

Porque é preciso falar de municípios e de geografia política

Iná Elias de Castro

Doutora em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro - IUPRJ

Professora Titular de Geografia na Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ

inacastro@uol.com.br

<https://orcid.org/0000-0002-4629-787X>

Daniel Abreu de Azevedo

Doutor em Geografia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro UFRJ

Professor Adjunto de Geografia na Universidade de Brasília - UnB

daniel.azevedo@unb.br

<https://orcid.org/0000-0001-5354-128X>

Resumo

O problema dos recortes espaciais é recorrente na Geografia e tais recortes, como outros temas fundadores da disciplina, nunca saem da pauta, quaisquer que sejam os novos rumos e novos ares a orientar suas pesquisas e análises. Este artigo retoma e avança a discussão sobre o recorte municipal como espaço de vida da sociedade e como escala privilegiada da gestão pública e da representação política, ou seja, como lugar do voto e das estratégias para obtê-lo. O pressuposto é que identificar características e diferenças na malha municipal proporciona maior conhecimento acerca dos nexos entre espaço, voto e gestão do território por parte da sociedade. Em um primeiro momento, realizamos um levantamento bibliográfico dos últimos sete anos de publicação dos periódicos de Geografia classificadas no estrato A do sistema Qualis da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), com o propósito de entender de que modo o município vem ou não sendo discutido enquanto objeto de análise pelos geógrafos. Depois da discussão teórica do processo de emancipação municipal, refletimos, a partir de dados secundários, sobre o papel do município na estrutura federativa e na representação política.

Palavras-chave município; divisão municipal; escala local; geografia política.

Why it is necessary to talk about municipalities and political geography

Abstract

The issue of spatial sections is recurrent in Geography and such sections, like other founding themes of the subject, never leave the agenda, whatever the new paths and new approaches are guiding its research and analysis. This article resumes and advances the discussion on the municipal section as a space for society's life and as a privileged scale of public administration and political representation, i.e. as a place for voting and strategies to win votes. The assumption is that identifying characteristics and differences in the municipal network provides greater knowledge about the links between space, voting, and territory management by society. First, we have carried out a bibliographic survey of the last seven years of publication of Geography journals classified as stratum A in the Qualis system of the Brazilian Coordination for the Improvement of Higher Education Personnel (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior [CAPES]), in order to see how the municipality has or has not been addressed as an object of analysis by geographers. After the theoretical discussion of the municipal emancipation process, we think through, based on secondary data, the municipal role in the federative structure and in political representation.

Key words municipality; municipal division; local scale; political geography.

Porqué es necesario hablar de municipios y de geografía política

Resumen

El problema de los recortes espaciales es recurrente en Geografía y tales recortes, como otros temas fundantes de la asignatura, nunca salen de la agenda, cualesquiera que sean los nuevos caminos y los nuevos enfoques que guían su investigación y análisis. Este artículo retoma y avanza la discusión sobre el recorte municipal como espacio de vida de la sociedad y como escala privilegiada de la gestión pública y la representación política, es decir, como lugar del voto y de estrategias para obtenerlo. Se parte del supuesto de que la identificación de características y diferencias en la red municipal permite un mayor conocimiento sobre los vínculos entre el espacio, el voto y la gestión del territorio por parte de la sociedad. En primer lugar, hemos realizado un levantamiento bibliográfico de los últimos siete años de publicación de revistas de Geografía clasificadas en el estrato A del sistema Qualis de la Coordinación de Perfeccionamiento del Personal de Educación Superior de Brasil (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior [CAPES]), para comprender cómo el municipio ha sido o no discutido como objeto de análisis por los geógrafos. Luego de la discusión teórica del proceso de emancipación municipal, reflexionamos, a partir de datos secundarios, sobre el papel del municipio en la estructura federativa y en la representación política.

Palabras clave municipio; división municipal; escala local; geografía política.

Pourquoi faut-il parler de municipalités et de géographie politique

Résumé

La question des découpages spatiaux est récurrente en Géographie et ces découpages, comme d'autres thèmes fondateurs du sujet, ne quittent jamais l'agenda, quelles que soient les nouvelles voies et les nouvelles approches qui guident leurs recherches et analyses. Cet article résume et fait avancer la discussion sur le découpage municipal comme espace de vie de la société et comme échelle privilégiée de l'administration publique et de la représentation politique, c'est-à-dire comme lieu de vote et de stratégies pour l'obtenir. L'hypothèse est que l'identification des caractéristiques et des différences dans le réseau municipal permet de mieux connaître les liens entre l'espace, le vote et la gestion du territoire par la société. Premièrement, nous avons réalisé une enquête bibliographique sur les sept dernières années de publication des revues de Géographie classées dans la strate A du système Qualis de la Coordination pour l'Amélioration du Personnel de l'Enseignement Supérieur du Brésil (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior [CAPES]), pour comprendre comment la municipalité a été ou n'a pas été discutée comme objet d'analyse par les géographes. Après la discussion théorique du processus d'émancipation municipale, nous réfléchissons, à partir de données secondaires, sur le rôle de la municipalité dans la structure fédérative et dans la représentation politique.

Mots-clés municipalité; division municipale; échelle locale; géographie politique.

Introdução

O problema dos recortes espaciais é recorrente na Geografia e tais recortes, como outros temas fundadores da disciplina, nunca saem da pauta, quaisquer que sejam os novos rumos e novos ares a orientar suas pesquisas e análises. Diferentes atores contribuem para estabelecer limites espaciais, reais ou simbólicos, para as práticas em diferentes escalas que contribuem para tornar complexas as muitas formas de recortar e de apropriar-se de porções territoriais com foco e interesse bem definidos. Recortar o espaço é uma estratégia que remonta à Antiguidade e requer, desde sempre, o uso de técnicas com o objetivo de gerir e controlar, em suma, de garantir algum nível do poder – econômico, cultural ou político – sobre o recorte.

Pensar o mundo dividido em Estados nacionais e estes divididos em territórios administrativos nunca é um exercício banal. Há história, interesses e ação na malha que resulta do processo de divisão do espaço habitado – e até do desabitado, se pensarmos na Antártida ou nas áreas polares do Hemisfério Norte. Nesse sentido, este artigo retoma o debate em torno dos recortes espaciais que, no Brasil, definem escalas de gestão e práticas que conferem uma dimensão política aos territórios que compõem a malha administrativa do país. O foco é o município, espaço político institucional fundamental e lugar onde a vida se realiza. Como disse Ulysses Guimarães em certa ocasião: “as pessoas moram no município, não na União”¹.

¹ Frase atribuída a Ulysses Guimarães (1916-1992) no período de discussões da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, amplamente divulgada pela imprensa e apropriada pelos movimentos municipalistas.

Apesar de esse ter sido, nas últimas décadas, um tema menor na Geografia brasileira, nem por isso deixou de ser objeto de análise em diferentes estudos que compõem uma vasta e qualificada bibliografia, especialmente nas Ciências Sociais. Entretanto, sempre há muito a dizer e desvendar no complexo e diferenciado universo desse evidente objeto geográfico. Sob a perspectiva da geografia política, o município emerge como território de ação, como distrito eleitoral fundamental, formal e informal, como o lugar onde interesses se organizam e a política se realiza por meio do voto. Na engenharia política da democracia representativa no Brasil, o município dispõe das condições institucionais que o tornam o espaço privilegiado da ação da sociedade, dos partidos políticos e de seus eleitos, cujas conexões eleitorais se encontram na ordem do dia mediante debates sobre emendas parlamentares. Em conjunto, os municípios compõem espaços de gestão cujos efeitos se fazem sentir no cotidiano de seus habitantes.

Este artigo retoma e avança a discussão sobre o recorte municipal como o espaço de vida da sociedade e como a escala privilegiada da gestão pública e da representação política, ou seja, como lugar do voto e das estratégias para obtê-lo. O pressuposto é que identificar características e diferenças na malha municipal proporciona maior conhecimento acerca dos nexos entre espaço, voto e gestão do território por parte da sociedade. Cabe destacar que, na democracia brasileira, o sistema de representação proporcional, quando focado na escala municipal, revela um quadro bem diferente daquele da escala nacional (Castro, 2003d).

Este artigo se divide em três partes. Na primeira, recuperamos o debate sobre as emancipações municipais no Brasil e a questão do processo configurar fragmentação ou divisão do território e os fundamentos de uma ou de outra retórica. A segunda parte se propõe a olhar o processo de adensamento da malha municipal, por meio de mapas de diferentes décadas, comparando-os com os mapas de distribuição da população nos mesmos períodos. Trata-se de um exercício de observação, aparentemente simples, que nos ajuda a compreender que o processo de divisão territorial é eminentemente político e realizado pela sociedade. E a terceira parte discute o problema do município como escala política essencial na federação brasileira, porém, pouco considerada. O sistema de representação proporcional, quando focado a partir dos municípios menos e mais populosos, evidencia que a questão da isonomia da lei para a representação política não considerou as escalas territoriais, o que cria uma situação de profundas distorções sobre a qual muito pouco se reflete. Uma evidência é que os moradores de municípios menos populosos são mais representados do que aqueles das metrópoles. Essa nos parece uma questão que merece ser mais debatida, devido às implicações que comporta.

Emancipação municipal: divisão ou fragmentação?

Embora a sociedade resida no município e este seja o recorte administrativo mais antigo do país, o município tem sido historicamente considerado o “patinho feio” da federação, especialmente por aqueles que se dispõem a tomá-lo como objeto de pesquisa. Com exceção dos porta-vozes da Associação Brasileira dos Municípios (ABM), da Confederação Nacional dos Municípios (CNM) e do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), ou dos trabalhos realizados por órgãos públicos, não se constata a existência de grande curiosidade sobre as muitas possibilidades que a análise desse recorte abre para a compreensão do espaço e da sociedade brasileiros.

Vale notar que a pesquisa exploratória em periódicos de Geografia classificadas nos estratos A1 e A2² do sistema Qualis da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), entre 2015 e 2022, demonstra que grande parte das pesquisas utiliza algum município como recorte, mas apenas como um continente onde ocorre o fenômeno a ser estudado, não tornando essa escala um problema em si. Em outras palavras, parece haver pouco interesse dos geógrafos na discussão do município enquanto objeto de análise. Em 7 anos de publicação das 8 principais revistas brasileiras de Geografia, apenas 3 artigos lidaram com o papel que o município exerce no federalismo brasileiro.

Oliveira (2018) analisa como as alternâncias nas competências administrativas entre município, estado e União impactaram a distribuição das possibilidades de criação e implementação de políticas em diversas áreas da sociedade. Já em Cigolini (2015) e Moraes et al. (2021), o foco recaía sobre o processo de criação de novos municípios, seja, no primeiro caso, em uma perspectiva histórica, seja, no segundo, a partir do atual recorte político-administrativo do Estado da Paraíba. Vale notar que, em tanto tempo, apenas dois artigos lidaram com desmembramentos territoriais na escala municipal, revelando o pouco interesse nesse processo político-geográfico nos últimos anos. A geometria política brasileira parece ser considerada algo dado, sem grandes problematizações, não entrando na alça de mira de quem discute a gestão do território.

Entretanto, na década de 1990 e no início dos anos 2000, a criação de novos municípios era um tema mais recorrente na agenda da Geografia e de outras ciências humanas. Impulsionada pelo vertiginoso crescimento do número de municípios pós-Constituição da República Federativa do Brasil (CF, 1988) e pela quase erradicação desse processo causada pela Emenda Constitucional n. 15 (EC n. 15, 1996), o problema da emancipação municipal atraiu atenção em monografias, dissertações e teses - em muitos casos, para criticar o que

2 Levamos em consideração a última avaliação Qualis disponível. As revistas A1 brasileiras analisadas foram a *Geosp*, a *Mercator* e o *Boletim Goiano de Geografia*. Já as revistas A2 selecionadas foram: *Ateliê Geográfico*, *Confins*, *Geographia*, *Ra'E Ga*, *Revista da ANPEGE* e *Revista do Departamento de Geografia da USP*. Foram selecionados e analisados todos os artigos, com títulos e resumos, publicados nesse período que discutiam o município enquanto escala de análise.

seria uma “fragmentação” danosa, uma divisão apenas para atender a interesses políticos paroquiais.

As teses de Cataia (2001) e Gomes (1997), além da dissertação de Silva (2007), são exemplos dessa posição de geógrafos. O mesmo pode ser dito da tese de doutorado em Sociologia de Martins (2003). Em todos esses casos, o processo de criação de novos municípios é denominado *fragmentação territorial*, posicionando-os como uma estratégia espacial de reprodução do capital.

Gomes (1997, p. 148), analisando as emancipações no território do Rio Grande do Norte, concluiu que o verdadeiro significado da “fragmentação territorial potiguar” teve “caráter essencialmente político”, pois a “classe política procura se apropriar do poder político local para se reproduzir enquanto tal”, preservando os formatos tradicionais – clientelista, patrimonialista etc. A participação da população nesse processo seria fruto de manipulação por parte das elites locais, que buscariam o apoio necessário para o andamento do processo emancipacionista. Assim, para a autora, a *fragmentação* passou a ser um dos mecanismos utilizados no sentido de fazer prevalecer o poder local de determinados grupos.

Cataia (2001) afirmou que a *fragmentação política* do território brasileiro foi gerada por meio das linhas horizontais contíguas com seus vizinhos, mas também por nexos verticais, distantes, informações estranhas ao lugar. Tais ligações verticais seriam pontos em rede a serviço de agentes hegemônicos. Então, para além do caráter horizontal já amplamente debatido das fronteiras, a escala global construída com a nova fase do capitalismo imporia uma dimensão também vertical na compreensão das geometrias políticas dos territórios.

Citando e corroborando a discussão trazida por Cataia (2001), Silva (2007) relacionou a criação de novos municípios no Mato Grosso à expansão do *front* agrícola. Para a autora, a *fragmentação* do território mato-grossense caminhou com a difusão do agronegócio e a corporativização do território. Essa *fragmentação do território* é vista com preocupação por Silva (2007, p. 113), pois “mesmo que ‘involuntariamente’, os municípios criam ‘espaços de conveniência’ para a difusão do capital”, sendo tal fragmentação utilizada como recurso econômico e político por parte dos grandes latifundiários do estado. A autora acredita que os reais motivos da *fragmentação municipal* nesse local seriam oriundos de uma escala que vai 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” (Silva, 2007, p. 118).

O sociólogo Martins (2003) afirmou que o Brasil tem uma diferença em relação às ex-colônias espanholas na América do Sul: o fato da colônia portuguesa ter mantido sua unidade política, enquanto o resto da América do Sul se “fragmentou” em diversos países. Todavia, segundo o autor, apesar dessa coesão política, “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, grifo nosso).

Essa rápida revisão proporciona uma importante reflexão sobre o tema, sendo importante retomar um esforço semântico e conceitual que já realizamos anteriormente (Azevedo, 2013a; Castro, 2013) na distinção entre fragmentação e divisão territorial. Nunca é demais reforçar tal distinção, já que o termo *fragmentação* continua sendo adotado indiscriminadamente nas pesquisas sobre emancipação municipal, como se observa em Moraes et al. (2021). Nesse recente artigo, os termos *fragmentação*, *divisão* e *desmembramento* são usados como sinônimos, alternando seu emprego a cada parágrafo.

Nota-se que, muitas vezes, o uso indiscriminado do termo *fragmentação* parece ser “apenas” um descaso com as diferenças semânticas entre os substantivos *fragmentação* e *divisão*. Em certo momento, Moraes et al. (2021, p. 57) afirmam que “a criação de novos municípios são fragmentações que acabam por exigir um nível de relações e acordos políticos de ordem superior”. Em seguida, os autores discutem “a evolução na emancipação de novos municípios, e conseqüente alteração na divisão político-administrativa no [E]stado da Paraíba” (Moraes et al., 2021, p. 58). Apesar de tanto o ato de *dividir* quanto o de *fragmentar* resultarem da separação em partes de algo anteriormente unido, deve-se apontar as nuances.

Segundo Coelho (1973), a divisão em partes pode se mostrar positiva quando se trata de repartir algo, de distribuir; mas, pode resultar negativa quando desune, põe em discórdia, separa em diversas partes, estabelece desavença, indis põe. Por outro lado, a separação mediante fragmentação não é tão matizada, já que *fragmentar* quer dizer, essencialmente, *reduzir a fragmentos, quebrar-se*. O que decorre da fragmentação, como fenômeno desencadeado por um processo de fratura ou quebra, é o fragmento, ou seja, uma parte quebrada ou deslocada, uma porção isolada, desunida, desconectada; uma parte incompleta ou inacabada. No campo da política, que aqui nos interessa, a ideia de fragmentação remete à destruição da unidade.

Etimologicamente, portanto, esses vocábulos não possuem o mesmo sentido. Porém, em outros casos, o uso do termo *fragmentação* em vez de *divisão* responde a certa perspectiva ideológica, que considera esse processo parte de uma “estratégia de inserção desses espaços na lógica da troca” (Ribeiro, 2010, p. 292). Em geral, sob uma perspectiva neomarxista de autonomia relativa do Estado (Jessop, 1990; Mascaro, 2013; Poulantzas, 1968), considera-se o espaço como um todo que se transformou em cacos mediante a fragmentação em propriedade privada, sendo esses novos municípios territórios do poder econômico hegemônico. Em conhecidos trabalhos de geografia urbana (Carlos, 2001; Corrêa, 2003; Corrêa, 2010; Marcuse, 2003), o processo de fragmentação aparece como produto e condicionante da reprodução capitalista, conseqüência direta, portanto, da divisão

territorial do trabalho. Hoje, as cidades estariam, sob essa perspectiva, “fragmentadas, no extremo, quase arrastadas e esquarterjadas, com partes puxadas dolorosamente” (Marcuse, 2003, p. 270).

Essa perspectiva nega a autonomia do político em relação ao econômico, não levando em conta seus distintos atributos e características. Já apontamos, em outros momentos, de que modo tal perspectiva epistemológica mais atrapalha do que ajuda em análises de geografia política (Azevedo, Castro e Ribeiro, 2021; Castro, 2021), sendo desnecessário entrar novamente nesse debate. Trazer o político para o centro do debate significa não tomar o vício como razão e explicação do fenômeno (Castro, 2013), cujas análises acabam negando tanto as consequências positivas da divisão municipal, como reveladas em distintas pesquisas (A. C. Alves, 2006; Azevedo, 2013b; Noronha, 1997; Steinberger & Maniçoba, 2008; Wanderley, 2008), quanto o complexo processo político envolvido, seus diferentes atores e escalas políticas no federalismo brasileiro (Azevedo, 2013b; Tomio, 2002). Em prol de explicações estruturalistas que se pretendem gerais, minimiza-se que a “demanda legítima da comunidade por serviços públicos” (Noronha, 1997, p. 58) estaria por trás das emancipações municipais e que esses processos político-administrativos pressupõem plebiscitos locais, iniciativa estadual legislativa e uma base constitucional federal favorável.

É impossível deslocar essa discussão, por exemplo, do ambiente político do momento. A sobreposição dos dados à história política contemporânea brasileira possibilita uma associação direta entre regime político e criação de municípios. Em outras palavras, 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 às suas características centralizadoras, inibiram a criação de um grande número de municípios (Tomio, 2002). M. R. F. Alves e J. E. D. 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 política inaugurada nesse período, o número de municípios brasileiros foi reduzido de 4.235 para 3.957 em 1985 (redução de 6,6%). O Ato Complementar n. 46 (1969) preconizava que nenhuma alteração no quadro territorial do estado poderia ser efetuada sem prévia autorização do Presidente da República (Emenda Constitucional n. 11 [EC n. 11], 1978). Reforçamos, portanto, que a ideia de “farra emancipacionista” (Brandt, 2010; Ferrari, 2016) precisa ser vista, pelo menos, com cautela.

Ocupação do território e adensamento da malha municipal

Como unidade federativa, o município brasileiro teve períodos de maior e menor autonomia, embora seu reconhecimento como esfera de poder local tenha merecido críticas

de importantes intelectuais que deixaram marcas na visão do município como espaço do atraso, do voto de cabresto, do coronelismo, do domínio econômico social e político de uma elite pouco afeita a quaisquer formas de mudanças do *status quo* (Leal, 1947; Viana, 1974). Almeida e Carneiro (2002, p. 3) chamam atenção para o fato do município ter sido considerado, até a segunda metade do século,

[...] o território onde se frustravam ou se pervertiam os projetos democráticos; o espaço da dura realidade do poder oligárquico, do patrimonialismo e das relações de clientela, enraizados na desigualdade da propriedade e das oportunidades econômicas.

Definitivamente, até a CF (1988) o município não era benquisto. Espaço do “coronel” e do voto de cabresto, cuja autonomia não era reivindicada, uma vez que as relações diretas com o poder estadual e federal garantiam a preservação dos interesses nessa escala (Castro, 1992). As questões e os temas mais importantes do nosso federalismo estacionavam nos estados. O município foi visto, por muitas décadas, como o recorte político administrativo no qual as políticas públicas estavam fadadas ao fracasso se não fossem ao encontro dos interesses dos próceres locais. Nesse sentido, a ideia do município como lugar do poder local foi, por muito tempo, sinônimo de mandonismo e exclusão, de uma sociedade local cúmplice desse sistema, confirmando a tese da “servidão voluntária” de La Boétie (1982).

A partir da segunda metade do século XX, as mudanças econômicas e o processo de urbanização do país foram progressivamente tornando esse ambiente de interesses bem mais complexo, especialmente se lembrarmos que o quadro traçado por Leal (1947) tinha por base municípios do interior paulista. O desgaste do regime militar, os limites do desenvolvimentismo nacionalista e as críticas à ineficiência da centralização dos processos decisórios sobre políticas públicas evidenciavam cada vez mais mudanças na sociedade e no território.

O processo de redemocratização, iniciado nos primeiros anos da década de 1980, culminou na instalação, em 1º de fevereiro de 1987, da Assembleia Nacional Constituinte, que trabalhou e debateu durante dois anos, até 22 de setembro de 1988, quando foi votada e aprovada a CF (1988). Além dos 559 parlamentares, também integraram a Constituinte representantes da sociedade civil, como organizações de classe, entidades sociais e religiosas, além de lideranças indígenas, o que explica a preocupação com a ampliação dos direitos e garantias individuais e o esforço para evitar retrocessos institucionais. Essa rápida memória nos ajuda a compreender que a descentralização do poder estava na ordem do dia e que a sociedade da CF (1988) era bem diferente daquela da Constituição dos Estados Unidos do Brasil (Constituição de 1946, 1946), cujo ambiente político municipal foi objeto

de estudo de Victor Nunes Leal, ou mesmo a de 1952, ano do II Congresso Brasileiro de Municípios, realizado em São Vicente-SP e aberto por Getúlio Vargas.

A associação da descentralização à democracia favoreceu a emergência de um municipalismo, não mais identificado com os coronéis da política e com os governos estaduais e nacionais, mas como um recorte de ação da sociedade civil. Esse movimento de retorno ao município em outras bases já estava em curso com fundação da Confederação Nacional dos Municípios (CNM, n.d.), em fevereiro de 1980, com o

[...] objetivo de consolidar o movimento municipalista, fortalecer a autonomia dos Municípios [...] a partir de iniciativas políticas e técnicas que visem à excelência na gestão e à qualidade de vida da população. [...] A atuação da Confederação Nacional de Municípios é voltada à representação político-institucional dos Municípios junto ao Governo Federal e ao Congresso Nacional e ao fortalecimento da gestão municipal.

O município entrou na agenda nacional como recorte territorial institucional e tornou-se cada vez mais um ator político importante, em muitos casos nas mãos da sociedade civil local, em outros, ainda, nas mãos de velhos atores alinhados com o poder central. O universo municipal é, pois, diferenciado e reflete as diferenças espaciais e sociais do país (Castro, 2005). Cada vez mais, o local tem sido percebido como o lugar da proximidade entre governo e cidadão e como o espaço de prática e visibilidade da democracia, mas também como aquele dos resquícios pouco democráticos de uma cultura política não de todo superada na sociedade e no território (Castro, 2003c).

É a partir desse quadro, variado e complexo, que o adensamento da malha municipal deve ser pensado. Na medida em que o município e a divisão municipal passaram a ser objeto de estudos e pesquisas, duas realidades se apresentaram: o processo de criação de municípios para acomodar disputas eleitorais de velhas oligarquias (Carloto, 2014; Gomes, 1997, 2017) e a demanda da sociedade civil por espaço político de representação (Castro, 2003b; Rodrigues, 2011; Vedana, 2002).

À primeira vista, a evolução do número de municípios em diferentes décadas, quando visualizada em mapas, não deixa dúvidas quanto ao adensamento dessa malha. Mas também se revela que, do mesmo modo que a distribuição da população, tal adensamento não é espacialmente uniforme. A sugestão é que um fenômeno não pode ser analisado sem o outro. Se observarmos os mapas de densidade demográfica para os mesmos anos, evidencia-se que a malha municipal é mais densa onde a densidade populacional é mais elevada. O que inicialmente pode parecer banal merece maior atenção.

Figura 1. Malha municipal em 1940.



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, n.d.).

Figura 2. Densidade demográfica em 1940³.



Fonte: IBGE (n.d.).

Figura 3. Malha municipal em 2017.



Fonte: IBGE (n.d.).

Figura 4. Densidade demográfica em 2017.



Fonte: IBGE (n.d.).

3 Nesse documento histórico, a legenda apresenta a quantidade de habitantes por km², em um mapa coroplético nas seguintes escalas: 0,01 a 0,50; 0,51 a 1,00; 1,01 a 2,50; 2,51 a 5,00; 5,01 a 10,00; 10,01 a 25,00; 25,01 a 50,00; 50,01 a 100,00; mais de 100,00.

Duas questões se colocam:

1. É possível pensar apenas na evolução dos recortes municipais e considerar que o maior número de municípios favorece apenas as oligarquias locais? Ou
2. Seria o caso de observar com atenção a coincidência entre densidade populacional e a da malha municipal e ir um pouco além?

Para ficar nas últimas décadas do século XX, o enfraquecimento do regime militar reduziu as barreiras legais à emancipação de distritos que se tornaram novos municípios e o que se viu, a partir da década de 1980, foi uma expressiva multiplicação do número de municípios. Paralelamente, nunca é demais lembrar que o crescimento da população, o desenvolvimento de novos setores econômicos e a expansão da urbanização e da infraestrutura de transporte favoreceram a interiorização do povoamento, com grandes impactos sobre o território. Se pensarmos que essas mudanças a partir daquela década fizeram emergir novos atores econômicos e sociais em diferentes partes do país e que o município é um importante espaço político institucional, podemos supor que alguns desses novos atores também estivessem dispostos a ocupar esses espaços (Castro et al., 2002; Tendler, 1998).

Quadro 1 – Malha municipal e crescimento populacional no Brasil em períodos

Período	Aumento populacional	Crescimento da malha municipal
1900-1950	34.505.963	453
1950-1970	41.194.600	2.385
1970-2000	81.660.963	2.742

Fonte: IBGE (2022)..

Deve-se observar que, no auge do período oligárquico, entre 1900 e 1950, foram criados 453 municípios, enquanto entre 1950 e 1970 surgiram 2.385, apenas um pouco menos do que o número para o período de 1970 a 2000, 2.742. O argumento que defendemos é que, embora não se deva desconsiderar o interesse de oligarquias locais na busca por novos espaços políticos institucionais para a defesa de seus interesses, a análise do processo de divisão municipal do país nas últimas décadas do século XX não pode ser reduzida apenas a esses atores e seus interesses.

Segundo Abrucio (2006), o processo de descentralização que culminou na CF (1988), com a inclusão do município como um terceiro ente federativo, abriu a perspectiva de que a diminuição da distância entre cidadãos e governo beneficiaria o maior controle social sobre as políticas públicas e, conseqüentemente, proporcionaria maior *accountability*. A questão sobre até que ponto isso ocorreu permanece em aberto, na medida em que estudos como Rodrigues (2006) indicam que a maior capacidade decisória dos municípios implica maiores possibilidades de individualização e diferenciação entre essas unidades. Ou seja,

mesmo se as bases decisórias forem as mesmas, os decisores serão diferenciados e alguns alcançarão resultados melhores do que outros. Em estudo sobre as condições dos *conselhos de política social* em municípios com população inferior a 10.000 habitantes, Castro e Rodrigues (2004) encontraram diferenças regionais na distribuição desses conselhos a partir da efetividade de sua ação, o que os levou a refletir sobre a recorrente questão das condições históricas da ocupação do território brasileiro e as discontinuidades produzidas a partir delas. Na Região Sul se observou maior concentração de municípios pequenos em que esses conselhos estão instalados e funcionando de maneira adequada, ao contrário do quadro observado nas regiões Norte e Nordeste. Acreditamos que a maior participação social em municípios localizados na primeira região, em contraste com a pouca expressão daqueles localizados nas outras duas regiões, reflete as marcas do processo histórico de ocupação no formato dos *vínculos sociais*⁴, mais horizontais no Sul e mais *verticais* no Nordeste (Castro, 2003a) e no Norte. Algo similar também foi constatado na comparação entre os novos municípios criados nos estados do Piauí e do Rio Grande do Sul (Azevedo, 2013b).

O processo de emancipação de distritos para que se tornem municípios foi praticamente encerrado em 1996, com o endurecimento da legislação para a criação de novos municípios. No entanto, persistem a crítica e o desconforto em relação ao número de municípios no país, considerando inclusive o fato de que a maior parte dos municípios criados nos anos imediatamente anteriores à legislação mais rigorosa tem, em muitos casos, menos de 5.000 habitantes.

Do total de 5.570 municípios brasileiros, 1.252 (22%) têm menos de 5.000 habitantes; destes, 1.217 (97%) arrecadam menos de 10% da sua receita, sendo dependentes do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e do Fundo de Participação dos Estados (FPE), além de outros recursos federais e estaduais. Uma análise do FPM de 2017 e das receitas municipais do mesmo ano aponta que, nos municípios que possuem entre 1 e 5.000 habitantes, 48% de tudo arrecadado é oriundo desse tipo de repasse. O mecanismo de partilha do FPM se baseia em coeficientes por faixa populacional e o percentual do repasse aumenta gradativamente, conforme o tamanho da população; no entanto, em termos *per capita*, os municípios menos povoados são mais beneficiados, bem como aqueles com menor renda *per capita*. Ou seja, trata-se, de acordo com os municipalistas, de uma forma de melhor distribuição territorial da riqueza produzida no país, pois há evidente disparidade entre os espaços que geram os recursos e muitos daqueles que os recebem, o que tem levado a críticas a tais repasses.

Há no modo de distribuição desses fundos uma clara perspectiva de política distributiva, o que não é mau em um território tão desigual, e que não tem recebido maior

4 Sobre a importância dos vínculos horizontais para o fortalecimento da comunidade cívica e do capital social, ver Putnam (1996).

atenção, especialmente daqueles que se colocam como progressistas. Em estudo sobre os índices de qualidade de vida nos municípios, Klering et al. (2012) observaram que a descentralização da administração pública tem tido efeitos bastante positivos na melhoria da performance ou qualidade de gestão dos municípios, especialmente nos menos povoados. E concluíram que ser pequeno é algo interessante e estratégico, em termos de melhoria da qualidade de vida, especialmente para as populações locais.

Com base na visão econômica que não considera os efeitos distributivos dos fundos de participação, apresentou-se a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n. 188, de 2019, com o objetivo de incorporação dos micromunicípios (população inferior a 5.000 habitantes). O argumento da PEC n. 188 é financeiro, na medida em que a fusão reduziria as despesas com a administração municipal e o volume de recursos repassados. Argumento contrário à PEC n. 188 aponta que os pequenos municípios, em muitos casos, possuem elevados índices de desenvolvimento humano (IDH), o que demonstra o grau de qualidade de vida de sua população, bem como os custos para a implantação do novo sistema seriam inferiores aos ganhos. Em contrapartida, os que a defendem alegam que essas estruturas de gestão municipal são onerosas, pois não costumam arrecadar tanto quanto gastam. A oposição à PEC n. 188 é, na realidade, de um problema político de duas dimensões: uma de justiça distributiva, que se opõe a uma visão estritamente econômica para a distribuição de recursos públicos, e outra de controle de espaços políticos institucionais e eleitorais, que opõe partidos como Movimento Democrático Brasileiro (MDB), Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Partido Social Democrático (PSD) e Progressistas (PP), que mais perderiam prefeitos com essas fusões para outros partidos com mais eleitores, mas com menor número de prefeituras⁵. Os municípios, entendidos como espaços políticos institucionais, são fundamentais na estrutura federativa e no sistema eleitoral proporcional definido na CF (1988). É o lugar do aprendizado e do início da carreira política para a maioria dos políticos do país, além de mostrar-se crucial para a capilaridade das eleições majoritárias na escala nacional, como no caso das candidaturas à Presidência da República. No entanto, a preocupação com a isonomia da lei e a opacidade do município para a sociedade favoreceu, na representação política local, um quadro bem diferente daquele da escala nacional, que vale a pena conhecer e pensar - como faremos a seguir.

Sistema de representação proporcional nos municípios

A representação é, por princípio, uma relação entre o conjunto dos cidadãos que integram a comunidade política de um território nacional e seus representantes. Estes formam o corpo legislativo, que no Brasil são: Congresso Nacional, assembleias legislativas estaduais e câmaras municipais de vereadores, que tomam decisões autorizadas por aqueles

5 Para uma síntese desse debate, ver Terra (2020).

que o elegeram, ou seja, seus constituintes. O sistema adotado para o preenchimento das vagas dos representantes políticos nas três escalas federativas é o proporcional, mas a proporcionalidade ideal da representação nem sempre é possível, daí ser bem conhecido o problema da sobrerrepresentação das unidades da federação de menor população e da sub-representação de São Paulo, o estado mais populoso, na distribuição das cadeiras na Câmara dos Deputados, no Congresso Nacional. Tal situação resulta da regra constitucional que estabelece o número mínimo de 8 e o máximo de 70 cadeiras para cada estado. Então, tendo em vista a opção pelo sistema de representação proporcional, a distribuição da população pelo território e os diferentes tamanhos dos distritos eleitorais, que, no caso dos deputados federais são os estados, não há muito a fazer. Ressalte-se que o sistema de representação proporcional adotado no país, apesar das críticas, tem sido capaz de expressar as características e as demandas da sociedade. Nesse sentido, deve-se analisar com cautela a ideia de desequilíbrio como um problema da representação nessa escala (Castro, 2005).

Em relação ao sistema proporcional adotado nos legislativos municipais para a representação política local, a CF (1988) não poupou tinta para detalhar tudo o que fosse considerado relevante para a sociedade do país, inclusive o formato da composição das câmaras municipais, com o limite máximo de 9 vereadores nos municípios de até 15.000 habitantes, crescendo progressivamente até 53 vereadores nos municípios de mais de 7.000.000 de habitantes até 8.000.000 de habitantes e 55 vereadores nos municípios de mais de 8.000.000 de habitantes. A Tabela 1 detalha a determinação legal.

Tabela 1 - Quantidade de vereadores pelo número de habitantes em um município

Número de vereadores	Número de habitantes	Número de vereadores	Número de habitantes
9	Até 15 mil	33	1,05 milhão até 1,20 milhão
11	15 mil até 30 mil	35	1,25 milhão até 1,35 milhão
13	30 mil até 50 mil	37	1,35 milhão até 1,50 milhão
15	50 mil até 80 mil	39	1,50 milhão até 1,80 milhão
17	80 mil até 120 mil	41	1,80 milhão até 2,40 milhões
19	120 mil até 160 mil	43	2,40 milhões até 3 milhões
21	160 mil até 300 mil	45	3 milhões até 4 milhões
23	300 mil até 450 mil	47	4 milhões até 5 milhões
25	450 mil até 600 mil	49	5 milhões até 6 milhões
27	600 mil até 750 mil	51	6 milhões até 7 milhões
29	750 mil até 900 mil	53	7 milhões até 8 milhões
31	900 mil até 1,050 milhão	55	Mais de 8 milhões

Fonte: Marketing Político Hoje (2020).

A Tabela 2 mostra, de modo aproximativo, a relação numérica entre representante e representado, ou seja, quantos habitantes do município o vereador representa, a partir de classes de tamanho da população total.

Tabela 2 - Classes de população dos municípios em relação à representação

Classes de municípios (número de habitantes)	Média de habitantes/vereador
Até 5.000	368
5.000-10.000	763
10.001-50.000	1.771
50.001-100.000	4.438
100.001-300.000	9.089
Mais de 500.000	54.792

Fonte: Elaborada pelos autores⁶.

⁶ Apesar dos dados de mais de uma década, a proporção na tabela não é alterada de modo significativo porque a legislação relativa ao número de vereadores ao qual cada município tem direito a partir do número de habitantes não foi alterada, nem as faixas populacionais.

Os dados evidenciam que, pela lei, quanto menor o número de habitantes, melhor é a proporção da representação na escala municipal, se considerarmos que na democracia representativa quanto mais próximo, visível e acessível o representante, melhor. Cabe refletir que o sistema eleitoral proporcional brasileiro foi desenhado para a escala nacional e muito pouca atenção é dada à questão da proporcionalidade do sistema de representação local. Como essas são escalas políticas diferentes, também se esperam efeitos diferenciados, afinal, quando a escala muda, tudo muda (Castro, 2012). Como se pode observar, o universo municipal é bem diferente em relação à representação e, nesse caso, se a relação identificada nos pequenos municípios é boa, aquela das grandes metrópoles é ruim, e vice-versa. É o que tentamos explorar.

Do ponto de vista político territorial, o município é o lugar do aprendizado da política. Ele também é um espaço político importante como distrito eleitoral formal para vereadores e prefeitos e informal para deputados federais e governadores. Ou seja, a democracia representativa brasileira não pode prescindir do município como lugar privilegiado da política eleitoral e representativa.

Pesquisas nas últimas décadas têm dado visibilidade à institucionalidade da política no município; as análises nem sempre são convergentes e a realidade sempre é muito complexa. Kerbauy (2005) chama a atenção para o fato da vereança ser o início da carreira política para muitos representantes federais. Em resposta às críticas ao custo de gestão nos municípios com poucos habitantes, a autora critica a tão evidente racionalização no cálculo econômico e o modo como este esbarra em um alto custo político. Não à toa, as emendas parlamentares são tão importantes para os congressistas, uma vez que são recursos constitucionais com os quais os eleitos premiam suas bases, sempre municipais, para obter a aprovação dos eleitores no próximo pleito. Cabe lembrar que, no Brasil, parte da infraestrutura local é aprimorada com esses recursos.

O esforço de entendimento do papel dos municípios como parte da ordem político institucional é algo recente. Os autores que se dedicam à análise do poder local enfatizam a descentralização e o impacto das novas institucionalidades, como os conselhos municipais, nas políticas públicas. Em sua pesquisa sobre o legislativo municipal, Kerbauy (2001) percebeu que, hoje, o Poder Legislativo assume um importante papel no governo local e que a liderança do presidente da Câmara Municipal faz diferença na condução do processo decisório local. Em posterior pesquisa sobre a composição do Poder Legislativo municipal no Brasil, no período de 1996 a 2000, com amplo levantamento de informações para traçar um perfil mais realista da política municipal, a mesma autora contesta os resultados de trabalhos de diferentes autores no final da década de 1990 acerca do legislativo local, que o perceberam basicamente como uma instituição clientelista e homologadora das decisões do prefeito. Nesses trabalhos são apontadas as transferências individualizadas de recursos que garantem a reeleição dos vereadores e a permanência de um círculo vicioso da política

local, regido pelo clientelismo, pelo mandonismo, pelo paternalismo e pela hipertrofia do Poder Executivo (Kerbaux, 2005). Em sua conclusão, a autora afirma que

[...] o governo municipal, em decorrência das novas regras sobre as relações intergovernamentais e das novas funções que deve exercer, vive um período de reconfiguração da arena decisória e dos processos de tomada de decisão, convivendo com duas lógicas distintas e contraditórias: (1) o tradicionalismo e as ações clientelistas que sempre caracterizaram o poder local e (2) os procedimentos universais que caracterizariam ações mais inovadoras das lideranças locais (Kerbaux, 2005, p. 362).

Em trabalho realizado em Araruama-RJ acerca da importância do papel cotidiano dos vereadores, Lopez (2004) percebeu que a maioria dos vereadores possui alguns redutos eleitorais, onde se concentram suas maiores votações, o que indica a importância da representação política em termos espaciais e os eleitores passam a ver em determinado vereador o representante de seu bairro, de sua localidade, de sua comunidade. A conclusão de Lopez (2004) destaca a troca de favores, as redes de dependência pessoal e a solidariedade clientelista, ou seja, padrões de relacionamento fundamentais em nossa sociedade, já fartamente analisados pelas ciências sociais brasileiras. Para o autor, mesmo a competição partidária, em âmbito municipal, não estimula a transformação desses traços, dado que existem regras implícitas segundo as quais todos operam e por meio das quais todos se moldam (Lopez, 2004).

Em estudo sobre os recursos institucionais disponíveis no território para o exercício da cidadania em municípios de menos de 20.000 habitantes, Castro e Rodrigues (2004) identificaram uma influência importante da localização, no caso regional, nas diferenças na apropriação social desses recursos. Pequenos municípios da Região Sul, por exemplo, apresentaram resultados melhores do que aqueles das regiões Nordeste e Norte. As diferenças também permaneceram quando municípios de até 5.000 habitantes foram estudados separadamente. Da mesma maneira, estudos já indicados (p. ex., Klering et al., 2012) são bastante otimistas quanto à qualidade de vida e de gestão de políticas públicas nos pequenos municípios. Ambos os casos podem ser um indicador de que vantagens ou desvantagens de uma representação política mais acessível ao cidadão devem depender mais da cultura política da localidade. Embora do ponto de vista da democracia quanto mais acessível o aparato representativo do cidadão, melhor, não é possível desconsiderar o espaço e o tempo da sociedade.

Considerações finais

Tomando por base informações sobre o município como um recorte da vida e da política, disponíveis em diferentes pesquisas elaboradas pelo IBAM e pela CNM, bem como informações disponibilizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e pelo Superior Tribunal Eleitoral (TSE), este artigo traz o município como objeto de análise não só enquanto continente onde fenômenos sociais se desenvolvem. Uma exploração bibliográfica inicial em periódicos qualificados em nosso meio revelou a escassez desse debate na geografia política brasileira, o que gerou a necessidade de voltar a esse tema, devido à sua importância para a compreensão de fenômenos sociais e políticos.

A importância desse enfoque se tornou evidente quando a busca nos últimos sete anos de publicação no Brasil, em periódicos bem qualificados de Geografia, demonstrou a inexistência dessa discussão na agenda dos geógrafos do país. Nos raros momentos identificados, as considerações giraram em torno do processo de emancipação municipal que, em geral, apontavam a fragmentação do território.

O universo municipal é complexo, diferenciado e não comporta qualificações generalizantes. Sob a perspectiva crítica, a ideia de recorte político-eleitoral e administrativo é obscurecida pelas questões impostas pela ordem capitalista globalizada. Ou seja, não há relevância em refletir sobre esses recortes a partir daquilo que eles são e do papel que a sociedade desempenha na formação de seu território. Olhar o município significa olhar a sociedade - e o que se vê nem sempre é algo bonito.

As pesquisas discutidas aqui refletem duas realidades que coexistem no universo da política municipal, que, afinal, reflete a própria sociedade. A questão que se impõe é até que ponto a maior proximidade da representação no município favorece a superação do tradicionalismo das relações clientelistas em nome do maior universalismo de procedimentos. O cotidiano da política na escala municipal espelha a sociedade brasileira a partir de seu lugar de vida e traça um quadro sem retoques dos modos como se ordenam as relações entre eleitores e eleitos e a capilaridade do processo de decisão política e dos recursos públicos que o irrigam.

As questões aqui levantadas, se não têm respostas satisfatórias e imediatas, mostram-se importantes por trazer novos desafios à agenda da geografia política brasileira sobre o universo da representação política na escala municipal, especialmente diante do contraste entre os menores e os maiores municípios do país e as implicações da isonomia legal do sistema de representação proporcional em condições territoriais tão diferentes.

Referências bibliográficas

- ABRUCIO, F. L. . Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: Sonia Fleury. (Org.). Democracia, Descentralização e Desenvolvimento: Brasil e Espanha. 1ed. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006, v. , p. 77-125
- Alcantara, M. (Org.). (2002). *Política em América Latina*. Ed. Universidad Salamanca.
- Almeida, M. H. T., & Carneiro, L. P. (2002, 28-31 de julho). Liderança local, democracia e políticas públicas no Brasil. In *4o Encontro Nacional da Associação Brasileira de Ciência Política*. Niterói, RJ.
- Alves, A. C. (2006). O processo de criação de municípios no Paraná: as instituições e a relação entre Executivo e Legislativo pós-1988. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, 111, 47-71.
- Alves, M. R. F., & Alves, J. E. D. (2008). Federalismo e fragmentação municipal: o legado da Constituição de 1988 para a Zona da Mata. In *Anais do 13o Seminário sobre a Economia Mineira*. Diamantina, MG.
- Ato Complementar n. 46, de 7 de fevereiro de 1969*. (1969). Mantém a organização administrativa e judiciária dos Estados e seus Municípios e do Distrito Federal, vigente a 31 de dezembro de 1968. Brasília, DF.
- Azevedo, D. A. (2013a). Fragmentação e divisão territorial: um debate além de ideologias. In A. A. M. Fonseca, N. Pertile, A. S. Caldas, C. Brito (Orgs.), *Estado, território e a dinâmica das fronteiras: reflexões e novos desafios* (pp. 53-72). JM.
- Azevedo, D. A. (2013b). O contexto espacial como balizador de fenômenos sociais: o caso das emancipações municipais no Piauí e Rio Grande do Sul. *Boletim Gaúcho de Geografia*, 40, 53-71.
- Azevedo, D. A.; Castro, I. E.; Ribeiro, R. W. A pluralidade epistemológica da geografia política. In: Azevedo, D. A.; Castro, I. E.; Ribeiro, R. W. (Orgs) Os desafios e os novos debates na geografia política contemporânea. Rio de Janeiro, Editora Terra Escrita, 2021, p.8-18
- Brandt, C. T. (2010). A criação de municípios após a Constituição de 1988: o impacto sobre a repartição do FPM e a Emenda Constitucional n. 15, de 1996. *Revista de Informação Legislativa*, 47(187), 59-75.
- Carlos, A. F. A. (2001). *Espaço-tempo na metrópole*. Contexto.
- Carlotto, D. R. (2014). *Por uma federação de lugares, da desigualdade à solidariedade* (Tese de Doutorado). Universidade de São Paulo, São Paulo, SP.
- Castro, I. E. O mito da necessidade. Discurso e prática do regionalismo nordestino. Rio de Janeiro, Editora, Bertrand Brasil, 1992.
- Castro, I. E. (2003a). Instituições e cidadania no território nordestino. *Mercator*, 3, 45-52.
- Castro, I. E. (2003b). Instituições e territórios. Possibilidades e limites ao exercício da cidadania no Brasil. *Geosul*, 19, 16-32.

-
- Castro, I. E. (2003c). Territorialité des ressources institutionnelles au Brésil. Communes, mobilization et participation. *Revista do IEEE América Latina*, 1, 1-20.
- Castro, I. E. (2003d). Territorialité des ressources institutionnelles au Brésil. Communes, mobilization et participation. *Revista do IEEE América Latina*, 1, 1-20.
- Castro, I. E. Geografia e política. Território, escalas de ação e instituições. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2005.
- Castro, I. E. (2013). Território do Estado: divisão ou fragmentação? Argumentos para um debate necessário. In A. A. M. Fonseca, N. Pertile, A. S. Caldas, C. Brito (Orgs.), *Estado, território e a dinâmica das fronteiras: reflexões e novos desafios* (pp. 33-52). JM.
- Castro, I. E. O problema da escala. In: Castro, I. E.; Correa, R. L.; Gomes, P.C.C. Conceitos e temas. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 15e., 2012
- Castro, I. E. (2021). Geografia política, o que é afinal e para que serve. *Espaço e Geografia*, 24(2), 1-26.
- Castro, I. E., & Rodrigues, J. N. (2004). Territorialidade das instituições participativas no Brasil. A localização como razão da diferença. *Revista do IEEE América Latina*, 10, 1-20.
- Castro, I. E., Waniez, P., & Brustlein, V. (2002). Les finances locales comme révélateur de la croissance et des blocages territoriaux au Brésil. *Problemes d’Amérique Latine*, 45, 53-72.
- Cataia, M. (2001). *Território nacional e fronteiras internas: a fragmentação do território brasileiro* (Tese de Doutorado). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP.
- Cigolini, A. (2015). Ocupação do território e a criação de municípios no período imperial brasileiro. *Mercator*, 14, 1-15.
- Coelho, A. (1973). *Dicionário Manual Etimológico da Língua Portuguesa*. P. Plantier.
- Confederação Nacional dos Municípios. (n.d.). Quem Somos: a maior entidade municipalista da América Latina. <https://www.cnm.org.br/institucional/>
- Constituição da República Federativa do Brasil*. (1988, 5 de outubro). Brasília, DF. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm
- Constituição dos Estados Unidos do Brasil*. (1946, 18 de setembro). Rio de Janeiro, Brasil. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm
- Corrêa, R. L. (2003). *Espaço urbano*. Ática.
- Corrêa, R. L. (2010). *Trajetórias geográficas*. Bertrand Brasil.
- Emenda Constitucional n. 11, de 13 de outubro de 1978*. (1978). Altera dispositivos da Constituição Federal. Brasília, DF.
- Emenda Constitucional n. 15, de 12 de setembro de 1996*. (1996). Dá nova redação ao § 4º do art. 18 da Constituição Federal. Brasília, DF. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc15.htm

-
- Ferrari, S. (2016). Criação de municípios e debate científico: entre mitos e métodos. *Revista de Informação Legislativa*, 53(211), 55-80.
- Gomes, R. C. C. (1997). *Fragmentação e gestão do território no Rio Grande do Norte* (Tese de Doutorado). Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, SP.
- Gomes, R. C. C. (2017). O urbano no Rio Grande do Norte: uma realidade diversa. *Confins*, 32. <https://doi.org/10.4000/confins.12382>
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2022). Brasil 500 anos: estatísticas do povoamento - evolução da população brasileira. <https://brasil500anos.ibge.gov.br/estatisticas-do-povoamento/evolucao-da-populacao-brasileira.html>
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (n.d.). Brasil em síntese: território - densidade demográfica. https://brasilemsintese.ibge.gov.br/images/brasil_em_sintese/territorio/brasil_densidade_demografica.pdf
- Jessop, B. (1990). *State theory: putting the capitalist State in its place*. Pennsylvania State University Press.
- Kerbauy, M. T. M. (2001, 16-21 de outubro). Novos atores sociais e processos decisórios locais. In *25o Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais*, Caxambu, MG.
- Kerbauy, M. T. M. (2005). As câmaras municipais brasileiras: perfil de carreira e percepção sobre o processo decisório local. *Opinião Pública*, 11(2), 337-365.
- Klering, L. R., Krueh, A. J., & Stranzc, E. (2012). Os pequenos municípios do Brasil: uma análise a partir de índices de gestão. *Revista de Administração da PUCRS*, 23(1), 31-44.
- La Boëtie, E. (1982). *Discurso da servidão voluntária*. Brasiliense.
- Leal, V. N. Coronelismo, enxada e voto. São Paulo, Editora Alfa Ômega, 1947.
- Lopez, F. G. (2004). A política cotidiana dos vereadores e as relações entre Executivo e Legislativo em âmbito municipal: o caso do Município de Araruama. *Revista de Sociologia Política*, 22, 153-177.
- Marcuse, P. (2003). Cities in quarters. In G. Bridge, & S. Watson (Orgs.), *A companion to the city* (pp. X-Y). Blackwell.
- Marketing Político Hoje. (2020, 4 de maio). Quantos vereadores cada município pode eleger? <https://marketingpoliticohoje.com.br/numero-vereadores-municipio/>
- Martins, H. T. (2003). *A fragmentação do território nacional: a criação de novos estados no Brasil (1983-1988)* (Tese de Doutorado). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ.
- Mascaro, A. L. (2013). *Estado e forma política*. Boitempo.
- Moraes, L. G., Bezerra, J. A., & Pereira, M. S. B. (2021). Desmembramentos territoriais entre municípios paraibanos após a Emenda Constitucional 57/2008: atores, processos e interesses. *Ateliê Geográfico*, 15(2), 50-69.

-
- Noronha, R. (1997). *Emancipação municipal: implicações espaciais da divisão político-administrativa do território fluminense* (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ.
- Oliveira, B. C. (2018). Federalismo e municipalismo na trajetória política no Brasil. *Mercator*, 17, 1-14.
- Poulantzas, N. (1968). *Poder político e classes sociais*. Portucalense.
- Putnam, R. (1996). *Comunidade e democracia, a experiência da Itália moderna*. Ed. FGV.
- Ribeiro, F. V. (2010). Fragmentação administrativa territorial: notas para construção de um debate sobre a criação de municípios. *Cidades*, 7(12), 291-304.
- Rodrigues, J. N. (2011). Cooperação intermunicipal na França e no Brasil em perspectiva comparada. *Mercator*, 10, 23-31.
- Silva, S. C. (2007). *A família de municípios do agronegócio: expressão da especialização produtiva agrícola* (Dissertação de Mestrado). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP.
- Steinberger, M., & Maniçoba, R. S. (2008). Efeitos da centralização e descentralização no processo brasileiro de municipalização: o caso da Região Norte. *Economia, Sociedad y Territorio*, 5(29), 703-729.
- Tendler, J. (1998). *Bom governo nos trópicos: uma visão crítica*. Revan.
- Terra. (2020, 15 de janeiro). Mais de 90% dos municípios com menos de 5 mil habitantes estão sob ameaça de serem extintos. <https://www.terra.com.br/noticias/dino/mais-de-90-dos-municipios-com-menos-de-5-mil-habitantes-estao-sob-ameaca-de-serem-extintos,f4e6b789a2f6db4ed7fec776ed5f43bcb2xc4b27.html>
- Tomio, F. R. L. (2002). A criação de municípios após a Constituição de 1988. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 17(48), 61-89.
- Vedana, C. (2002). *Federalismo: autonomia tributária formal dos municípios*. Habitus.
- Viana, Oliveira. Populações meridionais do Brasil. Rio de Janeiro, Editora Paz & Terra, 1974.
- Wanderley, C. B. (2008). Emancipações municipais brasileiras ocorridas na década de 90: estimativa de seus efeitos sobre o bem-estar social. In *Anais do 16o Encontro Nacional de Estudos Populacionais*. Caxambu, MG.

Para citar este artigo

Norma ABNT

CASTRO, I. E.; AZEVEDO, D. A. Porque é preciso falar de municípios e de geografia política. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, v. 12, n. 29, p. 31-54, 2022.

Norma APA

Castro, I. E., & Azevedo, D. A. (2022). Porque é preciso falar de municípios e de geografia política. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, 12(29), 31-54.

Norma Vancouver

Castro IE, Azevedo DA. Porque é preciso falar de municípios e de geografia política. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado* [Internet]. 2022 [cited Jun 14, 2022];12(29):31-54. Available from: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/8345>