



## O TERRITÓRIO COMO UM TRUNFO: UM ESTUDO SOBRE A CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS NA PARAÍBA (ANOS 1990)<sup>1</sup>

---

Josineide da Silva Bezerra  
*Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFPB*

### Resumo

A dissertação por mim defendida junto ao PPGG pretendeu construir uma reflexão acerca do processo de criação dos últimos 52 municípios instalados na Paraíba, onde as unidades locais de governo saltaram de 171 para 223, nos anos 1990. Apesar de ter me debruçado sobre a história política local, esse processo, relacionado à organização das fronteiras internas estaduais, é verificável em todo o Brasil, onde mais de mil localidades distritais foram emancipadas no mesmo período.

Ante o expressivo número de territórios instalados, voltei-me à Mesorregião da Mata Paraibana, centrando a pesquisa empírica nos municípios de Capim e de Sobrado, desmembrados em Mamanguape e Sapé, respectivamente. Sendo a primeira região a ser ocupada na Paraíba, foi a partir da Mata que se realizou o processo de criação dos nossos primeiros núcleos de povoamento na época colonial. Capim e Sobrado foram selecionados porque são oficialmente classificados como o mais urbano e o mais rural município, entre os oitos novos municípios criados nessa mesorregião, segundo o IBGE.

A pesquisa foi operacionalizada a partir de um levantamento bibliográfico para o embasamento teórico, sendo o território e o poder local recortados como categorias especiais sob influência de autores como Raffestin (1993) e Costa (2004), bem como de um levantamento geral das fontes a serem consultadas junto à órgãos como Assembleia Legislativa, TRE e IBGE. De igual modo, foi feita uma pesquisa de campo, com a realização de entrevistas abertas e semi-estruturadas junto à sociedade local. Neste resumo, optei por apresentar a dissertação por intermédio das conclusões as quais cheguei.

### Considerações sobre a criação de municípios na Paraíba

A criação de novos municípios marca a história recente da Paraíba, ampliando a malha municipal existente. Tal processo é verificável nos diferentes estados brasileiros, estando relacionado à dinâmica político-institucional vivenciada no país, a partir da superação da Ditadura Militar sob normativas estabelecidas pela

Carta de 1988, a qual remeteu aos entes estaduais a prerrogativa de definir as suas fronteiras internas.

Nos anos 1990, o mapa político local passou a contar com 223 municípios criados sob uma legislação bastante permissiva quando consideradas as exigências aos distritos aptos à emancipação, a exemplo de contar com população não inferior a 2 mil habitantes. Daí a formação de unidades locais classificáveis como pequenos municípios, segundo o IBGE, com um contingente populacional não superior a 20 mil habitantes. Na Paraíba, entre os 52 novos territórios, o mais populoso é Gado Bravo, no Agreste, com pouco menos de 9 mil habitantes.

O argumento propalado pelo Legislativo Estadual, responsável pela criação das novas localidades instaladas, esteve embasado em um discurso que apontava para duas questões, ambas voltadas à melhoria da qualidade de vida da população.

Por um lado, os deputados afirmavam que a criação de municípios promoveria uma nova partilha de receitas, valorizando-se o território distrital, quando emancipado, ante o incremento do seu orçamento, essencial ao atendimento das demandas dos cidadãos, marcados pelo estigma do “esquecimento” por viverem em um território distrital legalmente destituído de autonomia. Por outro lado, ressaltavam que as políticas emancipacionistas incrementariam a democracia brasileira, pois aproximariam o cidadão do governo municipal, potencializando a sua capacidade de propor ações de fiscalizar o executivo local.

Assinalo que há uma coerência nesse discurso. Entre os moradores das localidades pesquisadas é consensual o entendimento de que houve uma melhoria das condições de vida nesses territórios, isso quando considerados os direitos mais elementares, indispensáveis: acesso à escola e assistência básica à saúde. Sob essa perspectiva, o que deveria ser assegurado ao cidadão como uma obrigação do Poder Público, ou não se realizava, ou se realizava ainda mais precariamente nos antigos distritos.

É assinalável, todavia, que isso não constitui uma política estratégica de desenvolvimento local ou de aperfeiçoamento da nossa democracia, a qual está alicerçada em bases especialmente eleitorais, no limite do exercício do voto. Um exercício fragilizado pelas práticas clientelistas que o perpassam, baseadas na troca de favores. Práticas que dão continuidade a uma realidade que é vivenciada nos mais diferentes recantos do país, onde o voto é pontuado por um jogo de barganhas que alimenta as elites políticas locais e regionais.

Daí entender que a criação de município esteve impregnada pela lógica de reprodução de novos espaços de poder por meio da criação de novas máquinas burocráticas, as quais dizem respeito a instituição de criação de novas prefeituras e câmaras municipais. Não obstante, a vida nas localidades distritais encerra necessidades que a emancipação veio a minimizar, minorando as desigualdades socioespaciais. Assim, a centralidade política que os municípios comportam

reveste-se de uma positividade, mesmo que a autonomia local esbarre, por exemplo, na limitada densidade econômica desses territórios – dependentes de transferências constitucionais.

Os conselhos municipais são contornados como instâncias que abrem espaços à uma participação social mais ampla na gestão do poder público (SANTOS JÚNIOR, 2001). Entretanto, nos novos territórios esses conselhos são constituídos sob uma pressão legal, como um pré-requisito para o acesso à programas e recursos federais. Potencialmente, os espaços locais são mais propícios à um engajamento político. Porém, a participação social, inscrevendo a sociedade civil na gestão local, é praticamente inexistente. Há uma ausência relacionada ao desconhecimento dos canais a serem ocupados ou a inexistência de uma articulação orgânica através de grupos de interesses como associações e sindicatos.

Além disso, em que pese o fato das câmaras municipais serem um instrumento fiscalizador, tais instituições funcionam como extensão das prefeituras, cujos vereadores são por elas cooptados, sem compor um espaço de fiscalização e de elaboração de políticas públicas. A sua atuação está centrada em benfeitorias pontuais, requeridas junto à prefeitura: a rua calçada, o telefone público; a reforma da praça. E há muito o que fiscalizar. O nepotismo é um exercício comum, admitido como normalidade ou como exercício legítimo. Sistemáticamente as contas municipais são rejeitadas, envoltas em práticas de má gestão como o gasto excessivo com compras efetuadas ou a ausência do mecanismo licitatório.

Pelo exposto, posso admitir que os novos municípios já se revelam “velhos” territórios. Isso porque o perfil aqui apontado demonstra práticas políticas comuns às diferentes municipalidades já existentes no país. Certamente há muitas semelhanças entre Sobrado e Sapé ou entre Capim e Mamanguape. A novidade está nos cidadãos que vivenciaram a transição política. Essas pessoas são as que mais se demonstram empolgadas e esperançosas no novo lugar de se viver: *“apesar de ser pequena, ser cidade não tem comparação com ser distrito”* – manifestou-me uma dona de casa.

O meu trabalho leva-me a pensar que há outros caminhos a serem trilhados por aqueles que discutem os pequenos municípios ou a emancipação de novos territórios. Temos que promover reflexões sobre a relação entre as sedes municipais e os seus distritos e temos que pensar o município como um ente que é constituído por territórios sem autonomia – os distritos. Caso contrário, teremos que admitir que o quadro de precariedade que caracteriza os diferentes distritos da Paraíba ou do Brasil só será minimamente recomposto quando os mesmos forem alçados à condição de municípios a partir da emancipação local.

Por fim, retomo um consenso na literatura sobre a temática abordada (CATAIA, 2001; SILVA, 2006), o qual também está ancorado na pesquisa que realizei. A viabilidade dos novos territórios, sob a perspectiva de uma sociedade mais justa e

democrática, baseada na valorização de um município que tem acesso à direitos, somente poderá ser imaginada se sustentada não no governo de plantão, mas na conquista de um território verdadeiramente emancipado, construído por cidadãos que sejam sujeitos de sua própria emancipação.

Palavras-chave: gestão do território, descentralização, emancipação municipal, pequenos municípios.

## Notas

---

<sup>1</sup> Dissertação de Mestrado defendida em 14 de Setembro de 2006 no Programa de Pós-Graduação em Geografia (PPGG) da UFPB, sob a orientação da Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup> Maria de Fátima Ferreira Rodrigues.

## Referências

CATAIA, Márcio Antônio. Território nacional e fronteiras Internas: a fragmentação do território brasileiro. 2001. Tese (Doutorado em Geografia). Universidade de São Paulo – USP, São Paulo. 252p.

COSTA, Rogério Haesbaert da. O Mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004. 389p.

RAFEFESTIN, C. Por uma geografia do poder. São Paulo: Ática, 1993. 269p.

SANTOS JR., Orlando. Democracia e governo local: dilemas da reforma municipal no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 2001. 246p.

SILVA, Anieres B. Relações de poder, fragmentação e gestão do território no semi-árido nordestino: um outro olhar sobre o Cariri Paraibano, 2006. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN, Natal. 311p.

Contato da autora: prof.neide@uol.com.br

Recebido em: 20/05/2007

Aprovado em: 01/06/2007