



A dinâmica territorial da malha político-administrativa municipal da Região Norte do Brasil (1988-2010)

The territorial dynamics of the political loop-administrative municipality in Northern Brazil (1988-2010)

Gilberto de Miranda Rocha – Doutor em Geografia Humana pela Universidade de São Paulo, 1999. Diretor Geral do Núcleo de Meio Ambiente da Universidade Federal do Pará (UFPA)/Brasil-Pará-Belém. E-mail: gilrocha@ufpa.br

Resumo

Este artigo tem por objetivo analisar a dinâmica de redivisão territorial político-administrativa municipal da Região Norte do Brasil no período de 1988 a 2010. A revisão da malha político-administrativa municipal no Brasil se associa diretamente a múltiplos fatores, entre os quais destacamos: as mudanças na ordem política e institucional brasileira, principalmente no que diz respeito à alternância de períodos de centralização e descentralização político-administrativa, à redistribuição da população no território e ao processo de urbanização.

Abstract

This article aims to analyze the dynamics of territorial re-division political-administrative city in the Northern Region of Brazil from 1988 to 2010. The review of the political loop-administrative city in Brazil, would be related directly to multiple factors, among which include: changes in Brazilian political and institutional order, especially with regard to alternating periods of centralization and decentralization of political administration, the redistribution of population in the territory and the urbanization process.

Palavras-chave

Região Norte. Malha municipal. Dinâmica Territorial.

Keywords

Northern Region. Lattice municipal. Territorial Dynamics.

INTRODUÇÃO

O Município¹ é uma organização jurídica, política e territorial, de caráter político-administrativo, que compõe a federação brasileira. Muito embora constitua uma unidade político-administrativa que remonta ao período colonial, a estruturação da malha municipal brasileira ocorre somente a partir do século XX, por meio do Decreto-Lei n. 311, de 02 de março de 1938 – um marco legal de configuração do mapa político do país, ao determinar a obrigatoriedade do mapeamento municipal e de definição de seus limites (BRASIL, 2010).

A evolução da malha municipal do Brasil, conforme Lima (2007, p. 35), é um elemento fundamental para a compreensão da realidade territorial brasileira, uma vez que constitui um traço central não só da história da divisão do poder local no país, bem como serve de referência e, ao mesmo tempo, revela a dinâmica de ocupação demográfica, econômica e territorial das diversas regiões ao longo do tempo.

Trata-se, portanto, de uma referência obrigatória para a compreensão da geografia brasileira, seja nos espaços territoriais consolidados, como aqueles de ocupação recente e em vias de consolidação. E, igualmente, revela a dinâmica de centralização e descentralização que tem marcado os diversos ordenamentos político-institucionais e as relações intergovernamentais, influenciado diretamente na gestão territorial no país.

Segundo a Base de Informação Territorial e o Censo Demográfico (IBGE, 2010), o Brasil conta atualmente com 5.565 municípios. Entre 1940 a 2010, em 70 anos, o Brasil criou 3.991 municípios. Esse grande dinamismo da malha político-administrativa municipal no Brasil está associado a uma conjunção de fatores, entre os quais dois fatores que consideramos fundamentais: em primeiro lugar, a criação de municípios é um processo eminentemente político e, como tal, envolve a organização (e interesses) de atores sociais e políticos situados em escalas geográficas distintas, e depende de alterações na ordem institucional. Nesse caso, relaciona-se diretamente a mudanças na sociedade e no estado brasileiro, em especial, nas relações intergovernamentais e no pacto federalista. Em segundo lugar, a alteração na malha municipal tem relação estreita com as mudanças na estrutura espacial do território nacional, em especial da Região Norte e do estado do Pará. Destacamos aqui os processos de urbanização e de interiorização do

¹ O município é a menor unidade territorial brasileira com governo próprio. É formado pelo distrito-sede, onde se localiza a cidade, que é a sede municipal e que leva o mesmo nome do município, e que corresponde à zona urbana municipal e, também, pelo território ao seu entorno – a zona rural municipal, que pode ser dividida em distritos, cuja maior povoação recebe geralmente o nome de vila (PINTO, 2003, p. 29).

povoamento no país ocorrido nos últimos 50 anos, responsáveis pelo surgimento de novas vilas e cidades.

1 CENTRALIZAÇÃO, DESCENTRALIZAÇÃO E MUNICIPALIZAÇÃO

Considerando o primeiro fator, o contexto político nacional e a ordem institucional, no Brasil, têm se expressado em muito pelos processos de centralização do poder, dos recursos, de decisões e de descentralização. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010), apesar do grande dinamismo da malha municipal brasileira, há períodos em que novos municípios são criados em grande quantidade, e outros períodos nos quais esse processo é bastante reduzido.

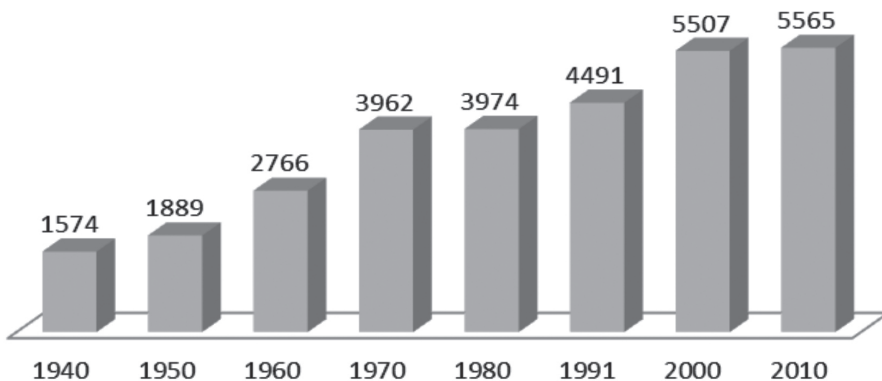
O Atlas Nacional do Brasil Milton Santos (BRASIL, 2010), aponta que os maiores aumentos em valores absolutos do número de municípios ocorreram ao longo das décadas de 1950, 1960 e 1990. Já em termos percentuais, as maiores elevações ocorreram entre 1950 e 1960 (32%) e entre 1960 e 1970 (30%). Observa-se um vínculo estreito entre as mudanças de natureza política e institucional no país e a intensidade da alteração no quadro municipal brasileiro. Conforme Hervé Théry (2008):

Novos municípios têm sido criados ao longo de toda a história do país, mas em ritmos variáveis, e alguns episódios importantes se destacam, como se a cada período forte da vida política correspondesse uma onda de criação de municípios: foi o caso na proclamação da Independência (1822), na proclamação da República (1889) e no restabelecimento da democracia, após a queda do regime autoritário do Estado Novo (1945). Mas, se esse período de regime democrático foi rico em emancipações, não foi o caso do regime militar (1964-1985), quando poucos novos municípios foram criados, embora dezenas de milhares de quilômetros quadrados de terras novas tivessem sido então conquistados, especialmente na Amazônia. Com a volta ao poder dos civis, o impulso de independência tomou um novo vigor. Fortalecido pelas frustrações acumuladas, quando a Constituição de 1988 facilitou a emancipação de novas comunidades, a curva tomou, nos anos 1990, uma forma exponencial? (THÉRY, 2008, p.48-49).

A emancipação municipal é matéria regulamentada pelas Constituições Federais e, conforme sua determinação, estendida às Constituições Estaduais. Em 1940 vigia a Constituição Federal de 1937 e o Decreto-Lei n. 311, de 1938. Nos dois períodos seguintes (1950 e 1960) vigorou a Constituição Federal de 1946, compreendida como a Constituição Federal municipalista (LIMA, 2007).

Durante os 20 anos de ditadura militar, de 1964 a 1985, o número de municípios criados foi praticamente insignificante, dado o fato de que a competência sobre a redivisão territorial passou a se constituir função do governo central. O papel do município na vida política e socioeconômica brasileira foi diminuído, isto porque uma nova ordem política no país foi instituída por meio da Constituição Federal de 1967 e Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969. Em ambas, destacam-se a concentração do poder na esfera federal, em detrimento dos estados e municípios, e forte preocupação com a segurança nacional. Conforme a Figura 1 é possível observar o crescimento do número de município entre 1940 a 2010.

Figura 1: Número de municípios no Brasil entre 1940-2010.



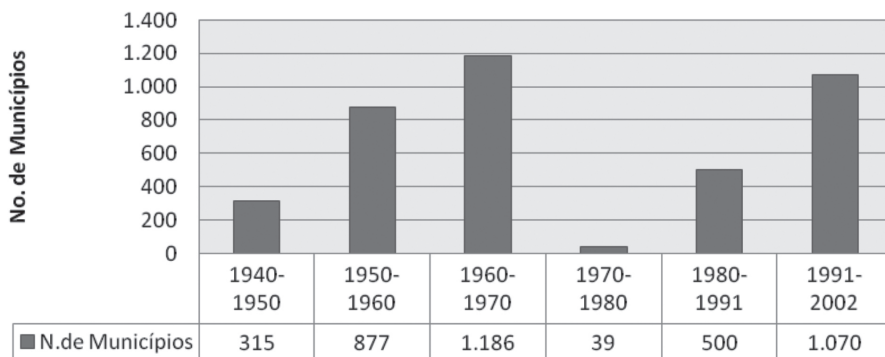
Fonte: IBGE, Censos Demográficos, 1940-2010.

Na vigência da Carta de 1967, o art. 14 estabelecia que a lei complementar federal fixaria os requisitos mínimos de população e renda pública; e a forma de consulta prévia às populações locais, para a criação de novos municípios – regra essa que foi mantida na Constituição de 1969.

De acordo com o art. 2º da Lei Complementar nº 1/67, que regulamentou o mencionado art. 14 da Constituição de 1967, nenhum município seria criado sem a verificação da existência, na respectiva área territorial, dos seguintes requisitos: população estimada superior a 10.000 habitantes ou não inferior a 5 milésimos da existente no Estado; eleitorado não inferior a 10% da população; centro urbano já constituído, com número de casas superior a 200 e arrecadação, no último exercício, de 5 milésimos da receita estadual de impostos (BRASIL, 1967).

O Ato Complementar (ACP) nº 46, de 1969, determinava que nenhuma alteração no quadro territorial do Estado poderia ser efetuada sem a prévia autorização do presidente da República, ouvido o Ministério da Justiça, o que praticamente inviabilizou a criação de novos municípios. Outras leis complementares posteriores pouco alteraram o panorama acima citado, conforme se observa na Figura 2.

Figura 2: Número de municípios criados no Brasil entre o período 1940-2010.



Fonte: IBGE, Censos Demográficos, 1940-2010.

A criação de novos municípios foi ainda mais dificultada através do Ato Complementar nº46, de 07/02/69, pelo qual nenhuma alteração no quadro normativo que instituiu a divisão territorial do Estado poderia ser feita sem a prévia autorização do presidente da República, ouvido o Ministério da Justiça. Durante 10 anos, até a Emenda Constitucional nº11, de 12/10/79, nenhum município foi criado no Brasil.²

A centralização governamental que caracterizou o Estado brasileiro no período entre 1964 a 1985, e o regime autoritário que vigorou no país durante 20 anos suprimiram o processo de criação de novos municípios no país.

A partir da década de 1980, alterações profundas nas estruturas políticas e institucionais brasileiras conduziram a transformações na malha político-administrativa nacional. Uma conjunção de fatores contribuiu para modificações na malha municipal do país. Entretanto, a descentralização da ação pública se constituiu em um dos processos mais marcantes no que diz respeito à valorização do município no contexto da gestão dos espaços territoriais do país.

² Ver Cataia (2006).

A descentralização da ação pública se constituiu em um movimento em direção às bases (MASSOLO, 1986) e às demandas da sociedade civil³, representando um papel transformador da regulação social e, como tal, amortecedor das crises de legitimidade dos estados nacionais (PETRECEILLE, 1996).

Trata-se de um processo que consiste em uma tendência global, mas que não tem se manifestado da mesma forma em todos os lugares e países (TEISSERENC, 2009). Pode-se mesmo dizer que as reformas administrativas locais, tendo como centralidade a descentralização, estabeleceram-se na maioria dos países, inclusive em países centrais. Sendo prioritariamente parte de um processo de mudança das relações intergovernamentais, a descentralização comporta desde a transferência de recursos para os entes federados à delegação de poder de execução de ações e à organizações sociais.

No Brasil, em particular, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, as modificações nas relações intergovernamentais no país ampliaram o papel dos governos regionais e locais na gestão do território e do processo de desenvolvimento. Para tanto, a Federação brasileira traz uma inovação, ou melhor, um novo ente no pacto federativo: o município, contrariando, em muito, o papel secundário assumido historicamente pelo município na vida econômica, social e política local. O município parece renascer, nesse sentido, de suas cinzas e alçado à categoria de reforma, como uma vez foram as regiões (CORAGGIO, 1988; BECKER, 1986).

O processo de redemocratização do Estado brasileiro, durante os anos de 1980, alterou profundamente os rumos até então seguidos pela sociedade brasileira, com a redefinição do papel institucional dos diversos níveis de poder e governo, o que beneficiou as unidades político-administrativas regionais e locais, principalmente os municípios. As mudanças políticas e institucionais possibilitaram a definição de novos critérios de criação de novos municípios e de novos mecanismos de autonomia política.

O marco institucional dessa transformação política e mudanças nas feições institucionais foi a promulgação da Constituição de 1988. A partir da nova Carta Magna, construiu-se todo um arcabouço jurídico que possibilitou um novo ordenamento federativo e um novo “pacto federativo”. A redefinição das normas induziu à mudança da configuração político-territorial municipal de

³ Segundo ALMEIDA (1995), no contexto da luta contra um regime autoritário de fortes traços centralizadores, a descentralização se tornou, para as oposições, sinônimo de democracia, de devolução à cidadania da autonomia usurpada pelos governos militares. Segundo a percepção oposicionista dominante na época, a descentralização era a condição para o aumento da participação, e ambas compunham uma utopia democrática cujo horizonte remoto era o autogoverno dos cidadãos.

todos os estados brasileiros. A Constituição de 1988, movida por um ideal de descentralização, estimulou radicalmente esse cenário, como bem demonstra uma simples leitura do § 4º do Art. 18 da Carta Magna de 1988, que estatua:

[...] A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por lei estadual, obedecidos os requisitos previstos em lei complementar estadual, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas [...] (BRASIL, 1988)''

No período de 1991 a 2000, por outro lado, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, foram emancipados 1.016 municípios, o que representou um acréscimo de 18% no total nacional. Já entre 2000 e 2010, período de vigência da Emenda Constitucional n.19, surgiram apenas 57 novos municípios, valor equivalente a 1% do total.

Diante o grande surto emancipacionista em todo o território nacional, o Estado brasileiro resolveu intervir, agora para conter o processo. Em 1996, a Emenda Constitucional nº 15, § 4º do art. 18 da Constituição instituiu:

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 de Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei (BRASIL, 1988, Emenda Constitucional nº 15, § 4º, Art. 18)

Recentemente, em 2008, a Lei Complementar Federal foi promulgada. Quanto ao *Plano de Viabilidade Municipal*, este foi elaborado e definido pelas Assembleias Estaduais. Como se pode perceber, as mudanças político-institucionais relativas à legislação e à competência de legislar e instituir novas unidades político-administrativas foram, em grande parte, impulsionadoras da redivisão territorial.

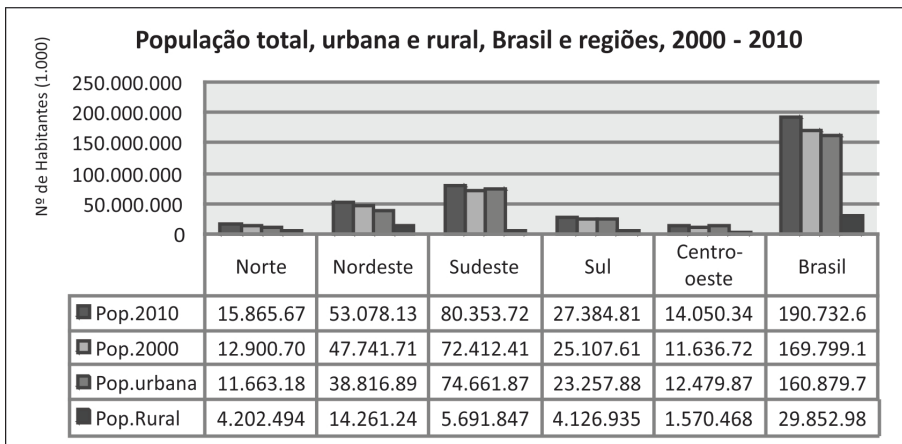
2 URBANIZAÇÃO DO TERRITÓRIO E MUNICÍPIO: UMA VISÃO MACRORREGIONAL

A experiência brasileira recente aponta que a criação de municípios se relaciona, em muito, com o processo de urbanização – ou, mais especificamente, com a expansão populacional de grandes núcleos urbanos ou metrópoles; a multiplicação de núcleos populacionais; e abertura de novos espaços de povoamento. Neste sentido, devemos relevar a expressividade da concentração

populacional urbana no país. Dos 190.732.694 habitantes do Brasil, 160.879.708 habitam as cidades, segundo dados do Censo Demográfico de 2010 (IBGE, 2010). Ou seja, 84,35% dos habitantes do território nacional são urbanos, segundo o critério de definição oficial de cidades no país⁴ e apenas 15,65% da população total vivem no campo.

Apesar da redução no ritmo de crescimento populacional do país – em 2010, a um ritmo de 1,17% ao ano, tomando-se por base o período entre 2000-2010, o crescimento da população brasileira no referido período foi de 12,3%. Na década anterior foi 15,6% entre 1991 e 2000. Observa-se na Figura 3, o tamanho da população brasileira, urbana e rural, em 2000 e 2010.

Figura 3: Taxas populacionais total, urbana, rural do Brasil e regiões 2000-2010.



Fonte: IBGE, Censos Demográficos, 2000- 2010.

⁴ O conceito de município no Brasil se associa diretamente ao conceito de cidade, desde o período do Estado Novo. Souza (2003, p. 28) acentua que oficialmente a cidade, independente de seu tamanho, é a sede de um município. É o local onde se projeta e se exerce o poder sobre um território, o município. Segundo o autor, [...] os núcleos urbanos são as cidades e as vilas, sendo que as primeiras são sedes de municípios e as segundas são sedes de distritos (subdivisões administrativas dos municípios). E, de fato, nenhum outro conteúdo se associa a essa “definição” brasileira oficial de cidade e de vila: é certo, sem dúvida, que uma vila, que sedia um simples distrito, é menor que uma cidade, que sedia todo um município; mas, a elevação de uma vila à categoria de cidade, na esteira da emancipação do distrito e criação de um novo município (pois, se um município pode comportar vários distritos e, portanto diversas vilas, não pode haver um município com duas cidades), é um processo eminentemente político” (SOUZA, 2003, p. 29).

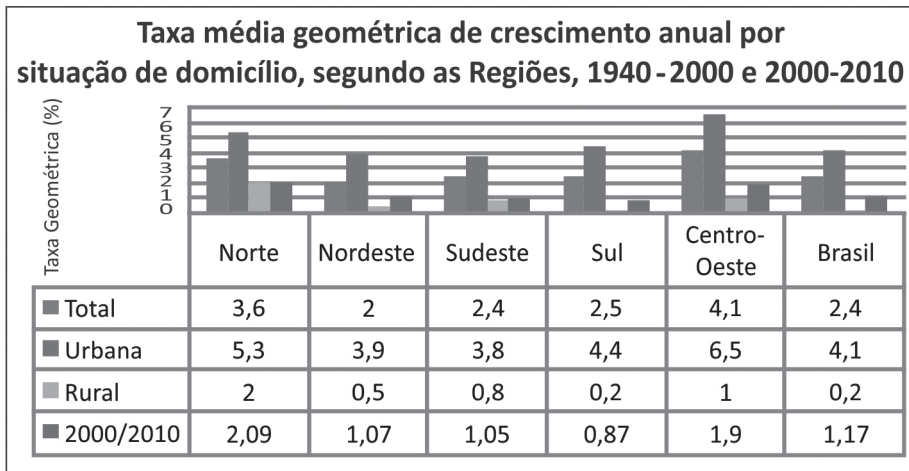
A concentração populacional urbana, principalmente nas cidades capitais e regiões metropolitanas, e a multiplicação de pequenos núcleos urbanos, constituíram as principais evidências da urbanização do território nacional. Se tomarmos como referência os anos de 1950, podemos afirmar que nos últimos 60 anos houve uma completa inversão no tamanho e na distribuição populacional do país. Alguns dados são elucidativos: em 1950, o país era esmagadoramente rural. A população brasileira alcançava 51.941.767 habitantes, dos quais, 18,8 milhões do total habitavam nas áreas urbanas e 33,2 milhões nos espaços rurais.

Os anos de 1970 representam um marco da inversão populacional no país, em termos de sua redistribuição interna. A integração nacional, a expansão e a interiorização do povoamento foram marcas indeléveis desse processo. Naquela década, 52,2% da população já se constituía como urbana. Em pouco mais de uma geração, de forma intensa e caótica, tornamo-nos um país de mais de 80% de população urbana.

Quanto a sua distribuição interna, entre as macrorregiões brasileiras, em 1940 havia concentração populacional na faixa litorânea e aglomerados populacionais dispersos pelo interior, especialmente nas regiões Sudeste e Sul, mas já era possível perceber novas manchas de povoamento na Região Centro-Oeste. Sessenta anos após, persistiram as diferenças regionais, por exemplo, densidades demográficas de 3,4 hab/km², no Norte do país, a 78,3 hab/km² no Sudeste. Entre 1940-2000, as maiores taxas de crescimento anuais da população ocorreram nas regiões Centro-Oeste e Norte (4,1% e 3,6%, respectivamente).

Na ótica estadual, as maiores taxas de crescimento registradas foram em Rondônia (8,0%) e Roraima (6,0%), áreas favorecidas por incrementos demográficos da expansão da fronteira agrícola a partir da década de 1970. Na década de 1980, o POLONOROESTE, em Rondônia, foi um programa definidor da consolidação do povoamento ao longo do território. Já as menores taxas de crescimento foram observadas nos estados da Paraíba (1,5%) e Minas Gerais (1,7%), em geral associadas a saldos migratórios negativos. A taxa média geométrica de crescimento anual entre 1940 e 2000 pode ser observada na Figura 4.

Figura 4: Taxa média geométrica de crescimento anual por situação de domicílio, por Regiões, entre 1940-2000 e 2000-2010.



Fonte: IBGE, Censos Demográficos de 2000-2010.

Segundo IBGE (2000), a urbanização foi, sobretudo, significativa em termos espaciais e de distribuição populacional. Pode-se dizer que o Brasil rural tornou-se urbano. Na década de 1940, menos de um terço (31,3%) da população morava nas cidades, enquanto em 2000 já era 81,2%. O contingente de população urbana, que correspondia a 12,8 milhões de habitantes, atingiu 137,9 milhões, no último censo, em 1940. Em números absolutos, no entanto, a população rural cresceu de 28,2 milhões para 31,8 milhões de habitantes entre as duas épocas (IBGE, 2000).

Essa mudança na estrutura espacial proporcionou alterações na malha municipal brasileira: No censo de 1940, o Brasil contabilizava 1.574 municípios. Ao longo dos 60 anos posteriores, foram criados 3.933 municípios, totalizando 5.507. Atualmente, existem 5.564. O grande incremento quanto à criação de municípios incidiu naqueles até 5.000 habitantes. Em 1940, 54,4% dos municípios possuíam população até 20.000 habitantes. Em 2000, foram 73% do total dos municípios (IBGE, 2000).

Considerando o período de 2000 a 2010, os dados de 2010 demonstram que o ritmo crescimento populacional se manifestou principalmente nos municípios acima de 1 milhão de habitantes (35,6%), seguido dos municípios nas faixas de 500 mil a 1 milhão de habitantes (24,8%) e aqueles situados na faixa de 100 mil a 500 mil habitantes (22,6%). Em percentuais menores, mas significativo, houve crescimento populacional nos municípios de 10 mil a 100 mil habitantes.

Em termos numéricos, dos 5.565 municípios brasileiros, 89,09% possuem até 50.000 habitantes, segundo o Censo Demográfico (IBGE, 2010), sendo 45,19% na classe até 10.000 habitantes e 43,90% naquela de 10 a 50.000. Os municípios cujo tamanho populacional encontra-se na classe de 50 a 100 mil habitantes somam 5,82%. De 100 mil a 500 mil representam 4,40%. Acima desse patamar, ou seja, 500 mil habitantes, temos menos de 1% do total dos municípios.

3 O QUADRO DAS EMANCIPAÇÕES MUNICIPAIS NA REGIÃO NORTE DO BRASIL: 1988-2010

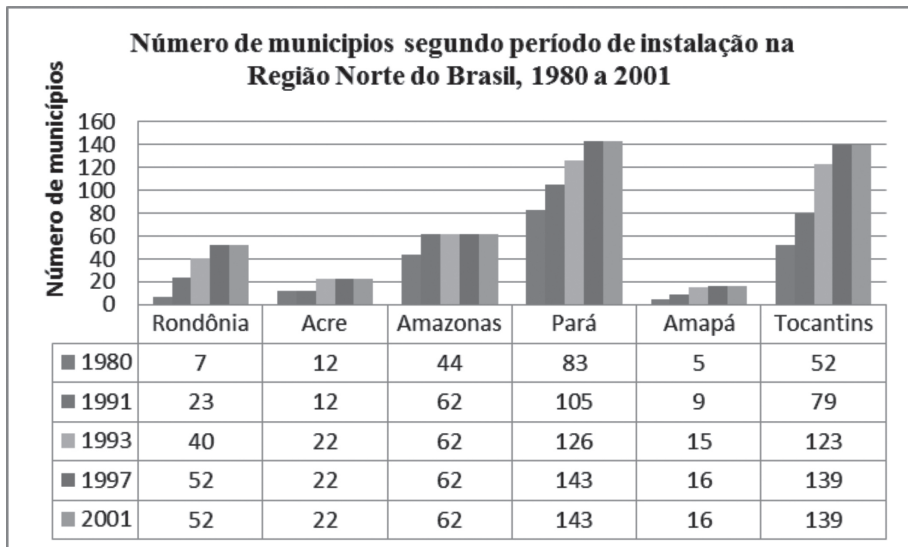
Em 1980 existiam no Brasil 3.991 municípios. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Brasil conta com 5.563 municípios. No período entre 1980 e 2001 foram instalados 1.570. Segundo estudo realizado por François Bremaeker (2001, p.2), em termos relativos o crescimento do número de municípios no período entre 1980 e 2001 foi mais intenso na região Norte (119,0%), seguido das regiões Sul (65,4%), Centro-oeste (64,2%), regiões Nordeste (30,3%) e Sudeste (18,3%).

Entre as Unidades da Federação, aquelas que apresentaram maior número de novos municípios, no período entre 1980 e 2001, em números absolutos, foram: Rio Grande do Sul (265) e Paraná (109), na região Sul; Minas Gerais (131) e São Paulo (74), na região Sudeste; Piauí (108) e Maranhão (87), no Nordeste; Mato Grosso (84) e Goiás (75); no Centro-Oeste; e Tocantins (87) e Pará (60), na região Norte.

No período entre 1980 e 2001 foram instalados no Brasil 1.570 municípios. Em termos relativos, segundo estudo realizado por Bremaeker (2001, p.2), o crescimento do número de municípios no período entre 1980 e 2001 foi mais intenso na região Norte (119,0%), seguido das regiões Sul (65,4%), Centro-Oeste (64,2%) e as regiões Nordeste (30,3%) e Sudeste (18,3%). Entre as Unidades da Federação da região Norte, as que apresentaram maior número de novos municípios, no período entre 1980 e 2001, em números absolutos, foram os estados do Tocantins (87) e do Pará (60).

O movimento de emancipação de municípios alterou significativamente a distribuição dos municípios por tamanhos de população e por regiões. Em 1940, 54,10% possuíam menos de 20 mil habitantes; em 2000, 72,94%. Em 2010, 94,5% dos municípios instalados integram a categoria dos que têm menos de 20.000 habitantes, o que pode ser observado na Figura 5.

Figura 5: Número de municípios segundo o período de instalação na Região Norte do Brasil (1980 a 2001).



Fonte: IBGE, Censos Demográficos, 1980-2000.

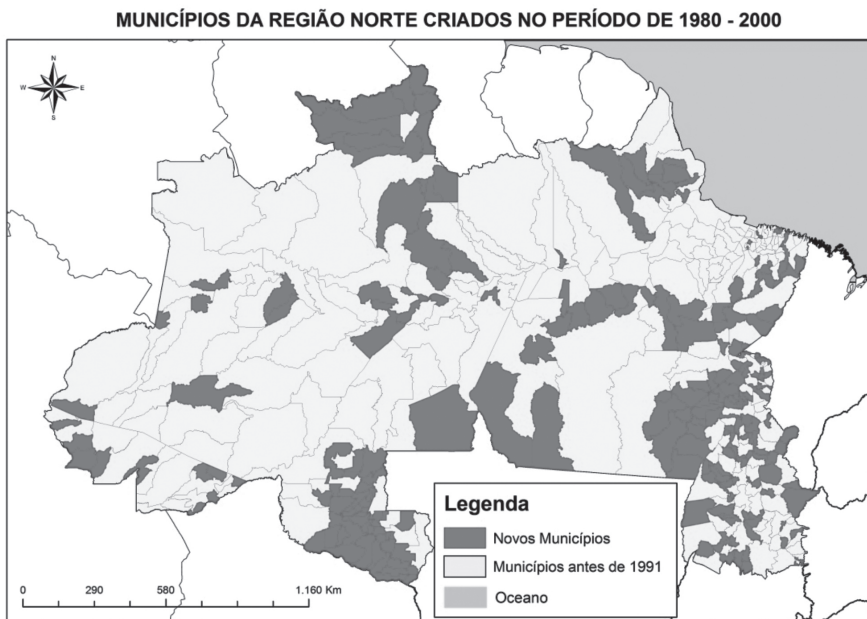
Bremaeker (2001) destaca que no período intercensitário – entre 2000 e 2010 – apenas 58 municípios foram instalados. Porém, é importante enfatizar que a criação desses municípios ainda seguiu as regras que antecederam a Emenda Constitucional n. 15/1996.

Quanto à tipologia, a maioria (87,93%) é de pequenos municípios, considerando o tamanho populacional. São municípios com população entre 2.000 a 10 mil habitantes. Desse total, 8,62% são municípios com população entre 10 mil a 50 mil habitantes. Apenas dois municípios são de grande porte demográfico (3,45% do total). Um deles possui entre 50 mil e 100 mil habitantes; e outro possui entre 100 mil e 200 mil habitantes (BREMAEKER, 2011).

Na Região Norte do Brasil (Figura 6), em 2010, existiam 434 municípios. Em 1980, existiam 203 unidades político-administrativas (municípios). Entre 1980 e 2010 foram criados 221 municípios. Em termos percentuais, Rondônia teve o maior incremento. De sete municípios em 1980, hoje apresenta 52. A se que deve esse intenso processo de emancipação? Certamente, vários fatores participam dessa alteração na malha político-administrativa da região Norte do Brasil. Rocha (2008; 2009) destaca que, além de fatores de ordem política e institucional, participam fatores como a organização de atores sociais, motivados principalmente por interesses econômicos e políticos.

As novas frentes de povoamento e as ações públicas de estruturação do território e seus efeitos, como a urbanização, são importantes fatores a considerar. Em outros termos, entre 1970 e 1990, principalmente, as políticas públicas induziram a transformações profundas na estrutura espacial regional. Não somente alterações na base produtiva e no uso do território, mas, principalmente, no processo de interiorização do povoamento, acelerando a urbanização do território. Povoados, vilas e cidades se multiplicaram em todas as Unidades da Federação da Região Norte, com intensidades e abrangências espaciais diferenciadas, fato que é possível observar na Figura 6.

Figura 6: Mapas dos municípios da Região Norte criados no período de 1980-2000.



Fonte: IBGE, Censos Demográficos, 1980, 1991 e 2000.

Considerado o espaço de abrangência regional (Região Norte), os estados do Pará, Rondônia e Tocantins foram os territórios mais afetados por essas mudanças. Eles compõem com o Maranhão e Mato Grosso, o *Arco do Povoamento Consolidado* (BECKER, 2006) ou, em outras palavras, o *Arco de Municipalização do Território* (ROCHA, 2008).

No estado do Pará foram criadas 60 novas unidades político-administrativas. A maioria dos novos municípios surgiu em função dos novos

vetores de ocupação do território implantados desde a década de 1970. Obras de infraestrutura, como rodovias (BR-230; BR-010; BR-163 e PA-150), usinas hidrelétricas, como a de Tucuruí e projetos técnico-econômicos de exploração mineral (Carajás); as atividades agropecuárias e madeireiras induziram a ampliação do aporte migratório e a definição de novos núcleos urbanos. Em termos regionais, as regiões de integração do Xingu, Araguaia, Lago Tucuruí, Carajás e Capim evidenciaram o maior número de processos de emancipação. Essas regiões foram palco dos processos de integração nacional, de implantação da Usina Hidrelétrica de Tucuruí, do projeto ferro Carajás e foram definidas como espaços prioritários para os investimentos públicos no contexto dos Planos Nacionais de Desenvolvimento entre 1970 e 1990.

Nesse contexto de ação pública regional, o território do estado de Rondônia, igualmente sofreu modificações profundas. Ao longo da BR-364 (Rondônia), a fronteira de povoamento e a implantação do POLONOROESTE, na década de 1980, associaram-se à criação de nódulos urbanos e à distribuição e/ou venda de terras (COY, 1989; 1992). Vilas e cidades surgiram sob o efeito dessas ações públicas.

A institucionalização dessas cidades, transformando-as em sedes municipais, ocorre após as mudanças político-institucionais de 1988. Foram criados 45 municípios no estado de Rondônia, certamente motivados por interesses ligados ao controle fundiário, mas também associados à ações necessárias de regulação de ordem política e institucional e territorial local.

Os estados do Amazonas, Roraima e Acre foram os estados em que as alterações foram pouco representativas na estrutura espacial do povoamento do território. Roraima conheceu, desde os anos de 1980, a ampliação da sua estrutura espacial de povoamento. No sudeste do estado, e ao longo do eixo da rodovia Manaus-Boa Vista, foram implantados assentamentos rurais, motivando, em parte, a criação de novas vilas e cidades.

Tocantins, entretanto, pertencente até 1988 ao estado de Goiás, teve na abertura da rodovia Belém-Brasília o seu eixo central e a indução à estruturação espacial do território desde os anos de 1950. Porém, o avanço da fronteira agrícola ao longo das décadas de 1970 e 1980 interiorizou o povoamento. De 52 municípios de herança goiana da década de 1980, o estado conta hoje com 139 municípios; um acréscimo de 87 novos municípios – o maior incremento em números absolutos da Região Norte.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este texto privilegiou a dinâmica da malha municipal da Região Norte do Brasil, principalmente entre 1988 e 1996, período correspondente ao surto emancipacionista municipal do país; e 2010, ano do último Censo Demográfico do país. As alterações foram estimuladas por vários fatores e têm envolvido universos e particularidades diversos. Aqui, foi possível perceber que:

1. A dinâmica municipal está diretamente relacionada ao movimento de centralização e descentralização político-administrativa; e tem sido tratada no contexto da redemocratização da sociedade e das alterações na ordem política e institucional brasileira. No entanto, tem sido tratada de forma pouco explícita no contexto de políticas de ordenamento do território nacional e estaduais;

2. Em todas as regiões brasileiras esse processo se evidenciou, ainda que com intensidades e abrangências espaciais diferenciadas. As regiões Sudeste e Sul apresentaram o maior número de emancipações, apesar de que a região Norte revelou maior intensidade em termos relativos.

3. Certamente, na região Norte, a mudança no padrão de povoamento do território, no aporte demográfico com elevada concentração populacional urbana, assim como na multiplicação de núcleos urbanos regionais são fatores que se associam a alterações na malha municipal regional;

4. Finalmente, a magnitude em que se deram as transformações regionais na malha municipal é, em muito, determinada pelos critérios facilitadores de criação de novos municípios, definidos pelas Assembleias Estaduais, demonstrando um grau de articulação política entre os agentes políticos regionais. Esses elementos são, portanto, fundamentais para que se compreenda que a redivisão do território e os processos de emancipação político-administrativa municipal não se constituem em fatos isolados e apenas motivadores de interesses particularistas e, portanto, apartados da realidade e da dinâmica social geral.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, M.E.T. Federalismo e Políticas Sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 10, n. 28, jun. 1995.

BECKER, B. K. A Crise do Estado e a região: a estratégia da descentralização em questão. **Revista Brasileira de Geografia**. Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 43-62, jan/mar. 1986.

BECKER, B. K. . **Réflexions sur la Géopolitique de la Logistique du Soja en Amazonie**. La Geographie, v. 1, p. 37-45, 2006.

BOBBIO, N. et al. **Dicionário de Política**. Brasília: Edunb, 1993.

BRASIL. **Atlas Nacional do Brasil Milton Santos**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2010.

BRASIL. Lei Complementar n. 1, de 9 de novembro de 1967. Estabelece os requisitos mínimos de população e renda pública e a forma de consulta prévia às populações locais, para a criação de novos municípios. Brasília, DF, **Diário Oficial da União**, 10 nov.1967.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Diário Oficial da União, 5 out.,1988.

BREMAEKER, F. **Evolução do quadro municipal brasileiro**, 1980 a 2001. Rio de Janeiro: Ibam, 2001.

BREMAEKER, F. **Alterações territoriais entre os censos de 2000 e 2010**. (Estudo Técnico nº 93), Salvador: Transparência municipal, 2011.

CASTRO, I.E. O espaço político local como condição de construção (mas também de negação) da democracia. In: SILVA, J. B. et al. **Panorama da Geografia Brasileira**. São Paulo: Anpege/Annablume, 2006. v. 1.

CATAIA, M. A geopolítica das fronteiras internas na constituição do território: o caso da criação de novos municípios na região Centro-Oeste do Brasil durante o regime militar. **Revista Scripta Nova**, Barcelona, v. 10, n. 218 (22), ago. 2006.

CORAGGIO, J.L. **Territorios en transicion**: critica a la planificacion regional en America Latina. Quito(Ecuador): Ciudad,1988.

COY, M. **Proceso de ocupación y desarrollo regional del frente pionero Rondônia (Amazonía brasileña)**. Sobre las consecuencias de la política de colonización agraria. - In: Actas Latinoamericanas de Varsovia, Vol. 7, S. 169-208, Warschau.1989.

COY, M. **Pioneer front and urban development. Social and economic differentiation of pioneer towns in Northern Mato Grosso (Brazil)**. - In: Applied Geography and Development 39: 7-29.1992.

DANIEL, C. Poder local no Brasil urbano. *Espaço & Debates*, São Paulo. v. 8. n. 24, p. 26-39, 1988.

DEMYK, N. Bourgeoisies locales, pouvoir et espace em Amerique Latine. **Chaiers de l’Amerique Latine**, n. 2-3, p.33-41, 1983.

DROULERS, M.; LE TOURNEAU, F-M. Amazonie: la fin d’une frontiere? **Caravelle, Cahiers du Monde Hispanique et Luso-Brésilien**, v. 75, p. 109-135, 2000.

FERREIRA DE MELLO, O. **Aspectos Jurídicos e Institucionais do Planejamento Microrregional**. Sudesul. Porto Alegre: Ministério do Interior, 1972.

HAESBAERT, R. **“Gaúchos” no Nordeste**: modernidade, desterritorialização e identidade. 1995. 387f. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1995.

IBGE. **Censo demográfico**. Rio de Janeiro, 2000.

IBGE. **Censo demográfico**. Rio de Janeiro, 2010.

KLEIN, J-L. Les Limits de la Régulation: Crise de Eta-Nation et Gestion Local. In: LEVY, J. **Géographies du Politique**. Paris: Academie Nationale de Siciebces Politiques, 1994.

LEAL, V.N. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. São Paulo. Alfa-Omega, 1975. 270 p.

LÉVY, J. El Espacio y lo Político: una Geografía de la Legitimidad Social. **Documents d’Analisi Geográfica**, Barcelona, n. 11, p. 5-12, 1987.

LIMA, M.A.P. **Cidade-Campo, urbano-rural: Uma contribuição ao debate a partir de pequenas cidades em Minas Gerais**. Rio de Janeiro, 2007. 271 p. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-graduação em Geografia, UFRJ.

MASSOLO, A. Em direção às bases: descentralização e município. **Espaço e Debates** - Revista de Estudos Regionais e Urbanos, São Paulo, v. 8, n. 24, p.40-55, 1986.

MESQUITA, Z. **Antenas, redes e raízes da territorialidade**. 1992. 238f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1992.

PRETECEILLE, Edmond. **“Segregação, classes e política na grandecidade”**, Cadernos do IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro, ago/ dez, X (2): 15-37.1996.

PINTO, G.J. **DO Sonho à Realidade: Córrego Fundo – Mg**: Fragmentação Territorial e Criação de Municípios de Pequeno Porte. 2003. 248 F. Dissertação

(Mestrado em Geografia) - Instituto De Geografia, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2003.

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do Poder**. São Paulo: Ática, 1993.

ROCHA, G. M. A municipalização do território na Amazônia: fundação de cidades e a criação de novos municípios no estado do Pará (1982-1996). Belém: Numa/Edufpa. No prelo.

ROCHA, G. M. **A Construção da Usina Hidrelétrica e a redivisão político-territorial na área de Tucuruí**. 1998. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.

ROCHA, G. M. Usinas hidrelétricas, apropriação dos recursos hídricos e o desenvolvimento regional. In: ARAGON, L.; GLUSENER-GODT, M. **A problemática do uso local e regional da água da Amazônia**. Belém: Naea/Ufpa/Unesco, 2003.

ROCHA, G. M. **Município e Território: A Redivisão Político-Administrativa Do Estado Do Pará - 1982 A 1986**. Revista De Estudos Paraenses, V. 1, P. 45-58, 2008.

ROCHA, G. M. **Vilas e cidades e a usinahidrelétrica Tucuruí**. In: Edna Castro. (Org.). *CidadesnaFloresta*. Brasília: Annablume, 2009.

SANTOS, M. **A Natureza do Espaço**. técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1996. 253p.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **ABC do desenvolvimento urbano**. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003. 194p.

THÉRY, H. As malhas territoriais brasileiras: uma construção histórica e social. **Revista Vivência**, n. 33, p. 43-54, 2008.

TEISSENRENC, P. Le Territoire de L'Action Publique. In: ROCHA, G.M.; MAGALHÃES, S.M.B.; TEISSERENC, P. **Territórios de Desenvolvimento e Ações Públicas**. Belém: Edufpa, 2009.

Texto submetido à Revista em 03.08.2011
Aceito para publicação em 19.11.2012