

A Fragmentação da Malha Municipal no Estado

do Rio de Janeiro: uma análise histórico-geográfica*

*Caroline Beserra Natal***

*Pedro Paulo Biazso de Castro Barbosa****

RESUMO

O Estado do Rio de Janeiro contém, atualmente, 92 municípios. Esta malha municipal fragmentada se originou de blocos ou matrizes territoriais que foram sendo definidas desde o Brasil-colônia.

Este trabalho procura apresentar a evolução da malha municipal no Estado do Rio de Janeiro, explicando as origens de sua configuração atual a partir dos diversos contextos históricos que vêm conferindo aos

municípios uma maior ou menor autonomia jurídico-política e econômica. Esta autonomia variável, por sua vez, contribui para que sejam identificados períodos de criação de novas unidades municipais e fases de maior inércia ou manutenção da configuração/divisão territorial interna ao Estado.

PALAVRAS-CHAVE:

Estado do Rio de Janeiro; Geografia Política; Fragmentação Municipal.

INTRODUÇÃO

Os motivos em geral para a formação de municípios no Brasil correspondem, para além de composições de interesses políticos, a fatores como a prosperidade econômica, aumento demográfico, estratégias de defesa e ocupação do território (o que ocorre até hoje, no caso de municípios em áreas de fronteira nacional), entre outros. No contexto atual, a esses fatores se conjugam as possibilidades de melhor administrar e ordenar o espaço, a partir de uma concepção de desenvolvimento local que se renovou no final da década de 1980.

O Estado do Rio de Janeiro contém, atualmente, 92 municípios. Esta malha municipal fragmentada se originou de unidades territoriais que foram sendo definidas desde o Brasil-colônia. No território fluminense, os fatores específicos que nas últimas duas décadas se destacam como motivadores de emancipação de distritos

e formação de novos municípios são: a Constituição de 1988, a instalação de indústrias, o crescimento das atividades turísticas e os *royalties*, impostos pagos às prefeituras municipais pela extração do petróleo na Bacia de Campos.

O objetivo deste trabalho é apresentar a evolução da malha municipal no Estado do Rio de Janeiro, explicando as origens de sua configuração atual a partir dos diversos contextos históricos, que vêm conferindo aos municípios uma maior ou menor autonomia jurídico-política e econômica. Esta autonomia variável, por sua vez, contribui para que sejam identificadas fases de criação de novas unidades municipais (como na chamada “febre emancipatória” da década de 1990) e momentos de maior inércia ou manutenção da configuração/divisão territorial interna ao Estado (como na década de 1970). Baseando-nos em textos acadêmicos, publicações do próprio governo do Estado e instituições como o IBAM – Instituto Brasileiro de Administração

Municipal, pudemos compor este trabalho, que não se limita apenas à historicização e evolução da malha municipal, mas pretende também apresentar uma breve análise da configuração territorial que hoje se observa dentro das divisas do Estado.

É necessário esclarecer, ainda, que a maior parte dos dados e informações (assim como as delimitações¹, como se verá mais adiante) teve como fonte os trabalhos elaborados especificamente pela Fundação CIDE, que já realizou estudos sobre o mesmo tema. Procuramos aprofundar estes estudos, através de uma abordagem histórico-geográfica que ultrapassa a escala estadual e identifica fases históricas, encontrando a contextualização necessária para explicá-las de forma mais completa. Além disso, o sentido do trabalho é reintroduzir no meio acadêmico da Geografia um tema bastante rico e que até então estava sendo apresentado quase exclusivamente em boletins técnicos e documentos do governo.

BLOCOS TERRITORIAIS DE ORIGEM, CONJUNTOS TERRITORIAIS DE INTERSEÇÃO, INÉRCIA E RECONFIGURAÇÕES TERRITORIAIS

Antes de começar a analisar o municipalismo no Brasil e a evolução da malha municipal no Estado do Rio de Janeiro, é preciso esclarecer algumas noções utilizadas ao longo deste trabalho.

Primeiramente, o termo “blocos territoriais” é baseado nas definições da Fundação CIDE, quando se refere aos primeiros municípios do atual Estado do Rio de Janeiro: “erigidos à condição de vilas, e até cidades, tiveram sob sua jurisdição amplas extensões do espaço fluminense, compreendendo grandes blocos territoriais, posteriormente desmembrados em unidades menores, originando os atuais municípios” (CIDE, 1993, p. 10). A esta definição, acrescentamos uma outra, que se refere aos municípios formados por terras pertencentes a mais de um dos

blocos de origem, definidos, assim, como conjuntos territoriais de interseção. Portanto, ao fazer referência aos blocos territoriais ou blocos-matriz, estão sendo mencionadas porções territoriais que serviram de origem única a diversos municípios, enquanto os municípios, localizados na interseção entre estes blocos de origem, são aqueles de terras “híbridas” ou de “transição” entre um bloco e outro.

Em segundo lugar, é preciso delimitar claramente o significado das expressões “inércia territorial” e “reconfiguração territorial”. A inércia se refere à manutenção da malha municipal até então formada, ou seja, à permanência dos limites territoriais municipais, sem que haja emancipações. É uma inércia que se refere à geografia política inter-municipal e intra-estadual. Da mesma forma, o processo de reconfiguração territorial, quando mencionado, irá se referir a modificações nos limites municipais, principalmente a partir da “elevação” de vilas (sedes de distrito) à condição de municípios (distritos-sede), ou seja, ao processo de emancipação. Quando falamos de território, não pretendemos abordar a rede urbana ou a “estrutura territorial”, tal como definida por Corrêa (1994) e outros autores, que se dedicam ao estudo de processos de crescimento e inter-relação entre as cidades (e por conseguinte os municípios). Também não se pretende abordar processos de “territorialização”, “desterritorialização” ou “reterritorialização”, estudados por Haesbaert (1997), que faz referência ao território, não como recorte político-administrativo, mas como parcela do espaço sob o domínio, controle ou influência identitária de um grupo social.

O MUNICÍPIO ENQUANTO UNIDADE ADMINISTRATIVA NO BRASIL: TRANSFORMAÇÕES POLÍTICAS E REFLEXOS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

As origens do municipalismo no Brasil têm início concomitantemente à colonização por-

tuguesa, na qual, em virtude da distância entre metrópole e colônia, os municípios beneficiavam-se de grande autonomia, inclusive jurídica. Por municípios, nesta época, entenda-se unidades territoriais de limite um tanto indeterminado, onde se exerciam os poderes locais. “A base do municipalismo no Brasil foi a propriedade rural, uma vez que a base econômica da colônia eram as atividades agrárias” (CIDE, 1993, p. 8). Este fato revela o importante papel dos chamados “coronéis” e a característica de mandonismo local a que estavam submetidas as primeiras aglomerações humanas e vilas no Brasil. As vilas se instalavam, oficialmente, a partir da construção dos prédios da Cadeia Pública e da Câmara Municipal, e do reconhecimento de seu *status* pelo poder central ou metropolitano.

A autonomia dos municípios no Brasil-colônia, entretanto, era limitada e tornou-se ainda mais no Império, quando ocorre uma centralização e perda de poder das Câmaras Municipais, já que as determinações governamentais em relação aos municípios passaram a ser exercidas pelos Presidentes das Províncias (unidades territoriais antecessoras dos estados, que lhes serviriam de matriz). Segundo Lamounier (1998, p. 5), essa concepção centralista no Império tinha fundamentos “compreensivelmente mais ligados à necessidade de evitar a fragmentação da estrutura de poder, controlada a partir do ápice, situado no Rio de Janeiro, num país de dimensões continentais e servido por transportes precaríssimos”.

Já a conjuntura política dos primeiros anos da República, por sua vez, corresponde à permanência de grande parte do centralismo que caracterizou o Império. Porém, no Estado do Rio de Janeiro, muitas emancipações ocorreram neste período: derrubada a monarquia, “explodiram” as campanhas de emancipação, resultando na criação, entre 1889 e 1893 (apenas 5 anos), de mais quatorze municípios. Durante os governos de Deodoro da Fonseca e de Floriano Peixoto,

situacionistas e opositoristas travaram acirradas disputas no cenário político do Rio de Janeiro, o que concorreu para, em pequeno espaço de tempo, inúmeras emancipações, algumas das quais anuladas logo em seguida. Nas áreas serranas e do Médio Paraíba, outrora prósperas em função do café, diversos municípios se emanciparam, mesmo após a decadência desta cultura, na tentativa de compor interesses políticos locais (CIDE, 1993, p. 9).

Após esta fase curta, o Estado do Rio passa por um período de inércia territorial que dura 41 anos. Quando, no final da década de 1930, novos municípios começam a surgir, a malha municipal fluminense passa por outra fase de reconfiguração territorial, com a emancipação de 16 municípios em 18 anos (até 1964).

No período “getulista”, o voto passa a ser direto e secreto e aumenta a participação popular na decisão dos governantes municipais. Contudo, acentua-se a centralização, como estratégia para a defesa externa e interna do Estado nacional. Além disso, no plano interno, passa a haver uma certa consciência de que o mandonismo local, ainda muito atrelado às oligarquias rurais, em muitos casos fazia dos poderes municipais um meio para o atendimento de seus interesses particulares.

Em 1946, a nova Constituição brasileira dotou os municípios de maiores recursos e garantiu sua autonomia, estabelecendo os princípios de organização municipal até hoje vigentes. Entretanto, como afirma Mello (1977, p. 58),

constatam-se, sem dúvida, várias ações, sobretudo no regime de 1946 (...), no sentido de fortalecer as instituições municipais. Isso não chega, porém, a configurar uma política municipalista, pois faltam outros ingredientes, tais como diretrizes (...) para a definição de objetivos coerentes e de estratégias e meios para sua efetiva implementação.

Já em 1967, foi limitada a competência tributária de municípios e estados, fazendo com que a maior parte dos municípios dependesse principalmente dos fundos especiais federais, em especial do Fundo de Participação dos Municípios. Essas mudanças, assim como aquelas referentes ao período posterior (com a Constituição de 1988), serão analisadas mais detalhadamente após a apresentação da evolução da malha municipal em nosso estado.

ORIGENS E EVOLUÇÃO DA DIVISÃO TERRITORIAL NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Na formação da malha municipal do Estado do Rio de Janeiro destacam-se cinco blocos territoriais de origem, a saber: Cabo Frio, Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro, Resende e Angra dos Reis (CIDE, 1993). Além desses blocos, que continham as primeiras vilas formadas em território fluminense, existem cinco conjuntos territoriais de interseção, localizados entre os blocos de origem. As dez unidades em questão podem ser visualizadas no Mapa 1.

As terras, que hoje constituem o território do Estado do Rio de Janeiro, fizeram parte das Capitânicas Hereditárias de São Vicente e Santo Amaro, que mais tarde foram reunidas numa capitania real e pouco a pouco subdivididas em termos ou municípios. Para reconstituir as origens e explicar a evolução da malha municipal de nosso Estado é necessário analisar o surgimento, formação e composição de cada bloco de origem e cada conjunto de interseção.

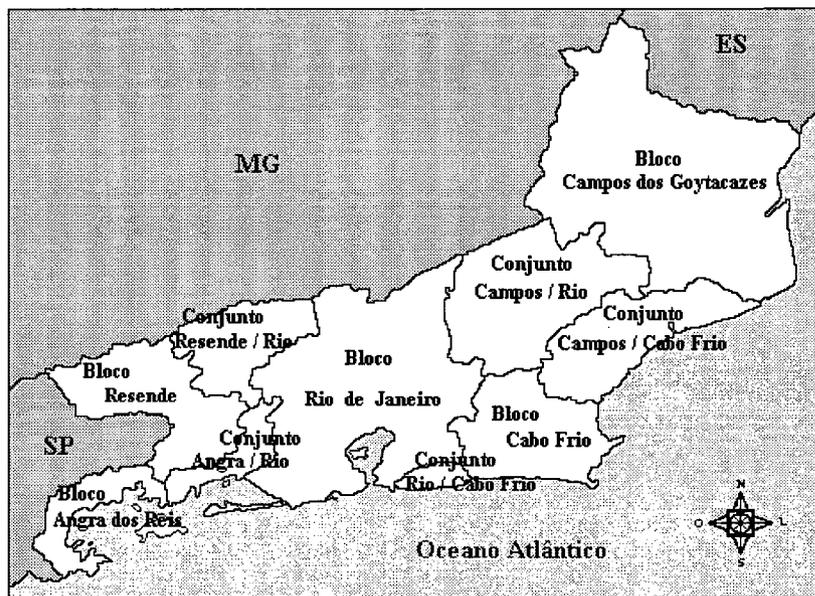
A vila de Cabo Frio foi fundada no século XVII e sua formação está ligada ao processo de ocupação do litoral brasileiro. Apesar de ser considerado como um dos principais pontos dispersores de população no início da colonização (Rahy, 1999), Cabo Frio e sua área de entorno teve economia pouco dinâmica e foi uma "área de passagem" entre a Guanabara e a planície campista até a segunda metade do século XX, quando a implantação da Cia. Nacional de Álcalis e a especulação imobiliária conferem novas perspectivas de desenvolvimento à meso-região em que está inserida (Região das Baixadas Litorâneas). Os municípios de Silva Jardim, Rio Bonito, Araruama, Saquarema e São Pedro da Aldeia sur-

gem na segunda metade do século XIX. Recentemente, Arraial do Cabo (1986), Iguaba Grande (1997) e Armação dos Búzios (1997) foram outros municípios que surgiram com a intensificação dos fluxos turísticos e a reestruturação no desenvolvimento de novos nexos e articulações na região (como por exemplo o aeroporto de Cabo Frio).

Ao bloco territorial de Campos dos Goytacazes correspondem a maioria dos municípios das atu-

MAPA 1

Blocos Territoriais e Conjuntos de Interseção na Formação dos Municípios



Escala Aproximada
1:2.000.000

Org.: NEGEF, Depto. de Geografia - UERJ, maio de 2001
A configuração territorial apresentada se baseia nas delimitações da Fundação CIDE

ais meso-regiões Norte e Noroeste Fluminense. O processo de ocupação deste bloco está ligado à instalação de fazendas de gado até o século XVIII, à difusão da cana e do engenho de açúcar no final do referido século, à posterior modernização agrícola, manufatureira e do sistema ferroviário (a partir de 1850) e à subdivisão das antigas terras do Barão de Nova Friburgo (eixo Cantagalo-São Fidélis), com o deslocamento da economia cafeeira para São Paulo no final do século XIX. Assim sendo, neste bloco podem ser identificadas três fases principais de criação e emancipação de municípios: a segunda metade do século XIX, os anos 30 e 40 do século XX e a partir de 1986 até a época atual, em que foram criados Italva (1986), Cardoso Moreira (1993), Varre-Sai (1993), Aperibé (1993), São Francisco de Itabapoana (1997) e São José de Ubá (1997). Esta fase recente de emancipações se deve principalmente (e em certos casos unicamente) às novas possibilidades de crescimento econômico em função dos *royalties* do petróleo explorado pela Petrobrás, que não só atua em alto mar, mas também possui instalações em terras de vários municípios do Estado².

A vila de Angra dos Reis foi fundada em 1608 e, na segunda metade do século XVII, a partir dela e de seu município, surge o município de Parati. Essencialmente, o bloco de Angra dos Reis exerceu função portuária e de passagem para os planaltos interioranos. “As vilas da Baía da Ilha Grande foram, durante muitos anos, portos de escoamento do ouro das Minas Gerais e, posteriormente, de parte significativa da produção cafeeira do Médio Paraíba Fluminense” (CIDE, 1993, p. 14). Estes municípios formam uma meso-região em que não há vasta disponibilidade de terras ou sítios apropriados à instalação de diversos tipos de atividades. Por isso permaneceu, durante muito tempo, menos densamente ocupada.

O bloco territorial do Rio de Janeiro, cujo centro é a cidade do Rio de Janeiro, alonga-se até o Vale do Paraíba e marca o limite dos “ser-

tões fluminenses” e das Minas Gerais. Os municípios deste bloco são pertencentes, atualmente, não só à Região Metropolitana mas também a uma parte das Regiões Centro-Sul e Serrana Fluminense. Grande parte dos fluxos de pessoas, mercadorias e capital convergiam para a cidade do Rio de Janeiro, o que serviu de base para o surgimento de pequenos aglomerados (entrepósitos) na porção central do território fluminense, em grande parte coincidente com o *graben* do Paraíba do Sul, com a Serra do Mar e grande área da Baixada Fluminense: “os municípios desmembrados do termo ou cidade do Rio de Janeiro confirmam os movimentos econômicos das rotas do ouro mineiro, do café e do gado no Norte e Noroeste fluminenses” (CIDE, 1993, p. 18). Desta forma, identificam-se três fases principais de emancipação de municípios: ao longo do século XIX (economia cafeeira), entre as décadas de 1930 e 1960, e a partir de 1989 até a época atual (em que 9 municípios, contando com Mesquita em 2001, se emanciparam).

A vila de Resende é a mais recente das cinco que originaram os grandes blocos territoriais no Estado, pois seu município foi criado em 1801. Sua origem está relacionada à circulação de pessoas e mercadorias entre a região aurífera e o Vale do Paraíba. No bloco de Resende, observam-se dois momentos principais de emancipação de municípios: durante a primeira metade do século XIX e a partir de 1989 até os dias atuais (Itatiaia, Quatis e Porto Real). Todos os municípios originados do bloco de Resende, desmembrados no século XIX, “podem ser relacionados à onda cafeeira” (CIDE, 1993, p. 19), enquanto aqueles mais recentemente instalados são resultado, principalmente, de um processo de industrialização correspondente ao aprofundamento das relações entre as metrópoles do Rio de Janeiro e de São Paulo.

Seguindo as delimitações da Fundação CIDE (1993), podem ser discriminados cinco outros blocos territoriais, aos quais denominamos conjuntos territoriais de interseção, localizados sem-

pre entre dois dos cinco blocos de origem ou matrizes:

- Conjunto Angra dos Reis / Rio de Janeiro, composto por municípios criados em 1820 (Itaguaí e Mangaratiba), 1960 (Paracambi) e 1997 (Seropédica);
- Conjunto Cabo Frio / Rio de Janeiro, constituído apenas por Maricá, emancipado em 1815 e Tanguá, instalado em 1997;
- Conjunto Campos dos Goytacazes / Rio de Janeiro, cuja principal fase de emancipações ocorreu ao longo do século XIX e neste século fora acrescido de Cordeiro (1944) e Macuco (1997);
- Conjunto Resende / Rio de Janeiro, que contém municípios criados na segunda metade do séc. XIX (Valença, Barra do Pirai e Rio das Flores) e em 1953 (apenas Mendes);

e) Conjunto Campos dos Goytacazes / Cabo Frio, constituído por municípios do Norte Fluminense e da Região das Baixadas Litorâneas. Nesse bloco, identificam-se dois momentos de criação e emancipação de municípios: ao longo do século XIX (Macaé e Casimiro de Abreu) e a partir da segunda metade do século XX (Conceição de Macabu, Quissamã, Rio das Ostras e Carapebus).

A tabela 1 demonstra as fases de reconfiguração e inércia territorial no Estado do Rio de Janeiro, além de mencionar os blocos de origem ou conjuntos de interseção a que pertence cada um dos 92 municípios do Estado. É uma tabela-síntese das explicações acima e procura contextualizar a evolução da malha municipal fluminense em relação às transformações políticas e econômicas no Brasil, ao longo de sua história.

TABELA 1: AS FASES DE RECONFIGURAÇÃO E INÉRCIA TERRITORIAL NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Fase	Município	Ano de Instalação	Município de Origem	Bloco de Origem ou Conjunto de Interseção
1ª Fase de Reconfiguração Territorial Início da Colonização no Brasil 1565 a 1679 (114 anos) 7 municípios	Rio de Janeiro	1565	###	Rio de Janeiro
	Cabo Frio	1616	###	Cabo Frio
	Angra dos Reis	1624	###	Angra dos Reis
	Parati	1667	Angra dos Reis	Angra dos Reis
	Campos dos Goytacazes	1676	Cabo Frio	Campos dos Goytacazes
	São João da Barra	1676	Cabo Frio	Cabo Frio
	Cachoeiras de Macacú	1679	Rio de Janeiro	Rio de Janeiro
1ª Fase de Inércia Territorial Expansão da Colonização e Transferência da Capital para o Rio de Janeiro 1680 a 1788 (108 anos)				
2ª Fase de Reconfiguração Territorial Vice-Reino do Brasil 1789 a 1820 (31 anos) 8 municípios	Magé	1789	Cachoeiras de Macacú e Rio de Janeiro	Rio de Janeiro
	Resende	1801	###	Resende
	Macaé	1814	Cabo Frio e Campos	Cabo Frio / Campos
	Cantagalo	1814	Cachoeiras de Macacú e Campos	Campos / Rio de Janeiro
	Maricá	1815	Cabo Frio, Rio de Janeiro e Cachoeiras de Macacú	Cabo Frio / Rio de Janeiro
	Niterói	1819	Rio de Janeiro	Rio de Janeiro
	Itaguaí	1820	Angra dos Reis e Rio de Janeiro	Angra dos Reis / Rio de Janeiro

	Nova Friburgo	1820	Campos e Rio de Janeiro	Campos / Rio de Janeiro	
<p>3ª Fase de Reconfiguração Territorial</p> <p>Brasil-Império</p> <p>1826 a 1883 (57 anos) 19 municípios</p>	Valença	1826	Resende	Resende / Rio de Janeiro	
	Barra Mansa	1833	Resende	Resende	
	Paraíba do Sul	1833	Cantagalo	Rio de Janeiro	
	Itaboraí	1833	Cachoeiras de Macacú	Rio de Janeiro	
	Nova Iguaçu	1833	Rio de Janeiro	Rio de Janeiro	
	Vassouras	1833	Rio de Janeiro	Rio de Janeiro	
	Piraí	1838	Barra Mansa	Resende	
	Silva Jardim	1843	Cabo Frio	Cabo Frio	
	Rio Bonito	1846	Silva Jardim	Cabo Frio	
	Rio Claro	1850	S. J. do Príncipe (Rio Claro)	Resende	
	São Fidélis	1855	Campos dos Goytacazes	Campos dos Goytacazes	
	Casimiro de Abreu	1859	Macaé	Cabo Frio / Campos	
	Petrópolis	1859	Paraíba do Sul	Rio de Janeiro	
	Araruama	1859	Cabo Frio	Cabo Frio	
	<p>Brasil Republicano</p>	Saquarema	1861	Araruama	Cabo Frio
		Santa Maria Madalena	1862	Cantagalo	Campos / Rio de Janeiro
		Sapucaia	1875	Magé e Paraíba do Sul	Rio de Janeiro
		Carmo	1883	Cantagalo	Campos / Rio de Janeiro
		Santo Antônio de Pádua	1883	São Fidélis	Campos dos Goytacazes
<p>4ª Fase de Reconfiguração Territorial</p> <p>Brasil Republicano</p> <p>1889 a 1893 (4 anos) 14 municípios</p>	Itaperuna	1889	Campos dos Goytacazes	Campos dos Goytacazes	
	Barra do Piraí	1890	Piraí, Vassouras e Valença	Resende / Rio de Janeiro	
	Rio das Flores	1890	Valença	Resende / Rio de Janeiro	
	Itaocara	1890	São Fidélis	Campos dos Goytacazes	
	Trajano de Moraes	1891	Santa Maria Madalena	Campos / Rio de Janeiro	
	Duas Barras	1891	Cantagalo	Campos / Rio de Janeiro	
	Teresópolis	1891	Magé	Rio de Janeiro	
	Sumidouro	1892	Carmo	Campos / Rio de Janeiro	
	São Sebastião do Alto	1892	Trajano de Moraes	Campos / Rio de Janeiro	
	São Gonçalo	1892	Niterói	Rio de Janeiro	
	Mangaratiba	1892	Itaguaí	Angra dos Reis / Rio de Janeiro	
	Cambuci	1893	São Fidélis e Itaperuna	Campos dos Goytacazes	
	São Pedro da Aldeia	1893	Cabo Frio	Cabo Frio	
	Bom Jardim	1893	Cantagalo e Nova Friburgo	Campos / Rio de Janeiro	

2ª Fase de Inércia Territorial				
Modernização Econômica, Política do “Café com Leite” e Crise da República Velha 1894 a 1935 (41 anos)				
5ª Fase de Reconfiguração Territorial Industrialização, Estado Novo e Democracia Populista 1936 a 1964 (18 anos) 16 municípios	Miracema	1936	Santo Antônio de Pádua	Campos dos Goytacazes
	Bom Jesus do Itabapoana	1939	Itaperuna	Campos dos Goytacazes
	Três Rios	1939	Paraíba do Sul	Rio de Janeiro
	Cordeiro	1944	Cantagalo	Campos / Rio de Janeiro
	Duque de Caxias	1944	Nova Iguaçu	Rio de Janeiro
	Natividade	1947	Itaperuna	Campos dos Goytacazes
	Nilópolis	1947	Nova Iguaçu	Rio de Janeiro
	Porciúncula	1947	Itaperuna	Campos dos Goytacazes
	São João de Meriti	1947	Duque de Caxias	Rio de Janeiro
	Conceição de Macabú	1953	Macaé	Cabo Frio / Campos
	Mendes	1953	Barra do Pirai	Resende / Rio de Janeiro
	Volta Redonda	1955	Barra Mansa	Resende
	Miguel Pereira	1956	Vassouras	Rio de Janeiro
	Paracambi	1960	Itaguaí e Vassouras	Angra dos Reis / Rio de Janeiro
	Lage do Muriaé	1963	Itaperuna	Campos dos Goytacazes
	Eng. Paulo de Frontin	1964	Vassouras	Rio de Janeiro
3ª Fase de Inércia Territorial				
Ditadura Militar e Abertura Política 1965 a 1985 (20 anos)				
6ª Fase de Reconfiguração Territorial Redemocratização e Constituição de 1988	Arraial do Cabo	1986	Cabo Frio	Cabo Frio
	Italva	1986	Campos dos Goytacazes	Campos dos Goytacazes
	Paty do Alferes	1989	Vassouras	Rio de Janeiro
	São José do Vale do Rio Preto	1989	Petrópolis	Rio de Janeiro
	Itatiaia	1989	Resende	Resende
	Quissamã	1990	Macaé	Cabo Frio / Campos
	Cardoso Moreira	1993	Campos dos Goytacazes	Campos dos Goytacazes
	Belfort Roxo	1993	Nova Iguaçu	Rio de Janeiro
	Guapimirim	1993	Magé	Rio de Janeiro
	Queimados	1993	Nova Iguaçu	Rio de Janeiro
	Quatis	1993	Barra Mansa	Resende
	Varre-Sai	1993	Natividade	Campos dos Goytacazes
	Japeri	1993	Nova Iguaçu	Rio de Janeiro
	Comendador Levy Gasparian	1993	Três Rios	Rio de Janeiro
	Rio das Ostras	1993	Casimiro de Abreu	Cabo Frio / Campos
Aperibé	1993	Santo Antônio de Pádua	Campos dos Goytacazes	

1986 a 2001 (15 anos) 28 municípios "Febre emancipatória"	Areal	1993	Três Rios	Rio de Janeiro
	São Francisco de Itabapoana	1997	São João da Barra	Cabo Frio
	Iguaba Grande	1997	São Pedro da Aldeia	Cabo Frio
	Pinheiral	1997	Piraí	Resende
	Carapebús	1997	Macaé	Cabo Frio / Campos
	Seropédica	1997	Itaguaí	Angra dos Reis / Rio de Janeiro
	Porto Real	1997	Resende	Resende
	São José de Ubá	1997	Cambuci	Campos dos Goytacazes
	Tanguá	1997	Itaboraí	Rio de Janeiro
	Macuco	1997	Cordeiro	Campos / Rio de Janeiro
	Armação de Búzios	1997	Cabo Frio	Cabo Frio
	Mesquita	2001	Nova Iguaçu	Rio de Janeiro

Fonte de Dados: Fundação Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro – CIDE
 Elaboração: Caroline B. Natal e Pedro Paulo B. de Castro Barbosa, julho de 2001
 NEGEF (Núcleo de Estudos de Geografia Fluminense) – Depto. de Geografia, UERJ.

AS RECENTES FASES DO MUNICIPALISMO NO BRASIL E SEUS REFLEXOS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (1964-2000)

Durante a ditadura militar (1964-1984), o Brasil volta a passar por uma fase de políticas centralizadoras. Lamounier (1998, p. 5) resume em poucas palavras o que o centralismo desse período significou para o poder municipal no país:

o regime militar pós-64 acrescentou [às doutrinas centralistas precedentes], um argumento forte de sabor tecnocrático: a visão do município brasileiro como uma entidade irrefreavelmente propensa ao desperdício, e portanto carente de tutela, ou, no mínimo, de meticulosa preparação para sua distante maioria.

A Constituição de 1946 continuava sendo a mais municipalista da história do país e, apesar de emendas constitucionais que fortaleciam as finanças municipais na década de 1960, principalmente no governo Geisel, o município brasi-

leiro ainda estava bastante inexpressivo em relação a sua importância na organização nacional. A emenda de 1961, “completa um ciclo de medidas constitucionais de grande alcance, ainda que não suficientes, para dar ao município um papel de relevo no nosso sistema governamental” (Mello, 1977, p. 59). Este mesmo autor, ao analisar a emenda de 1969, continuava a revelar “as tendências para a centralização e fortalecimento do poder executivo” (Mello, 1970, p. 2). Havia três tendências presentes na legislação federal em tal momento: o enfraquecimento do federalismo brasileiro, a preocupação com a segurança nacional e a tentativa de simetria na organização político-administrativa das três esferas de governo.

Sendo assim, no Estado do Rio de Janeiro ocorre nova fase de inércia territorial. Durante 20 anos, apesar de certos avanços nas legislações, nenhum município foi criado. Esta situação é, entre outros fatores, fruto da herança de elites bem consolidadas no poder. O Rio de Janeiro era um estado que tradicionalmente sofreu muitas intervenções do poder federal, mesmo porque este estava sediado na cidade do Rio de Janeiro até a criação de Brasília, em 1960. O poder das elites consolidadas a serviço da tecnocra-

cia, que buscava promover o centralismo para facilitar sua atuação, veio a provocar esta situação de inércia no que diz respeito à malha municipal. Posteriormente, a Geografia Política do Estado do Rio de Janeiro, na década de 1970, é marcada pela fusão entre os Estados da Guanabara e do antigo Rio de Janeiro, que muitos apontam como um fator associado à estagnação do interior fluminense, a partir desta época e mais marcadamente no início da década de 1980.

Somente na segunda metade da década de 1980, houve a gênese de uma renovação no municipalismo brasileiro, baseada na valorização da idéia de pequenas comunidades auto-gestionadas, de gestão em parceria entre governantes, empresas e a sociedade civil, e fundamentada em uma revalorização do local (na análise da qual contribuíram as teorias geográficas). Como afirma Felipe (1998, p. 11):

O ideário contido nos debates sobre política urbana, que antecedeu e subsidiou a Constituição de 1988 e norteou os princípios das leis orgânicas dos municípios e os seus Planos Diretores, é movido por propostas de uma política democrática e redistributiva, que sinalizavam para uma nova contratualidade na relação entre o público e o privado, uma nova sociabilidade determinada pelos múltiplos atores, sujeitos da gestão democrática e participativa da cidade.

Este processo foi acompanhado pela resignificação da idéia de desenvolvimento que, agora associada ao local, se contrapõe à lógica da globalização e à excessiva centralização e burocratização. Completando o raciocínio acerca deste conjunto de mudanças, pode-se recorrer ao mesmo autor para decodificar o ideário presente no atual discurso municipalista:

Uma engenharia política de ampliação do espaço de cidadania, uma revitali-

zação dos contratos sociais, baseados na heterogeneidade territorial e cultural, um sonho para viabilizar [de forma distinta da europeia] o “Estado de Bem Estar”, um novo desenho que permitisse sem traumas a existência de tantos interesses, processos e sujeitos antagônicos. Essa era e é a trama municipalista para a construção de uma nova sociedade (Felipe, 1998, p. 11).

Na história do Brasil, os municípios frequentemente agiram no sentido de confrontar os governos estaduais, ou seja, em alguns períodos, o governo federal se utilizou da municipalização como política para minimizar o poder de oposição de alguns estados. Na década de 1990, o municipalismo como política teve outras nuances e funcionou como uma “cortina de fumaça”, para solucionar a falta de recursos dos estados que, a partir de 1988, tiveram reduzida sua competência tributária. Recentemente, vários estados do Brasil perderam seus bancos e empresas, como no caso de São Paulo, com a privatização do Banespa, do próprio Rio, com a privatização do Banerj e em outros casos, como a atual tentativa de privatizar a Companhia Energética do Paraná. Este foi mais um fator que reduziu a autonomia dos estados para a gestão do território, valorizando, em contrapartida, a autonomia dos municípios.

No caso do Estado do Rio de Janeiro, 28 municípios se emanciparam nos últimos 15 anos³, principalmente em função de fatores já apontados na introdução deste trabalho: a instalação de indústrias, o crescimento das atividades turísticas e os *royalties* do petróleo. Mas estes são elementos conjunturais e específicos, que têm como pano de fundo os fatores estruturais da política nacional, aos quais acabamos de fazer referência. Com a fragmentação ainda maior da malha municipal (que por sua vez é um processo ainda em curso), são valorizadas, no Estado do Rio de Janeiro, as idéias de desenvolvimento local, gestão em parceria e democratização, atra-

vés da tentativa de maior participação popular no processo de tomada de decisões quanto às comunidades locais. Cada vez mais as comunidades, distritos ou vilas pretendem adquirir maior autonomia, constituir-se em parte mais importante dentro de um recorte micro, meso-regional e até mesmo estadual. Desta forma, no próprio Anuário Estatístico do Estado do Rio de Janeiro, figura a seguinte observação:

Nos últimos anos, têm ocorrido sucessivas emancipações municipais, refletindo, em alguns casos, o crescimento econômico das localidades emancipadas e, em outros, uma reação da respectiva população, que atribui às autoridades competentes um descaso com a solução de seus problemas, na medida em que se aplicam os recursos provenientes dos tributos municipais e do Fundo de Participação dos Municípios, quase exclusivamente no distrito-sede. Acrescentem-se a isto outros fatores, como a perspectiva de viabilização de interesses de grupos políticos e/ou classes hegemônicas locais, pelo acesso ao poder (local) propiciado pela emancipação (CIDE, 1995).

Observando a atual malha municipal no Estado, pode-se notar que esta encontra-se espa-

almente mais “equilibrada” do que no período anterior à “febre emancipacionista” da década de 1990. O único município “gigante” que ainda resta é Campos dos Goytacazes, com área total acima de 4.000Km². Campos ainda está subdividido em 14 distritos (distrito-sede e mais 13 vilas), caso único no Estado do Rio, onde os municípios em geral não possuem mais do que seis distritos, com exceção de Santo Antônio de Pádua (9), Itaboraí (8), Nova Friburgo (7) e Itaperuna (7). Os municípios com mais de 1.000Km², e que no entanto não chegam a 2.000 são: Macaé, São Fidélis, Itaperuna, Resende, Valença e Rio de Janeiro.

É preciso lembrar da situação de macrocefalia urbana da capital do Estado em relação a seu interior, apontada por muitos autores⁴. A Região Metropolitana apresenta-se mais fragmentada do que as demais, logicamente por conter outras cidades como Niterói, São Gonçalo, Duque de Caxias e Nova Iguaçu, grandes em população, com grande diversificação de funções e alta intensidade de fluxos tanto com a capital do Estado, como entre si e com outros centros do interior. A Tabela 2 demonstra a situação territorial de cada uma das Regiões de Governo ou meso-regiões, definidas pela Fundação CIDE. O Mapa 2 permite a visualização da referida regionalização.

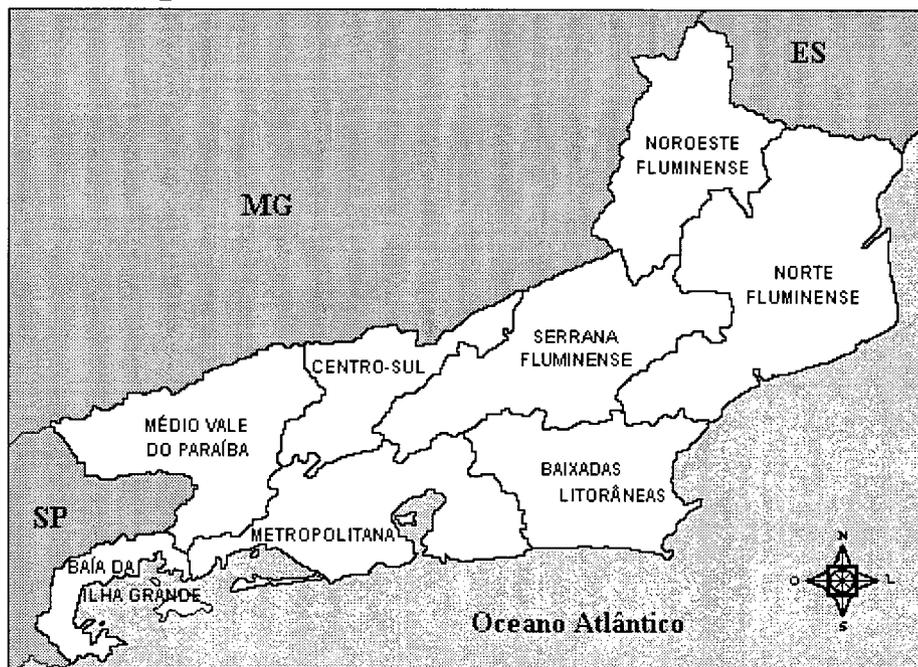
TABELA 2: NÚMERO DE MUNICÍPIOS POR REGIÃO DE GOVERNO NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Meso-região de Governo	Número de Municípios
Metropolitana	20
Serrana Fluminense	14
Noroeste Fluminense	13
Baixas Litorâneas	12
Médio Vale do Paraíba	12
Centro-Sul Fluminense	10
Norte Fluminense	9
Baía da Ilha Grande	2

Fonte: Fundação Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro – CIDE
 Organização: Caroline B. Natal e Pedro Paulo B. de Castro Barbosa, outubro de 2000
 NEGEF (Núcleo de Estudos de Geografia Fluminense), Depto. de Geografia, UERJ

MAPA 2

Regiões de Governo do Estado do Rio de Janeiro



Escala Aproximada
1:2.000.000

Org.: NEGEF, Depto. de Geografia - UERJ, junho de 2000
A configuração meso-regional apresentada se baseia nas delimitações da Fundação CIDE

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estado do Rio de Janeiro passou recentemente por duas fases bem marcadas quanto à evolução de sua malha municipal. Entre 1965 e 1985, nenhum novo município foi criado, período este que corresponde à ditadura militar, em que o governo federal valorizava as políticas de desenvolvimento e planejamento em escala regional. Esta foi também uma fase posterior à transferência da capital para Brasília, na qual houve a fusão dos Estados da Guanabara e antigo Rio de Janeiro, e que se caracteriza, de modo geral, por uma estagnação econômica no interior fluminense.

Entre 1986 e 2001, já haviam sido emancipados 28 novos municípios em todo o Estado, o que inicialmente foi fruto do estímulo que representou a maior carga tributária conferida aos municípios na Constituição de 1988. Além disso, também contribuiu o ideário de valorização

da esfera local como recorte para o desenvolvimento (que agora ultrapassa uma compreensão que se restringia apenas à dimensão econômica), mesmo quando apropriado em discursos políticos e/ou propagandistas, sem ações efetivas que o qualifiquem totalmente como ideário transformador. Estas mudanças são acompanhadas por um processo de redinamização do interior fluminense, atrelado principalmente às atividades turísticas, à reconversão e diversificação produtivas e à exploração de petróleo na Bacia de Campos, da qual se beneficiam 61 municípios, dos 92 em todo o Estado.

Por fim, vale mencionar o significado que os movimentos emancipatórios e de reconfiguração territorial podem conter a médio e longo prazo, ao trazer implicações socioeconômicas e alterar profundamente a infra-estrutura do território fluminense (através, por exemplo, da pavimentação de estradas e criação de novas vias de comunicação). Neste processo, ocorre também a

reconfiguração das redes de poder no estado. Mas este já seria outro debate.

NOTAS

- * Este trabalho começou a ser desenvolvido no segundo semestre de 2000, pela disciplina do 6º período de graduação, denominada “Geografia do Estado do Rio de Janeiro” e ministrada pelo professor Miguel Ângelo Ribeiro (Prof. Adjunto do Depto. de Geografia da UERJ). A versão aqui apresentada é resultado de um aprofundamento de estudos realizado no NEGEF – Núcleo de Estudos de Geografia Fluminense, coordenado pelos Professores João Rua e Glaucio José Marafon. Agradecemos ao incentivo do professor Glaucio José Marafon (Prof. Adjunto do Depto. de Geografia da UERJ) para a realização deste estudo e sua consequente publicação. Artigo encaminhado para publicação em junho de 2001. E-mail: ppbizzo@brfree.com.br.
- ** Estudante do curso de graduação em Geografia da UERJ e Monitora de Introdução à Geografia e Geografia Agrária do Brasil. Bolsista do NEGEF – Núcleo de Estudos de Geografia Fluminense.
- *** Estudante do curso de graduação em Geografia da UERJ e Bolsista de Iniciação Científica (PIBIC/CNPq) no NEGEF – Núcleo de Estudos de Geografia Fluminense.
- 1 “No Rio de Janeiro, as Regiões-Programa, denominadas Regiões de Governo, foram estabelecidas pela Secretaria de Estado de Planejamento e Controle, com o objetivo de nortear ações do governo, visando o desenvolvimento do estado” (CIDE, 1997, p. 19).
- 2 “Pode-se verificar, em alguns casos, que a receita de alguns municípios está bastante dependente dos royalties, tais como Cabo Frio (41,2%), Santo Antônio de Pádua (21%), Porciúncula (23,4%), Miracema (24,9%) e Itaocara (21,6%)” (Ramires, 1991, p. 145). Este autor esclarece que a distribuição dos *royalties* do petróleo foi fruto da influência de elites regionais do Estado do Rio de Janeiro, ao considerar que muitos municípios até mesmo do interior sofrem conseqüências (não muito bem especificadas) sociais e econômicas da produção de petróleo e gás natural.
- 3 Na periodização aqui proposta, encontrada na tabela 1, incluímos Itávia e Arraial do Cabo na fase de reconfiguração territorial mais recente. Apesar de estes dois municípios terem sido criados em 1986, antes da promulgação da nova constituição, suas emancipações já se inserem em um contexto de redemocratização e

abertura política. Principalmente porque, como indicado em Nunes (1992), ambos os municípios já tinham interesse de conquistar autonomia desde o início da década de 1960, mas suas lutas para tanto cessaram durante o regime militar.

- 4 Dentre outros autores, é preciso destacar a tese de Limonad (1996) que reconhece a fragmentação da malha municipal como um importante fator para o processo de urbanização do interior fluminense.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CIDE – CENTRO DE INFORMAÇÕES E DADOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Boletim Técnico n°8*: formação e evolução da malha municipal do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Governo do Estado do Rio de Janeiro/Fundação CIDE, jul/93. 32p.
- _____. *Anuário Estatístico do Rio de Janeiro - 1995*. Rio de Janeiro: Governo do Estado do Rio de Janeiro/Fundação CIDE, 1995. CD-ROM.
- _____. *Estado do Rio de Janeiro - Território*. Rio de Janeiro: Governo do Estado do Rio de Janeiro/Fundação CIDE, 1997. 22 p.
- CORRÊA, Roberto Lobato. *A Rede Urbana*. 2. ed. São Paulo: Ática, 1994. 96 p.
- FELIPE, José Lacerda. O Território Municipal: novos atores – novas formas de gestão, *Sociedade e Território*. Natal: UFRN, n. 1, v. 12, p. 11-19, jan./jun. 1998.
- HAESBAERT, Rogério. *Des-territorialização e identidade – a rede “gaúcha” no Nordeste*. 1. ed. Niterói: EDUFF, 1997. 293 p.
- LAMOUNIER, Bolívar. Prefácio. In: GIGLIO, Celso (Org.). *O Município Moderno*. Brasília: MH Comunicação, 1998. 212 p.
- LIMONAD, Ester. *Os lugares da urbanização: o caso do interior fluminense*. 247 f. Tese (Doutorado em Estruturas Ambientais Urbanas) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 1996.
- MELLO, Diogo Lordello de. *A Emenda Constitucional n° 1, de 17 de Outubro de 1969*. Rio de Janeiro: IBAM, 1970. 10 f. Mimeografado.
- _____. Município e Centralização no Brasil. In: IBAM – INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. *Relatório de Atividades de 1976*. Rio de Janeiro: IBAM, 1977. 71 p.
- NUNES, Jorge C. P. *Criação de Municípios no novo Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: ALERJ/Coleção Tiradentes, v. 4, 1992. 82 p.

RAHY, Ione Salomão. Povoamento do Estado do Rio de Janeiro. *Revista Geo UERJ – Revista do Departamento de Geografia*, Rio de Janeiro, n. 6, p. 37-44, jul./dez. 1999.

RAMIRES, Júlio Cesar de Lima. As Grandes Corporações e a Dinâmica Socioespacial: a ação da Petrobrás em Macaé. *Revista Brasileira de Geografia*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 53, p. 115-151. out./dez. 1991.

ABSTRACT

The state of Rio de Janeiro, nowadays, has 92 municipal districts. This fragmented municipal structure has been originated from territorial blocks or matrixes that have been defined since Brazil was a colony.

This paper tries to present the evolution of municipal districts structure in the state of Rio de Janeiro, explaining the origins of its actual configuration from several historical contexts, that have been giving major or minor juridical-political and economical autonomy to municipal districts. This variable autonomy, by the way, contributes to the identification of periods of new municipal units creation and phases of inertness (maintenance in the intern territorial state configuration).

KEYWORDS:

Rio de Janeiro State; Politic Geography; Municipal Districts Fragmentation.