

A Fragmentação do Território no Brasil e a Reprodução das Relações de Poder: uma Leitura a partir do Rio Grande do Norte

Rita de Cássia Conceição Gomes¹

Resumo

No Brasil, após a Constituição de 1988, foram criados mais de 500 municípios, dos quais 15 estão no Rio Grande do Norte. A criação de novos municípios, além de (re)produzir o território, manifestou-se como expressão das estruturas e relações de poder, evidenciando três aspectos importantes: o institucional expresso pelo aparato legal do Estado; o político, relacionado à reprodução do poder; e o econômico que redefiniu usos e funções do território. As novas cidades passaram a demandar práticas sociais, que dinamizaram a economia, em especial o comércio e os serviços, respondendo às ideologias que reproduzem a sociedade em sua totalidade.

Palavras-chave: Fragmentação do território; Poder; Municípios.

The territorial fragmentation in Brazil and the reproduction of the power relations: a reading by the Rio Grande do Norte

Abstract

After the Constitution of 1988, more than 500 municipalities were created in Brazil, of which 15 were in Rio Grande do Norte. The creation of new municipalities, furthermore to produce the territory, it's manifested as expression of structures and power relations, highlighting three important aspects: the institutional which is expressed by the legal apparatus of the State; the political which is related to the reproduction of power; and the economic which redefined the uses and the functions of the territory. The new cities began to demand social practices which boosted the economy, especially trade and services, responding to ideologies that reproduce society in its entirety.

Keywords: Fragmentation of territory; Power; Municipalities.

¹ Professora Doutora do Programa de Pós-Graduação e Pesquisa em Geografia (PPGe) da UFRN. *Sociedade e Território*, Natal, v. 27, nº 1, p. 231 - 250, jan./jun. 2015.

Introdução

Trata-se de uma reflexão sobre o processo de fragmentação do território brasileiro, enquanto processo de divisão territorial em unidades administrativas municipais, sendo o Rio Grande do Norte (RN) o espaço de referência. O ponto de partida foi o entendimento de que a fragmentação, no momento em que (re)produz o território, (re)produz também o poder.

Para Poulantzas (1985, p. 168), o poder deve ser entendido como a capacidade, de uma ou de determinadas classes sociais em conquistar seus interesses específicos. Assim, o poder pode ser definido como uma relação ou conjunto de relações pelos quais indivíduos ou grupos de indivíduos interferem nas atividades de outros grupos. O poder supõe uma bipolaridade, isto é, de um lado temos aquele que exerce o poder e do outro está aquele sob o qual o poder é exercido.

A relação entre o poder e o território é histórica, tendo sido originada ainda quando o homem, na sua fase nômade, estabeleceu determinado território para a sua fixação, passando a dominá-lo. Surgiu assim, uma relação de poder.

Até a chegada dos tempos modernos o poder se configurava através de instâncias diversificadas, em especial a igreja e os proprietários de terras. A Idade Moderna surgiu trazendo no seu bojo a formação do Estado Moderno que impõe mudanças substanciais no exercício do poder. O poder do Estado era avaliado segundo a quantidade de domínios territoriais existentes. Isto justifica as teses desenvolvidas pelos estudiosos da época como Ratzel, La Blache e outros, os quais admitiam o domínio de vastos territórios como a condição primordial para a sobrevivência do poder do Estado.

Para Foucault (1976), o poder está em todo lugar. Isto porque o poder tem como ponto de partida toda e qualquer espécie de relação. Convém afirmar, portanto, a existência de sua multidimensionalidade. Isto é, não existe apenas uma fonte de poder, mas várias fontes, das quais o poder é emanado, como sejam: a igreja, escolas, partidos políticos e, principalmente, o indivíduo enquanto ser social. Assim, devemos entender a estrutura de poder como sendo o complexo de relações e inter-relações de poder dinâmico e multilinear, compreendendo padrões e expectativas de comportamentos vinculados ao exercício e à distribuição institucional do poder.

O entendimento do território como uma construção social sugere que este seja também um instrumento de poder, pois toda construção de uma dada realidade social é

fruto das relações de poder. Assim sendo, as formas territoriais, enquanto produto das relações sociais de produção são também formas reveladas de relações de poder.

No contexto da globalização, a fragmentação se apresenta como um processo contraditório. Mas, o processo de globalização por si só é contraditório. A globalização, muito embora literalmente expresse o todo, dá-se em alguns espaços e em alguns setores. Assim, ao mesmo tempo em que homogeneiza os territórios, também os diferenciam.

Tomando por referência as reflexões aqui desenvolvidas, parece evidente que a fragmentação do território, se estrutura tendo na sua base o exercício do poder. A estratégia da sociedade civil se expressa a cada instante diante dos nossos olhos, de maneira bastante diversa: é a invasão do solo urbano para a construção de moradias; é a invasão de terras para realizarem plantações; é o movimento de reivindicação em busca de melhorias sociais e espaciais para o bairro; enfim, se manifesta na luta pela territorialidade.

A fragmentação, sob a ótica da institucionalização administrativa do território, cria as condições da gestão do território, na medida em que possibilita a formação de uma elite política local, bem como a consciência política do território, isto é, cria uma territorialidade.

Do ponto de vista econômico, a fragmentação do território, expressa na criação de novos municípios que aconteceu de maneira acentuada após 1950, insere-se no contexto internacional de reprodução do capital, que tinha como exigência básica a ampliação do mercado consumidor. Esta inserção diferencia este processo daquele que o antecederia, dado o fato de que o surgimento de cidades antes de 1950 aconteceu num contexto econômico baseado em atividades produtivas tradicionais voltadas para a exportação de matérias-primas ou para o consumo interno, sendo a cidade caracterizada como um simples espaço de troca, e não especificamente de consumo. É a partir dos anos 1950 que, dado um novo momento na Divisão Internacional do Trabalho, o Estado brasileiro começou a desenvolver a atividade industrial, sendo, portanto, imprescindível a existência de centros urbanos para assumirem a condição de mercado consumidor.

Politicamente, podemos assinalar que, embora a revolução de 1930 seja apontada como um momento de ruptura política com o pacto oligárquico estabelecido após a instalação do regime republicano, no Rio Grande do Norte, somente a partir dos anos 1950, é que essa ruptura iniciou a dar seus primeiros passos, quando as atividades agrárias começaram a perder a sua importância, sendo esta assumida pelas atividades urbanas. É também no transcorrer dos anos 1950 que um novo grupo vai surgir no cenário político do Estado, passando a assumir um “novo discurso político” voltado para o desenvolvimento econômico a partir de atividades de caráter urbano e industriais. Estamos nos referindo à *Sociedade e Território*, Natal, v. 27, nº 1, p. 231 - 250, jan./jun. 2015.

oligarquia Alves que, tendo à frente o senhor Aluizio Alves, vai proporcionar um “novo” encaminhamento político e econômico ao Estado. Desta feita sob os efeitos de um discurso “moderno”, de caráter populista que, por sua vez, correspondia ao novo momento político e econômico nacional, assumindo uma postura desenvolvimentista como forma de minorar os problemas sociais, advindos das relações conservadoras que dominavam todo o território nacional.

Porém, mesmo com uma nova forma de apresentação, as oligarquias têm sido a grande marca da política potiguar porque, mesmo sendo parte de uma estrutura produtiva arcaica e tradicional, tiveram sempre o poder de decisão. Enquanto representantes do poder local serviram de suporte para as decisões do poder central, que lhes garantia a reprodução através de uma política nacional pacífica entre duas esferas de poder.

Outro aspecto importante que nos levou a esta periodização, diz respeito ao fato de que foi a partir deste período que o Rio Grande do Norte começou a ser articulado, territorialmente, de forma significativa, através da construção de rodovias e estradas. Fato que também reflete a política de desenvolvimento que começava a ser veiculada em todo território nacional. Além desses aspectos, mais da metade dos municípios (68%) que compõem o quadro político administrativo do Estado foram criados entre 1950 e 1964. Reforçando esse processo, temos aquele que emergiu a partir da promulgação da Constituição de 1988.

Do ponto de vista metodológico, lançamos mão de procedimentos que nos proporcionaram o melhor caminho para a concretização do nosso objetivo. A pesquisa bibliográfica norteou as nossas reflexões todo o trabalho, sendo também efetivado o levantamento de dados secundários junto às instituições públicas federais, estaduais e municipais que nos possibilitaram a reconstrução do processo, e o seu.

No caso do processo de fragmentação, que se deu a partir do início dos anos de 1990, foi analisado à luz de documentos e levantamento de dados realizado em cada um dos municípios estudados. Trabalhamos diretamente com os atores sociais que, de acordo com estudo exploratório realizado anteriormente, foram os principais responsáveis no encaminhamento do processo referendado pela população. São estes atores que, atualmente, compõem a elite política de cada uma dessas cidades. Também realizamos entrevistas com os deputados, principais responsáveis pelo encaminhamento e aprovação dos projetos de emancipação política.

A fragmentação, enquanto divisão política do território, foi entendida como instrumento de relações de poder e, nessa perspectiva, procuramos analisar a fragmentação que ocorreu no Rio Grande do Norte, considerando, principalmente, os princípios constitucionais.

1. A Fragmentação do território no Rio Grande do Norte

O processo de fragmentação do território dos estados brasileiros em unidades municipais, tem se dado, historicamente, segundo legislação específica, cuja base se encontra na lei maior do país, a Constituição Federal. No entanto, não podemos negar o conteúdo político desse processo, uma vez que o modelo de Estado ao qual o município se relaciona é ditado por forças de caráter material, assim como ideológico, expressando, dessa forma, a hegemonia de uma classe, ou aliança de classes sobre outras. No caso do Rio Grande do Norte, a condição de município sempre esteve ligada ao poder, de modo que, algumas cidades, ainda hoje têm quase que de maneira exclusiva essa função.

Com vistas a uma maior compreensão, efetuamos uma análise que contempla os diversos momentos políticos vivenciados pelos brasileiros. Isto é: o período colonial, o período do império, e o período republicano.

1.1. A Fragmentação do Território no período colonial

Durante o período colonial, a criação de aglomerados populacionais e, de modo específico as sedes municipais resultava de uma ação oficial, caracterizando-se como uma forma de gratidão dos governadores para com o Rei de Portugal, uma vez que tal ato representava um serviço prestado ao povoamento dos sertões VIANA, (1987, p. 94)

O conteúdo das povoações era a reunião de moradores dispersos, em torno de um templo religioso, sob as normas de um aparato administrativo baseado na organização policial e judiciária, que prestariam serviços às comunidades reunidas, tendo em vista os fortes conflitos existentes entre os índios e os colonizadores.

Segundo VIANNA (1987, p.94/96):

No período colonial, com efeito, afora as aglomerações mineradoras e os centros mercantis da costa, a vivência urbana nascia da imposição e do castigo: - e era o recrutamento que trazia a ela os moradores.

Para obrigar estes moradores dispersos a residirem na 'povoação' e a terem nela residência tanto quanto possível, o governador ou o capitão-mor empregava a coação e a ameaça de castigos severos. Daí o fato da

ausência ou da retirada do capitão fundador nestas microcidades improvisadas ser como sinal de deserção e da volta aos seus sítios da parte dos moradores.

A partir da formação desses centros urbanos, se originava o município, representado, politicamente, pelas Câmaras municipais. Estas faziam parte da estrutura político-administrativa do Brasil Colônia, contando com a participação da classe senhorial que dominava a vida política, econômica, social e cultural da colônia. Nessas câmaras, eram tomadas todas as decisões sobre a administração dos municípios, como sejam: impostos, salários, abastecimentos, guerras e até mesmo a paz com os índios. Assumiam o cargo de vereadores os chamados “homens bons”, ou seja, aqueles que tinham projeção social, cuja riqueza se originava da exploração do trabalho negro ou indígena, sendo o povo totalmente excluído desse cargo. As câmaras municipais só podiam ser instaladas em localidades que tivessem pelo menos a categoria de vila, cabendo aos donatários a criação destas. Os membros das Câmaras, juízes e vereadores, eram eleitos pela comunidade local. Porém, somente tinham direito de votar e ser votado àqueles que não exerciam atividades manuais. Esta norma se constituiu num mecanismo para restringir tais cargos aos grandes proprietários rurais, excluindo, assim, a classe trabalhadora.

Com a expansão das atividades econômicas, os municípios, através de suas sedes, começaram a se estruturar em virtude das próprias necessidades que surgiram em torno da atividade desenvolvida. É o caso das cidades que se formaram a partir das atividades: açucareira, pecuária e mineração.

No Rio Grande do Norte, o processo de fundação de cidades só começou no final do século XVI, com a criação do primeiro município que tinha a cidade do Natal como sede. Sua fundação aconteceu em 25 de dezembro de 1599, muito embora só tenha adquirido governo próprio em 1611, estando assim, relacionado aos primeiros momentos da produção territorial do potiguar. O ato da fundação se deu com a chegada dos portugueses ao Rio Grande do Norte, objetivando colonizá-lo e explorá-lo. Para isto, construíram, logo após a sua chegada, uma fortaleza - o Forte dos Reis Magos - que serviria de proteção contra os ataques de inimigos invasores ou dos habitantes nativos da própria terra - os indígenas.

Durante um século e meio, Natal foi a única unidade administrativa do Estado, refletindo o modelo colonialista que dava ênfase, tão somente à exportação de produtos naturais, notadamente o pau-brasil. Nesse período, o poder da metrópole portuguesa era excessivamente forte, sendo as áreas territoriais que se encontravam sob o seu domínio, destinadas a atender, de forma exclusiva, aos interesses das mesmas.

Com a produção da cana-de-açúcar associada ao desbravamento das áreas sertanejas surgem novas unidades administrativas. Foram sete vilas que, passando à condição de municípios, juntamente com Natal, constituíram a primeira formação político-administrativa do Estado do Rio Grande do Norte, que prevaleceu até 1822, ano em que ocorreu a Independência do Brasil (Quadro 01).

Quadro 01

Municípios criados durante o Brasil Colonial no Rio Grande Norte

Unidades Administrativas	Data da criação
Natal	1599
Vila Nova de Estremoz do Norte	1760
Vila Nova de Arez	1760
Vila de Portalegre	1761
Vila de São José do Rio Grande (São José de Mipibu)	1762
Vila Flor	1769
Vila do Príncipe - Caicó	1788
Vila Nova da Princesa - Assu	1788

Fonte: CASCUDO, 1968, p.139.

Segundo as informações do quadro citado, podemos inferir que, embora o RN tenha iniciado o seu processo de exploração territorial no séc. XVI, somente no séc. XVIII é que vai acontecer uma divisão político-administrativa, sugerindo um processo de ocupação lento do território estadual. Das oito unidades existentes, apenas três se localizavam na área sertaneja; as demais ficavam todas no litoral. Entendemos que esse fato associa-se a duas questões básicas. A primeira diz respeito ao predomínio da cultura da cana-de-açúcar que se apresentava como uma importante atividade econômica, tendo a sua produção voltada totalmente para a metrópole portuguesa, refletindo o predomínio do poder político da região litorânea sobre o sertão; e a segunda trata-se das próprias condições naturais adversas existentes no sertão.

As condições naturais, constituídas por uma vegetação de caatinga e um clima semiárido, com reduzida oferta hídrica, associadas às relações hostis entre índios e colonizadores, dificultaram e até mesmo impediram uma maior dinamicidade no processo de ocupação da área sertaneja. É travada uma verdadeira batalha entre índios, jesuítas e Sociedade e Território, Natal, v. 27, nº 1, p. 231 - 250, jan./jun. 2015.

colonizadores. A posse da ribeira - região ribeirinha, normalmente ocupada por algumas fazendas de gado - tornou-se motivo para uma intensa disputa uma vez que era vista como uma região de excelente qualidade para a pecuária. É importante assinalar que, embora os índios não criassem gado, cobiçavam a área da ribeira dado o fato de que no sertão, o período seco é muito longo e outros tipos de áreas não se prestavam para a sobrevivência de suas comunidades.

Os relatos históricos nos mostram que as vilas foram, num primeiro momento, aldeamentos indígenas sob a forma de núcleos organizados, dirigidos pelos jesuítas missionários. Estas aldeias, após a expulsão dos jesuítas, passaram a ser administradas por civis e militares, assumindo assim a condição de vilas e, posteriormente, de cidades.

Para Cascudo (1968), até chegar à categoria de cidade, estas aldeias tinham que atender a uma série de exigências legais como: a existência de um pelourinho, símbolo da autoridade local, e o curato, que dava o respaldo local para a formação de uma freguesia. Nas áreas sertanejas, tudo começava quando numa Ribeira, habitavam mais de cinquenta moradores que, embora dispersos, constituíam uma relação de vizinhança. Era nomeado então, um sargento-mor que representava a justiça. As fazendas de gado e, junto a elas, as cidades surgiram exatamente nas Ribeiras. Segundo Cascudo (1984, p.326):

(...)‘fazenda’, outrora ‘curral’ nome ainda vivo na toponímia (Currais Novos, Curral Velho, Curral dos Padres, Curralinho, etc) indicava a partida do povoamento. Era a fazenda de gado, com seus agregados ao redor. Erguia-se a Capela e o Capelão batizava, casava, encomendava. Era a semente fixadora. As ruas faziam pião desse templo, em forma retangular. Era o pátio, a praça da matriz, a Rua Grande, comum na quase totalidade das cidades brasileiras nascidas ao redor das capelas.

A citação evidencia também a importância da igreja no processo de formação das sedes municipais. Além do seu conteúdo simbólico, o da religiosidade, a igreja expressa ainda à ideologia dominante da época, sendo, portanto, indispensável, à construção da futura cidade. A religiosidade das populações é um fato que chama a atenção ainda nos dias atuais. Nas sedes das diversas cidades até então povoados e distritos é notável a presença de uma igreja, o que não acontece, por exemplo, com alguns equipamentos sociais indispensáveis, na atualidade, à reprodução da sociedade.

Novas relações também se estabeleceram nessas cidades embrionárias. Foi o caso do surgimento da feira. Inicialmente, apenas um lugar de troca, passando a ser, posteriormente, um lugar de compra e venda. Decorrente da necessidade de se chegar à feira, as estradas, principais e secundárias, foram surgindo, assim como as escolas. E

assim, de acordo com a lógica econômica e política do contexto global, associada às especificidades locais, os centros urbanos do Rio Grande do Norte foram se formando.

No entanto, dada à condição política da Colônia, o atendimento aos interesses da metrópole prevalecia. As cidades e vilas, mesmo sendo sedes municipais, limitavam a sua importância às épocas de comercialização de certos produtos ou aos eventos religiosos. A atividade açucareira no litoral e a pecuária no sertão privilegiavam o espaço rural em detrimento do urbano. Em vista disso, as sedes municipais, isto é as cidades, enquanto *locus* do poder local apresentavam-se ineficientes do ponto de vista político.

1.2. A fragmentação do território no período monárquico

Com a independência, em 1822, a estrutura político-administrativa do Brasil foi redefinida. A Constituição de 1824, no Art. 2º, assinala a divisão do território brasileiro em Províncias, podendo serem subdivididas em municípios. Durante o império, foram criados 22 municípios no Rio Grande do Norte, a maioria desses municípios localizada no sertão, sendo marcante a fragmentação pela qual passou o município de Portalegre, que deu origem, no período mencionado, a quatro novos municípios. Entendemos que essa fragmentação ocorreu graças a uma maior concentração populacional, tendo em vista a importância da atividade pecuária. Enquanto isso, na região canavieira surgiram apenas três novos municípios, passando o Rio Grande do Norte a contar com um total de 28 municípios.

De acordo com a nova Constituição, a de 1824, as cidades e vilas passariam a ter o direito de elegerem uma câmara de vereadores, devendo ser responsável pelo governo municipal e pela economia. Porém, esta concessão não se constituiu numa mudança significativa do ponto de vista institucional para o município, em virtude da concentração de poder que se manifestava no regime escravista que dominava o Brasil.

Muito embora essa Constituição de 1824 acenasse para alguns avanços políticos como, a concessão do direito à cidade ou vila de elegerem uma câmara com responsabilidade centrada no governo municipal, politicamente, a cidade continuava insignificante, uma vez que as câmaras municipais eram, na realidade, meras corporações administrativas, já que eram subordinadas aos presidentes das províncias. (BRASILEIRO, 1973, p.5)

As contradições internas que surgiram no processo produtivo durante a monarquia, oriundas do desenvolvimento da agricultura cafeeira e associadas à crise do trabalho *Sociedade e Território*, Natal, v. 27, nº 1, p. 231 - 250, jan./jun. 2015.

escravo, promoveram mudanças econômicas e espaciais que não foram seguidas pela política administrativa, contribuindo assim para a superação do domínio imperial, fazendo surgir o período republicano, no qual a criação de novos municípios assumiram novas formas.

1.3. A fragmentação do território no período republicano

O advento da república contribuiu para um redimensionamento na instituição municipal. Após a promulgação da nova Constituição Federal, em 1891 as antigas províncias passaram a constituir, cada uma delas, um Estado membro da Federação.

No Art.4º desta Constituição é assinalado:

Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se, para se anexar a outros, ou formar novos Estados, mediante aquiescência do Congresso Nacional. (BRASIL: Constituições do Brasil, 1986, p.99).

Nesse redimensionamento da instituição municipal é assegurada uma maior autonomia ao município. Trata dessa questão o Art. 68:

Os estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos municípios em tudo quanto respeite o seu peculiar interesse. (BRASIL, Constituições do Brasil, 1986, p. 99).

Foi durante o período republicano que o território do Estado do Rio Grande do Norte mais se fragmentou. Do total, 87 % dos municípios Estado foram criados nesse período. Enquanto isso, apenas 5 % foi criado durante o Brasil colônia e 8 % no Brasil império. Diante dessa realidade faz-se mister que analisemos de uma forma mais aprofundada o processo mencionado.

Para uma melhor compreensão da fragmentação do território norte-rio-grandense, dividimos o período republicano em diversos períodos, por entendermos que os vários processos políticos e econômicos que ocorreram, a partir da instalação do Brasil República, tanto internamente como externamente, influenciaram de forma decisiva no processo de formação do território brasileiro como um todo. Dessa forma, como resultado de tais processos, passamos a contar com uma diversidade de tempos históricos, em função dos quais buscamos entender a diversidade de tempos espaciais. Em vista disso, é necessário que a fragmentação territorial norte-rio-grandense seja analisada observando esta

dinamicidade histórico-espacial, tendo como fio condutor a periodização estabelecida pela historiografia brasileira para o Brasil República (tabela 2).

Tabela 02

Nº de municípios criados durante a República - Rio Grande do Norte

Períodos	Municípios Criados	%
De 1890 a 1929 - Primeira República	9	6,6
De 1930 a 1937 – Governo Vargas	2	1,4
De 1938 a 1945 – Estado Novo	1	0,7
De 1946 a 1964 – Pós-Guerra	109	79,6
De 1965 a 1985 – Ditadura Militar	2	1,4
De 1986 a 1995 - Redemocratização	14	10,3
TOTAL	137	100%

Fonte: CASCUDO, 1978 e IDEC.

Como mostra a tabela 02, no período que vai de 1890 até 1929, também denominado de Primeira República, foram criados no Rio Grande do Norte apenas nove municípios. Esse primeiro momento republicano teve um significado muito importante na história política e econômica do Brasil, assinalando um novo momento histórico nacional marcado pela formação do pacto oligárquico, elemento básico da política dos governadores que, por sua vez, estabelecia um acordo entre governo e oligarquias agrárias. De acordo com esta política passaria a existir a troca de favores entre ambos, de modo que o governo se comprometia com as oligarquias de só reconhecer a vitória eleitoral dos candidatos ligados aos fazendeiros, impossibilitando, dessa forma, a eleição da oposição. Este período é marcado pelo predomínio do campo sobre a cidade, podendo este ser um dos motivos principais para a tão insignificante fragmentação ocorrida no Rio Grande do Norte.

Entretanto, do ponto de vista da situação do município neste novo contexto, algumas mudanças ocorreram em decorrência da promulgação de uma nova Constituição Federal em 1891, que passou a dar uma nova feição à instituição municipal, embora de forma tímida. Foi assegurada a autonomia municipal, porém, esta não passava do papel, pois, na prática, a dependência, que tão bem caracterizava o município nos períodos anteriores, continuou. Assim, a função política do município, enquanto fonte de poder estava centrada

no fato de que o prefeito, nomeado pelo governador, não passava de um instrumento político a serviço das classes dominantes. A pessoa do prefeito quase sempre era um coronel que detinha em o poder local.

A predominância do poder oligárquico que se instalou durante a 1ª República, gerou uma série de problemas de ordem política, de modo que, no final dos anos 20, os reflexos de toda estrutura política então vigente, associados a fatores externos, fizeram eclodir a revolução de 1930 que propiciou um novo quadro político nacional. O bloco político dominante, formado pelas oligarquias agrárias e coronéis, estava desgastado. O poder passou a ser concentrado no Estado, que comandava, a partir de então, todo aparato administrativo e coercitivo.

Redefinido o quadro político, um novo encaminhamento foi dado à economia do país. O modelo econômico que passou a ser viabilizado concentrava-se na substituição das importações. O Brasil dava seus primeiros passos em busca do desenvolvimento industrial, tendo como suporte a acumulação de capital ocorrida na atividade cafeeira, que proporcionou o surgimento da indústria no território nacional. Em consonância com este fato a relação campo-cidade se redefiniu. Nessa redefinição, a cidade emergiu como *locus* importante nesse novo contexto econômico e político nacional.

Com a centralização do poder, ocorreu a dissolução dos poderes legislativos nas diversas esferas, passando os governadores a serem nomeados pelo Presidente da República e os prefeitos pelos Governadores. Estes fatos vão compor um novo quadro político, em face do qual as forças políticas e sociais passaram a exigir do Presidente da República uma nova constituição fosse promulgada. Em 1934, uma nova Constituição Federal foi promulgada. Segundo os novos preceitos constitucionais, mais uma vez a autonomia do município é ressaltada, sendo dado o direito aos municípios de terem seus prefeitos eleitos pelo povo e não mais nomeados como acontecia no período anterior.

Outras mudanças foram implementadas no âmbito municipal, dentre elas podemos ressaltar o direito que foi dado ao município de decretar seus impostos e taxas, bem como a arrecadação e aplicação de suas rendas. Além do mais caberia aos mesmos a organização dos serviços de sua competência. Art. 13, itens II e III da Constituição Federal de 1934.

Na realidade, essa Constituição foi aquela que, até a data de sua promulgação, mais deu condições de autonomia ao município, muito embora estivesse sob a égide do poder central. Uma intervenção estatal só podia acontecer quando houvesse irregularidades com relação ao uso dos recursos financiados pelo Estado. Embora todas essas mudanças tenham ocorrido, a criação de novos municípios no RN não pode ser apontada como um

Sociedade e Território, Natal, v. 27, nº 1, p. 231 - 250, jan./jun. 2015.

evento significativo durante esse período, de modo que apenas 2 novos municípios foram instalados.

Convém ressaltar que na década de 1930, a estrutura econômica do Rio Grande do Norte era bastante fragilizada, sendo o algodão o seu principal produto. No entanto, a sua evolução dependia ora do mercado interno, em virtude da produção de São Paulo já assumir papel de destaque, ora do mercado externo, uma vez que os Estados Unidos eram o grande regulador da produção ao nível mundial.

O Estado Novo, instalado em 1937, trouxe de volta a centralização do poder. A fragmentação do território estadual em unidades municipais segundo a nova legislação, além da aquiescência das Assembleias Legislativas em duas sessões anuais consecutivas, deveria ter a aprovação do Parlamento Nacional, podendo ainda essa resolução ser submetida pelo Presidente da República a um plebiscito realizado com as populações interessadas. Essa legislação dificultava bastante o processo de fragmentação do território através da emancipação política de áreas distritais. No RN, durante esse período apenas um município foi criado no Rio Grande do Norte.

Ficou marcada nesse período da história político-administrativa do Brasil a introdução de modificações significativas na legislação trabalhista nacional, assim como a tentativa da reforma administrativa. Através desta, o Estado Brasileiro procurou promover a integração do município à política governamental, aplicando às três esferas da administração a mesma lei de orçamento e contabilidade. A reforma administrativa tomou rumos diferenciados do então previsto, cuja marca maior foi a execução de uma política clientelista, que passou a ser uma das principais características da política nacional. Com base nesses elementos, podemos afirmar que o Rio Grande do Norte, no período que vai de 1891, ano da promulgação da primeira Constituição Federal até o final do Estado Novo, pouco fragmentou-se, de modo que em 1945, o Estado contava apenas com 42 municípios.

1.4. O mundo pós-guerra: nova configuração territorial norte-rio-grandense

O término da Segunda Guerra Mundial proporcionou mudanças políticas e econômicas em todo o planeta. No Brasil, o Estado Novo é extinto, dando início a um período de redemocratização. Uma das primeiras medidas do primeiro governo foi a instalação de uma nova constituinte com o objetivo de elaborar uma nova constituição para o Brasil. Em 1946, a nova Constituição Federal foi promulgada, dando atenção especial ao município não só ao

redefinir a sua criação mas, também, ao rever a situação dessa unidade administrativa local. Em vista disso, a mesma passou a ser denominada de Constituição Municipalista.

De acordo com o Art. 2º da Constituição de 1946:

(...) os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros ou formarem novos Estados, mediante voto das respectivas Assembleias Legislativas, plebiscitos das populações diretamente interessadas e aprovação do Congresso Nacional.” (BRASIL: Constituições do Brasil, 1986, p. 261)

Assim, a criação de novos municípios passou a ser efetuada a partir de novas determinações, ficando mais fácil a realização da mesma. É perceptível esta maior facilidade de modo que, já em 1948, vários municípios foram criados no Rio Grande do Norte, sendo eles: Ipanguaçu, Pedro Avelino, São João do Sabugi, São José do Campestre e São Rafael.

A Constituição de 1946 tem sido interpretada como uma Constituição de caráter liberal que procurou restabelecer a democracia local além do fortalecimento do município. Também foi assegurada a eleição do prefeito e câmara de vereadores e a autonomia municipal foi tratada em princípio constitucional básico, segundo o qual os Estados não podiam intervir nos municípios senão para regularizar as finanças municipais. Foram ampliados os poderes de tributação local, passando ainda, a esfera municipal a partilhar da distribuição dos tributos federais e estaduais.

Durante a vigência dessa Constituição, a história político-administrativa do Rio Grande do Norte contou com mudanças expressivas no que diz respeito a sua fragmentação. De 1945 a 1964, quando se instalou o governo militar, foram criados 109 municípios, passando o território norte-rio-grandense por um intenso processo de fragmentação. Isto significa que dos 150 municípios existentes até a instalação do Estado Militar, 65,6% foram criados pós 1945. Considerando somente o período republicano, este número aumenta para 79,6%. Essa fragmentação atendia a dois objetivos principais: a criação e ampliação de centros de consumo e a produção/reprodução da classe política estadual e nacional. Às vésperas do golpe de 1964, foram criados 40 novos municípios.

Analisando a questão da emancipação política dos municípios, Cascudo (1968, p.141) assinala que, até a criação de São Paulo do Potengi em 1943, o processo de emancipação, embora ocorrendo através de leis estaduais, resultava da iniciativa e desejo do executivo. A partir de então, todos os municípios criados, foram atos do legislativo estadual, sancionados pelo governo do Estado. Tanto em um caso como no outro, o caráter político ficava claro. Porém, outros fatores servem de explicação para a intensa fragmentação pela qual passou o território do RN, principalmente pós 1950 até 1964. Destacamos os seguintes:
Sociedade e Território, Natal, v. 27, nº 1, p. 231 - 250, jan./jun. 2015.

- a) redefinição política através do surgimento de uma nova oligarquia de caráter urbano industrial que também vai colaborar com essa fragmentação;
- b) com a redefinição política, o poder local também se redefine, fazendo surgir novas elites locais que vão configurar grupos influentes na política regional e estadual;
- c) a Constituição de 1946, ao descentralizar a política nacional, proporcionou uma certa autonomia à instituição municipal, fortalecendo o município;
- d) com o fim da II Guerra Mundial surgiram dois blocos econômicos distintos: o capitalista e o socialista. O Estado brasileiro, ao faz a sua opção pelo bloco capitalista, assumindo um projeto de desenvolvimento industrial, visando à substituição de importações;
- e) a definição de um novo projeto geopolítico nacional centrado na integração do território dando resposta satisfatória ao projeto geoeconômico. Para tanto, além de desenvolver a indústria de base, dava-se impulso à indústria de bens de consumo, o que exigia um mercado interno que viesse a consumir os produtos industrializados. Os centros urbanos seriam, neste contexto, espaços importantes para a formação desse mercado.

A partir de 1964 emerge uma nova temporalidade histórica marcada por um longo período de ditadura militar, sendo este a consagração do projeto capitalista do Estado brasileiro. Além do mais, o município, que desde 1946 passou a contar com certa autonomia, voltou a sofrer sérias restrições no seu campo de ação graças ao caráter extremamente centralizador do período.

Com a ditadura militar, o Brasil ganhou uma nova Constituição, a de 1967 que faz retornar o período de retração na autonomia municipal, fato que se atribui ao caráter centralizador do período militar. Neste, passou a existir uma forte centralização do poder local. A reforma no sistema tributário, objetivando tornar o município cada vez mais dependente, é algo marcante na história do municipalismo brasileiro. Com esta reforma, os municípios eram obrigados a prestar conta rigorosamente dos recursos por eles recebidos. Esta intervenção se intensificou, cada vez mais, a partir da Emenda Constitucional Nº 1 de 1/10/1969, que redefiniu, totalmente o texto constitucional, a ponto de ser interpretado por alguns como uma nova constituição.

A Constituição de 1967/69 restringiu a autonomia municipal no momento em que aumentou as possibilidades de intervenção do Estado no município, passando a criação de *Sociedade e Território*, Natal, v. 27, nº 1, p. 231 - 250, jan./jun. 2015.

novos municípios a depender de lei estadual. No caso do Rio Grande do Norte, esta criação se dá conforme o Art. 7 da Constituição Estadual. O referido artigo assinala:

Art. 7º - A criação de Municípios ou a alteração dos já constituídos , assim como a sua divisão em distritos, dependem de lei estadual, observados os requisitos mínimos de população, renda pública e a forma de consulta prévia às populações locais, estabelecidos em Lei complementar da união.

Parágrafo 2º “o município constituído ou acrescido por desmembramento de outro responderá por parte proporcional da dívida do que houver sofrido a redução territorial, conforme critério a ser fixado em lei complementar da organização municipal”. (RIO GRANDE DO NORTE, Constituição Estadual, 1968).

Este dispositivo legal também dificultou a criação de novos municípios tendo em vista o ônus que causava às áreas emancipadas, de modo que, durante o período de vigência dessa Constituição apenas 2 municípios foram criados: o município de Baraúna e o município de Serra do Mel.

1.5. A Constituição de 1988: a retomada da fragmentação do território

Por fim, o período que vai de 1985 até os dias atuais, marcado por profundas transformações econômicas, políticas e sociais. Nesse quadro, os interesses nacionais se redefiniram. Um dos indicativos dessa redefinição é a Constituição de 1988. Aprovada sob o discurso da democracia, essa Constituição procurou dar uma maior autonomia ao município, redefinindo também a sua criação. A sua promulgação em 03 de outubro de 1988 pode ser interpretada como resultado de um intenso processo de mudanças sociais, políticas e econômicas advindas de um novo contexto político nacional, mas, principalmente mundial, uma vez que novas determinações são postas no encaminhamento da economia global.

No seu Art. 1º a Constituição de 1988 declara:

A República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal. E no Art. 18 tal preceito é reforçado quando assinala: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” (BRASIL, Constituição Federal, 1988, p.19).

Estes dois artigos, na realidade, correspondem às mais profundas modificações efetuadas por essa Constituição no que se refere ao município, isto porque segundo os preceitos constitucionais o município brasileiro é entidade estatal integrante da Federação, dotada de autonomia política, administrativa e financeira. (SILVA, 1989, p.7).

No que se refere à criação de um novo município, o parágrafo 4º do Artigo 18 da Constituição Federal do Brasil de 1988 diz o seguinte:

(...)a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por lei estadual, obedecidos os requisitos previstos em lei complementar estadual, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas.(BRASIL. Constituição Federal, 1988, p. 19).

Utilizando-se dessa Lei Constitucional, o RN define outros parâmetros para a criação de novos municípios, através da Lei complementar nº. 102, de 10 de janeiro de 1992, publicada no Diário Oficial do Estado, de 11 de janeiro de 1992. Segundo essa legislação, havia facilidade para que novos municípios fossem criados, até porque, certos princípios legais nem eram observados com maior critério. No Rio Grande do Norte, 15 novos municípios foram criados após a aprovação dessa Lei, sendo os mesmos instalados em janeiro de 1997 e um instalado em 2000 (Quadro 03).

Quadro 03

Municípios criados no período de 1992 a 1997 - Rio Grande do Norte

Município	Criação	Lei nº	Município de origem	Instalação
Major Sales	26/06/92	6.298	Luiz Gomes	01/01/97
Itajá	26/06/92	6.299	Ipanguaçu	01/01/97
Bodó	26/06/92	6.300	Santana do Matos	01/01/97
Fernando Pedroza	26/06/92	6.301	Angicos	01/01/97
Venha Ver	26/06/92	6.302	São Miguel	01/01/97
Triunfo Potiguar	26/06/92	6.303	Campo Grande	01/01/97
Ten. Laurentino Cruz	16/07/93	6.450	Florânia	01/01/97
Caiçara do Norte	16/07/93	6.451	São Bento do Norte	01/01/97
S. Miguel de Touros	16/07/93	6.452	Touros	01/01/97
Serrinha dos Pintos	29/10/93	6.492	Martins	01/01/97
Tibau	21/12/95	6.840	Grossos	01/01/97
Santa Maria	21/12/95	6.841	S. Paulo do Potengi	01/01/97
Rio do Fogo	21/12/95	6.842	Maxaranguape	01/01/97

Porto do Mangue	28/12/95	6.851	Carnaubais	01/01/97
Jundiá	09/06/97	6985	Várzea	012000

Fonte: Pesquisa de campo. Assembleia Legislativa do RN . Abril de 1997.

Os Projetos de solicitação de emancipação de um determinado distrito ou povoado observavam algumas normas específicas, tais como: a) descrição clara das fronteiras do município a ser criado e dos seus distritos; b) representação subscrita por, no mínimo, 10% dos eleitores, com indicações dos nomes completos, seus endereços e dados do título eleitoral de cada um; c) população não inferior a um vinte avos da estimada pelo Estado e d) comprovações dos requisitos e condições colocados pelo Art. 6º.

Embora fique claro que o processo de criação dos novos municípios desenvolvidos no RN assumiu um caráter institucional, não podemos negligenciar as determinações políticas que os envolveram. Após a criação dos 15 novos municípios, o Rio Grande do Norte passou a contar com 167 municípios.

No Rio Grande do Norte, algumas áreas são mais fragmentadas que outras, gerando uma divisão político-administrativa diferenciada no que se refere às dimensões territoriais dos municípios. Em consequência desse fato, temos no Estado municípios com territórios de pequenas dimensões, paralelos a municípios que apresentam grandes áreas.

Na região serrana do Estado, situada na Mesorregião do Oeste Potiguar, percebemos uma acentuada fragmentação, contrastando com a região que fica na depressão. A parte central do Estado, ou mais precisamente a Mesorregião Central Potiguar, é aquela que apresenta uma maior homogeneidade do ponto de vista da dimensão territorial dos seus municípios. As duas outras Mesorregiões, a Agreste Potiguar e a do Leste Potiguar, também se apresentam com uma expressiva fragmentação.

O sentido dessa diferenciação na dimensão territorial dos municípios reflete não somente as especificidades econômicas de cada área, mas também, as formas de apropriação e a própria estrutura fundiária local. As áreas de maior fragmentação são exatamente aquelas que apresentam uma maior expressividade da pequena produção agrícola, enquanto que, nas áreas onde as dimensões territoriais dos municípios são maiores, predominam atividades como a pecuária que demanda grandes latifúndios, havendo uma maior concentração e centralização do poder local.

Considerações Finais

Ao (re)construirmos o processo de fragmentação que ocorreu no Rio Grande do Norte, podemos afirmar que a criação de novos municípios assumiu de início, um caráter institucional mas, além deste, existiu o aspecto político que não pode ser negligenciado. No caso do processo que ocorreu após a promulgação da Constituição de 1988, o caráter político ficou bastante claro, uma vez que através dessas emancipações, surgiram novos grupos políticos, além de novas territorialidades, e, por conseguinte, um novo quadro de referência, o da apropriação política do território.

No caso do Rio Grande do Norte, ficaram evidenciados esses dois aspectos. A emancipação passou a ser um dos mecanismos utilizados, no sentido de fazer prevalecer o poder de determinados grupos locais e ao mesmo tempo, contribuiu para fortalecer o poder dos grupos que atuam ao nível do Estado.

Numa sociedade de crises econômicas e políticas profundas, a criação de novos municípios pode representar uma saída, na busca da manutenção e reprodução do poder na sua perspectiva multidimensional. De um lado, a “elite” política emergente que busca mecanismos para o seu fortalecimento e, portanto para a sua (re)produção. Do outro lado, a população que busca novos mecanismos de poder, para fazer valer a sua cidadania. A apropriação e construção do seu próprio território - o do município - por este cidadão é o seu maior objetivo.

Referências

ANDRADE, Manuel Correia de. **Poder político e produção do espaço**. Recife: FUNDARJ/Massangana, 1984.

BRASIL, Ministério da Educação. “Da organização do Estado”. In: **Constituição - República Federativa do Brasil 1988**. Brasília - DF: Esplanada dos Ministérios. 1989. p. 21.

BURSZTYN, Macel. **O poder dos donos: planejamento e clientelismo no Nordeste**. Petrópolis, Vozes, 1984.

CLAVAL, Paul. **Espaço e poder**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

COSTA, Wanderley Messias da. **Geografia política e geopolítica: Discursos sobre o território e o poder**. São Paulo: Hucitec. EDUSP, 1992. (Geografia: Teoria e realidade)

DANTAS, Manuel. **Denominação dos municípios**. Mossoró (RN): ESAM/Fundação Guimarães Duque, 1988. (Coleção Mossoroense, Série B, v.607).

GERARDI, Lúcia Helena de Oliveira; SOARES, Fátima Maria. “Quadro do desmembramento dos municípios do Rio Grande do Norte”. **GEONORDESTE**, n. 2, p. 64-76, 1984.

GOMES, Rita de Cássia da Conceição; FELIPE, José Lacerda Alves. **Rio Grande do Norte e outras Geografias**. Natal (RN): UFRN-CCHLA, 2003. (Coleção Humanas Letras) (Coleção Mossoroense).

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo enxada e voto**. 5. ed. São Paulo: Alfa Omega, 1948.

LINDOSO, José Antônio Spinelli. **Da oligarquia Maranhão à política do Seridó: o Rio Grande do Norte na velha república**. Natal: UFRN-CCHLA, 1992.

MESQUITA, Zilá. “Emancipações no RS: alguns elementos para reflexão”. **Indicadores econômicos**, v.20, n.3, nov. 1992.

_____. “Novos municípios no Brasil: três experiências emancipatórias numa área de modernização agrícola”. In: IV ENCUESTRO DE GEOGRAFOS DE AMÉRICA LATINA, 1983, Merida, Anais do Congreso.

POULANTZAS, Nicos. **O estado, o poder, o socialismo**. 2.ed. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. São Paulo, Ática, 1993.

RIO GRANDE DO NORTE, Lei Complementar n. 102, de 10 de janeiro de 1992. Dispõe sobre a criação e anexação de municípios, a anexação de territórios de um município a outro, os limites e a toponímia municipal, a criação de distritos e dá outras providências. **Diário Oficial**, Estado do Rio Grande do Norte. Natal, v. 59, n. 7.698, jan.1992. p.4-6.

SANTOS, Milton. “O retorno ao território”. In. SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia de; SILVEIRA, Maria Laura; (org.). **Território: Globalização e Fragmentação**. São Paulo: HUCITEC, ANPUR, 1994.

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO-RN. Fundação Instituto de desenvolvimento do RN - IDEC. **Diagnóstico Estrutural do Estado: Aspectos Demográficos e Aspectos urbanos**. Atualização. Natal: 1978. V.III.

Recebido em Junho de 2014.

Publicado em Junho de 2014.