

A Divisão Territorial do Brasil: uma análise comparativa sobre a origem e a conformação

*Bruno De Souza Silva*¹

*Ricardo Abrate Luigi Junior*²

Resumo: Este trabalho sintetiza resultados de uma pesquisa que visa apresentar uma análise das divisões territoriais na América do Sul. Neste enfoque, voltado para o Brasil, são abordados elementos da origem histórica e da atual conformação territorial do país. É destacada a importância da redivisão territorial da França, por ocasião da Revolução de 1789, ponto de partida para uma reestruturação que buscou uma administração efetiva do território francês e tornou-se referência para se pensar modelos políticos em todo o mundo. Aborda-se como o processo de divisão territorial se deu em alguns países, com comparações que possibilitam entender a divisão territorial brasileira, considerando seu legado histórico. Por fim, apresenta-se como o território está dividido e a relevância das atribuições municipais para com a sociedade.

Palavras-Chave: Divisão Territorial; Território; Município.

The territorial division of Brazil: an analysis of origin and conformation

Abstract: This work summarizes the results of a research that aims to present an analysis of territorial divisions in South America. In this focus, focused on Brazil, elements of the country's historical origin and current territorial conformation are addressed. The importance of the territorial redivision of France, on the occasion of the Revolution of 1789, is highlighted, a starting point for a restructuring that sought effective administration of French territory and became a reference for thinking about political models around the world. It discusses how the process of territorial division took place in some countries, with comparisons that make it possible to understand the Brazilian territorial division, considering its historical legacy. Finally, it presents how the territory is divided and the relevance of municipal responsibilities to society.

Keywords: Territorial division; Territory; Municipality.

La división territorial de Brasil: un análisis de origen y conformación

Resumen: Este trabajo resume los resultados de una investigación que tiene como objetivo presentar un análisis de las divisiones territoriales sudamericano. En este enfoque, centrado en Brasil, se abordan elementos del origen histórico del país y de su conformación territorial. Se destaca la redistribución territorial de Francia, con motivo de la Revolución de 1789, principio para una reestructuración que buscó una administración efectiva del territorio y se convirtió en un referente para pensar los modelos políticos en todo el mundo. Se analiza el proceso de división territorial en algunos países, con comparaciones que permiten comprender la división territorial brasileña, considerando su legado histórico. Finalmente, presenta cómo se divide el territorio y la relevancia de las responsabilidades municipales para la sociedad.

Palabras clave: División Territorial; Território; Município.

¹ Aluno e bolsista CAPES no Programa de Pós-Graduação em Geografia (PPG) no Instituto de Ciências da Sociedade e Desenvolvimento Regional - ESR/UFF Campos dos Goytacazes.

² Professor do Departamento de Geografia de Campos (GRC) e do Programa de Pós-Graduação em Geografia (PPG) da Universidade Federal Fluminense (UFF).

Introdução

A configuração territorial de um país carrega marcas profundas da sua história, refletindo influências de processos econômicos, políticos e sociais que se desenvolveram ao longo do tempo. No caso do Brasil, desde o período colonial, a evolução dessas dinâmicas gerou sucessivas mudanças territoriais, que buscavam uma administração mais eficiente e uma gestão territorial mais adequada.

Exemplos históricos, como a divisão territorial da França pós-Revolução de 1789, influenciaram reconfigurações territoriais em diversos países, bem como no Brasil. Nesse sentido, busca-se entender como essas experiências podem trazer aprendizados relevantes para uma reflexão sobre a configuração e os desafios territoriais brasileiros, considerando suas peculiaridades e as especificidades históricas.

A história territorial do Brasil destaca um cenário singular, pois ao contrário das colônias espanholas na América Latina, que se fragmentaram em diversos países, o Brasil manteve-se como um território unificado, embora tenha sofrido uma fragmentação interna. Essa divisão interna, impulsionada por forças políticas e econômicas, gerou desigualdades territoriais que são ainda visíveis na prestação de serviços públicos e no desenvolvimento socioeconômico.

A Constituição Federal do Brasil serve como base para reger as relações entre o Governo Federal e as unidades subnacionais. Compara-se o sistema federal do Brasil com o norte-americano, pontuando as principais características dos arranjos territoriais nos dois países, buscando entender como se distribui as responsabilidades para cada ente federado.

Analisa-se a divisão territorial do Brasil, apontando problemas relacionados à representatividade política. Há uma grande diversificação em relação ao povoamento, havendo determinadas áreas muito ocupadas e outras com baixo índice populacional, tornando o sistema de representação proporcional do país não condizente com a realidade observada.

Aborda-se, ainda, a divisão territorial brasileira, contextualizando a temática com o caso da fusão de municípios ocorrida na Alemanha, em função de reduzir o quantitativo municipal para otimizar gastos públicos e também tornar os serviços mais eficientes, uma vez que havia no país um número excessivo de municípios considerados pequenos.

Por fim, são apontadas as competências dos municípios no Brasil, apresentando alguns aspectos como as críticas direcionadas à criação de novas unidades e as perspectivas positivas que assinalam o município como face mais imediatamente visível e acessível da divisão territorial.

A herança histórica da divisão territorial do Brasil

A configuração territorial de determinado país traz em si marcas históricas que resultam de disputas e conflitos. A divisão territorial brasileira apresenta, assim, características herdadas da história do país. No caso do Brasil, desde o período colonial têm ocorrido mudanças demográficas, sociais, econômicas e políticas que pressionaram no sentido de reconfigurar o território para que se busque realizar uma melhor administração e uma melhor gestão territorial.

A nova divisão territorial realizada na França, após a Revolução de 1789, é uma referência fundamental nas discussões mundiais sobre o redesenho territorial. Após a Revolução Francesa de 1789, segundo Raffestin (1993), o território francês passou por uma grande reforma com o intuito de atingir uma melhor administração territorial. Dessa forma, foi criada a unidade do departamento, que corresponde ao que seria, no Brasil, o estado. Este modelo tornou-se popular, sendo empregado em outros países europeus, como Holanda, Bélgica, Espanha e Itália, conforme Pineau e Vandermotten (2016). Contudo, nos países mencionados, as medidas aplicadas acabaram não tendo o mesmo impacto que na França. Segundo os autores, na Bélgica, a partir dos anos 1960, houve um grande processo institucional para redefinir a divisão territorial do país, tendo os idiomas como critério para a redefinição das fronteiras internas do país.

Um fator primordial para que se elaborasse uma nova divisão territorial nos países mencionados foi a necessidade de melhor configuração das unidades municipais, que ainda eram oriundas de heranças históricas de um tempo em que as formas de transporte existentes eram demasiadamente simples. Deste modo, era necessário que houvesse uma atualização da conformação municipal que pudesse oferecer suporte para a sociedade no âmbito da mobilidade urbana (Pineau; Vandermotten, 2016).

Também buscando atender às demandas da União Europeia e almejando uma divisão territorial mais efetiva, outros países da Europa, como Albânia, Irlanda, Dinamarca, Suécia e Suíça, iniciaram o planejamento de redivisões territoriais

(Albânia, 2014). A Albânia, em especial, usou como critério para definir as suas menores unidades administrativas as demandas econômicas da sociedade e questões relacionadas à tradição. Neste sentido, afirma-se que a Albânia possui critérios específicos para a sua divisão territorial. Deste modo, é possível concluir que o país dispõe de uma divisão territorial do tipo histórico-econômica.

As unidades administrativas locais na Albânia eram consideradas dependentes financeiramente do Estado e, devido a isto, em 2014, o país passou por um processo que fez com que as unidades territoriais em questão pudessem ser mais independentes. A partir das medidas tomadas, o país tinha o objetivo de oferecer à sociedade melhores serviços públicos do que na era socialista (Albânia, 2014).

Para efetuar a redivisão do seu território, a Albânia recorreu a uma equipe de suecos com experiência no assunto. A equipe contratada propôs que fossem criadas novas unidades administrativas locais denominadas de áreas funcionais, as quais correspondem a uma porção do território destinada a acomodar as interações ocorridas entre os arranjos econômicos e sociais, funcionando como uma seção do governo local, localizada nas proximidades de um centro urbano, ofertando serviços públicos para a sociedade de modo mais eficiente.

A Irlanda, por sua vez, em seu processo de redivisão territorial visou diminuir os seus gastos públicos, ao mesmo tempo, melhorando a sua representatividade política. O país até então encontrava-se dividido em 114 autarquias contando com 883 vereadores e 34 distritos com 744 vereadores para representá-los (Albânia, 2014). Após a aplicação das medidas, o país passou a ter 31 distritos municipais e representatividade política de 950 vereadores, diminuindo assim o tamanho do Estado irlandês.

As discussões supracitadas tratam-se de exemplos de reformulação da divisão territorial com impacto direto em questões administrativas, visando modificar heranças históricas, com o propósito de promover melhores condições de acesso a serviços públicos e, conseqüentemente, melhores condições de vida. Servem como modelo a ser refletido no Brasil, uma vez que há no país problemas relacionados aos municípios, que ao não se sentirem contemplados em seus direitos básicos, passam a fomentar a emancipação. Dessa forma, tais medidas podem contribuir para tornar o território brasileiro mais estruturado, proporcionando uma maior efetividade na aplicação de políticas públicas.

É relevante que se reflita sobre as divisões territoriais pelo mundo para que se possa tecer uma compreensão sobre os recortes territoriais em níveis subnacionais no Brasil. Por meio da análise, de uma escala macro para micro, torna-se possível observar que há um padrão no que se refere à maneira como ocorre a divisão territorial, ou seja, os territórios são divididos em Estados nacionais e, posteriormente, subdivididos em territórios administrativos (Castro e Azevedo, 2022).

O modelo territorial da França está estruturado como uma forma de governo centralizado e, nesse formato de governo, as unidades territoriais são criadas para serem administrativas, de modo que seja possível otimizar a gestão dos serviços públicos. Em países como Brasil, Estados Unidos e Alemanha, que configuram como federações, algumas unidades territoriais possuem cunho político e administrativo, dispondo de autonomia administrativa dos seus territórios (Rodrigues, 2004).

O governo brasileiro configura-se como uma federação, que se trata de um modelo de governo em que não deve haver grande disparidade de hierarquia entre o Governo Federal e as demais unidades subnacionais, como estados, municípios, entre outros. Além disso, todas as unidades governam a partir das mesmas diretrizes, dadas por meio da Constituição Federal (Ferreira, 1998).

O Estado Federal estrutura-se a partir dos preceitos constitucionais em que há pluralidade de soberania no território. São atribuídas demandas mínimas ao Governo Federal, logo, são aplicadas outras responsabilidades às demais unidades administrativas, como estados e municípios, conforme Ferreira (1998). Uma federação, originalmente, precisa ter uma variedade de centros de decisão, com uma equivalência de poderes entre as unidades federadas, de modo que não haja hierarquia entre os membros (Rodrigues, 2004).

No sistema de federação dos EUA, os condados, municípios, entre outras unidades administrativas, estão sob a jurisdição dos estados, que decidem cada questão em seus territórios, como por exemplo, novas divisões territoriais. Cada estado possui sua própria Constituição que, nesse caso, além de serem documentos oficiais, são também infraconstitucionais, pois não podem ferir a Constituição Federal. Os estados norte-americanos são independentes entre si, funcionando como unidades político-administrativas separadas (Ferreira, 1998).

No que tange ao federalismo brasileiro, o Governo Federal surgiu antes dos estados e demais unidades administrativas, o que torna o Brasil totalmente diferente dos EUA, que foi formado a partir da união dos estados que eram pré-existentes ao Governo Federal (Cataia, 2001). O que se observa na história do Brasil são movimentos emancipacionistas fragmentadores, ou seja, unidades subnacionais (estados) que desejavam se emancipar da conformação de poder existente no país, conforme aponta Martins (2001).

Embora o modelo de governo do Brasil seja classificado como uma federação, muito se difere do que é observado nos Estados Unidos, pois, tanto os estados, quanto os municípios, não possuem tanta autonomia quando comparados ao modelo estadunidense. A federação no Brasil esteve sempre submetida a situações de altos e baixos, segundo Rodrigues (2004), vivendo momentos mais centralizados, com o Estado definindo basicamente tudo no território, e descentralizados, com as unidades subnacionais gozando de maior autonomia.

A Constituição Federal brasileira define uma redução das demandas constitucionais referentes à autonomia das unidades subnacionais (unidades menores, estados, municípios, etc). Estas unidades, de acordo com o modelo de federação aplicado ao país, deveriam estar unidas, contudo, frequentemente, encontram-se em disputas entre si, buscando aporte financeiro para que possam exercer suas competências (Ferreira, 1998).

A organização federativa do Brasil difere da estadunidense, pois foi concebida como uma forma de descentralizar o poder político em um estado que já possuía seu território centralizado. Esse arranjo visava combater o centralismo imperial que limitava a autonomia das províncias. Assim, a federação no Brasil surgiu para atender a interesses privados, distanciando-se das demandas populares e perpetuando-se por meio de estruturas eleitorais viciadas. Dessa maneira, o federalismo brasileiro sempre se configurou de forma disfuncional, desconectado dos princípios de república, democracia e cidadania, o que gerou entes federados desiguais e interdependentes (Rodrigues, 2004).

O modelo de divisão territorial desenvolvido no Brasil foi elaborado sem que houvesse uma preocupação em se produzir uma coerência territorial, pois os objetivos principais eram dominar e colonizar, e em comum acordo com estas intenções, as alterações promovidas nos limites territoriais não levaram em conta os impactos sociais e políticos futuros. O Brasil, primeiramente, foi dividido

Para se obter êxito em uma conformação territorial bem definida e eficiente, é necessário, segundo Cazzolato (2012), que se busque atingir três quesitos: harmonia, autonomia e equidade territorial. A harmonia territorial ocorre quando se consegue promover uma menor disparidade possível entre as unidades territoriais, ou seja, os territórios maiores e menores conseguem oferecer condições semelhantes para a sociedade. A autonomia territorial é a condição de independência financeira das unidades, capacidade de se auto-governar, financeiramente. E, por fim, a equidade consiste em fazer com que haja uma menor diferença possível entre os territórios, em se tratando dos seus tamanhos, sejam estes de caráter físico, de quantitativo populacional, de aspecto econômico ou de acordo com outros possíveis recortes.

Para se alcançar os propósitos supracitados, Cazzolato (2012) defende que não é necessário tomar medidas tão extremas como as propostas por Viana (1940). Propõe, como solução, que sejam desenvolvidas estratégias que permitam que o Estado tenha capacidade de oferecer serviços iguais para toda a sociedade, apontando como caminho para isto a organização da federação em conformidade com a extensão do território.

A equidade territorial almeja extinguir as desigualdades existentes dentro do território, e, relacionando este conceito ao território brasileiro, observa-se que há uma discrepância quando se compara alguns estados. Um exemplo disso é a diferença de tamanho entre os estados de São Paulo, Amapá e Roraima, promovendo os problemas da sobre e sub-representação política (Cazzolato, 2012).

Portanto, existe no Brasil uma grande disparidade entre os limites estaduais, considerando-se que isto é uma consequência das alterações ocorridas no decorrer da história do país, resultando em uma sequência de modificações que culminaram, inclusive, na composição de novos estados.

Há no Brasil um problema em relação ao quantitativo demográfico, pois, segundo Castro (2005), alguns estados são demasiadamente ocupados, enquanto outros são pouco povoados, contribuindo para o problema da representação política. Esta é uma questão ainda não pacificada no território brasileiro, voltando a ganhar notoriedade com o processo de votação, em andamento, no Supremo Tribunal Federal (STF), para determinar que o número de cadeiras na Câmara dos Deputados seja redistribuído (Richter, 2023), o que promoverá impacto na divisão territorial do Brasil.

No que se refere às questões sobre representatividade em escala local (municipal), a Constituição de 1988 (Brasil, 1988), detalha a forma como devem ser estruturadas as câmaras municipais, tendo o máximo de 9 vereadores para os municípios com população de até 15 mil habitantes, podendo chegar até 51 vereadores para os municípios com o quantitativo de 6 até 7 milhões de habitantes, e, no máximo de 55 vereadores para os municípios com mais de 8 milhões de habitantes (Castro e Azevedo, 2022).

Tabela 1 — Quantidade de vereadores pelo número de habitantes do município -
Brasil

Vereadores	Habitantes	Vereadores	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	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: Castro e Azevedo, 2022.

O município do Rio de Janeiro tinha uma população de 6.211.223 habitantes em 2022, segundo dados do último censo do IBGE, enquanto que em São Paulo, no mesmo ano, o número de habitantes era de 11.451.999. Há uma grande diferença no quantitativo de habitantes entre os dois municípios, notadamente, um total de 5.240.776 a mais para São Paulo, entretanto, o município conta apenas com 4

cadeiras a mais na Câmara Municipal de vereadores. Neste caso, o município de São Paulo está sendo sub-representado, quando comparado ao Rio de Janeiro.

Seguindo esta linha de pensamento, conclui-se que quanto menor o município, melhor será a representatividade local, pois com uma população menor, cada vereador representará um quantitativo menor de pessoas. Além disso, os representantes (vereadores) tendem a ser mais acessíveis para a população. Pequenos municípios possuem vantagens no que se refere a oferecer políticas públicas, ou seja, quanto mais acessível for o aparelho representativo social, melhores serão as condições de ofertas de políticas públicas (Castro e Azevedo, 2022).

A configuração municipal no Brasil

De acordo com a Constituição Federal brasileira de 1988, o território do país divide-se em Governo Federal (União), Estados e Municípios, sendo a União a maior unidade administrativa e que está no topo da escala hierárquica territorial do Brasil, seguida pelos estados e, por último, os municípios, estes representando as menores unidades administrativas.

Conforme ocorre a apropriação material do espaço, novas fronteiras e limites são estabelecidos no território, fazendo com que o território vá se conformando como a biografia da história (Cataia, 2001). Se tratando da história da divisão territorial brasileira, o território do país, enquanto colônia portuguesa, não se fragmentou em vários países, enquanto que os seus vizinhos regionais, as colônias espanholas, se fragmentaram em vários países, constituindo a América Latina (Martins, 2001). Contudo, apesar de o Brasil não ter se fragmentado para fora, fragmentou-se para dentro (Castro e Azevedo, 2022).

Existe o lado positivo em se dividir o território, entretanto, a divisão territorial se torna negativa quando separa e afasta, promovendo a fragmentação. Referindo-se aos municípios, o termo fragmentação faz referência à desconexão das porções do território, ao distanciamento entre as unidades territoriais (Castro e Azevedo, 2022).

A atuação das elites políticas evitou que o território brasileiro se fragmentasse em vários países, conforme afirma Martins (2001). No entanto, com o decorrer dos anos, houve no Estado brasileiro diversos movimentos que buscavam a emancipação, ou seja, a separação ou a autonomia de poder. Este fator acabou

contribuindo para a ocorrência da fragmentação interna no país por meio da atuação das forças centrífugas (Cataia, 2001).

Até a Constituição Federal de 1988, o município era visto como o espaço político-administrativo onde as políticas públicas só se desenvolveriam caso estivessem de acordo com os influentes locais (Castro e Azevedo, 2022). Sendo assim, o município foi visto por muito tempo, como um recorte de exclusão, com a sociedade local sendo refém do *modus operandi* da troca de favores.

Com a Constituição de 1988, a malha municipal foi pela primeira vez incluída no texto constitucional, ganhando, assim, notoriedade, possibilitando que o município passasse a atuar sem a interferência das esferas territoriais de maior escala, garantido autonomia política para tomar decisões sobre assuntos que estejam dentro do seu escopo de competências. Os municípios possuem suas próprias responsabilidades para com a sociedade e, conforme estas são ou não cumpridas, geram uma geografia dos serviços públicos, acarretando em diferenças socioespaciais (Rodrigues, 2004).

Para entender a importância do município é necessário conhecer as suas responsabilidades, conforme exposto no Quadro 1, elaborado por Silva (2023). O quadro aborda as principais demandas referentes às unidades municipais, como o recolhimento de impostos, a organização da divisão territorial, a sistematização do transporte público, educação, saúde, entre outras.

Ao analisar o Quadro 1, observam-se as responsabilidades que a unidade municipal possui no que compete à gestão do seu território. O município, apesar de ser a menor unidade territorial do Brasil, destaca-se quando comparado às unidades territoriais de nível hierárquico superior, pois promove um impacto mais direto no cotidiano social. A equidade que deveria ser garantida por se tratar de uma emenda constitucional, entretanto, não impacta a todos de forma igualitária (Rodrigues, 2004), pois os indivíduos que vivem em municípios distintos podem não ter suas demandas atendidas no que tange à prestação de serviços públicos.

Quadro 1 — Responsabilidades dos municípios no Brasil

Itens constitucionais	Demandas para cada município brasileiro
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; (Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional no 53, de 2006)
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

Fonte: Silva, 2023.

Existem críticas ao papel exercido pelos municípios, que apontam a não efetividade na execução dos seus propósitos, por motivos que vão desde a carência de equipes qualificadas para o desenvolvimento dos trabalhos administrativos até problemas de infraestrutura. Os municípios considerados pequenos não têm potencial para serem independentes do suporte financeiro das unidades territoriais maiores, devido à dificuldade na arrecadação de impostos (Rodrigues, 2004).

O Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), são os principais impostos arrecadados no município e, incidem somente em áreas urbanas, o que faz com que os municípios predominantemente rurais fiquem em desvantagem, sofrendo com problemas financeiros. A arrecadação de impostos voltados para promover melhorias no território é dependente das dinâmicas econômicas locais, e, na falta desses critérios,

haverá a necessidade de que o Estado tenha que se fazer presente financeiramente em várias áreas do território brasileiro (Cataia, 2001).

As alegações dos críticos à criação de novos municípios são de que grande parte das unidades já criadas no Brasil, não consegue gerar sua própria receita para o seu autossustento, havendo, além disso, um alto custo financeiro para a criação da prefeitura, da câmara de vereadores e dos cargos públicos associados. Diante dos fatos apontados, em 1996 foi instituída a Emenda Constitucional nº 15, que apesar de não proibir completamente a criação de novos municípios, estabelece determinadas normas para a composição de novas unidades territoriais (Cataia, 2001).

Alguns municípios se endividam e recorrem ao Estado solicitando auxílio, assim, se beneficiando, enquanto os demais acabam sendo impactados pela dívida gerada. Os governos municipais fazem empréstimos à União para o financiamento de projetos de execução rápida e que promovem benefícios de curto prazo. Essa prática ocorre, principalmente, devido ao interesse de políticos em realizar benfeitorias públicas durante o seu mandato, buscando sua continuação no poder. Dessa forma, o governo consegue realizar um gasto de verba pública sem impactar de forma tributária imediatamente a população, no entanto, gerando dívidas futuras e para toda a população do país (Ferreira, 1998).

A organização do Estado passa por reformas contínuas e, em quase todos os países, há debates em andamento sobre a melhor forma de distribuir responsabilidades entre os diferentes níveis de governo. Refletindo sobre questões, envolvendo a não efetividade e necessidade de atualização na esfera municipal, observa-se, em outros países, alguns aspectos semelhantes aos do Brasil, mesmo que as estruturas de organização do Estado sejam distintas, como no caso da Alemanha, por exemplo.

A Alemanha buscou agrupar ou, utilizando o termo específico, fundir municípios, enquanto o Brasil, com os processos de emancipação, tem criado novas unidades, expandindo o quantitativo municipal brasileiro. O objetivo alemão era tornar os governos locais mais eficientes na prestação de serviços, já que alguns municípios eram muito pequenos em termos de população e território, implicando em baixa arrecadação de impostos e falta de profissionais qualificados. Além disso, o aumento no tamanho dos municípios promoveu uma vantagem nas negociações (Blesse e Baskaran, 2016).

Basicamente foram propostos, na Alemanha, dois modos de fusão: de forma voluntária, em que os municípios escolhiam com quais outros municípios pretendiam se fundir; ou compulsória, onde a federação alemã indicava quais municípios deveriam se juntar (Bruns, Freier e Schumann, 2015). Os processos de fusão de municípios ocorreram, em grande medida, no lado oriental do país, posteriormente à queda do muro de Berlim e à unificação da Alemanha.

A redução no número de municípios na Alemanha faz um contraponto com o que ocorreu no Brasil, onde aumenta-se a quantidade de municípios. Apesar das ponderações apontadas contra os processos emancipacionistas, Castro (2005) reitera a relevância do município como recorte territorial, defendendo que é nele que os indivíduos se expressam enquanto cidadãos, com o direito ao voto, escolhendo políticos para cargos de relevância nacional e local, sendo, portanto, onde a sociedade se apropria do território. É na escala local que alguns problemas são identificados e que são pensadas soluções (Rodrigues, 2014).

Em seu pacto federativo, o Brasil se apresenta com o propósito de atender às demandas advindas da sociedade por todo o território nacional. Diante disso, entende-se que as unidades federativas possuem o propósito de gerir as necessidades emanadas da sociedade, assim como alcançar uma harmonia, conciliando os diferentes interesses.

Considerações finais

A divisão territorial é de grande importância para a gestão e para a administração do território, otimizando a qualidade dos serviços públicos prestados para a sociedade. É necessário que o Estado tenha transparência em suas ações para que a sociedade possa conhecê-las e verificar se estão de acordo com suas necessidades.

Países europeus como França, Albânia, Irlanda e Alemanha, por exemplo, passaram por uma grande reforma em sua estrutura territorial, considerando obter êxito, após esta medida, passando a ter um território mais coeso, proporcionando assim, uma maior eficiência na oferta de direitos básicos à sociedade.

O Brasil, territorialmente mais amplo, quando comparado com os países europeus mencionados, enfrenta problemas com relação a fatores que envolvem, por exemplo, a representatividade política. Uma resolução hipotética para tal questão seria uma revisão do número de cadeiras na câmara dos deputados,

tomando como base o censo demográfico de cada período, em cada estado, o que poderia proporcionar maior equilíbrio na representação. Entretanto, essa alternativa carece de ser refletida, pois promoveria um aumento nas despesas públicas.

Observou-se que, a partir da Constituição de 1988, os municípios brasileiros obtiveram maior autonomia, podendo atuar sem interferência direta das esferas superiores em áreas como saúde, educação e infraestrutura. Essa autonomia buscou fortalecer a gestão local, mas gerou desafios, como a necessidade de geração de recursos para o desenvolvimento de infraestrutura e para a criação de equipes qualificadas. Críticos apontam que muitos municípios, sobretudo os de menor porte, enfrentam dificuldades financeiras devido à baixa arrecadação e à dependência de repasses estaduais ou federais, o que limita sua capacidade de atender as demandas da população.

Em contraponto com a Alemanha, que adotou estratégias de fusão para consolidar municípios pequenos e melhorar a gestão local, percebe-se que a tendência de criação de municípios no Brasil tem gerado efeitos variados. Ao analisar o papel dos municípios na federação brasileira, é essencial reconhecer a importância de se desenvolver políticas que proporcionem equilíbrio entre a autonomia local e a capacidade financeira, buscando uma gestão pública mais equitativa e eficiente. A esfera municipal reflete, assim, as complexas dinâmicas territoriais do Brasil e seus impactos diretos na vida do cidadão, mostrando-se, portanto, um espaço fundamental para a implementação de políticas públicas e para a contínua reflexão sobre elas.

Referências

ALBÂNIA. **Reforma Administrativa e Territorial: Critérios Técnicos para a Nova Divisão Administrativa e Territorial**. Albânia: Ministério dos Assuntos Locais, 2014. Disponível em: <<https://shtetiwweb.org/>>. Acesso em: 27/09/2024.

_____. **Constituição da República da Albânia**. Ministério da Justiça, 2022. Disponível em: <<https://www.drejtesia.gov.al/>>. Acesso em: 27/09/2024.

BLESSE, Sebastian; BASKARAN, Thushyanthan. Do municipal mergers reduce costs? Evidence from a German federal state. **European Journal of Political Economy**, v. 59, p. 54-74, 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Planalto, 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 27/09/2024.

BRUNS, Benjamim; FREIER, Ronny; SCHUMANN, Abel. Finding Your Right (or Left) Partner to Merge. **Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung**. Berlim, 2015.

CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo César da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato. **Geografia: Conceitos e Temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

CASTRO, Iná Elias de. **Geografia e Política: território, escalas de ação e instituições**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

CASTRO, Iná Elias; AZEVEDO, Daniel. 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.

CATAIA, Márcio Antônio. **Território Nacional e Fronteiras Internas: a fragmentação do território brasileiro**. (Tese de Doutorado em Geografia). São Paulo: USP, 2001.

CAZZOLATO, José Donizete. **Novos Estados e a divisão territorial do Brasil: uma visão geográfica**. São Paulo: Oficina de Textos, 2012.

FERREIRA, Ivan Fecury Sydrião. **A Economia Política do Endividamento Público em uma Federação: Um Estudo Comparativo entre o Brasil e os Estados Unidos**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). São Paulo - SP: EAESP FGV, 1998.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **População no Último Censo de 2022**. IBGE, 2022. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>>. Acesso em: 27/09/2024.

MARTINS, Herbert Toledo. “A Fragmentação do Território Brasileiro: a criação de novos estados no Brasil”. **Caderno CRH**, n. 35, p. 263-288, 2001.

PINEAU, Élisabeth; VANDERMOTTEN, Christian. “Divisões territoriais na Europa”. **EchoGéo**, n. 35, abril, 2016.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma Geografia do Poder**. São Paulo: Ática, 1993.

RICHTER, André. “STF tem maioria para determinar recálculo de cadeiras na Câmara”. **Agência Brasil**, [25/08/2023]. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/>. Acesso em: 27/09/2024.

RODRIGUES, Juliana Nunes. **O município como escala de gestão no Brasil contemporâneo**. (Trabalho de conclusão de curso em Bacharelado em Geografia). Rio de Janeiro: UFRJ, 2004.

ROESEL, Felix. Do mergers of large local governments reduce expenditures? – Evidence from Germany using the synthetic control method. **European Journal of Political Economy**, v. 50, p. 22-36, 2017.

_____. “Políticas Públicas e Geografia: Retomada de um Debate”. **GEOUSP, Espaço e Tempo**. São Paulo, v.18, n. 1, p. 152-164, 2014.

SAQUET, Marcos Aurélio. **Abordagens e concepções de território**. São Paulo: Outras Expressões, 2013.

SILVA, Bruno de Souza. **A Divisão Territorial dos Estados da América do Sul: os critérios utilizados para definir as unidades territoriais sul-americanas**. (Trabalho de conclusão de curso em Licenciatura em Geografia). Campos dos Goytacazes – RJ: UFF, 2023.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

VIANA, João Segadas. “Divisão Territorial do Brasil”. **Revista Brasileira de Geografia**, n.3, 1940.

Recebido em 12 jun 2024.

Publicado em 23 dez 2024.