mercator: Revista de Geografia da UFC, ano 02, número 03, 2003, p.45-52.

\_\_\_\_\_. Geografia e Política. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

CASTRO, J. N. Direito Municipal Positivo. São Paulo: Del Rey, 2006.

CATAIA, M. Território nacional e fronteiras internas: a fragmentação do território brasileiro. Tese de Doutorado em Geografia. Unicamp: Campinas, 2001.

CAZZOLATO, J. D. Novos estados e a divisão territorial do Brasil: uma visão geográfica. São Paulo: Oficina de textos, 2011.

CHATELET, F. Historie des idéologies. Paris: Hachette, 1978.

CIGOLINI, Adilar Antonio. Território e criação de municípios no Brasil: uma abordagem histórico-geográfica sobre a compartimentação do espaço. Florianópolis: Tese de Doutorado, UFSC, 2009.

CHIARAMONTE, J. C. Ciudades, provincias, estados: Orígenes de la nación Argentina. Buenos Aires: Emecé Editores S.A., 2007.

COELHO, A. Dicionário Manual Etimológico da Língua Portuguesa. P. Plantier - Editora - Lisboa, 1973.

CONSTANT, B. Da Liberdade dos Antigos Comparado à dos Modernos. In: *Revista Filosofia Política*, nº2 Porto Alegre, Editora LPM, vol.1. Acessado eletronicamente no site: <http://caosmose.net/candido/unisinos/textos/benjamin.pdf>, no dia 10/06/2011, 1985.

CORRÊA, R. L. Espaço: um conceito-chave da Geografia. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. C.; CORRÊA, R. L. (org.). Geografia: Conceitos e Temas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996.

\_\_\_\_\_. Espaço Urbano. São Paulo: Ática, 2003.

\_\_\_\_\_. Trajetórias Geográficas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

COSTA, W. M. Geografia Política e Geopolítica. São Paulo: EdUsp, 2010.

DALARI, D. O Estado Federal. São Paulo: Ática, 1986.

DOWBOR, Ladislau. O que é poder local?. São Paulo: Editora Brasiliense, 2008.

FALCÃO, Joaquim. Constituição constituições. In: ABREU, Alzira Alves de(org.). Caminhos da Cidadania. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009, p. 13-33.

FAORO, R. Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro. Porto Alegre: Globo, 1975.

FIANI, D. Pentecostalismo e política :uma geografia eleitoral dos candidatos ligados à Igreja Universal do Reino de Deus no município do Rio de Janeiro - 2000 a 2006. Dissertação de Mestrado em Geografia, UFRJ, 2008.

FLEURY, Sabino Fortes, Emancipação de municípios: um exame de indicadores. *Revista do Legislativo*, no. 37, jul-dez/2003.

GOHN, Maria da Glória. História dos movimentos e Lutas Sociais: a construção da cidadania dos brasileiros. São Paulo: Editora Loyola, 2011 (6ªed.).

GOMES, P. C. C. A Dimensão Ontológica do Território no debate da cidadania: o exemplo canadense. In: *Revista Território*, nº2, vol.1 – Jan-Jun. 1997. Laget: UFRJ, 1997, p.43-62.

GOMES, P.C.C. A Condição Urbana: ensaios de geopolítica da cidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

GOMES, R. de C. da C. “Fragmentação e Gestão do Território no Rio Grande do Norte”. Tese de Doutorado, Instituto de Geociências e Ciências Exatas – UNESP – Rio Claro, 1997b.

GONZÁLEZ, P. V. Calidad de la democracia en Mexico: hacía un nuevo paradigma explicativo. In: Revista Mexicana de Estudios Electorales, SOMEE, n° 7, enero-junio 2008.

GRACIA, J. F. C. Transición Política y reforma constitucional en Mexico. Cidade do México: Universidad Nacional Autónoma de Mexico, 2005.

HABERMAS, J. Três modelos normativos da democracia. In: Lua Nova: Revista de Cultura e política, n°36, São Paulo, 1995.

HAESBAERT, R. “Gaúchos” e baianos no “novo” Nordeste: entre a globalização econômica e a reinvenção das identidades territoriais. In: CASTRO, I. E; GOMES, P. C. C; CORRÊA, R. L. Brasil: Questões atuais da reorganização do território. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008, p. 367-417.

LACOSTE, Y. A Geografia – isso serve, em primeiro lugar, para fazer a guerra. Campinas: Papyrus, 1988.

LIBANIO, J. B. Ideologia e Cidadania. São Paulo: Moderna, 1995.

LIMA, M. H. P. O Processo de Emancipação Municipal no Estado do Espírito Santo. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Dissertação de mestrado, 2000.

LIMA, J. J. F; PARACAMPO, M. V. Desigualdades sócio-espaciais na Região Metropolitana de Belém. In: RIBEIRO, L. C. Q. (org.). Metrôpoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito, 2004. CD-ROM.

MACHADO, J. P. Dicionário Etimológico. São Paulo: Biblioteca Luso-Brasileira, 1987.

MACHADO, L. O. Sistemas, fronteiras e território. LAGET: Correio Eletrônico: <http://igeo-server.igeo.ufrj.br/fronteiras/>, acessado em agosto de 2011.

MAGALHÃES, João Carlos. Emancipação Político-Administrativa de Municípios no Brasil. In: A. X. Y. Carvalho, C. W. Albuquerque, J. A. Mota & M. Piancastelli (Eds.), Dinâmica dos Municípios. Rio de Janeiro: IPEA, 2007.

MAGDALENO, Fabiano Soares. A Territorialidade da Representação Política. São Paulo, Annablume, 2010.

MARCUSE, P. Cities in quarters. In: A Companion to the City. BRIDGE, G; WATSON, S. Nova Iorque: Blackwell, 2003.

MARSHALL, T. H. Cidadania, Classe social e status. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTINS, H. T. A fragmentação do território nacional: a criação de novos estados no Brasil (1983-1988). Tese de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia UFRJ, 2003.

MASSEY, D. Spaces of Politics. In: MASSEY, D; ALLEN, J; SARRE, P. (org). Human Geography Today. Polity Press, 1999.P.279-294

MENDONÇA, J. G. Segregação sócio-espacial na metrópole belo-horizontina. In: RIBEIRO, L. C. Q. (org.). Metrôpoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito, 2004. CD-ROM.

MENDOZA, E. C. La nueva gestion municipal en Mexico. Analisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales. Cidade do México: Miguel Ángel Porrúa, 1995.

MESQUITA, Zilá P. Emancipações no Rio Grande do Sul: alguns elementos para reflexão. Indicadores Econômicos, Porto Alegre, v. 20, n. 3, p. 169-184, 1992.

MIYAMOTO, S. Geopolítica e Poder no Brasil. Campinas: Papyrus, 1995.

NORONHA, R. Criação de novos municípios: o processo ameaçado. Rio de Janeiro: Revista do IBAM, v.43m n.219, p.110-117, abr-dez, 1996.

\_\_\_\_\_. Emancipação Municipal: Implicações Espaciais da Divisão Político-Administrativa do Território Fluminense. Rio de Janeiro: Dissertação de Mestrado UFRJ, 1997.

OLIVEIRA, Márcio Piñon de. Para compreender o “leviatã-urbano”: a cidadania como nexos político-territorial. In: CARLOS, A. F. A.; SOUZA, M. L.; SPOSITO, M. E. B. (org.). A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios. São Paulo: Contexto, 2011, p.177-206.

OLIVEIRA, Francisco. A criação da SUDENE. Cadernos do Desenvolvimento: ano 1, nº1. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, p.17-22, 2006.

PINSKY, Jaime; Introdução. In: PINSKY, J. PINSKY, C. B. (orgs). História da Cidadania. São Paulo: Contexto, 2010.

POCHMANN, M; AMORIM, R (org.). Atlas da exclusão social no Brasil. São Paulo: Cortez, 2004.

PUTNAM, Robert D. “Comunidade e Democracia: a Experiência da Itália Moderna”. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996.

REIS, Elisa Pereira. Processos e Escolhas: estudos de sociologia política. Rio de Janeiro: Contracapa Livraria, 1998.

RIBEIRO, L. P. Zonas de Fronteira Internacionais na atualidade: uma discussão. LAEGT: Correio Eletrônico: <http://igeo-server.igeo.ufrj.br/fronteiras/>, acessado em agosto de 2011.

RODRIGUES, J. N. O Município como Escala de Gestão no Brasil Contemporâneo. Monografia: Departamento de Geografia UFRJ, Rio de Janeiro, 2004.

\_\_\_\_\_. A comparação em Geografia: um estudo das práticas de cooperação intermunicipal na França e no Brasil. In: Anais do Encontro Nacional de Pós-Graduação em Geografia - ANPEGE, Goiânia, 2011.

ROJO, R. E. El sistema político argentino. In: TAVARES, J. A. G; ROJO, R. E. [org.]. Instituições Políticas Comparadas dos países do Mercosul. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas, 1998.

ROUSSEAU, J. J. O Contrato Social. Rio de Janeiro: Saraiva de Bolso, 2011.

SANCHEZ, J.E. Geografia Política. Madrid: Editora Sintesis, 1992.

SANTIN, J. Artigo apresentado no II Congresso Sul-Americano de História, promovido pelo Instituto Panamericano de Geografia e História e pelo Programa de Mestrado em História da Universidade de Passo Fundo. Evento ocorrido em Passo Fundo-RS, nos dias 19 a 21 de outubro de 2005.

SANTOS, D. A reinvenção do espaço: diálogos em torno da construção do significado de uma categoria. São Paulo: Editora UNESP, 2002.

SANTOS, M. R. M. Conselhos Municipais: a participação cívica na gestão das políticas públicas. Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional do IPPUR – UFRJ, 2000.

SANTOS, Milton. Economia Espacial. São Paulo: EdUSP, 2007a.

\_\_\_\_\_. O Espaço do Cidadão. São Paulo: EdUSP, 2007b.

\_\_\_\_\_. Por uma Geografia Nova. São Paulo: USP, 2008.

SANTOS, W. G. O Paradoxo de Rousseau: uma interpretação democrática da vontade geral. Rio de Janeiro: Rocco, 2007.

SANTOS JÚNIOR, O. A. Democracia e governo local: dilemas da reforma municipal no Brasil. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2001.

SARAIVA, P. L. Federalismo Regional. Editora Saraiva: SP, 1982.

SEN, Amartya. Desenvolvimento como Liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.



\_\_\_\_\_. A idéia de justiça. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SIQUEIRA, C. G. Emancipação municipal pós Constituição de 1988: um estudo sobre o processo de criação dos novos municípios paulistas. Campinas, 2003.

SILVA, Silvana Cristina. A Família de municípios do agronegócio: expressão da especialização produtiva agrícola. Dissertação de Mestrado em Geografia, Campinas, 2007.

SINGER, P. A cidadania para todos. In: In: PINSKY, J. PINSKY, C. B. (orgs). História da Cidadania. S Contexto, 2010.

SOUZA, M. L. ABC do Desenvolvimento Urbano. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

\_\_\_\_\_. A Prisão e a Ágora: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

STEINBERGER, Marília; MANIÇOBA, Regina Souza. Efeitos da Centralização e Descentralização no processo brasileiro de municipalização: o caso da região norte. In: Economia, Sociedad y Territorio, enero-abril 2008, año/vol V, número 29, El Colégio Mexiquense, A.C. México. Pp.703-729.

STROHAECKER, T. M. A urbanização no Rio Grande do Sul: uma análise preliminar In Verdum; Basso; Suertegaray. Rio Grande do Sul: paisagens, territórios em transformação. Porto Alegre: UFRGS, 2004.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. “A Criação de Municípios após a Constituição de 1988”. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol.17, nº 48, São Paulo, 2002.

WANDERLEY, Cláudio Burian. “Emancipações Municipais Brasileiras Ocorridas na Década de 90: Estimativa de seus Efeitos sobre o Bem-Estar Social”. Trabalho apresentado no XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais, Minas Gerais, 2008.

TATAGIBA, L. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. In: Revista de Sociologia e Política, nº 25, Curitiba, nov.2005.

TENÓRIO, F. G. (org.). Cidadania e desenvolvimento local. Rio de Janeiro: Editoria Unijuí, 2007.

VALENZUELA, A. Caracterización del Cambio político em México y sus perspectivas. Colección Sinergias, nº3, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2003, p.13-29.

VEYNE, P. Os Gregos Conheceram a Democracia? In: Diógenes. Revista Internacional de Ciências Humanas. Brasília: UnB, nº 6, 1984.

VIEIRA, L. Os argonautas da cidade: a sociedade civil na globalização. Editora Record, Rio de Janeiro, 2001.