

**Divisão territorial brasileira  
Necessidade de modernização da componente legal**

Jose Henrique da Silva <sup>1</sup>  
Jorge Vargas de Sá Freire <sup>1</sup>

<sup>1</sup> Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
Diretoria de Geociências  
Coordenação de Estruturas Territoriais - CETE  
Av. Brasil, 15.671, Parada de Lucas, CEP: 21.241-051  
Rio de Janeiro, RJ.  
{jhsilva, jorgefreire}@ibge.gov.br

**Resumo.** Ao iniciar os trabalhos para a realização do Censo 2000, o IBGE identificou como um dos principais desafios a enfrentar a evolução desestruturada do Quadro Territorial do Brasil. A forma desordenada que caracterizou as emancipações no período 60/63 deixou como herança um novo conjunto de pendências; imprecisões de limites; inadequação de descritores; etc. Nos anos 80 a Constituição de 88, possibilita maior flexibilidade e diversidade de requisitos para criação de municípios e apesar do Congresso Nacional aprovar em 12/09/1996 a Emenda Constitucional nº 15, visando frear mais um novo processo emancipacionista entre 1990 e 1997 foram instalados 1016 novos municípios. Dentre as anomalias encontradas na divisão territorial brasileira, muitas perduram ainda hoje como legado da formação histórica do território nacional, outras são de criação recente, face a inadequação do tratamento que vem sendo dado a DTB.

**Palavras-chave:** Divisão territorial brasileira, Censo

**Abstract.** When the works for the 2000 National Census begun, the Brazilian Institute of Geography and Statistics – IBGE had identified the lack of structure of the Brazilian Territorial Situation as one of its main challenges to be faced. The disorganized way emancipations were made between 1960-63 left a new ensemble of non-solved situations as heritage; inaccurate limits; inadequate describers; etc. During the 80's the 1988 Constitution made possible a greater flexibility and a diversity of requirements for the creation of municipalities. Although the National Congress had in September 12, '96 approved the Constitutional Amend nr. 15 aiming at braking another emancipation process, 1016 new municipalities were established between 1990 and 1997. Among the anomalies found the Brazilian Territorial Division several ones last till now as a legacy of the historical formation of the national territory. Others were recently created due to the inadequate treatment which is being given to the Brazilian Territorial Division.

**Key-words:** Brazilian territorial division , Census .

## 1. Introdução

O IBGE tem como atribuição a organização, coleta, apuração, disseminação e divulgação de informações de cunho demográfico, cultural, étnico, social e econômico, de caráter estrutural ou conjuntural, que no todo ou em parte permitem a formulação de bases para planejamento, controle e priorização de investimentos governamentais e privados.

As bases da organização do território nacional hierarquizadas em Macrorregiões, Unidades da Federação, Meso e Microrregiões, Municípios e suas subdivisões internas como distritos, subdistritos, bairros e outras, constituem o lugar geométrico sobre o qual o IBGE posiciona, referencia e assinala os resultados de todo o seu trabalho.

Nessas considerações, não teria sentido a produção de dados sem a sua respectiva correspondência geográfica e nesse caso, se todos os municípios tivessem seus limites bem definidos e de fácil representação, as atividades do IBGE seriam bem mais fáceis de serem executadas e a demanda de questionamentos dos resultados das pesquisas certamente bem menores.

A estrutura Legal (Leis de Criação) e Mapas (representação da área) da grande maioria dos municípios brasileiros estão defasadas por não acompanharem as condições econômicas, administrativas e geográficas, que são extremamente heterogêneas em todo o País.

É o que se verifica, por exemplo, quando ocorre a conurbação de cidades situadas em municípios diferentes ou quando a expansão de uma cidade ultrapassa os limites do município de origem.

Situações deste tipo afetam a uma parcela crescente da população, uma vez que a urbanização brasileira tende a favorecer a concentração populacional em grandes cidades, vilas e povoados, que se espalham sobre o território de vários municípios.

## 2. Histórico

A Primeira Constituição Republicana, promulgada em 1891, já encerrava em seu texto preocupações quanto as pendências de limite herdadas da monarquia, como pode ser observado no item 10 do Artigo 34 que diz: “10) resolver definitivamente sobre os limites dos Estados entre si, os do Distrito Federal e os do território nacional com as nações limítrofes”.

Da mesma forma as Constituições de 1934 e 1937 também tratavam do assunto incumbindo o Serviço Geográfico do Exército da demarcação das linhas de divisa.

Antecedendo 1940, o então Conselho Nacional de Geografia - CNG reportou-se ao Presidente da República, expondo a “desordem e confusão que reinava no quadro territorial do Brasil” e propondo medidas sobre a divisão territorial do país. Desta Exposição resultou o Decreto-Lei nº 311, de 2 de março de 1938, o qual sistematizou e definiu as categorias da divisão administrativa em âmbito nacional.

Além de ser composto por conceitos atuais, aquele Decreto-Lei ao determinar a construção de uma base cartográfica com mapas contendo os limites urbanos das cidades e

vilas provocou o envolvimento da administração pública federal, estadual e municipal, normatizando a utilização de uma mesma base para todo território nacional.

A Constituição Brasileira promulgada em 1988, em seu artigo 18, parágrafo 4º, outorgou às Unidades da Federação poderes para legislar no âmbito de seus limites sobre a sua subdivisão interna.

No entanto a evolução do quadro político-administrativo nacional aliado a utilização de legislação antiga e desatualizada, bem como o não cumprimento do disposto no artigo 12, parágrafo 2º do Ato das disposições constitucionais transitórias da Constituição Federal tem provocado um aumento das demandas relativas a população e por extensão a cota do Fundo de Participação - FPM.

Visando eliminar o grande número de problemas existentes, o IBGE vem procurando desenvolver junto com os governos estaduais ações que resultem na elaboração de um Arquivo Gráfico Municipal único, onde estivessem representados os limites da Divisão Territorial Brasileira e que este arquivo fosse de aceitação e utilização por toda a administração pública.

### **3. Objetivos**

O Projeto AGM (Arquivo Gráfico Municipal) objetiva o estabelecimento de um acervo homogêneo de informações legais e cartográficas, que contemple de forma clara e precisa a definição legal e a representação cartográfica das linhas que materializam a divisão político-administrativa das Unidades da Federação e dos municípios, bem como possibilite o cadastramento das pendências municipais em todo o território nacional.

### **4. Atividades Desenvolvidas**

Estabelecimento de convênios e parcerias com órgãos estaduais responsáveis pelas questões das divisas (IBGE x Estados) com a padronização dos documentos cartográficos para representação dos limites bem como a sistematização dos métodos de verificação ou validação de divisas não coincidentes ou dúbias.

- Realização de atividades de campo para verificação e solução de pendências de caráter exclusivamente técnicos, e verificações de pendências envolvendo aspectos legais para subsidiar posterior encaminhamento de sugestões ou pareceres às esferas competentes

- Construção do arquivo gráfico consolidado do ponto de vista técnico, incluindo as sugestões de correção legal;

- Encaminhamento ao executivo e legislativo, do arquivo consolidado e das propostas de alterações de legislação para validação

#### **4.1. Comentários**

Destaca-se a existência de 03 (três) tipos de pendências principais conforme a seguir discriminadas:

#### **4.2. Pendências Legais**

Ocorrem quando a legislação apresenta inconsistências que geram áreas sem definição da subordinação político-administrativa, áreas descontínuas ou áreas superpostas.

Ex.: Senador José Porfírio x Anapu. Estado do Pará

A criação do município de Anapu, provoca o seccionamento do território do município de Senador José Porfírio, criando portanto uma área descontínua para esse município.

#### **4.3. Pendências Administrativas**

Ocorrem quando a definição da linha municipal se dá por linhas imaginárias que pelo fato de não estarem materializadas ocasionam desmandos administrativos em áreas e localidades situadas próximas a essas linhas.

Ex.: Volta Redonda x Piraí. Estado do Rio de Janeiro

A divisa entre os dois municípios é uma reta ligando as nascentes de dois cursos d'água. Loteamentos situados próximos a esta reta e fisicamente situados em território do município de Volta Redonda vem sendo administrados por Piraí, que inclusive recentemente estava construindo um posto de saúde naquele local.

#### **4.4. Pendências Cartográficas**

Ocorrem quando a legislação faz menção a acidentes ou pontos não identificáveis no terreno ou mesmo inexistentes.

Ex.: Macuco x Cantagalo. Estado do Rio de Janeiro

A utilização na lei de criação do município de Macuco (Origem: Cordeiro) de um topônimo que vem sendo objeto de questionamento sobre a sua real localização (demanda judicial), vem a perpetuar as divergências existentes sobre o real território de cada um dos municípios. Vale salientar que a área em questão possui jazidas de calcário e fábricas de cimento.

Basicamente as questões que ora tramitam no Poder Judiciário, nas suas mais diferentes esferas, são oriundas de um dos tipos de pendência retro mencionados.

#### **5. Resultados Obtidos**

Deve-se inserir no rol dos resultados obtidos o maior relacionamento entre o IBGE e algumas Assembleias Legislativas e também com Órgãos Estaduais, legalmente responsáveis pela cartografia no seu Estado, como por exemplo, o Instituto de Geociências Aplicada - IGA de Minas Gerais e o Instituto de Geografia e Cartografia - IGC do Estado de São Paulo. Sendo que nesses dois Estados, os limites praticados pelo IBGE estão inteiramente compatibilizados com o arquivo desses órgãos.

Esse estreitamento veio a proporcionar, como exemplo: a promulgação de uma nova legislação para a Divisão Territorial do Estado de Tocantins, a apreciação por parte da Assembleia Legislativa de uma proposta de nova legislação para a Divisão Territorial do Estado de Santa Catarina (em tramitação), e outros.

Deve-se ainda mencionar a conclusão das atividades de campo nos Estados do Espírito Santo, Paraná, Rio Grande do Sul, Sergipe, Pernambuco e Ceará.

Visando minimizar as já mencionadas pendências da Divisão Territorial Brasileira quando da realização das atividades de planejamento, coleta, apuração e divulgação de resultados dos Censos 2007; o IBGE, implementou/incrementou um processo de avaliação legal, identificação de campo e elaboração de mapas municipais utilizando equipamentos de posicionamento global (GPS) e tecnologia digital para o trabalho de maior precisão das divisas e elaboração dos mapas respectivamente.

O resultado deste processo acarretou uma diminuição significativa nos questionamentos sobre os dados estatísticos ao nível municipal, especialmente pôr parte das respectivas Prefeituras; tendo inclusive o referido trabalho, que não se detinha unicamente na atualização cartográfica dos perímetros municipais, mas também na atualização cartográfica (elaboração de mapas mais completos e precisos) do interior do território dos municípios.

## 6. Soluções Propostas

Apesar de constar da Constituição Federal, a solução das pendências de limites Estaduais e Municipais não foi efetivamente tratada no âmbito de cada uma das unidades político-administrativas, sendo que o IBGE como usuário dessas divisas vem procurando administrar essas pendências, isolando-as em setores censitários e agregando-os a uma das unidades envolvidas, utilizando para isto critérios estritamente técnicos. Vale salientar que o IBGE como órgão do poder executivo não tem competência para definir questões de litígio entre as unidades político-administrativas que compõem a Divisão Territorial Brasileira.

Nesse sentido, e visando a consolidação da Divisão Territorial Brasileira sugerimos a seguinte linha de ação:

- Atuação mais efetiva da União, objetivando o cumprimento por parte de Estados e Municípios do disposto no artigo 12, do ato das disposições constitucionais transitórias; notadamente no que se refere o parágrafo 2º, estabelecendo um novo prazo para que Estados e Municípios promovam a delimitação de suas divisas o que poderia se dar em moldes semelhantes ao estabelecido pelo Decreto-Lei no 311 de 2 de março de 1938 (Leis quadrienais ou quinquenais com alterações na Divisão Político-Administrativa somente nesses períodos;

Questões de limites ainda existem, questionamentos sobre os dados levantados ainda ocorrem especialmente nos estados da região nordeste e em particular no Maranhão e na Bahia, cujo trabalho referente ao projeto Arquivo Gráfico Municipal (AGM) não foi conduzido junto com os órgãos estaduais e municipais competentes e a legislação, o mapeamento e as desobediências administrativas (localidades administradas por um determinado município situados legalmente no território do outro) ainda demandam um tratamento conjunto do IBGE com estados e municípios, similar ao realizado nas regiões norte, centro-oeste, sudeste e sul.

Finalizando, as propostas apresentadas vem de encontro a uma necessidade urgente de colocar o Brasil no mesmo nível dos países desenvolvidos, que sentiram a importância da estrutura territorial como caminho para extinção de problemas de limites, prevenção de futuros conflitos, distribuição de cargas tributárias de maneira mais justa e objetiva, e manutenção de uma cartografia de estrutura territorial sempre atualizada e moderna dentre outros diversos fatores.

## 7. Referências

Fleming, T. **Nova Divisão Territorial do Brasil**. Rio de Janeiro, 1939, 173 páginas.

IBGE. **Divisão Territorial do Brasil, relação de distritos e municípios em 1/1/1979**. Apêndice com atualizações até 31/12/1979, 9ª edição, Rio de Janeiro, 1980, 459 páginas.

IBGE/DGC/DETRE. **Estudos Territoriais, Notas Técnicas (Série GCET)**, Rio de Janeiro, 1993, 441 páginas.

IBGE. **Censo Demográfico 2000, Resultados do Universo**. Rio de Janeiro, 2001, 519 páginas.

Ministério da Educação. **Constituição da República Federativa do Brasil 1988**. Brasília, 1989, 292 páginas.