

FRAGMENTAÇÃO ADMINISTRATIVA TERRITORIAL: NOTAS PARA CONSTRUÇÃO DE UM DEBATE SOBRE A CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS

FABIANA VALDOSKI RIBEIRO

Doutoranda em Geografia

Universidade de São Paulo

valdoski@usp.br

RESUMO

A orientação deste artigo segue algumas reflexões abordadas nos debates realizados a partir das demandas oriundas da representação da Associação dos Geógrafos Brasileiros no Conselho Nacional das Cidades, sobre a elaboração de critérios de criação de municípios após um processo de intensa fragmentação político-administrativa. Esta problematização centra-se na busca do fundamento e das implicações desse processo para o território nacional, embasada na hipótese de que a fragmentação tornou-se uma estratégia política de inserção de parcelas do espaço no circuito produtivo, promovendo a reprodução das relações de poder e, desse modo, permitindo a produção e manutenção de condições de realização dos empreendimentos voltados a determinados circuitos da economia. As implicações desse movimento, ocorrido principalmente na década de 1990, referem-se a configurações espaciais segregacionistas, com a formação de municípios concentradores de riquezas, e de outros que arcam com os ônus da inserção nos circuitos mercantis. Atualmente, o debate foca-se na elaboração de um aparato legal que apresente critérios de criação de novos municípios e iniba as consequências do processo de fragmentação do território nacional.

PALAVRAS-CHAVE: Produção do Espaço. Fragmentação. Criação de Municípios.

FRAGMENTATION OF TERRITORIAL ADMINISTRATION: NOTES
TO CONTRIBUTE TO A DEBATE ON THE CREATION OF MUNI-
CIPALITIES

ABSTRACT

The background of this article stems from reflections concerning the debates which have taken place arising from the demands of representations from the Association of Brazilian Geographers to the National Council for the Cities concerning the elaboration of criteria for the creation of municipalities, following a process of intense fragmentation within the political administration. The core of the problem is to identify the fundamentals, and the implications of this process for the national territory, based on the hypothesis that fragmentation became a political strategy for the insertion of “portions of space” in the production chain, promoting reproduction of power relations thereby enabling the production and maintenance of conditions aimed at promoting specific ventures in certain areas of the economy. The implications of this movement, occurring principally in the 1990s, relate to segregated spatial configurations with the formation of some municipalities as hubs of wealth while others bear the burden of being pushed into the mercantile chain. Nowadays, the debate focuses on the elaboration of the legal apparatus which presents criteria for the creation of new municipalities and inhibits the consequences of the process of fragmentation in the national territory.

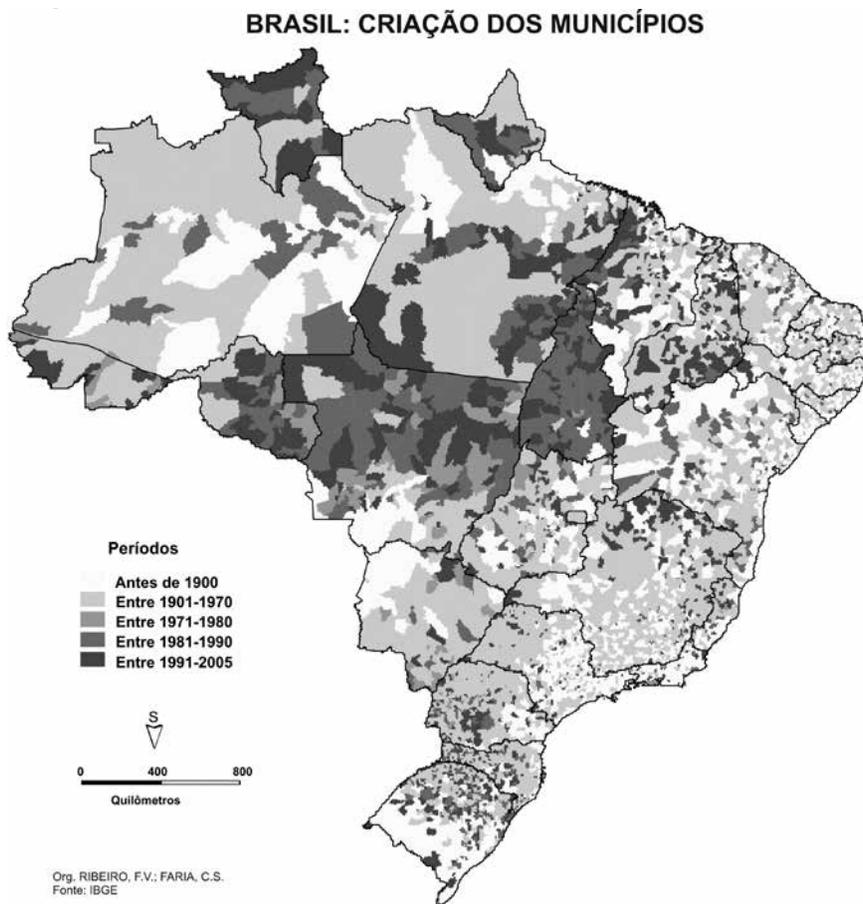
KEY WORDS: Production of Space. Fragmentation. Creation of municipalities.

INTRODUÇÃO

O debate sobre a criação de municípios manifesta-se, no momento de acúmulo de problemáticas decorrentes da nova configuração fragmentada em que o território nacional se estruturou na primeira década do século XX, como um dos temas a serem pensados pelos representantes do Conselho Nacional das Cidades. O elemento propulsor, e que levou ao auge esse processo, surgiu com a Constituição Federal de 1988, que versava sobre a descentralização política como possibilidade de ação mais democrática entre os entes federados. Essa descentralização somente poderia ocorrer com um novo pacto de poder, e seu objetivo seria cumprido com a maior proximidade entre o governo local e os habitantes. Nesse movimento, estados e municípios assumem novas atribuições e competências, tornando-se entes da federação com maior autonomia. A justificativa dessa proposta assentava-se no fato de que, com a distribuição do

poder político entre os estados e municípios, poderia haver maior visibilidade do planejamento e da gestão pública, e a população assumiria um papel mais efetivo de fiscalização sobre assuntos como arrecadação, investimentos, custos, políticas públicas, e demais práticas realizadas pelos respectivos governos.

No bojo dessas transformações constitucionais, embora tenha se atribuído aos estados a competência para decidir sobre a criação de municípios, não foram regulamentados os critérios para a constituição de novas localidades. A prática dessa nova atribuição resultou no salto do número de municípios, de 3.991 em 1980, para 5.561 no ano de 2000, a maioria, com menos de 20 mil habitantes (95%). No conjunto, cerca de 78% deles possuíam menos de 10 mil habitantes (Mapa 1).



Esse aumento no número de municípios conduziu ao não cumprimento de parte dos preceitos constitucionais, e o resultado prático foi uma fragmentação político-administrativa profunda do território nacional, com uma multiplicação de municípios muito pequenos, sem capacidade de sustentação econômica e política. Dentre as implicações mais destacadas pode-se mencionar: reforço das políticas clientelistas, pelo fato de se tratar de áreas muito reduzidas; flexibilização do ordenamento territorial, que permitiu maior inserção de novos empreendimentos; ampliação dos gastos da União, pela grande dependência de transferências estaduais e federais, principalmente do Fundo de Participação dos Municípios; fragilidade nas políticas urbanas, implicando ações ferozes do mercado imobiliário, devido, principalmente, ao fato de que a maioria dos municípios não apresentava as condições exigidas para a elaboração de Planos Diretores, impedindo-os de contar com os instrumentos que garantem a função social da propriedade.

Diante do processo de proliferação de municípios, a União tomou para si novamente essa atribuição, em 1996, por meio da Emenda Constitucional número 15, modificando o artigo 18 da Constituição Federal conforme segue:

A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios, far-se-ão por Lei Estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma de Lei.

Desse modo, impedindo os processos emancipatórios, a Emenda provoca um debate sobre o tema, tendo como propósito compor critérios para desmembramentos, calcados em bases reais a partir de Estudos de Viabilidade.

Atualmente, o que está em discussão são as propostas desse instrumento legal, visando subsidiar os Estudos de Viabilidade, isto é, o exame e a comprovação da existência de condições de consolidação e desenvolvimento dos novos municípios. Por isso, os representantes do Conselho Nacional das Cidades elaboraram documentos de análise para o Projeto de Lei 416/2008, expondo fragilidades e propondo itens que contemplassem satisfatoriamente os aspectos relacionados aos pontos abordados pelo PL (estudo econômico-financeiro, político-administrativo e socioambiental urbano).

Diante desse quadro, o que fazer? A problemática apresentada exige, do ponto de vista da ação, debater e construir critérios para a criação de municí-

pios, mas, primordialmente, suscita a necessidade de uma análise crítica desse processo que envolve a produção do espaço. Para cumprir essa tarefa, devemos ter consolidados o fundamento da fragmentação político-administrativa e as implicações decorrentes dessa nova configuração, sendo esta uma das contribuições dos geógrafos que tratam do tema.

Nessa perspectiva, a reflexão apresentada neste artigo, e gestada em um debate político, arrisca-se a apontar alguns elementos desse processo, bem como um panorama das implicações apresentadas por pesquisadores que abordam o tema da fragmentação político-administrativa. Desse modo, poderemos refletir sobre as possibilidades e limites de se estabelecer critérios para a criação de municípios, pois, no momento, consideramos como hipótese que o movimento de maior intensidade de fragmentação político-administrativa ocorreu nos lugares onde há inserção do espaço na economia. Essa inserção está, muitas vezes, articulada a uma estratégia política que promove a reprodução das relações de poder, permitindo a produção e manutenção de condições favoráveis a empreendimentos ligados a determinados circuitos da economia. O que se considera é que, ao mesmo tempo em que se realiza a fragmentação do espaço no âmbito administrativo, há uma integração do espaço aos circuitos produtivos, que traz como consequência processos de segregação socioespacial. Por outro lado, a proximidade do poder, apregoada pela Constituição Federal como uma das possibilidades de controle popular, pode se desfazer na medida em que as relações de poder tecidas no lugar vão demonstrando uma estratégia para que se instalem processos sutis de dominação do espaço por agentes que dele se apropriam, visando à realização do valor de troca. Isto resulta na reprodução de relações clientelistas, as quais eliminam determinadas barreiras com que o capital pode se defrontar, facilitando, por exemplo, o direcionamento de verbas municipais principalmente para obras de infraestrutura, de forma a favorecer os empreendimentos que estão sendo implantados, ou as práticas de desregulamentação das leis trabalhistas, bem como a ocorrência de arbitrariedades quanto aos direitos à terra, haja vista as desapropriações por utilidade pública e o impedimento de acesso da população aos loteamentos fechados, construídos nas novas sedes municipais em desacordo com os instrumentos conquistados no Estatuto das Cidades.

Conforme esses municípios foram se instalando, com a justificativa de melhorias para os munícipes, essa inserção, na prática, muitas vezes não promoveu

melhores condições econômicas ou sociais à população, nem a possibilidade de sua maior participação política. Do mesmo processo podemos apontar ainda como decorrências, por um lado, a concentração de riqueza em determinados municípios e, por outro, em maior número, a criação daqueles que reuniram as condições mais desfavoráveis. O que se vê é que a maior parte dos novos municípios assume despesas relativamente elevadas com o novo aparato administrativo, tornando-se fortemente dependentes das transferências de impostos (Fundo de Participação dos Municípios - FMP). Estampam-se, na paisagem, as desigualdades, aprofundando o processo de diferenciação socioespacial entre os municípios emancipados.

APONTAMENTOS SOBRE O MOVIMENTO DA FRAGMENTAÇÃO

Ao observar o Mapa de Criação de Municípios, verificamos que a recente fragmentação político-administrativa concentra-se na porção do país onde se nota grande avanço dos empreendimentos econômicos (centro-oeste e norte), destacadamente no setor agroindustrial, transformando-se, dessa forma, em exemplo da estratégia de inserção desses espaços na lógica da troca. Nesse processo de transformação, o espaço capitalista tende a se compor dentro de um movimento lógico e hegemônico de homogeneização-fragmentação-hierarquização do espaço, no qual se confronta com uma prática socioespacial não totalmente cooptada pelas tendências hegemônicas. Ao homogeneizar o espaço por meio da metamorfose espaço-mercadoria, contraditoriamente o fragmenta através da propriedade privada, já que há uma miríade de proprietários incorporando as franjas de espaço recém inseridas formalmente nesse circuito, para auferir maiores rendas e lucros. Desse processo resulta a hierarquização de espaços, diferenciando-se espacial, política e socialmente aqueles que concentram a riqueza produzida e os demais, dela expropriados, configurando, desse modo, uma profunda segregação socioespacial em âmbito nacional. A fragmentação do espaço é então compreendida como um momento da produção do espaço capitalista, na medida em que se transforma em mercadoria, e se sobrepõe o valor de troca ao valor de uso.

Assim, a produção do espaço se insere, hegemonicamente, na lógica da acumulação, e a contradição uso-troca se estende por ele, que uma vez subordinado à troca, se fetichiza e esconde os mecanismos de sua real produção. As mediações de poder, de controle e das territorializações realizadas

pelas estratégias de dominação para mantê-lo no circuito mercantil resultam na degradação da vida dos habitantes que nele residem, degradação que se apresenta tanto na desigualdade da morfologia material como também na morfologia social.

Em uma segunda apropriação do conceito, a fragmentação é compreendida em sentido *stricto sensu*, isto é, uma prática estatal de gestão do território, a qual recorta o espaço administrativamente e concretiza nessa esfera a separação que auxilia os mecanismos políticos para a constituição da apropriação do espaço pelos negócios dessas economias recém-inseridas.

A fragmentação torna-se assim uma estratégia política essencial para o desenvolvimento de todos os tipos de negócios, sejam eles atrelados à agroindústria, ou os especificamente urbanos, como saneamento, mercado imobiliário etc.

À luz dessas considerações, ilustramos esta configuração produzida ao longo dos anos 1990, por meio da dinâmica do estado de Mato Grosso, especificamente o conjunto de municípios existentes na bacia do rio Juruena, que receberam significativo montante de recursos nas últimas décadas, concentrados em pontos específicos. Esses espaços são aqueles onde ocorreu nos últimos anos a inserção de empreendimentos ligados principalmente ao agronegócio. Ainda que contem com infraestrutura pobre e estejam imersos em diversos conflitos de origem fundiária, alguns municípios já auferem, porém, volume significativo de riquezas com a produção da soja.

Desde as décadas de 1960/70, quando foram instalados os primeiros projetos de colonização visando incorporar a região Centro-Oeste ao setor produtivo do país, o estado do Mato Grosso recebeu investimentos consideráveis para a implantação de infraestrutura. O elemento propulsor foi a economia ligada à soja, levando grandes empreendedores a se instalar e formar uma rede de cidades que se caracterizavam (e ainda se caracterizam) como forte apoio para realização dessas atividades.

No período pós 1988, com a promulgação da lei que permitia o desmembramento dos municípios, a área norte do Mato Grosso passou por uma profunda fragmentação, ampliando o número de municípios, com o surgimento de Campo Novo do Parecis, Lucas do Rio Verde, Tapurah, Apiacas, Juruena, Tabaporá, Nova Maringá, Sapezal, Campos de Júlio, para citar apenas alguns deles. Estes municípios, como posto na Tabela 1, caracterizam-se por terem menos de 20 mil habitantes.

**TABELA 1 – POPULAÇÃO TOTAL – MUNICÍPIOS
BACIA DO RIO JURUENA – MT - 2006**

| Municípios | Total | Municípios | Total |
|-------------------------|--------------|--------------------|--------------|
| Brasnorte | 12.464 | Nova Monte Verde | 8.883 |
| Campo Novo do Parecis | 26.562 | Nova Mutum | 19.178 |
| Campos de Júlio | 4.264 | Tabaporá | 16.991 |
| Itanhangá | 4.337 | Tapurah | 7.741 |
| Nova Bandeirantes | 9.800 | Apiacás | 6.328 |
| Nova Maringá | 4.188 | Apuí | 19.694 |
| Novo Horizonte do Norte | 2.952 | Comodoro | 19.543 |
| Porto dos Gaúchos | 6.559 | Conquista d'Oeste | 2.947 |
| São José do Rio Claro | 14.434 | Diamantino | 20.486 |
| Sapezal | 12.656 | Lucas do Rio Verde | 28.646 |
| Castanheira | 6.920 | Nobres | 15.630 |
| Cotriguaçu | 13.390 | Nortelândia | 5.160 |
| Juara | 36.168 | Nova Lacerda | 4.789 |
| Juína | 39.526 | Tangará da Serra | 72.311 |
| Juruena | 6.420 | | |

Fonte: Contagem Demográfica, IBGE, 2007.

Quando analisamos o histórico de criação do conjunto de municípios, verifica-se sempre a inserção e intensificação dos empreendimentos, tanto aqueles ligados ao agronegócio, como alguns atrelados ao mercado imobiliário. São poucos os que apresentam uma renda per capita alta, e a maioria dos que foram desmembrados nesse período é caracterizada por uma baixa população em suas sedes municipais, um nível de IDH médio, com deficiências em infraestrutura, educação e saúde, bem como um significativo processo de conflitos fundiários. Segundo o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, observamos uma grande variação da renda per capita entre os municípios. Por exemplo, Nova Bandeirantes, criado em 1991, além de ter o menor IDH – Índice de Desenvolvimento Humano, possui também a menor renda per capita (de R\$ 112,74 a R\$ 158,07), enquanto os municípios de Sapezal e Campo Novo do Parecis estão na lista da maior parcela desse indicador (R\$ 284,61 a R\$ 514,43). Esses municípios recebem intensa migração da área rural para a urbana, caracterizam-se por elevado índice de analfabetismo (entre 6,4 a 12,22%, segundo o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil – PNUD – 2000) e taxas significativas de mortalidade infantil, estando acima da média estadual.

Os municípios que concentram o volume de riquezas adquiriram o maior número de equipamentos públicos, e os mais pobres sofreram redução dessas melhorias, com destaque para o número de hospitais. Todavia, mesmos os municípios com perfis mais estruturados continuam a receber transferências elevadas dos cofres públicos para se manterem.

No caso da fragmentação político-administrativa ocorrida, apresentamos como destaque o município de Sapezal (criado em 1994), que é resultado dos desmembramentos das décadas de 1980 e 1990 e teve, na época, a possibilidade de realização de negócios atrelados às ações públicas locais. Pode ser considerado um dos municípios que concentra a riqueza produzida, com uma área urbana bem estruturada, e a função de servir como apoio à produção da soja. Com uma população de 12.652 habitantes (IBGE; 2006), destacam-se as ações do grupo Maggi, que a partir do desmembramento obteve vantagens para escoar sua produção, devido aos investimentos na infraestrutura. Com o acesso à BR-364, foi possível transportar a produção de soja e milho da área até o rio Madeira, para então levar os produtos pela hidrovia até o porto fluvial em Itacoatiara, no estado do Amazonas. O início desse processo foi em 1986. O Grupo Maggi se inseriu na região do Parecis (Chapada dos Parecis) e iniciou a construção de infraestruturas de armazenamento e de eletricidade, entre outras necessárias ao surgimento de um núcleo urbano. Por um lado, isso promoveu o surgimento de uma forma de ação imobiliária. Com a elevada produção de soja, a cidade passou a apresentar uma das maiores rendas per capita do país, atraindo agentes de toda ordem de empreendimentos, inclusive o imobiliário. A empresa detentora de lotes, comprados anteriormente à valorização, procurou impedir a aquisição de terras por famílias que eventualmente não pudessem promover melhorias em seu terreno, inviabilizando assim o surgimento de qualquer ocupação indesejada no núcleo urbano da cidade. Essa ação, que se configurou claramente segregacionista, não recebeu, porém, nenhum tipo de retaliação do poder público local que, ao contrário, continua a oferecer a infraestrutura necessária para os novos loteamentos, como asfalto, rede de água e esgotamento sanitário, além de permitir a instalação de loteamentos com as características demandadas pela empresa imobiliária, demonstrando a articulação do político com o econômico.

A formação de Sapezal, portanto, está estreitamente ligada à colonização do Grupo Maggi, desde a instalação da sede urbana até o estabelecimento de

empresas e comerciantes na localidade. Contudo, algumas deficiências aparecem, pois mesmo com esse quadro, o próprio município de Sapezal ainda acumulava problemas quanto à educação e à saúde, nos anos 1990 e, segundo dados do IPEA, recebia cota parte do Fundo de Participação dos Municípios. Em 2001, o montante foi de aproximadamente R\$ 1,3 milhão e, em 2002, mais de R\$ 1,6 milhão.

Em Campos de Julio, o município mais próximo, criado em 1994 a oeste de Sapezal, também está ligado à ocupação da soja, possui infraestrutura mais precária, mas, inserido entre os que reúnem condições mais favoráveis, recebeu cerca de R\$ 1,6 milhão do Fundo de Participação dos Municípios em 2002. Esses dois municípios em destaque possuíam, em 2006, 12.600 e 4.200 habitantes, respectivamente. A fragmentação político-administrativa se mostrou uma forma de manter e garantir esse quadro, com cidades com uma população pequena, as quais, ainda que apresentem concentração de riquezas, necessitam receber as transferências da União, e outras, igualmente pouco populosas, mas com a perpetuação das condições precárias.

A possibilidade de fragmentação político-administrativo do espaço criada no ano de 1988 abriu uma nova perspectiva política para dar continuidade aos investimentos iniciados por outras estratégias, fundamentalmente espaciais, no sentido de beneficiar em grande parte os negócios privados, que elevaram muito suas inversões, conforme crescia a valorização das *commodities*, bem como no de impulsionar negócios imobiliários em face dos migrantes atraídos pela nova frente agrícola.

Portanto, na produção espacial não há nada de neutro ou inocente, estando ela permeada por toda ordem de intenções. Considerando que o espaço é pressuposto de toda a vida, ele totaliza os processos de produção e reprodução da sociedade e as relações econômicas, políticas e sociais. A fragmentação (separação) torna-se um recurso estratégico de subordinação, pois ao fragmentar o espaço pela política e por determinações econômicas, consegue também fragmentar os espaços de embates, fragilizando as ações das comunidades locais e expondo a debilidade da premissa da Constituição Federal, de fazer da descentralização do poder uma forma de permitir o controle e a participação política da população local.

O quadro do processo de fragmentação apresentado revela algumas implicações dessa estratégia, que são destacadas abaixo:

Implicações Econômicas:

1. De acordo com estudo do IPEA, de Gomes e Mac Dowell (2000), os municípios criados dependem fortemente de transferências de impostos, e os recursos provêm de municípios com maior capacidade de geração de riqueza. Este aumento de transferência promove um desestímulo da atividade econômica global.

2. Ainda segundo esse estudo, os municípios menores apresentam despesa per capita maior com o aparato burocrático. Isto leva a um aumento dos gastos administrativos do setor público global e reduz relativamente as despesas públicas em setores sociais e em investimentos.

3. Um governo local coadunado com os empreendedores da região pode favorecer a realização de investimentos que não atendam às necessidades sociais do município, garantindo facilidades para implantar infraestrutura que beneficie os negócios.

Implicações Políticas:

1. Há uma reprodução dos laços clientelistas, na medida em que se reforçam os favores entre comunidades, vereadores e prefeitos, nem sempre articulados a uma política para todo o município ou o conjunto deles. Por outro lado, a população não conquista autonomia e se mantém subordinada a essas relações.

2. Como a característica mais marcante desse processo é o perfil de municípios com menos de 20 mil habitantes, este fato leva ao não cumprimento da legislação que trata da política urbana, pois, no momento de proposição do Plano Diretor, previsto no Estatuto da Cidade, a maioria deles não estava nessa faixa populacional. Historicamente, o Estatuto das Cidades estava embasado em um perfil anterior ao aumento da fragmentação político-administrativa. Quando esse perfil se transforma, a obrigatoriedade de elaboração do Plano Diretor não os alcança. O que se perde é a possibilidade de utilizar um instrumento capaz de trazer o embate entre os diferentes interesses de produção do espaço urbano e uma política que pense o município como um todo, principalmente no que concerne à função social da propriedade.

3. Os municípios, ao se desmembrarem, constroem novas articulações, ficando uns com o ônus, e outros, com os bônus do processo, ratificando a segregação socioespacial entre eles.

Implicações Sociais:

1. A população também é desintegrada das “antigas” formas de produção, e parte dela inicia sua integração a esse circuito “novo”, o que pode ser visto nas demandas postas nas Conferências das Cidades ocorridas ao longo dos anos 2000. Contudo, isto se faz reproduzindo a miséria da vida dessas populações, pois se sujeitam ainda mais à lógica do capital ao legitimarem a entrada das empresas no território.

2. Os processos de segregação socioespacial se reatualizam na medida em que há concentração de riqueza em determinados municípios, nos quais o acesso da maioria da população é dificultado por mecanismos de controle na disponibilização de lotes, por exemplo, e em que o poder municipal, atrelado aos empreendedores, auxilia sua atuação.

3. A maior parte da população perde em investimentos em educação e saúde, notadamente pelo redirecionamento das receitas públicas a outras prioridades.

CONTRIBUIÇÕES AO DEBATE DO CONSELHO NACIONAL DAS CIDADES

Este debate, apresentado no Simpósio de Geografia Urbana – SIMPURB (Brasília- 2009), visava socializar os embates políticos postos na atualidade, principalmente na pauta do Conselho Nacional das Cidades, bem como construir um caminho possível de discussão, entre os geógrafos, sobre temas relevantes para a produção do espaço. Diante disso, destacamos que há uma série de propostas de lei que tentam estabelecer critérios para a criação de municípios, as quais necessitam de uma análise crítica e do posicionamento dos geógrafos, em face da compreensão dos fundamentos desse processo. Dentre os projetos de lei em discussão, apresentamos dois de fundamental relevância:

O debate acerca da PEC 13/2003 (Dá nova redação ao Inciso I do artigo 159 da Constituição Federal) resultou numa carta que a AGB encaminhou ao Presidente da República, aos senadores e aos ministros, posicionando-se contra sua aprovação, pois a Emenda pretendia devolver aos estados a competência para a criação de municípios, sem estabelecer os critérios necessários de avaliação ou considerar os debates até então realizados na sociedade civil. Além disso, a proposta mostrou-se uma atitude autoritária, por não terem sido consultados o Conselho Nacional das Cidades nem o Ministério das Cidades.

A PLS 98/2002, atual PL 416/2008, que foi aprovada pela Comissão de Constituição, de Justiça e Cidadania, dispõe sobre o procedimento para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios, regulamentando o § 4º do art. 18, da Constituição Federal. Contudo, necessita de amplo debate sobre os critérios propostos, principalmente no que se refere à quantificação populacional e aos estudos de viabilidade econômico-financeira, político-administrativo e socioambiental urbana, que têm por finalidade o exame e a comprovação da existência de condições que permitam a consolidação e o desenvolvimento dos municípios envolvidos. Entre os temas a serem postos em relevo estão: a) a desconsideração da extensão territorial dos municípios; b) as consequências para os municípios que sofreram o desmembramento; c) as consequências referentes aos critérios populacionais de adoção em cada região brasileira, sem considerar a atual realidade do processo de urbanização. Esses pontos selecionados representam implicações importantes, pois muitas vezes não estão incorporados às análises das dinâmicas urbanas regionais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Trata-se, portanto, de questões a serem analisadas com profundidade e, em relação a esses marcos regulatórios mencionados, perguntamos: Como situar critérios necessários para “barrar” os efeitos perversos da fragmentação administrativa? E o debate acerca da política desses lugares? Do processo de urbanização? Das práticas políticas realizadas nesses municípios, ou mesmo o atrelamento do Estado à iniciativa privada? A justificativa é o impacto nas finanças estatais? E a pobreza a que a população é submetida diante desse processo? Será que a viabilidade dos municípios deverá ser pensada apenas do ponto de vista quantitativo? Nas propostas atuais, principalmente no que se refere aos estudos de viabilidade municipal, podemos considerar que estão sendo contemplados os processos qualitativos que envolvem a produção do espaço?

Cabe aos geógrafos pôr em relevo as estratégias espaciais que tomaram corpo na brecha da legislação que permitiu a fragmentação político-administrativa a partir de 1988 e pensar os critérios que estão sendo aventados, assumindo a tarefa de se posicionarem para que os novos marcos regulatórios não promovam as mesmas implicações decorrentes deste período de fragmentação territorial, questionando, assim, as fragilidades das propostas em discussão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. Projeto de Lei do Senado nº 98 de 2002 (atual PL 416/2008) – Dispõe sobre procedimento para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios para regulamentar a parágrafo 4 do artigo 18 da Constituição Federal.
- BRASIL. Proposta de Emenda Constitucional – PEC – 13/2003 – Dá nova redação ao Inciso I do artigo 159 da Constituição Federal.
- BRASIL. Proposta de Emenda Constitucional – PEC – 495/2006 – Acrescenta Artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias sobre a Formação de Novos Municípios até o ano de 2000.
- FAVERO, Edison. *Desmembramento Territorial: o processo de criação de municípios – avaliação a partir de indicadores econômicos e socioaissoais*. 2004. Tese (Doutorado em Engenharia de Construção Civil) – Escola Politécnica, São Paulo.
- MAC DOWELL, Maria C.; GOMES, Gustavo M.. *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: IPEA, 2000.
- RODRIGUES, Arlete Moysés. *Nota sobre Cidade e Município*. São Paulo: Ministério das Cidades, 2004.
- IBGE. Contagem Populacional – 2007. Rio de Janeiro, 2008.
- _____. Regiões de Influência das Cidades – 2007. Rio de Janeiro, 2008.
- CARLOS, Ana Fani Alessandri. *A (re)produção do espaço urbano*. São Paulo: Edusp, 1994.
- LEFEBVRE, Henri. *A re-produção das relações de produção*. Porto: Publicações Escorpiao, 1978.
- _____. *A Revolução Urbana*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.
- _____. *Espacio y Política: El derecho a la ciudad II*. Barcelona: Ediciones Península, 1976.
- _____. *La production de l'espace*. Paris: Édition anthropos, 1981.
- MARQUES, Eduardo; TORRES, Haroldo (orgs.). *São Paulo: Segregação, Pobreza e Desigualdades Sociais*. São Paulo: Editora Senac, 2005.
- PNUD. *Atlas do Desenvolvimento Urbano no Brasil*. 2000.

Recebido em: 19/04/2010

Aceito em: 12/11/2010