

Evolução do marco legal da criação de municípios no Brasil

Jorge Kleber Teixeira Silva
Maria Helena Palmer Lima

Antes de analisar a evolução do marco legal que sustentou as mudanças na malha municipal brasileira a partir de sua independência, será feito um breve relato de alterações normativas ocorridas em duas dimensões relevantes na contextualização da evolução do mapa político do Brasil na contemporaneidade: as alterações legais sobre o mar territorial e as que balizam a divisão política da federação brasileira a partir de 1872.

O mar territorial

A história do Brasil está ligada ao mar desde o seu início, uma vez que por ele chegaram os portugueses e a colonização que na costa atlântica encontrou várias tribos de ameríndios. Também pelo mar se fez, durante séculos, a comunicação das cidades brasileiras com o resto do mundo e entre si, constituindo a clássica imagem de um arquipélago de cidades sem ligação terrestre. O mar que foi via de descobrimento, de colonização e de invasões é, atualmente, fonte de importantes recursos naturais como o petróleo, além de arena da defesa da soberania nacional.

Em 1950, a partir do exemplo de outros países das Américas, o mar foi legalmente incorporado ao território brasileiro através do Decreto nº 28.840, de 8 de novembro, da Presidência da República que declarou em seu Art. 1º “integrada ao Território Nacional a plataforma submarina, na parte correspondente a esse território” incluindo a parte continental e insular “sob jurisdição e domínio exclusivo da União Federal”. Tal decreto ainda determinou no seu Art. 2º que “o aproveitamento e a exploração de produtos ou riquezas naturais que se encontram nessa parte do Território Nacional, dependem, em todos os casos, de autorização, ou concessão federal” e, ainda ordenou que continuavam “em pleno vigor as normas sobre a navegação nas águas sobrepostas à plataforma acima referida, sem prejuízo das que venham a ser estabelecidas, especialmente sobre a pesca nessa região” (Art. 3º).

Em 1969, o Decreto-Lei nº 553, de 25 de abril, mantendo o domínio sobre o mar, modificou a forma de sua demarcação que deixava de ser a plataforma submarina e passava a ser uma medida única. Textualmente ele decretou em seu Art. 1º que “o mar territorial da República Federativa do Brasil compreende todas as águas que banham o litoral do País, desde o Cabo Orange, na foz do rio Oiapoque ao Arroio Chuí, no Estado do Rio Grande do Sul, numa faixa de 12 milhas marítimas de largura, medidas a partir da linha de baixa-mar, adotada como referência nas cartas náuticas brasileiras”.

No ano seguinte, em 1970, o Decreto-Lei nº 1.098, de 25 de março, ampliou o mar territorial que passou a abranger “uma faixa de 200 (duzentas) milhas marítimas de largura, medidas a partir da linha do baixa-mar do litoral continental e insular brasileiro adotada como referência nas cartas náuticas brasileiras” (Art. 1º). O decreto ainda estendeu a soberania do País ao “espaço aéreo acima do mar territorial, bem como ao leito e subsolo deste mar” (Art. 2º), reconhecendo “aos navios de todas as nacionalidades o direito de passagem inocente no mar territorial brasileiro” (Art. 3º) e garantindo que “o governo brasileiro regulamentará a pesca, tendo em vista o aproveitamento racional e a conservação dos recursos vivos do mar territorial, bem como as atividades de pesquisa e exploração” (Art. 4º).

A partir das decisões tomadas pela Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar - CNUDM, celebrada em Montego Bay, Jamaica, assinada pelo Brasil em 1982 e ratificada em 1988, foi elaborada nova legislação acerca do tema (SOUZA, 1999). A Lei nº 8.617, de 4 de janeiro de 1993, criou três áreas especiais: o mar territorial, a zona contígua e a zona econômica exclusiva. De acordo com o Art. 1º dessa lei “o mar territorial brasileiro compreende uma faixa de 12 milhas marítimas de largura, medidas a partir da linha de baixa-mar do litoral continental e insular, tal como indicada nas cartas náuticas de grande escala, reconhecidas oficialmente no Brasil”. A soberania do País estende-se “ao mar territorial, ao espaço aéreo sobrejacente, bem como ao seu leito e subsolo” (Art. 2º) e manteve o reconhecimento do direito de passagem inocente aos navios de todas as nacionalidades (Art. 3º).

Essa lei definiu ainda no seu Art. 4º que a “zona contígua brasileira compreende uma faixa que se estende das doze às vinte e quatro milhas marítimas, contadas a partir das linhas de base que servem para medir a largura do mar territorial”. Nessa área, “o Brasil poderá tomar as medidas de fiscalização necessárias para: I - evitar as infrações às leis e aos regulamentos aduaneiros, fiscais, de imigração ou sanitários, no seu território, ou no seu mar territorial; e II - reprimir as infrações às leis e aos regulamentos, no seu território ou no seu mar territorial” (Art. 5º).

A terceira área especial determinada pela Lei nº 8.617, no seu Art. 6º, foi a zona econômica exclusiva que “compreende uma faixa que se estende das doze às duzentas milhas marítimas, contadas a partir das linhas de base que servem para medir a largura do mar territorial”. Nela o País passou a ter “direitos de soberania para fins de exploração e aproveitamento, conservação e gestão dos recursos naturais, vivos ou não vivos, das águas sobrejacentes ao leito do mar, do leito do mar e seu subsolo, e no que se refere a outras atividades com vistas à exploração e ao aproveitamento da zona para fins econômicos” (Art. 7º).

O País passou, também, segundo o Art. 8º da mesma lei, a ter “o direito exclusivo de regulamentar a investigação científica marinha, a proteção e preservação do meio marítimo, bem como a construção, operação e uso de todos os tipos de ilhas artificiais, instalações e estruturas”. Ficou garantida também que “a realização por outros Estados, na zona econômica exclusiva, de exercícios ou manobras militares, em particular as que impliquem o uso de armas ou explosivos, somente poderá ocorrer com o consentimento do governo brasileiro” (Art. 9º). E, ainda, que ficam “reconhecidos a todos os Estados o gozo, na zona econômica exclusiva, das liberdades de navegação e sobrevoo, bem como de outros usos do mar internacionalmente lícitos, relacionados com as referidas liberdades, tais como os ligados à operação de navios e aeronaves (Art. 10º).

Observando toda essa legislação, verifica-se o quanto é importante reconhecer e divulgar a soberania do Estado brasileiro sobre o mar territorial, uma jurisdição que efetivamente compõe o território do País e cuja relevância em termos econômicos e políticos certamente tende ao crescimento nos próximos anos.

As Unidades da Federação

O período abordado por este trabalho, a partir de 1872 quando ocorreu o primeiro recenseamento com cobertura de todo o Território Nacional, apresenta uma situação bastante estável no que tange às províncias e às Unidades da Federação. Nesse período, ocorreram também algumas mudanças de nomes e de grafias, mas poucas alterações de limites como mostram os mapas aqui apresentados.

Algumas unidades foram criadas a partir do desmembramento de outras, principalmente na Região Norte. A única exceção é o atual Estado do Acre, cujas terras pertenciam à Bolívia e, em 1903, foi anexado ao Brasil pelo Tratado de Petrópolis como Território Federal, tendo, em 1962, sido elevado à condição de Estado do Acre.

Em 13 de setembro de 1943, foram criados, pelo Decreto-Lei nº 5.812, 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 invasões estrangeiras.

O Território Federal de Guaporé teve sua denominação alterada para Território Federal de Rondônia em 1956 e em 1982 foi elevado à categoria de estado. O Território Federal de Rio Branco passou a denominar-se Território Federal de Roraima em 1962, assim permanecendo até 1988 quando a Constituição Federal o alçou a Estado de Roraima. O Território Federal do Amapá assim permaneceu até 1988 quando foi transformado em estado federado pela Constituição. Os territórios de Ponta Porã e Iguassú tiveram curta duração tendo sido extintos pela Constituição Federal de 1946,

fato que explica suas não representações nos mapas da evolução da malha municipal brasileira compostos apenas para os anos censitários.

O arquipélago de Fernando de Noronha, em 1872, pertencia ao Império e era utilizado como presídio, em 1891 passou ao domínio do Estado de Pernambuco que conservou o mesmo uso, em 1938 retornou ao âmbito federal mantendo a função. Pelo Decreto-Lei nº 4.102, de 9 de fevereiro de 1942, foi alçado a Território Federal, tomando parte na Segunda Guerra Mundial, enquanto os presos políticos e comuns foram transferidos para a Ilha Grande, no Estado do Rio de Janeiro. O arquipélago manteve a condição administrativa de Território Federal até 1988 quando a Constituição Federal o conduziu à situação singular de distrito estadual de Pernambuco.

A capital do Brasil durante o Império situava-se na atual cidade do Rio de Janeiro que à época localizava-se no Município Neutro. Com o advento da República, em 1889, este foi transformado em Distrito Federal constituído para abrigar a capital do País. Essa situação permaneceu até 1960 quando o Distrito Federal foi transferido para o Planalto Central com a criação da cidade de Brasília.

O até então Distrito Federal foi transformado em Estado da Guanabara, pela Lei nº 3.752, de 14 de abril de 1960, também conhecida como Lei San Tiago Dantas, e existiu apenas até 1975 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 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 políticas e administrativas que desempenhara durante tantos anos como capital estadual.

O antigo Estado de Mato Grosso foi dividido pela Lei Complementar nº 31, de 11 de outubro de 1977, originando os atuais Estados de Mato Grosso, cuja capital continuou sendo Cuiabá, e de Mato Grosso do Sul, que passou a ter como capital a cidade de Campo Grande. Os atos de instalação das novas unidades ocorreram com as posses dos seus primeiros governadores em 1º de janeiro de 1979, quando passaram a ser efetivamente novos estados brasileiros.

A mais recente mudança no quadro das Unidades da Federação ocorreu com o antigo Estado de Goiás que, por determinação 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 políticas e administrativas do novo estado.

Em alguns dos mapas apresentados, identificam-se duas áreas em branco que se constituíram em áreas litigiosas. Uma delas, entre os Estados do Piauí e Ceará, surgiu na década de 1880 quando, por acordo entre as partes, o então Município de Amaração, atual Luís Correia, passou a pertencer ao Piauí em troca dos Municípios de Independência e Crateús. Desde então existiu a indefinição acerca do limite preciso entre os dois estados.

A outra área de litígio localiza-se entre os Estados de Minas Gerais e Espírito Santo, na serra dos Aimorés, que aparece pela primeira vez no mapa de 1940, tendo possivelmente surgido a partir da delimitação dos municípios exigida pelo Decreto-Lei nº 311, de 2 de março de 1938. Nessa área houve, por parte dos poderes instituídos em ambos os estados, sucessivas tentativas de incorporação através da implantação de benfeitorias. A situação foi sendo decidida paulatinamente com a determinação, pela justiça, do estado a que pertencia cada município envolvido na disputa.

Os municípios – legislação

O sistema de divisão territorial implantado no Brasil desde o início do período Colonial foram as capitânicas hereditárias que abrigavam conselhos locais compostos por juizes ordinários com competência criminal e cível e por vereadores cuja função era administrativa. Com o Império, esse sistema foi substituído pela divisão do País em províncias e essas em municípios, instituição que Portugal herdara do direito romano (CASTRO, 2006).

A primeira Carta Constitucional brasileira foi a *Constituição Política do Império do Brasil*, de 25 de março de 1824, que dedicou um capítulo com apenas três artigos às câmaras municipais. No Art. 167º, estabeleceu que “Em todas as Cidades, e Villas ora existentes, e nas mais, que para o futuro se crearem haverá Camaras, ás quaes compete o Governo economico, e municipal das mesmas Cidades, e Villas.” O artigo seguinte trata-

va dos membros componentes, garantindo sua eletividade e atribuindo a presidência ao vereador mais votado. Pelo Art. 169º, competia às câmaras “O exercicio de suas funções municipaes, formação das suas Posturas policiaes, applicação das suas rendas, e todas as suas particulares, e uteis attribuições, [que] serão decretadas por uma Lei regulamentar”.

Nessa época, o aglomerado que sediava o município abrangendo a câmara podia ser uma cidade ou uma vila. A diferença entre essas categorias não estava no tamanho ou importância do aglomerado, mas sim na sua origem: a fundação de uma cidade era um direito exclusivo da Coroa, enquanto as vilas podiam se originar de ações dos donatários, capitães e governadores (ABREU, 2010). Apenas em 1938 essa situação foi modificada pelo Decreto-Lei nº 311 que determinou que as sedes de municípios, teriam categoria de cidade.

Em 1º de outubro de 1828, uma lei regulamentar, que perdurou até a República, detalhou a Constituição de 1824 no que tange à função dos municípios estabelecendo, ante a expressa declaração daquele Diploma Legal, que as câmaras eram corporações meramente administrativas (Art. 24º) sem influência política e sem autonomia na gestão de seus interesses.

Com a Proclamação da República, pelo Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, o Município Neutro foi transformado em Distrito Federal e as províncias foram substituídas pelos estados considerados soberanos e formadores da federação. O texto constitucional de 1891 dedica apenas um vago artigo aos municípios em que afirma que “os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse” (Art. 68º). Apesar de textualmente citada, avalia-se que durante os 40 anos em que vigorou a Constituição de 1891 não houve autonomia municipal no Brasil (MEIRELLES, 1993).

A Constituição Federal de 1934 inscreveu como princípio constitucional, no seu Art. 13º, a autonomia do município em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse e, especialmente, à eletividade do prefeito e dos vereadores, à decretação de seus tributos e à organização de seus serviços. Além disso, inovou ao introduzir a transferência de parte da receita estadual de impostos aos municípios de onde tenha provindo a arrecadação (Art. 10º).

Em 1937, o governo decretou nova Constituição Federal que impôs um regime político caracterizado pela concentração de poderes no Executivo. Implantou-se o chamado Estado Novo como claro indicativo de mudanças profundas e estruturais na política nacional. As atribuições e tributos municipais mantiveram-se basicamente os mesmos da Constituição anterior, com os municípios se organizando de forma a assegurar sua autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse, especialmente quanto à escolha dos vereadores pelo sufrágio direto, à decretação dos impostos e taxas atribuídos à sua competência por esta Constituição e pelas Constituições e leis dos estados e à organização dos serviços públicos de caráter local (Art. 26º). Mudança substantiva foi expressa no Art. 27º que determinou que o prefeito passava a ser nomeado pelo governador do estado.

Em 2 de março de 1938, foi publicado o Decreto-Lei nº 311 que estabeleceu as bases da estrutura territorial brasileira ainda vigente. Esse decreto determinou que todas as sedes de municípios teriam a categoria de cidade e que as sedes de distritos seriam vilas; que as cidades e vilas comporiam áreas urbanas e que seus limites seriam legalmente estabelecidos pelo município; que haveria um prazo para que todos os municípios descrevessem seus limites dirimindo as questões litigiosas e elaborassem o mapeamento de seus territórios; que haveria um número mínimo de população para que novos municípios fossem criados; e que as novas cidades deveriam também possuir um número mínimo de construções (BRASIL, 1939).

Ainda em 1938, foi fundado o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE a partir da união do Instituto Nacional de Estatística - INE, criado em 1936, com o Conselho Brasileiro de Geografia, criado em 1937. Em 1940, essa instituição realizou seu primeiro recenseamento geral e nacional com investigação de temas ligados à população, indústria, comércio e agropecuária passando a fazê-lo regularmente a cada década.

Em 1946, nova Constituição Federal veio consolidar a abertura política naquele período, fazendo com que, durante a sua vigência, se verificasse o maior crescimento percentual do número de municípios no País. Por esta Carta Constitucional, a autonomia municipal foi assegurada, em parte, dado que os municípios não podiam criar e organizar Leis Orgânicas, entretanto eram garantidas a eleição direta de prefeitos

e vereadores, a administração própria, a organização dos serviços locais, a cobrança de impostos e taxas e a transferência de parte da tributação da União e dos estados, logo existia a autonomia administrativa e financeira. (MEIRELLES, 1993).

O ano de 1964 estabelece nova mudança de regime político no País consolidado na Constituição Federal de 1967 e na Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, marcadas pela centralização de poder no executivo federal. Os textos dessa legislação conservaram aos municípios uma autonomia relativa, afinal não incluía a criação e organização das Leis Orgânicas, porém conservando benefícios no tocante à transferência de parte da tributação dos estados e da União, a administração própria, a decretação e aplicação de tributos e taxas, a organização de serviços locais e a eleição direta de vereadores e de prefeitos, exceto para os Municípios das Capitais, de estâncias hidrominerais e os considerados de segurança nacional.

Critérios mais rígidos e únicos para que novos municípios em todo o País fossem emancipados, foram estabelecidos pela Lei Complementar nº 1, de 9 de novembro de 1967, o que, em alguma 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; cinco 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, houve a promulgação de nova Constituição Federal, identificada por muitos como uma “constituição cidadã” (FACHIN, 2008), redigida sob a conquista da redemocratização política. Pela primeira vez, o município foi considerado ente federativo (MEIRELLES, 1993) juntamente com os estados e o Distrito Federal, conforme enunciados abaixo assinalados:

Art. 18º - A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

Parágrafo 3º - Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar.

Parágrafo 4º - A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.

Foram garantidos no texto da Constituição Federal de 1988 a autonomia municipal, a eleição direta para prefeitos e vereadores, o poder de legislar sobre assuntos de interesse local, de elaborar a própria Lei Orgânica, de instituir e arrecadar impostos e taxas, de receber por transferência parte da receita de impostos dos estados e da União, de prestar serviços públicos, de criar distritos e de zelar pelo uso adequado do solo urbano além de outras atribuições. De acordo com Resende (2008, p. 9), “de todos os atos legislativos editados pela comunidade local, não há dúvida de que a Lei Orgânica é o mais importante, uma vez que deve estabelecer as diretrizes básicas da organização política do município e os princípios norteadores da administração pública local”.

A Constituição de 1988 delegou 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 cinco 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 presença 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.

O Parágrafo 4º do Art. 18º, anteriormente apresentado, determina que um município só será 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. Naquele ano, o Congresso Nacional reinterpreto esse artigo da Constituição Federal e, pela 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).

Embora seja correto que os estados não estejam constitucionalmente obrigados a se dividir em municípios, o uso dessa divisão está impregnada na história brasileira. A fragmentação do estado em municípios é ato político-administrativo e está relacionado com às normas jurídicas preestabelecidas pela União e pelo próprio estado e é dependente da vontade soberana da Assembleia Legislativa que vota a lei criadora do município e aprova o quadro territorial do estado (MEIRELLES, 1993).

O aumento do número de municípios

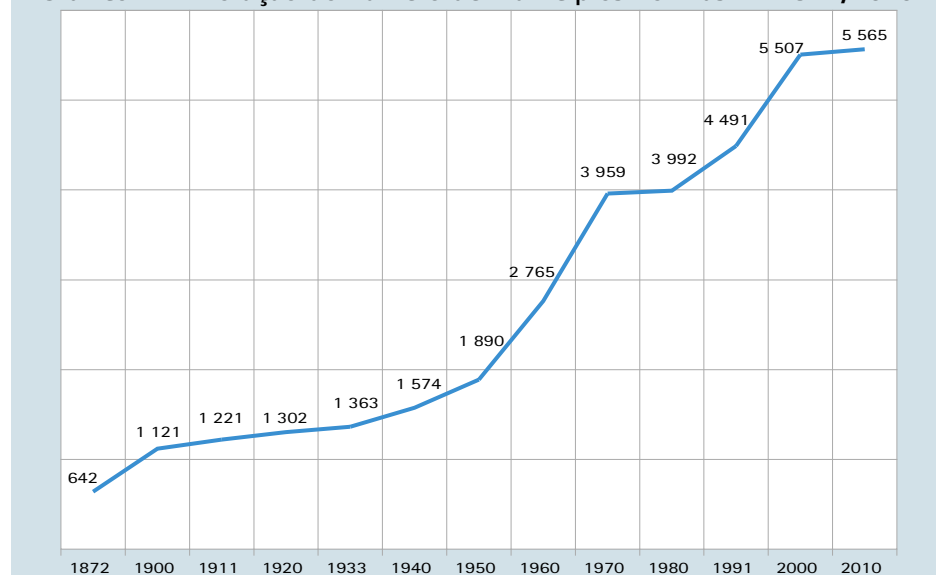
A malha municipal possui dinamismo muito maior que a estadual e vem apresentando sucessivos desmembramentos para a formação de novas unidades em todo o País, tanto em áreas de ocupação recente quanto naquelas já consolidadas. Os totais de municípios indicados nos Gráficos 1 e 2 incluem o Distrito Federal, o Estado da Guanabara e Fernando de Noronha nos períodos em que este foi Território Federal. Embora essas unidades não sejam a rigor municípios, costumam ser incluídas como tais para quase todos os efeitos dadas as suas características.

Como se observa no Gráfico 1, há períodos em que muitos municípios são criados e outros nos quais esse processo é bem reduzido. 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 do Gráfico 1, de 2000 a 2010, surgiram apenas 58 novos municípios, valor equivalente a 1% do total.

Os períodos de maior e menor número de emancipações não coincidem com os anos censitários privilegiados neste trabalho, posto que dependem de circunstâncias político-institucionais e econômicas próprias. Possivelmente, o exemplo mais contundente tenha sido a década de 1960 com as muitas emancipações fortemente concentradas em seus primeiros anos. De acordo com Bremaeker (1991), estudioso do tema, entre 1960 e 1963, foram criados 1 548 municípios, um aumento de 56% em relação aos 2 766

Gráfico 1 - Evolução do número de municípios no Brasil - 1872/2010



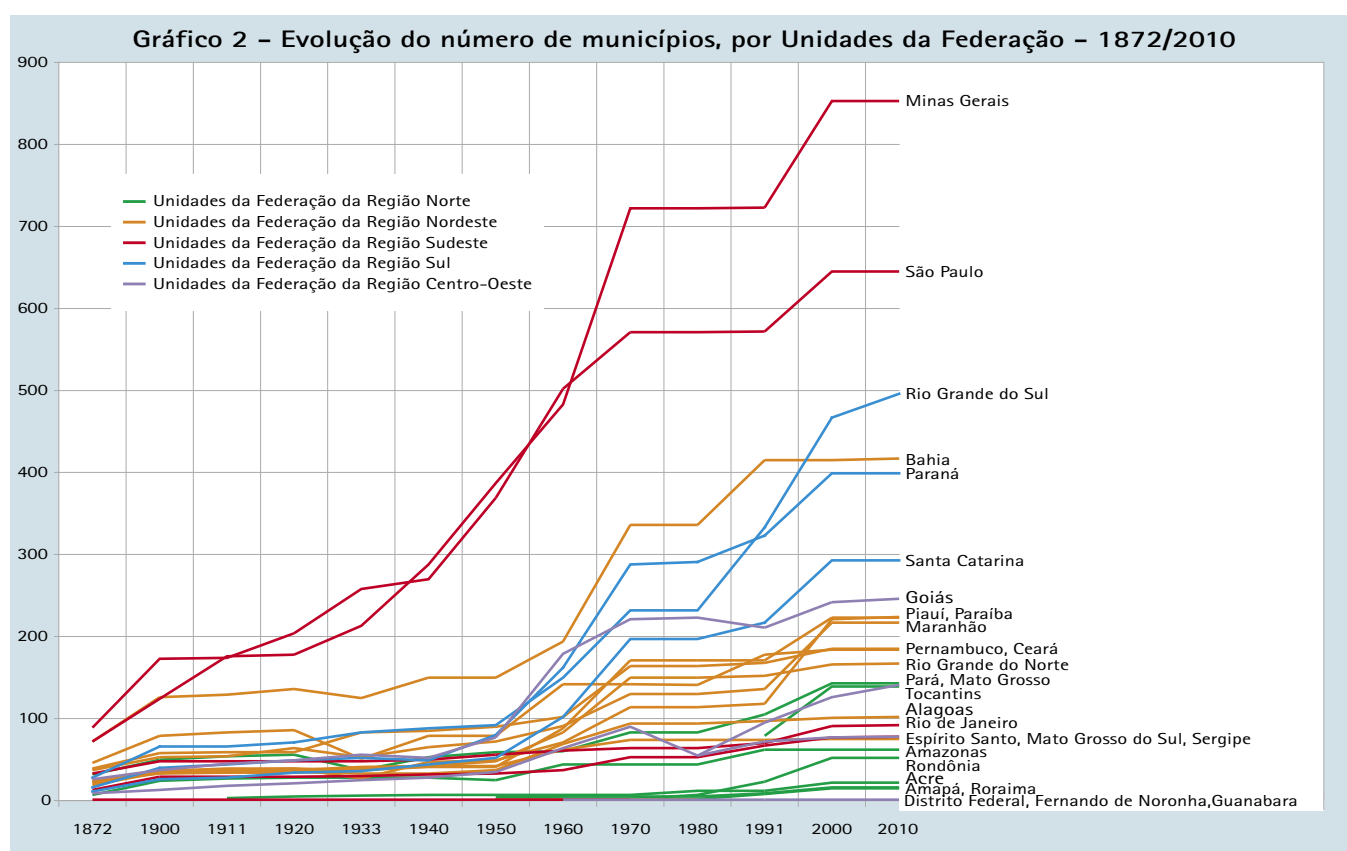
Fontes: Directoria Geral de Estatística, Recenseamento do Brasil 1872/1920 e Divisão Administrativa do Brasil IB/1933; e IBGE, Censo Demográfico 1940/2010.

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 a 3 950.

Se, quanto ao aspecto temporal, as emancipações municipais guardam grande heterogeneidade, quanto ao aspecto espacial essa característica é ainda mais expressiva, uma vez que a distribuição do número de municípios pelas Unidades da Federação é, e sempre foi, muito díspare. O Gráfico 2 apresenta a evolução do número de municípios por Unidades da Federação no período coberto por esse trabalho, e no qual estão contabilizados como municípios o Distrito Federal, o Território Federal de Fernando de Noronha e o Estado da Guanabara. As cores utilizadas no Gráfico 2 indicam o conjunto territorial da Grande Região a qual pertence atualmente a unidade federada.

Já no primeiro período analisado, as Províncias de São Paulo, Minas Gerais e Bahia apresentavam maior quantidade de municípios que as demais e assim se mantiveram até o ano 2000, quando o Estado do Rio Grande do Sul ultrapassou o da Bahia em quantidade de municípios. Como se observa no Gráfico 2, a proliferação de municípios em Minas Gerais e São Paulo ultrapassou em muito a da Bahia. A concentração nesses dois estados manteve-se em torno dos 30% do total do País, atingindo seu ápice em 1950 quando abrigavam 40% dos municípios brasileiros.

Em 2010, Minas Gerais e São Paulo possuíam juntos 1 498 municípios, o que representa cerca de 27% do total dos municípios brasileiros. Entretanto, no período histórico recente que se estende desde a Constituição Federal de 1988, o estado que vem apresentando maior número de emancipações é o Rio Grande do Sul em comportamento bastante diferenciado das demais unidades federadas.



Como mostra o Gráfico 2, até 1950, todos os estados, com exceção de Minas Gerais e São Paulo, possuíam um quadro bastante estável quanto ao total de municípios. As duas décadas seguintes, de 1950 e de 1960, apresentaram muitas emancipações em praticamente todas as unidades federativas. De acordo com Mello (1992), uma das causas da onda emancipacionista verificada no Brasil nessas décadas está no sistema de tributos partilhados, que favoreciam, sobretudo, os municípios mais pobres, através do Fundo de Participação dos Municípios - FPM. 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 o seu estado.

Na vigência do regime instituído em 1964 e consolidado pela Constituição de 1967 e pela Emenda Constitucional nº1, de 17 de outubro de 1969, representada aqui pelas décadas de 1970 e 1980, o número de municípios se manteve praticamente estável

em quase todas as Unidades da Federação, a principal exceção sendo o Estado do Rio Grande do Sul que apresenta no período 1980-1991 grande crescimento quantitativo em termos de criação de novas unidades políticas locais.

O Estado de Mato Grosso, na década de 1970, e o de Goiás, na de 1980, apresentam reduções nos totais de seus municípios decorrentes das criações dos Estados de Mato Grosso do Sul e do Tocantins constituídos por parte de seus municípios.

O período 1991-2000 expõe outro momento de significativo aumento do número de municípios em quase todas as unidades federativas, o que, em boa medida, reflete o período de descentralização política oferecido pela Constituição Federal de 1988. Entretanto, na década seguinte – 2000-2010 – poucos foram os estados onde se observou aumentos expressivos no montante de municípios, dentre esses se destacam o Rio Grande do Sul e Tocantins, nos demais praticamente não houve novas emancipações.

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. Enfim, é importante salientar que a função precípua da constituição de novas unidades é o atendimento às necessidades políticas e administrativas da população distribuída por todo o Território Nacional visando aproximar o Estado brasileiro de seus cidadãos.

Referências

ABREU, M. de A. *Geografia histórica do Rio de Janeiro: (1502-1700)*. Rio de Janeiro: Andrea Jakobssen Estúdio Editorial: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2010. 2 v.

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, ano 1, n. 2, p. 147-154, abr. 1939. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/colecao_digital_publicacoes.php>. Acesso em: ago. 2011.

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.

CASTRO, J. N. de. *Direito municipal positivo*. 6. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. 583 p.

FACHIN, Z. (Coord.). *20 anos da Constituição cidadã*. São Paulo: Método, 2008. 288 p.

LIMA, M. H. P. *Cidade-campo, urbano-rural: uma contribuição ao debate a partir de pequenas cidades em Minas Gerais*. 2007. 271 p. Tese (Doutorado)–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: ago. 2011.

MEIRELLES, H. L. *Direito municipal brasileiro*. 6. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 1993. 602 p.

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.

RESENDE, A. J. C. de. Autonomia municipal e Lei Orgânica. *Cadernos da Escola do Legislativo*, Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, v. 10, n. 15, p. 7-42, jan./dez. 2008. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/CadernosEscol/Caderno15/Calhau.pdf>>. Acesso em: ago. 2011.

SOUZA, J. M. de. Mar territorial, zona econômica exclusiva ou plataforma continental? *Revista Brasileira de Geofísica*, São Paulo: Sociedade Brasileira de Geofísica - SBGf, v. 17, n. 1, p. 79-82, mar. 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-261X1999000100007&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: ago. 2011.