

A DIVISÃO TERRITORIAL DO BRASIL: COMPREENDENDO AS ATRIBUIÇÕES E OS DESAFIOS DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Autor 1: Bruno de Souza Silva

Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal Fluminense
brunosouzasilva@id.uff.br

Autor 2: Ricardo Abrate Luigi Junior

Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal Fluminense
ricardoluigi@id.uff.br

Resumo

O presente trabalho apresenta uma análise sobre a conformação municipal no Brasil, suas principais características e atribuições administrativas em relação à sociedade. O objetivo geral desse trabalho é compreender os impactos da organização territorial na dinâmica socioeconômica dos municípios brasileiros. Os objetivos específicos são analisar as dificuldades na esfera pública para a distribuição de serviços no território e investigar as implicações da autonomia municipal e os desafios enfrentados para garantir a equidade no desenvolvimento regional. As metodologias aplicadas são revisão bibliográfica, com base em referenciais teóricos que abordam os assuntos propostos e a análise documental, pautada na constituição e documentos complementares. A partir da Constituição Federal de 1988, comprehende-se que o território brasileiro está organizado hierarquicamente em três níveis político-administrativos: União, Estados e Municípios. Compara-se historicamente o território do Brasil com os seus vizinhos regionais sul-americanos, observando que, apesar de terem sido colônias no mesmo período, acabaram tomando rumos diferentes, pois o território do Brasil manteve-se coeso, formando um só país, enquanto os demais fragmentaram-se. Por fim, abordam-se as críticas direcionadas aos municípios, alegando mal funcionamento no cumprimento de suas atribuições, por motivos de desigualdade na arrecadação, impactando na desigual oferta de políticas públicas e tornando alguns municípios dependentes de aporte financeiro de esferas de maior hierarquia.

Palavras-chave: Município; Território; Desigualdade.

Abstract

Here the author must write a short description of your work. Here the author must write a short description of your work.

Keywords: Geography; Racism; Education.

1. Introdução

A organização territorial do Brasil trata-se de um reflexo da estrutura federativa definida pela Constituição Federal de 1988, que estabelece três político-administrativos, sendo eles a União, os estados e os municípios (Brasil, 1988). Essa divisão configura um modelo de governança em que a União desempenha o papel central na coordenação de interesses nacionais, enquanto estados e municípios possuem autonomia para gerir questões regionais e locais, respectivamente. No entanto, a construção desse modelo federativo não se deu sem desafios históricos e disputas territoriais.

A apropriação do espaço e a definição dos limites internos do Brasil são marcadas por um processo histórico singular, diferenciado do ocorrido nas ex-colônias espanholas da América, que se fragmentaram em diversas nações independentes. A unidade política brasileira foi mantida, não fragmentando-se de forma externa em vários países, entretanto acabou sendo particionado internamente, impactando em desigualdades regionais e disputas pelo poder dentro do território nacional conforme (Castro e Azevedo, 2022; Martins, 2001).

Os municípios tiveram autonomia limitada até a promulgação da Constituição de 1988. Com o reconhecimento dos municípios como entes federativos autônomos, ampliou-se sua capacidade de gestão e implementação de políticas públicas. Contudo, essa nova configuração trouxe desafios significativos, como a dependência financeira de repasses estaduais e federais, especialmente para municípios menores e com atividades econômicas predominantemente rurais.

Este trabalho busca, como objetivo geral, compreender os impactos da organização territorial na dinâmica socioeconômica dos municípios brasileiros, e como objetivos específicos, analisar as dificuldades na esfera pública para a

distribuição de serviços no território e investigar as implicações da autonomia municipal e os desafios enfrentados para garantir a equidade no desenvolvimento regional.

2. Metodologia

A metodologia do presente trabalho possui cunho qualitativo (Sposito, 2001), que se desenvolve por meio de métodos e técnicas que têm o objetivo de investigar e descobrir sobre determinado objeto de pesquisa. A pesquisa desenvolve-se de forma teórica sob o método da revisão bibliográfica, que é composta com base em materiais já produzidos por outros autores, como livros e artigos científicos, conforme expõe Gil (2002), ou seja, precisa estar fundamentada em fatos que já foram pensados e comprovados por outros pesquisadores, como pontuam Andrade e Schmidt (2015).

Dentro da metodologia aplicada para o desenvolvimento desta pesquisa está a revisão bibliográfica, que precisa ser composta com base em materiais já produzidos por outros autores, como livros e artigos científicos. A produção da ciência deve ser sempre embasada em fundamentos teóricos ou a partir de experiências prévias, o que quer dizer que a ciência não surge espontaneamente, sendo necessário que se trilhe um caminho com base em teorias que já foram desenvolvidas e aplicadas (Andrade; Schmidt, 2015).

O trabalho tem como metodologia procedural a análise documental, desenvolvida com base na constituição do Brasil, da qual serão destacados os artigos e seções específicas que abordam sobre as responsabilidades municipais para com a sociedade, investigando as razões históricas, políticas e sociais que expõem as diferenças e semelhanças observadas, principalmente referindo-se às menores unidades territoriais, no intuito de entender suas competências e os seus níveis de autonomia.

3. Resultados e Discussão

A Constituição Federal de 1988 aponta que o território brasileiro é organizado em três níveis administrativos: União, Estados e Municípios. A União ocupa a parte mais alta da hierarquia, sendo responsável por assuntos de interesse nacional. Os estados possuem autonomia política, administrativa e financeira, com governadores e assembleias legislativas que administram questões regionais. Já os municípios, que representam a menor unidade administrativa, têm competência para administrar políticas locais.

A apropriação material do espaço implica na constante redefinição de fronteiras e limites, conformando o território como uma expressão da história, ou biografia da história (Cataia 2001). Ao contrário das colônias espanholas na América, que se fragmentaram em diversas nações independentes, o Brasil permaneceu como uma unidade política sob a coroa portuguesa, consolidando-se posteriormente como um Estado-nação, conforme coloca Martins (2001). No entanto, essa ausência de fragmentação externa não impediu que ocorressem divisões internas, expressas em desigualdades regionais, disputas pelo controle territorial e por poder dentro do próprio país (Castro e Azevedo 2022).

A manutenção da unidade territorial do Brasil foi resultado da atuação das elites políticas, que impediram a fragmentação do país em diversos Estados independentes, como ocorreu nas colônias espanholas na América, conforme aponta Martins (2001). Entretanto, ao longo da história, surgiram movimentos que buscaram emancipação política, seja por meio da separação completa ou da obtenção de maior autonomia. Esses processos alimentaram uma fragmentação interna, impulsionada por forças centrífugas, que enfraqueceram a coesão do Estado e acentuaram as desigualdades regionais (Cataia 2001).

Até a promulgação da Constituição Federal de 1988, os municípios eram compreendidos como unidades político-administrativas, cuja efetiva implementação de políticas públicas dependia diretamente dos interesses das elites locais (Castro e Azevedo, 2022). Nesse contexto, o município foi historicamente marcado por um cenário de exclusão, no qual a população local permanecia subordinada a um sistema baseado na troca de favores, limitando a participação democrática.

Com a Constituição de 1988, os municípios foram, pela primeira vez, reconhecidos no texto constitucional como entes federativos autônomos, adquirindo maior protagonismo político e administrativo. Essa nova configuração permitiu que os municípios atuassem de forma independente, sem a necessidade de submissão direta às esferas territoriais de maior amplitude, garantindo autonomia política para decidir sobre questões dentro de sua competência. No entanto, essa autonomia trouxe consigo desafios, pois os municípios passaram a ser responsáveis pela implementação de diversos serviços públicos, que, de acordo com as suas distribuições no território, geram uma geografia dos serviços públicos, impactando em disparidades socioespaciais (Rodrigues, 2004).

Para compreender a relevância do município é fundamental conhecer suas atribuições e responsabilidades, conforme apresentado no quadro 1, que destaca as principais funções dos municípios, incluindo a arrecadação de impostos, a organização da divisão territorial, a gestão do transporte público, bem como a administração dos setores de educação e saúde, entre outros serviços essenciais.

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.

A análise do quadro 1 evidencia as diversas responsabilidades atribuídas ao município na gestão do seu território. Embora seja a menor unidade político-administrativa do Brasil, o município desempenha um papel fundamental, pois sua atuação tem um impacto mais direto e imediato na vida cotidiana da população, em comparação com as unidades governamentais de maior esfera. No entanto, apesar da equidade ser um princípio garantido constitucionalmente, sua aplicação prática não ocorre de maneira homogênea. A prestação de serviços

públicos varia entre os municípios, resultando em desigualdades territoriais e na falta de atendimento adequado às necessidades essenciais de determinadas populações (Rodrigues, 2004).

O desempenho dos municípios na gestão pública é alvo de diversas críticas, especialmente quanto à efetividade na execução de suas funções. Dificuldades como a falta de equipes qualificadas e problemas de infraestrutura comprometem a implementação de políticas e serviços essenciais. Além disso, municípios territorialmente menores e menos populosos tornam-se dependentes de instâncias governamentais superiores. A baixa arrecadação tributária limita a autonomia dessas unidades, tornando-as economicamente vulneráveis e condicionadas aos repasses estaduais e federais para a manutenção de suas atividades (Rodrigues (2004).

As principais fontes de arrecadação municipal são o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), sendo que estas arrecadações são aplicáveis exclusivamente em áreas urbanas. Essa característica coloca os municípios predominantemente rurais em desvantagem, uma vez que sua base tributária é reduzida, resultando em dificuldades financeiras. A arrecadação de impostos está diretamente ligada às dinâmicas econômicas locais, e, quando essas são limitadas, o município enfrenta desafios para promover melhorias em seu território. Nesses casos, torna-se necessária uma maior intervenção das instâncias maiores por meio de repasses financeiros, para garantir a manutenção de serviços básicos em diversas áreas do território brasileiro (Cataia, 2001).

4. Conclusão

Diante da análise realizada, conclui-se que a organização territorial do Brasil, apesar de garantir autonomia formal aos municípios, ainda enfrenta desafios significativos. A dependência financeira de repasses governamentais e as desigualdades regionais limitam a autonomia municipal, impactando a gestão pública e a oferta de serviços públicos essenciais. Para superar essas dificuldades,

faz-se necessário o fortalecimento das capacidades das instituições locais, a descentralização de recursos e a implementação de políticas que promovam a equidade no igual desenvolvimento do território. Dessa forma, será possível construir um modelo federativo mais equilibrado e eficiente, capaz de atender às demandas das diferentes realidades territoriais do país.

5. Referências

- ANDRADE, Aparecido Ribeiro de; SCHMIDT, Lisandro Pezzi. **Metodologias de pesquisa em geografia**. Unicentro, Paraná, 2015. Disponível em: <<https://docs.ufpr.br/~adilar/METODOLOGIA%202019/Metodologias%20de%20pesquisa%20em%20Geografia.pdf>>. Acesso em: 04/04/2025.
- 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.
- GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4^a edição. Atlas: São Paulo, 2002.
- MARTINS, Herbert Toledo. “A Fragmentação do Território Brasileiro: a criação de novos estados no Brasil”. **Caderno CRH**, n. 35, p. 263-288, 2001.
- 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.
- 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.
- SPOSITO, Eliseu Savério. A propósito dos paradigmas de orientações teórico-metodológicas na Geografia Contemporânea. **Terra Livre**, São Paulo, n.16, p. 99-112. 1. Semestre de 2001. Disponível em <<https://publicacoes.agb.org.br/terralivre/article/view/351/333>>. Acesso em 04/04/2025.