

# Boletim Gaúcho de Geografia

<http://seer.ufrgs.br/bgg>

---

## O CONTEXTO ESPACIAL COMO UM BALIZADOR DE FENÔMENOS SOCIAIS: O CASO DAS EMANCIPAÇÕES MUNICIPAIS NO RIO GRANDE DO SUL E PIAUÍ

*Daniel Abreu de Azevedo*

*Boletim Gaúcho de Geografia, 40: 53-71, maio, 2013.*

Versão online disponível em:

<http://seer.ufrgs.br/bgg/article/view/37118>

---

Publicado por

## Associação dos Geógrafos Brasileiros

---



Portal de Periódicos  
**UFRGS**

UNIVERSIDADE FEDERAL  
DO RIO GRANDE DO SUL

---

### Informações Adicionais

**Email:** [portoalegre@agb.org.br](mailto:portoalegre@agb.org.br)

**Políticas:** <http://seer.ufrgs.br/bgg/about/editorialPolicies#openAccessPolicy>

**Submissão:** <http://seer.ufrgs.br/bgg/about/submissions#onlineSubmissions>

**Diretrizes:** <http://seer.ufrgs.br/bgg/about/submissions#authorGuidelines>

---

Data de publicação - maio, 2013.

Associação Brasileira de Geógrafos, Seção Porto Alegre, Porto Alegre, RS, Brasil

# O CONTEXTO ESPACIAL COMO UM BALIZADOR DE FENÔMENOS SOCIAIS: O CASO DAS EMANCIPAÇÕES MUNICIPAIS NO RIO GRANDE DO SUL E PIAUÍ

DANIEL ABREU DE AZEVEDO<sup>1</sup>

## RESUMO

O processo de emancipação municipal no Brasil ocorreu de maneira heterogênea no espaço. Em alguns estados, como Rio Grande do Sul e Piauí, as respectivas malhas municipais passaram por um intenso processo de divisão; em outros, como no caso da Bahia e Ceará, a quantidade de municípios permaneceu quase intacta. Paralelamente, os debates sobre os pontos favoráveis ou não desse processo no meio acadêmico e na mídia levantaram a questão sobre a validade desse fenômeno para a cidadania. Este artigo pretende demonstrar que o contexto espacial no qual está inserido esse processo será requisito indispensável para qualquer análise sobre divisão territorial. A criação de novos municípios, no Piauí e Rio Grande do Sul, entre 1985 e 1996 demonstra que o espaço geográfico pode servir tanto para reprodução das desigualdades, quanto para sua ruptura. A preocupação pela criação de conselhos municipais nos ajuda a realizar essa comparação entre os dois estados. Melhorias significativas nas condições sociais dos cidadãos gaúchos foram atribuídas à divisão municipal ocorrida nesse período; por outro lado, no Piauí, parece que a criação de novos municípios favoreceu a conservação de antigos laços verticais de poder.

Palavras-chave: Contexto espacial. Emancipação municipal. Cidadania. Piauí. Rio Grande do Sul.

## 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 consequências dele para o cidadão. É neste tema que este artigo está estruturado, isto é, de que maneira a criação de novos territórios a partir da divisão municipal pode afetar a cidadania. 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 este artigo aborda, a divisão do território, pode ser afetada e afetar diretamente as relações sociais, políticas, econômicas e culturais que se

---

1      Doutorando em Geografia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. E-mail: dangeo@ig.com.br

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”.

Todavia, o que desejamos demonstrar é que o processo de divisão territorial pode trazer diferentes consequências de acordo com o contexto espacial inserido. Dividir um território pode trazer benefícios, mas também efeitos desastrosos para a cidadania. Para isso, este artigo fará uma comparação entre as consequências da criação de novos municípios no Piauí e Rio Grande do Sul, os dois estados que passaram por maiores divisões municipais em suas respectivas regiões brasileiras.

## **1.0 PROCESSO DE DIVISÃO MUNICIPAL NOS DOIS ESTADOS**

O Piauí (PI) é um estado nordestino que possui atualmente 223 municípios. Dentre estes, 105, ou seja, 47% foram criados no período correspondente à proposta deste artigo, 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 sulista 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%; 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 classe populacional 4, entre 20.001 e 50.000 habitantes (0,79%).

A primeira constatação interessante que podemos perceber é a importância da mudança dos parâmetros constitucionais em 1988 para o aumento da criação de novos municípios nos dois estados. Essa informação corrobora a ideia apresentada em trabalho anterior (AZEVEDO, 2012) que o processo de emancipação municipal é multiescalar, isto é, depende da atuação dos diferentes níveis de Governo. O contexto constitucional mostra-se, dessa maneira, como um importante viés de compreensão desse fenômeno. As duas figuras a seguir ilustram a criação desses novos municípios:

Figura 1: Municípios Emancipados entre 1985-1996 no Piauí

Municípios Criados entre 1985-1996 (PI)

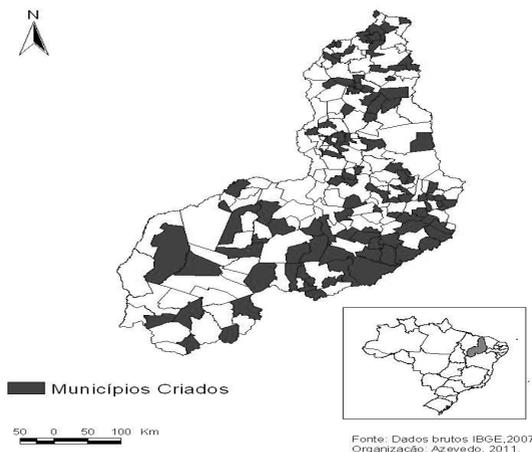
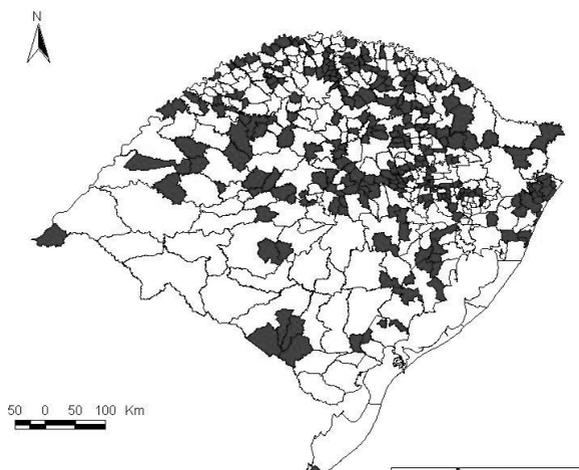


Figura 2: Municípios Emancipados entre 1985-1996 no Rio Grande do Sul

Municípios Criados entre 1985-1996 (RS)



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. Todavia, não é a pretensão desse artigo o debate sobre as causas dessa constatação, apesar de questões espaciais importantes poderem surgir daí.

## **2.EMANCIPAÇÃO MUNICIPAL E O CONTEXTO ESPACIAL**

### **3.1 AMARTYA SEN E ROBERT PUTNAM: A IMPORTÂNCIA DA ANÁLISE DOS CONSELHOS MUNICIPAIS**

Como sabemos, há uma gama enorme de variáveis que poderiam ter sido utilizadas para realizar a comparação entre as divisões territoriais gaúchas e piauienses. 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 socioeconômicas. 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 despendar. Para corroborar essa tese, recorre-se 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. 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). É também nessa linha que esse artigo se estrutura: não acreditamos que apenas questões de renda justificam as disparidades entre os municípios gaúchos e piauienses. Contexto espacial é mais amplo do que análises econômicas. Afinal, o espaço é uma construção social e, por isso mesmo, não se limita ao viés da economia.

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 (AZEVEDO, 2012), 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 socioeconômicos distintos, vão produzir resultados diferentes. Isso não quer dizer que haja um determinismo geográfico, isto é, para sempre as instituições serão moldadas pelos espaços e, por isso, não há saída. A máxima da tese de Putnam reside exatamente nesse ponto. Ao analisar as mudanças institucionais nas regiões Norte e Sul da Itália a partir da reforma democrática no país, o autor aponta que:

[...] mudando-se as instituições formais pode-se mudar a prática política. A reforma teve consequências 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 (1967). Os conselhos municipais foram selecionados para este artigo 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 nas outras esferas da vida. 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 ideia 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 tem 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 tem 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 atravesse 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 um 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)

Conclui-se que no contexto espacial está em jogo algo maior que apenas questões de renda ou indicadores sociais. É todo um conjunto de instituições que favorece a liberdade – entendida como meio e fim do desenvolvimento. A preocupação pela criação de conselhos municipais pode funcionar como uma importante instituição que afetará contextos espaciais desfavoráveis às práticas democráticas.

Assim, Robert Putnam e Amartya Sen fornecem o arcabouço teórico-conceitual que sustentam a escolha desse artigo 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.

### **3.2 OS CONSELHOS MUNICIPAIS NOS NOVOS MUNICÍPIOS DO PIAUÍ E RIO GRANDE DO SUL**

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. Eles são o principal canal de participação popular encontrada nas três instâncias de governo (federal, estadual e municipal). 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

Há, na realidade, conselhos nas três instâncias de governo, mas, para fins deste artigo, 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.

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). 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 ideias de Putnam e Sen se fortalecem neste artigo.

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 di-

---

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

ferentes 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 estaduais tendem a seguir os parâmetros instituídos pelos conselhos. Os conselhos municipais podem ajudar numa democracia de qualidade (GONZÁLEZ, 2008).

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:

Temos afirmado que sem o poder das pessoas dificilmente se alcançará um mundo inclusivo. A participação popular proporciona uma nova forma de relação governo-sociedade. A democracia participativa é muito importante para renovar e aperfeiçoar a democracia representativa. Não basta a participação eleitoral, é necessário a vigilância ativa e a redenção de contas no exercício do governo. Os governos locais e regionais são fundamentais para impulsionar a democracia participativa através de distintos instrumentos que enriquecem a democracia formal<sup>3</sup>.

Pela base teórico-conceitual discutida por Robert Putnam e Amartya Sen e as análises sobre o papel dos conselhos municipais no Brasil atual, este artigo 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 desse trabalho (entre 1985-1996) e os não-emancipados nesse período – em relação à existência ou não dos conselhos municipais. Antes de tudo, a MUNIC de 2007 (Pesquisa de Informações Básicas

Municipais) do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) é a 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

---

3 “Hemos afirmado que sin el poder de la gente dificilmente se alcanzará un mundo incluyente. La participación popular proporciona 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” Tradução Livre do Autor. ([www.affur.org.uy/fsm2002/fsm-democracia-participativa.htm](http://www.affur.org.uy/fsm2002/fsm-democracia-participativa.htm)). Acessado em 14/08/2011)

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.

Um 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, este artigo se atentará apenas para a existência ou não desse mecanismo

CONSELHOS Municípios Emancipados PI Municípios Não-Emancipados PI  
Municípios Emancipados RS Municípios Não-Emancipados RS

Tabela 1  
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 Pública	0%	2,54%	4%	18,29%
Transporte	0%	4,23%	2,78%	26,93%
LGBT	0%	0%	0%	0,4%

Dados: MUNIC, 2007 Organização: AZEVEDO, 2012.

Todavia, devem-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, 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. Entretanto, 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.

Ao observarmos a tabela 1 podemos chegar a algumas conclusões interessantes. (a) Os municípios emancipados do Rio Grande do Sul possuem, em todos 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 de ambos estados; (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) 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 fe-

deral, 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 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. 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 número de governos locais” (CARDOSO, 2004, p.40).

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 sete possuem “Lei de Parcelamento do Solo” (6,66%); cinco possuem “Lei de Zoneamento ou Equivalente” (4,76%); 43 possuem Código de Obras (40,95%); quatro possuem “Lei Específica de Solo Criado” (3,8%); 13 possuem “Lei Específica de Contribuição de Melhoria” (12,38%); Apenas um possui “Lei Específica de Operação Urbana Consorciada” (0,95%), e dois possuem “Lei Específica Estudo de Impacto de Vizinhança” (1,90%).

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%)<sup>4</sup> .

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 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 desse artigo de que os diferentes contextos espaciais influenciam as consequências 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 o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) desses municípios do Piauí:

Tabela 1: 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 Novos

Dados: PNUD, 2000.

Organização: AZEVEDO, 2011.

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

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

Tabela 2: 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 Novos

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 – é 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.

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo tentou demonstrar que 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. A fraca criação de conselhos nos municípios piauienses e a não totalmente satisfatória nos municípios gaúchos, demonstram que a democracia brasileira ainda precisa de muitos esforços para sair da clássica concepção única da representação.

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).

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).

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. Entretanto, deve-se ficar atento ao contexto espacial no qual esse processo ocorrerá para que ele não sirva para reprodução das desigualdades. Em outros termos, “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, grifo nosso).

Para tanto, instituições que favoreçam vínculos horizontais de poder, como os conselhos municipais, devem ser instrumentos criados para que novos municípios sirvam para o aprimoramento do nosso sistema democrático. Afinal, os conselhos municipais podem funcionar para o aprimoramento da democracia em democracia.

## THE SPATIAL CONTEXT AS A CONDITION OF SOCIAL PHENOMENA: THE CASE OF MUNICIPAL EMANCIPATION IN RIO GRANDE DO SUL AND PIAUÍ

### ABSTRACT

The process of municipal emancipation in Brazil occurred heterogeneously in space. In some states, like Rio Grande do Sul and Piauí, the respective meshes municipal passed through an intense process of division, in others, as in the case of Bahia and Ceará, the number of municipalities has remained almost intact. In parallel, discussions on the pros and cons of this process in academia and the media raised the question about the validity of this phenomenon for citizenship. This article argues that the spatial context in which this process is inserted will be essential to any analysis of territorial division. The creation of new municipalities in Piauí and Rio Grande do Sul between 1985 and 1996 shows that the geographic space can serve both to reproduce the inequalities and to rupture. The concern for the creation of municipal councils helps us to perform this comparison between the two states. Significant improvements in social conditions of the citizens of Rio Grande do Sul were attributed to the municipal division occurred during this period, on the other hand, in Piauí, it seems that the creation of new municipalities favored the retention of old ties of vertical power.

Keywords: Spatial context, municipal emancipation, citizenship, Piauí, Rio Grande

## EL CONTEXTO ESPACIAL COMO UN CRITERIO DE LOS FENÓMENOS SOCIALES: EL CASO DE LAS EMANCIPACIONES MUNICIPALES EN RIO GRANDE DO SUL Y PIAUÍ

### RESUMEN

El proceso de la emancipación municipal en Brasil se produjo de manera heterogénea en el espacio. En algunos estados, como Rio Grande do Sul y Piauí, las mallas municipales respectivas pasa a través de un intenso proceso de división, en otros, como en el caso de Bahía y Ceará, el número de municipios se ha mantenido casi intacto. Al mismo tiempo, las discusiones sobre las ventajas o no este proceso en la academia y los medios de comunicación planteó la cuestión sobre la validez de este fenómeno para la ciudadanía. Este artículo sostiene que el contexto espacial en el que se inserta en este proceso será esencial para cualquier análisis de la división territorial. La creación de nuevos municipios de Piauí y Rio Grande do Sul, entre 1985 y 1996 muestra que el espacio geográfico pueden servir tanto para reproducir las desigualdades cuánto para la ruptura. La preocupación por la creación de consejos municipales nos ayuda a realizar esta comparación entre los dos estados. Importantes mejoras en las condiciones sociales de los ciudadanos de los ciudadanos de Rio Grande do Sul fueron atribuidos a la división municipal; por el contrario, en Piauí, parece que la creación de nuevos municipios a favor de la conservación de los viejos lazos de poder vertical.

Palabras clave: Contexto espacial. Emancipación municipal. Ciudadanía. Piauí. Rio Grande do Sul

### REFERÊNCIAS

AZEVEDO, D. A. Divisão municipal e o exercício da cidadania em espaços desiguais: estudos de caso do Piauí e Rio Grande do Sul. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Programa de Pós Graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

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.

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

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

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

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

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

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.

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

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

SANTOS, M. O Espaço do Cidadão. São Paulo: EdUSP, 2007.

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

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

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

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

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