

Editorial

O segundo número de 2022 da revista **Conhecer: Debate entre o Público e o Privado** se divide em duas sessões: a primeira consiste em um dossiê e a segunda em artigos selecionados a partir do fluxo contínuo de submissões.

O dossiê “Geografia, Território e Política Pública”, organizado pelo Prof. Dr. Gutemberg de Vilhena Silva, da Universidade Federal do Amapá (UNIFAP), traz uma ampla discussão sobre o território e as políticas públicas sob a perspectiva da Geografia. Contando com a colaboração de pesquisadores de diversas universidades brasileiras, esse dossiê se divide em três partes: a primeira trata da questão federativa discutindo os municípios brasileiros; a segunda discute as fronteiras internacionais; e a terceira analisa tanto as questões indígenas e o território quanto as relações econômicas internacionais do Suriname.

Fechando este número, o Prof. Dr. José Airton de Freitas Pontes Junior, da Universidade Estadual do Ceará (UECE), junto com o Prof. Dr. Antônio Evanildo Cardoso de Medeiros Filho, da Universidade Regional do Cariri (URCA), e o Prof. Dr. Leandro Araujo de Sousa, do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE), analisam os desafios da formação profissional e propõem a sistematização de uma abordagem metodológica que possibilite auxiliar os processos avaliativos nas políticas educacionais.

Uma boa leitura a todos!

Maria Andréa Luz da Silva

Editora Executiva

Para citar este editorial

Norma A – ABNT

SILVA, M. A. L. Editorial. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, v. 12, n. 29, p. 5-6, 2022.

Norma B – APA

Silva, M. A. L. (2022). Editorial. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, 12(29), 5-6.

Norma C – Vancouver

Silva MAL. Editorial. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado* [Internet]. 2022 [cited Aug 4, 2022];12(29):5-6.

Available from: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/8626>

Apresentação

Dossiê “Geografia, Território e Política Pública”

Organizador: Gutemberg de Vilhena Silva (Universidade Federal do Amapá - UNIFAP)

A interface entre Geografia, Território e Política Pública tem encontrado terreno fértil nas Ciências Sociais, ao menos nas últimas quatro décadas, a partir da consideração de que diversos atores produzem e reproduzem relações que afetam politicamente as interações espaciais dos e entre os países (Castro, 2021). Isso porque, no *espaço político* (Castro, 2018), o Estado deixou de ser um recorte explicativo para inúmeras questões colocadas a quase meio século para a sociedade. E é justamente aqui que reside grande parte dos atuais arranjos e das tensões políticas entre as nações e seus impactos territoriais no debate sobre fronteiras internacionais (Benedetti, 2022; M. Ferrari et al., 2020; Foucher, 2012, 2021; Braticevic et al., 2017); a questão federativa e o debate sobre os municípios (Brandt, 2010; Cigolini, 2015; S. Ferrari, 2016; Ribeiro, 2010); a insurgência e a contrarresistência das minorias (Mondardo, 2022); e inúmeras outras questões que permeiam o espaço político.

Atualmente, um dos desafios centrais no debate entre Geografia, Território e Política Pública é entender os desdobramentos das diversas ações visando à gestão territorial, a partir da qual estratégias territoriais de atores variados divergem, convergem, moldam-se e impõem a necessidade de aportes teóricos e estudos analíticos cada vez mais aprofundados diante do tema em tela, por exemplo. A política, enquanto arena de conflito, é assimilada como o campo das ações emanadas dos poderes centrais, regionais e locais em diferentes territórios. Atualizar as análises das políticas públicas sob o “olhar” da geografia compreende não apenas considerar, hoje, as políticas de Estado, mas empreender uma avaliação das demandas e questões mais importantes em cada território usando múltiplas

escalas (Castro, 2005; Rodrigues, 2014). Concordamos com Martin (2001): a valorização da dimensão espacial dos problemas e da ação pública pode implicar desafios e oportunidades para que o geógrafo se destaque como intelectual crítico mais ativo nos processos de elaboração de políticas públicas.

Para colaborar e ampliar algumas discussões mencionadas, este dossiê de **Conhecer: Debate entre o Público e o Privado** reúne artigos com questões atinentes ao território e às políticas públicas sob a perspectiva da Geografia.

Pode-se dividir o dossiê em três partes.

A primeira compreende dois artigos que avaliam a questão federativa por meio da discussão sobre os municípios brasileiros. Em “A Criação de municípios e autonomia territorial”, Adilar Antonio Cigolini e João Paulo Vieira Batista analisam a autonomia territorial como mecanismo subjacente à criação de municípios desde a adoção desse modelo de unidade territorial, no período colonial, avaliando mediante revisão bibliográfica as mudanças e adaptações constitucionais no processo de construção da malha municipal brasileira até chegarmos ao seu formato atual. Em seguida, Iná de Castro e Daniel Azevedo também analisam os municípios enquanto recorte espacial da vida da sociedade e como zona da gestão pública e da representação política em “Porque é preciso falar de municípios e de geografia política”. O ponto-chave dos autores - que recorreram a periódicos classificados no estrato A do sistema Qualis da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e a dados secundários como complemento - é a identificação e análise das características e diferenças da malha municipal em termos de espaço, voto e gestão do território no contexto da sociedade.

A segunda parte do dossiê compreende três artigos que discutem fronteiras internacionais. Ricardo Nogueira e Tiago Oliveira abrem essa seção com “Os rios nas fronteiras do Brasil”. Entende-se que, ao longo de nossa história, os rios sempre tiveram diversos usos, inclusive na dimensão política, pois muitos deles constituem limites territoriais entre nações. Para dar sustentação às reflexões, os autores enfatizam aspectos particulares dos rios que se encontram nas fronteiras do Brasil. Em seguida, Vitorino Silva e Edgar Costa exploram a governança territorial exercida por governos subnacionais em “Fronteiras e relações internacionais: governos subnacionais como protagonistas da governança territorial”. A partir de pesquisa bibliográfica e trabalho de campo em consulados localizados em zonas de fronteira brasileiras, os autores argumentam que os municípios fronteiriços podem e devem estimular iniciativas de cooperação e aproveitar instrumentos já existentes, como os comitês de fronteira, para que se tornem “porta-vozes” da população na governança territorial. Fecha essa seção “O turismo e o desenvolvimento regional na fronteira Brasil-Paraguai”, de Fábio Silva, Dores Grechi e Camilo Pereira. Os autores analisam os desdobramentos na geografia da circulação e articulação multimodal a partir da construção de uma ponte binacional ligando Porto Mutinho (Brasil) e Carmelo

Peralta (Paraguai) para compreender os impactos dessa ponte no desenvolvimento regional relativo ao turismo.

Já a terceira parte consiste em dois artigos com propostas diferentes. No primeiro, Marcos Mondardo analisa a luta de povos indígenas sob a perspectiva da discussão territorial em “Geografia Política colaborativa das lutas indígenas: conflitos e multi/transterritorialidades de r-Existência”. Para avaliar como as ferramentas de análise e as práticas espaciais de r-Existência indígena podem tornar-se armas de luta por justiça social, o autor recorre a um estudo de caso: a luta dos Guarani e Kaiowá pelo reconhecimento e pela regularização fundiária dos tekoha.

Por fim, Bruna Brito e Gutemberg Silva fecham este dossiê com “Suriname: dinâmicas econômicas e relações internacionais”. Nesse artigo, os autores exploram as relações econômicas internacionais do Suriname ao longo de uma década (2007-2017) para compreender o comportamento e os padrões atuais da inserção econômica desse país na economia mundial. Duas conclusões importantes: o Suriname tem o mercado de *commodities* como principal setor de exportação; e esse país passou a investir em infraestrutura e planos de desenvolvimento de longo prazo visando a atrair mais acordos e investimentos. A questão que se coloca é a necessidade de variar seus setores produtivos e superar instabilidades políticas para melhorar o ambiente econômico internacional.

Os sete textos que compõem este dossiê, cada qual com sua proposta, mostrou a articulação proposta no dossiê e coloca aos leitores de **Conhecer: Debate entre o Público e o Privado** alguns dos debates de vanguarda orientados pela relação entre Geografia, Território e Política Pública.

Desejamos ótimas leituras a todos!

Gutemberg de Vilhena Silva

Para citar esta apresentação

Benedetti, A. (2022). Hegemonía, cooperación y disidencia. Regionalizaciones de América como sistemas de prácticas y relaciones de poder. *Huellas*, 26(1), 105-124.

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), 59-76.

Braticevic, S., Tommei, C., & Rascovan, A. (2017). *Bordes, límites, frentes e interfaces*. GEFRE.

Castro, I. E. (2005). *Geografia e política: território, escalas de ação e instituições*. Bertrand.

Castro, I. E. (2018). *Espaço político*. *GEOgraphia*, 20(42), 120.

Castro, I. E. (2021). Geografia política: o que é afinal e para que serve. *Espaço & Geografia*, 24(2), 1-26.

-
- Cigolini, A. A. (2015). Ocupação do território e a criação de municípios no período. *Mercator*, 14(1), 1-14.
- Ferrari, M., Gusman, I., Costa, E. A., & González, R. C. L. (2020). *Fronteira, território e ambiente: diálogos entre América Latina e Europa*. Edunioeste.
- Ferrari, S. (2016). Criação de municípios e debate científico: entre mitos e métodos. *Revista de Informação Legislativa*, 53(211), 55-80.
- Foucher, M. (2012). *L'obsession des frontières* (3e. ed.). Tempus Perrin.
- Foucher, M. (2021, septembre). La réaffirmation des frontières: vers une nouvelle régionalisation du monde? In T. Montbrial (Ed.), *Rapport Annuel Mondial sur le Système Économique et les Stratégies* (RAMSES, 40e. ed., pp. 1-10). Dunod.
- Martin, R. (2001). Geography and public policy: the case of the missing agenda. *Progress in Human Geography*, 25(2), 189-210.
- Mondardo, M. L. (2022). Em defesa dos territórios indígenas no Brasil: direitos, demarcações e retomadas. *Geosp*, 26(1), e-176224.
- 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. (2014). Políticas públicas e geografia: a retomada de um debate. *Geosp*, 18(1), 152-164.

Para citar esta apresentação

Norma ABNT

SILVA, G. V. Apresentação. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, v. 12, n. 29, p. 7-10, 2022.

Norma APA

Silva, G. V. (2022). Apresentação. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, 12(29), 7-10.

Norma Vancouver

Silva GV. Apresentação. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado* [Internet]. 2022 [cited Aug 4, 2022];12(29):7-10.

Available from: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/8597>

A criação de municípios e autonomia territorial

João Paulo Vieira Batista

*Graduando em Geografia pela Universidade Federal do Paraná - UFPR
joopaulobatista77@gmail.com*

Adilar Antonio Cigolini

*Doutor em Geografia pela Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC
Professor Adjunto da Universidade Federal do Paraná - UFPR
adilar@ufpr.br
<https://orcid.org/0000-0003-4774-5336>*

Resumo

Este artigo traz uma reflexão sobre a autonomia territorial como mecanismo subjacente à criação de municípios. Desde a época colonial, quando surgiu o primeiro município em terras brasileiras, em 1532, o processo de criação e instalação deles sempre se deu de maneira constante. O município brasileiro sempre teve certa autonomia. No período colonial, por exemplo, essa autonomia era fática, extralegal, mas se mostrou fundamental para a defesa e a ocupação territorial. Mesmo em regimes mais centralizadores, como o Império, ou naqueles conservadores, como a ditadura de 1964, o Brasil nunca deixou de criar municípios. Com a Constituição Federal de 1988 cresceu, muito, o número de emancipações municipais e também aumentou a autonomia municipal. Muitas comunidades locais vislumbraram a oportunidade de desmembrar seu território e se tornarem autônomas. Do ponto de vista procedimental, este estudo se baseou em revisão bibliográfica sobre os conceitos *território* e *autonomia* e sua presença histórica no processo de construção da malha municipal brasileira. Como resultado, constatou-se que, ao longo da história do país, a essência da criação de municípios é a autonomia territorial, que foi se moldando às conjunturas históricas específicas. A autonomia territorial adquirida mediante a compartimentação do território em municípios proporciona participação política aos residentes locais e, portanto, cidadania, além do acesso a recursos públicos.

Palavras-chave autonomia territorial; divisão territorial; criação de municípios.

Creation of municipalities and territorial autonomy

Abstract

This article thinks through territorial autonomy as a mechanism underlying the creation of municipalities. Since colonial times, when the first municipality appeared on Brazilian soil, in 1532, the process of creating and installing them has always been a continuing process. The Brazilian municipality has always enjoyed a certain autonomy. In the colonial period, for instance, this autonomy was factual, extralegal, but it proved to be key for territorial defense and occupation. Even in rather centralized regimes, such as the Empire, or conservative ones, such as the 1964 dictatorship, Brazil never stopped creating municipalities. After the 1988 Federal Constitution, the number of municipal emancipations grew a lot and municipal autonomy also increased. Many local communities saw the opportunity to dismember their territory and become autonomous. From a procedural viewpoint, this study has been based on a literature review on the concepts *territory* and *autonomy* and their historical presence in the building process of the Brazilian municipal network. As a result, it was found that, throughout the country's history, the essence of creating municipalities is territorial autonomy, which has been molded to specific historical circumstances. The territorial autonomy acquired by dividing a territory into municipalities provides local residents with political participation and, hence, citizenship, in addition to access to public resources.

Key words territorial autonomy; territorial division; creation of municipalities.

Creación de municipios y autonomía territorial

Resumen

Este artículo reflexiona sobre la autonomía territorial como mecanismo subyacente a la creación de municipios. Desde la época colonial, cuando apareció el primer municipio en suelo brasileño, en 1532, el proceso de creación e instalación de los mismos ha sido siempre continuo. El municipio brasileño siempre disfrutó de cierta autonomía. En el período colonial, por ejemplo, esta autonomía era fáctica, extralegal, pero resultó ser clave para la defensa y la ocupación territorial. Incluso en regímenes más centralizadores, como el Imperio, o conservadores, como la dictadura de 1964, Brasil nunca dejó de crear municipios. Después de la Constitución Federal de 1988, creció mucho el número de emancipaciones municipales y también aumentó la autonomía municipal. Muchas comunidades locales vieron la oportunidad de desmembrar su territorio y convertirse en autónomas. Desde el punto de vista procedimental, este estudio se basó en una revisión bibliográfica sobre los conceptos *territorio* y *autonomía* y su presencia histórica en el proceso de construcción de la red municipal brasileña. Como resultado se encontró que, a lo largo de la historia del país, la esencia de la creación de municipios es la autonomía territorial, la cual ha sido amoldada a circunstancias históricas específicas. La autonomía territorial que se adquiere al dividir un territorio en municipios proporciona participación política a los residentes locales y, por tanto, ciudadanía, además de acceso a recursos públicos.

Palabras clave autonomía territorial; división territorial; creación de municipios

Création des municipalités et autonomie territoriale

Résumé

Cet article propose une réflexion sur l'autonomie territoriale comme mécanisme sous-tendant la création des municipalités. Depuis l'époque coloniale, lorsque la première municipalité est apparue sur le sol brésilien, en 1532, le processus de création et d'installation a toujours été continu. La municipalité brésilienne a toujours eu une certaine autonomie. A l'époque coloniale, par exemple, cette autonomie était factuelle, extralégale, mais elle s'est avérée fondamentale pour la défense et l'occupation du territoire. Même dans des régimes plus centralisés, comme l'Empire, ou conservateurs, comme la dictature de 1964, le Brésil n'a jamais cessé de créer des municipalités. Avec la Constitution Fédérale de 1988, le nombre d'émancipations municipales a beaucoup augmenté et l'autonomie municipale s'est également accrue. De nombreuses communautés locales ont vu l'opportunité de démembrer leur territoire et de devenir autonomes. D'un point de vue procédural, cette étude s'est appuyée sur une revue bibliographique des concepts *territoire* et *autonomie* et leur présence historique dans le processus de construction du réseau municipal brésilien. En conséquence, il a été constaté que, tout au long de l'histoire du pays, l'essence de la création des municipalités est l'autonomie territoriale, qui a été modelée sur des conjonctures historiques spécifiques. L'autonomie territoriale acquise par la division du territoire en municipalités assure la participation politique des résidents locaux et, par conséquent, la citoyenneté, en plus de l'accès aux ressources publiques.

Mots-clés autonomie territoriale; division territoriale; création des municipalités.

Introdução

Atualmente, segundo a Constituição da República Federativa do Brasil (CF, 1988), arts. 18 e 30, o município brasileiro é um ente federativo pleno, autônomo em sua competência política, legislativa, administrativa e financeira. Essa pode ser uma das razões para que, após a CF (1988), tenham sido criados centenas de novos municípios. Porém, com tantos novos municípios, as elites políticas liberais acreditaram que o processo se mostrou danoso, pois a criação de municípios significou aumento do Estado, assim promulgou-se a Emenda Constitucional n. 15 (EC n. 15, 1996), que impediu a criação de novos municípios até que a aprovação de lei complementar trouxesse novas regras, mais rígidas, para normatizar tal processo. Isso ocorreu em 2013, mediante projeto de lei aprovado no Congresso Nacional, porém, vetado pela então Presidente da República, Dilma Rousseff, que alegou que a lei continuava facilitadora de novas emancipações. Entretanto, em prognóstico sobre o potencial de criação de novos municípios com base na lei aprovada no Congresso Nacional, Cigolini e Cachatori (2013) mostram justamente o contrário: a lei constituía um forte impeditivo para novas emancipações.

Mais de 25 anos após a promulgação da EC n. 15 (1996), os poderes Legislativo e Executivo nunca entraram em acordo quanto à sua regulamentação. Entretanto, a emenda constitucional que freou a criação de novos municípios não anulou por completo o processo, pois depois de 1996 foram criados 57 novos municípios. Estes foram emancipados com base

nas competências estaduais anteriores à EC n. 15 (1996) e foram objeto de contestação legal junto ao Supremo Tribunal Federal (STF). Cigolini e Souza (2019) esclarecem que esses municípios ganharam o direito de serem instalados, no STF, porque seu processo de emancipação se iniciou antes da publicação da EC n. 15 (1996). Os autores mostram, ainda, que o tema gerou sérios conflitos institucionais entre os três poderes da República, sendo o Legislativo criticado por omissão, devido à ausência de regulamentação da já citada emenda.

A compartimentação do território com a intensidade que ocorreu foi explicada por um conjunto de pesquisadores de áreas diversas, como Alves (2006), Ayres (2001), Banfanti e Guimarães (2004), Bezerra (2006), Bremaeker (1992), Caldas (2002), Cataia (2001), Cigolini (1999), Fávero (2004), Gomes e Mac Dowell (2000), Lima (2000), Mello (1992), Motta (2002), Noronha (1997), Pinto (2003), Rivera e Motta (2004), Shikida (1998), Siqueira (2003), R. L. C. Tomio (2002) e Wanderley (2007). Tais explicações se associam a diversas motivações: defesa territorial, acesso a recursos econômicos, controle do poder local pelas elites, busca de desenvolvimento local, entre outras. Santos (2011), por exemplo, salienta que a criação de municípios transfere as políticas públicas sociais para a esfera local de governo, onde elas poderiam ser mais bem implementadas, enquanto Gomes e Mac Dowell (2000) mostram que as emancipações podem significar desperdício de recursos públicos. São duas visões distintas diante do mesmo fenômeno. Nessa literatura, mostra-se que foram criados municípios em lugares distintos, durante toda a histórica nacional, com motivações também distintas. Entretanto, afirmamos aqui que aquilo que unifica todo esse processo é a autonomia. Este artigo traz a reflexão, adotando como recurso metodológico a pesquisa bibliográfica, de que subjaz a qualquer outra motivação a autonomia territorial como mecanismo propulsor da emancipação municipal. A pesquisa tem um caráter qualitativo e quantitativo. Do ponto de vista quantitativo, buscou-se determinar o número de municípios criados no Brasil, identificando os anos, e relacioná-lo com conceitos qualitativos, mediante análise bibliográfica. Segundo Ludke e André (1986), a análise bibliográfica faz parte da pesquisa qualitativa. Ela consiste em uma profunda revisão sobre o assunto realizada em artigos, dissertações, teses e legislação específica, para compreender e definir alguns conceitos-chave da discussão, resgatar o histórico do tema e explorar o problema de pesquisa. Esse tipo de revisão, sistemático, pode ser caracterizado como uma investigação científica que contextualiza o problema em questão, estabelecendo conexões em busca da resposta mais adequada diante do objetivo proposto. Essa abordagem de pesquisa decorre da compreensão da divisão do território como intrínseca à relação entre sociedade e espaço, não sendo a compartimentação espacial, em qualquer escala, um fim em si, mas um meio. Sob essa perspectiva, o estudo se propôs a identificar, de maneira exploratória, a relação entre criação de *municípios* e *autonomia*, com o claro propósito de provocar um debate:

-
- Não seria um desafio da Geografia avançar na ideia da autonomia dos lugares e seu significado?

Portanto, o que se apresenta aqui é um ponto de partida, não de chegada, diante do tema adotado. Para tanto, em um primeiro momento se recorre a uma revisão bibliográfica para compreender e definir alguns conceitos-chave da discussão, como *território* e *autonomia*, que apresentamos sob os subtítulos “O município como território” e “Autonomia territorial e o município”. Em seguida, a revisão bibliográfica tem resgata o histórico da criação de municípios e explora o problema de pesquisa. Por fim, apresenta-se uma discussão dos resultados, explicando como a compartimentação do espaço, em municípios, pode ser uma maneira de atingir a autonomia territorial e, por consequência, ampliar os espaços de construção da democracia e da cidadania.

O município como território

Gottmann (1973) mostra que o conceito *território* evoluiu de modo diverso, explicando situações de abertura e fechamento de comunidades políticas. Apesar disso, o território sempre foi compreendido como um espaço delimitado por linhas entre autoridades políticas vizinhas, como modo de organização social e de proteção, pois assume a função de proporcionar segurança e criar oportunidades. Trata-se de um espaço a partir do qual os grupos politicamente organizados estabelecem relações com outros grupos, obtêm recursos e, com base em seus próprios valores, organizam a gestão de tais recursos. Essas questões permaneceram como características fundamentais do território, sendo que o Estado nacional proporcionou o ápice dessa compreensão. Segundo Souza (1995), o território, como espaço concreto em si, com seus atributos naturais e socialmente construídos - ligados à ideia de soberania nacional -, era o conceito fundamental para o estudo da geografia política clássica.

Entretanto, há algum tempo, esse conceito tem sido questionado. Para Haesbaert e Limonad (1999), o território é uma construção histórica, social, a partir de relações de poder, e o espaço é algo que antecede o território. Os autores dizem que o território nasce com o homem, pois este é inserido em um espaço, e com a consciência desse espaço ele constrói, então, o território, algo que dialoga com Raffestin (1993), quando afirma que o espaço é anterior ao território. A relação entre território e homem é mútua, pois o homem constrói o território e o território também molda o homem.

Para Souza (1995), na Geografia clássica, o território realmente era muito ligado à soberania nacional, sendo o Estado o único detentor de poder. Atualmente, o autor define o território como um espaço de relações de poder entre todos os indivíduos nele presentes. Afirma-se que o território é construído e desconstruído com o passar do tempo, podendo o mesmo espaço possuir vários territórios, mesmo em um curto período. Souza

(1995) acredita que o território não é apenas algo do substrato material, para o autor a ideia de território vai além, envolvendo as relações e os costumes locais. Diz ainda que não se precisa necessariamente possuir o solo como substrato material, pois o próprio mar é um território e o domínio sobre ele é algo de suma importância, do ponto de vista geopolítico e geoeconômico. Em relação ao conceito clássico de território, compreendido praticamente como sinônimo de Estado-nação, essas concepções novas constituíram um avanço ímpar para a Geografia. Tal renovação fez com que surgisse uma multiplicidade de usos do território como conceito explicativo, como mostra Saquet (2013) e a ampla obra de autores como Marcelo Lopez de Souza e Rogério Haesbaert. Isso se traduziu em novos e esclarecedoras temas e abordagens - como denotam os trabalhos das 3 edições do Congresso Brasileiro de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território (CONGEO), realizadas em 2014, 2016 e 2018.

Portanto, o território é algo construído, em qualquer escala, sobre um espaço e vai além do substrato material em si, possuindo características do grupo que o apropria com uma teia de relações de poder entre os indivíduos nele presentes, o que mostra que o território é a expressão política da organização do espaço. Nesse sentido, não há oportunidade de organização política autônoma, por qualquer grupo, sem que se reivindique a base espacial a partir da qual tal grupo possa projetar sua autoridade. Essa projeção pode ser fugaz, duradoura, prescindir ou exigir limites visíveis, mas o fato é que o espaço sempre é apropriado.

Reconhecemos essa diversidade, mas esclarecemos que este estudo assume como referência o território formal, de caráter estatal, pois trata do município, um território com características específicas que recorta o espaço. O município brasileiro é uma escala e um território político por excelência. Seus interesses, suas decisões políticas, seu modo da organização apresenta resultados baseados nessas escolhas, sendo isso algo muito significativo na vida concreta das pessoas. Desse modo, a existência de um município é um processo de criação e recriação de territorialidades pautadas por políticas locais. Isso justifica a premente necessidade de debater a criação dessa escala de governo para além de fatores circunstanciais, mas segundo uma lógica que estrutura o espaço geográfico e suas formas de apropriação. Uma dessas formas é conceber o município como um território que surge a partir da ideia de autonomia dos lugares, que, mesmo segundo uma lógica estatal e formal, tem a possibilidade de alavancar iniciativas fundamentais para a ação política e a construção de relações espaciais mais horizontalizadas.

Autonomia territorial e o município

O termo *autonomia* vem do grego (*autós*: próprio e *nomos*: lei), sendo o ato de guiar-se por leis e poderes próprios. Basicamente, a autonomia é a capacidade de autogovernar-se,

de poder tomar as próprias decisões sem precisar pedir permissão. Segundo Alkmin (2015), a autonomia é complexa e dinâmica e pode ser explorada de várias maneiras, tanto em seu aspecto filosófico ligado à moral do ser humano, conforme Immanuel Kant e Jean Piaget, ou político, quando relacionamos a autonomia a sistemas políticos e questões de convívio social, envolvendo democracia e autocracia.

Segundo Souza (2012), o geógrafo leva em consideração a autonomia individual e social. Na autonomia individual, o indivíduo adulto é capaz e tem a possibilidade de estabelecer fins, projetos e metas para si, além de segui-las. Já a autonomia coletiva faz referência às instituições, que garantem igualdade e participação de todos os indivíduos de um convívio social, em um processo decisório para eles. Portanto, quando nos referimos à autonomia territorial, falamos de uma autonomia social, de determinado grupo ou de residentes locais, que tomam decisões importantes juntos relativas ao seu território. Pode-se citar como exemplo o estudo de Alkmin (2015) mostrando uma autonomia territorial de resistência dos zapatistas, em Chiapas, no México, que lutam por seu território contra o Estado moderno, buscando o reconhecimento de um território. Situações como a luta dos quilombolas, dos indígenas, dos faxinalenses, entre outras, também podem ser vistas como expressões da busca por um espaço de referência material e identitária autônoma. O princípio de autonomia territorial se associa à determinação de um(a) povo/comunidade/grupo em buscar reconhecimento e direito de tomar decisões sobre o espaço e os recursos nele presentes.

Souza (1995) diz que a autonomia é um processo de autoinstituição da sociedade, resultando em mais liberdade e menos desigualdade; uma sociedade autônoma é aquela que defende e administra livremente seu território, uma sociedade com poder, que gere os recursos de seu território, sendo essa autonomia conquistada, historicamente, mediante lutas e negociações. Nesse caso, o território municipal, como organização política, concede certo grau de autonomia, o que possibilita a inserção no sistema de relações entre diferentes escalas e lugares. Autonomia significa tomar decisões sobre o território, trata-se de algo adquirido por meio da resistência, que pode apresentar-se de diversas maneiras, tanto no aspecto político-administrativo, segundo lógicas institucionais, quanto nos casos dos municípios brasileiros ou de conflitos armados, como o dos zapatistas, ressalvadas as devidas diferenças. A autonomia territorial possibilita que as decisões tomadas e os recursos serão, em parte, usados para satisfazer os interesses da população local. Essa é a dinâmica observada nos municípios emancipados: há eleição de autoridades locais para gerir o próprio local, há novo repasse e uso de verbas definidas por essa própria comunidade (diretamente ou por suas autoridades representativas), o que resulta em desenvolvimento local, seja a partir da construção de novas escolas, postos de saúde, obras de infraestrutura ou na experiência política.

Atualmente, os municípios brasileiros são territórios autônomos, pois têm uma organização política em um espaço, um local com relações de poder onde os indivíduos escolhem e tomam suas próprias decisões sobre questões locais. Segundo a CF (1988), art. 18, o município se configura como ente federativo pleno, autônomo em sua(s) política, legislação, administração e finanças. O art. 30 lista suas competências:

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

Como se nota, as competências são amplas, o que confere excelentes oportunidades de gestão de inúmeros recursos e organização do espaço. Essas competências também possibilitam a conexão entre o lugar com outras escalas, verticais, como a escala regional, estadual e federal. A criação do município é a condição primária da existência dessa autonomia e da construção dessas conexões. Tais conexões também passam a funcionar de modo inverso, ou seja, quando as escalas superiores passam a reconhecer a existência de um poder local, respeitando-o como ator político pleno, com todas as consequências que podem derivar desse fato.

Isso vem ao encontro daquilo que diz Castro (2005), ou seja, que o município é uma escala e um território político por excelência, pois, com essas atribuições, todas as decisões municipais adquirem significado em um cenário nacional. Como se nota, o poder de realização autônoma municipal não é nada desprezível, sendo essas questões basilares na construção social. Tal autonomia foi algo que chamou a atenção de muitas localidades, nas últimas décadas, na criação de municípios, alterando a dinâmica geográfica do território, do local ao nacional. Essa construção, que ocorre pela autonomia territorial, altera a vida das pessoas, pois surgem novos limites, que estabelecem mudanças nas relações locais

e criam as condições para a acessibilidade política. O território e suas fronteiras não são apenas elementos passivos, pois um território com autonomia possui um autogoverno, relações internas e externas, assumindo um significado estrutural para a sociedade.

A criação de municípios, desde o final da década de 1980, tem sido um tema relativamente constante na literatura brasileira, pois o fenômeno passou a ser visto como um processo de importância na formação nacional, no que diz respeito à ocupação territorial e à estrutura política da sociedade. O debate tem sido muito explorado nas ciências sociais de modo geral, particularmente na Geografia e no Direito, mas sob muitas óticas, não sendo analisado sobre o prisma da autonomia territorial. A revisão dessa relação entre autonomia territorial e municípios na história política brasileira e da formação do espaço nacional pode esclarecer a razão do elevado grau de autonomia municipal nos dias de hoje, bem como elucidar o papel fundamental dessa escala de governo.

Criação de municípios e autonomia na formação municipal nacional

A autonomia territorial municipal no período colonial

Holanda (2003) diz que a história do município, no Brasil Colônia, começou com uma vila – São Vicente - localizada no litoral sul de São Paulo, fundada por Martim Afonso de Souza em 1532. F. R. L. F. R. L. Tomio (2005) afirma que, naquele período, os municípios gozavam de autonomia, que segundo Cotelo (2019) foi usada como estratégia para impor a autoridade da coroa portuguesa no território, onde, em nome do Rei de Portugal, os senhores rurais tinham poder ilimitado e absoluto sobre o município. Cigolini (2009) diz que o modelo de município criado aqui, na era colonial, foi inspirado na constituição daqueles já existentes na Europa. O autor ressalta, ainda, que o município brasileiro possuía uma autonomia diferente da de hoje, pois, além de executar todos os serviços e as funções locais, tinham funções policiais e judiciárias. Prado Junior (1981) mostra que, nos dois primeiros séculos do país, o município legislava sobre quase todos os assuntos governamentais. O debate sobre autonomia territorial vem desde esse período.

A autonomia não era pautada por uma concepção política da coroa portuguesa, mas de uma impossibilidade fática de controlar as relações no vasto espaço brasileiro. Havia leis que os municípios deviam respeitar e seguir, mas não havia instituições para fazer cumprir essas leis, de modo que o poder era exercido pelos homens bons, detentores de terras, fundamento do poder econômico e político daquele período. Configurava-se praticamente uma plena autonomia, que foi questionada pela coroa portuguesa quando da descoberta de minérios valiosos no Brasil. Questões geográficas, como o tamanho do

país, dificultava a comunicação entre os municípios, portanto, um governo verticalizado era inviável, mesmo que isso tenha sido buscado pela coroa portuguesa, com a implantação do Governo Geral. Apesar dessa tentativa de centralização, as leis e ordens de origem europeia não se aplicavam à condição geográfica brasileira, onde cada município aplicava a lei de acordo com os interesses locais, resultando nessa autonomia fática, que acompanharia a construção do Estado Nacional, em uma tensão entre o poder local e o poder central, que sempre foi e continua sendo objeto de intenso debate político. Essa tensão já se revelava nas inúmeras tentativas da coroa portuguesa controlar as câmaras municipais, haja vista a progressiva dependência que Portugal já tinha em relação aos recursos oriundos do Brasil.

Quando o período colonial chegou ao fim existiam 187 municípios, originados de fortes para defesa de território, de aldeamentos indígenas, de locais de mineração e de sedes de fazenda. Grande parte dos municípios criados nesse período se concentrava nos atuais Nordeste e Sudeste, todos muito próximos da costa brasileira. Nesse sentido, havia uma ordem espacial inerente à criação de municípios em uma dinâmica dupla: exploração de recursos e defesa do território.

A autonomia territorial municipal no Império brasileiro

Em 1822, com a proclamação da independência, o país iniciou o período do Império brasileiro, marcado por nosso primeiro e mais duradouro texto constitucional, a Constituição Política do Império do Brasil (Constituição de 1824, 1824) e, também, por guerras, preocupação com as fronteiras, migrações de europeus, continuidade da escravização de negros e um regime centralizador. O Império teve conflitos entre centralização e descentralização de poder, sobretudo no início de período, embate este que se caracterizou como o principal problema político. Segundo a Constituição de 1824 (1824), arts. 167 e 169, o município era autônomo para tomar decisões relativas às questões locais, porém, em 1828, decretou-se que as câmaras passariam a ser instituições meramente administrativas, e as decisões delas eram levadas à análise das províncias, as quais tinham seus governadores nomeados pela coroa. Essa verticalização do poder no Império levou a autonomia territorial a ser confundida com anarquia, como se sua existência comprometesse o poder centralizador. Foi um período conturbado quanto às competências dos municípios, em decorrência dos embates conservadores e liberais, onde na maior parte do tempo prevaleceu o poder conservador, portanto, com menor autonomia do município. Esse embate vinha desde o Brasil Colônia, caracterizando-se como uma disputa entre forças centralizadoras e descentralizadoras. Na colônia, por exemplo, se dava autonomia para proteger o território, porém, com o passar do tempo, essa autonomia era vista como ameaçadora pela coroa portuguesa. No Império, a coroa portuguesa temia que províncias e municípios se tornassem independentes ao ponto de desmembrarem-se, comprometendo a integridade territorial.

Neste período foram emancipadas 662 localidades. Elas foram criadas adensando locais onde já existiam municípios, mas houve uma tendência de interiorização e de proteção das fronteiras interiores, com muitos sendo criados em suas bordas. Ao fim do Império o Brasil tinha criado 849 municípios.

Autonomia territorial municipal no período republicano

O Brasil Império chegou ao fim em 1889 e instaurou-se um novo modelo político no país: a República. Com isso, surgiu uma reorganização na estrutura de poder e a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (Constituição de 1891, 1891) tinha características descentralizadoras, favorecendo enormemente a autonomia municipal. Os anos iniciais da República foi um período marcado por vários eventos, como revoltas militares, movimentos separatistas, ditaduras e revoltas populares. A oscilação entre o poder centralizado e descentralizado foi um fator político constante durante todo esse período, mas o país continuou a criar municípios de forma constante. Houve mudanças naquilo que diz respeito à sua autonomia, de acordo com o caráter de cada texto constitucional - 1891, 1934, 1937, 1967 e 1988 -, trazendo diferentes papéis e funções para os municípios, com base no contexto social e político de cada época.

A primeira constituição da República (Constituição de 1891, 1891), foi inspirada no modelo norte-americano e moldada por uma filosofia francesa. Transformou as províncias em estados com elevado grau de autonomia. Com o poder descentralizado, a autonomia municipal constava no art. 68: “os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse” (Constituição de 1891, 1891). Entretanto, como o peculiar interesse não foi definido nem ficou claro se a autonomia era dos estados ou dos municípios, essas unidades locais acabaram sendo entendidas como uma divisão administrativa dos estados federados, ficando à mercê do controle destes. Isso acabou gerando um fenômeno que persiste até os dias de hoje, embora de maneira residual, na política brasileira: o coronelismo. Juliato (2003, p. 63) diz:

Enquanto se reduziu, a termo insignificante, a autonomia municipal, ausentes, na constituição de 1891, conceitos precisos sobre as funções político-administrativas locais e, com a imensa valorização dos Estados-membros, esses passaram a ver, nos Municípios, elementos de sua própria autonomia estadual, o que representou, na prática, a instrumentalização da vida municipal colocada ao serviço dos interesses oligárquicos remanescentes do Império que passaram a comandar os recém-criados Estados-membros.

O coronelismo se alicerçou na existência daquilo que Leal (1997) denominou *autonomia extralegal*, ou pacto concedido e negociado entre as autoridades eletivas estaduais (governadores), que precisavam das lideranças locais - os coronéis. Estes, detentores de mando político em virtude do poder proporcionado pela posse da terra, impunham aos eleitores seus candidatos aos governos dos estados. Leal (1997) explica que o coronelismo era um fenômeno de base municipal, cuja essência era o apoio incondicional dos chefes locais aos candidatos oficiais estaduais e federais e, por parte das autoridades estaduais, liberdade ao chefe local governista. Isso foi possível porque a República, ao garantir o voto a amplas parcelas da população dependente dos coronéis locais, pôs essa população sob o controle desses chefes. O eleitorado votava de acordo com a conveniência desses coronéis, que firmavam acordos com o poder estadual e este, por sua vez, entendia-se com o poder federal. Ajudou no processo do controle municipal a ausência de fonte de recursos para os municípios, que eram repassados pelos estados ao gosto de sua política. Assim, o coronelismo se caracterizou por uma estrutura verticalizada de poder, construída mediante domínio dos votos em uma estrutura horizontalizada a partir do poder local. Leal (1997) diz que o coronelismo foi uma superposição do regime representativo com estruturas sociais inadequadas e que o problema não era a autonomia municipal, mas a ausência dela, sob o ponto de vista legal. O coronelismo é peça-chave para entender a arquitetura da organização para a distribuição do poder e de recursos de toda a história federativa brasileira, pois essa experiência condicionou, de alguma maneira, todas as constituições posteriores, seja pela centralização do poder, como estratégia para eliminar o controle dos coronéis locais, seja nas experiências de descentralização, criando mecanismos para que o poder local, mesmo com elevada autonomia, não fosse controlado como ocorreu naquele período. De todo modo, seja por uma autonomia fática ou legal dos municípios, não é possível entender a vida política brasileira sem que se entenda o papel dela nesse período histórico. Entre 1890 e 1930 ocorreram emancipações em todos os anos (uma média de 13 municípios por ano), destacando-se os estados de São Paulo (que criou 126 municípios), Minas Gerais (103), Bahia (42), Pernambuco (27), Rio Grande do Sul (25) e Paraná (23).

As constituições elaboradas na Era Vargas (Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil [Constituição de 1934], 1934; Constituição dos Estados Unidos do Brasil [Constituição de 1937], 1937), após a Revolução de 1930, foram de aliança liberal e militar contra as oligarquias agrárias do país. A Constituição de 1934 (1934), marcada por leis trabalhistas, direito de voto para as mulheres, nacionalização do subsolo, entre outros avanços. Em seu art. 7º, a Constituição de 1934 (1934) manteve a ideia de que os estados **devem respeitar, em suas ações, a autonomia municipal - que ficou mais clara em seu art. 13:**

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

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

II - a decretação dos seus impostos e taxas, a arrecadação e aplicação das suas rendas;

III - a organização dos serviços de sua competência.

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

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

I - o imposto de licenças;

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

III - o imposto sobre diversões públicas;

IV - o imposto cedular sobre a renda de imóveis rurais;

V - as taxas sobre serviços municipais.

A autonomia foi formalizada e detalhada, o que, segundo Nunes e Serrano (2019), foi uma necessidade histórica baseada na experiência da constituição anterior, procurando mostrar, de modo explícito, os encargos dos municípios brasileiros em seus aspectos econômico e administrativo.

Porém, a Constituição de 1934 (1934) durou apenas três anos; após um golpe de Estado para manter Getúlio Vargas no poder, outorgou-se a Constituição de 1937 (1937), caracterizada como autoritária, marcando um governo ditatorial. Segundo F. R. L. Tomio (2005), essa foi a única constituição que não concedeu certo grau de autonomia ao município. Tinha um viés nacionalista e de poder centralizador, mesmo atribuindo competências aos municípios:

Art. 26. Os Municípios serão organizados de forma a ser-lhes assegurada autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse, e, especialmente:

a) à escolha dos Vereadores pelo sufrágio direto dos munícipes alistados eleitores na forma da lei;

b) à decretação dos impostos e taxas atribuídos à sua competência por esta Constituição e pelas Constituições e leis dos Estados;

c) à organização dos serviços públicos de caráter local.

Art. 27. O Prefeito será de livre nomeação do Governador do Estado.

Art. 28. Além dos atribuídos a eles pelo art. 23, § 2º, desta Constituição e dos que lhes forem transferidos pelo Estado, pertencem aos Municípios:

I - o imposto de licença;

II - o imposto predial e o territorial urbano;

III - os impostos sobre diversões públicas;

IV - as taxas sobre serviços municipais.

Art. 29. Os Municípios da mesma região podem agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns. O agrupamento, assim constituído, será dotado de personalidade jurídica limitada a seus fins.

Parágrafo único. Caberá aos Estados regular as condições em que tais agrupamentos poderão constituir-se, bem como a forma de sua administração (Constituição de 1937, 1937).

Cigolini (2009) diz que esse foi um período no qual o poder ficou muito centralizado nas mãos do Poder Executivo, especificamente do Presidente da República, que intervinha diretamente em todos os assuntos pertinentes aos estados e municípios. Uma evidência disso se encontra no art. 9º da Constituição de 1937 (1937): cabia ao Presidente da República nomear o Governador do Estado; já em seu art. 26 consta que cabia ao Governador do Estado nomear o Prefeito de cada município. Portanto, na prática, o município não tinha autonomia eletiva. Tal centralidade foi justificada, por Getúlio Vargas, como uma tentativa de controlar o poder dos coronéis locais, evitando-se a perpetuação do coronelismo, prática combatida pelo Governo Federal, que procurava modernizar as relações sociais do país. O controle do município era visto pelo Governo Federal como um controle social, que deveria ser erradicado por um poder superior e verticalizado. Segundo o art. 2º da Constituição de 1937 (1937), o município também não poderia ter escudo, bandeira, hino ou armas. Subjacente a isso está a ideia da produção de uma ideologia pátria nacionalista, uma identidade com a nação e não com as localidades.

Com exceção dos anos de 1940 e 1941, foram criados municípios ao longo de toda a Era Vargas (uma média de 18 por ano), superando os números do período anterior (que totalizou apenas 266 novos municípios).

A Constituição dos Estados Unidos do Brasil (Constituição de 1946, 1946) marcou o fim de um poder centralizador, dando lugar a um direito constitucional considerado avançado para a época em termos de democracia e liberdade individual do cidadão; segundo Nunes e Serrano (2019), ela foi inspirada na nova ordem mundial advinda da Europa com o fim da Segunda Guerra Mundial. A Constituição de 1946 (1946) devolveu aos municípios e estados o direito a terem símbolos próprios e as atribuições de autonomia foram detalhadas. Serrano e Nunes (2019) dizem que a alteração do desenho federativo fortaleceu a influência dos municípios no cenário nacional, em seus aspectos legislativo e executivo, devolvendo ao município uma autonomia econômica e administrativa remodelada e garantindo uma nova interpretação dos interesses locais, que influenciou fortemente nosso atual desenho federativo. Portanto, o município voltou a ser autônomo em suas decisões com base em

seu peculiar interesse. Tal autonomia foi garantida pela obrigatoriedade de repasses de recursos aos municípios, sendo criado o que hoje se conhece como Fundo de Participação dos Municípios (FPM), responsável pela sobrevivência financeira de milhares de pequenos municípios. Assim, combinou-se a autonomia aos mecanismos adequados para mantê-la, segundo uma lógica de distribuição dos recursos públicos que busca maior equidade territorial.

Com exceção dos anos de 1950 e 1956, a média de criação de municípios entre 1946 e 1964 foi de 117,20 por ano (totalizando 2.221 novos municípios), com enorme equilíbrio nesse sentido, sendo 1964 o ano com menor número de emancipações (134 novos municípios) - ainda assim um número significativo.

Houve retrocesso na democracia brasileira em 1964, com o golpe de Estado, cujo objetivo era evitar os avanços populares do governo de João Goulart, acusado de ser comunista. A ditadura teve cinco mandatos militares e foi marcada como um período de repressão, prisões, torturas, assassinatos, restrições à liberdade, controle da imprensa, entre outros crimes. Contudo, Nunes e Serrano (2019) afirmam que, na Constituição de 1967 (1967) e na Emenda Constitucional n. 1 (EC n. 1, 1969), a autonomia municipal não foi alterada, porém, surgiram algumas restrições não existentes no texto constitucional anterior, visto que houve impacto na aplicação da democracia e na escolha dos representantes municipais, justificado pelo interesse na segurança nacional. Os municípios incluídos na lista de interesse de segurança nacional tinham nomeação de prefeito pelo governador do estado, que era escolhido pelo Governo Federal.

Entre 1965 e 1985 se criou um total de 219 municípios. Nos anos de 1969, 1970, 1971, 1974, 1975 e 1984 não foi criado nenhum município, resultando na média de 11 municípios por ano, a menor em comparação aos períodos anteriores. O interessante desse período é que havia uma estratégia territorial em sua criação: nas regiões de ocupação consolidada havia restrições que podiam cercear a emancipação. Já nas regiões de fronteira de ocupação, os critérios para a emancipação eram mais exequíveis, facilitando o surgimento de novos municípios.

Com a redemocratização, promulgou-se a CF (1988), que ficou conhecida como *constituição cidadã*, por assegurar a volta da democracia e os direitos básicos que todo ser humano deve ter. Esse texto constitucional concedeu uma autonomia inédita ao município, garantindo-o como um ente federativo pleno. Em suas respectivas competências, os três níveis de governo se encontram equiparados entre si como partes da Federação. As competências dos municípios são explicitadas no art. 30 da CF (1988), mostrando-se fundamentais na construção de uma sociedade mais justa, democrática e cidadã. Os mecanismos para o funcionamento de tal autonomia também foram garantidos sob os pontos de vista político e econômico. Paniago (2018), ao fazer uma breve abordagem sobre a autonomia municipal em todas as constituições, diz que a CF (1988) foi aquela que

mais concedeu autonomia aos municípios. O autor detalha, ainda, aspectos desse texto constitucional acerca do município, como direito a ter símbolos próprios, competências legislativas, repasse de verbas da União e inserção do termo *interesse local* - algo que se mostra muito significativo. É consenso nas pesquisas acadêmicas que a CF (1988) foi aquela que mais concedeu autonomia aos municípios. Entre 1988 e 2001 foram criados 1.465 novos municípios (uma média de 67 por ano), a segunda maior média em comparação aos demais períodos.

Considerações finais

Observamos, ao longo deste artigo, que a criação de municípios se mostrou um evento constante na história do país e que a autonomia territorial sempre andou lado a lado a esse processo, mesmo sofrendo oscilações ao longo da história, conforme as conjunturas específicas de cada período. Portanto, a autonomia municipal e os critérios para a emancipação estabelecidos na CF (1988) não foram algo nascido em 1988, mas um processo que teve início no período colonial. A compartimentação do território brasileiro em municípios configura uma busca pela autonomia, seja em termos constitucionais, seja sob o ponto de vista fático, com características extralegais. Esse sempre foi um processo de cunho político, não técnico. No Brasil Colônia serviu de base para a ocupação e manutenção da posse do território, com elevada autonomia. No Império foi usado como forma de sustentação do poder imperial, com autonomia cerceada, mas ainda assim com a responsabilidade de organizar a vida local. Na República, a autonomia teve variações segundo cada texto constitucional, porém, sob o ponto de vista dos lugares, tal autonomia era usada de acordo com o interesse das estruturas políticas dominantes, como fica claro na Primeira República e na Era Vargas. A autonomia municipal sempre refletiu o projeto de nação em evidência segundo os grupos específicos que ocupavam o poder. O número de unidades criadas a cada período mostra que as emancipações municipais são inerentes a essa lógica: menos autonomia, menos municípios criados. Não é à toa que os textos constitucionais de caráter democrático e descentralizador, como é o caso da Constituição de 1946 (1946) e da CF (1988), o processo de compartimentação do território, em escala local, teve significativo avanço. São as localidades buscando seu espaço político junto à nação por meio da autonomia. É o Estado mais próximo do cidadão. Entende-se o advento da EC n. 15 (1996), que cerceou as emancipações, em um contexto de questionamento do Estado e de políticas neoliberais.

A emancipação é vista como uma oportunidade de autonomia e autogestão territorial. Ao longo da história municipal, a autonomia sempre assumiu o papel de controle do território, com todas as consequências que isso implica. Portanto, a essência da criação

de municípios é a autonomia territorial, a busca por controle do território, que, ao longo da história, vai apenas se moldando; atualmente, isso proporciona aos residentes locais o fortalecimento da democracia e da cidadania. Vale lembrar que outros motivos se correlacionam à criação de municípios, tais como o controle de recursos, a busca pelo repasse de verbas e os interesses de empresas, grupos e elites locais, além da construção de espaços de representatividade. Todos esses motivos têm relação direta com a autonomia territorial e, sob o ponto de vista conjuntural, uns se destacam mais e outros menos em cada período importante nesse processo, mas o que permanece constante é a busca por maior liberdade de ação das localidades como fator estrutural determinante.

Referências bibliográficas

- Alkmin, F. M. (2015). *Por uma geografia da autonomia: a experiência de autonomia territorial zapatista em Chiapas, México* (Dissertação de Mestrado). Universidade de São Paulo, São Paulo, SP.
- Alves, A. C. (2006). *O contexto institucional e a relação entre Executivo e Legislativo na criação de municípios no Paraná, 1988-1996* (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal do Paraná, Curitiba, PR.
- Ayres, E. O. J. (2001). *Processo e política atual de desmembramento municipal no Maranhão* (Tese de Doutorado). Universidade de São Paulo, São Paulo, SP.
- Banfanti, G., & Guimarães, R. V. (2004). O processo de criação de novos municípios no Mato Grosso. In *Anais do 2o Encontro de Geografia do Mato Grosso*. Cuiabá, MT.
- Bezerra, J. S. (2006). *O território como um trunfo: um estudo sobre a criação de municípios na Paraíba (anos 90)* (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, PB.
- Bremaeker, F. E. J. (1992). *Os novos municípios: surgimento, problemas e soluções* (Série Estudos Especiais n. 4). Instituto Brasileiro de Administração Municipal.
- Caldas, E. L. (2002). *O processo de criação de municípios no Estado de São Paulo entre 1991 e 1996: uma abordagem institucionalista* (Dissertação de Mestrado). Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, SP.
- Castro, I. E. (2005). *Geografia e política: território, escalas de ação e instituições*. Bertrand Brasil.
- Cataia, M. A. (2001). *Território nacional e fronteiras internas: a fragmentação do território brasileiro* (Tese de Doutorado). Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil.
- Cigolini, A. A. (1999). *A fragmentação do território em unidades político-administrativas: análise da criação de municípios no Estado do Paraná* (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC.
- Cigolini, A. A. (2009). *Território e criação de municípios no Brasil: uma abordagem histórico-geográfica sobre a compartimentação do espaço* (Tese de Doutorado). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC.

-
- Cigolini, A. A., & Cachatori, T. L. (2013). Emancipações municipais no Brasil: prognóstico sobre a continuidade da compartimentação do espaço em novos municípios. *Revista Geonorte*, 4(12), 730-747.
- Cigolini, A. A., & Souza, F. M. (2019). Criação de municípios e conflitos institucionais no Brasil. *Terra Plural*, 13(3), 42-54.
- Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. (1891, 24 de fevereiro). Rio de Janeiro, Brasil. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm#:~:text=Art%201%C2%BA%20%2D%20A%20Na%C3%A7%C3%A3o%20brasileira,em%20Estados%20Unidos%20do%20Brasil
- Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. (1934, 16 de julho). Rio de Janeiro, Brasil. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm
- Constituição da República Federativa do Brasil*. (1967, 24 de janeiro). Brasília, DF. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm
- 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*. (1937, 10 de novembro). Rio de Janeiro, Brasil. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.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
- Constituição Política do Império do Brasil*. (1824, 25 de março). Rio de Janeiro, Brazil. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm
- Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969*. (1969). Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Brasília, DF. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm
- 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
- Fávero, E. (2004). *Desmembramento territorial: o processo de criação de municípios – avaliação a partir de indicadores econômicos e sociais* (Tese de Doutorado). Universidade de São Paulo, São Paulo, SP.
- Gomes, G. M., & Mac Dowell, M. C. (2000). *Descentralização política, federalismo fiscal e criação de municípios: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social* (Texto para Discussão n. 706). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Gottmann, J. *The significance of territory*. Virginia: University Press, 1973
- Haesbaert, R., & Limonad, E. (1999). O território em tempos de globalização. *Geo UERJ*, 5, 7-19.

-
- Juliato, A. C. (2003). *O município brasileiro: autonomia jurídica na Colônia, Império e República* (Dissertação de Mestrado). Universidade Metodista de Piracicaba, Piracicaba, SP.
- Holanda, S. B. de. *História geral da civilização brasileira – Tomo I – A época colonial*. 1.º volume. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.
- Leal, V. N. (1997). *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo* (3a ed.). Nova Fronteira.
- Lima, M. H. P. (2000). *O processo de emancipação municipal no Estado do Espírito Santo* (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ.
- Ludke, M., & André, M. E. D. A. (1986). *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*. EPU.
- Mello, D. L. (1992). A multiplicação de municípios no Brasil. *Revista de Administração Municipal*, 39(203), 23-28.
- Motta, V., Junior. (2002). *A criação de pequenos municípios como um fenômeno da descentralização política: o caso de Itaoca-SP* (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, SP.
- 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.
- Nunes, S. G. S., & Serrano, A. C. P. (2019). O município na história das constituições do Brasil de 1824 a 1988. *Cadernos Jurídicos*, 20(52), 153-168.
- Paniago, E. (2018). Autonomia municipal nas constituições brasileiras: breves palavras. *JusBrasil*. <https://www.google.com.br/amp/s/ronipaniago.jusbrasil.com.br/artigos/537312148/autonomia-<-municipal-nas-constituicoes-brasileiras-breves-palavras/amp>
- Pinto, G. J. (2003). *Do sonho à realidade: Córrego Fundo-MG – fragmentação territorial e criação de municípios de pequeno porte* (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, MG.
- Prado Junior, C. *Formação do Brasil contemporâneo - Colônia*. 17. Ed. São Paulo: Brasiliense, 1981.
- Raffestin, C. (1993). *Por uma geografia do poder*. Ática.
- Rivera, M. S. P., & Motta, G. F. P., Pinto. (2004). Mato Grosso: conformação territorial. In *Anais do 2o Encontro de Geografia do Mato Grosso*. Cuiabá, MT.
- Santos, A. P. (2011). Autonomia municipal no contexto federativo brasileiro. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, 120, 209-230.
- Saquet, M. A. *Abordagens e concepções de território*. São Paulo: Outras Expressões, 2013.
- Shikida, C. D. (1998). *A economia política da emancipação de municípios em Minas Gerais*. Escola de Administração Fazendária.

Siqueira, C. G. (2003). *Emancipação municipal pós-Constituição de 1988: um estudo sobre o processo de criação dos novos municípios paulistas* (Dissertação de Mestrado). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP.

Souza, M. L. (1995). O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In I. E. Castro, P. C. C. Gomes, & R. L. Corrêa (Orgs.), *Geografia: conceitos e temas* (pp.77-118). Bertrand Brasil.

Souza, M. L. (2012). Autogestão, “autoplanejamento” e autonomia: atualidade e dificuldades das práticas espaciais dos movimentos urbanos. *Revista Cidades*, 9(15), 59-93.

Tomio, F. R. L. (2005). Autonomia municipal e criação de governos locais: a peculiaridade institucional brasileira. *Revista da Faculdade de Direito da UFPR*, 42, 103-120.

Tomio, R. L. C. (2002). *Instituições, processo decisório e relações Executivo-Legislativo nos estados: estudo comparativo sobre o processo de criação de municípios após a Constituição de 1988* (Tese de Doutorado). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP.

Wanderley, C. B. (2007). *Emancipações municipais em Minas Gerais: estimativas e seus impactos sociais*. Ed. FGV.

Para citar este artigo

Norma ABNT

CIGOLINI, A. A. Criação de municípios e autonomia territorial. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, v. 12, n. 29, p. 11-30, 2022.

Norma APA

Cigolini, A. A. (2022). Criação de municípios e autonomia territorial. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, 12(29), 11-30.

Norma Vancouver

Cigolini AA. Criação de municípios e autonomia territorial. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado* [Internet]. 2022 [cited Jun 14, 2022];12(29):11-30.

Available from: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/8336>

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; Tandler, 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>

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 & Manicoba, 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., & Manicoba, 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>

Fronteiras e relações internacionais: governos subnacionais como protagonistas da governança territorial

Vitorino José Barros da Silva

Mestre em Estudos Fronteiriços pela Universidade do Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS

vjbdasilva@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0003-3194-2132>

Edgar Aparecido da Costa

Doutor em Geografia pela Universidade Estadual Paulista - UNESP

Professor no Programa de Pós-Graduação em Estudos Fronteiriços da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS

edgarac10@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-0043-2642>

Resumo

A gestão de territórios fronteiriços é um desafio para os governos subnacionais por conta da descontinuidade territorial. As zonas de fronteiras são formadas por, pelo menos, duas áreas geográficas pertencentes a países distintos. Muitos dos problemas e dificuldades da gestão são compartilhados pelos vizinhos, mas não suas soluções, que esbarram nos limites jurisdicionais. Cada vez mais são observadas as necessidades de municípios fronteiriços serem protagonistas no enfrentamento de dificuldades que excedem seus limites geográficos. Este artigo discute as possibilidades de governança territorial entre territórios localizados em regiões de fronteira. Para tanto, recorreu-se a pesquisa bibliográfica e vivências em consulados brasileiros no exterior de um dos autores. Constatou-se já existir uma literatura que acena para a importância da participação dos governos subnacionais nos rumos da política internacional, em especial. Os municípios fronteiriços podem e devem estimular iniciativas de cooperação e aproveitar instrumentos já existentes, como os *comitês de fronteira*, para que se tornem porta-vozes dos clamores locais juntos aos governos nacionais.

Palavras-chave comitê de fronteira; concertação social; governo subnacional; sistemas policêntricos de governança.

Conhecer: debate entre o público e o privado

2022, Vol. 12, nº 29

ISSN 2238-0426

DOI <https://doi.org/10.32335/2238-0426.2022.12.29.8343>

Licença Creative Commons Atribuição (CC BY 4.0)

Data de submissão 15 mai 2022

Data de publicação 19 ago 2022

Borders and international relations: subnational administrations as protagonists of territorial governance

Abstract

Managing bordering territories is a challenge for subnational administrations due to territorial discontinuity. Border zones consist of at least two geographic areas belonging to different countries. Many of the managing issues and difficulties are shared by neighbors, but not their solutions, which run up against jurisdictional constraints. The needs of bordering municipalities to be protagonists in coping with difficulties that exceed their geographical boundaries are increasingly observed. This article discusses the possibilities of territorial governance between territories located in border regions. To do that, we resorted to bibliographic research and experiences in Brazilian consulates abroad lived by one of the authors. It was found that there is already a literature pointing out the importance of subnational administrations' participation in the paths taken by international politics, particularly. Bordering municipalities can and should stimulate cooperation initiatives and take advantage of existing instruments, such as *border committees*, to become spokespersons for local claims to national administrations.

Key words border committee; social concertation; subnational administration; polycentric governance systems.

Fronteras y relaciones internacionales: gobiernos subnacionales como protagonistas de la gobernanza territorial

Resumen

La gestión de territorios fronterizos es un desafío para los gobiernos subnacionales debido a la discontinuidad territorial. Las zonas fronterizas consisten en, al menos, dos áreas geográficas pertenecientes a diferentes países. Muchos de los problemas y dificultades de gestión son compartidos por los vecinos, pero no sus soluciones, que chocan con los límites jurisdiccionales. Cada vez se observan más las necesidades de municipios fronterizos de ser protagonistas en el enfrentamiento de dificultades que exceden sus límites geográficos. Este artículo discute las posibilidades de gobernanza territorial entre territorios ubicados en regiones fronterizas. Para ello, recurrimos a investigación bibliográfica y experiencias en consulados brasileños en el exterior vividas por uno de los autores. Se encontró que ya existe una literatura que señala la importancia de la participación de gobiernos subnacionales en los caminos que toma la política internacional, en particular. Los municipios fronterizos pueden y deben estimular iniciativas de cooperación y aprovechar instrumentos ya existentes, como los *comités de frontera*, para convertirse en portavoces de las reivindicaciones locales ante los gobiernos nacionales.

Palabras clave comité fronterizo; concertación social; gobierno subnacional; sistemas policéntricos de gobernanza.

Frontières et relations internationales: les gouvernements sous-nationaux comme protagonistes de la gouvernance territoriale

Résumé

La gestion des territoires frontaliers est un défi pour les gouvernements sous-nationaux en raison de la discontinuité territoriale. Les zones frontalières sont formées, au moins, de deux zones géographiques appartenant à des pays différents. De nombreux problèmes et difficultés de gestion sont partagés par les voisins, mais pas leurs solutions, qui se heurtent à des limites juridictionnelles. Les besoins des municipalités frontalières d'être protagonistes face à des difficultés qui dépassent leurs limites géographiques sont de plus en plus observés. Cet article discute des possibilités de gouvernance territoriale entre territoires situés dans des régions frontalières. Pour ce faire, nous avons eu recours à une recherche bibliographique et aux expériences dans les consulats brésiliens à l'étranger de l'un des auteurs. Il a été constaté qu'il existe déjà une littérature qui souligne l'importance de la participation des gouvernements sous-nationaux dans les orientations de la politique internationale, en particulier. Les municipalités frontalières peuvent et doivent stimuler les initiatives de coopération et profiter des instruments déjà existants, tels que les *comités frontaliers*, pour devenir les porte-parole des revendications locales auprès des gouvernements nationaux.

Mots-clés comité des frontières; concertation sociale; gouvernement sous-national; systèmes polycentriques de gouvernance.

Introdução

No contexto do entendimento histórico das relações internacionais, as fronteiras são vistas como fator que delimita e delinea os Estados como entidades independentes no sistema internacional. A fronteira serve para conter a ameaça externa e a violação desse demarcador seria prova fática de agressão e razão para a guerra. Internamente, as fronteiras abarcam os limites do monopólio sobre o uso legítimo da violência. Além disso, idealmente, as pessoas que habitam o território demarcado, por vezes, convergem em nacionalidade, identidade, história, língua e cultura (Vaughan-Williams, 2009).

Quando se deixa de lado a suposição de que existe coincidência geográfica entre o limite territorial e a fronteira e percebe-se que o limite jurídico, apesar de ter reflexos na vida prática, não passa de uma abstração sustentada pela ação institucional, essa mesma fronteira pode ser vista como lugar de comunicação e troca (Steiman & Machado, 2002). A fronteira é um palco profícuo de relações internacionais, tanto mediante o contato de instituições dos países vizinhos quanto por meio de seus próprios habitantes. Tais interações podem levar a situações e circunstâncias que culminem na revisão de acordos diplomáticos.

Duchacek (1990) argumenta que, embora não seja um tema novo, a importância, a frequência e a urgência das questões que envolvem regiões de fronteira vêm ganhando amplitude e não se limitam a problemas locais, mas impactam e são impactadas por instâncias nacionais e internacionais. A paradiplomacia, nesse contexto, pode e deve ser vista como uma atividade que também pode constituir uma força acessória e subsidiária à agenda da política exterior do governo central.

De acordo com o Hocking (1993), os governos municipais podem exercer um papel fundamental na criação de políticas públicas de integração fronteiriça, pois tendem a apresentar maior capacidade de compreensão das inerências territoriais sob seu controle. Contudo, quando necessitam agir de maneira integrada e cooperativa, esses entes subnacionais esbarram em assimetrias legislativas e procedimentais ou em discrepâncias de interesse e nem sempre se mostram capazes de levar a cabo as soluções mais efetivas para os problemas e as questões. Para superar esses obstáculos e proporcionar maiores ganhos e bem-estar às suas populações, seria produtivo que esses governos contassem com caminhos institucionais para se inserir internacionalmente no âmbito da fronteira.

Este artigo discute as possibilidades de governança territorial entre territórios localizados em regiões de fronteira. Para tanto, recorreu-se a pesquisa bibliográfica sobre paradiplomacia, governos subnacionais, fronteiras, governança social e comitês de fronteira. A vivência em consulados brasileiros no exterior de um dos autores ajudou na compreensão e formulação de opiniões acerca de possíveis desdobramentos no funcionamento dos comitês de fronteira.

O texto se organiza em quatro seções. A primeira apresenta o entendimento de fronteira neste estudo. E na sequência se discute a concertação social como componente da diplomacia na fronteira, os sistemas policêntricos de governança e, por fim, os comitês de fronteira. Nas reflexões finais se apresenta a localidade como ponto de partida dos diálogos para buscar uma gestão, utilizando os comitês, pautada pela concertação social.

As fronteiras e suas especificidades

Com os rearranjos ocorridos na União Europeia nos anos 1990 e as implicações dessas mudanças para os fluxos em suas regiões de fronteira, ampliaram-se os debates sobre a temática fronteiriça e seus significados, suas funções e sua natureza. Percebeu-se que a fronteira podia ser considerada não apenas um tema geopolítico, mas um fato social associado aos movimentos de integração dos Estados nacionais no processo de formação de blocos econômicos (Ferrari, 2014).

Se considerada uma linha de separação política, como pressuposto a-histórico, a fronteira é demarcadora de conflitos e intercâmbios ou fator de restrição para ações de poder dentro dos limites de um espaço determinado. Porém, quando ela é vista como uma zona habitada por nacionais de Estados vizinhos, pode ser estudada como fenômeno social e cultural ao se examinar as relações que dentro dela se estabelecem. As zonas de fronteira, em especial aquelas que contam com a presença de cidades gêmeas, são áreas onde tais oportunidades de contato e integração, sejam elas espontâneas ou orientadas pela ação estatal, podem ensejar importantes estudos sobre suas estruturas, sobre a organização dos fronteiriços dentro do espaço politicamente descontínuo e sobre como

o poder governamental lida com essas especificidades. Assim, seguindo o que propõe Ferrari (2014), a zona de fronteira internacional, para os propósitos deste estudo, será compreendida como a região onde se ligam os territórios de Estados nacionais vizinhos, cujo espaço territorial é reconfigurado pela divisória político-administrativa internacional.

Grimson (2000) adverte que existem zonas de fronteira com um muro de aço a dividi-las; outras onde a nacionalidade é uma noção difusa; e outras, ainda, onde a identidade nacional é o traço que orienta as interações. As complexidades inerentes às regiões de fronteira emergem, em boa parte, da necessidade que nacionais de países limítrofes têm de lidar com problemas locais compartilhados em um espaço fissurado por assimetrias étnico-culturais, jurídico-administrativas, de níveis econômicos, de desenvolvimento e de infraestrutura. Dessa forma, essas regiões se tornam espaços de condensação de processos culturais, nos quais tais assimetrias unem e separam, tanto em termos materiais quanto simbólicos.

A delimitação territorial e a presença da força estatal em regiões de fronteira, que, em alguns casos, são posteriores à formação das comunidades fronteiriças, podem interferir na forma como essas populações se sustentam. Transações comerciais transfronteiriças corriqueiras, por exemplo, podem ser consideradas ilegais a depender do direcionamento político que os Estados estejam a implementar a partir de suas capitais. Envolvidas nos conflitos e negociações impostos pelo processo histórico de delimitação territorial, as populações fronteiriças tendem a reagir de maneira peculiar à ação estatal. Suas identidades se processam na tensão entre o controle estatal e a possibilidade de evitá-lo (Dorfman, 2013). Nesse contexto, a multiplicação de redes, lícitas e ilícitas, concorre para a flexibilização dos fluxos e a continuidade das estratégias de sobrevivência dos fronteiriços (Machado, 1998).

Mais além das necessidades materiais, motivadas pela proximidade física das cidades dos países vizinhos, é natural esperar que os fronteiriços interajam e construam juntos uma história de vida na fronteira. Casamentos e sociedades binacionais, laços de amizade e confiança tecem as relações imateriais peculiares ao espaço fronteiriço (Ferrari, 2013). Em uma região de fronteira, as identidades também são formadas por meio dessas dinâmicas desenraizadas.

Pessoas que, em sua vida cotidiana, cruzam repetidamente a fronteira são difusoras culturais de mão dupla, pois repartem, de um país ao outro, certos bens de consumo e padrões cognitivos da paisagem cultural. Essas práticas podem concorrer para a homogeneização de preferências. Não é incomum que habitantes de regiões de fronteira compartilhem certos hábitos de consumo, gostos musicais e alimentares, interessem-se por temas políticos, econômicos e de lazer similares. Além disso, a cultura empresarial e a expectativa quanto à qualidade dos serviços disponíveis podem ser transmitidas de um país para a área vizinha (Fabian, 2013). Contudo, cabe pontuar que a justaposição

de territorialidades, especialmente em fronteiras onde o elemento nacionalista seja mais exacerbado ou existam concorrências comerciais mais ferrenhas, também pode ser um fator que acentue rivalidades.

Benedetti (2011) afirma ser impossível refletir sobre os fenômenos fronteiriços desconsiderando as mobilidades entre os territórios nacionais. Para o autor, essas mobilidades dizem respeito ao deslocamento de bens e pessoas como estratégia de reprodução social, a partir da relação entre lugares, que definem trajetórias espaço-temporais complexas (Benedetti, 2011; Levy, 2000; Massey, 2006). Há, portanto, uma relação dialética entre fronteiras e mobilidades, pois o interesse e a busca de acesso ao que está do outro lado é o que caracteriza a complexidade desses espaços.

Essas mobilidades ocorrem nos diversos setores da vida cotidiana. Envolvem a busca por serviços de educação e saúde, viagens de compras, migrações transfronteiriças itinerantes, contato com autoridades alfandegárias e migratórias durante a transposição dos limites territoriais, movimentos pendulares daqueles que vivem na fronteira e até atividades ilegais de contrabando e narcotráfico (Benedetti, 2011).

Machado (2005), por sua vez, ao discorrer sobre os fatores que influem na evolução urbana das cidades gêmeas de fronteira, confirma que os diversos fluxos na fronteira podem decorrer das assimetrias existentes no espaço fronteiriço. Tais assimetrias podem indicar diferentes graus de desenvolvimento econômico entre os países limítrofes, tipos diferentes de economia regional e dinâmicas distintas de povoamento fronteiriço.

A autora destaca, ainda, alguns fluxos transfronteiriços comuns nas cidades gêmeas sul-americanas que, embora diferenciados de acordo com as peculiaridades da zona de fronteira em questão, contribuem para a dinamização desses espaços. Em primeiro lugar, menciona o trabalho cujas oportunidades tendem a se concentrar no lado mais economicamente desenvolvido da fronteira. Em geral, a oferta de trabalho pesado, que exige pouca ou nenhuma qualificação formal, acarreta, ao longo do tempo, fluxo de trabalhadores do lado mais pobre em direção ao lado mais rico. Em seguida, refere-se à terra, que é outro elemento incentivador de fluxos transfronteiriços. Por ser mais barata no lado menos desenvolvido, atrai os interesses econômicos do lado oposto. Também se cita a assimetria na oferta de serviços públicos, tais como saúde, educação, bombeiros, como responsável por fluxos entre cidades fronteiriças (Machado, 2005).

Oliveira (2015) propõe organizar os vários processos de complementaridade frequentemente observados em cidades conurbadas em região de fronteira em duas categorias de integração: a informal ou dialética e a formal ou ecdêmica. A integração funcional se relaciona à permeabilidade da fronteira e sua organicidade. As relações interpessoais, o compartilhamento de costumes, a aceitação mútua, as rivalidades, enfim, a convivência e suas repercussões entre os habitantes da região de fronteira se dão na esteira desse tipo de integração. A dialética dessa complementaridade faz a paisagem se

modificar de modo a se adequar aos imperativos do cotidiano, às vezes descaracterizando a arquitetura pré-existente. Todavia, no seio dessas circunstâncias contraditórias, desenvolve-se a capacidade criativa dos fronteiriços.

Para Oliveira (2015, p. 241), a integração funcional é, em grande parte, “sustentada pelo circuito inferior da economia urbana” que abarca o comércio de varejo, a pequena indústria artesanal e os serviços formais e informais. Sem grandes apegos aos estatutos legais, o mercado de trabalho deslizaria para além dos limites territoriais para atender às urgências dos agentes econômicos. Os consumidores fronteiriços alimentam o comércio se deslocando de um lado a outro para adquirir mercadorias, serviços e intercambiar moedas, desviando-se dos rigores burocráticos para satisfazer suas necessidades básicas. Essa porosidade das fronteiras, além de abrir espaço para pequenos desvios, muitas vezes ocasionados por desconhecimento das leis, também pode viabilizar atos ilícitos de toda sorte, perpetrados por pessoas comuns ou mesmo por grandes redes criminosas transnacionais.

O outro tipo de complementaridade apresentada é a integração formal. Vale ressaltar que esse processo é qualificado pelo autor como ecdêmico, ou seja, sua causa é externa à localidade sobre a qual tem efeito. Seria a integração elaborada verticalmente, de cima para baixo, cujas regras e instrumentos dependem da presença e força estatal para sua implementação. Esse tipo de conexão se fundamenta inteiramente na legalidade e se traduz, entre outros dispositivos, em acordos bilaterais, em cooperações técnicas e em regimes alfandegários. O autor inclui como parte desse processo de integração formal os arranjos paradiplomáticos entre entes subnacionais para resolução de problemas binacionais compartilhados como, por exemplo, combate ao crime, combate a incêndios, proteção do meio ambiente, promoção do turismo, organização de feiras livres.

A concertação social como componente da diplomacia na fronteira

Valenciano (1990) salienta que as regiões de fronteira da América Latina, em sua maior parte, encontram-se a longas distâncias dos grandes polos econômicos nacionais e, por conseguinte, são alienadas dos processos de tomada de decisão que, direta ou indiretamente, as afetam. Dessa forma, seu potencial de desenvolvimento é, muitas vezes, reprimido pela ausência de políticas específicas. A distância e o isolamento também podem ocasionar desarticulações entre as instituições nacionais e as locais, dificultando a promoção de ações para impulsionar as atividades fronteiriças.

No caso específico do Brasil, com suas dimensões continentais, onde o diálogo federativo é bastante precário, o que acentua graves desigualdades regionais, são de várias

ordens as adversidades para os formuladores de políticas públicas voltadas à melhoria da qualidade de vida em regiões de fronteira (Henrichs & Meza, 2017). Ainda mais quando consideramos que os países vizinhos têm problemas tão graves ou até piores que os nossos.

O modelo federativo, que, em teoria, compartilha competências entre os entes federados, tem sido historicamente solapado (talvez por resquícios de nossos primórdios monarquistas) pela tendência da União monopolizar o processo decisório, sobretudo quando o tema é arrecadação. Quando se trata de políticas públicas com efeitos nas regiões fronteiriças, não devem ser relegados a segundo plano os viveres e saberes do fronteiriço, nem as experiências administrativas das autoridades locais, pois, sem essas compreensões, mostra-se quase impossível construir soluções sustentáveis e compatíveis com a realidade da fronteira.

Hooghe e Marks (2002) sugerem que, além desse modelo de governança, mais verticalizado, que, em princípio, tem jurisdições com competências não coincidentes e agentes decisórios atrelados a esses diferentes níveis, que são relativamente poucos, há um segundo tipo de governança com maior número de agentes decisórios dispersos em variados níveis, cujas jurisdições se sobrepõem. Esse segundo modo de organização do processo decisório se concentra mais na formulação de políticas públicas. Com a tendência de formar relações mais complexas, esse tipo de governança se reorganiza à medida que novas demandas surgem e exigem soluções inovadoras, que fogem do previsível. Políticas públicas de âmbito nacional que não levam em consideração a realidade das localidades e a capacidade dos governos locais de executá-las podem resultar em descontinuidade e fracasso; mas esse modelo de governança mais descentralizado pode render bons frutos, apesar dos desafios que apresenta.

Dallabrida (2007) advoga a criação de espaços públicos plurais que viabilizem a interação do Estado com a sociedade, incluindo esta, por meio das novas tecnologias, na priorização de demandas e na construção de soluções negociadas. Apesar dos obstáculos que a descentralização da tomada de decisão pode ensejar, como, por exemplo, a captura do processo por parte das elites locais (Bardhan, 2004).

Para superar modelos que reforçam a tendência centralizadora da União no processo de criação de políticas públicas, deve-se levar em consideração que a governança pode ser definida como processos de interação entre atores estratégicos (Strom & Müller, 1999), que contam com recursos de poder suficiente para interferir no processo de tomada de decisão ou de resolução de conflitos coletivos (Coppedge, 1996). Esses recursos de poder podem originar-se da função pública que um ator exerce, do controle econômico, do controle de informações ou ideias, da capacidade de mobilizar manifestações etc. (Pratts, 2003).

Considerando que o território é um produto da prática social e um produto consumido, vivido e utilizado como meio, sustento (Becker, 1983), a governança territorial referir-se-ia, nas palavras de Dallabrida (2007, p. 5), “às iniciativas ou ações que expressam a capacidade

de uma sociedade organizada territorialmente, para gerir os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais”.

O autor propõe que a governança territorial se dê por meio de concertação social, processo no qual os detentores do poder localizado assumem a gestão territorial de forma descentralizada, trabalhando para compor consensos mínimos para superação dos desafios locais. Isso implicaria dizer que seria cultivada a participação cidadã dos diferentes atores sociais, econômicos e institucionais, como protagonistas do processo. Deve-se manter presente a importância da horizontalidade das relações, da participação dos atores em condições igualitárias, o que fortaleceria os laços de confiança e aumentaria a probabilidade da construção de soluções consensuais e duradouras (Dallabrida, 2007).

O ordenamento territorial em regiões de fronteira guarda relação direta com a interseção de territorialidades supranacionais, tanto da ação individual quanto de algum grupo, público ou privado, para fazer impor seus objetivos em determinado espaço geográfico. O ordenamento territorial é “um instrumento maior das vontades hegemônicas atuantes num território” (Costa, 2009, p. 71), que pode organizar essas influências para o desenvolvimento local.

Em outros termos, o ordenamento territorial é a definição consensual de políticas sociais, culturais, ambientais e econômicas realizada pela sociedade de determinado território, que assume sua gestão. Essa prática é dinâmica e precisa ser revisitada constantemente, à medida que surgem novas necessidades de reorganização. É fundamental, portanto, que o exercício desse instrumento ordenador ocorra em bases participativas e democráticas (Siedenberg, 2006).

O ordenamento territorial, que é função pública, deve estar fundamentado em instrumentos jurídicos sobre práticas administrativas e deve influir para o desenvolvimento, o bem-estar e a qualidade de vida dos cidadãos que participam no processo. Assim, deve refletir o planejamento para o território a partir de sua realidade, não deixando de lado outras escalas, quais sejam, a regional, a nacional e a global (Zoido Naranjo, 1998).

Um dos grandes desafios para a implementação do ordenamento no Brasil é a coerência territorial, ou seja, o papel que cada parte do território teria, de acordo com suas vocações locais e regionais, na política nacional. Concorrem para essa dificuldade a extensão continental do país e a dinamicidade das disputas de poder, que acabam alterando constantemente as configurações territoriais. Mencione-se que, muitas vezes, as políticas nacionais estão vinculadas ao cenário internacional, o que implica dizer que a localidade precisa ser pensada como parte de um sistema globalizado (Costa, 2009).

No caso específico das regiões de fronteira, a proposta de Costa (2009) é que o ordenamento territorial dinamize as potencialidades territoriais e minimize os problemas existentes conforme soluções construídas pelos próprios agentes territoriais. Essa tarefa deve instigar a dinâmica criadora dos territórios, incluindo o diálogo constante entre atores

fronteiriços. Tais atores devem trazer às discussões sobre a ordem territorial sugestões e contribuições ancoradas em suas respectivas visões de mundo, haja vista que a maioria dos problemas precisam ser enfrentados de maneira conjunta.

Hocking (1993) defende ser possível harmonizar a política externa de Estado-nação aos interesses dos vários níveis governamentais que o compõem e lança o conceito de *diplomacia multicamada*, que pode, perfeitamente, ser trazido para o contexto fronteiriço. A diplomacia do mundo de hoje é conduzida sobre uma estrutura complexa que abarca os vários níveis de organização política, desde o local, passando pelo nacional, até atingir as relações internacionais. O ambiente de criação de políticas públicas vem se modificando e, gradualmente, grupos locais vêm ganhando força no plano internacional ao exercerem pressão internamente. Para obter êxito, os tomadores de decisão precisam ter a flexibilidade necessária para compreender e também responder às demandas das populações locais, equilibrando os interesses destas diante dos objetivos internacionais do Estado.

Os governos subnacionais podem começar a influenciar o campo global por meio da exploração das relações intragovernamentais características dos sistemas federativos, o que relativiza as pressuposições de monopólio do governo central sobre assuntos externos. Assim, a trilha do federalismo é percorrida pelos governos locais que fazem suas demandas subirem para a escala nacional, para, eventualmente, ganharem o palco internacional. A visão de um federalismo verticalizado tem dado espaço a modelos que valorizam relações cooperativas entre os diferentes níveis de governo, que, por sua vez, compartilham atribuições como resultado de processos de negociação (Hocking, 1993).

Além disso, a atuação internacional de governos não centrais implica a interação destes com atores internacionais. Dessa maneira, faz muito sentido que esses entes interajam com agências de governos estrangeiros, centrais e subnacionais, e constituam em seus territórios escritórios de representação para alavancar seus interesses. Do ponto de vista de um governo nacional, essas movimentações podem ser vistas como parte das estratégias que podem ser gerenciadas para o cumprimento dos objetivos da diplomacia internacional; como possibilidade de incluir os interesses locais na discussão internacional.

Hocking (1993) discorre sobre como, pragmaticamente, os formuladores de políticas podem valer-se da interrelação entre interesses locais, nacionais e externos para fortalecer suas posições em negociações internacionais. O contato entre negociadores nacionais e autoridades subnacionais deve compor um conjunto de interesses comuns e projetar o resultado desejado nas interações internacionais. Os negociadores podem, inclusive, usar essa relação com as autoridades subnacionais e o conhecimento de seus interesses como argumento para obter concessões de sua contraparte na negociação internacional. Esses negociadores também precisam, antes de comprometerem-se com outros Estados nacionais, calcular como tais acordos serão apresentados e aceitos pelas populações afetadas.

Cabe ressaltar que o envolvimento dos governos não centrais em interações internacionais pode se estender por todo o ciclo da criação de políticas. Durante o crucial momento de preparação para as negociações, os negociadores devem compreender se o público interno dará ou não apoio à implementação de uma política, especialmente, quando consideradas as especificidades da fronteira. A fase de pré-negociação é o momento de harmonizar os interesses internamente e criar-se uma mentalidade conciliatória. Nesse momento, pode-se criar uma coalizão de interesses, ou seja, um consenso interno, que formará o ambiente propício para o fechamento e a futura implementação dos acordos.

Caso se ignore os anseios das populações e os problemas locais, a oposição a um acordo internacional pode ganhar força e criar um movimento contrário à sua implementação. Assim, a lógica da *diplomacia multicamada* requer que os formuladores de políticas estejam atentos às dinâmicas políticas subnacionais, pois estas podem afetar a posição dos negociadores do outro lado da mesa. A falta de preparação nesse aspecto pode diminuir as chances de obtenção de um resultado satisfatório e viável no momento da implementação dos acordos.

A atuação descentralizada e cooperativa, consignadas maior autonomia e liberdade a governos locais para operar internacionalmente, pode resolver sincronicamente problemas locais e internacionais. Muitas vezes, os governos subnacionais têm presente que a coordenação com o governo nacional é o itinerário mais recomendável para abordar assuntos com potencial de ajudar a satisfazer as necessidades locais, mas que extrapolam sua jurisdição imediata. O governo central, analogamente, pode ver vantagens em delegar certas atribuições aos governos locais para fazer frente ao complexo contexto de formulação de políticas em meio a pressões internas e externas (Hocking, 1993).

O poder de negociação de um país em nível internacional pode ser definido, em parte, por sua capacidade de lidar e obter apoio doméstico de entes subnacionais. Levar em consideração os interesses dos governos não centrais requer o desenvolvimento de canais internos de diálogo que criem estratégias de negociação internacional eficazes para produzir resultados interessantes tanto no plano doméstico quanto no externo.

Sistemas policêntricos de governança

Um modelo teórico que pode agregar as vantagens da *diplomacia multicamada* e da concertação social é o *sistema policêntrico de governança* proposto por Carlisle e Grubby (2019). Os autores trabalham com uma definição desse tipo de sistema que prevê a ação conjunta de múltiplos centros de tomada de decisão, autônomos e independentes, que decidem levar em consideração seus interesses mútuos, mediante processos de cooperação, concorrência e resolução de conflitos.

Um arranjo policêntrico de governança normalmente envolve múltiplos níveis políticos de jurisdição sobrepostos e pode requerer uma complexa combinação de diversos tipos de organizações além da esfera pública, como, entre outras, empresas privadas, câmaras de comércio, sindicatos, associações comunitárias. Essa configuração multinível com características policêntricas pode ser utilizada para encontrar um ponto de equilíbrio entre os modelos de governança centralizados e aqueles que se baseiam na concertação comunitária, totalmente descentralizados (Carlisle & Grubby, 2019).

A sobreposição de centros decisórios, que operam em diferentes níveis ou jurisdições, pode facilitar a troca de experiências institucionais exitosas, aperfeiçoando o processo de criação de políticas. Esses centros de tomada de decisão, no entanto, devem funcionar para atingir metas específicas que os favoreçam e devem operar com o grau de autonomia e independência apropriado para desempenhar suas funções. Apenas a autonomia de direito não é suficiente para alcançar os benefícios da governança policêntrica, pois não adianta, por exemplo, que governos municipais tenham independência legal para propor soluções para problemas locais, mas tenham que ceder em tudo diante do governo central, porque este detém os recursos financeiros para a execução de projetos (Carlisle & Grubby, 2019).

Em outras palavras, os centros decisórios que formam um arranjo policêntrico, em suas resoluções, levam em consideração as ações, omissões e experiências dos outros membros do sistema. Ao fazê-lo, esses integrantes do sistema interagem em processos de cooperação, concorrência e resolução de conflitos, que os levam a produzir padrões internos de auto-organização. No momento em que as decisões são tomadas, os membros do sistema serão incentivados a comportar-se segundo esses parâmetros de auto-organização, respeitando as relações dos outros membros. Dessa forma, quando houver necessidade de adaptações, as ações poderão ser executadas sem necessidade da imposição de direcionamentos de um órgão central e superior (Carlisle & Grubby, 2019).

A cooperação é uma diretriz de fundamental importância para um sistema policêntrico. Por meio de processos cooperativos, os membros do sistema podem potencializar sua capacidade coletiva, compartilhando com outros membros as funções com as quais estão mais bem capacitados a lidar. Por exemplo, a resolução de um problema de determinado local pode demandar percepções culturais que só os agentes daquela comunidade teriam vivenciado, sendo, pois, muito mais eficiente e lógico que a questão seja contemplada em escala local. Por outro lado, outros temas podem demandar a atuação de agentes da escala federal, especialmente, quando se trata da mobilização de orçamentos mais vultosos ou emprego de pessoal mais especializado. Os sistemas policêntricos têm melhores chances de prosperar quando seus membros conhecem bem os atributos de seus pares e têm o discernimento para atacar coordenadamente os problemas com o melhor de suas capacidades complementares.

Em relação à concorrência que está prevista para ocorrer no seio dos sistemas policêntricos, vale salientar que não se trata de um jogo de soma zero, em que o ganho de um membro representa a perda de outro, mas que os objetivos dos vários integrantes ocorrem concomitantemente e, apesar de poderem ser eventualmente conflitivos, devem ser perseguidos. Como dito antes, essa busca concomitante por cumprir metas tem a tendência de criar regras de auto-organização para o sistema. Contudo, cumpre salientar que uma competição exacerbada entre os membros pode afetar a funcionalidade do sistema e impedi-los de trabalhar em cooperação, por esse motivo é essencial que os sistemas policêntricos projetem mecanismos eficazes de resolução de conflitos (Carlisle & Grubby, 2019).

Carlisle e Grubby (2019) apresentam como vantagem a capacidade dos sistemas policêntricos de governança se adaptarem e se auto-organizarem à medida que vão adquirindo novos conhecimentos e maior experiência. Reiterando que esses sistemas são compostos por múltiplos centros decisórios justapostos, autônomos e independentes, essa capacidade de adaptação se associa ao esforço conjunto de trabalhar com ideias e sistemas de regras diferentes, que, quando combinados com o compartilhamento de informações e aprendizados, pode resultar em inovação institucional e resiliência a mudanças. Se os centros decisórios levam em consideração seus erros e acertos quando funcionam como sistema, poderão desenvolver instituições flexíveis e mais eficazes.

Os sistemas policêntricos de governança empregam uma multiplicidade de regras, normas e estratégias que emanam dos vários centros decisórios que os compõem. Tendo em vista que é improvável que se alcance uma combinação perfeita de regras, não se pode esperar que os integrantes de um sistema policêntrico funcional obedeçam a abordagens rígidas. Ao invés disso, a expectativa mais plausível é um processo de constante experimentação, no intuito de adaptar e aperfeiçoar as instituições (Carlisle & Grubby, 2019).

A capacidade de adaptação desses sistemas de governança depende parcialmente da existência de incentivos. Se as normas que regem o andamento do sistema não incentivarem a atividade produtiva, o envolvimento público, o engajamento civil e a responsabilização dos membros dos sistemas, dificilmente ocorrerá a evolução e flexibilização das instituições. Os sistemas também devem estar abertos para a entrada de novos integrantes no sistema, que poderão cooperar com novos pontos de vista e métodos no desenrolar da resolução de problemas (Carlisle & Grubby, 2019).

No processo de busca por constantes melhoramentos, esses sistemas de governança necessitam de espaços de deliberação e aprendizado. Sem ter conhecimento dos sucessos e insucessos de seus pares, os centros decisórios, agindo separadamente, poderiam investir tempo e recursos em estratégias comprovadamente ineficazes. Oportunidades de comunicação e interação para troca de experiências são ferramentas cruciais para a

efetividade da governança policêntrica. É ideal que se estabeleçam mecanismos formais e informais, explorando todos os níveis de articulação sobrepostos. Embora redes sociais e profissionais informais possam dar conta da troca de informações necessárias para o andamento de sistemas menores, a criação de fóruns formais de deliberação reduz o risco de tomada de decisão sem o acompanhamento de todos os envolvidos no processo de governança.

A criação de mecanismos de acompanhamento e responsabilização também é parte essencial de um sistema policêntrico de governança. Deve ser possível responsabilizar os tomadores de decisão por não satisfazer as necessidades de seus representados, por terem desempenho aquém do esperado, e por ações de corrupção. Processos como auditorias e avaliações, relatórios públicos e monitoramento de terceiros, como organizações não governamentais, devem ser implementados com o propósito de aumentar a transparência e consolidar os interesses das populações representadas (Carlisle & Grubby, 2019).

Além de acompanhar projetos e responsabilizar atores, a governança policêntrica necessita dispor de mecanismos para resolução de conflitos. A divergência de ideias é um fato inescapável dos sistemas policêntricos, contudo, os conflitos não podem comprometer a coerência e os processos cooperativos que mantêm o sistema funcional. Faz-se necessário, portanto, que sejam previstos mecanismos com abordagens diferentes, como, por exemplo, conciliações, mediações e arbitragens, para que membros do sistema possam buscar soluções consensuais para suas divergências. A existência de modelos informais de resolução de conflitos também é recomendável, considerando a diversidade de integrantes que determinado sistema policêntrico possa apresentar.

Comitês de fronteira como sistemas policêntricos de governança

Os comitês de fronteira têm grande potencial de tornarem-se ferramentas úteis para o planejamento e a implementação de objetivos estratégicos da política externa brasileira para as regiões fronteiriças do Brasil, em particular o espaço geográfico em que o Estado de Mato Grosso do Sul encontra o território da Bolívia. Contudo, de acordo com Carneiro e Ruckert (2013, p. 1331), esses comitês “que poderiam ser acionados como foro de discussão no tocante ao planejamento e no encaminhamento de reivindicações e no acompanhamento de ações na região de fronteira, encontram-se subutilizados”.

Bruculo (2015) esclarece que os comitês de fronteira são instrumentos institucionalizados que servem para fortalecer esforços de integração sub-regional, bem como possibilitar a atuação internacional de governos subnacionais. Calleja e Safarov (2007), ao discutirem a funcionalidade dos comitês de fronteira no fortalecimento da política

externa argentina diante dos países vizinhos, remetem-se aos órgãos oficiais argentinos para conceituar esses fóruns como encontros binacionais para tratamento de temas de interesse mútuo relativos à problemática local de determinada região de fronteira em seus diferentes aspectos. O objetivo é a coordenação bilateral destinada a propor procedimentos e soluções ágeis e oportunas para problemas de tráfego e circulação de pessoas, veículos e bens, além de promover a cooperação, a integração e o desenvolvimento das áreas de fronteira.

De acordo com as contribuições de Valenciano (1990), os comitês de fronteiras são, todos eles, criados por meio de instrumentos bilaterais assinados por governos nacionais. São constituídos por representantes governamentais das diferentes esferas e por membros da sociedade civil organizada, funcionam com diferentes graus de formalidade e têm reuniões periódicas. Tendo em vista que, no Brasil, compete ao Ministério das Relações Exteriores (MRE) tratar de assuntos que digam respeito às relações internacionais, sejam elas bilaterais, regionais ou multilaterais, bem como acompanhar e participar da evolução da pauta de assuntos relativos às questões de integração regional (Portaria MRE n. 212, 2008), recai sobre esse órgão, por consequência, a atribuição de organizar os comitês de fronteira e promover o diálogo com os países vizinhos.

Em geral, os Comitês de Fronteira estão estabelecidos em regiões onde funcionam consulados de países contíguos e são presididos pelos cônsules desses países, que se alternam de acordo com critérios, períodos ou circunstâncias diversos. São variadas as modalidades de funcionamento desses comitês e alguns deles têm até um regimento próprio, apesar de haver uma tendência à homogeneização de procedimentos. Alguns comitês também contam com comissões e subcomissões especializadas em diferentes assuntos (Valenciano, 1990).

No caso argentino, os comitês de fronteira, a princípio, foram criados para estimular o diálogo entre Estados nacionais sobre a problemática das regiões fronteiriças, mas, com o passar do tempo, foram consolidando-se como espaços de integração transfronteiriça em que não só o poder central, mas também províncias, municípios e sociedade civil organizada começaram a participar da organização e do funcionamento dos mecanismos bilaterais. Os comitês de fronteira dos quais a Argentina faz parte adquiriram características particulares, adaptados a cada região de fronteira de sua localização. São estruturados com regulamento próprio e presididos pelos cônsules de ambos os países das regiões contíguas, têm frequência anual de reuniões e permitem o monitoramento das ações acordadas (Calleja & Safarov, 2007).

Rhi-sausi e Oddone (2012) apontam que os processos de integração do Mercosul são, comumente, executados por meio de acordos bilaterais. Nesse contexto, os comitês de fronteira têm desempenhado um papel instrumental no fortalecimento dos vínculos transfronteiriços. Os autores citam o exemplo da região que compreende o norte do Peru e o

sul do Equador, que, apesar das rivalidades, caracteriza-se por forte homogeneidade cultural. Nessa localidade, existe um mecanismo intitulado Plano Binacional de Desenvolvimento da Região Fronteiriça Equador-Peru, cujo objetivo é elevar o nível de vida das populações por meio de projetos que atendem às integrações econômica e social. As atividades do plano são levadas a cabo por comissões técnicas afetas a diferentes temas relevantes para a região. Quando os procedimentos são propostos, cabe ao Comitê de Fronteira Binacional impulsionar e supervisionar o cumprimento dos acordos que constituem o regime fronteiriço.

Os comitês podem envolver agentes dos governos central, provincial e municipal, além de membros da sociedade civil organizada. Embora os participantes dessas reuniões, em geral, não tenham poder decisório sobre tópicos em nível nacional, suas discussões, debates e sugestões de modificações das normativas para impulsionar maior cooperação nas regiões fronteiriças podem ser elevados à avaliação de instâncias superiores.

Oddone e Rodríguez-Vasquéz (2015) mencionam um modelo conceitual para cooperação transfronteiriça que pode ser aplicado aos trabalhos de um comitê de fronteira. Os autores dividem tal modelo em três fases, a saber: a) preparação; b) impulso inicial; e c) consolidação. Na fase de preparação, são analisadas as condições pré-existentes que poderiam facilitar os processos de cooperação transfronteiriça, tais como vontade política nacional, interesse dos governos locais, características endógenas (territorialidades) e capacidades técnicas. Na fase de impulso inicial, seriam identificados os problemas estruturais (relativos à gestão do meio ambiente e recursos naturais), estratégicos (relativos à segurança democrática e inclusão econômica) e sistêmicos (relativos à coesão social). Na última fase, que é de consolidação, os projetos de cooperação transfronteiriça tornar-se-iam processos de integração, possibilitando a governança multinível para o gerenciamento e conservação de recursos naturais, a securitização participativa e o desenvolvimento inclusivo na região de fronteira.

Para que os projetos de cooperação transfronteiriça passem a constituir processos de integração propriamente ditos, seria necessária, inicialmente, uma descentralização que desembocasse em um modelo de governança compartilhada, que incluiria a participação de comissões, agências e organizações funcionais. Essas instituições e as autoridades locais deveriam ser capazes de manter diálogo continuado sobre temas estruturais, estratégicos e sistêmicos da região de fronteira. O modelo também propõe a criação de observatório de integração transfronteiriça para sistematizar, monitorar e capitalizar as experiências desenvolvidas para sua replicação em outros territórios (Oddonne & Rodríguez-Vasquéz, 2015).

Além do modelo teórico proposto, os autores mencionados também fazem recomendações para implementação de agendas transfronteiriças. Eles advertem, primeiramente, que um dos fatores mais importantes para o sucesso e a sustentabilidade de projetos de integração é a definição de objetivos e metas comuns, que possam promover

a participação ativa dos atores envolvidos. Em segundo lugar, sugerem que as estruturas organizacionais devem adequar-se aos processos institucionais dos Estados nacionais, o que poderia incluir rearranjos nas legislações municipais. Em seguida, ressaltam que é necessário explorar parcerias já existentes, também buscando possibilidades de criação de novas parcerias, a fim de fortalecer o capital social regional e reduzir assimetrias socioterritoriais. Além disso, aconselham que sejam criados mecanismos de avaliação que avaliem os resultados socioeconômicos da integração transfronteiriça e de fomento da participação do setor privado e da sociedade civil. Por fim, alertam para a necessidade do estabelecimento de canais de comunicação efetivos, tanto para discussão de estratégias entre os atores dos vários níveis quanto para visibilidade aos esforços de integração, de modo a maximizar os benefícios na fronteira.

Reflexões finais: a localidade como ponto de partida dos diálogos

Tendo em mente as pesquisas, reflexões e diretrizes dos diversos autores mencionados neste estudo e na experiência profissional, obtida a partir da vivência em alguns consulados brasileiros, é possível apontar algumas aspectos do funcionamento e da funcionalidade dos comitês de fronteira.

Como princípios norteadores, visando à sustentabilidade dos projetos de integração, poderia ser citado o foco na construção de valores e crenças comuns, a identificação de interesses compartilhados e/ou consensos mínimos, a criação de redes paradiplomáticas atuantes, a criação de espaços públicos que possibilitem a participação efetiva da sociedade, a descentralização da governança, a fluidez da comunicação entre os vários níveis governamentais e a continuidade do diálogo e da avaliação de resultados.

Acredita-se que um modelo que respeite tais princípios deve começar pela localidade fronteiriça, ou seja, que os processos integradores ocorram de baixo para cima. Os governos municipais, portanto, seriam a mais provável instância geradora de diálogo, pois, além de terem sido eleitas por voto popular, lidam diretamente com os problemas das cidades e cidadãos fronteiriços. Não seria demais imaginar que esses municípios teriam capacidade de implantar, em alguma de suas secretarias, um setor específico para lidar com temas de natureza internacional. Essa assessoria internacional seria incumbida de garantir a continuidade dos trabalhos locais dos comitês de fronteira.

Uma das vantagens de colocar as prefeituras como elemento gerador dos diálogos é a possibilidade de interlocução que elas têm. Uma prefeitura pode abrir canais de comunicação com o Governo Federal e seus ministérios, com o governo estadual e suas secretarias, com a prefeitura da cidade fronteiriça vizinha, com os consulados de fronteira,

com o setor judiciário, com o setor privado e a sociedade civil. Muito dificilmente outra instância teria capacidade de comunicar a todos esses entes o conhecimento de primeira mão dos problemas e potencialidades das localidades de fronteira. Merece especial destaque a divulgação para a população fronteiriça os benefícios dos processos integradores.

Em geral, os comitês de fronteira são divididos em subcomitês que tratam de temas específicos, formados por autoridades e eventuais convidados que lidem com esses temas. Esses subcomitês precisam manter reuniões periódicas e perseverar em uma atitude proativa diante dos problemas da região. Nada impede que mais de um subcomitê trabalhe para a resolução de um problema que englobe uma variedade de temas. O trabalho conjunto e continuado dos atores dos países fronteiriços pode ajudar na construção de valores comuns e no fortalecimento dos vínculos entre eles. É possível que esses atores empoderados comecem a desenvolver crenças compartilhadas que podem ser essenciais para a implementação de políticas públicas que gerem cooperação e processos de integração mais duradouros.

As prefeituras das cidades de uma região de fronteira, unindo-se na busca da resolução conjunta de problemas compartilhados, seriam bastante beneficiadas se fossem capazes de distinguir os problemas que prescindem de solução diplomática daqueles que exigem as formalidades e os ritos da burocracia dos Estados nacionais. Assim, seria importante que os comitês de fronteira tivessem uma espécie de consultoria jurídica para sinalizar possibilidades de resoluções paradiplomáticas para as dificuldades locais.

Quando a resolução de algum problema fronteiriço extrapolar a instância paradiplomática, o assunto, por exigir solução interestatal, deve ser encaminhado, por um lado, às repartições consulares de fronteira, para que os respectivos ministérios de relações exteriores sejam inteirados, e, por outro, ao ministério correspondente. Suponhamos que um problema de ordem alfandegária esteja trazendo dificuldades às populações fronteiriças. Por ser um tema de natureza federal, deverá ser encaminhado e tratado pelas instâncias competentes, sempre levando em consideração a perspectiva daqueles que lidam diariamente com o problema.

Além de comunicarem às suas chancelarias os problemas que necessitarão de atenção federal, os consulados poderiam imbuir-se na avaliação dos resultados dos trabalhos dos comitês de fronteira. Ao acompanhar esses comitês, ajudando na mediação das atividades desempenhadas, os consulados poderiam contemplar os resultados obtidos e, em relatórios periódicos, informar ao setor do MRE responsável pelas ações na fronteira o andamento dos processos de integração.

Referências bibliográficas

- Bardhan, P. (2004). Democracia local y gobernanza. *Revista Instituciones y Desarrollo*, 16, 7-14.
- Becker, B. (1983). O uso político do território: questões a partir de uma visão do terceiro mundo. In B. K. Becker, & R. H. Costa (Orgs.), *Abordagens políticas da espacialidade* (pp. 1-21) Ed. UFRJ.
- Benedetti, A. (2011). Lugares de frontera y moviidades comerciales en el sur sudamericano. Una aproximación multiescalar. In E. A. Costa, G. V. L. Costa, & M. A. M. Oliveira (Orgs.), *Fronteiras em foco* (pp. 33-55) Ed. UFMS.
- Bruculo, R. (2015). *Integración trasandina: los Comités de Integración ATACALAR y Agua Negra en perspectiva comparada (1996-2012)* (Tesis de Doctorado). Universidad del Salvador, Buenos Aires, Argentina.
- Calleja, M., & Safarov, A. (2007, 27 y 28 de septiembre). La importancia de los comités de frontera en la política exterior del Estado Argentino. In *Anales del 3o Encuentro del Centro de Estudios Sudamericanos*. <https://core.ac.uk/download/pdf/296373763.pdf>
- Carlisle, K., & Grubby, R. L. (2019). Polycentric systems of governance: a theoretical model for the commons. *Policy Studies Journal*, 47(4), 927-952.
- Carneiro, C. P., Filho, & Ruckert, A. A. (2013). Transfronteirização e gestão do território no Arco Sul da fronteira do Brasil. *Geonorte*, 7(1), (pp. 1322-1338).
- Coppedge, M. (1996). *Ecuador: un problema de gobernabilidad*. CORDES-PNUD.
- Costa, E. A. (2009). Ordenamento territorial em áreas de fronteira. In E. A. Costa, & M. A. M. Oliveira (Orgs.), *Seminários de estudos fronteiriços* (pp. 61-78). Ed. UFMS.
- Dallabrida, V. R. (2007). A gestão territorial através do diálogo e da participação. *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 11(245), 1-18.
- Dorfman, A. (2013). A condição fronteiriça diante da securitização das fronteiras do Brasil. In D. M. Nascimento, & J. L. R. Porto (Orgs.), *Fronteiras em perspectiva comparada e temas de defesa da Amazônia* (pp. 97-124). Ed. UFPA.
- Duchacek, I. D. (1990). Perforated sovereignties: toward a typology of new actors in international relations. In H. J. Michelman, & P. Soldatos (Eds.), *Federalism and international relations: the role of subnational units* (pp. 1-33) Clarendon Press.
- Fabian, A. (2013). Constructivist views of cooperation along the border. *Acta Universitatis Sapientiae, Economics and Business*, 1, 39-51.
- Ferrari, M. (2013). Zona de fronteira, cidades gêmeas e interações transfronteiriças no contexto do MERCOSUL. *Revista Transporte e Território*, 9, 87-104.
- Ferrari, M. (2014). As noções de fronteiras geográficas. *Perspectiva Geográfica*, 9(10), 1-25.
- Grimson, A. (2000). Pensar fronteras desde las fronteras. *Nueva Sociedad*, 170, 1-5.

-
- Henrichs, J. A., & Meza, M. L. F. G. (2017). Governança multinível para o desenvolvimento regional: um estudo de caso do Consórcio Intermunicipal da Fronteira. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 9(1), 124-138.
- Hocking, B. (1993). *Localizing foreign policy: non-central governments and multilayered diplomacy* (7th ed.). Macmillan.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2002). Types of multi-level governance. *Cahiers Européens de Sciences*, 3, 6-7.
- Levy, J. (2000). Les nouveaux espaces de la mobilité. In M. Bonnet, & D. Desjeux (Orgs.), *Les territoires de la mobilité* (pp.155-170). Presses Universitaires de France.
- Machado, L. O. (1998). Limites, fronteiras e redes. In T. M. Strohaecker, A. Damiani, N. O. Schaffer, N. Bauth, & V. S. Dutra (Orgs.), *Fronteiras e espaço global* (pp. 41-49). AGB.
- Machado, L. O. (2005). O desenvolvimento da faixa de fronteira: uma proposta conceitual-metodológica. In T. C. M. Oliveira (Orgs.), *Território sem limites: estudos sobre fronteiras* (pp. 87-112). Ed. UFMS.
- Massey, D. (2006). Pensamentos itinerantes. *Terra Livre*, 22(27), 85-92.
- Oddone, N., & Rodríguez-Vasquéz, R. (2015). Cross-border paradiplomacy in Latin American. *Latin American Policity*, 6(1), 110-123.
- Oliveira, T. C. M. (2015). Para além das linhas coloridas ou pontilhadas: reflexões para uma tipologia das relações fronteiriças. *Revista da ANPEGE*, 11(15), 233-256.
- Portaria MRE n. 212, de 30 de abril de 2008*. (2008). Dispõe sobre a Organização Geral da Secretaria de Estado das Relações Exteriores. Brasília, DF.
- Pratts, J. O. (2003). El concepto y el análisis de la gobernabilidad. *Revista Instituciones y Desarrollo*, 14-15, 239-269.
- Rhi-Sausi, J., & Oddone, N. (2012). Cooperación transfronteriza e integración: oportunidades para el desarrollo del Perú. In S. Moya Mena (Ed.), *Las fronteras: espacios de encuentro y cooperación* (pp. 19-64). FLACSO.
- Siedenberg, D. R. (Coord.). (2006). *Dicionário do desenvolvimento regional*. Edunisc.
- Steiman, R., & Machado, L. O. (2002). *Limites e fronteiras internacionais: uma discussão histórico-geográfica*. Ed. UFRJ.
- Strom, K., & Müller, W. (1999). Coalition governance institutions in parliamentary democracies. In *Workshop "Designing Institutions"*. Mannheim, Germany.
- Valenciano, E. O. (1990). Los comités de frontera: funcionamiento y experiencia. *Integración Latinoamericana*, 15(156), 40-53.
- Vaughan-Williams, N. (2009). *Border politics: the limits of sovereign power*. Edinburgh University Press.

Zoido Naranjo, F. (1998). Geografía y ordenación del territorio. *Didáctica de las Ciencias Sociales*, 16, 19-31.

Para citar este artigo

Norma ABNT

SILVA, V. J. B.; COSTA, E. A. Fronteiras e relações internacionais: governos subnacionais como protagonistas da governança territorial. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, v. 12, n. 29, p. 74-94, 2022.

Norma APA

Silva, V. J. B., & Costa, E. A. (2022). Fronteiras e relações internacionais: governos subnacionais como protagonistas da governança territorial. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, 12(29), 74-94.

Norma Vancouver

Silva VJB, Costa EA. Fronteiras e relações internacionais: governos subnacionais como protagonistas da governança territorial. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado* [Internet]. 2022 [cited Jun 14, 2022];12(29):74-94.

Available from: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/8343>

O turismo e o desenvolvimento regional na fronteira Brasil-Paraguai

Fabio Roberto Cordeiro da Silva

Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e de Sistemas Produtivos da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul - UEMS
frcordeiro.ri@gmail.com

Dores Cristina Grechi

Doutora em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS
Professora da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul - UEMS
doresgrechi@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-4481-0166>

Camilo Pereira Carneiro

Mestre em Geografia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ
Professor Adjunto no Instituto de Estudos Socioambientais da Universidade Federal de Goiás - UFG
camilo.pereira@ufg.br
<https://orcid.org/0000-0001-7229-1298>

Resumo

Nos últimos anos, na fronteira Brasil-Paraguai, as cidades gêmeas Porto Murtinho e Carmelo Peralta têm recebido especial atenção por parte das autoridades dos dois países. O par de cidades será contemplado com uma ponte internacional, financiada pela Itaipu Binacional, que deverá compor o Corredor Bioceânico da Rota de Integração Latino-Americana (RILA). Projetada para potencializar a exportação de *commodities*, unindo o Porto de Santos aos portos do norte do Chile, a RILA também irá configurar importante infraestrutura para o desenvolvimento do turismo naquela região transfronteiriça. Nesse sentido, este artigo traz, a partir de uma pesquisa qualitativa, pautada em análise bibliográfica, uma abordagem dos possíveis impactos ocasionados pela nova infraestrutura de transportes no potencial turístico de Porto Murtinho e Carmelo Peralta.

Palavras-chave fronteira Brasil-Paraguai; turismo; desenvolvimento regional; Rota de Integração Latino-Americana.

Conhecer: debate entre o público e o privado

2022, Vol. 12, nº 29

ISSN 2238-0426

DOI <https://doi.org/10.32335/2238-0426.2022.12.29.8335>

Licença Creative Commons Atribuição (CC BY 4.0)

Data de submissão 14 jun 2022

Data de publicação 19 ago 2022

Tourism and regional development on the border between Brazil and Paraguay

Abstract

In recent years, on the Brazil-Paraguay border, the twin towns Porto Murtinho and Carmelo Peralta have received considerable attention from the authorities of both countries. The pair of towns will gain an international bridge, financed by ITAIPU Binational, which will join the Bioceanic Corridor of the Route of Latin American Integration (Rota de Integração Latino-Americana [RILA]). Designed to boost the export of commodities, linking the Port of Santos to ports in northern Chile, the RILA will also constitute a major infrastructure improvement aimed at developing tourism in that cross-border region. Thus, this article proposes, by means of a qualitative research study, based on bibliographic analysis, an approach to the possible impacts caused by the new transport infrastructure on the tourist potential of Porto Murtinho and Carmelo Peralta.

Key words Brazil-Paraguay border; tourism; regional development; Route of Latin American Integration.

Turismo y desarrollo regional en la frontera Brasil-Paraguay

Resumen

En los últimos años, en la frontera Brasil-Paraguay, las ciudades gemelas Porto Murtinho y Carmelo Peralta han recibido una atención considerable por parte de las autoridades de ambos países. Este par de ciudades ganará un puente internacional, financiado por ITAIPU Binacional, que se unirá al Corredor Bioceánico de la Ruta de Integración Latinoamericana (RILA). Diseñada para impulsar la exportación de *commodities*, conectando el Puerto de Santos con los puertos del norte de Chile, la RILA también establecerá una importante infraestructura para el desarrollo del turismo en esa región transfronteriza. Así, este artículo propone, por medio de un estudio de investigación cualitativo, basado en análisis bibliográfico, un acercamiento a los posibles impactos causados por la nueva infraestructura de transporte en el potencial turístico de Porto Murtinho y Carmelo Peralta.

Palabras clave frontera Brasil-Paraguay; turismo; desarrollo regional; Ruta de Integración Latinoamericana.

Tourisme et développement régional à la frontière Brésil-Paraguay

Résumé

Ces dernières années, à la frontière Brésil-Paraguay, les villes jumelles Porto Murtinho et Carmelo Peralta ont reçu une attention considérable de la part des autorités des deux pays. Cette paire de villes gagnera un pont international, financé par ITAIPU Binational, qui rejoindra le Corridor Bioocéanique de la Route d'Intégration Latino-Américaine (RILA). Conçu pour stimuler l'exportation de *commodities*, reliant le Port de Santos aux ports du nord du Chili, le RILA établira également une infrastructure importante pour le développement du tourisme dans cette région transfrontalière. Ainsi, cet article propose, à travers une étude de recherche qualitative, basée sur une analyse bibliographique, une approche des impacts possibles causés par la nouvelle infrastructure de transport sur le potentiel touristique de Porto Murtinho et Carmelo Peralta.

Mots-clés frontière Brésil-Paraguay; tourisme; développement régional; Route d'Intégration Latino-Américaine.

Introdução

Em dezembro de 2018, os governos do Brasil e do Paraguai assinaram um acordo para a construção de duas novas pontes entre os dois países. Uma sobre o Rio Paraná, entre Foz do Iguaçu e Presidente Franco, outra sobre o Rio Paraguai, entre Porto Murtinho e Carmelo Peralta, sendo as duas obras financiadas por Itaipu Binacional. Enquanto a primeira obra tem sua inauguração prevista para agosto de 2022, a segunda, que recebeu autorização dos governos do Brasil e do Paraguai para ser iniciada em dezembro de 2021, será construída por um consórcio formado pela Tecnoedil S.A. Constructora, pela Cidade Ltda. e pela Paulitec Construções, que terá 1.080 dias para executar a obra.

O anúncio das novas infraestruturas garantiu maior atenção ao par de cidades gêmeas¹ formado pelo município sul-mato-grossense de Porto Murtinho e por Carmelo Peralta, município localizado no Departamento de Alto Paraguay, no Paraguai. Uma área que, até então, jamais havia contado com grandes investimentos governamentais e que é precariamente conectada aos centros de poder de seus respectivos países.

Dessa forma, tendo em vista os impactos que serão causados pela nova ponte – que faz parte do Corredor Bioceânico da Rota de Integração Latino-Americana (RILA)² – na integração transfronteiriça e na economia local, e considerando que o turismo é um setor com potencial para promover o desenvolvimento regional, este artigo avalia as políticas públicas destinadas à fronteira Brasil-Paraguai, bem como identifica os obstáculos impostos ao setor do turismo na promoção do desenvolvimento regional e no aumento das interações transfronteiriças nas cidades gêmeas de Porto Murtinho e Carmelo Peralta.

De início, este texto traz uma análise do turismo como promotor do desenvolvimento regional, no tocante à possibilidade de inclusão social, bem como do desenvolvimento de áreas deprimidas economicamente, ressaltando a importância da comunidade transfronteiriça na implantação de uma paradiplomacia turística. Na sequência, são abordados os aspectos da fronteira Brasil-Paraguai, com foco nas cidades gêmeas de Porto Murtinho e Carmelo Peralta. Por fim, o estudo afere as políticas públicas para a faixa de fronteira do Brasil, ressaltando o papel do setor do turismo e o potencial de desenvolvimento das cidades gêmeas, bem como o projeto do Corredor Bioceânico da RILA.

No que tange aos aspectos metodológicos, este artigo configura uma pesquisa qualitativa, básica, de cunho exploratório, pautada em análise bibliográfica e documental,

1 Cidades gêmeas são adensamentos populacionais cortados pelo limite internacional, seja este seco ou fluvial, articulados ou não por obra de infraestrutura. No Brasil existem oficialmente 33 cidades gêmeas, assim classificadas pelo antigo Ministério da Integração Nacional. De acordo com a Portaria n. 213 (2016), que estabeleceu o conceito de cidades gêmeas, não serão consideradas cidades gêmeas aquelas que possuem, individualmente, população inferior a 2 mil habitantes.

2 A RILA visa ao desenvolvimento e à integração dos povos que serão afetados por ela nos mais de 1,7 mil quilômetros de extensão, partindo de Porto Murtinho até chegar ao Chile.

sob a ótica da Geografia Política, da Paradiplomacia e do Turismo, enriquecida com mapas produzidos pelos autores com uso do *software ArcGIS*, tendo como recorte temporal o período entre os primeiros anos do século XXI e o ano de 2022.

O turismo como promotor do desenvolvimento regional

Para entender o fenômeno turístico como promotor do desenvolvimento regional, mostra-se necessário compreender que os conceitos de *turismo* e de *desenvolvimento* são diversos e modificaram-se com o passar do tempo e de acordo com a abordagem adotada, ou seja, conforme a lente teórica utilizada (Faria, 2007; Malta, 2011; Malta et al., 2019). Desde o início do século XX, quando os primeiros estudiosos começaram a teorizar sobre a atividade turística e seus impactos, até os dias de hoje, em plena modernidade líquida (Bauman, 2001), muitas mudanças ocorreram na sociedade e na forma de realizar os deslocamentos turísticos. Nesse sentido, em 1994, a Organização Mundial do Turismo (OMT, 2001, p. 38) conceituou o *turismo* como “as atividades que realizam as pessoas durante suas viagens e estadas em lugares diferentes do seu entorno habitual, por um período consecutivo inferior a um ano, com finalidade de lazer, negócios ou outras”.

Apesar da diversidade de conceitos, muitos deles com enfoque meramente economicista (Beni, 2001), alguns elementos persistem como centrais quando se pensa em turismo: “demanda, oferta, espaço geográfico e operadores de mercado” (OMT, 2001, p. 39). Ou seja, o espaço no qual a atividade ocorre é um elemento fundamental para o planejamento dela (Boullón, 2002). Nesse espaço, os impactos causados pela exploração do turismo poderão ou não refletir em desenvolvimento na região, a depender de muitos fatores, tais como o tipo de desenvolvimento que se almeja (Calero & Turner, 2020; Faria, 2007; Sharpley & Telfer, 2002), o grau de evolução da economia local e sua diversidade, além da maturidade institucional - sendo esta última aquela que repercutirá na qualidade do capital humano e social local (Barquero, 2001).

No entender de Panosso (2010), o turismo está relacionado à possibilidade de inclusão social. Para tanto, mostra-se necessário que sejam desenvolvidas ações para minimizar seus impactos negativos e maximizar os positivos. Isso implica a coleta de dados quantitativos e qualitativos, a produção de conhecimento e a implantação de políticas públicas, bem como o desenvolvimento de estudos interdisciplinares envolvendo a sociedade nos âmbitos político, cultural, social e ambiental. Tais estudos contribuem tanto com a solução de problemas derivados das viagens quanto com a análise e previsão de tendências de desenvolvimento do turismo.

O turismo é uma forma de promoção do desenvolvimento, por meio da entrada de divisas de turistas estrangeiros, sem necessidade de grandes aportes de capital, já que as riquezas naturais e culturais configuram grande parte dos atrativos. Ademais, os

investidores internacionais, ao perceberem a potencialidade do lugar, aproximam-se das instâncias públicas para firmarem seus contratos de uso do local (Crick, 1992; Goded Salto, 1998).

Alguns teóricos defendem que Estados da periferia do sistema internacional devem regular a atividade turística, de modo a não se perder o controle e deixar o país na dependência dos Estados centrais. Por outro lado, a visão neoliberal defende os grandes investimentos para que o turismo se transforme em atração internacional. Scótollo e Panosso (2015) pontuam que o importante é que o turismo não seja apenas mais uma atividade econômica, mas um movimento de mudança de vida, de modo a ser algo sustentável e não destrutivo.

Vázquez e Ruggeri (2016) questionam se o turismo poderia ser um promotor do desenvolvimento, considerando que desenvolvimento implica uma mudança socioeconômica qualitativa e quantitativa que melhore a realidade de determinadas regiões. Para os autores, o turismo seria capaz de promover desenvolvimento, desde que produza, primeiramente: “crescimento econômico, criação de empregos, redistribuição de renda e redução da pobreza” (Vázquez e Ruggeri, 2016, p. 5, tradução nossa). Mesmo assim, alertam que o discurso em torno do potencial do turismo para gerar desenvolvimento deve vir acompanhado de prudência. Para que a atividade realmente impacte a região de maneira positiva, muitas variáveis precisam ser consideradas. Tal complexidade também é reforçada por outros pesquisadores que abordam o turismo como um sistema complexo, tanto pelo número de elementos interdependentes quanto pela sensibilidade do fenômeno aos ambientes econômico, ambiental, cultural e político (Beni & Moesch, 2017; Calero & Turner, 2020).

Além da questão da eficiência distributiva dos recursos produzidos pelo turismo, é importante que também haja aquilo que North (1990) denomina *eficiência adaptativa*, que é alcançada por meio de investimentos em conhecimento e educação. A eficiência adaptativa é a capacidade endógena de regiões e organizações resolverem seus problemas conforme as mudanças ocorrem. Tal capacidade demanda: trabalho em rede e confiança nas instâncias locais de governança turística; condições de comunicar e transferir conhecimento entre os atores envolvidos; e, por fim, competitividade, por meio do potencial inovador das organizações locais, públicas, privadas ou mistas (Arns, 2009; Grechi & Lamberti, 2015). Essa capacidade de inovar e tornar-se competitivo exige esforço para transformar uma região turística em *cluster*, ou seja, fomentar a complementaridade entre os atrativos da região e dos municípios turísticos do entorno (Kataya, 2021).

Dessa maneira, o turismo como promotor de desenvolvimento regional sustentável reivindica melhoria dos indicadores socioeconômicos da região (pobreza, desigualdade e emprego decente), investimentos para produção de dados e sistema turístico inteligente (Ivars-Baidal et al., 2016), preservação ambiental e valorização cultural (Scótollo & Panosso,

2015; Sharpley & Telfer, 2002), igualdade de gênero e respeito às minorias (De Lima & Da Costa, 2014), fortalecimentos dos espaços de governança e redes, produção de conhecimento e sua distribuição, estímulo à produção clusterizada do turismo (Kataya, 2021) e, no caso de regiões de fronteira internacional, investimentos contínuos em ações paradiplomáticas em prol do trabalho cooperado (Días, 2011).

Segundo Días (2011), a paradiplomacia corresponde às ações dos governos subnacionais em âmbito internacional. Por sua vez, para Senhoras (2015), seria o conjunto de forças horizontais e verticais existentes em uma faixa de fronteira. As forças horizontais podem ser promovidas por parte dos atores locais públicos e/ou privados, do lado da oferta turística ou da demanda. Ou seja, para o autor, governança turística fronteiriça e paradiplomacia turística são sinônimos, desde que em âmbito internacional, podendo ocorrer por meio de entes privados, públicos ou mistos (conselhos, consórcios, associações e fóruns).

Uma vez que o turismo nas fronteiras se caracteriza por estar em um território no qual o ir e vir cruzando a linha internacional se torna algo do cotidiano (Costa et al., 2012), Nogueira et al. (2015) defendem que a promoção do turismo no âmbito da paradiplomacia de cidades gêmeas fronteiriças pode ocorrer por meio de leis e programas que visam a estimular a ação conjunta, ou seja, políticas públicas que estimulem o potencial da cadeia produtiva do turismo e coordenem ações coletivas em prol do setor, por meio de organizações para a governança local do turismo.

A fronteira Brasil-Paraguai e as cidades de Porto Murtinho e Carmelo Peralta

A fronteira Brasil-Paraguai abrange áreas no Arco Sul e também no Arco Central da faixa de fronteira do Brasil. Com extensão de 1.365,4 km, essa fronteira foi delimitada após a Guerra do Paraguai (1864-1870) pelo Tratado de 1872, que definiu a fronteira desde a foz do Rio Apa, no atual Estado de Mato Grosso do Sul, até a foz do Rio Iguaçu, no Paraná, sendo consolidada pelo Tratado Complementar de 1927. A linha-limite percorre 928,5 km por rios e 436,9 km por divisor de águas (áreas de fronteira seca).

A inauguração da Ponte da Amizade, em 1965, pode ser considerada um marco na integração fronteiriça entre Brasil e Paraguai. Posteriormente, a construção de Itaipu Binacional (1975-1982) transformou completamente a paisagem da fronteira brasileiro-paraguaia, que recebeu um grande número de migrantes e fez da Tríplice Fronteira Brasil-Argentina-Paraguai a principal região de fronteira da América Latina, concentrando atualmente cerca de 1 milhão de habitantes (Carneiro, 2016).

Polon (2015) recorda que os três países têm sido beneficiados pelos fluxos de turistas-consumidores, que geram desenvolvimento econômico, ainda que existam pontos negativos, como a violência e os acidentes, que são intensificados pelo intenso movimento de pessoas.

Por sua vez, o trecho da fronteira Brasil-Paraguai referente ao Estado de Mato Grosso do Sul possui níveis de integração e um dinamismo econômico inferiores aos da Tríplice Fronteira. Uma realidade que pode ser atestada em municípios classificados como cidades gêmeas pelo Ministério do Desenvolvimento Regional do Brasil, como Porto Murtinho (cidade gêmea de Carmelo Peralta). Porto Murtinho compreende uma área de 17.505.200 km², com população estimada em 2021 de 17.460 habitantes (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE], 2022). Sua localização, às margens do Rio Paraguai, faz do município um ponto estratégico e atraente por sediar o porto de exportações que, ao longo da história, tem contribuído nos vários ciclos econômicos e na dinamização da economia estadual. No passado, a erva-mate foi o carro-chefe da economia do município, importância hoje suplantada pela agropecuária, pela exploração do quebracho (para fabricação de tanino) e pela extração de cal de pedra.

Na outra margem do Rio Paraguai, Carmelo Peralta, que contava em 2015 com uma população de 4.527 habitantes (Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos [DGEEC], 2015), tem sua economia baseada na agropecuária, em especial a criação de gado bovino, e no turismo (a cidade é considerada a porta de entrada do Pantanal Chaqueño), com destaque para o turismo de pesca e os barcos-hotéis.

No que tange aos aspectos históricos, a região de Carmelo Peralta e Porto Murtinho foi palco da Guerra da Tríplice Aliança (1864-1870) e a estrutura arquitetônica das cidades possui potencial turístico, por ser herança dos ciclos da erva-mate, do tanino e do charque. As cidades gêmeas, atualmente conectadas por balsas, compartilham aspectos culturais na música, nas danças e na culinária (Prefeitura de Porto Murtinho, n.d.).

Nos últimos anos, grandes expectativas têm sido geradas pela população local devido às obras do Corredor Bioceânico que compõem a RILA e impactarão diretamente o setor de logística de transportes – em fevereiro de 2022 foram anunciados investimentos de 400 milhões de reais em novos terminais portuários da Docas Fluvial de Porto Murtinho e de Porto Saladero (Governo do Estado de Mato Grosso do Sul, 2022a) –, bem como o setor de turismo das cidades gêmeas. Entre as obras estão a Ponte Bioceânica Brasil-Paraguai (orçada em US\$ 100 milhões, que terá 1.294 m de extensão) – patrocinada por Itaipu Binacional, com vistas a compor uma nova rota para a exportação das *commodities* produzidas no Centro-Oeste brasileiro e no Paraguai – e o asfaltamento, concluído em fevereiro de 2022, de 275 km entre Carmelo Peralta e a localidade de Loma Plata, no departamento paraguaio de Boquerón.

Em Porto Murtinho, o governo estadual anunciou 20 milhões de reais do Fundersul para as novas obras (que em março de 2022 estavam em processo de licitação), que abrangem a pavimentação urbana, a ampliação do hospital e do aeroporto e a restauração de prédios no centro histórico. Segundo Souza (2019), quando as obras estiverem concluídas haverá diversificação da oferta turística das cidades gêmeas, que possui atrativos como o Museu Dom Jaime Aníbal Barrera, as Cachoeiras do Rio Aquidaban, a Cachoeira do Apa, o Forte Olimpo, o Morro Pão de Açúcar, a travessia de barco até a Isla Margarita (centro de compras do lado paraguaio) e a Praça dos Tuiuiús. A Figura 1 apresenta a localização das malhas urbanas de Porto Murtinho e Carmelo Peralta, separadas pelo Rio Paraguai, e o início do trecho por onde passará o Corredor Bioceânico da RILA em território paraguaio.

Figura 1. Corredor Bioceânico da RILA e cidades de Porto Murtinho e Carmelo Peralta.



Fonte: Elaborada pelos autores.

Quando concluída, a nova rota irá conectar os oceanos Atlântico, no Brasil, ao Pacífico, no Chile, atravessando a Argentina e o Paraguai. A RILA reduzirá em até duas semanas o tempo de viagem das *commodities* brasileiras e paraguaias até os mercados asiáticos e a Costa Oeste dos Estados Unidos da América (EUA) (Itaipu Binacional, 2022).

As cidades de Carmelo Peralta e Porto Murtinho distam cerca de 696 km de Assunção (trajeto que leva 9 horas de automóvel pela Ruta Transchaco) e 439 km de Campo Grande, capital sul-mato-grossense, um trajeto que dura 5 horas e meia de automóvel, pela BR-267, BR-419 e BR-060. Grande parte dessas rodovias formará o Corredor Bioceânico que compõe a RILA.

Em relação ao transporte aéreo, a zona de fronteira que abrange Porto Murtinho e Carmelo Peralta é precariamente integrada às malhas aéreas dos dois países. Tal fato configura um dos maiores obstáculos ao desenvolvimento do turismo local. Nesse sentido, os aeroportos mais próximos são os de Bonito, a 280 km, Ponta Porã, cidade gêmea de Pedro Juan Caballero, a 310 km, Campo Grande, a 438 km e Assunção, a 730 km. O Quadro 1 apresenta os aeroportos que servem essa parte da fronteira Brasil-Paraguai, a oferta de voos e os preços.

Quadro 1 - Oferta de voos para a zona de fronteira de Porto Murtinho e Carmelo Peralta

Origem	Destino	Companhia	Horário	Dia	Valor (R\$)*
Bonito	Campinas	Azul	12:30	domingo/segunda/ quarta/sexta	730,37
Bonito	São Paulo	Gol	14:20	domingo/quinta	796,86
Assunção	São Paulo	LATAM	18:15	domingo/segunda/ terça/quarta/quinta/ sexta/sábado	1.763,65
Ponta Porã	Campinas	Azul	12:50	domingo/segunda/ quarta/sexta	681,87

* Preços verificados em 12 mar. 2022.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Constata-se no Quadro 1 uma escassa oferta de voos, uma grande distância entre os aeroportos que servem a zona de fronteira e as cidades de Porto Murtinho e Carmelo Peralta, além do alto custo das passagens. Esses elementos configuram obstáculos ao desenvolvimento e à expansão da atividade turística na região.

Se no âmbito da RILA esse território transfronteiriço, ainda carente de infraestrutura de transportes, assumirá importância estratégica para Paraguai e Brasil, os fronteiriços ainda carecerão de políticas públicas eficientes para que a realidade local seja impactada positivamente pelos novos fluxos de mercadorias e serviços em direção ao crescimento

econômico e ao desenvolvimento. Caso contrário, Porto Murtinho e Carmelo Peralta poderão sofrer as consequências registradas em outros pontos da fronteira do Brasil, onde pontes binacionais transformaram cidades gêmeas em meros locais de passagem de mercadorias, sem agregar benefícios ou potencializar o desenvolvimento local.

Uma alternativa em prol do desenvolvimento econômico de áreas deprimidas é o uso da paradiplomacia para o fomento do setor do turismo. Em diferentes países do mundo, como Espanha, França, Portugal e EUA, o turismo tem se beneficiado da expansão da paradiplomacia por meio da descentralização do setor. Assim, para além do Ministério do Turismo e de agências nacionais, a paradiplomacia se desenvolve por meio de agências regionais que representam cidades, províncias ou estados, divulgando-os em grandes centros do país e mesmo no exterior. Em Mato Grosso do Sul, um ator da paradiplomacia com papel relevante na promoção do turismo é o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), que tem ações de apoio ao setor, como cursos para os empresários da cadeia de turismo, que proporcionam *insights*, dicas e conteúdos específicos.

As políticas públicas para a fronteira

De acordo com Rua (2014), uma política pública configura um conjunto de instituições e processos voltados à solução pacífica de conflitos relativos a bens públicos. Para a referida autora, política pública não é o mesmo que decisão política, pois uma política pública congrega múltiplas decisões, ações estratégicas e escolhas que permitem sua implementação. Na década de 1990, na América do Sul, a criação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) proporcionou maior aproximação entre o Brasil e o Paraguai e o surgimento de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento das zonas de fronteira. Por exemplo: Projeto Escolas Interculturais Bilíngues de Fronteira (PEIBF) e o Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras (SIS-Fronteiras), ambos criados em 2005, mas descontinuados poucos anos após entrarem em vigor.

No Brasil, com a proposta de reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), publicada em 2005, o Governo Federal passou a promover políticas públicas nas áreas de fronteira concernentes à base produtiva e às identidades culturais e regionais, à integração regional e às legislações pertinentes na zona de fronteira (Ministério da Integração Nacional, 2005). A referida publicação levaria à Cartilha do PDFF, publicada pelo então Ministério da Integração Nacional (2009). Ainda hoje, o PDFF configura uma das mais consistentes políticas públicas voltadas à fronteira já elaboradas no país (Scherma, 2016). Antes de ser descontinuado, entre 2011 e 2013, o PDFF ensejou a criação da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF) – órgão que não atingiu seus objetivos, vindo a ser reformulado em 2019.

Em 2010, o Ministério da Integração Nacional publicou o documento *Bases para uma Proposta de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira*. Por sua vez, em 2012, criou-se a Plataforma IPEA³ de Pesquisa em Rede MERCOSUL e regiões de fronteira, que resultaria em uma publicação com o mesmo nome no ano de 2017. A partir de então, o IPEA passou a ser uma das principais referências no estudo das fronteiras brasileiras, publicando, em anos recentes, obras sobre os três arcos da faixa de fronteira do país. Além do IPEA, nos últimos anos o Ministério da Justiça e Segurança Pública também passou a elaborar estudos voltados ao desenvolvimento da faixa de fronteira do Brasil.

Apesar do inovador enfoque no desenvolvimento regional de programas e projetos criados nos primeiros anos do século XXI, a partir de 2010, a faixa de fronteira voltou a receber do Governo Federal políticas públicas que priorizam as tradicionais preocupações com segurança e defesa – clássicas funções das fronteiras. Nesse sentido, vale destacar a criação das operações Sentinela e Ágata, ambas em 2010, o Plano Estratégico de Fronteiras (PEF), que funcionou entre 2011 a 2016, o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON), de 2012, o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF), de 2016, e o Programa Nacional de Segurança nas Fronteiras e Divisas (VIGIA), de 2019.

O PDIF/MS e a categorização do turismo em Mato Grosso do Sul

No que tange às políticas públicas de âmbito estadual, o Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (PDIF/MS, 2012) foi fruto do processo de favorecimento da integração fronteiriça, deflagrado no Documento Síntese do Plano de Desenvolvimento Regional PDR-MS 2030 (Governo do Estado de Mato Grosso do Sul, 2009). O PDIF/MS (2012) foi concebido a partir do documento *Bases para uma Proposta de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira* (Ministério da Integração Nacional, 2010), criado pelo Grupo de Trabalho Interfederativo de Integração Fronteiriça, com representantes designados por uma portaria do antigo Ministério da Integração Nacional. O fortalecimento do setor do turismo foi uma das principais metas estabelecidas no PDIF/MS (2012).

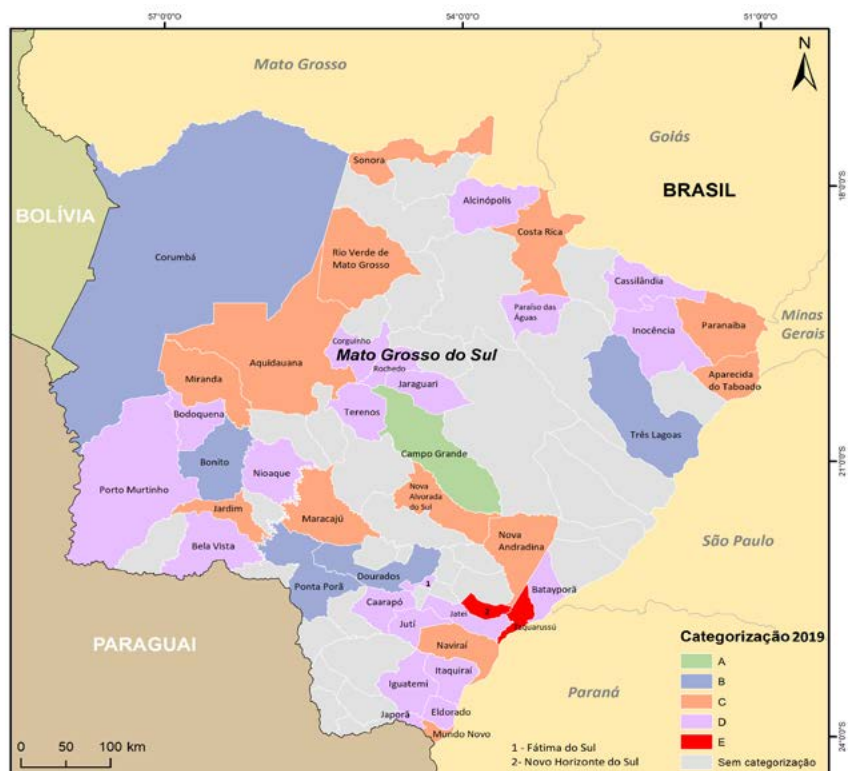
Dez anos depois da elaboração do PDIF/MS (2012), ou seja, em 2022, verificam-se várias ações procedentes do Poder Público estadual no tocante ao fomento da atividade turística, principalmente em formato de editais. De 2017 até fevereiro de 2022 foram registrados no *site* da Fundação de Turismo de Mato Grosso do Sul (FUNDTUR) 37 editais, segmentados em pesquisa, cursos específicos (dentre eles observação de pássaros), apoio a eventos, promoção e comercialização dos destinos e apoio ao fortalecimento de instâncias de governança regionais para o turismo (Governo do Estado de Mato Grosso do Sul, 2022b).

3 O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) é uma fundação pública federal vinculada ao Ministério da Economia, criada em 1964 como Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada (EPEA), vindo a assumir o nome atual em 1967.

Cabe recordar que, desde 2004, o Estado pauta suas ações de planejamento e desenvolvimento turístico orientado pelo Programa Nacional de Regionalização Turística (PRT), cujo objetivo é organizar os territórios turísticos brasileiros em várias regiões com base na homogeneidade de características físicas, territoriais, históricas e culturais de cada uma, assim como na complementaridade dos atrativos turísticos. O PRT atua a partir da categorização dos municípios turísticos que compõem o *Mapa do turismo brasileiro* (Ministério do Turismo, 2019). Ao todo são cinco categorias (de A a E) e há, ainda, aqueles municípios que não quiseram participar do processo, os quais são denominados “não classificados”.

Com isso, em Mato Grosso do Sul, o governo estadual estabeleceu 8 regiões quando da criação do *Mapa da Categorização do Turismo de Mato Grosso do Sul 2019* (Governo do Estado de Mato Grosso do Sul, 2020). Porto Murtinho, uma das 13 cidades do estado que fazem fronteira com outros países, foi inserida na região turística de “Bonito-Serra da Bodoquena”, que congrega outros 5 municípios. Das 13 cidades fronteiriças, 6 não participam do mapa turístico do estado e, portanto, não são categorizadas, 2 se encontram na categoria B, 1 na categoria C e 3 na categoria D, entre elas Porto Murtinho (Figura 2).

Figura 2. Categorização do turismo de Mato Grosso do Sul (2019).



Fonte: Elaborada pelos autores.

Em Porto Murtinho se evidencia o turismo de pesca bem consolidado, além do município ter potencial para o turismo histórico-cultural, por ter sido palco de alguns acontecimentos históricos, como a já mencionada Guerra da Tríplice Aliança e a Revolução Constitucionalista de 1932. Outro viés turístico crescente é o de observação de vida selvagem, especialmente o de aves (*birdwatching*⁴), em função da diversidade da fauna da região.

No tocante às políticas públicas de fomento ao desenvolvimento de regiões transfronteiriças, cabe ressaltar a importância de acordos bilaterais voltados à realidade dos habitantes de cidades gêmeas. Nesse sentido, Brasília e Assunção firmaram o *Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República do Paraguai sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas* (2017). Esse acordo prevê permissão aos fronteiriços para trabalho, estudo e atendimento nos serviços públicos de saúde no município vinculado. Foi aprovado pela representação brasileira no MERCOSUL em 2018 (em abril de 2022 ainda aguardava ser incorporado às legislações internas dos respectivos países) e constitui uma importante ferramenta para a circulação do trabalho, que poderá potencializar o desenvolvimento local na fronteira Brasil-Paraguai.

O Corredor Bioceânico da RILA

Segundo Asato et al. (2019a), as discussões acerca do Corredor Bioceânico da RILA datam de 2006. Passados mais de quinze anos, a temática se fortaleceu em Mato Grosso do Sul, sobretudo em virtude da importância da soja e de outras *commodities* na pauta de exportações do estado, mas também por conta da possível exploração do potencial turístico. Nesse sentido, empresários sul-mato-grossenses realizaram expedições em 2013 e 2017:

O início dos trabalhos relativos à abertura da Rota de Integração intensificou-se a partir da segunda expedição realizada por empresários do estado e do poder público, denominada RILA, no período de 25 de agosto a 2 de setembro de 2017. A primeira expedição foi feita em meados de 2013 (Asato et al., 2019a, p. 46).

Quanto ao turismo na região de abrangência do Corredor Bioceânico da RILA, cabe esclarecer que o setor poderá ser um motor de integração para todos os territórios envolvidos (Figura 3).

4 O termo *birdwatching* pode ser entendido como o *hobby* de observar pássaros em seu habitat natural, sem que haja a alteração do ambiente.

Figura 3. Corredor Bioceânico da RILA.



Fonte: Elaborada pelos autores.

Com a nova ponte, turistas argentinos, brasileiros, chilenos e paraguaios poderão acessar mais facilmente os atrativos da região - patrimônio arquitetônico de Porto Murtinho, festa religiosa de Nossa Senhora de Caacupé, de Carmelo Peralta, além do turismo de pesca do Rio Paraguai (Asato et al., 2019b). A partir do território brasileiro, o Corredor Bioceânico, que compreenderá 2.396 km, terá início no Porto de Santos e atravessará os estados de São Paulo e Mato Grosso do Sul, entrando no Paraguai através das cidades gêmeas de Porto Murtinho e Carmelo Peralta para, então, cruzar o norte da Argentina e chegar aos portos chilenos de Iquique e Antofagasta.

Todavia, apesar do Corredor Bioceânico da RILA representar um elemento potencializador do setor turístico das cidades de Porto Murtinho e Carmelo Peralta, Rua (2014) afirma que não há uma política específica para os municípios fronteiriços constituintes das regiões turísticas de Mato Grosso do Sul, ou mesmo para as cidades gêmeas, como demandava o PDIF/MS (2012). Apesar disso, as iniciativas existentes (regionalização do turismo, editais de fomento, campanhas de *marketing* turístico, campanhas de sensibilização destinadas a assuntos como combate à exploração sexual de menores e homofobia, estímulo à pesca esportiva, pesquisas procedentes do Observatório de Turismo de Mato Grosso do Sul) já configuram um importante passo para a promoção do desenvolvimento sustentável do turismo.

Conclusão

No decorrer deste estudo, buscou-se aferir os possíveis impactos do Corredor Bioceânico da RILA e os obstáculos enfrentados pelo setor do turismo na promoção do desenvolvimento regional em um trecho da fronteira Brasil-Paraguai correspondente aos municípios de Porto Murtinho e Carmelo Peralta. Vale ressaltar que a noção de desenvolvimento não deve ser entendida como crescimento em si, o qual traz apenas aumento econômico sem a verificação das consequências, tanto na vida da sociedade quanto do meio ambiente em que se vive.

Dessa forma, no que tange ao desenvolvimento do setor do turismo nas cidades gêmeas de Porto Murtinho e Carmelo Peralta vinculado à implantação do Corredor Bioceânico da RILA, cabe ressaltar que o impacto positivo da cadeia produtiva do setor só ocorrerá caso venha acompanhado de uma evolução na vida dos fronteiriços. O que implica um transbordamento do campo econômico para o socioambiental.

Assim, o desenvolvimento causado pela exploração do turismo em uma região transfronteiriça pode ocorrer com estímulos exógenos e ações endógenas, com uma abordagem às vezes econômica, às vezes mais holística, com valorização de aspectos históricos, culturais e institucionais da zona de fronteira, bem como mediante estímulo à formação de redes e estruturas de governança locais e específicas.

No Brasil, ao longo do tempo, as fronteiras têm sofrido com a descontinuidade das políticas públicas e com um enfoque prioritariamente ligado às suas tradicionais funções de segurança e defesa. Não obstante, cabe frisar que a fragilidade das zonas de fronteira demanda que decisões políticas sejam transformadas em políticas públicas de Estado (consubstanciadas em planos e programas), sendo estratégicas naquilo que se refere ao fomento do turismo, com vistas a minimizar as disparidades regionais e extrarregionais, potencializando a promoção de emprego e a geração de renda.

Em relação a Porto Murtinho e Carmelo Peralta, as ações de integração no turismo local poderão impactar a região positivamente a partir da construção da ponte binacional, que possibilitará um aumento dos fluxos de transportes e mercadorias. A expansão da logística de transportes facilitará o acesso de turistas argentinos, brasileiros, chilenos e paraguaios, fomentando a cadeia turística (hotéis, lojas, museus, restaurantes etc.) e aumentando o fluxo de visitantes atraídos pelo turismo cultural e pela riqueza arquitetônica de Porto Murtinho, pela festa de Nossa Senhora de Caacupé, realizada em Carmelo Peralta, além do turismo de pesca no Rio Paraguai

Referências bibliográficas

- Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República do Paraguai sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas.* (2017, 23 de novembro). Brasília, DF. https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/acordo-entre-a-republica-federativa-do-brasil-e-a-republica-do-paraguai-sobre-localidades-fronteiricas-vinculadas
- Arns, P. C. (2009). Governança democrática e desenvolvimento territorial: avanços e limites das iniciativas brasileiras. In T. Zapata (Org.), *Desenvolvimento local e a nova governança* (pp. 1-24). Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano.
- Asato, T. A., Constantino, M., Dorsa, A. C., & Mariani, A. P. (2019a). Route of Latin American Integration (RILA) for tourism development. *Interações, 20*, 45-56.
- Asato, T. A., Gonçalves, D. F., Wilke, E. P. (2019b). Perspectivas do Corredor Bioceânico para o desenvolvimento local no Estado de Mato Grosso do Sul: o caso de Porto Murtinho. *Interações, 20*, 141-157.
- Barquero, A. V. (2001). *Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização*. Ed. UFRGS.
- Bauman, Z. (2001). *Modernidade líquida*. Companhia das Letras.
- Beni, M. C. (2001). *Análise estrutural do turismo*. Ed. Senac.
- Beni, M. C., & Moesch, M. (2017). A teoria da complexidade e o ecossistema do turismo. *Turismo: Visão e Ação, 19*(3), 430-457.
- Boullón, R. (2002). *Planejamento do espaço turístico*. EDUSC.
- Calero, C., & Turner, L. W. (2020). Regional economic development and tourism: a literature review to highlight future directions for regional tourism research. *Tourism Economics, 26*(1), 3-26.
- Carneiro, C. P. (2016). *Fronteiras irmãs: transfronteirizações na Bacia do Prata*. Ideograf.
- Costa, L. C. N., Cisne, R. C., & Oliveira, A. C. (2012, 16 e 17 de novembro). Do turismo de fronteiras às fronteiras do turismo: repensando os espaços fronteiriços. In *Anais do 7o Seminário de Pesquisa em Turismo MERCOSUL*, Caxias do Sul, RS.
- Crick, M. (1992). Representaciones del turismo internacional en las ciencias sociales: sol, sexo, paisajes y servilismos. In *Los mitos del turismo* (pp. 339-403). Endymion.
- De Lima, R. M. M., & Da Costa, J. B. A. (2014). Os caminhos do desenvolvimento no turismo: o deslocamento da abordagem centralizada na renda para a abordagem com foco nas pessoas. *Turismo e Sociedade, 7*(2), 201-227.
- Días, R. (2011). Paradiplomacia y turismo en las redes de ciudades del MERCOSUR. *Estudios y Perspectivas en Turismo, 20*, 1408-1430.

-
- Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos. (2015). Paraguay: proyección de la población por sexo y edad según Distrito, 2000-2025 (Revisión 2015). <https://web.archive.org/web/20151016011537/http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/proyeccion%20nacional/Proyeccion%20Distrital.pdf>
- Faria, D. (2007). Impacto do turismo em um destino a partir da perspectiva da economia convencional e ecológica. *Revista Acadêmica Observatório de Inovação do Turismo*, 2(3), 1-21.
- Goded Salto, M. (1998). *El impacto del turismo sobre el desarrollo económico: el caso de Argentina* (Tesis de Doctorado). Universidad Complutense de Madrid, Madrid, España.
- Governo do Estado de Mato Grosso do Sul (2009). Plano de Desenvolvimento Regional PDR-MS 2030. <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:roUH533RgtgJ:https://silo.tips/download/plano-de-desenvolvimento-regional-pdr-ms-2030+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>
- Governo do Estado de Mato Grosso do Sul. (2020). Dados turísticos do Estado de Mato Grosso do Sul. Anuário 2020. <https://www.observatorioturismo.ms.gov.br>
- Governo do Estado de Mato Grosso do Sul. (2022a). Portal da Rota Bioceânica, Porto Murinho terá investimentos de R\$ 400 milhões em novos terminais portuários. <http://www.ms.gov.br/390074-2/>
- Governo do Estado de Mato Grosso do Sul. (2022b). Editais e convênios. <http://www.turismo.ms.gov.br/editais-e-convenios/>
- Grechi, D. C., & Lamberti, E. (2015). Economia institucional: contribuições teóricas para análise da governança no turismo. In A. K. Brum, & A. P. Moura (Orgs.), *Desenvolvimento econômico e ambiente institucional: reflexões sobre teoria e política* (pp. 77-111). Íthala.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2022, 4 de abril). *Cidades e Estados. Porto Murinho*. <https://www.ibge.gov.br>
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (2017). O MERCOSUL e as regiões de fronteira. https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/171101_livro_mercosul.pdf
- Itaipu Binacional. (2022, 14 de março). Experiência com a Ponte da Integração será fundamental na construção da Ponte Bioceânica. <https://www.itaipu.gov.br>
- Ivars-Baidal, J., Solsona Monzonís, F. J., & Ginter Sánchez, D. (2016). Gestión turística y tecnologías de la información y la comunicación (TIC): el nuevo enfoque de los destinos inteligentes. *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 62(2), 327-346.
- Kataya, A. (2021). Theoretic issues on the role of tourism clusters in regional development. *Revista de Management Comparat International*, 22(3), 321-337.
- Malta, G. A. P. (2011). *Turismo e desenvolvimento: análise de uma complexa relação considerando as abordagens e concepções presentes na literatura do turismo* (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG.
- Malta, G. A. P., Braga, S. D. S., & Barbosa, M. F. P. (2019). *Concepções de desenvolvimento econômico e a compreensão do papel do turismo na redução da pobreza*. *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo*, 13, 16-31.

Ministério da Integração Nacional. (2005). *Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira*.

Ministério da Integração Nacional. (2009). *Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira: PDF*. <https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/publicacoes/cartilha-faixa-de-fronteira.pdf>

Ministério da Integração Nacional. *Bases para uma Proposta de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira*. (2010). <https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/publicacoes/BasesFaixadeFronteira.pdf>

Ministério do Turismo. (2019). *Mapa do Turismo Brasileiro*. http://www.regionalizacao.turismo.gov.br/images/conteudo/LIVRO_Mapas.pdf

Nogueira, C. R. D., Jasper, J. R., & Segóvia, R. C. (2015). Relações paradiplomáticas na região transfronteiriça das Missões. In V. S. G. Pieri, & R. M. S. Teles (Orgs.), *Turismo e relações internacionais: fronteiras transnacionais, paradiplomacia das cidades e inserção internacional do Brasil* (pp. 70-82). Cenegri.

North, D. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.

Organização Mundial do Turismo. (2001). *Introdução ao turismo*. Roca.

Panosso, A., Netto. (2010). *O que é turismo*. Brasiliense.

Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira. (2012). Campo Grande, MS.

Polon, L. C. K. (2015). Brasil-Paraguai: considerações sobre a “Fronteira do Consumo”. *Tempo da Ciência*, 22(44), 71-77.

Portaria n. 213, de 19 de julho de 2016. (2016). Estabelece o conceito de “cidades-gêmeas” nacionais, os critérios adotados para essa definição e lista todas as cidades brasileiras por estado que se enquadram nesta condição. Brasília, DF.

Prefeitura de Porto Murtinho. (n.d.). Potencialidades. <http://www.portomurtinho.ms.gov.br/potencialidades>

Rua, M. G. (2014). Desafios da administração pública brasileira: governança, autonomia, neutralidade. *Revista do Serviço Público*, 48(3), 133-152.

Scherma, M. A. (2016). Políticas de defesa e segurança para as fronteiras nos governos Lula e Dilma. *Boletim de Economia e Política Internacional*, 22, 65-77.

Scótolto, D., & Panosso, A., Netto. (2015). Contribuições do turismo para o desenvolvimento local. *Cultur: Revista de Cultura e Turismo*, 9(1), 36-59.

Senhoras, E. (2015). Diplomacia e paradiplomacia turística fronteiriça. In V. S. G. Pieri, & R. M. S. Teles (Orgs.), *Turismo e relações internacionais: fronteiras transnacionais, paradiplomacia das cidades e inserção internacional do Brasil* (pp. 17-44). Cenegri.

Sharpley, R., & Telfer, D. J. (Orgs.). (2002). *Tourism and development. Concepts and issues*. Channel View.

Souza, P. N. (2019, 13 de julho). Sete atrativos para você visitar na última parada da rota bioceânica em Mato Grosso do Sul. *Campo Grande News*. <https://www.campograndenews.com.br/turismo/sete-atrativos-para-voce-visitar-na-ultima-parada-da-rota-bioceanica-em-ms?msclkid=9611668e-b43811ec9a65ed7aa9f27f19>

Vázquez, F. J. C., & Ruggeri, G. (2016). Repensando las interacciones turismo-desarrollo: una revisión paradigmática. *Turydes: Revista sobre Turismo y Desarrollo Local Sostenible*, 9(21). <http://hdl.handle.net/20.500.11763/turydes21desarrollo>

Para citar este artigo

Norma ABNT

SILVA, F. R. C.; GRECHI, D. C.; CARNEIRO, C. P. O turismo e o desenvolvimento regional na fronteira Brasil-Paraguai. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, v. 12, n. 29, p. 95-113, 2022.

Norma APA

Silva, F. R. C., Grechi, D. C., & Carneiro, C. P. (2022). O turismo e o desenvolvimento regional na fronteira Brasil-Paraguai. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, 12(29), 95-113.

Norma Vancouver

Silva FRC, Grechi DC, Carneiro CP. O turismo e o desenvolvimento regional na fronteira Brasil-Paraguai. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado* [Internet]. 2022 [cited Jun 14, 2022];12(29): 95-113. Available from: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/8335>

Geografia Política colaborativa das lutas indígenas: conflitos e multi/transterritorialidades de r-Existência*

Marcos Leandro Mondardo

Doutor em Geografia pela Universidade Federal Fluminense -UFF

Docente na Universidade Federal de Grande Dourados - UFGD

marcosmondardo@yahoo.com.br

<https://orcid.org/0000-0001-8862-88017>

Resumo

A proposta deste artigo é atribuir à Geografia Política um diálogo estimulante e intercultural com as territorialidades dos povos indígenas, no sentido de tornar-se *colaborativa* com as lutas sociais por território. Partimos da Geografia Política para debater como as ferramentas de análise e as práticas espaciais de r-Existência (existir para resistir enquanto indígenas) podem se tornar armas de luta por justiça social. O objetivo principal deste estudo foi a análise da luta dos Guarani e Kaiowá pelo reconhecimento e pela regularização fundiária dos *tekoha*. A pesquisa se orientou por trabalho de campo, entrevistas, conversas, pesquisa bibliográfica, registros e atividades em aldeias e acampamentos. Esses povos indígenas constroem multi/transterritorialidades de r-Existência contra a negação de direitos ou a desconstitucionalidade do Estado, contra o governo autoritário brasileiro e as dinâmicas violentas, espoliadoras, neodesenvolvimentistas e neoextrativistas da globalização neoliberal dos territórios corporativos do agronegócio. *Tekoha* é a espacialidade que corporifica e dá forma ao modo de ser Guarani, por sua relação ancestral e de práticas comunitárias, como o *teko porã*, na luta por direitos.

Palavras-chave indígenas; conflitos; bem viver; território; r-Existência.

* Meu agradecimento a Rosânia Oliveira do Nascimento, doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social do Museu Nacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (MN/UFRJ), pela interlocução e valiosas contribuições a este artigo, e aos integrantes do Núcleo de Pesquisas sobre Território e Fronteira (NUTEF), pelo permanente estímulo à reflexão crítica coletiva e engajamento político. Este texto, sobre a Geografia Política colaborativa e engajada com as lutas dos povos indígenas, inspira-se no diálogo com Nascimento (2019), Perin (2021) e Ramos (2007).

Conhecer: debate entre o público e o privado

2022, Vol. 12, nº 29

ISSN 2238-0426

DOI <https://doi.org/10.32335/2238-0426.2022.12.29.8551>

Licença Creative Commons Atribuição (CC BY 4.0)

Data de submissão 29 mai 2022

Data de publicação 19 ago 2022

Collaborative Political Geography of Indigenous struggles: conflicts and multi/transterritorialities of r-Existence

Abstract

This article proposes to attribute to Political Geography a stimulating and intercultural dialogue with territorialities of indigenous peoples, in the sense of becoming *collaborative* towards the social struggles for territory. We start from Political Geography to discuss how the analysis tools and spatial practices of r-Existence (exist to resist as indigenous persons) can become weapons in the struggle for social justice. The main objective of this study has been the analysis of the Guarani and Kaiowá struggles for the *tekoha's* land recognition and regularization. The study has been guided by fieldwork, interviews, conversations, bibliographic research, records and activities in villages and camps. These indigenous peoples build multi/transterritorialities of r-Existence against the denial of rights or the State's deconstitutionality, against the Brazilian authoritarian administration, and the violent, dispossessing, neo-developmental, and neo-extractivist dynamics of neoliberal globalization in the corporate territories of agribusiness. *Tekoha* is the spatiality that embodies and shapes the Guarani lifestyle, through its ancestral relationship and community practices, such as *teko porã*, in the struggle for rights.

Key words indigenous; conflicts; good living; territory; r-Existence.

Geografía Política colaborativa de las luchas indígenas: conflictos y multi/transterritorialidades de la r-Existencia

Resumen

Este artículo se propone atribuir a la Geografía Política un diálogo estimulante e intercultural con las territorialidades de los pueblos indígenas, en el sentido de volverse *colaborativa* hacia las luchas sociales por el territorio. Partimos de la Geografía Política para discutir cómo las herramientas de análisis y las prácticas espaciales de r-Existencia (existir para resistir como indígenas) pueden convertirse en armas de lucha por justicia social. El objetivo principal de este estudio ha sido el análisis de las luchas Guarani y Kaiowá por el reconocimiento y la regularización agrario(a) de los *tekoha*. La investigación se ha guiado por trabajo de campo, entrevistas, conversaciones, búsqueda bibliográfica, registros y actividades en aldeas y campamentos. Estos pueblos indígenas construyen multi/transterritorialidades de r-Existencia contra la negación de derechos o la desconstitucionalidad del Estado, contra el gobierno autoritario brasileño y la dinámica violenta, despojadora, neodesarrollista y neoextractivista de la globalización neoliberal en los territorios corporativos de la agroindustria. *Tekoha* es la espacialidad que encarna y da forma al modo de ser Guarani, a través de su relación ancestral y de prácticas comunitarias, como el *teko porã*, en la lucha por derechos.

Palabras clave indígenas; conflictos; buen vivir; territorio; r-Existencia.

Géographie Politique collaborative des luttes indigènes: conflits et multi/transterritorialités de la r-Existence

Résumé

Cet article propose d'attribuer à la Géographie Politique un dialogue stimulant et interculturel avec les territorialités des peuples indigènes, dans le sens de devenir *collaboratif* envers les luttes sociales pour le territoire. Nous partons de la Géographie Politique pour discuter de la manière dont les outils d'analyse et les pratiques spatiales de r-Existence (exister pour résister en tant qu'indigènes) peuvent devenir des armes de lutte pour la justice sociale. L'objectif principal de cette étude a été l'analyse des luttes des Guarani et des Kaiowá pour la reconnaissance et la régularisation agraire des *tekoha*. La recherche a été guidée par des travaux de terrain, des entretiens, des conversations, des recherches bibliographiques, des archives et des activités dans les villages et les camps. Ces peuples indigènes construisent des multi/transterritorialités de r-Existence contre le déni des droits ou la déconstitutionnalité de l'État, contre le gouvernement autoritaire brésilien et les dynamiques violentes, dépossédées, néo-développementalistes et néo-extractivistes de la mondialisation néolibérale des territoires corporatistes de l'agroindustrie. *Tekoha* est la spatialité qui incarne et façonne le mode de vie Guarani, à travers leur relation ancestrale et leurs pratiques communautaires, telles que *teko porã*, dans la lutte pour les droits.

Mots-clés indigènes; conflits; bien vivre; territoire; r-Existence.

Introdução

A terra está doente, a terra chora. Precisamos retomar a nossa terra para recuperar a nossa existência com a natureza.
(Liderança Guarani e Kaiowá do acampamento Laranjeira Ñanderu, à margem da BR-163, Rio Brilhante, Brasil, 2011).

O debate sobre os processos de desterritorialização e reterritorialização que envolvem os povos originários, ou seja, sobre a recriação de espaços socioambientais das práticas, lutas e r-Existências (existir para resistir enquanto indígenas) para a reapropriação dos territórios tradicionais, é, pode-se afirmar, na *Abya Yala*¹/América Latina e particularmente no *Pindorama*/Brasil, um dos mais fecundos na última década. Esse debate atribui um diálogo estimulante e intercultural na Geografia – e, neste artigo, em particular, na Geografia Política –, no sentido de tornar-se *colaborativa* com as lutas sociais dos povos indígenas. Tal diálogo, mesmo que por vezes não explicitado, possibilita que se estabeleça um bom encontro entre a Geografia Política e os povos indígenas na construção de leituras

¹ Os indígenas Kuna, do Panamá, propõem como designação de América o termo originário *Abya Yala*, que significa “Terra madura” ou “Terra Viva”. Embora o termo *América Latina* apresente impropriedade, vale reconhecer que desde esse espaço decolonial cada grupo indígena configura de alguma maneira seu próprio mundo, seu universo e sua cosmologia. Se, por um lado, a América Latina tem uma herança escravista, patriarcal e colonial, por outro, ela apresenta a potência da biodiversidade e a força de resistência secular da etnodiversidade. Por isso, cada contexto geográfico carrega uma carga histórica e uma combinação de elementos que complexificam, ainda mais, o que denominamos *colonialidade*.

e interpretações ricas em alteridade, abertas à diferença e não encaixadas, com ontologias nativas que dizem muito sobre cosmopolíticas², outras formas de vida, de pensar, sentir e estar no(s) mundo(s)³.

Na tradição acumulada, a Geografia Política (Agnew, 1994; Azevedo et al., 2021; Castro, 2005), assim como outras Ciências Sociais, pode promover um debate intercultural (Walsh, 2009)⁴ com o pensamento social crítico latino-americano. A Geografia Política crítica latino-americana interessada nas lutas indígenas e em suas formas de organização territorial deve manter um diálogo aberto com os povos, em seus territórios de lutas. Desde a perspectiva de uma ciência das técnicas que lê o espaço como um “conjunto indissociável de sistemas de ações e sistemas de objetos”, como propõe o geógrafo M. Santos (1996), enfatizamos a dimensão espacial da colonialidade por meio de geografias indígenas que interpelem ambientes e sociedades, coletivos de espécies e mundos, humanidades e territorialidades, por meio de dispositivos, geoestratégias, práticas descolonizadoras e subversoras. Para isso, mostra-se necessário ler o espaço como a *esfera/condição da multiplicidade e do heterogêneo*, como propõe a geógrafa Massey (2005), reconhecendo na espacialidade o vivido e o simbólico em práticas que envolvem a cultura, a cosmopolítica, a ancestralidade, a espiritualidade e as histórias de vida.

É imprescindível retomar, em parte, a proposta de *espaço liso* e *espaço estriado* de Deleuze e Guattari (2008)⁵, por tratarem não apenas da multiplicidade do espaço, mas por essa acepção estar associada às principais contribuições da leitura geográfica decolonial latino-americana, o *corpo-território* (Haesbaert, 2020) ou, no âmbito de uma distinção que propomos sob a perspectiva nativa dos povos Guarani e Kaiowá, do *tekoha* como território

2 A *cosmopolítica* é, para os povos indígenas, o que, em parte, os ocidentais pensam como *política*. Esse campo político envolve as formas de luta (entre mundos) e r-Existência indígenas na contemporaneidade. As lutas desses povos se situam entre seus mundos e o mundo dos brancos. Situam-se, assim, no âmbito da *cosmopolítica* (Tible, 2013).

3 Partimos dessas ontologias nativas que se vinculam às experiências, às lutas e às r-Existências (existir para resistir) dos povos e territórios indígenas – vítimas do processo colonial –, mas, obviamente, sem abrir mão do pensamento crítico que nos ajuda na tarefa de descolonização (desde as minorias, de baixo), do poder e do saber nas lutas por justiça e emancipação social. Mais do que retomar ou criar novos cânones – bibliotecas decoloniais –, é imprescindível fazer emergir e ecoar a multiplicidade de memórias, vozes e práticas das lutas sociais.

4 Walsh (2009) acrescenta a interculturalidade ao debate epistêmico como uma nova maneira de pensar e construir a sociedade, no sentido de contestar o eurocentrismo e os dualismos da colonialidade moderna para a defesa territorial e a existência de outras formas de vida. A interculturalidade, assim, é uma categoria da prática dos movimentos indígenas latino-americanos.

5 Para Deleuze e Guattari (2008) enquanto o *espaço-tempo liso* torna visíveis as multiplicidades não métricas, dimensionais, qualitativas, acentradas, rizomáticas, de arquipélago (ilhas), de distância e de frequência, o *espaço-tempo estriado* torna perceptíveis as multiplicidades métricas, direcionais, extensivas, centradas, arborescentes, numerárias, de massa, de grandeza e de corte. O “espaço liso dispõe sempre de uma potência de desterritorialização superior ao estriado” (Deleuze & Guattari, 2008, p. 187), “quanto mais regular é o entrecruzamento, tanto mais cerrada é a estriagem, mais o espaço tende a tornar-se homogêneo” (Deleuze & Guattari, 2008, p. 197). Mas os autores alertam que o *espaço liso* e o *espaço homogêneo* se comunicam, na medida em que o *espaço estriado* nunca se torna um *espaço liso*, mesmo que no movimento um se superponha ao outro, permanece diferente dele. O *espaço estriado homogêneo* manterá diferença em relação ao *espaço liso heterogêneo*. Um nunca será o seu ideal.

de r-Existência. Nessa composição ontológica e heterogênea de multiplicidades, pode-se afirmar que os Guarani e os Kaiowá do Mato Grosso do Sul têm uma leitura própria de seu território. Isso se deve ao fato desses povos terem uma cosmologia das mais pulsantes na contemporaneidade, em função dos processos de luta e r-Existência.

Na América Latina e no Brasil, os povos indígenas promoveram uma verdadeira redescoberta do território – que se relaciona com o sentido geopolítico ou, quando fundamentado, à área de inscrição, domínio, jurisdição e expansão territorial estatal, como na clássica concepção do geógrafo alemão Ratzel (2011), mas, engloba, também, o sentido atribuído pelo antropólogo francês Clastres (1974) de uma *sociedade contra o Estado*. A contribuição de Clastres (1974) à Antropologia Política se deu no debate sobre a concepção de poder por meio do contato com sociedades indígenas sul-americanas, mais especificamente com os povos Guarani, em trabalhos etnográficos no Paraguai e no Brasil. Em seu clássico livro *A sociedade contra o Estado* (Clastres, 1974), o autor considera que, entre os indígenas sul-americanos, o poder no sentido estatal-coercitivo, de monopólio do uso da violência legítima, não se manifesta. No entanto, ele considera que não é possível identificar “sociedades com poder e sociedades sem poder”, pois o poder político seria “universal, imanente ao social” (Clastres, 1974, p. 17, tradução nossa), e este se realizaria tanto pelo modo coercitivo (relação comando-obediência) quanto pelo não coercitivo. Assim, o poder político como aquele que envolve o território é atribuído a uma *necessidade inerente à vida social*. Nas sociedades indígenas, nessa perspectiva, uma *chefia sem autoridade* – com prestígio, mas sem poder e funções coercitivas.

Em nossa pesquisa com os povos Guarani e Kaiowá do Mato Grosso do Sul, essa contribuição de Clastres (1974) traz componentes para a análise sobre a natureza singular do poder na territorialização de sociedades indígenas. Por isso, reconhecemos a acepção de território que privilegia a *multidimensionalidade do vivido territorial*, associada às redes (malha territorial) que compõem as territorialidades, como propõe o geógrafo suíço Raffestin (1980), até a relação desses grupos com outras ontologias e epistemologias, e às conexões com ancestralidade, história, autonomia e mundos, como sugere o antropólogo colombiano Escobar (2018). As diversas formas de resistência descolonial dos indígenas configuram, como veremos, outras manifestações de territorialidade – construindo, na verdade, *multi* ou *transterritorialidades*, articuladas em diferentes níveis escalares. Essas múltiplas territorialidades nos levam a considerar concepções distintas de território e de poder, como as discutidas.

No depoimento de abertura deste artigo, a liderança Guarani e Kaiowá afirma que “*a terra está doente, a terra chora*”, e associa a retomada da terra de ocupação tradicional à recuperação da existência coletiva com a natureza. Nessa cosmovisão das mulheres indígenas, a terra é a cura, é o alimento, uma *terra-mãe nutridora*. Para o geógrafo francês Bonnemaison (1992, p. 77, tradução nossa), da terra um povo “não apenas extrai comida,

mas também extrai seus poderes, sua energia e a qualidade de suas emoções”. Essa relação indissociável entre a terra e os povos está conectada, podemos afirmar, à ancestralidade, aos cantos, ao parentesco, aos seres encantados e às espécies, às práticas, às lutas, aos direitos que, em conjunto, conformam um território de r-Existência.

No Brasil atual, essas terras e territórios indígenas, historicamente administrados pelo Estado como *periferias*, reivindicam seu lugar como *centro ontológico e epistêmico*. Mesmo em um país cada vez mais edificado pela violência extrativa dos territórios corporativos do agronegócio e da exploração de seus corpos, os povos indígenas carregam as insurreições de r-Existência secular e lutam pela demarcação de suas terras. Por isso, nesse momento de retrocesso democrático, acentuação da violência e da crise sanitária da doença por coronavírus 2019 (COVID-19), mostram-se imprescindíveis a luta por direitos, a defesa e a vigilância dos territórios tradicionalmente ocupados – a exemplo dos *tekoha* Guarani e Kaiowá.

É diante de tal contexto que este artigo evoca o território como categoria da prática e dispositivo de r-Existência das múltiplas territorialidades contemporâneas dos Guarani e Kaiowá. Partimos da Geografia Política para debater como as ferramentas de análise e as práticas espaciais de r-Existência podem se tornar armas de luta por justiça social. Este estudo consistiu em uma discussão empírica e conceitual com as territorialidades indígenas no contexto latino-americano de luta por terra, corpos e territórios originários. Em especial, analisamos a reterritorialização ancestral e de r-Existência dos Guarani e Kaiowá pelo reconhecimento e regularização fundiária dos *tekoha*. Essa luta pela terra no Mato Grosso do Sul é uma ação coletiva indígena de descolonização de territórios ancestrais designada *retomada*.

Além dessa introdução e da estratégia metodológica, neste texto os resultados e a discussão se estruturam em seções: a) *Tekoha* e “bem viver”; b) Conflitos e r-Existências; c) Terra e *tekoha*: a luta por território diante do racismo institucional/de Estado; e d) Multi/trasterritorialidades de r-Existência Guarani e Kaiowá. Nas considerações finais, reconhece-se a importância de uma Geografia Política *colaborativa* e engajada com as lutas dos povos originários por territórios e direitos coletivos.

Estratégia metodológica

A estratégia metodológica adotada se inspirou na proposta de Smith (1999), que considera necessária a descolonização de metodologias euro-ocidentalizadas, pois elas suprimiram e apropriaram-se dos saberes indígenas. Para isso, mostra-se necessária uma prática política e educativa de pesquisa com povos indígenas, contra o colonialismo, o capitalismo e o patriarcado, que *colabore* com a autodeterminação e demarcação dos territórios.

Aqui, além da adoção de conceitos nativos – que se tornaram, atualmente, “armas de luta” dos Guarani e Kaiowá –, como *tekoha*, mostrou-se indispensável espacializar a territorialidade ancestral indígena (entendida enquanto comunidade de pertencimento pelas múltiplas r-Existências ou formas de ser), para não reificar os territórios desses povos como estáticos no tempo e definidos *a priori* pelos limites dos Estados moderno-coloniais.

As territorialidades indígenas são projetos de vida. Por isso foi importante conhecer os territórios indígenas, os modos de vida, os projetos de vida e, também, a r-Existência como forma política. Nas formas de auto-organização das comunidades, nem sempre por resistir pela autonomia, mas pelo direito de livre viver, seguir a vida, criar futuros. Considerando esse trânsito engajado do pesquisador, mostrou-se imprescindível trazer a etnografia de um campo de caráter exploratório, descrição suficientemente densa, na luta pela(o) terra/território, destacando as lideranças mulheres como exemplares nesse processo.

A etnografia do *tekoha* foi, assim, sendo construída pela corporeidade do pesquisador, contextualizada pela trajetória, vivência e experiência em trabalhos de campo realizados desde o ano de 2009 com os Guarani e Kaiowá no Mato Grosso do Sul. Como geógrafo, mostrou-se importante percorrer o trabalho de campo próximo do corpo e da corporeidade, para analisar a heterogeneidade, a multiplicidade e a coexistência de espacialidades, como propõe Massey (2005). No trabalho de campo a corporeidade do pesquisador se encontra em jogo em um espaço-entre-indígenas e não indígenas, em uma existência fronteiriça (Anzaldúa, 1987), que se estabelece por meio de uma experiência próxima dos territórios e das territorialidades das pessoas, por meio do vivido e das práticas. Por fim, foi fundamental construir um trabalho de campo que sirva como ferramenta de luta para a demarcação dos *tekoha*.

Tekoha e “bem viver”

O Guarani tem em *tekoha* o espaço-chave de luta e catalisador de direitos contra os territórios racistas do agronegócio e as fronteiras modernas e coloniais dos Estados (Figura 1). *Tekoha* é um conceito nativo denso. Em guarani, *Teko* é “vida”, “modo de ser”, “cultura”, e *ha* significa o “espaço”, “territorialização”. *Tekoha* designa o território em que o modo de ser Guarani se territorializa e se expressa. É onde a vida é possível. As dinâmicas territoriais no *tekoha* e as relações de reciprocidade constroem a experiência de vida dos Guarani. *Tekoha* é uma noção comum entre os Guarani do Brasil⁶, Paraguai, Bolívia e Argentina e

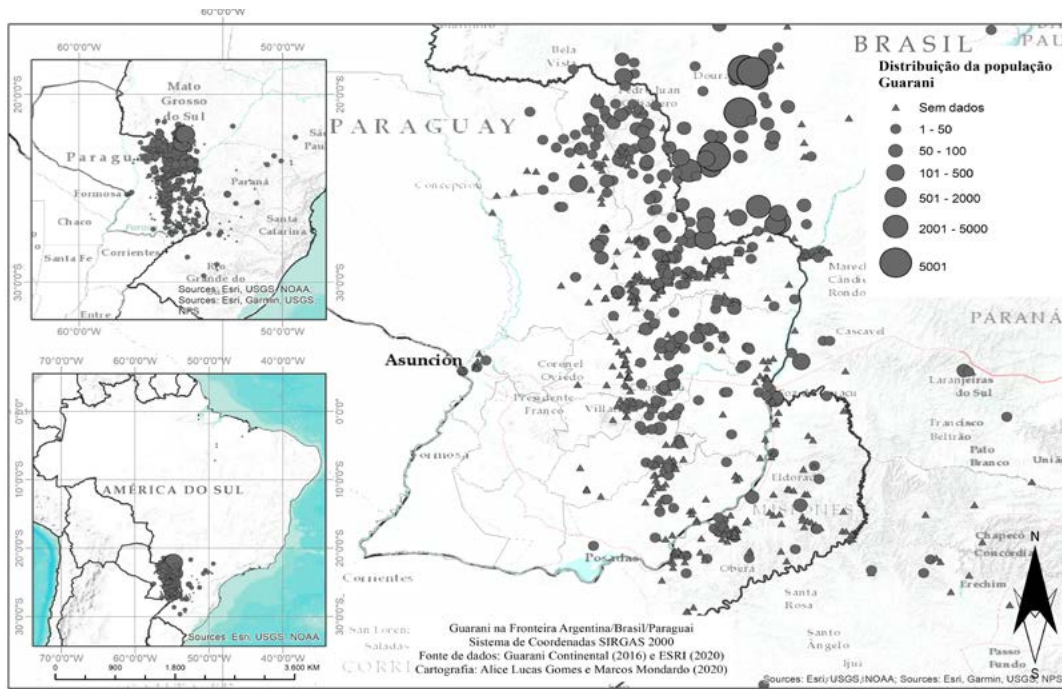
6 No Brasil, a categoria da prática parece ter emergido das lutas anticoloniais como contraponto ao avanço da fronteira agrícola moderna e, a partir da década de 1970, faz referência à dimensão espacial-temporal (material e simbólica) do quadro de vida Guarani e Kaiowá e conquistou na Constituição da República Federativa do Brasil (CF, 1988) a denominação “terras tradicionalmente ocupadas”. A categoria nativa ganhou uma conotação política, no sentido de dar visibilidade às lutas que exigem o retorno às áreas indígenas expropriadas nos processos de exploração/colonização/modernização.

expressa seu processo histórico de territorialização ancestral, do “bem viver” e da “terra sem males”:

O tekoha é até hoje, para todos os Guarani, sejam eles Mbya, Avá-Guarani ou Pai/Kaiowá, na Argentina, Bolívia, Brasil ou Paraguai, o lugar do teko, quer dizer, o lugar de ser, do hábito e do costume, do seu próprio sistema, da família e da política, da economia e da religião. É lugar “onde somos o que somos”. Esse lugar é a condição de possibilidade do teko porã, do bom viver; isso é o que a colonização se empenhou em destruir sistematicamente mediante a usurpação dos territórios indígenas, destruição ambiental, acumulação privada de bens, desintegração do sistema social e secularização dos elementos da vida religiosa (Melià, 2016, p. 25).

Os Guarani não eram no passado, nem são no presente, nômades. Os Guarani são agricultores que habitam *tekoha*. O bom modo de ser, um bom estado de vida, quando há uma relação de harmonia com a natureza e com os membros da comunidade, quando há alimentação suficiente, saúde e paz de espírito, essa possibilidade de condição é definida como “bem viver”. O “bem viver” no *tekoha* é formado pelo *teko porã*.

Figura 1. Os Guarani na fronteira do Brasil com o Paraguai.



Fonte: Elaborada pelo autor.

O “bem viver” é um conceito plural que emerge especialmente das comunidades indígenas. O termo *buen vivir* é oriundo de uma designação quéchua, *suma kawsay*. Há décadas, essa alternativa ao modelo de desenvolvimento econômico adotado inspira e mobiliza movimentos antissistêmicos e contra-hegemônicos na América Latina. Se antes essa expressão ficou circunscrita à filosofia e prática dos povos andinos, desde o final da década de 1980 e o início da de 1990, com as lutas e exigências dos povos indígenas que provocaram o renascimento de um novo constitucionalismo latino-americano (Svampa, 2016), essa ideia-força ganha visibilidade, corpo político e ressonância de maior expressividade e reivindicação de lideranças indígenas pelo continente americano.

Atualmente, o conceito e prática de “bem viver” tem sido mobilizado em discursos de lideranças indígenas, políticas e de movimentos sociais, dentre outros, como maneira de elaborar uma alternativa à ideia de desenvolvimento capitalista, extrativista, neoliberal e antropocêntrico formado por meio da arbitrária e dicotômica prática que separa a humanidade da natureza.

Acosta (2012) considera que, ao mobilizar esse conceito, o que se propõe é o afastamento da lógica do “viver melhor” adotada pelo capitalismo – entendido, em certo sentido, como a pretensa liberdade de uma sociedade consumir cada vez mais em uma economia de mercado, em detrimento da maioria empobrecida – para adotar a lógica do “viver bem” como direito de todos à subsistência, à dignidade, à terra-território (Chamorro, 2008). Esse conceito também pressupõe uma maneira de romper com a oposição e os limites entre natureza versus cultura, para incorporar, assim, a natureza de direitos. Nas palavras de Acosta (2012, p. 210):

[...] os povos e nacionalidades ancestrais do *Abya Yala* não são os únicos portadores dessas propostas. O *Buen Vivir* forma parte de uma longa busca de alternativas de vida forjadas no calor das lutas da humanidade pela emancipação e pela vida. Inclusive em círculos da cultura ocidental se levantaram, e desde muito tempo, diversas vozes que poderiam estar de alguma maneira em sintonia com essa visão indígena e vice-versa. O conceito de *Buen Vivir* não só tem uma ancoragem histórica no mundo indígena como também se sustenta em alguns princípios filosóficos universais: aristotélicos, marxistas, ecológicos, feministas, cooperativistas, humanistas... Além disso, no mundo se compreende, aos poucos, a inviabilidade global do estilo de vida dominante. O *Buen Vivir*, então, projeta-se, além disso, como uma plataforma para discutir respostas urgentes contra os efeitos devastadores das alterações climáticas em nível planetário.

A luta por direitos mobiliza conceitos como igualdade, justiça e autonomia. A mobilização da memória territorial, da ancestralidade e do encantamento é um dos

pilares da recuperação dos territórios tradicionais e da gestão comunitária. Tais elementos permitem reconstruir vínculos territoriais capazes de entrelaçar as cosmovisões, no sentido de articular e fortalecer territórios e territorialidades. O “bem viver” também é, nessa direção, uma maneira de ressignificar a relação dos povos com o território em que vivem e de repensar/recuperar/reconstruir práticas e relações sociais, de trabalho, educação, alimentação, dentre outras. Em outras palavras, o “bem viver” se constitui como um horizonte para fazer a luta política ou cosmopolítica diante dos conflitos e por meio das r-Existências.

Conflitos e r-Existências

Segundo Gilmartin (2009, p. 227, tradução nossa), de maneira geral, o “conflito resulta da busca de objetivos incompatíveis por diferentes pessoas, grupos ou instituições. O conflito pode assumir uma variedade de formas, e pode incluir violência”. Para a autora, os “geógrafos políticos geralmente se concentram em três causas principais de conflito: território, recursos ou ideologia. Em muitos casos, os conflitos resultam de uma combinação desses três fatores” (Gilmartin, 2009, p. 228, tradução nossa), em diversas escalas espaciais.

No campo da Geografia Política tradicional, particularmente da geopolítica, o conflito tem se concentrado no estudo das guerras. No entanto, para além das formas de violência direta, Gilmartin (2009, p. 227, tradução nossa) também identifica outras formas de violência, notadamente a violência estrutural e cultural. A violência direta envolve assassinato, mutilação, detenção ou expulsão. A violência estrutural engloba a exploração ou marginalização, por meio, por exemplo, da pobreza. A violência cultural é o que nos cega para dirigir ou estruturar violência, ou procura justificá-la. O foco nas geografias políticas de conflitos é importante, mas muitas vezes vem com a exclusão de outras formas de conflito, como o conflito interpessoal (e intrapessoal) - que pode ou não ser violento.

Em última instância, segundo Gilmartin (2009, p. 228, tradução nossa), o conflito também pode “ser um catalisador para mudanças benéficas”, o que envolve a superação de crises e a instituição da paz. É imprescindível ver na luta política a dimensão do conflito, porque as pessoas/os povos estão sofrendo com a violência, mas também querem a paz. No entanto, mais recentemente, “os geógrafos identificaram a etnia como causa comum de conflito, particularmente nas guerras civis, embora alguns [...] sugiram que fatores econômicos geralmente sustentam a maioria dos conflitos étnicos” (Gilmartin, 2009, p. 228, tradução nossa).

Agnew (2002) destaca, nessa direção, que a globalização, a migração global, o enfraquecimento dos “Estados fortes”, o crescimento das formas suprarregionais e globais de governos resultaram no aumento dos conflitos étnicos e regionais dentro e entre os

Estados. A relação entre o Estado-nação e a globalização tem recebido, assim, particular atenção quanto aos conflitos e às minorias étnicas.

Segundo Giraldo (2022, p. 11, tradução nossa), no campo da ecologia política, os conflitos ocorrem quando há um choque entre diferentes coletivos, quando há um conflito entre diferentes acordos coletivos sobre o que “existe no mundo e suas condições de existência”. Para Escobar (2018, 2019), essa concepção é importante para entender os conflitos entre as diferentes ontologias quando elas são decorrentes de disputas territoriais, especialmente quando envolvem conflitos nos contextos espaço-temporais dos povos indígenas. Esses autores têm insistido que em muitos desses conflitos associados aos investimentos e projetos do grande capital, na dinâmica da acumulação capitalista, há algo mais profundo do que conflitos sobre “recursos naturais”, “conflitos socioambientais”, “conflitos ecológicos”, “conflitos ecológico-distributivos” ou “conflitos de justiça ecológica”, como proposto pela ecologia política.

Atualmente, aos processos de *acumulação por despossessão* (Harvey, 2004), o objeto de disputa é a “distribuição de recursos naturais escassos”, como, por exemplo, a terra e a água, dentre outros, e essa concepção não é válida apenas para uma das ontologias em disputa. Em muitos casos, como considera Giraldo (2022), as ontologias que veem seus mundos e as condições de existência ameaçadas por investimentos ou grandes projetos capitalistas, e não considerando “apenas” os componentes humanos, mas há outros elementos em risco, tais como as relações sagradas com o território e desterritorialização para outros tipos de seres que habitam aquela porção do espaço.

Falar de conflitos entre mundos também é falar de uma guerra secular que os povos de *Abya Yala*/América Latina e *Pindorama*/Brasil vivem. Segundo Giraldo (2022), para esses povos o processo sistemático de anulação da alteridade e ocupação ontológica é o que se repete como um eterno *déjà vu*. Durante mais de 500 anos, os povos foram submetidos a uma tecnologia de governança que consiste na instalação da ontologia dos dominantes em seus territórios, enquanto subsumem seus mundos locais ao projeto de desontologização do colonizador. Corresponde a uma tecnologia ontologizante exacerbada na atual dinâmica da globalização neoliberal, legitimada pela promessa de desenvolvimento.

Essa promessa de desenvolvimento, por meio do racionalismo, promoveu a ruptura entre homem e natureza. Tal fragmentação é um princípio para a teleologia do crescimento, do progresso e do des-envolvimento. Os povos indígenas diante da degradação ambiental decidiram não embarcar na “canoa furada” do progresso, de “se converter ao negacionismo, aceitar que a Terra é plana e que devemos seguir nos devorando”, como alerta o ambientalista e líder indígena Krenak (2020). Os povos originários decidiram

seguir pelas trilhas do envolvimento, como parte da natureza humana e não humana e por suas cosmologias próprias e diferenciadas em que a Terra é a sua mãe⁷.

Para Giraldo (2022), no centro dos conflitos, que se estabelecem em relações de poder assimétricas, encontram-se a realidade e as diferenças nas perspectivas culturais, pois, como sabemos, o que existe são realidades plurais, mundos múltiplos: um pluriverso que entra em conflito com os megaprojetos e intervenções do progresso da ontologia dominante. Essas outras realidades, negadas pela ontologia moderna, não podem ser compreendidas pela ontologia hegemônica. Não pode, assim, ser entendida com a distinção entre “natureza” e “cultura”, nem com a separação entre “humano” e “não humano”, porque, para muitos, são ontologias relacionais. Para muitas ontologias relacionais – como as discutidas neste artigo –, as territorialidades indígenas são compostas de uma constelação de diferentes seres, como animais, plantas, terras, rios, e outras entidades anímicas, que habitam a alma dos lugares e territórios.

Esse é o contexto de conflitos no qual as lutas singulares dos povos indígenas são travadas. Lutas sociais/territoriais que destacam que o que está em jogo é algo mais do que conflitos distributivos envolvendo os recursos naturais. São os conflitos distributivos envolvendo os recursos naturais e o que essas comunidades estão defendendo em seu território. O que essas comunidades defendem é a relacionalidade de seus mundos de vida. Um conflito entre modernidade e ontologias relacionais, nas quais os povos indígenas reagem não apenas resistindo, mas construindo seu próprio projeto ontológico (Giraldo, 2022).

Esses processos aparentes de resistência são, na verdade, de r-Existência, no sentido atribuído por Porto-Gonçalves (2002), de resistir para existir enquanto povos cultural e territorialmente diferenciados. Essa r-Existência pode ser interpretada como uma chave analítica e descolonial para compreender as práticas sociais coletivas que têm se constituído como fundamentais na reinvenção da existência: “são novos territórios epistêmicos que estão tendo que ser reinventados junto com os novos territórios de existência material”, enfim, “são novas formas de significar nosso estar-no-mundo, de grafar a terra, de inventar novas territorialidades – de geo-grafar” (Porto-Gonçalves, 2002, p. 226, tradução nossa). Assim, o termo r-Existência é proposto por Porto-Gonçalves (2013, p. 169, tradução nossa) para evidenciar que “mais que resistência, que significa retomar uma ação anterior e, assim, é sempre uma ação reflexa, o que temos é r-[E]xistência”, ou seja, “uma forma de existir, determinada matriz de racionalidade que atua nas circunstâncias, inclusive re-atua a partir

⁷ A crise planetária que enfrentamos com a pandemia é uma crise sistêmica que colocou em uma encruzilhada civilizatória as promessas modernas de humanização: a teleologia do crescimento, do progresso, do desenvolvimento e da racionalidade neoliberal, ou seja, a direção da modernização. Por isso, o reacionarismo moderno, o negacionismo reacionarista, demonstra os mundos que não conseguiram se desapegar dessas promessas (Latour, 2020).

de um *topoi*, enfim, de um lugar próprio, tanto geográfico como epistêmico. Na verdade, atua entre duas lógicas” (Porto-Gonçalves, 2013, p. 169, tradução nossa).

Portanto, essas r-Existências – como as dos povos indígenas – envolvem a re-criação de práticas, processos educativos, de transmissão do conhecimento e de dispositivos conceituais, linguísticos e ontológicos. Esse modo de existência é importante para construir estratégias e táticas de luta por e nos territórios tradicionais, na reelaboração de saberes, mundos de vidas humanas e não humanas e de velhas e novas territorialidades que se contrapõem às ideologias/lógicas hegemônicas de acumulação do capital. Em nosso estudo, como veremos, os atuais processos de *acumulação por despossessão* (Harvey, 2004) são, na realidade, o desenrolar de um conflito e de uma tensão territorial permanentes, que os povos Guarani e Kaiowá enfrentam histórica e geograficamente.

Terra e *tekoha*: a luta por território diante do racismo institucional/de Estado

A. B. Santos (2015, p. 121), defende que “a terra é um patrimônio universal, portanto, privatizá-la é atentar contra a vida”. Nessa perspectiva a terra não deve ser objeto de compra e venda. No Mato Grosso do Sul, o Estado, os fazendeiros, as corporações, as milícias, o *agrobandidismo*, por exemplo, atribuem à terra valor de mercadoria, obtido ao longo do século XX e no início do XXI de exploração/espoliação, e responsável pela expropriação da ancianidade, religiosidade e trabalho indígenas indissociáveis da terra-território. A. B. Santos (2015, p. 30), insiste que as populações afro-pindorâmicas “tendem a se organizar de forma circular e/ou horizontal”, assim, os limites do território tradicional são demarcados pela “capacidade de cultivar e compartilhar” coletivamente.

Para Dardot e Laval (2015, p. 262), “longe de ser uma essência ou uma natureza, a propriedade não é senão um determinado arranjo jurídico de relações sociais que evoluiu com o tempo”. Por isso, com a “propriedade privada” a “exclusão se torna direito”. Como afirmam os autores, “em 1840, Proudhon fazia do seu princípio crítico um *slogan* que ficou famoso: ‘a propriedade é um roubo’” (Dardot & Laval, 2015, p. 261). Assim, como eles advertem, o *comum* introduz atualmente uma renovação salutar: “com o comum, não se trata mais de opor simplesmente a propriedade privada e a propriedade pública, mas de questionar prática e teoricamente os fundamentos e os efeitos do direito de propriedade, opondo-lhes o imperativo social do uso comum” (Dardot & Laval, 2015, p. 262).

“Para os Guarani e Kaiowá o *tekoha* é sagrado” porque seu território é inegociável. Nessa cosmologia, o valor de uso não é suprimido pelo valor de troca. Sobre isso, o Guarani Martins (2006, p. 145), da aldeia Porto Lindo, em Japorã-MS, afirma que:

[...] falar no espaço é dizer que a terra vai servir pra repassar tudo que a gente tem, de acordo com a nossa visão, pras crianças e, também, ensinar as crianças que a terra não é pra gente chegar e aí ficar e depois dizer que essa terra já não vale mais e vamos vender. A intenção, o pensamento, de acordo com o cacique e o rezador, é que a terra não é pra nós vendermos. Aonde nós vamos se vender a terra? [...] O que importa pra nós é que ali nós vamos manter o modo de ser [...] O que vai ser importante pra nós é ocupar aquela terra que é nossa. Porque se nós não ocuparmos a terra que era nossa tradicionalmente, isso vai prejudicar, porque da terra vem o nosso fortalecimento da cultura, que é a cultura. A terra já é tradicionalmente nossa, o *Yvy Katu*. E se *Tupã*, o Deus, nos ajudar com os rezadores e com nossa força, nós vamos estar lá garantindo com o nosso esforço e com a ajuda das leis, nós vamos estar ganhando mais espaço, que antes era nosso mesmo.

O vivido, o habitar com a terra, tem um valor ancestral e de pertencimento coletivo, na relação indissociável de seu modo de ser (*teko*) com a terra-território. Para entender os sentidos atuais em que se faz uso ou se mobiliza o termo *tekoha* pelos Guarani e Kaiowá contemporâneos é preciso, primeiro, esclarecer como e em que contexto espaço-temporal a noção de *tekoha* foi forjada. No estado brasileiro de Mato Grosso do Sul, na fronteira com a República do Paraguai, essa condição moderno-colonial de negação da alteridade e de usurpação dos territórios indígenas não foi diferente do restante do Brasil e da América Latina. O que se diferencia atualmente e que leva os estudiosos dos direitos humanos a afirmar que os povos Guarani e Kaiowá vivem uma crise humanitária é a densidade da violência da espoliação extrativa e dos conflitos socioterritoriais que perduram até hoje. Por isso, nesse pedaço de Brasil profundo estão algumas das mais difíceis condições de existência para os povos indígenas e onde se situam, ainda hoje, os mais sangrentos conflitos territoriais pelos indicadores alarmantes de assassinatos⁸ e suicídios⁹.

A situação precária à qual esses povos indígenas têm sido submetidos no Mato Grosso do Sul é sintomática dessa luta. Ao longo do século XX, desenvolveu-se uma lógica

8 Tomando por base os dados acumulados e detalhados dos Relatórios do Conselho Indigenista Missionário, Mondardo (2018, p. 70) afirma que “Dourados, o segundo maior município do estado em número populacional (220 mil habitantes em 2018, segundo o [Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE]), e onde está localizada a reserva indígena mais populosa do Brasil (15.023 indígenas habitando uma área de 3.474 hectares), se destaca nos casos de homicídios de indígenas Guarani e Kaiowá. Dos 400 assassinatos registrados no estado pelos relatórios do CIMI, 164 ocorreram em Dourados. Este número é referente a 41% das mortes de Guarani e Kaiowá em todo o estado no período analisado (2003 a 2017). Estas mortes correspondem ainda a 37,7% do total dos assassinatos de indígenas em Mato Grosso do Sul e 19% em todo o Brasil. Os números apontam ainda que em média quase 11 indígenas são assassinados por ano no município de Dourados”.

9 Sobre os elevados índices de suicídio entre os Guarani e Kaiowá, Staliano et al. (2019, p. 19), revelam em sua pesquisa que “a maioria dos indígenas que cometem suicídio são jovens adultos do sexo masculino, com maiores concentrações nas reservas indígenas de dois municípios do estado: Dourados (40%) e Amambai (21%). O suicídio por enforcamento (*jejuvy*), uma prática antiga entre os Kaiowá, é a categoria mais evidente (95%), seguido por outras duas formas bem menos incidentes, suicídio por arma de fogo (3%) e por envenenamento (2%)”.

de espaço estriado, de “confinamento” e contenção territorial imposta a esses povos pela biopolítica colonial do Estado moderno. No Mato Grosso do Sul, a expansão territorial do capitalismo, sob a égide da “destruição criativa sobre a terra” que “produziu o que é às vezes chamado de ‘segunda natureza’ – a natureza remodelada pela ação humana” (Harvey, 2011, p. 151), ocorreu no início do século XX, devido ao acúmulo por desapossamento e expulsão dos povos indígenas de seus territórios originais em frentes extrativistas de ervamate, passando pela colonização dirigida do Estado Novo (1937-1945), do governo Getúlio Vargas, Marcha para o Oeste, até a territorialização da fronteira agrícola, a partir da década de 1970, com a implantação do agronegócio. Essas frentes de colonização atualizaram o capitalismo e o patriarcado nesse espaço estriado por meio do “colonialismo interno” (González Casanova, 2006)¹⁰.

Ao longo do século XX, famílias extensas e/ou de parentela Guarani e Kaiowá foram expulsas e desterritorializadas dos seus *tekoha*. Entre 1915 e 1928, o Serviço de Proteção aos Índios (SPI) criou oito pequenas áreas – reservas indígenas –, desterritorializando os povos indígenas de seus *tekoha*¹¹. Com esse dispositivo territorial, o Estado brasileiro realizou a “desposseção” (Harvey, 2004) de terras indígenas, liberando-as para a expansão das frentes de ocupação colonial, extrativas, colonizadoras e modernizadoras. Foram deslocados de maneira compulsória grupos étnicos Guarani Nandeva, Kaiowá, Terena e Bororó.

Na década de 1960, os povos indígenas que resistiram à condição de reserva continuaram sendo expulsos de seus *tekoha* para produzir benefícios para a expansão territorial da agricultura moderna, com o início da fase agroindustrial. Essa nova aquisição de terras, a partir da década de 1990, começou a ocorrer em larga escala por meio de corporações transnacionais que destruíram as economias e os ecossistemas locais e regionais dos Guarani e Kaiowá e transformaram vastas extensões de terra – onde existia o *tekoha guasu* (grande território Guarani) – em territórios estriados homogêneos e hierárquicos de produção agrícola e empresarial. Essas corporações do Sul Global, sojicultoras, mineradoras e frigoríficos, construíram espaços estriados transnacionalizados e expulsaram os habitantes originários de suas terras e territórios de ocupação tradicional. Desse processo resultaram diversos conflitos territoriais.

O conflito entre fazendeiros e povos Guarani e Kaiowá no Mato Grosso do Sul assumiu múltiplas dimensões, principalmente desde a década de 2000 com as medidas relativas à demarcação de terras tradicionais. Nesse estado, a r-Existência política e territorial indígena, que começou de maneira coletiva e organizada na década de 1970, deu um passo fundamental no ano de 2007 em direção à agenda da luta pelo reconhecimento

10 No Mato Grosso do Sul os povos indígenas lutam contra várias formas de colonialismo: forte, interno, violento, racista, das grandes concentrações de terra e do desprezo pela vida humana. Essa matriz de poder racista – o colonialismo – é central para o domínio e controle da terra pelos não indígenas.

11 Durante esse período foram criadas, respectivamente, as reservas de Amambaí (1915), Dourados (1917), Caarapó (1924), Pirajuí (1928), Limão Verde (1928), Porto Lindo (1928), Sessoró (1928) e Takuapery (1928).

dos direitos territoriais dessas populações tradicionais, com a publicação de portarias da Fundação Nacional do Índio (FUNAI), em acordo com o Ministério Público Federal (MPF), e determinaram o início do processo de demarcação e/ou regularização fundiária de vários *tekoha*. Esse ato jurídico-político foi, no entanto, o desencadeador da intensificação dos conflitos territoriais que já vinham ocorrendo historicamente entre indígenas e fazendeiros, que foi acentuado pela possibilidade de uma reconfiguração fundiária no cone sul do estado, que compreende uma área da fronteira do Brasil com o Paraguai.

Nessa nova “fase” de luta pela identificação e demarcação dos territórios, a Constituição da República Federativa do Brasil (CF, 1988) foi o dispositivo jurídico-político crucial para o princípio da tradicionalidade da territorialização. A CF (1988) reconhece os direitos originários sobre as terras tradicionalmente ocupadas pelos povos indígenas, atribuindo à União a competência de demarcá-las. O Estado brasileiro, no entanto, não cumpriu a determinação prevista na CF (1988) de demarcar as terras indígenas em cinco anos. Também cabe assinalar que, desde 2016, depois do *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff, não foi demarcada qualquer terra indígena (Mondardo, 2022).

Em Mato Grosso do Sul, devido à violência socioterritorial sofrida, extensas famílias foram forçadas a morar em reservas, que resistem às margens de rodovias ou de áreas em fundos de fazenda, passando a se organizar e a lutar coletivamente para retomar seus antigos territórios. Uma parcela dos Guarani e Kaiowá recorre às estratégias espaciais de *r-Existência* para ir além ou reconstruir uma lógica territorial ancestral, subvertendo a condição de reserva que lhes foi imposta. Tal lógica territorial ancestral está relacionada à força espiritual dos Guarani e Kaiowá, que se manifesta desde a cosmologia comunitária na relação entre corpo-território, por meio das rezas, cantos, danças e luto, que conectam todos os *tekoha* em um pacto social para defender os corpos e os territórios que foram e vêm sendo afetados pelas ações genocidas do Estado, dos fazendeiros, das corporações e das milícias.

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010), dos 61.737 índios que vivem no Mato Grosso do Sul, 12.700 estão fora da área demarcada e em situação vulnerável de conflito por zona rural. Para Benites (2014), dos 41.500 Guarani e Kaiowá do estado, aproximadamente 15.000 indígenas lutam para recuperar seus *tekoha*. Atualmente, a *Kuñangue Aty Guasu* (Assembleia das Mulheres Guarani e Kaiowá) afirma que 51.000 indígenas vivem no cone sul do estado. Algumas lideranças indígenas afirmam que 20.000 indígenas estão lutando pela demarcação dos territórios de ocupação tradicional.

A reserva indígena, esse território definido e delimitado por fronteiras geométricas, foi criada pelos não indígenas, isto é, pelo Estado. No entanto, os indígenas começaram a reelaborar essa concepção e prática quando entraram em contato com os brancos, porque a demarcação precisa fazer fronteira com o seu território. A chegada da cerca das propriedades estabeleceu muita violência aos indígenas. A cerca é o símbolo do poder

institucional da propriedade privada e do Estado. No entanto, o limite indígena não é o da fronteira geopolítica, mas a linguagem que o Estado (re)conhece é a demarcação do território pelo tipo de zona fechada e exclusivista dos limites claramente delimitados. Os povos indígenas passaram a reconhecer que o espaço do limite, da cerca, é preciso para delimitar uma terra. Assim, a categoria de *tekoha* mobilizada nas lutas produziu um campo de experimentação fecundo para pensar os trânsitos entre práticas e concepções, de modo a proporcionar corpo e corporeidade às geografias vividas (encarnadas) e as circulações dos povos Guarani e Kaiowá em seus engajamentos com os mundos, ou na base de comparações entre mundos indígenas e não indígenas. A “caminhada”, *oguata*, é a territorialidade Guarani que envolve sua mobilidade espacial, o transitar pelo território tradicional e entre territórios.

As lutas e engajamentos em espaços cotidianos envolvem o xamanismo. O xamã é o centro cósmico que rege um povo indígena. O xamã se forma dentro do território e incorpora as territorialidades “actantes” (Latour, 2004), por exemplo, os seres, os humanos e não humanos, as rochas, as plantas, a montanha, os animais. Por isso, o *tekoha* vai se territorializando em “terra”, “natureza”, “lugar”, “área” ou “espaço”, mas nas práticas e engajamentos é forjado em outras escalas, articulando e modulando outros recortes – objetos e ações – ao se relacionar com outros sujeitos dos mundos animista e terreno. Por meio dos saberes e práticas produzidos nos engajamentos, situados e em transformação (Haraway, 1995), o *tekoha* vai sendo mobilizado em acampamentos de retomadas, em ocupações temporárias de rodovias, em reivindicações nas universidades, em manifestações em órgãos públicos, como a FUNAI e a Secretaria Especial de Saúde Indígena (SESAI), ampliando e reelaborando as subjetividades territoriais dos indígenas que habitam e vivem os caminhos como “espaços-em-rede rizomáticos” - como rede horizontalizada de linhas, fluxos e relações, como propõem Deleuze e Guattari (1995) - dessas lutas.

Para os povos indígenas, faz-se necessário levar adiante a luta dos antepassados, incorporando a ancestralidade como uma dimensão fundante das territorialidades que compõem esse potencial de r-Existência. A ancestralidade enquanto categoria nativa está associada à territorialidade e à resistência indígena. A ancestralidade é uma relação de consanguinidade (relações de sangue de pai e filho, mãe e filho, primos, dentre outros). Para os Guarani e Kaiowá, a ancestralidade se associa às lideranças tradicionais, religiosas e políticas, *Nhanderu* e *Nhandesy*, como o ritual de cerimônia religiosa do *Xiru Marangatu Nhemongarai*, batismo de artefato sagrado. Nesse espaço-ritual é entregue o *Xiru Marangatu* às lideranças religiosas. Esse artefato sagrado será usado, por exemplo, nas casas de rezas, *oga pysy*. Assim, os ancestrais dos Guarani e Kaiowá orientam o caminho a seguir e o meio para retomar, recuperar e reabitar os *tekoha*.

Os povos indígenas envolvidos nesse movimento de descolonização de seus territórios têm uma conduta de luta por direitos, orientados por cosmologias e cosmopolíticas

próprias e diferenciadas entre elas, em mobilizações, manifestações e retomadas. Segundo Benites (2014, p. 25), os processos de retomada dos territórios no Mato Grosso do Sul são realizados desde a década de 1990. As retomadas de seus territórios envolvem “articulações das lideranças políticas (*Mburuvicha*) e espirituais (*Nhanderu*) das famílias extensas Guarani e Kaiowá”. Essas áreas resultam da dinâmica de territorialização que os Guarani e os Kaiowá passaram a vivenciar a partir do processo de colonização e da criação de reservas indígenas. A retomada de *tekoha* é uma forma de ação coletiva política que, ao longo das últimas décadas, converteu-se em símbolo de mobilização indígena, e têm se tornado a conduta pela qual os indígenas “fazem pressão” para que seja efetivado o processo demarcatório da terra indígena requerida. Desse modo, as territorialidades dos Guarani e Kaiowá seguem em direção à “terra-sem-males”¹², ao “bem viver”, *teko porã*, *nhandereko* (nosso modo de ser e viver), como descrito por Melià (2016).

A busca pela autonomia dos territórios mediante práticas dissidentes (não normatizadas pela lógica colonial-moderna) passa pelo projeto-ações de autodeterminação e pela r-Existência em favor dos modos próprios de organização sociopolítica, espacial e cosmológica, na luta dos povos por seus direitos. Em nome do território tradicional, do *tekoha*, os povos Guarani e Kaiowá lutam pela defesa e conquista de direitos. O *tekoha* incorpora a dimensão de dispositivo material e político de luta por direitos. Engloba, assim, o ambiente, o ecossistema, no sentido atribuído pelo ponto de vista indígena, do indissociável ou do *continuum* entre os povos e o *meio* (“*milieu*”). Essa relação entre a terra-corpo-território ocorre por meio de multi/transterritorialidades de r-Existência.

Multi/transterritorialidades de r-Existência Guarani e Kaiowá

Como os povos Guarani e Kaiowá constroem uma experiência de multi/transterritorialidade no Mato Grosso do Sul por meio de práticas de luta e r-Existência? Por que essa territorialização rizomática, multi-dialógica, é um “trunfo espacial”, nos termos de Ma Mung (1999), que permite a esses povos jogar com os espaços, articulando em rede reservas, aldeias e acampamentos, para a construção de “espaços lisos equivalentes”? Como é formada essa multi/transterritorialidade que alia territórios-zona e territórios-rede? Como pensar a relação entre povos indígenas e as fronteiras dos territórios estatais?

As multi/transterritorialidades são produzidas pelo conflito de interesses e segundo lógicas territoriais distintas de apropriação e dominação de *espaços lisos* e *espaços estriados*, retomando a acepção de Deleuze e Guattari (2008). Mais do que lado a lado, essas territorialidades são produzidas por complexas redes hierárquicas e rizomáticas de

¹² Segundo Melià (1990, p. 33), “a busca da terra sem mal é [...] o motivo fundamental e a razão suficiente da migração guarani. E nesta se insere a especificidade da economia das tribos. A terra sem mal é, certamente, um elemento essencial na construção do modo de ser guarani”.

poderes e em múltiplas escalas de articulação. A multi/transterritorialidade moderno-colonial dos fazendeiros do agronegócio e a multi/transterritorialidade de r-Existência dos Guarani e Kaiowá se cruzam e são construídas em interação, mas uma nunca será o ideal para a outra. Nas lutas e conflitos na fronteira existe um jogo de poderes que alia *espaços estriados homogêneos* dos fazendeiros e *espaços lisos heterogêneos* dos indígenas.

Na luta por terra e território, os indígenas Guarani e Kaiowá forjam multi/transterritorialidades de r-Existência, definindo sua posição de resistência e de ontologia própria. O coletivo afirma, por exemplo, que mesmo que tentem tirá-los da área onde estão acampados, eles vão resistir:

[...] *meu avô morreu aqui e meu pai também morreu aqui. Eles querem nos tirar daqui novamente. Vocês querem matar mais? Se vamos morrer de suicídio, morremos resistindo, morremos dentro de nosso tekoha* (Liderança Guarani e Kaiowá do acampamento Laranjeira Nanderu, na margem da BR 163, Rio Brilhante, Brasil, 2011).

A r-Existência se manifesta em múltiplas territorialidades de luta pela terra, *tekoha* e direitos humanos. Apesar de sofrer com a violência, o povo indígena reafirma a luta e a organização coletiva do movimento étnico-territorial como forma de manter o caminho de recuperação dos *tekoha*.

Nesse conflito territorial, a r-Existência é construída mediante múltiplas formas de luta dos povos Guarani e Kaiowá. As estratégias espaciais não são apenas de confrontação, de combate direto. Elas são frequentemente produzidas por linguagens próprias, “discursos ocultos”, em táticas sutis e até silenciosas. Vale trazer para a discussão a análise das formas cotidianas de r-Existência desenvolvidas por Scott (1990). As estratégias espaciais de insubordinação e litigância estratégica dos povos indígenas são praticadas em relações de trabalho, “amizades”, trânsitos, que demonstram condutas inventivas de r-Existência cotidiana, evidenciando formas alternativas e, mesmo à distância, formas de territorializar-se na terra ancestral. A vida como arte de r-Existência dos Guarani e Kaiowá se mostra fundamental para a reapropriação do espaço liso, os *tekoha*, e para a produção de multi/transterritorialidades em áreas periféricas, limítrofes das fronteiras internacionais.

No movimento de retomada dos Guarani e Kaiowá, identificamos a recriação de espaços lisos, os quais a ação dos fazendeiros não pode acessar ou controlar. Esses povos indígenas, em suas mobilizações étnicas na luta pelos *tekoha*, constroem espaços lisos em fóruns coletivos, do tipo assembleia, de articulação política e em movimentos de reocupação dos *tekoha*. Desde a escala local (como as reservas indígenas e os acampamentos de retomadas) e na escala regional, com a *Aty Guasu*, a assembleia de mulheres *Kuñangue Aty*

Guasu, até as articulações no Brasil e no exterior, lideranças indígenas no Mato Grosso do Sul promovem a circulação do conhecimento, o intercâmbio de informações e as articulações políticas em redes rizomáticas criadoras de fluxos, de linhas de fuga subversoras, na luta por terra, território e pelos direitos humanos.

No caso da fronteira entre o Brasil e o Paraguai, vemos a articulação desses territórios ser modulada com os sujeitos envolvidos e as modalidades de poder que estão em jogo. Os povos Guarani e Kaiowá elaboram uma territorialidade ancestral (trans)fronteiriça de r-Existência. No entanto, atualmente, devido à dimensão da luta por território e direitos humanos que o movimento indígena incorporou em suas múltiplas escalas espaciais – desde a r-Existência do corpo até contra o aquecimento global da Terra, como têm considerado Guajajara (2020), Kambeba (2020), Kopenawa e Albert (2015) e Krenak (2020) – essa relação foi reconfigurada em torno da demarcação e defesa dos territórios originários.

As relações transfronteiriças demonstram que os limites oficiais do Estado moderno-colonial vêm sendo transgredidos ou, talvez, contornados na construção de uma condição transfronteiriça e, portanto, assumindo uma dimensão de transterritorialidade na medida em que atravessa, transgride, relativiza e joga com ambos os lados da fronteira, em um trânsito entre territórios que é eficaz, ativando e articulando múltiplas territorialidades. O exercício do poder enquanto r-Existência de transitar, construído pela mobilidade, pelo ir e vir entre territórios em escala transnacional, é o que denominamos *transterritorialidade*. Essa modalidade de territorialidade na fronteira é evocada pela condição espacial ancestral de ir e vir. Em certo sentido, tal possibilidade complexifica a ideia de fronteiras internacionais estáveis, fechadas e exclusivistas.

Também identificamos, por meio de trabalho de campo, que os povos Guarani e Kaiowá, em seu movimento de r-Existência, vivenciam em suas territorialidades a arte do contornamento dos espaços estriados do agronegócio no trânsito transfronteiriço. Os indígenas em movimento constroem redes rizomáticas e produzem um território-rede na fronteira, ligando, por exemplo, uma reserva e/ou acampamento no Mato Grosso do Sul com uma reserva no Paraguai. Com isso, deslocam-se fisicamente e passam alguns meses no Paraguai e outros no Brasil. Nesse trânsito transfronteiriço, eles acionam os “territórios” da mesma família extensa e, com isso, cruzam o limite entre os países, convivendo com os seus semelhantes dos dois lados da fronteira e, de certo modo, ignoram ou mesmo relativizam os limites da fronteira nacional. O fluxo inverso também ocorre. Existem casos de indígenas oriundos do Paraguai que migram para reservas ou acampamentos no Mato Grosso do Sul para obter benefícios (nem sempre) garantidos pelo Estado brasileiro aos Guarani e Kaiowá como, por exemplo, cestas básicas, atendimento médico-hospitalar (incluindo a vacinação contra a COVID-19 durante a pandemia) e educação.

A multiterritorialidade, no entanto, combina territórios-zona com territórios-rede (Haesbaert, 2004). Cabe esclarecer, em primeiro lugar, para quem serve essa multi/

transterritorialidade contemporânea, pois tal experiência não é para todos os indígenas que transitam nessa fronteira do Brasil com o Paraguai. Em segundo lugar, essa relação varia muito ou é modulada de acordo com a cosmologia, com a família extensa (ancestralidade) e com o espaço – por exemplo, reserva, aldeia ou acampamento – em que o grupo está em movimento de desterritorialização e em processo de reterritorialização.

O tipo de “reserva fechada”, um território-zona com limite claramente definido, foi imposto pelo Estado, mas os Guarani e Kaiowá nunca concordaram em estarem sujeitos a esses “espaços mínimos estriados” ou microterritórios. A lógica territorial dos povos indígenas é diferente e a mobilidade, como na cosmologia Guarani e Kaiowá, é um componente central para a territorialidade desses sujeitos, com grande necessidade de circulação dentro de um *tekoha* e de relação entre os territórios e as famílias extensas. Então, como esses povos indígenas podem ser “confinados” pela definição de uma territorialidade compulsória imposta pela lógica do Estado de território-zona? Para resistir a tal lógica estriada do espaço dominante homogeneizador, o que esses sujeitos estão fazendo nos tempos contemporâneos?

No movimento de r-Existência, esses povos constroem redes e produzem um território-rede-rizoma na fronteira, interligando, por exemplo, uma reserva no município de Dourados com outra reserva no município Amambai. Com isso, eles se movem fisicamente e podem passar alguns meses com seus parentes em outra reserva, dependendo das relações de parentesco, dos casamentos e das alianças políticas. Nesse trânsito, os Guarani e Kaiowá ativam os territórios da mesma família extensa e, assim, cruzam os limites – ou vivem nos limites – da lógica de reserva imposta pelo Estado e pelas fazendas, em um sentido de passagem, articulação e combinação, convivendo com seus semelhantes em ambos os espaços lisos e, de certa forma, ignorando ou até relativizando, pelas linhas de fuga, os limites do espaço-estriado-reserva. Não se pode esquecer que essa modalidade de territorialidade alter-*nativa* – multi/transterritorialidade – gera uma potencialidade no fortalecimento das lutas nos acampamentos de retomadas de *tekoha*, do ir e vir entre ou de trânsito entre esses “espaços equivalentes” de articulação e de mobilização das estratégias espaciais dissidentes.

Entendemos, com isso, que uma parcela em luta por território e direitos humanos dos povos Guarani e Kaiowá experimenta uma multiterritorialidade de r-Existência mediante a articulação de reservas, terras e acampamentos indígenas, o que possibilita uma combinação de territórios-zonas, com redes rizomáticas de relacionamento com órgãos e entidades como FUNAI, SESAI, Conselho Indigenista Missionário, Comissão Pastoral da Terra (CPT), universidades públicas, pesquisadores, jornalistas, ativistas, políticos (vereadores, deputados e senadores), dentre outros. Assim, as relações de poder são construídas contra/com/além/(d)o Estado, tanto pela lógica zonal quanto pela lógica reticular, em múltiplas escalas de interação e por territorialidades flexíveis e de fuga.

A multiterritorialidade também se manifesta em análise transescalar. No cotidiano dos Guarani e Kaiowá existe simultaneamente uma relação, por exemplo, de componentes mais específicos de interação de poder, restrita ao grupo, muitas vezes aos núcleos familiares, ligados às famílias extensas, em algumas reuniões locais, ou a *Aty Guasu*, a *Aty Jovem* e a *Kunãngue Aty Guasu*, bem como em escalas mais abrangentes e integradoras, no que diz respeito ao relacionamento com órgãos públicos como o MPF e a FUNAI, por exemplo. Essas são diferentes escalas de poder que se sobrepõem e se articulam às redes rizomáticas intensivas de relações políticas, simbólicas e afetivas.

Além disso, em nível local e regional, identificamos que a “circularidade matrimonial” é indicativa desses territórios de trânsito dos Guarani e Kaiowá. Esse ir e vir é construído por laços étnicos e consanguíneos, por casamentos entre povos indígenas, inclusive, em ambos os lados da fronteira. Observamos que o padrão residencial matrilocal é definido por laços de parentesco, de consanguinidade, nos quais o marido ou o casal recém-casado passa a viver com a família da esposa ou próximo a esta. Nesse sistema socioespacial, o casamento prevalece na forma de organização do espaço Guarani e Kaiowá. As redes familiares ligadas ao *tekoha* e localizadas dentro da área do *tekoha guasu*, na fronteira entre o Brasil e o Paraguai, definem as relações para casamentos, incluindo os trânsitos transfronteiriços. Nesses laços de parentesco, constrói-se uma multi/transterritorialidade alternativa e subversora que questiona a lógica imposta a esses povos indígenas do território-zona fechado e exclusivista do Estado moderno-colonial.

Por meio desses laços de parentesco, da lógica do padrão residencial indígena de matrilocidade, essa circulação é elaborada por meio da ancestralidade, não somente em relação aos *tekoha*, aldeias, terras indígenas e acampamentos de retomadas no Mato Grosso do Sul, no Brasil, mas também em relação a outros *tekoha* dentro do Paraguai, em um raio de aproximadamente 100 km do limite internacional. Esse trânsito é elaborado por redes rizomáticas e por linhas de fuga. Essa territorialidade transfronteiriça permite a construção de “espaços lisos equivalentes” de abrigo, afeto, convivência, parentesco, religiosidade e articulação política do movimento de luta e r-Existência dos indígenas.

Nos acampamentos de recuperação dos *tekoha*, retomadas, muitos Guarani e Kaiowá, especialmente as lideranças (algumas “marcadas para morrer”) fazem desse trânsito trans-territorial uma forma de subverter a perseguição, a violência e até as ameaças de morte, isto é, resistir para existir. A transterritorialidade permite o abrigo e a proteção dos sujeitos em trânsito por meio dos espaços lisos equivalentes reterritorializados. Além disso, os acampamentos indígenas estão interligados e mantêm vínculos entre si e com as reservas indígenas no Mato Grosso do Sul por redes virtuais mediante o uso de telefones celulares e até, em alguns casos, da internet. É relativamente comum entre as lideranças indígenas o uso de telefones celulares para contatos com membros de outros acampamentos, reservas indígenas e outros vínculos com órgãos públicos, organizações não governamentais (ONG),

políticos, ativistas, entre outros. Isso permite a circulação de informações por meio de redes virtuais que articulam as territorialidades alternativas desses povos.

Essa transterritorialidade alternativa combina múltiplas escalas em territórios-zona (reservas indígenas e acampamentos no Mato Grosso do Sul, Brasil, e terras indígenas no Paraguai) com redes construídas mediante a mobilidade física, nessa “circularidade matrimonial”, mencionada anteriormente, ou por redes virtuais construídas por telefones celulares e pela internet. Tais mecanismos de conjugação de escalas possibilitam que esses povos interliguem seus territórios transfronteiriços, o que ajuda no empoderamento do grupo étnico e na luta pela demarcação das terras indígenas. Essa rede horizontalizada de fluxos na fronteira é combinada com territórios-zona, como acampamentos e reservas indígenas, para a recuperação dos *tekoha* ancestrais.

Considerações finais

Este artigo problematiza a questão da luta por *tekoha*, a partir de uma perspectiva *colaborativa* da Geografia Política comprometida com a vida e com a reterritorialização de r-Existência dos Guarani e Kaiowá no Mato Grosso do Sul em contexto de conflitos e de violência extrativa. Por meio do debate decolonial e intercultural, da Geografia indígena com o pensamento social crítico latino-americano, as categorias são repensadas e articuladas em diálogo com os conceitos nativos e das múltiplas territorialidades dos Guarani e Kaiowá.

Em um primeiro momento, analisamos a relação entre *tekoha* e “bem viver”, os conflitos e r-Existências dos povos indígenas, no contexto brasileiro de neoextrativismo/agronegócio e de governo autoritário. No Mato Grosso do Sul, os conflitos territoriais e a degradação dos *habitats* dos Guarani e Kaiowá afetam negativamente o *teko porã* e a cosmologia de cada povo. Além de viverem apinhados em pequenas áreas, “espaços mínimos”, na malsucedida política de integração, atualmente, esses povos são açoitados de maneira brutal pelo Estado racista, das milícias e dos fazendeiros. A gestão do governo autoritário dos territórios corporativos do agronegócio, articulada com as bancadas ruralista, evangélica e armamentista, coloca ainda mais em condição de vulnerabilidade social a vida nos (e fora) dos *tekoha*.

Em um segundo momento, identificamos o *tekoha* como território de r-Existência Guarani e Kaiowá. Como demonstramos, nesse pedaço do Brasil profundo, ao longo do movimento de desterritorialização e do processo de reterritorialização, observam-se algumas das mais duras condições de existência para os povos indígenas e onde se situam alguns dos mais sangrentos conflitos territoriais pelos indicadores alarmantes de assassinatos e suicídios. A defesa da vida dos Guarani e Kaiowá, do corpo-território, só é possível com a demarcação dos territórios de ocupação tradicional. A reterritorialização de r-Existência dos Guarani e Kaiowá ocorre pelo reconhecimento e regularização fundiária dos

tekoha. Desde a década de 1990, a ação coletiva indígena de descolonização de territórios é nomeada e classificada espacialmente como *retomada*. A retomada de *tekoha* é uma forma de ação coletiva política que, nas últimas décadas, converteu-se em geoestratégia de mobilização indígena para a demarcação da área requerida. Essa territorialidade é orientada pela cosmologia da “terra-sem-males”, do “bem viver”, *teko porã, nhandereko*.

Em um terceiro momento, analisamos a reterritorialização ancestral por meio de multi/transterritorialidades de r-Existência. Os povos Guarani e Kaiowá constroem uma experiência de multi/transterritorialidade mediante práticas de luta e r-Existência. Contra a negação de direitos ou a desconstitucionalidade do Estado e diretamente contra as dinâmicas espoliadoras, neodesenvolvimentistas e neoextrativistas da globalização neoliberal do território corporativo brasileiro-latino-americano, os Guarani e Kaiowá forjam outras escalas de luta por meio de multi/transterritorialidades. Desde a escala local (como as reservas indígenas e os acampamentos de retomadas) e na escala regional, com a *Aty Guasu*, a assembleia de mulheres *Kuñangue Aty Guasu*, até as articulações no Brasil e no exterior, global-transnacional, os Guarani e Kaiowá constroem uma multiterritorialidade por meio de uma política de escalas coextensiva às relações de reterritorialização de r-Existência, enquanto processos e des-articulações espaciais. Desde o corpo, a terra, o *tekoha*, o *tekoha guasu*, os acampamentos, as retomadas, as reservas, de ambos os lados da fronteira do Brasil com o Paraguai, nesse ir e vir ou trânsito transfronteiriço, são refeitas transterritorialidades e construídas escalas por poderes plurais – concretos e simbólicos – pela efetiva capacidade de organização, mobilização e articulação política em ações coletivas e comunitárias.

Referências bibliográficas

- Acosta, A. (2012). *O buen vivir: uma oportunidade de imaginar outro mundo*. In *Um campeão visto de perto* (pp. 198-216). Fundação Boell.
- Agnew, J. (1994). The territorial trap: the geographical assumptions of international relations theory. *Review of International Political Economy*, 1(1), 53-80.
- Agnew, J. (2002). *Making Political Geography*. Arnold.
- Anzaldúa, G. (1987). *Borderlands/la frontera: the new mestiza*. Aunt Lute.
- Azevedo, D. A., Castro, I. E., & Ribeiro, R. W. (Orgs.). (2021). *Os desafios e os novos debates da Geografia Política contemporânea*. Terra Escrita.
- Benites, T. (2014). *Rojeroky hina ha roike jevy tekohape (Rezando e lutando): o movimento histórico dos Aty Guasu dos Ava Kaiowá e dos Ava Guarani pela recuperação de seus tekoha* (Tese de Doutorado). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ.

-
- Bonnemaison, J. (1992). Le territoire enchanté: croyances et territorialités en Mélanésie. *Géographie et Cultures*, 3, 71-85.
- Castro, I. E. (2005). *Geografia e política: território, escalas de ação e instituições*. Bertrand Brasil.
- Chamorro, G. (2008). *Terra madura Yvi Araguayge: fundamento da palavra guarani*. Ed. UFGD.
- Clastres, P. (1974). *La société contre l'Etat: recherches d'anthropologie politique*. Minuit.
- Constituição da República Federativa do Brasil. (1988, 5 de outubro). Brasília, DF. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm
- Dardot, P., & Laval, C. (2015). Propriedade, apropriação social e instituição do comum. *Tempo Social*, 27(1), 261-273.
- Deleuze, G., & Guattari, F. (1995). *Mil platôs: capitalismo e esquizofrenia* (Vol. 1). Ed. 34.
- Deleuze, G., & Guattari, F. (2008). *Mil platôs: capitalismo e esquizofrenia* (Vol. 5). Ed. 34.
- Escobar, A. (2018). *Otro posible es posible: caminando hacia las transiciones desde Abya Ayala/Afro/Latino-América*. Desde Abajo.
- Escobar, A. (2019). *Autonomía y diseño: la realización de lo comunal*. Ed. Universidad del Cauca.
- Gilmartin, M. (2009). Conflict. In C. Gallaher, C. T. Dahlman, M. Gilmartin, A. Mountz, & P. Shirlow (Orgs.), *Key concepts in Political Geography* (pp. 227-234). SAGE.
- Giraldo, O. F. (2022). Introdução: conflitos ontológicos e ontologia política. In O. F. Giraldo (Coord.), *Conflictos entre mundos: negación de la alteridad, diferencia radical, ontología política* (pp. 11-28). ECOSUR.
- González Casanova, P. (2006). Colonialismo interno (una redefinición). In A. Boron, J. Amadeo, & S. González (Orgs.), *La teoría marxista hoy* (pp. 431-458). CLACSO.
- Guajajara, S. (2020). Governo Bolsonaro: o retrato da barbárie contra os povos indígenas e a vida. In Comissão Pastoral da Terra, *Conflitos no campo: Brasil 2019* (pp. 182-189). CPT Nacional.
- Haesbaert, R. (2004). *O mito da desterritorialização: do "fim dos territórios" à multiterritorialidade*. Bertrand Brasil.
- Haesbaert, R. (2020). Do corpo-território ao território-corpo (da terra): contribuições decoloniais. *GEOgraphia*, 22(48), 75-90.
- Haraway, D. (1995). Saberes localizados: a questão da ciência para o feminismo e o privilégio da perspectiva parcial. *Cadernos Pagu*, 5(1), 7-41.
- Harvey, D. (2004). *O novo imperialismo*. Loyola.
- Harvey, D. (2011). *O enigma do capital e as crises do capitalismo*. Boitempo.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2010). Censo 2010: Características Gerais dos Indígenas – Resultados do Universo. https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicas_gerais_indigenas/default_caracteristicas_gerais_indigenas.shtm

-
- Kambeba, M. W. (2020). *O lugar do saber*. Casa Leiria.
- Kopenawa, D., & Albert, B. (2015). *A queda do céu: palavras de um xamã yanomami*. Companhia das Letras.
- Krenak, A. (2020). *A vida não é útil*. Companhia das Letras.
- Latour, B. (2004). *Políticas da natureza: como fazer ciência na democracia*. Edusc.
- Latour, B. (2020). *Onde aterrar? Como se orientar politicamente no Antropoceno*. Bazar do Tempo.
- Ma Mung, E. (1999). *Autonomie, migration et alterité. Dossier pour l'obtention de l'habilitation à diriger des recherches*. Université de Poitiers.
- Martins, E. (2006). A terra como chão sagrado e como valor cultural. *Tellus*, 10, 143-145.
- Massey, D. (2005). *For space*. Sage.
- Melià, B. (1990). A terra sem mal dos Guarani: economia e profecia. *Revista de Antropologia*, 33, 33-46.
- Melià, B. (2016). *Teko porã: formas do bom viver guarani, memória e futuro*. In N. H. Silveira, C. R. Melo, & S. C. Jesus (Org.), *Diálogos com o Guarani: articulando compreensões antropológicas e indígenas* (pp. 23-30). Ed. UFSC.
- Mondardo, M. (2018). *Territórios de trânsito*. Consequência.
- Mondardo, M. (2022). Em defesa dos territórios indígenas no Brasil: direitos, demarcações e retomadas. *GEOUSP*, 26(1), e-176224.
- Nascimento, S. S. (2019). O corpo da antropóloga e os desafios da experiência próxima. *Revista de Antropologia*, 62(2), 459-484.
- Perin, V. P. (2021). Sobre histórias, fragmentos e silêncios em narrativas engajadas. *Anuário Antropológico*, 46(1), 298-314.
- Porto-Gonçalves, C. W. (2002). Da geografia às geo-grafias: um mundo em busca de novas territorialidades. In A. E. Ceceña, & E. Sader (Coords.), *La guerra infinita. Hegemonía y terror mundial* (pp. 217-256). CLACSO.
- Porto-Gonçalves, C. W. (2013). La reinención de los territorios: la experiencia latino-americana y caribeña. In *Territorialidades y lucha por el territorio en América Latina* (pp. 151-197). Unión Geográfica Internacional.
- Raffestin, C. (1980). *Pour une Géographie du Pouvoir*. LITEC.
- Ramos, A. R. (2007). Do engajamento ao desprendimento. *Campos: Revista de Antropologia Social*, 8, 11-32.
- Ratzel, F. (2011). A relação entre o solo e o Estado, o Estado como organismo ligado ao solo. *GEOUSP*, 29, 51-58.
- Santos, A. B. (2015). *Colonização, quilombos, modos e significados*. Ed. UnB.

-
- Santos, M. (1996). *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. Hucitec.
- Scott, J. C. (1990). *Los dominados y el arte de la resistencia*. Era.
- Smith, L. T. (1999). *Decolonizing methodologies: research and indigenous peoples*. University of Otago Press.
- Staliano, P., Mondardo, M., & Lopes, C. R. (2019). Onde e como se suicidam os Guarani e Kaiowá em Mato Grosso do Sul: confinamento, *jejuvy* e *tekoha*. *Psicologia: Ciência e Profissão*, 39, 9-21.
- Svampa, M. (2016). *Debates latinoamericanos: indianismo, desarrollo, dependencia y populismo*. Edhasa.
- Tible, J. (2013). *Marx selvagem*. Annablume.
- Walsh, C. (2009). *Interculturalidad, Estado, sociedad: luchas (de)coloniales de nuestra época*. Universidad Andina Simón Bolívar.

Para citar este artigo

Norma ABNT

MONDARDO, M. Geografia Política colaborativa das lutas indígenas: conflitos e multi/transterritorialidades de r-Existência. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, v. 12, n. 29, p. 114-140, 2022.

Norma APA

Mondardo, M. (2022). Geografia Política colaborativa das lutas indígenas: conflitos e multi/transterritorialidades de r-Existência. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, 12(29), 114-140.

Norma Vancouver

Mondardo M. Geografia Política colaborativa das lutas indígenas: conflitos e multi/transterritorialidades de r-Existência. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado* [Internet]. 2022 [cited Jun 14, 2022];12(29):114-140.
Available from: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/8551>

Suriname: dinâmicas econômicas e relações internacionais

Bruna Brito Bastos

Mestranda em Estudos de Fronteira pela Universidade Federal do Amapá - UNIFAP

br2bs1@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0003-0366-6740>

Gutemberg de Vilhena Silva

Doutor em Geografia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ

Docente na Universidade Federal do Amapá - UNIFAP

gutemberg@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-4607-8634>

Resumo

O objetivo deste estudo foi investigar como o Suriname orientou o comportamento recente de suas relações econômicas internacionais e de que maneira a direção tomada contribuiu com os padrões vigentes em sua inserção internacional. O período selecionado para nossas reflexões foi de 2007 a 2017 e a pesquisa foi elaborada a partir de fontes bibliográficas e documentais para refletir sobre os pressupostos teóricos do campo da Economia Política Internacional. Em síntese, esse pequeno país tem o mercado de *commodities* como principal setor de exportação e passou a investir em infraestrutura e planos de desenvolvimento de longo prazo visando a atrair mais acordos e investimentos, mas precisa variar seus setores produtivos e superar instabilidades políticas para melhorar o ambiente econômico.

Palavras-chave Suriname; relações econômicas internacionais; pequenos estados.

Suriname: economic dynamics and international relations

Abstract

This research study aimed to investigate how Suriname has guided the recent behavior of its international economic relations and how the path taken has contributed to the current standards in its international insertion. The period selected for our reflections is from 2007 to 2017 and the study has been prepared by using bibliographic and documentary sources to think through the theoretical assumptions from the field of International Political Economy. In summary, this small country has the commodity market as its main export sector and it has started to invest in infrastructure and long-term development plans in order to attract more agreements and investments, but it needs to vary its productive sectors and overcome political instabilities to improve the economic setting.

Key words Suriname; international economic relations; small States.

Surinam: dinámica económica y relaciones internacionales

Resumen

Este estudio tuvo como objetivo investigar cómo Surinam ha guiado el comportamiento reciente de sus relaciones económicas internacionales y cómo el camino recorrido ha contribuido a los estándares actuales en su inserción internacional. El período seleccionado para nuestras reflexiones es de 2007 a 2017 y la investigación se ha elaborado utilizando fuentes bibliográficas y documentales para reflexionar sobre los supuestos teóricos del campo de la Economía Política Internacional. En síntesis, este pequeño país tiene el mercado de *commodities* como su principal sector de exportación y ha comenzado a invertir en infraestructura y planes de desarrollo a largo plazo para atraer más acuerdos e inversiones, pero necesita variar sus sectores productivos y superar inestabilidades políticas para mejorar el entorno económico.

Palabras clave Surinam; relaciones económicas internacionales; Estados pequeños.

Suriname: dynamique économique et relations internationales

Résumé

Cette étude visait à examiner comment le Suriname a guidé le comportement récent de ses relations économiques internationales et comment le chemin parcouru a contribué aux standards actuels de son insertion internationale. La période choisie pour nos réflexions va de 2007 à 2017 et la recherche a été préparée à partir de sources bibliographiques et documentaires pour réfléchir sur les hypothèses théoriques du domaine de l'Économie Politique Internationale. En bref, ce petit pays a le marché des *commodities* comme principal secteur d'exportation et a commencé à investir dans les infrastructures et les plans de développement à long terme afin d'attirer plus d'accords et d'investissements, mais il doit varier ses secteurs productifs et surmonter les instabilités politiques pour améliorer l'environnement économique.

Mots-clés Suriname; relations économiques internationales; petits États.

Introdução

O Suriname enfrentou sérias crises político-econômicas nas décadas seguintes à sua independência em relação aos Países Baixos, em 1975, e apresentou, desde o início dos anos 2000, um constante aumento de seu produto interno bruto (PIB) por conta do *boom* de *commodities*. Na última década, o país registrou as maiores taxas de crescimento dentro do Caribe. Destacaram-se para isso: a) o foco nas relações regionais em contraste com o relativo afastamento da antiga metrópole; b) as descobertas de petróleo em sua costa compartilhada com a República da Guiana - que atraem cada vez mais atenção externa; e o c) renovado interesse chinês na região latino-caribenha, que implicou maiores investimentos e intensificação das relações econômicas com o Suriname.

Nesse panorama, mostra-se interessante investigar como o país tem buscado utilizar suas relações econômicas internacionais como estratégia de desenvolvimento, desde o contínuo crescimento econômico até a leve recuperação após os anos 2000. Devido à ausência de um sistema nacional integrado com dados sobre o intercâmbio de produtos e serviços para todo o período, esta pesquisa recorreu à Base de Dados Estatísticos de Comércio Internacional da Organização das Nações Unidas (United Nations International Trade Statistics Database [UN COMTRADE]), e as relações regionais e bilaterais do país foram examinadas a partir de informações governamentais oficiais, publicações acadêmicas, notícias e documentos de organizações internacionais.

O artigo se divide em duas seções: a primeira avalia a geografia econômica do Suriname após sua independência até 2006; e a segunda apresenta estatísticas e análises de seu comportamento econômico entre 2007 e 2017 (dados disponíveis para consulta até a data da redação do texto).

Geografia econômica do Suriname pós-independência

A economia do Suriname pós-independência se mostrou muito vulnerável. O grande fator que culminou nessa vulnerabilidade foi a concentração econômica em poucos produtos de extração mineral, em especial bauxita e ouro, com forte ação do capital internacional. A recente estabilidade político-econômica e novos aumentos do preço e do volume das exportações mais importantes proporcionaram um crescimento inédito da jovem nação no início deste século, que passou a buscar novas formas de inserção internacional.

Os projetos sobre investimentos na diversificação agrícola e turística não foram bem executados, o setor privado não foi estimulado e a instabilidade política provocou grandes migrações para a ex-metrópole, o que viria a configurar um significativo atraso no desenvolvimento econômico do país.

Como aponta Nelom (2011), quando a economia mundial melhorou, ainda nos anos 1970, a bauxita voltou a ser lucrativa e a economia cresceu novamente, beneficiando-se da parceria entre a Suralco e a Billiton para a mineração e o refino. Ademais, a corrida do ouro¹ na década seguinte foi organizada pelo Estado com operações em pequena escala; a busca por maiores receitas para o governo promoveu a concessão de licenças de exploração aurífera para a companhia canadense Gold Star. A também estatal Staatsolie foi criada em 1980; ela se encontra em operação desde 1982, com crescente produção de óleo bruto e exportação de petróleo refinado. Apesar do estabelecimento da produção de ouro e petróleo, a crise gerada pela guerra civil no país, a alta inflação e o racionamento de produtos de consumo fizeram com que eleições² fossem convocadas em 1987 e a maior instabilidade complicava a já frágil economia do país.

Os anos 1990 foram o período de maior instabilidade econômica nacional. O florim, moeda à época no Suriname, estava fixado de acordo com o dólar dos Estados Unidos da América (EUA) e foi desvalorizado por conta de novas flutuações nos preços internacionais das *commodities*. O superajuste da queda da alumina, em 1991, aumentou a inflação e diminuiu os salários mais do que era necessário para restaurar o equilíbrio, mas o novo aumento em 1995 impulsionou a economia e valorizou a taxa de câmbio, diminuindo a inflação e aumentando impostos de importação (Dijck et al., 2000). Em 1998, a queda da alumina se combinou à do petróleo e prejuízos agrícolas reduziram as exportações. No ano seguinte, o fechamento da fundição de alumínio da Suralco contribuiu para uma nova crise, a inflação aumentou, os salários diminuíram e a taxa de câmbio foi desvalorizada (Dijck et al., 2000; Kruijt, 2016).

Na virada do novo milênio, a economia surinamesa se desenvolveu positivamente, impulsionada pelo novo aumento dos preços mundiais de alumínio, ouro e petróleo, sobretudo a partir da melhoria da produção com a instalação, em 2004, da mina de ouro Rosebel (da canadense IAMGOLD, a partir da aquisição da propriedade da Gold Star), a expansão da refinaria da Suralco e os maiores investimentos nos setores de bauxita e de banana. Medidas de austeridade foram aplicadas para conter os empréstimos do governo, a taxa de câmbio foi estabilizada e a diferença entre as taxas oficial e paralela foi gradualmente eliminada, contribuindo para a queda da inflação (International Monetary

1 Desde 1876, o ouro foi explorado no leste do país durante três décadas até aquelas minas se esgotarem. A segunda corrida do ouro ocorreu no início dos anos 1980, após novas descobertas da Grassalco, mas ela foi prejudicada pela guerra civil. Com o fim dos conflitos, a mineração em pequena e grande escala se expandiu e passou a se beneficiar dos preços internacionais favoráveis nos anos 1990 (Stichting Planbureau Suriname [SPS], 2012).

2 A nova Constituição de 1987, alterada em 1992, organizou os poderes e definiu que o poder legislativo é exercido conjuntamente pela Assembleia Nacional e pelo Governo (Poder Executivo). Ambos os mandatos são de 5 anos, mas os 51 membros da Assembleia Nacional (AN) unicameral são eleitos por voto popular e por representação proporcional, enquanto o Presidente é eleito pela AN. A política nacional é caracterizada pela organização dos partidos de acordo com as etnias nacionais, que influenciam alianças e decisões em um equilíbrio político complexo, porém, cada vez mais miscigenado (Menke & Pérez, 2012).

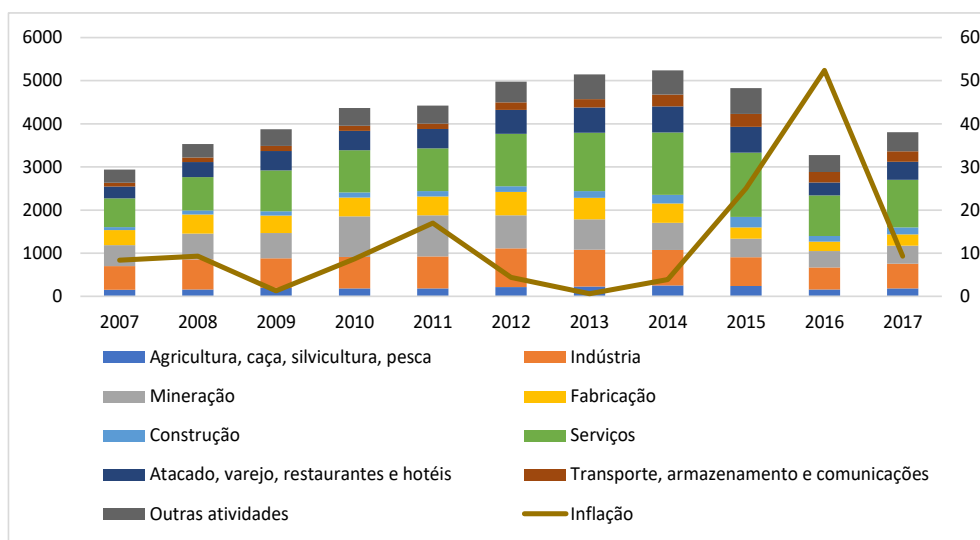
Fund [IMF], 2007). O lançamento de uma moeda estável em 2004 - o dólar do Suriname (SRD) - contribuiu, entre outras coisas, para a melhoria da eficiência no pagamento e/ou nas transações econômicas e da confiança na moeda nacional.

O que as estatísticas nos dizem sobre as relações econômicas internacionais do Suriname (2007-2017)?

O setor de serviços (sobretudo os ligados a comércio, transporte, administração pública e finanças) compreende a maior parte da economia doméstica e é uma importante fonte de emprego no Suriname. Já os setores de produção mineral, de agricultura, de pesca e de silvicultura representam aglomerados tradicionais de criação de riqueza, que dominam boa parte da atividade industrial para seu processamento e refino. O Gráfico 1 apresenta o PIB/ano e sua relação com as taxas de inflação, as quais foram determinadas principalmente por mudanças nos preços de importação, aumento de gastos, movimentos cambiais e mudanças nos impostos indiretos (Stichting Planbureau Suriname [SPS], 2012).

Nos últimos anos do governo Venetiaan, a economia seguiu crescendo em decorrência dos altos preços das *commodities* e da relativa estabilidade política, que beneficiaram os investimentos e a arrecadação de impostos. As incertezas da eleição de 2010 e os gastos anteriores a ela elevaram a inflação e a taxa de câmbio, mas o governo vitorioso de Bouterse concluiu a reforma dos salários nas funções públicas (que tiveram aumentos negociados desde 2009), continuou a investir em infraestrutura e desvalorizou a moeda de SRD 2,75 para SRD 3,30, acalmado o mercado. Em 2012, os preços do ouro começaram a cair, mas o crescimento foi mantido pelas receitas de exportação e a expansão de setores não minerais (IMF, 2012).

Gráfico 1. Composição do PIB e inflação (2007-2017).



Fonte: United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD, 2019).

A acentuada depreciação do ouro e do petróleo, em 2013, foi compensada pelo relaxamento fiscal e pela baixa inflação, apesar do aumento das despesas com programas sociais de habitação e melhoria de estradas e pontes. O ano seguinte registrou o maior valor histórico para o PIB, mas a contínua queda nos preços das *commodities* levou a progressivos controles de despesas e cobranças de impostos, redução de salários, consolidação fiscal e aumento da tributação sobre a exploração de recursos naturais (IMF, 2014).

As *commodities* ainda em queda e o fechamento da refinaria de alumina da Suralco, no final de 2015, levaram a economia a uma recessão, a taxa de câmbio chegou a SRD 4,00 e fortes chuvas afetaram a produção agrícola. Em 2016, o governo reeleito de Bouterse adotou um pacote de medidas de austeridade para promover o crescimento econômico sustentável, inclusive com apoio do Fundo Monetário Internacional (FMI)³, e a flexibilização da moeda, que fez a taxa oficial chegar a SRD 7,4 (junto com a baixa arrecadação e os aumentos nas tarifas de serviços públicos), colaborou para que a inflação atingisse o recorde de 52%. Apesar do encerramento prematuro do programa do FMI, devido a diferenças no modo de conduzir as políticas, o governo se concentrou em melhorar o clima de negócios e houve uma recuperação em 2017, por conta da melhora nos preços internacionais e da infraestrutura de produção das exportações, com estabilização da taxa de câmbio em SRD 7,5 (IMF, 2018).

3 O Acordo Stand-By de 24 meses proposto visa a um empréstimo de SRD 342 milhões para apoiar o ajuste do Suriname à queda nos preços de exportação de *commodities* e para restaurar a sustentabilidade externa e fiscal, enquanto garante a proteção social, com programas de transferência de renda e incentivos fiscais para garantir o poder de compra dos contribuintes (IMF, 2018).

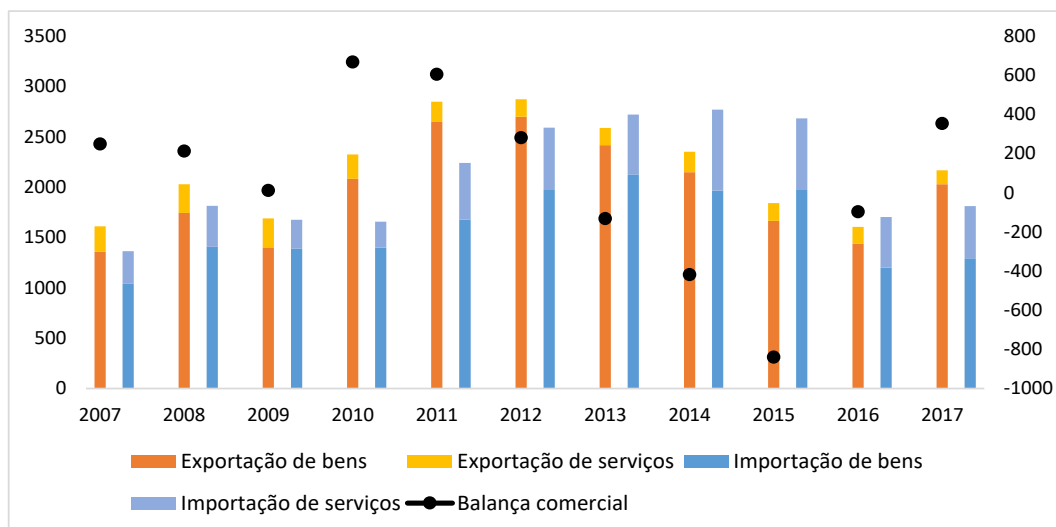
Importantes desenvolvimentos também envolveram a dolarização da economia, produto das altas taxas de depósitos e empréstimos em moeda estrangeira em bancos comerciais durante os anos 1990, que foi reduzida desde 2011, com o aumento dos requisitos de reserva para depósitos em moeda estrangeira, mas que cresceu durante a recessão e estabilizou-se em 69,2% para depósitos e 53,1% para créditos em 2017 (Ministerie van Financiën [MF], 2017). O ano de 2011 registrou, ainda, um bom desempenho fiscal por conta do saldo de grandes dívidas externas e o governo passou a ser um credor; porém, novos empréstimos e o baixo crescimento real do PIB aumentaram a dívida durante a recessão, acumulada em US\$ 1,7 bilhão, equivalente a 54,2% do PIB em 2017 (MF, 2011, 2017).

Politicamente, o carisma e as medidas populistas de Bouterse promoveram grande coordenação política com vários partidos menores (inclusive com ex-opponentes, como Brunswijk), porque ele tem se apresentado como uma liderança renovada. Tal imagem tem sido especialmente popular entre os jovens, que não viveram a época de repressão militar e dos assassinatos de dezembro⁴ e que apreciaram o crescimento experimentado desde 2010, mas a crise econômica tem abalado o clima político e provocou protestos em 2016 e 2017 (Ramsudh, 2016).

Em detalhe, o setor externo continuou a comandar a economia, com uma taxa de abertura média de 101%. Diante da baixa participação dos serviços, a exportação de bens constitui a maior fonte de renda e mostra-se importante porque financia as importações, gera e cria investimentos e aumenta o capital (Dijck et al., 2000). Contudo, como ilustra o Gráfico 2, esse intercâmbio sofreu muitas oscilações, registrando uma balança comercial progressivamente baixa entre 2011 e 2015, em decorrência da diminuição dos preços internacionais das *commodities* e dos problemas de produção, dos investimentos aplicados na infraestrutura e da própria demanda interna, iniciando sua recuperação em 2016.

4 Até a data da redação do texto, o processo jurídico iniciado em 2007 ainda não havia proferido uma sentença. Em 2018, o Ministério Público do Suriname exigiu uma condenação de 20 anos de prisão para Bouterse.

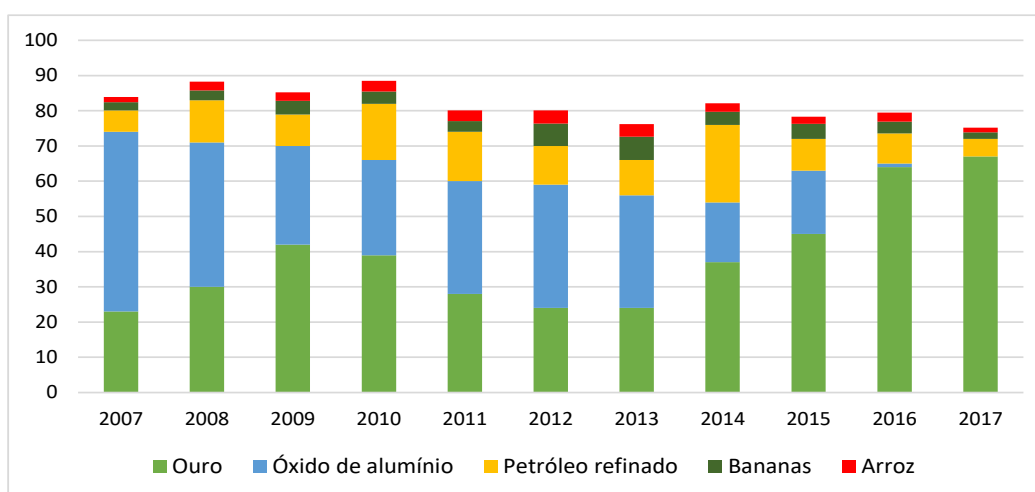
Gráfico 2. Exportações e importações de 2007 a 2017 (em milhões de US\$).



Fonte: UNCTAD (2019).

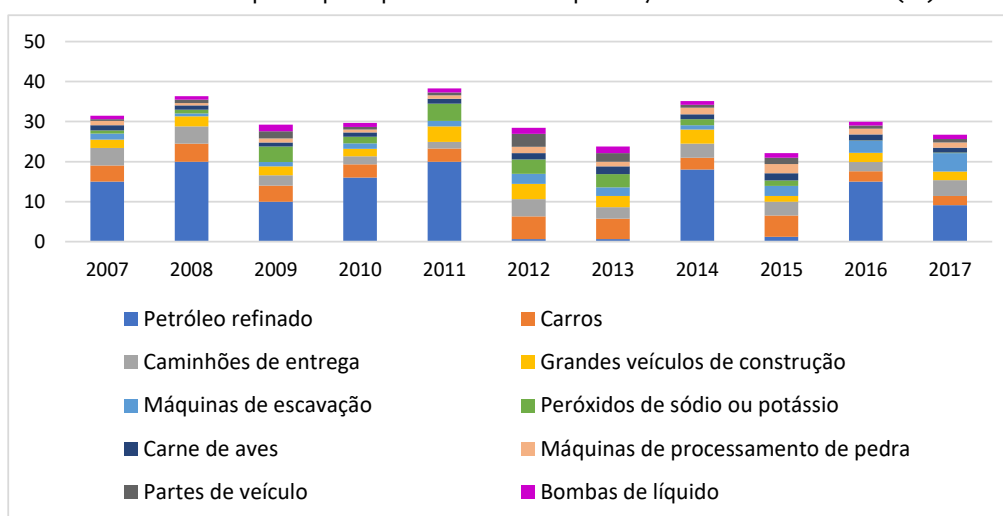
Por conta dos diferentes padrões nas trocas comerciais, os dados são apresentados de maneiras distintas para proporcionar melhor comparação. O Gráfico 3 ilustra os 5 principais produtos de exportação (80,9% do total) a cada ano, que se concentrou em bauxita, petróleo e ouro, com menor participação de arroz e banana. Já o Gráfico 4 ilustra os 10 principais produtos de importação (32,7% do total), representando um comércio mais diversificado e relacionado principalmente a bens de produção (em especial máquinas, transportes e produtos químicos), alimentos e combustíveis.

Gráfico 3. Cinco principais produtos de exportação de 2007 a 2017 (%).



Fonte: UN COMTRADE (n.d.).

Gráfico 4. Dez principais produtos de importação de 2007 a 2017 (%).



Fonte: UNCOMTRADE, 2019.

As receitas de bauxita, ouro e petróleo somaram uma média de 75,2% das exportações para o período, refletindo capacidades de produção interna e demandas externas, e o ouro substituiu gradativamente a bauxita desde 2009 como a maior fonte de receitas. As transformações relacionadas ao setor implicaram, ainda, maiores importações para construir melhores estruturas e maiores investimentos estrangeiros.

Particularmente, o setor da bauxita passou a sofrer declínios na produção desde 2005 e a diminuição nos preços internacionais de 2009 coincidiu com a saída da Billiton, representando uma perda para o país. Desde então, os menores volumes geraram cada vez menos retornos para o Estado, sendo compensados pelos tributos diretos e indiretos do petróleo e do ouro. Seis anos mais tarde, a Alcoa fechou sua refinaria, argumentando que os persistentes baixos preços internacionais e os altos custos de energia locais se mostravam desfavoráveis. Com isso, o governo assumiu a barragem, as minas e a refinaria da empresa diante da descoberta de novas reservas, mas sua exploração requer um grande investimento em infraestrutura e capacidade de geração de energia, o que ainda não é economicamente viável (MF, 2011, 2017).

Quanto ao setor do petróleo, embora a Staatsolie aproveitasse os altos preços e fosse muito lucrativa por deter os direitos *on-* e *off-shore* sobre os depósitos (operando por conta própria ou em parceria), a baixa capacidade da estatal fazia com que o país ainda importasse gasolina e diesel. Assim, em 2010 foi iniciado um grande programa de investimentos, a fim de explorar novos poços, expandir sua refinaria e desenvolver combustíveis (inclusive etanol). Em 2012 foi aprovada a construção de uma nova refinaria, concluída em 2016, com boas perspectivas de lucro (MF, 2011, 2017).

A exploração do ouro, por sua vez, cresceu desde 2004 e gerou excelentes lucros até 2013, mesmo com o insucesso na tentativa de tributar operadores informais desde 2010⁵. Apesar das quedas nos preços internacionais, a produção em larga escala continuou atraindo exploradoras e o governo decidiu investir em novas ações. A Suriname Gold Company (Surgold - subsidiária da estadunidense Newmont) lançou sua mina Merian no final de 2016, após 2 anos de construção, com participação da Staatsolie em 25% do capital social. Outra importante novidade foi a abertura da Suriname Kaloti Minthouse (SKMH - empresa de purificação de ouro, de Dubai) em 2015 para produzir barras de ouro que podem ser comercializadas como objetos de investimento. O governo também ampliou o acordo com a IAMGOLD, para expandir suas atividades, responsabilizando-a pelos custos de exploração enquanto garante uma participação de 30% no desenvolvimento da mina (MF, 2011, 2017).

A concentração da economia na exploração natural tem grande impacto no país, pois, segundo Dijck et al. (2000), como as empresas de exploração devem pagar impostos e custos operacionais, o aumento das exportações gera maiores transferências e aumenta as reservas do Banco Central, que, por sua vez, aumenta a oferta de moeda estrangeira para importações. A taxa de câmbio é apreciada e reduz os preços de bens importados, reduz a inflação e tende a estimular o consumo; e o aumento nas receitas do governo permite o aumento de gastos, proporcionando mais empregos e maiores salários.

Já um declínio nos preços internacionais provoca efeitos contrários, sobretudo ao reduzir rendimentos e depreciar a moeda, indicando uma vulnerabilidade que tende a gerar intensos ciclos de ascensão e declínio. Apesar da grave queda no crescimento e da elevada inflação, as perspectivas para a economia em médio prazo permaneceram boas, pois diferentes estruturas produtivas foram incrementadas e boas relações econômicas possibilitaram melhores acordos e investimentos (IMF, 2018).

Armstrong e Read (2003) lembram que a especialização da estrutura de exportação pode levar à dependência excessiva de um número limitado de atividades econômicas e que a diversificação seria a melhor solução para tal problema, mas consideram que pequenos Estados geralmente carecem de recursos e capacidade para melhorar esse cenário. Embora o setor de exploração pareça oferecer vantagens comparativas sobre outros setores, os governos devem controlar a distribuição de renda para não sucumbirem à “maldição de recursos” - recursos naturais abundantes tendem a ter um impacto negativo sobre a renda e o crescimento.

5 A maior parte do ouro é extraída em pequena escala, sem concessão legal ou controle governamental, utilizando técnicas e materiais rudimentares de prospecção e extração, incluindo o uso de mercúrio que causa problemas ambientais e de saúde. Esses mineiros geralmente são parte da população maroon do interior (que reivindica o uso e os direitos ocupacionais sobre as terras, concedidos por tratados confirmados no final da guerra civil) e imigrantes brasileiros (garimpeiros que muitas vezes têm experiência na Amazônia) (SPS, 2012).

A compreensão por parte do governo da vulnerabilidade relativa ao comércio internacional levou a esforços para diversificar a economia e melhorar a facilidade de fazer negócios, buscando parceiros comerciais e maiores investimentos estrangeiros para melhorar também os setores de agricultura, silvicultura, pesca, infraestrutura e turismo. O relatório *Doing Business* do World Bank (WB, 2017) concluiu que o país reduziu o tempo e os custos burocráticos para o comércio exterior ao instalar os processos do Sistema Automatizado de Dados Aduaneiros (Automated System for Customs Data [ASYCUDA]) da UNCTAD. Por outro lado, mantém altas tarifas, pois estas são importantes fontes de receita e proteção da produção local, e as medidas tomadas ainda se mostram insuficientes: permaneceu como um dos países onde é mais difícil abrir negócios, conseguir permissões de construção e fazer cumprir contratos – resultando em baixas pontuações no *ranking* geral, ocupando o 158º lugar na classificação de 190 países (WB, 2017).

O concentrado setor de exportação, dominado por empresas estatais e estrangeiras, também prejudica o pequeno setor privado, muito direcionado à prestação de serviços e à importação de bens, que permanece limitado por burocracias caras e ineficientes. Ainda assim, o governo se propõe a orientar investidores e auxiliar empreendedores por meio do InvestSur e da Unidade de Competitividade do Suriname (Competitiveness Unity Suriname [CUS])⁶, e as maiores instituições do setor são o Fórum de Negócios (Suriname Business Forum [SBF]), a Associação de Comércio e Indústria (Vereniging Surinaams Bedrijfsleven [VSB]) e a Câmara de Comércio e Indústria (Kamer van Koophandel en Fabrieken [KKF]), que promovem diálogos entre os setores público e privado, feiras e exposições em mercados internacionais, e auxiliam empresas domésticas na expansão para outros membros da Comunidade do Caribe (Caribbean Community [CARICOM]), como Guiana e Trindade.

Um dos maiores problemas apontados pelas pesquisas do Banco Mundial (WB, 2017) se refere à falta de pessoal capacitado. De fato, a perda de capital humano é uma preocupação nacional, pois, historicamente, muitos surinameses viajam para estudar nos Países Baixos e uma parcela significativa deles não retorna, constituindo uma “fuga de cérebros”. Segundo Heemskerk e Duijves (2014), essa tendência decorre sobretudo dos salários mais altos pagos no exterior e das restrições tecnológicas locais que desencorajam jovens altamente qualificados, afetando negativamente a frequência nas escolas e nas instituições de Ensino Superior.

Outro obstáculo para o clima de investimentos e negócios é a corrupção generalizada, mais difundida em compras governamentais, emissão de licenças, política fundiária e tributação, propiciada por leis complexas, altas taxas, falta de transparência e de capacidade

6 O InvestSur foi instituído em 2017, para examinar e autorizar propostas de investimento, substituindo a Corporação de Investimento e Desenvolvimento Suriname (IDCS) após 5 anos de funcionamento. Já a CUS foi inaugurada em 2013, com apoio internacional para coordenar todas as atividades do governo para facilitar o PSD e melhorar a competitividade do setor privado, dentro da qual há o Fórum de Competitividade, que reúne dados para apoiar o desenvolvimento do setor privado e oferecer recomendações para melhorar a competitividade.

administrativa e ineficiências da Justiça Criminal. De acordo com dados da Transparência Internacional, o Suriname obteve pontuações positivas no índice de corrupção e atualmente é o 73º menos corrupto dentre 180 países (Transparency International [TI], n.d.); todavia, o relatório REED+ (2017) apurou que a deficiência na prestação de contas e no acesso à informação afeta os dados utilizados e a percepção da sociedade e as leis antigas com fraca aplicação prejudicam o desempenho, a integridade e a eficácia das instituições nacionais. Em 2017, o Parlamento adotou uma legislação anticorrupção que garante sistemas de proteção a denunciantes, mas ela não é retroativa e faltam textos de suporte que tenham um efeito preventivo, além de punições e definições claras (Mohansingh, 2017).

Apesar dos recentes investimentos no setor de transportes reduzirem os tempos de viagem, a limitada infraestrutura ainda dificulta o comércio. As principais trocas comerciais ocorrem por meio dos portos nacionais, localizando-se os mais importantes na capital Paramaribo e em Nieuw Nickerie (na fronteira com a República da Guiana), ambos de propriedade da estatal Havenbeheer Suriname, mas operados por empresas privadas desde 2010. O Aeroporto Internacional Johan Adolf Pengel é o maior do país, localizado a 45 km da capital, e oferece voos para o interior, a Europa e os vizinhos fronteiriços. Já o sistema rodoviário conta com a Conexão Norte-Sul, que se estende por toda a costa, mas é pouco desenvolvido no interior (SPS, 2012).

Para além da conexão pela estrutura física, a estratégia de desenvolvimento nacional também implica a vinculação de suas políticas econômicas à sua política externa, visto que suas relações com outros países influenciam planejamentos e acordos. O Suriname possui uma conjuntura internacional especial, pois está localizado no continente sul-americano, mas é culturalmente semelhante aos vizinhos caribenhos e há uma histórica vinculação europeia e asiática; diante disso, concentra esforços em utilizar suas conexões para se tornar um centro entre o Caribe e a América do Sul, a Europa e a Ásia.

O Ministério das Relações Exteriores é responsável pela condução de interação ativa com outros países e organizações internacionais em apoio ao desenvolvimento sustentável nacional, como descrito nos planos de governo para 2006-2011 e 2012-2016. Ambos os documentos privilegiam a diplomacia do desenvolvimento como estratégia que aproveita posições políticas para negociar e cooperar com outros países mediante alianças estratégicas em um contexto bilateral e multilateral. Além de também se concentrar nas questões migratórias, de fronteiras e de integração regional, consolidou o interesse em atrair investimentos estrangeiros diretos de empresas privadas e bancos de desenvolvimento regional (SPS, 2012).

Segundo a lógica do “clube de convergência”, citada por Armstrong e Read (2003), a localização assume maior importância devido à relevância do comércio para países pequenos, colaborando para o pensamento de aproximação a vizinhos e grandes mercados prósperos. Ademais, como observado por Bayne e Woolcock (2017), a diplomacia econômica

opera em diferentes níveis de interação, com oportunidades e desafios particulares, dentre os quais se destacam as relações bilaterais (desenvolvidas sobretudo mediante acordos comerciais e de cooperação) e as relações regionais (acordos muitas vezes de motivação política que viabilizam o acesso a grandes mercados e a discussões entre países com níveis de desenvolvimento e preferências políticas semelhantes).

Embora a busca por novos parceiros já ocorresse de maneira tímida para descentralizar a política externa da ex-metrópole, cuja “Ajuda Oficial ao Desenvolvimento” de € 1,6 bilhão foi considerada um novo relacionamento de dependência, a eleição de Bouterse como presidente, em 2010, complicou o relacionamento com os Países Baixos e fez o governo enfatizar cada vez mais uma nova posição regional e mundial. O interesse pela cooperação e integração com o Caribe e a América do Sul e pelas políticas Sul-Sul como maneira de impulsionar o desenvolvimento nacional estimulou maior atenção a relações estratégicas em diferentes abordagens (Menke & Pérez, 2012).

A crise das *commodities* foi uma consequência da recessão mundial, que desacelerou as taxas mundiais de comércio e impulsionou medidas protecionistas, a demanda na América do Norte e Europa foi reduzida, o crescimento asiático foi prejudicado e as economias emergentes da América Latina e do Caribe foram afetadas como um todo após altos lucros com o *boom*. No saldo para o período, tanto as importações quanto as exportações são lideradas pelas Américas, seguidas pela Europa e pela Ásia: 62,3% das exportações foram para o Canadá, os EUA, a Bélgica, a Suíça e a Guiana, e 66,8% das importações se concentraram entre os EUA, os Países Baixos, Trindade e Tobago, a China e o Japão.

Considerações finais

Rico em terras agrícolas e recursos naturais, o Suriname é um país de renda média/alta e bem localizado entre a América do Sul e a América do Norte e o Caribe, com fortes vínculos históricos com a Ásia e a Europa. Contudo, limitados recursos econômicos e humanos e infraestrutura deficiente ainda conferem certo grau de vulnerabilidade e muitas vezes restringem sua posição internacional a atitudes reativas a países e grupos maiores. De qualquer maneira, o alinhamento a vizinhos e a potências regionais manifesta a orientação da diplomacia econômica nacional, que procura diferentes caminhos de inserção externa para promover questões econômicas e alcançar novos mercados, parceiros e fontes de investimentos.

Diante de novas perspectivas em seus relacionamentos, sobretudo quanto ao afastamento dos Países Baixos, futuras explorações de petróleo e a marcante presença chinesa, conclui-se que o Suriname está adaptando suas relações econômicas internacionais para buscar um desenvolvimento mais sustentável e autônomo. A estratégia nacional,

portanto, deve harmonizar os investimentos na produção e na infraestrutura com decisões políticas e estabilidade financeira como modo de superar vulnerabilidades.

Referências bibliográficas

Armstrong, H. W., & Read, R. (2003). The determinants of economic growth in small States. *The Round Table*, 92(368), 99-124.

Bayne, N., & Woolcock, S. (2017). What is economic diplomacy? In N. Bayne, & S. Woolcock (Eds.), *The new economic diplomacy: decision-making and negotiation in international economic relations* (4th ed., pp. 1-14). Routledge.

Dijck, P. V., Dijkstra, G., Jong, N., Martin, D., & Vos, R. (2000, November). The Suriname economy experiences of the 1990s and challenges ahead. In *Proceedings of the Seminar "The Suriname Economy: Challenges Ahead."* The Hague, Netherlands.

Heemskerk, M., & Duijves, C. (2014, October). *Suriname migration profile: a study on emigration from, and immigration into Suriname*. International Organization for Migration.

International Monetary Fund. (2007, May). *Suriname: 2007 Article IV Consultation - Staff Report* (Country Report No. 07/180). IMF.

International Monetary Fund. (2012, October). *Suriname: 2012 Article IV Consultation - Staff Report* (Country Report No. 12/281). IMF.

International Monetary Fund. (2014, October). *Suriname: 2014 Article IV Consultation - Staff Report* (Country Report No. 14/316). IMF.

International Monetary Fund. (2018, December). *Suriname: 2018 Article IV Consultation - Staff Report* (Country Report No. 18/376). IMF.

Kruijt, D. (2016, 18 januari). Suriname en Nederland: een Koude Oorlog in Miniatuur. *Clingendael Spectator*. <https://spectator.clingendael.org/nl/publicatie/suriname-en-nederland-een-koude-oorlog-miniatuur>

Menke, J., & Pérez, O. J. (2012, March). *Surinamese strategic culture*. Florida International University's Applied Research Center.

Ministerie van Financiën. (2011, juni). *Financiële Nota 2011*. MF.

Ministerie van Financiën. (2017, september). *Financiële Nota 2018*. MF.

Mohansingh, R. P. K. (2017, 12 september). Anticorruptiewet. *Suriname Herald*. <https://www.srherald.com/ingezonden/2017/09/12/anticorruptiewet/>

Nelom, C. (2011). *The political economy that affected the use of natural resources. A comparative study of mining in Suriname with reference to Guyana, Jamaica, Indonesia and Botswana* (Ph.D. Thesis). University of Suriname, Paramaribo, Suriname.

Ramsudh, H. (2016, 25 januari). Desi Bouterse: De Lange Mars van een Putschist naar het. *Clingendael Spectator*. <https://spectator.clingendael.org/nl/publicatie/desi-bouterse-de-lange-mars-van-een-putchist-naar-het-presidentschap>

REDD+. *Corruption Risk Assessment for Suriname Final Report*. Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation, February 2017.

Stichting Planbureau Suriname. (2012). *Ontwikkelingsplan 2012-2016: Suriname in transformatie*. SPS.

Transparency International. (n.d.). Suriname. <https://www.transparency.org/country/SUR>

United Nations International Trade Statistics Database. (n.d.). <https://comtrade.un.org/>

United Nations Conference on Trade and Development. (2019). *UNCTADStat*. https://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS_ChosenLang=en

World Bank. (2017). *Economy profile of Suriname* (Doing Business Report, 14th ed.). WB.

Para citar este artigo

Norma ABNT

BASTOS, B. B.; SILVA, G. V. Suriname: dinâmicas econômicas e relações internacionais. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, v. 12, n. 29, p. 141-155, 2022.

Norma APA

Bastos, B. B., & Silva, G. V. (2022). Suriname: dinâmicas econômicas e relações internacionais. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, 12(29), 141-155.

Norma Vancouver

Bastos BB, Silva GV. Suriname: dinâmicas econômicas e relações internacionais.

Conhecer: Debate entre o Público e o Privado [Internet]. 2022 [cited Jun 14, 2022];12(29):141-155.

Available from: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/8552>