Distritos Estaduais ou Regiões de Gestão?

Por uma Federação Geográfica

José Donizete Cazzolato
Mestre em Geografia (Universidade de São Paulo, 2005)

Este artigo pretende alimentar o debate sobre as reformas que se demandam para a atual estrutura político-administrativa do Brasil. O tema foi retomado, com muita propriedade, por sinal, por Victor Carvalho Pinto, em recente publicação na revista Exame. Focando os municípios pequenos, cuja capacidade financeira e administrativa é claramente precária, o autor propõe que sejam conduzidos à condição de Distritos Estaduais.

"Nem todo município tem escala para ser autônomo, e insistir nisso custa caro ao país", destaca o subtítulo do artigo, sintetizando o que parece ser unânime entre a comunidade acadêmica e a percepção da sociedade em geral.

O artigo segue analisando os aspectos financeiros, com destaque para a crônica dependência dos repasses federais, bem como os aspectos administrativos dos municípios com população inferior a dez mil habitantes, fazendo também uma retrospectiva dos instrumentos legais mais recentes relativos à criação de novas unidades.

Outros autores ou articulistas também apontaram, nos últimos anos, a necessidade de ajustes na estrutura municipal, principalmente no tocante ao orçamento, tanto no Executivo como no Legislativo. E, recentemente, um projeto de pacto federativo do executivo federal propôs a extinção de todos os municípios com população inferior a 10 mil habitantes.

Também tenho focado a divisão político-administrativa brasileira e apontado fragilidades, desde a tradicional divisão macrorregional, defasada em cerca de cinquenta anos[1], até a desejável delimitação dos bairros nas grandes cidades, passando pelos incertos processos de emancipação estadual[2] e municipal, entre outros aspectos.

A necessidade de ajustes ou ações de aprimoramento em nossa estrutura territorial e de poder não se restringe, portanto, ao quadro municipal. E, nesse quadro, os problemas não residem apenas na pulverização que levou ao número tão grande de

[1] Ver artigo na revista franco-brasileira Confins, em 2020.

[2] Em artigo de 2012, reforço o alerta quanto à necessidade de ajustes no sistema atual de consulta plebiscitária, demostrando por que Carajás e Tapajós foram impedidos de se emancipar em 2011.

“nanicos” incapazes de se manter: as mazelas revelam-se também no topo da tabela, onde “gigantes” (com demografias equivalentes às de unidades da federação) conurbam-se com grandes ou médios vizinhos, em vastas extensões marcadas por problemas superlativos de habitação, saneamento e transporte, entre tantos outros.

Desde os anos 1970 essas áreas foram formalizadas como Regiões Metropolitanas, mas a ideia de gestão metropolitana, buscando maior racionalidade na administração desses aglomerados urbanos revelou-se um mero vislumbre, porque tais regiões não têm poder instituído; são apenas referências técnicas. Dessa forma, nossos Odoricos Paraguaçu[3] continuam intocáveis. Além disso, temos hoje, por todo o país, uma espécie de pulverização também das Regiões Metropolitanas, muitas das quais criadas com finalidades alheias às esperadas.[4]

Contudo, se há problemas de toda sorte colocando em xeque a eficiência das estruturas e modelos administrativos da Federação Brasileira, há que se eleger um ponto de partida. Começar o debate pelos municípios extremamente reduzidos demograficamente e de evidente incapacidade de autonomia financeira foi a proposta de Carvalho Pinto, e é por ela que segue este texto.

Proponho, no entanto, uma abordagem mais ampla, envolvendo a malha municipal como um todo. De fato, distritos, municípios pequenos, médios e grandes arranjam-se numa rede de complementaridade e solidariedade que não pode deixar de ser considerada. O formato deste texto, porém, não é compatível com exposições mais detalhadas. Seguem, portanto, breves explanações dos pontos essenciais da proposta, que vinha já elaborando desde anos, e que no momento parece oportuno compartilhar.

DISTRITOS, MUNICÍPIOS E REGIÕES

O município é a escala local da organização territorial do país. O cidadão não reside exatamente no país ou no estado, e sim no município, na zona urbana ou na zona rural. Além de guardião da primeira identidade geográfica, cabe ao município ancorar a cidadania, a qual, na prática do acesso aos serviços públicos, requer sempre o endereço residencial. E quem determina os endereços, denominando as vias e numerando os imóveis? O município.

O território de todos os municípios brasileiros é dividido em setores censitários. Estabelecidos pelo IBGE, tais setores contêm número pré-determinado de domicílios, e assim podem abranger bairros inteiros, em áreas menos povoadas, ou

[3] Odorico Paraguaçu é um personagem de Dias Gomes (*Odorico, o bem-amado*). Prefeito da fictícia Sucupira, encarna o personalismo e absolutismo que se tornou folclórico na gestão municipal brasileira.

[4] Em artigo elaborado no âmbito do Centro de Estudos da Metrópole, em 2021, analiso a desmedida expansão das Regiões Metropolitanas no Brasil, evidenciando sua precariedade conceitual.

uma quadra ou mesmo um prédio apenas, no caso de zonas urbanas densamente povoadas.

Os setores do IBGE, porém, são proprietários, ou seja, atendem às demandas operacionais dos censos demográficos. Utilizados por pesquisadores, não são conhecidos pela população. Os bairros, estes sim, são recortes territoriais baseados na tradição local; são marcos de identidade que unificam os diversos lugares, urbanos ou rurais.

O distrito pode ser uma parte da trama urbana principal, algo como um bairro mais extenso. Alguns dos grandes municípios têm seu território completamente dividido em distritos, setores ou bairros, como Vitória, Florianópolis ou São Paulo. Em outros, antigos distritos rurais foram alcançados pela urbanização, como é o caso de Campinas (Sousas, Barão Geraldo). O mais frequente, porém, especialmente entre os municípios mais antigos, é a existência de distritos cujos núcleos estão ainda destacados da sede municipal, separados por até dezenas de quilômetros.[5]

Muitos desses distritos emanciparam-se após 1988, a maioria dos quais hoje faz parte do contingente de municípios com pequena população, baixa capacidade administrativa e economia dependente de repasses federais - abordados no artigo acima referido “Distritos Estaduais para municípios inviáveis”.

É importante destacar que os municípios, pequenos, médios ou grandes, fazem parte de tramas regionais, que mesclam história, economia e identidade geográfica. Nenhum município está isolado, mas atrelado a fluxos diversos que o conectam diariamente a outros de sua vizinhança, maiores ou menores. E este é um dos pilares da conceituação geográfica de espaço: as múltiplas interligações, não apenas no tocante à atividade humana, mas também quanto ao clima, relevo, hidrografia e outros elementos da paisagem natural.

Um produtor rural dirige-se regularmente ao Ceasa de um polo urbano para ali comercializar suas verduras, assim como a proprietária de um pequeno mercado recorre a um mecânico da cidade vizinha mais equipada para reparar seu refrigerador. Os jovens vão à escola de ensino médio da cidade maior quando em seu município o nível de ensino alcança apenas o fundamental, assim como jovens e adultos de uma cidade maior costumam ir a localidades menores em que a festa da igreja ou o rodeio são mais animados.

O município menos equipado depende do vizinho maior de seu entorno ou do qual se emancipou para, por exemplo, registros cartoriais, serviços médicos especializados ou tomar o ônibus para destinos interestaduais. Compras de

[5] Casos de exacerbada distorção na trama distrital podem ser Paranapiacaba, em Santo André (SP)e Extrema, em Porto Velho (RO). Os moradores do primeiro, para acessarem a sede municipal, atravessam três municípios, num trajeto de 32 km por rodovia e vias urbanas. O segundo, localizado a 328 km da sede municipal, teve até plebiscito, em 2010, com resultado favorável à emancipação, com o nome de Extrema de Rondônia. No entanto, continua (até abril de 2026) como distrito.

móveis, roupas ou utensílios domésticos mais sofisticados também se fazem nos polos urbanos regionais, e assim por diante.

Os liames regionais se manifestam em aspectos diversos da vida pessoal, e esse ir e vir entre uma cidade e outra também determina o *quadro de vida* de cada um (como bem formulou Milton Santos), onde se estende a territorialidade da percepção identitária.

Assim, propor aos municípios extremamente pequenos e inviáveis que se atrelem administrativamente ao ente estadual, desconsiderando o contexto regional em que se inserem, pode ser uma medida ineficaz. Não se descarta seu rebaixamento à condição de distrito, como demonstro adiante, mas considero mais apropriado – e fundamental na formulação aqui proposta – apostar nos arranjos regionais, otimizando seus fluxos na constituição de um ente administrativo novo, operando entre os municípios nele contidos e o governo estadual.

REGIÃO DE GESTÃO

A ideia central da proposta é alçar as regiões supramunicipais à condição de unidades político-administrativas da Federação Brasileira, compartilhando com os municípios a gestão pública de âmbito local.

Dessa forma a estrutura territorial do país passa a quatro níveis: União, Unidades da Federação (estados e DF), Regiões de Gestão e Municípios.

Não se trata, porém, de simplesmente criar mais uma instância, aumentando a burocracia da gestão como um todo, mas sim de fazer uma espécie de cisão na instância local, ficando as incumbências mais complexas e custosas a cargo da Região de Gestão (RG) e as mais simples e menos onerosas a cargo dos Municípios. Propõe-se reorganizar a administração local racionalizando seus fluxos e potencializando suas capacidades.

Nessa reengenharia, mantêm-se as prefeituras, porém com estruturas mais adequadas para o especificamente local, para o bom funcionamento dos serviços e equipamentos de educação, saúde, lazer, segurança, assistência social, transporte entre bairros, manutenção viária, limpeza urbana, sinalização etc.

As demais incumbências passam a ser exercidas pela estrutura mais robusta – e mais qualificada – das Regiões de Gestão, às quais cabem transporte interurbano regional, abastecimento de água e saneamento, planejamento, meio ambiente, coleta e tratamento do lixo, obras, ensino médio, saúde hospitalar, habitação e outros serviços também de ordem local, mas para os quais a grande maioria dos municípios atuais não tem recursos financeiros regulares, capacitação técnica ou mesmo espaço físico em suas cada vez mais exíguas delimitações territoriais.

Nessa formulação, embute-se significativa economia de recursos a partir do enxugamento das máquinas administrativas municipais como um todo, ainda que

se criem novas municipalidades com a proposta fragmentação dos municípios extremamente populosos e se estabeleçam novas estruturas para as previstas Regiões de Gestão.

A extinção de algumas centenas de municípios com demografias incompatíveis, mais as mudanças aqui sugeridas também para as Câmaras Municipais, completam o quadro de uma vigorosa reestruturação da instância administrativa local.

Alteram-se também, no modelo aqui proposto, os fluxos de governança, em prevalência da hierarquia constitucional. Em vez de se direcionarem à capital estadual, ou mesmo a Brasília, os municípios passam a relacionar-se prioritariamente com as Regiões de Gestão, e estas com os estados.



Figura 1. Algumas das Regiões de Gestão aqui propostas para Paraná e Santa Catarina (1 = RG de Curitiba[6]; 2 = RG de Piraquara). Os pontos indicam sedes municipais; os quadrados, sedes regionais.

No Paraná, por exemplo (Figura 1), os prefeitos de Chopinzinho, Clevelândia ou Palmas deixariam de se reportar a Curitiba, passando a tratar suas pendências ou demandas com o Gestor Regional de Pato Branco.

Em Minas Gerais (Figura 2), os prefeitos de Caraí, Ladainha ou Itambacuri, em vez de Belo Horizonte, iriam à sede da RG em Teófilo Otoni, e assim por diante. Os gestores regionais de Teófilo Otoni, Araçuaí, Janaúba, Montes Claros, Paracatu e demais RG mineiras, estes sim se reportariam ao governador em Belo Horizonte. Da mesma forma, no exemplo anterior, os Gestores Regionais de Pato Branco, Francisco Beltrão, Cascavel, Toledo... – eles, e não os prefeitos – é que se dirigiriam ao Palácio Iguaçu.

[6] Nesta representação não consta a prevista fragmentação do atual município de Curitiba (1,8 milhões de habitantes) para a formação de pelo menos duas RG.



Figura 2. Algumas das Regiões de Gestão aqui propostas para Minas Gerais, Bahia e Espírito Santo. Os pontos indicam sedes municipais; os quadrados, sedes regionais.

Experiência similar ocorreu no estado de São Paulo nos anos 1980 com a instituição de 42 Regiões de Governo, onde todas as secretarias estaduais tinham escritório para atendimento aos municípios. O novo modelo eliminou os "passeios" de prefeitos e secretários por dezenas ou centenas de quilômetros até a capital. Esses deslocamentos passaram a ser até Franca, Araçatuba, Araraquara, Itapetininga ou Taubaté, por exemplo.

Na proposta aqui apresentada, os estados passariam a ser divididos em Regiões de Gestão, e estas em Municípios. O governador do Ceará se reportaria a 24 Gestores Regionais, em vez dos atuais 184 prefeitos. Em Goiás, em vez de atender a 203 prefeitos, o governador atenderia a 22 Gestores Regionais e, no Rio Grande do Sul, a 34, em lugar dos 499 prefeitos de hoje.

Estes números mostram que a governança estadual também se beneficiaria nesse novo quadro. Adotando apenas a lente das Regiões de Gestão para o planejamento e execução de suas incumbências, os estados livram-se da quase impossível capilaridade que se demanda para os municípios hoje pulverizados. As RG, estas sim assumem a incumbência do local, em parceria com as prefeituras, chegando ao cidadão com muito mais eficácia.

O modelo aqui proposto absorveria os consórcios intermunicipais, uma vez que as RG passam a ser uma espécie de grande consórcio agrupando todas as municipalidades de seu território. As atuais regiões metropolitanas, por sua vez, seriam reavaliadas, já que muitas delas se tornariam redundantes – ou poderiam simplesmente ser objeto de uma secretaria estadual especial, que assumiria as questões suprarregionais no caso de RG conurbadas.

As regiões metropolitanas, as regiões de saúde e os consórcios intermunicipais, convém ressaltar, são claros indicadores de que nossa estrutura municipal requer ajustes. À medida que os municípios diminuíram sua extensão territorial e população, assim como a capacidade administrativa, naturalmente buscaram formas de associação, cooperação e governança compartilhada. Esse é um dos

pontos que me chamaram a atenção e me levaram à proposta aqui sintetizada das Regiões de Gestão.

Em artigo de 2009[7], pude analisar a trama nacional de Regiões de Saúde, focando o caso do estado de São Paulo. Após comparações com outras tramas regionais paulistas, observei que o Pacto de Gestão do SUS estaria levando os municípios a "uma nova postura de compartilhamento da gestão, embasada na responsabilidade e solidariedade regional". Em seguida sugeri que "a recente implementação de Regiões de Saúde em todo o país equivale a um ensaio de reestruturação da Federação brasileira em termos de instâncias territoriais. As Regiões de Saúde podem estar constituindo um embrião do nível político-administrativo intermediário entre estados e municípios."

As diferentes regionalizações analisadas no artigo, inclusive as de Saúde, eram todas *setoriais*, ou seja, estabelecidas por diferentes instituições ou secretarias visando maior eficácia de suas atribuições exclusivas, no que resultavam conflitantes. As Regiões de Governo da gestão Franco Montoro, porém, instituíram-se como regiões únicas ou *oficiais*, ou seja, seus limites, suas sedes e o número de unidades componentes eram os mesmos para Educação, Segurança, Saúde etc.

As Regiões de Gestão aqui sugeridas também teriam esta característica: a de serem oficiais na compartimentação do território estadual. Mais do que isso, teriam a estabilidade político-administrativa e territorial que hoje têm os municípios e as unidades da federação, por passarem a ser elas também *territórios* na forma plena: porção espacial denominada, delimitada e dotada de governo próprio – como postulam os teóricos da Geografia.

A regionalização não é um recurso administrativo novo. Ao longo da história federativa do Brasil, não apenas São Paulo, mas diversos estados recorreram ou recorrem a recortes regionais em busca de maior eficácia administrativa. O ponto de flexão aqui proposto é oficializar os recortes regionais supramunicipais, elevando-os à condição de entes político-administrativos, ou seja, entes federados.

Nessa nova condição, as Regiões de Gestão constituiriam uma trama contínua cobrindo todo o território nacional, da mesma forma que os estados, os municípios e os setores censitários do IBGE.

Seus limites, denominação e definição da sede seriam objeto de legislação específica. Ajustes em sua composição, ou criação de novas unidades, seguiriam processos similares aos exigidos para a divisão municipal ou estadual. E as eventuais criações de novos estados se reportariam à trama regional, ou seja, a definição territorial do estado proposto se daria pela aglutinação de Regiões de Gestão, não mais por municípios.

[7] "Geografia, Território e Gestão: contribuição ao debate sobre a Regionalização do SUS"

DIMENSÕES

Com base nos recortes regionais já existentes ou utilizados nas últimas décadas em diversos estados, assim como aqueles divulgados pelo IBGE como apoio para estudos e análises diversas (antigas Micro e Mesorregiões Homogêneas, Regiões de Articulação Urbana e, principalmente, Regiões Geográficas Intermediárias e Imediatas) e nas Regiões de Saúde, cheguei ao valor mínimo de 150 mil habitantes e máximo de 1,5 milhão, o que significa um intervalo de *10 vezes* em ordem de grandeza.

Entre os estados brasileiros, a média demográfica dos três mais populosos (SP, MG e RJ) é de 28,2 milhões, enquanto a dos três menores (RR, AP e AC) é de 0,8 milhão. O intervalo entre elas é de *35 vezes*.

No nível municipal, a desproporção é superlativamente maior: a média populacional dos 50 menores é 1.440, enquanto a dos 50 maiores é de 1.337.000, o que resulta num intervalo de *927 vezes*.

Nos ensaios até agora elaborados, 80% das Regiões de Gestão encontram-se no intervalo estipulado de 10 vezes. A tolerância para mais ou para menos atende a especificidades locais, como a maior rarefação demográfica da Amazônia e Centro-Oeste ou a extrema densidade dos maiores aglomerados urbanos. Entre esses 80%, a mediana está no valor de 264 mil, bem abaixo da média simples, que está em 355 mil.

O total de municípios em cada RG varia, no estudo em elaboração, de 1 a 34, o que resulta em média e mediana em torno de 9. Esses valores, convém frisar, são preliminares e sofrerão alterações ao longo do estudo, tanto entre os municípios extremamente diminutos, previstos para serem reincorporados ou aglutinados, como nas grandes concentrações, em que os superlativos demográficos serão divididos.

Para os municípios de demografia inferior a 3 mil habitantes – valor aqui adotado como linha de corte na classificação de viabilidade – não parece adequada sua exclusão automática e decorrente recondução à categoria de distrito. Há que se fazerem observações mais apuradas, levando em conta a especificidade de cada Região de Gestão.

Na RG proposta para Assis, por exemplo, o município de Lutécia (2,7 mil habitantes) é ladeado por outros dois com população inferior a 3 mil: Oscar Bressane (2,5) a Leste e, a Oeste, o icônico Borá (0,8), tido por muitos anos como o menor do país. A aglutinação destes três, formando um único município de 6 mil habitantes, pode ser a melhor solução.[8]

Ainda no estado de São Paulo, na RG de Jales, de um total de 22 municípios, 12 não atingem o patamar aqui adotado de 3 mil moradores. O mesmo percentual de

[8] Nesse caso, Lutécia seria a sede municipal, enquanto Oscar Bressane e Borá seriam distritos.

municípios abaixo do patamar ocorre em outras RG, como na de Erechim (RS), onde 14 dos 30 municípios têm população de 1,4 a 2,8 mil habitantes (mediana de 1,8 mil). Nessas condições, o recomendável seria promover o retorno desses municípios ao município de origem (na condição de distrito) ou aglutiná-los a outros, formando um novo município demograficamente compatível. Nesta segunda possibilidade, determina-se um deles para manter o nome e a sede, enquanto os demais passam à condição de distrito – como exemplificado acima com Lutécia e seus vizinhos.

Em Tocantins, o caso de Mateiros, na proposta RG de Palmas, também é ilustrativo. Sua possível integração a municípios maiores do que o patamar aqui sugerido esbarra numa especificidade da geografia local: sua sede fica a mais de 120 km da sede municipal mais próxima entre os acima de 3 mil. E, considerando-se também que sua demografia (2,9 mil) está muito próxima do padrão adotado, poderia ser mantido como unidade municipal independente.

O número de municípios de dimensões aqui consideradas insustentáveis – menos de 3 mil habitantes, na referida projeção IBGE para 2025 – é 479, ou 8,6% do total nacional, quantidade bem inferior às projeções de outras propostas divulgadas nos últimos anos, que posicionavam a linha de corte entre 6 e 10 mil habitantes. Mesmo que esse número diminua para cerca de 400, em decorrência de casos como Lutécia e Mateiros, o valor é significativo.

Ressalta um dado curioso quando se analisa o conjunto dos municípios menores. Em 12 estados não há municípios com população inferior a 3.000 e em três há apenas um ou dois. Esses 15 estados[9] totalizam 87,7 milhões de habitantes, o equivalente a 41% da população nacional. Ou seja, embora importante numericamente, o número de municípios passíveis de serem reconduzidos à condição de distrito concentra-se em 11 estados – bem menos do que a metade das unidades da federação.

Embora não seja exatamente o foco deste texto, lembro que a reestruturação dimensional da malha municipal brasileira requer considerar também os já citados "gigantes" demográficos. Ao propor o valor máximo de 1,5 milhão para as Regiões de Gestão, também levei em consideração o menor valor demográfico da instância superior[10], a das unidades da federação (desconsiderando-se Acre, Amapá e Roraima). São oito os municípios brasileiros com população acima desse valor, ou seja, que se posicionam na escala demográfica de estados.

Seria necessária, nesses casos, a fragmentação desses municípios, obtendo-se unidades territoriais no padrão inferior a 1,5 milhão de habitantes para a formação de Regiões de Gestão. A proposta de instituição das RG prevê sua divisão em

[9] Os 12 estados sem municípios de população inferior a 3 mil são AC, AM, RR, AP, PA, MA, CE, PE, BA, ES, RJ e MS. Os 3 que têm apenas dois ou três municípios nessa condição são RO, AL e SE.

[10] 1.586.859 (Tocantins)

municípios, e assim, automaticamente, a cada uma dessas RG decorrentes de seccionamento territorial dos "gigantes" demográficos corresponderia pelo menos um município. Do contrário, estaríamos falando de Regiões de Gestão intramunicipais, que é um claro contrassenso.

Se o valor de 3 mil habitantes está sendo posto como piso na instância municipal, e o de 150 mil como piso para as RG, qual seria o valor mais adequado para balizar o teto das unidades municipais? Seguramente não poderia ultrapassar o patamar de 1,5 milhão previsto para as RG. E, se considerarmos que as Regiões de Gestão compõem estados, e o elaborar da proposta não concebeu nenhum estado de RG única, soa razoável não admitirmos RG de município único.

Nesse raciocínio, o fatiamento dos grandes municípios em Regiões de Gestão seria seguido do fatiamento dessas RG em municípios. Nesse momento um valor demográfico de teto passa a ser mandatório.

Num primeiro ensaio, considerando-se que a relação entre piso e teto das RG foi fixada em 10 vezes, pode-se partir de um valor 20 vezes o piso de 3 mil, ou seja, a população máxima dos municípios seria de 600 mil habitantes (Figura 3).



Figura 3. Síntese dos padrões demográficos propostos para o Nível Local da Federação Brasileira (Região de Gestão e Município).

Na elaboração da presente sugestão de rearranjo na governança local, considerei os núcleos urbanos das referidas Regiões de Governo paulistas como padrão inicial, observando em seguida os núcleos das Regiões Geográficas Imediatas (RGIm) do IBGE, as quais têm cobertura nacional.

A metodologia que embasa esse trabalho resulta, porém, em unidades regionais muito díspares, tanto na população dos polos quanto no número de municípios e no total demográfico. Municípios como Simplício Mendes (PI) ou Cerro Largo (RS), com população inferior a 15 mil habitantes, assim como Loanda (PR) ou Princesa Isabel (PB), com menos de 25 mil, sediam unidades de RGIm[11] com 40 a 60 mil habitantes. Outros municípios, mesmo com população de 30 a 40 mil, como é o caso de Iturama (MG) ou Piraju (SP), sediam unidades de RGIm cujo total demográfico não ultrapassa 70 mil habitantes.

[11] Versão 2021.

Por outro lado, nesse mesmo estudo do IBGE não foram considerados polos situados no contexto das grandes regiões metropolitanas, como Nova Iguaçu e Itaboraí (Rio de Janeiro) ou Mogi das Cruzes e Osasco (São Paulo). Dessa forma, há Regiões Geográficas Imediatas com milhões de habitantes.

De todo modo, no estudo que formalizou a presente proposta o porte demográfico do polo não foi considerado isoladamente. Pesou mais o da região, para a qual foi determinado o padrão de 150 mil a 1,5 milhão de habitantes.

Vale lembrar que o espaço geográfico não é como o tabuleiro de xadrez, onde as divisões são claras e de dimensões idênticas. Há diferentes níveis de densidade demográfica, diferentes níveis de polarização e importantes interfaces. O padrão inicialmente definido, portanto, é fundamental nos trabalhos de compartimentação regional. E, ao longo da elaboração, ponderam-se as condições geográficas excepcionais, para as quais são admitidas flexibilizações.

Para o nome da RG, proponho que se utilize o do polo regional, cuja designação mais adequada seria Sede de Região de Gestão, ou Sede Regional. Utiliza-se, no Brasil, o termo *sede* para o nível municipal, e o termo *capital* para os níveis estadual e federal. As RG aqui explicitadas são parte do nível local; portanto, seu núcleo urbano principal seria designado mais apropriadamente como *Sede Regional*.

Dessa forma, assim ficaria a terminologia político-administrativa do poder Executivo no Brasil:

> Prefeito / Município / Sede Municipal;
> Gestor Regional / Região de Gestão / Sede Regional;
> Governador / Estado ou Unidade da Federação / Capital Estadual; e
> Presidente da República / União ou Federação / Capital Federal ou Nacional.

PODER LEGISLATIVO

A estrutura local do Poder Legislativo, acompanhando o proposto para a estrutura do Executivo local, passaria a ser bicameral: mantêm-se as Câmaras Municipais e instalam-se as Câmaras Regionais. Leis, planos gerais, políticas, macrozoneamento de uso do solo, de preservação ambiental, assim como a aprovação e fiscalização do orçamento regional ou grandes obras, estas e outras atribuições referentes ao “atacado” da gestão local caberiam às Regionais, enquanto as questões municipais – aquelas remanescentes da divisão de funções com as RG, seguiriam como objeto das Câmaras Municipais.

O desenho legislativo propriamente, ou seja, a divisão das funções para cada uma das Câmaras, assim como o detalhamento da divisão de tarefas do Executivo no modelo de gestão local aqui proposto – entre Regiões de Gestão e Municípios, não cabem no formato deste artigo. Tampouco seriam apropriadamente elaborados por

um geógrafo. No entanto, três características estruturantes das atuais Câmaras Municipais devem ser abordadas.

A primeira é a questão da remuneração dos vereadores. Não há como justificar o recebimento de salário – e num patamar bastante alto ante o padrão de renda do trabalhador brasileiro – para uma função exercida em duas ou quatro reuniões mensais, e sempre à noite. Ou seja, uma função que não impede o exercício da atividade econômica depois que o cidadão se elegeu.

Para muitos autores, o salário dos vereadores, assim como as demais despesas decorrentes do funcionamento das Câmaras Municipais, contribuem fortemente para inviabilizar o orçamento dos municípios menores. Também é recorrente a opinião segundo a qual grande parte dos vereadores busca a função primordialmente pela remuneração, e não necessariamente pelo exercício da cidadania no sentido mais isento.

Em texto de 2015, o médico Luiz Carlos Borges da Silveira[12] tratou do assunto com bastante clareza: "O carreirismo político no Brasil é um fato negativo para o aperfeiçoamento da atividade [...]. Um dos segmentos onde se instalou, nas Câmaras Municipais, é o que mais afeta a população por ser o degrau inicial da política, pois o vereador é o primeiro representante popular, o mais próximo da comunidade. Sem dúvida o profissionalismo político nesse âmbito se deve aos altos subsídios e mordomias legais ou institucionalizadas, aspectos que precisam ser reconsiderados, ainda que difíceis de enfrentamento porque mudanças dependem dos legisladores, que são exatamente os políticos, sempre indispostos a decisões que ameacem o corporativismo".

A segunda característica das Câmaras a ser considerada neste texto é o número de vereadores, que determina diferentes quotas de participação política de acordo com o tamanho demográfico do município. Em São Luís (MA), um vereador representa, idealmente, 35 mil habitantes, em Petrolina (PE), 18 mil, em Primavera do Leste (MT), 6,4 mil. Em municípios menores, como Álvares Machado, Quatá e Nantes, todos da região de Presidente Prudente (SP), cada vereador representa, respectivamente, 3,1 mil, 1,5 mil e 0,3 mil moradores.[13]

As atuais quotas, estipuladas pela Constituição, por certo teriam sido calculadas levando em conta o custo que representam em termos de salário. Este condicionante, porém, na presente proposta de reorganização administrativa não faria mais sentido, em função da sugestão de voluntariado apresentada adiante.

O terceiro ponto a ser considerado – mais pertinente aos geógrafos – é a ausência de distritos eleitorais intramunicipais. Assim, a cada eleição não se garante que

[12] Silveira, médico de formação, foi deputado federal (1979-1981) e ministro da Saúde (1987-1989).

[13] População total dos municípios citados: São Luís 1,1 milhão; Petrolina 418 mil; Primavera do Leste 96 mil; Álvares Machado 28 mil; Quatá 13,4 mil e Nantes 2,7 mil.

todas as partes do município, bairros ou distritos, estejam representadas na Câmara Municipal.

Estes dois quesitos – a inexistência de mecanismos que garantam todas as porções do município representadas na Câmara e a desproporção hoje existente entre o número de vereadores e o de moradores conforme o total da população municipal – rebatem diretamente no exercício da cidadania. Em municípios pequenos a democracia seria mais efetiva. Em todos, porém, pequenos ou grandes, a democracia requer maior justiça territorial.

Complementando a proposta de reestruturação administrativa da instância local aqui exposta, sugiro, portanto, três medidas adicionais de ajuste para o poder legislativo: a adoção do voluntariado para o exercício da nobre função do Vereador, a revisão do número atual de vereadores nos municípios maiores e a utilização de distritos ou bairros como distritos eleitorais intramunicipais.

Essas medidas resultariam em Câmaras mais próximas do ideal democrático (a honra de representar seus conterrâneos e/ou seu bairro), mais igualitárias no conjunto dos municípios e mais representativas territorialmente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Muito se poderia avançar no aprimoramento de nossas instituições com a reestruturação aqui proposta para a instância político-administrativa local. Nossa trama municipal e sua governança requerem urgentes reparos, como apontam diversos estudos, no sentido de recuperar sua operacionalidade e eficácia.

A urgência é mais perceptível quando se foca a questão orçamentária. No entanto, outros aspectos da administração pública requerem a atenção de nossos especialistas, parlamentares e governantes. Procurei focalizar neste estudo a regionalização imediata, que agrega os municípios no âmbito de cada estado, passando seus contornos perimétricos e seus polos urbanos a fazer parte da nossa estrutura administrativa e de poderes.

Sugiro a reorganização da instância político-administrativa local em dois estratos – o regional imediato e o local propriamente - com decorrentes operações de adequação territorial: fragmentação dos municípios que extrapolam o total demográfico de 600 mil habitantes e recondução daqueles que não atingem o mínimo demográfico estipulado para autonomia (3 mil habitantes) à condição de distrito, aglutinando seu território ao município do qual se emancipou ou a outros de população semelhante para formarem um novo município demograficamente viável.

Essas medidas resultariam no estabelecimento de um referencial dimensional para o ente municipal, hoje ausente, e seu agrupamento em torno dos maiores e mais equipados, formando a Região de Gestão. Assim se incrementaria a racionalidade

da gestão local, separando as incumbências de acordo com sua complexidade e custos.

Simultaneamente, a adoção das RG permitiria avanços político-administrativos no nível estadual. Sediadas em polos que estendem sua identidade por toda a área de influência, e com o equilíbrio demográfico inerente, constituiriam excepcional ferramenta de gestão, otimizando os fluxos de governança e podendo inclusive constituir distritos eleitorais para a composição da Assembleia Legislativa.

O projeto aqui proposto é um desafio de proporções nacionais, porque envolve não apenas a organização interna dos Estados, mas alterações significativas no texto constitucional. É certo, porém, que se trata de tarefa exequível[14]. Não são previstas medidas de alto impacto; as alterações sugeridas consideram os polos regionais imediatos e sua abrangência regional, os quais são aderentes às identidades locais. Trata-se de alçar essas regionalidades à condição de ente político-administrativo, ou, em outras palavras, oficializar o que já se pratica, na economia local como um todo e no cotidiano das pessoas.

Priorizando os lugares e os arranjos regionais, ajustando as tramas territoriais e as lógicas de poder que se revelam defasadas, a reformulação administrativa da instância local aqui apresentada seria um primeiro e significativo passo em direção a uma efetiva Federação Geográfica.

Calgary, abril de 2026.

[14] Quaisquer processos de reforma político-administrativa teriam maiores chances de sucesso com a extinção da reeleição em todos os poderes e em todas as instâncias. Como bem lembrou Silveira, o corporativismo da classe política tende a ser refratário a quaisquer alterações que dificultem sua permanência nos cargos. Não havendo a perspectiva de reeleição, certamente o corporativismo tende a perder sua força.