

Evolução da divisão político-administrativa brasileira de 1940 a 2007

Maria Helena Palmer Lima

Elemento fundamental de compreensão da realidade territorial brasileira, a evolução da malha municipal constitui um traço central não só da história da divisão do poder local no País, como serve de referência e, ao mesmo tempo, revela a dinâmica espacial das ocupações demográfica e econômica de suas diversas regiões ao longo do tempo.

Nesse sentido, os mapas referentes à evolução da malha municipal a partir de 1940 constituem referência obrigatória para se entender a geografia do Brasil na contemporaneidade e, incluído o sempre renovado movimento de centralização e descentralização do poder político no País, revelado, entre outros, pelo aparato legal que suporta esse movimento.

Com efeito, a estruturação da divisão político-administrativa brasileira nas primeiras décadas do século passado teve no Decreto-Lei nº 311, de 2 de março de 1938 (BRASIL..., 1939) um marco legal de grande importância para a configuração atual do Mapa Político do Brasil ao determinar, dentre outros aspectos relevantes, a obrigatoriedade de mapeamento de todos os municípios, fazendo, assim, com que fossem definidos seus limites e dirimidas a maioria das dúvidas e dos litígios territoriais.

Algumas pendências legais expressivas, contudo, perduraram após esse decreto, como o litígio entre os estados de Minas Gerais e Espírito Santo, na Serra dos Aimorés, solucionado apenas na década de 1960.

A malha das unidades da federação, apesar de relativamente estável, apresentou mudanças importantes no período retratado que se estende de 1940 a 2007. Em 13 de setembro de 1943, o Decreto-Lei nº 5.812 promoveu a criação de cinco territórios federais: Guaporé, com área desmembrada dos estados de Mato Grosso e Amazonas; Rio Branco com área do Amazonas; Amapá oriundo do Estado do Pará; Ponta Porã, desmembrado de Mato Grosso; e Iguassú, constituído com terras do Paraná.

Esses territórios visavam atender à política do governo federal na defesa das fronteiras nacionais em pontos que se mostravam, à época, vulneráveis a indesejáveis penetrações estrangeiras. Os territórios de Ponta Porã e Iguassú tiveram curta duração, tendo sido extintos pela Constituição Federal de 1946, fato que explica sua ausência nos mapas da Evolução da Malha Municipal Brasileira, compostos apenas para os anos censitários.

O arquipélago de Fernando de Noronha, que em 1940 era distrito no Município de Recife, Estado de Pernambuco, foi elevado à categoria de Território Federal pelo Decreto-Lei nº 4.102, de 9 fevereiro de 1942, condição na qual persistiu até 1988 quando a Constituição Federal o conduziu à situação singular de distrito estadual de Pernambuco.

O Distrito Federal, Unidade da Federação que abriga a capital do País, foi transferido em 1960 para o Planalto Central com a criação da cidade de Brasília. Assim, o até então Distrito Federal foi transformado em Estado da Guanabara que existiu apenas até 1973, quando sofreu a fusão com o Estado do Rio de Janeiro. A mesma área que fora capital do País desde a chegada da Família Real Portuguesa ao Brasil, em 1808, e que passara a estado foi transformada no Município do Rio de Janeiro, capital do estado de mesmo nome, retirando do Município de Niterói as funções política e administrativa que desempenhara durante tantos anos.

Na mesma década, no ano de 1962, o Acre deixou de ser território federal ganhando autonomias política e administrativa para tornar-se mais um estado brasileiro. A Constituição Federal de 1988

fez o mesmo com os territórios de Rondônia, Roraima e Amapá, transformando-os em estados federados.

O antigo Estado de Mato Grosso foi dividido em 1977, com base na Lei Complementar nº 31, de 11 de outubro, originando os atuais Estados de Mato Grosso, cuja capital continuou sendo Cuiabá, e do Mato Grosso do Sul, que passou a ter como capital a cidade de Campo Grande. As instalações das novas unidades ocorreram com as posses dos seus primeiros governadores em 1º de janeiro de 1979.

O mesmo se deu com o antigo Estado de Goiás que, por força da Constituição Federal de 1988, foi dividido para dar lugar aos Estados de Goiás, cuja capital continuou em Goiânia, e do Tocantins com capital na cidade de Palmas, que passou a atender às funções política e administrativa do novo estado.

O mar territorial brasileiro também apresentou variações significativas ao longo desse período. O Decreto nº 28.840, de 8 de novembro de 1950, determinou que a plataforma submarina, na parte correspondente aos territórios continental e insular, passava a estar integrada ao Território Nacional sob jurisdição e domínio exclusivo da União. Em 25 de abril de 1969, o Decreto-Lei nº 553 alterou esse limite para uma faixa de 12 milhas marítimas de largura, estendendo-se por todo o litoral.

Em 25 de março de 1970, o Decreto-Lei nº 1.098 estendeu o mar territorial para 200 milhas marítimas, incluindo o espaço aéreo bem como o subsolo correspondente à faixa de mar. Finalmente, em 4 de janeiro de 1993, a Lei nº 8.617 estabeleceu três unidades: o mar territorial, que passa a ser composto por uma faixa de 12 milhas marítimas, incluindo seu espaço aéreo e o subsolo; a zona contígua, que se estende das 12 às 24 milhas marítimas; e a zona econômica exclusiva como uma faixa das 24 às 200 milhas marítimas.

A malha municipal é a que possui maior dinamismo e vem apresentando sucessivos desmembramentos para a formação de novas unidades em todo o País, tanto em áreas de ocupação recente quanto naquelas já consolidadas. Conforme observado no Gráfico Evolução do número de municípios brasileiros¹, há períodos que nos quais são criados municípios em grande quantidade e outros nos quais esse processo é bem reduzido.

Nesse sentido, os maiores aumentos em valores absolutos ocorreram ao longo das décadas de 1950, 1960 e 1990. Em termos percentuais, entretanto, os primeiros períodos foram muito mais expressivos, registrando, respectivamente, elevações de 32% entre 1950 e 1960 e de 30% entre 1960 e 1970. No período de 1991 a 2000, foram emancipados 1.016 municípios que representaram um acréscimo de 18% no total nacional. No último período analisado, embora mais curto que os demais, surgiram apenas 57 novos municípios, valor equivalente a 1% do total.

A distribuição do número de municípios pelas Unidades da Federação é, e sempre foi, muito díspar, refletindo a profunda diversidade existente na duração e na densidade de povoamento e de exploração econômica entre as diferentes regiões e estados que compõem o Território Nacional. Em 1940, por exemplo, dos 1 574

¹ Esse Gráfico inclui a unidade territorial que abriga a capital Federal que, embora não seja legalmente um município, é contabilizado como tal para fins estatísticos, dadas suas características. Assim, nos anos de 1940 e 1950, o atual Município do Rio de Janeiro, então Distrito Federal, está, também, contado como município, assim como a partir de 1960 está Brasília. Na mesma situação, encontra-se Fernando de Noronha nos anos censitários em que era Território Federal.

municípios do País, 567, cerca de um terço, portanto, pertenciam aos Estados de Minas Gerais e São Paulo. Uma década depois, o Brasil passou a dispor de mais 315 novos municípios, sendo 194 destes concentrados, mais uma vez, nesses mesmos estados.

Em 2007, Minas Gerais e São Paulo possuíam juntos 1 498 municípios, cerca de 27% do total dos municípios brasileiros. No período que se estende desde a Constituição de 1988, o estado que vem apresentando maior número de emancipações é o Rio Grande do Sul que mais que dobrou seu montante municipal.

Na década de 1960, as emancipações não foram bem distribuídas no tempo, ao contrário, foram fortemente concentradas em seus primeiros anos. De acordo com Bremaeker (1991), entre 1960 e 1963 foram criados 1 548 municípios, um aumento de 56% em relação aos 2 766 existentes no primeiro ano da década. Em 1964, entretanto, entre extinções e criações, registrou-se um aumento final de 43%, elevando o total de municípios para 3 950.

A emancipação municipal é matéria regulamentada pelas Constituições Federais e, conforme sua determinação, estendida às Constituições Estaduais e a outros documentos legais. No ano de 1940, vigia a Constituição Federal de 1937 e o Decreto-Lei nº 311, de 1938. Os dois períodos seguintes, 1950 e 1960, estiveram subordinados à Constituição Federal de 1946 identificada por muitos como uma constituição municipalista.

A Revolução de 1964 instituiu uma nova ordem política no País que foi consolidada na Constituição Federal de 1967 e na Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, tida por muitos como uma verdadeira constituição federal dada a sua abrangência. Em ambas, destacavam-se a concentração de poder na esfera federal em detrimento dos estados e municípios, assim como a forte preocupação com a segurança nacional.

Segundo Mello (1992) uma das causas da onda emancipacionista verificada no Brasil nas décadas de 1950 e 1960 está no sistema de tributos partilhados, através do Fundo de Participação dos Municípios, que favoreciam sobretudo os municípios mais pobres. Quando foi introduzido pela Constituição Federal de 1946, as cotas eram iguais para todos os municípios, levando alguns governos estaduais a estimularem a criação de novos municípios de modo a atrair recursos do governo federal para seu estado.

A Lei Complementar nº 1, de 9 de novembro de 1967, estabeleceu critérios mais rígidos e únicos para que novos municípios em todo o País fossem emancipados, o que em boa medida explica o pequeno surgimento de novas unidades municipais durante sua vigência. Para que um novo município fosse criado, era necessário que a área pretendida dispusesse de: população superior a 10 mil habitantes; 10% dos quais eleitores; 5 milésimos da receita estadual oriunda de impostos; e que houvesse ao menos 200 casas no aglomerado que abrigaria a futura sede municipal. Todos esses requisitos deveriam ser comprovados sem que o(s) município(s) de origem deixasse(m) de possuí-los.

Em 1988, a Constituição Federal, identificada por muitos como a constituição cidadã, foi redigida sob a conquista da redemocratização política. Ela delega aos estados federados a competência para legislar acerca dos requisitos mínimos necessários às emancipações de novos municípios. Essas leis, em sua maioria complementares às Constituições Estaduais, determinam valores mínimos: de população que variam de 1 500 habitantes no Acre até 10 mil no Pará e em Pernambuco; de eleitores e de renda, como os 5 milésimos da arrecadação tributária estadual exigidos por Tocantins, Rio de Janeiro e Mato Grosso do Sul.

Ademais, todos os estados determinam um número mínimo de construções existentes no aglomerado que receberá a futura sede. Em Pernambuco, por exemplo, é preciso que haja pelo menos 600 edificações. Variando de um estado para outro, é exigido ainda a existência de escola de ensino básico, abastecimento de água, saneamento, postos policial e de saúde, prédios públicos para receber a prefeitura e a câmara de vereadores, cemitério, templos e outras exigências que contribuiriam para propiciar as condições necessárias e suficientes à vida da população dos novos municípios, respeitadas as características de cada estado.

A Constituição Federal de 1988 determinou também que um município só seria emancipado se aprovado pela maioria dos eleitores em plebiscito. Até 1996, entendia-se que essa consulta deveria ser realizada apenas aos eleitores da área que se estava desmembrando. Nesse ano, o Congresso Nacional reinterpretou o artigo da Constituição Federal que estabelecia a realização do plebiscito e, através da Emenda Constitucional nº 15, de 12 de setembro de 1996, expandiu-o à população da área remanescente do(s) município(s) de origem.

Apesar de todas essas determinações serem legais, ainda se verifica, em muitos estados, a criação de municípios que não cumprem os requisitos mínimos estabelecidos e que, assim, servem de exemplos e sustentação às muitas críticas que o processo de emancipação municipal brasileiro vem sofrendo há muitas décadas (LIMA, 2007).

Depreende-se, portanto, que a estruturação da divisão territorial do País, tanto em termos municipais quanto estaduais, ainda está em curso e que novos desmembramentos ocorrerão. É importante salientar que a função precípua da constituição de novas unidades é o atendimento às necessidades política e administrativa da população, distribuída por todo o Território Nacional visando aproximar o Estado brasileiro de seus cidadãos.

Referências

BRASIL. Decreto-lei nº 311, de 2 de março de 1938. Dispõe sobre a divisão territorial do país e dá outras providências. *Revista Brasileira de Geografia*, Rio de Janeiro: IBGE, v. 1, n. 2, p. 147-148, abr. 1939. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/colecao_digital_publicacoes.php>. Acesso em: set. 2010.

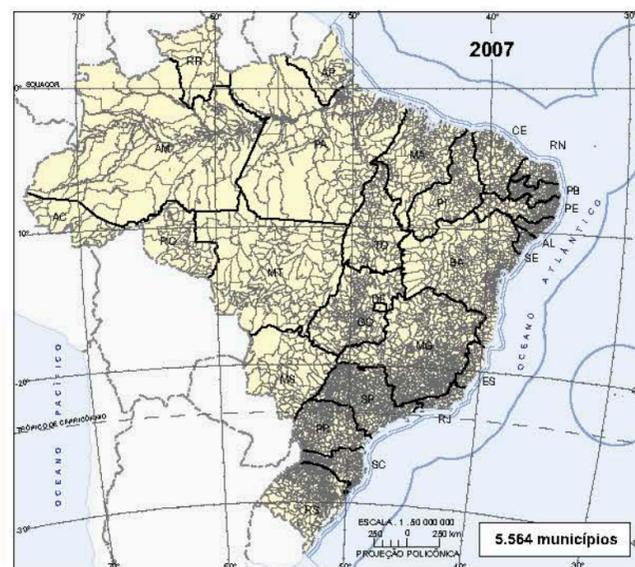
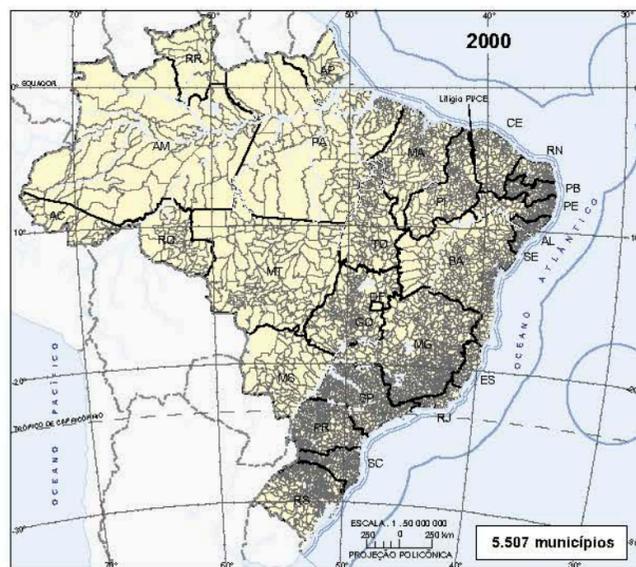
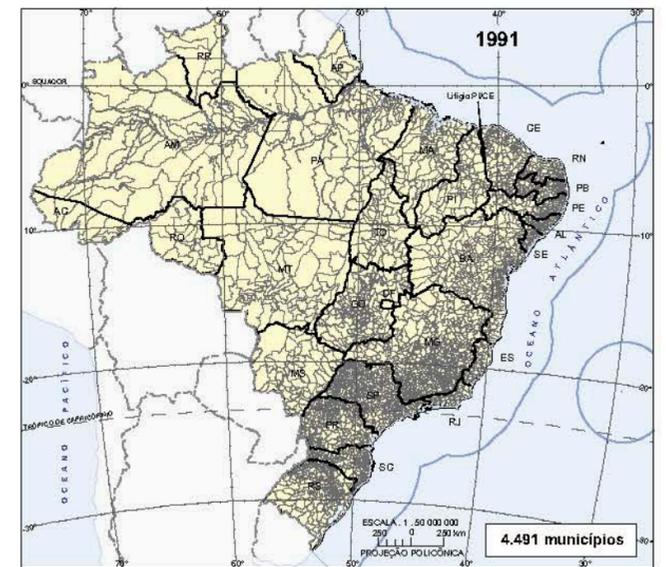
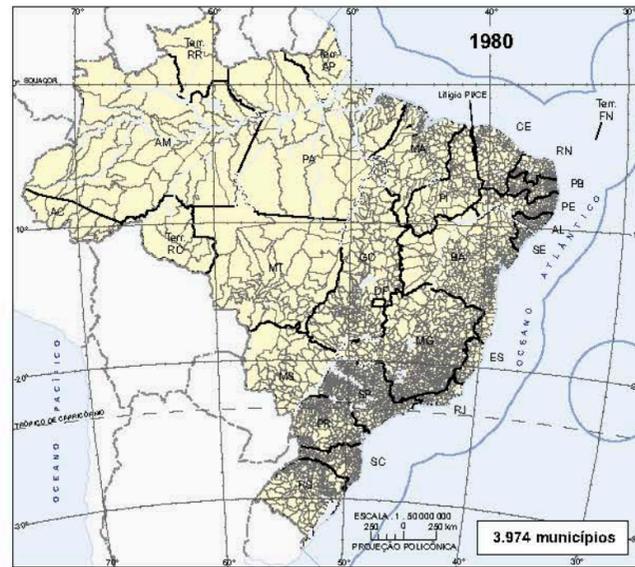
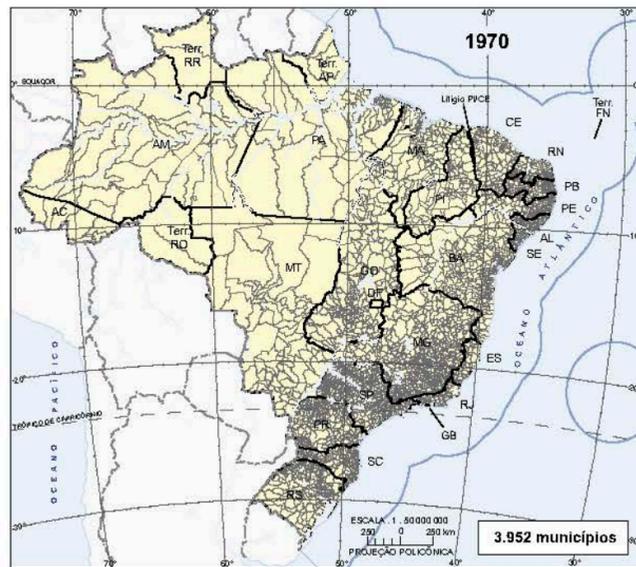
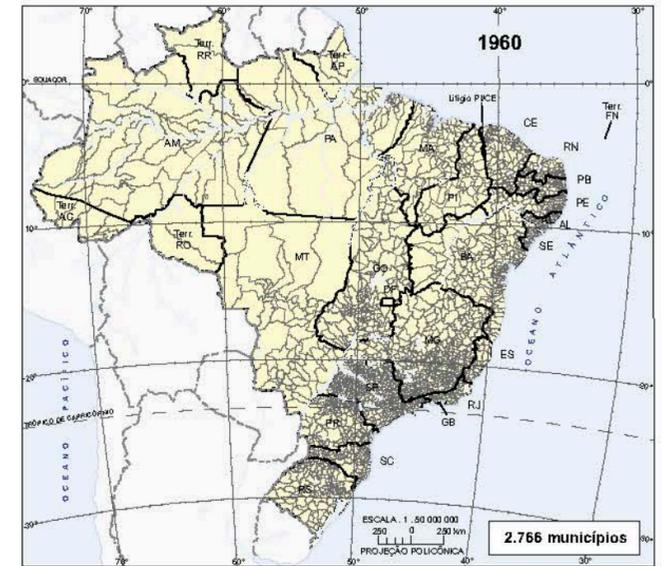
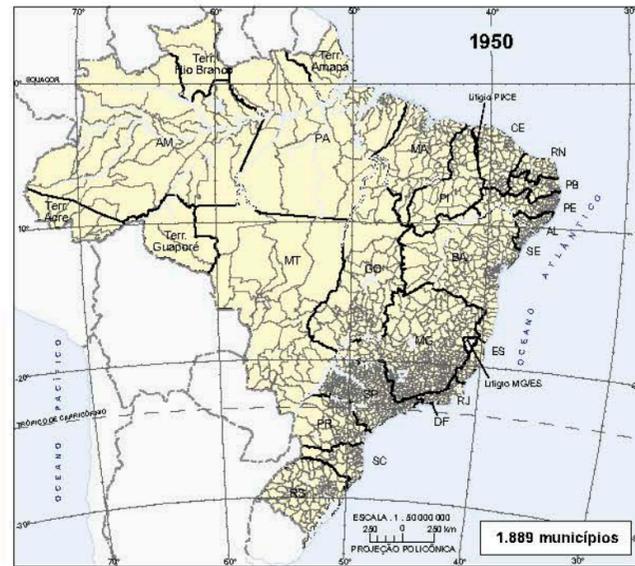
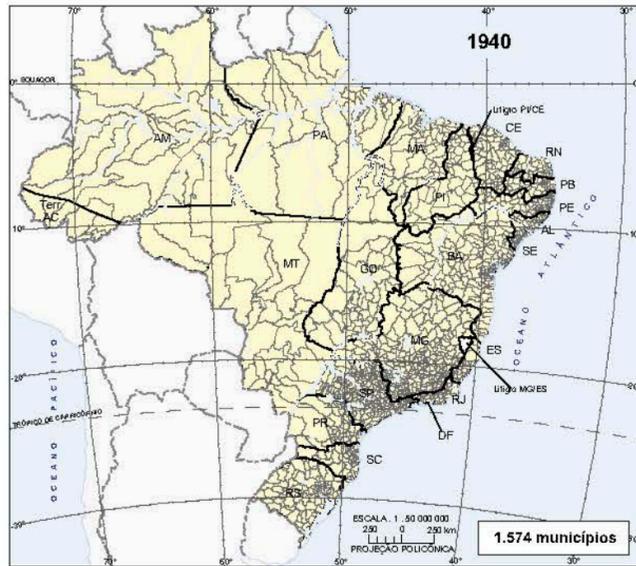
BREMAEKER, F. E. J. de. Os novos municípios brasileiros. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM, v. 38, n. 200, p. 82-92, jul./set. 1991.

LIMA, M. H. P. *Cidade-campo, urbano-rural: uma contribuição ao debate a partir de pequenas cidades em Minas Gerais*. 2007. 279 p. Tese (Doutorado em Geografia)-Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <http://www.ppgg.igeo.ufrj.br/index.php?option=com_content&task=view&id=444&Itemid=49>. Acesso em: set. 2010.

MELLO, D. L. de. A multiplicação de municípios no Brasil. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM, v. 39, n. 203, p.23-28, abr./jun. 1992.



Evolução da malha municipal



Fonte: IBGE, Censo Demográfico 1940/2000 e Contagem da População 2007.

Divisão político-administrativa

Divisão municipal 2007



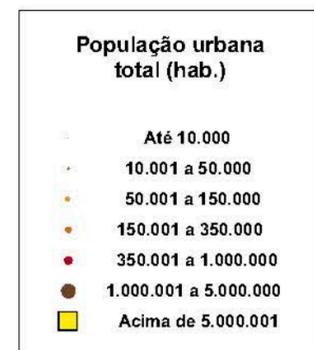
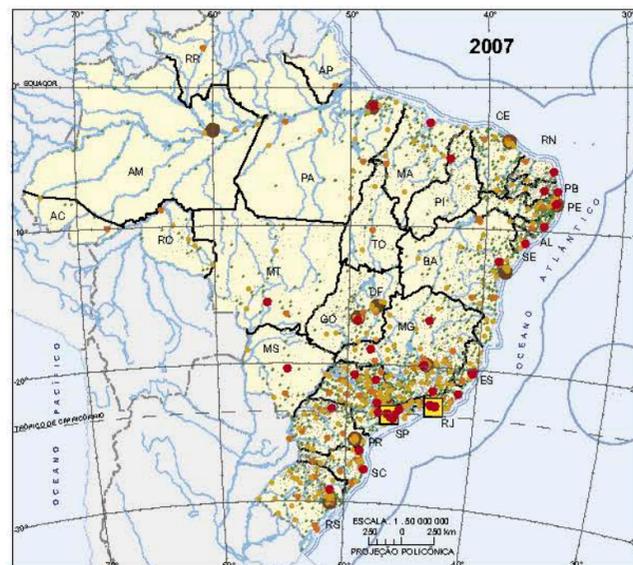
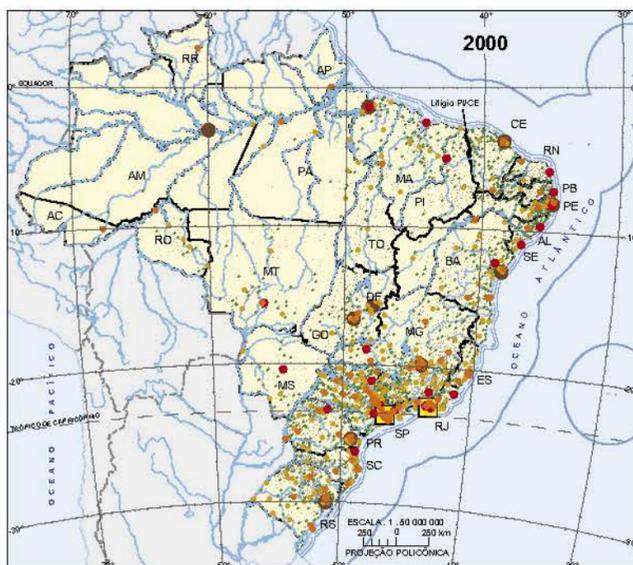
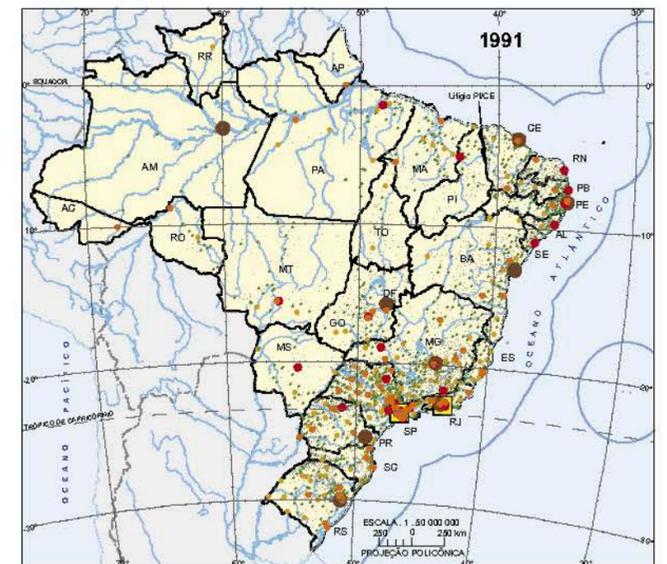
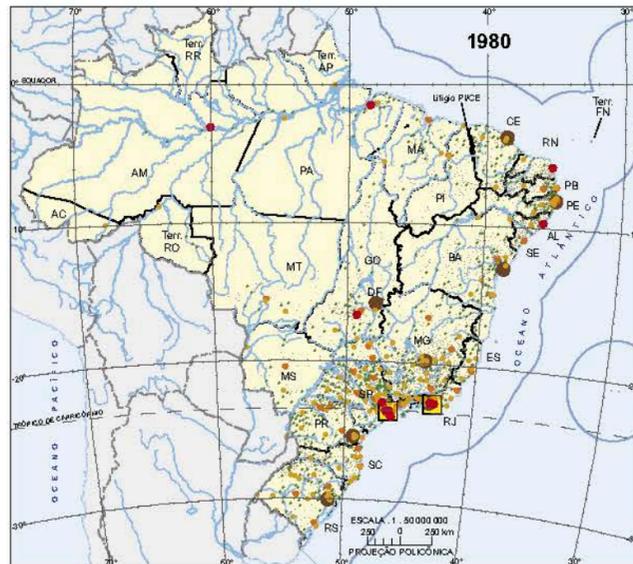
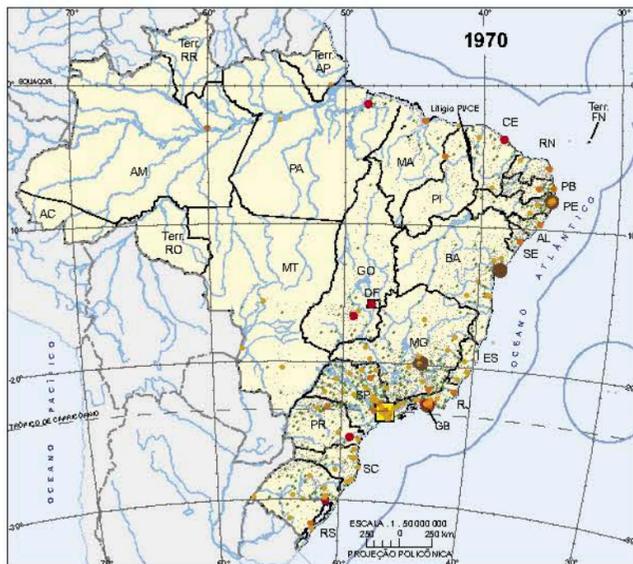
Fonte: IBGE, Diretoria de Geociências, Coordenação de Cartografia, Malha Municipal 2007.

Divisão político-administrativa



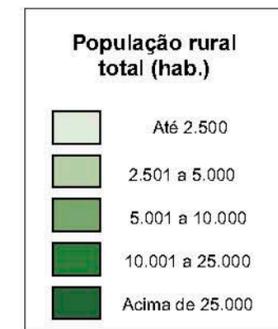
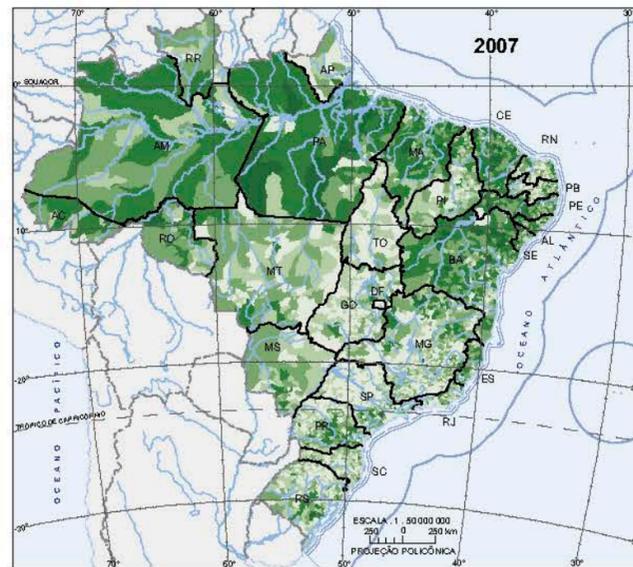
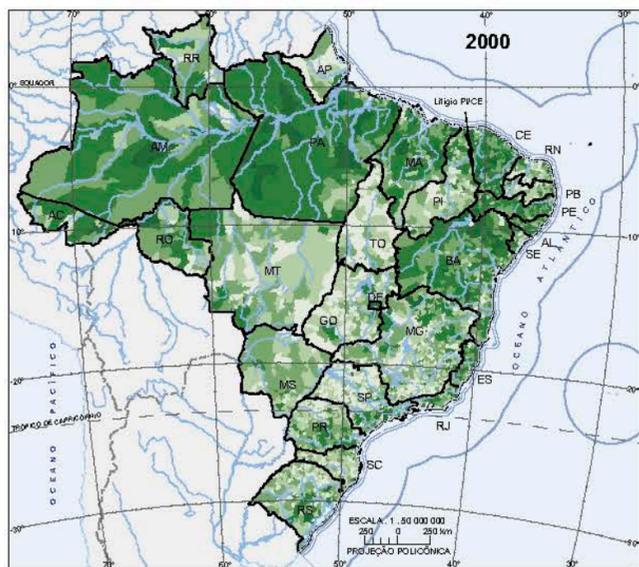
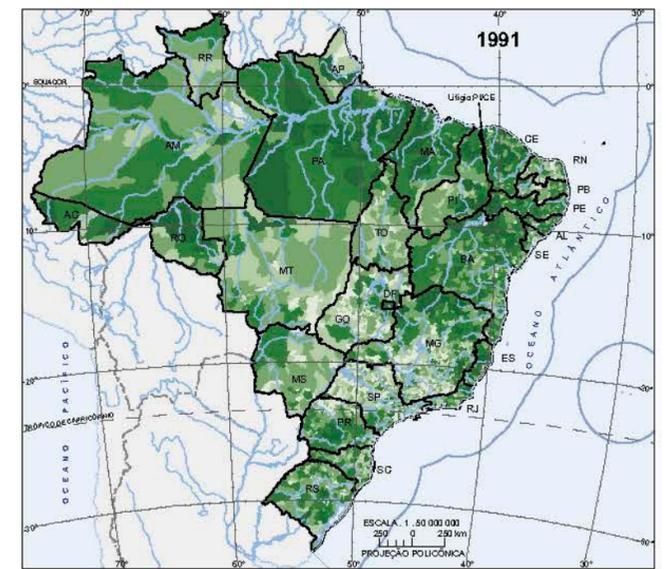
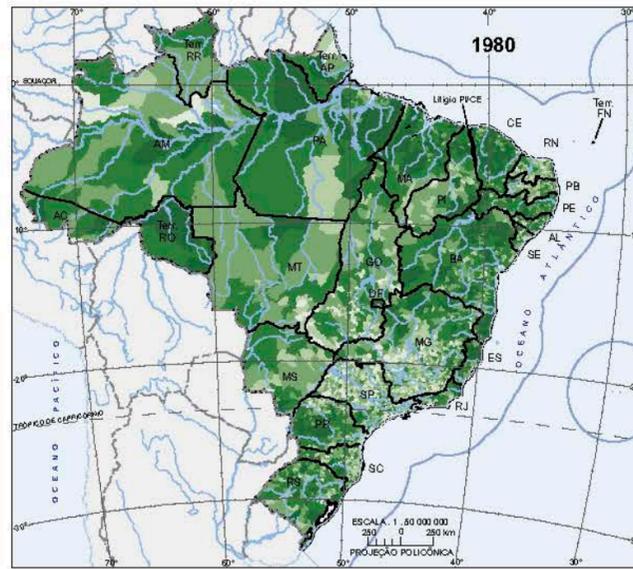
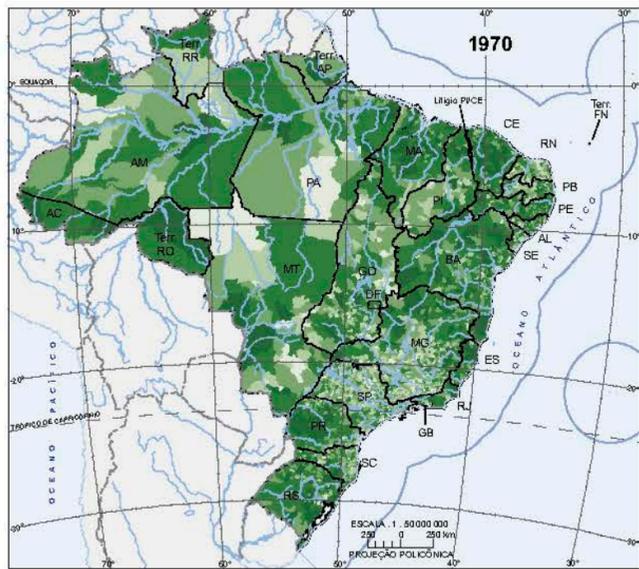
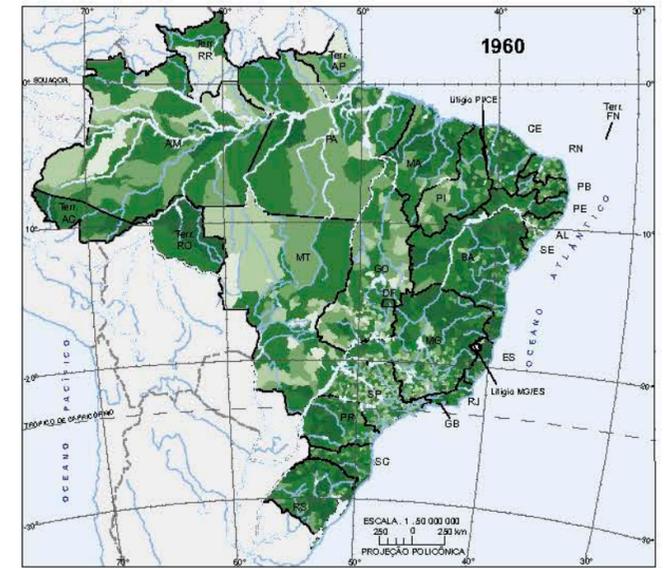
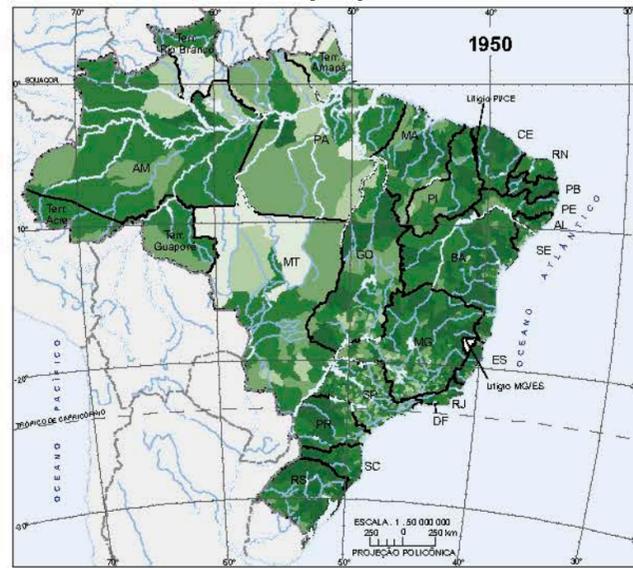
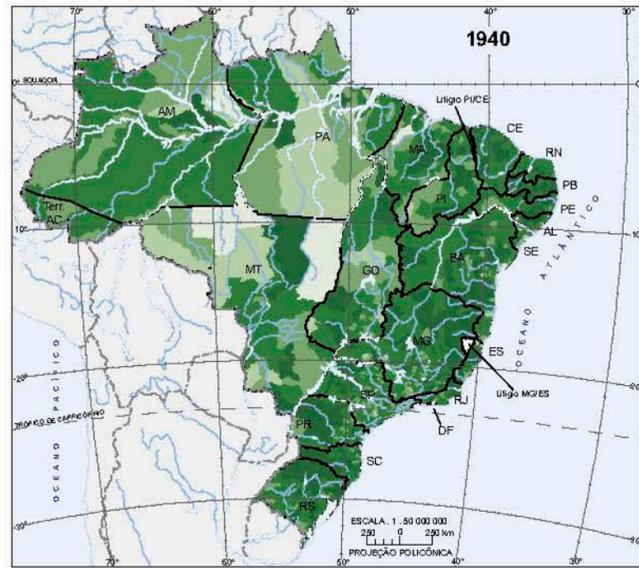
Fonte: IBGE, Contagem da População 2007.

Evolução da população urbana



Fonte: IBGE, Censo Demográfico 1940/2000 e Contagem da População 2007.

Evolução da população rural



Fonte: IBGE, Censo Demográfico 1940/2000 e Contagem da População 2007.