

Questões preliminares sobre a divisão administrativa dos territórios na América do Sul

Ricardo Luigi *

Resumo

Nos dias atuais, as crescentes perspectivas de integração entre os países da América do Sul - haja vista que, paulatinamente, o Mercosul é inflado com a associação de países que fazem parte do Pacto Andino - trazem à tona a necessidade de se conhecer o modelo de divisão político-administrativa dos territórios dessa banda do continente. Isto porque a maior interação econômica cria uma necessidade de se fazer mais intensamente comparações de dados estatísticos, sejam eles de ordem econômica, política ou social (principalmente demográfica). É preciso, para evitar esse erro grave, que se conheça os critérios de divisão administrativa que cada estado-nação confere ao seu território. Minimamente, objetiva-se discutir também a questão da configuração da menor unidade administrativa de cada país, já que todas as outras unidades administrativas de hierarquia maior são formadas pela associação daquelas de hierarquia imediatamente inferior.

Palavras-chave: Mercosul, Divisão política-administrativa, América do Sul

Abstract

In the current days, the increasing perspectives of integration between the South-American countries – considering that the Mercosur has been gradually being inflated with the association of Andean Pact joint countries – bring up the necessity of knowing the political-administrative division model of the territories of this band of the continent. The greater economic interaction creates the necessity of making more intense comparisons of statistical data, relating to the economical, political and social (mainly demographic) order. For preventing this serious error to happen, the knowledge about the administrative division criteria conferred by each state-nation to its territory is an extremely necessary task to be reached. A further although minor objective of this article is to discuss the configuration of the smallest.

Key words: Mercosur, Political-administrative division, South America.

*Estudante de Graduação em Geografia da UFRJ/ Bolsista de iniciação científica vinculado ao CNPq. Co-editor da revista Intellector, pesquisador do GERT/CENEGRI. E-mail: ricardoluigi@cenegri.org e ricardoluigi@superig.com.br.

Recebido em 15/08/2004. Selecionado para publicação em 18/08/2004.

INTRODUÇÃO

Grosso modo, o estudo das divisões administrativas na América do Sul foi, indiretamente, objeto da pesquisa que desenvolvo no Grupo RETIS/UFRJ, acerca da zona e da região de fronteira de Brasil e países limítrofes. Ocorre que, de tão extenso o tema, a partir de julho deste ano de 2004 ele passou a ser um subprojeto, pois, além de ser uma área vasta, é de extrema importância em função do atual quadro econômico internacional na porção sul do continente americano. É preciso que se entenda cada categoria administrativa dos outros países, para que não se corra o risco de cometer certas atrocidades como comparar estatisticamente aquilo que se conhece como Estado com aquilo que se conhece como Município no Brasil. Isso geraria uma imprecisão irresponsável nos dados finais.

Pelo fato desses estudos terem se iniciado de forma consistente muito recentemente, o que aponto aqui são questões parciais, preliminares, que hão de ser complementadas e mais encorpadas em artigos futuros.

QUESTÕES CONCEITUAIS

Para o atual estágio da pesquisa foram ignorados os países Suriname, Guiana e Guiana Francesa. Isso se deu, principalmente, pela falta de institutos de pesquisa nos países supracitados e, ainda, pela precariedade das informações. Sabe-se que tanto a República Cooperativa da Guiana quanto o Suriname seguem modelos de divisão administrativa totalmente distintos dos outros países do continente. Quanto à Guiana Francesa, última colônia ultramarina remanescente no mundo, a divisão administrativa seguida não facilita a comparação estatística, tendo em vista que o país é como um “distrito francês”. Ademais, não são territórios estratégicos do ponto de vista econômico para o resto do continente. Conquanto, estão planejados trabalhos de campo a fim de se coletar dados mais coerentes com a realidade desses países.

Por “município”, entenda-se a ocorrência de uma câmara de vereadores (em alguns lugares o vereador é o “edil”) e um sistema de administração territorial com prefeituras (também chamadas de “intendências” ou “alcadías”).

A problemática principal em relação à comparação de dados estatísticos se torna bem mais clara a partir da visualização da tabela acima (anexo 1). Cada país tem sua maneira própria de denominar a menor unidade administrativa, em que pese o fato de que, na maior parte deles, o município cumpre essa função. Em relação à menor unidade administrativa, há três tipos de “exceções à regra” que merecem destaque. No caso de Chile, Equador e Peru, não é o município que tem a “municipalidade”. O modelo uruguaio é ainda mais extravagante, pois em sua divisão administrativa apenas há departamentos. Por fim, há o caso em que se enquadram Bolívia, Paraguai, Peru e Venezuela, onde, apesar da presença do município, há uma forte atuação administrativa de unidades menores que, por receberem certas atribuições municipais, acabam se configurando como “unidades administrativas funcionais”.

Em relação à maior unidade hierarquicamente, maior disparidade há somente no caso chileno, no qual a região assume o papel preponderante. Enquanto que, em praticamente todos os outros países, a região é somente criada com a finalidade básica de viabilizar a agregação e a divulgação de dados estatísticos, além de, logicamente, possibilitar o vislumbre de certas equidades no tocante ao desenvolvimento econômico.

Em contrapartida, os outros estados nacionais utilizam para definir a unidade administrativa de maior hierarquia ou os conceitos de departamento (majoritariamente) e província (no caso argentino), ou o termo estado (caso de Peru e Brasil). O termo “estado” está ligado a uma maior racionalização da unidade administrativa pelos países que o utilizam, enquanto que “província” e “departamento” são termos mais arcaicos, herança nos países que os adotam da divisão administrativa natural que havia antes da independência, quando essas nações ainda eram colônias. O próprio Brasil já utilizou estas categorias, quando da época do Império.

APONTAMENTOS SOBRE A MENOR UNIDADE ADMINISTRATIVA

A abordagem dos mecanismos de definição da menor unidade administrativa de cada país é condição sine qua non para o conhecimento de toda a hierarquia de divisão do território, tendo em vista que todas as outras unidades são agregação da menor. Desta forma, colocarei em pauta algumas breves questões sobre o que seja o “município” (no sentido da unidade que exerce plena “municipalidade”) ou suas atribuições para os países em foco.

AS DIVISÕES POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS				
Países	1ª divisão	2ª divisão	3ª divisão	4ª divisão
Argentina	Províncias	Departamentos	Municípios	
Bolívia	Departamentos	Províncias	Seções de Província (Municipais)	<i>Cantões</i>
Brasil	Estados	Municípios		
Chile	Regiões	Províncias	Comunas	
Colômbia	Departamentos	Províncias	Municípios	
Ecuador	Províncias	Regiões (Cantões)	Paróquia	
Paraguai	Departamentos	Municípios	<i>Distritos</i>	
Peru	Departamentos	Províncias	Distritos	<i>Municípios</i>
Uruguai	Departamentos			
Venezuela	Estados (Entidades Federais)	Municípios	<i>Paróquia</i>	
Elaborado por Ricardo Luigi em 05/08/2004				
Obs. 1: A 1ª divisão diz respeito à maior unidade administrativa, e assim subseqüentemente.				
Obs. 2: em negrito estão as menores unidades administrativas oficiais.				
Obs. 3: em itálico encontram-se as menores unidades administrativas funcionais.				
Fonte: constituições dos respectivos países				

Uma boa maneira de se medir, ao meu ver, a importância política de uma unidade administrativa é por sua autonomia. O lamentável histórico de governos autoritários ditatoriais na região, principalmente a partir da década de 70, e, duradouros, em alguns casos, até meados da década de 90, fez com que a

questão da autonomia de determinadas autarquias não fosse respeitada, principalmente no que diz respeito ao sufrágio. Argentina e Chile são países onde a autonomia administrativa da menor unidade política não é exatamente respeitada. No caso argentino, a província concentra a maior parte das funções administrativas “supostamente municipais”. E no Chile, o alcade é designado, não é eleito democraticamente. Em compensação, a maioria dos outros países fez questão de explicitar nas reformas mais recentes de suas constituições o caráter autônomo da autarquia municipal.

Outra questão dentro do campo da menor unidade administrativa de vital importância é a definição para cada país do que seja a “cidade”. De maneira vulgar, em especial na grande imprensa, há uma confusão em relação ao termo cidade, sendo denominadas desta forma unidades administrativas distintas. No Brasil, o critério de definição de cidades é essencialmente político-administrativo, sendo designada desta maneira a sede municipal. Nos outros países, até onde se conhece, o critério de definição de cidades é demográfico, ou seja, são considerados “cidades” os municípios possuidores de população maior ou igual a determinada quantidade (ex.: no Chile, a “autarquia que possui mais de 5.000 pessoas é considerada cidade).

TRÊS EXEMPLOS DE PRESENÇA OU AUSÊNCIA DE SUPERPOSIÇÃO ESPACIAL: BRASIL, BOLÍVIA E ARGENTINA

Outro ponto merecedor de atenção no que diz respeito às divisões político-administrativas é a presença ou ausência de superposições, isto é, o limite jurisdicional de uma unidade coincidindo ou não com o de outra. O caso brasileiro é emblemático, pois a racionalização engendrada ao longo do século XX fez com que o território adquirisse uma divisão “estranha”, sem a superposição de diferentes unidades administrativas. Enquanto que na Argentina há exemplos de departamentos que coincidem com a superfície do município e localidades que ultrapassam o limite municipal, logo fazendo parte de mais de um município e “desrespeitando” a divisão administrativa existente.

Por sua vez, a estrutura boliviana é exemplar para este estudo, já que em sua constituição, os termos “afinidade e harmonia territorial” são extremamente

esclarecedores daquilo que se pratica: uma conjunção territorial com limites bem definidos entre as diferentes categorias de unidades administrativas.

Está sendo desenvolvido um modelo analítico de forma a “simplificar” essa questão, recorrendo a uma generalização a partir do uso de termos específicos da Matemática, da Teoria dos Conjuntos. Esse tipo de classificação, inicialmente baseada na noção do “contém” e “está contido” para normatizar a superposição ou não de unidades administrativas ainda está em estudo, portanto, sua eficácia carece de comprovação.

PARECER FINAL

Este artigo de divulgação científica não se pretende conclusivo. Pretende, sim, suscitar questões, indicar problemas e levantar possibilidades para o prosseguimento deste projeto de pesquisa.

Além do mais, há na Geografia brasileira uma espécie de “pouco interesse” pelas questões do mundo. No atual estágio de meio técnico-científico-informacional, a diversidade de informações parece tolher o meio acadêmico de estudos mais acurados acerca dos temas extrabrasileiros. Portanto, essa lacuna na observação dos territórios estrangeiros e a premência de se conhecer melhor os principais parceiros territoriais e comerciais brasileiros são motivações para este estudo. Afinal de contas, assim como o famigerado geógrafo francês Yves Lacoste propunha que escalas diferentes conduzem a fenômenos diferentes, não é possível se ter uma informação precisa cruzando dados que se referem a escalas distintas (divisões administrativas diferentes), seja no âmbito do cruzamento de informações entre os países do Mercosul “ampliado”, seja no âmbito dos países da “falida” ALADI.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

MACHADO, Lia Osório & Grupo Retis de Pesquisa. Atlas da Fronteira Continental do Brasil. Rio de Janeiro, UFRJ, CNPq. 2002

Base de Datos Políticos de las Américas. División política del territorio. Análisis comparativo de constituciones de los regímenes presidenciales. 1998. [Internet]. Georgetown University y Organización de Estados Americanos.

In: <http://www.georgetown.edu/pdba/Comp/Division/politica.html>. 06 de julho de 2004.

Vários. Sítio do Instituto de Pesquisa dos respectivos países envolvidos neste trabalho. 2004.

SANTOS, Milton. Técnica, Espaço, Tempo: globalização e meio técnico-científico-informacional. São Paulo, Hucitec, 1997 (3ª edição).

