

ESTRUTURA DA REDE DE MUNICÍPIOS DO ESTADO DE SÃO PAULO NESTE SÉCULO

Antonio Olívio Ceron e Miguel Cezar Sanchez*

1. INTRODUÇÃO

A maior parte dos estudos sobre o município brasileiro aborda a questão municipal sob a ótica do papel ou funções que essa importante unidade político-administrativa tem desempenhado ao longo da história. Nesse trabalho sobre a estruturação da malha municipal do Estado de São Paulo o interesse principal está voltado para o processo de constituição da rede municipal, como um todo, que é formado por unidades municipais, cada qual com expressão espacial (forma, tamanho e localização). Interessa, também, o fato de que o município tem sido utilizado como importante e quase exclusiva fonte geradora de informações para pesquisas em diversos campos da ciência.

É muito grande o número de pesquisas, sobretudo no campo das ciências humanas, que utilizam o arsenal de informações geradas a partir de levantamentos municipais. Basta lembrar os recenseamentos gerais e muitas outras fontes de informações ou então os famosos atlas geográficos dos quais o Estado de São Paulo é o maior usuário, para se ter uma idéia de como o município tem sido utilizado como espaço de referência das distribuições espaciais, cujas variações se pretende registrar.

Os trabalhos de regionalização, muito em moda e considerados de grande importância pelas administrações estaduais, mostram que o município tem sido praticamente a única e menor unidade espacial geradora de informações estatísticas e também de registro de suas variações. O importante aqui é lembrar que o desenho das variações espaciais de um atributo poderá ser alterado em consequência do desmembramento ou da fusão municipal, sem que tenha ocorrido, na verdade, alteração real ou de conteúdo dessas variações. Em consequência, qualquer pesquisador que pretenda acompanhar a estruturação de um determinado espaço regional em seus aspectos social, econômico, ambiental ou outros deverá, no mínimo, estar ciente das alterações porventura acontecidas, ao longo do tempo, na rede de municípios da região considerada e até que ponto essas alterações interferem nos resultados alcançados e prognósticos apresentados.

Durante a vigência da Constituição Imperial de 1824 e nos 40 anos em que vigorou a Constituição de 1891, as malhas municipais eram alteradas a qualquer tempo. Entre 1911 e 1930 foram criados, no Estado de São Paulo, pelo menos um município em quase todos os anos, o que significa dizer que a malha municipal do Estado sofria alterações anuais.

O golpe ditatorial de 10-11-1937 instalou, no Brasil, um novo regime (o Estado Novo) e com ele nasceu a disposição de disciplinar a criação municipal, segundo determinados critérios estabelecidos pelo governo central. O Decreto Lei número 311, de 02-03-1938, que disciplinou a divisão territorial do País, estabeleceu que somente por leis gerais, quinquenais, poderia ser modificado o quadro territorial, administrativo e judiciário de qualquer unidade da Federação. A nova lei determinava, também, que os Governos Estaduais deveriam fixar, de acordo com as instruções baixadas pelo Conselho Nacional de Geografia, o novo quadro territorial respectivo.

* Departamento de Planejamento Regional/UNESP/Campus de Rio Claro - Estado de São Paulo - Brasil.

Em obediência ao determinado pelo Decreto-Lei 311, o Interventor Federal em São Paulo baixou o Decreto 9.775, de 30-11-1938, fixando o novo quadro de divisão territorial do Estado que passou a vigorar a partir de 01 de janeiro de 1939 até 31 de dezembro de 1943. Este Decreto apresenta, minuciosamente, o quadro geral da divisão territorial do Estado em comarcas, municípios e distritos; a relação dos distritos, municípios e comarcas criadas com suas respectivas sedes, incluindo localidades que mudaram de denominação e, no Anexo 2, uma descrição minuciosa das divisas municipais e distritais.

Essa preocupação detalhista com a terminologia, toponímia e traçado de divisas, faz com que o Decreto 9775, de 1938, se constitua num marco dos mais importantes do processo de estruturação municipal do Estado de São Paulo. Todos os documentos legais posteriores parecem tê-lo tomado como exemplo. O Decreto é, também, um marco de ordem cartográfica uma vez que contém, em anexo, um mapa (mais precisamente um esboço) da distribuição dos municípios do Estado de São Paulo, na escala de 1:2.000.000, elaborado pelo Instituto Geográfico e Geológico, da Secretaria da Agricultura, Indústria e Comércio.

Com a expansão cafeeira e posteriormente com o desenvolvimento econômico, urbanização e industrialização, a estrutura da rede municipal de São Paulo foi se tornando mais densa. Um grande número de distritos foi sendo progressivamente emancipado e outros tantos foram criados, sobretudo nas áreas de povoamento mais denso e economia mais dinâmica.

A rede de 270 municípios estabelecida pelo Decreto de 1938, passou para uma densa malha de 625 unidades municipais em 1993, como mostra a Tabela 1, complicando muito as atividades sócio-econômicas e, sobretudo, político-administrativas do Estado, cuja malha municipal dobrou em menos de um século.

As implicações da subdivisão municipal são particularmente importantes nos projetos de cunho prático e de utilidade imediata como os levantamentos preliminares e diagnósticos, e também na elaboração de planos diretores de cidades e municípios e regiões administrativas. Essas implicações são ainda mais sérias quando os projetos trabalham com a dimensão espaço-tempo, nas quais se faz mapeamentos, interpretações e comparações de distribuições espaciais em unidades do espaço cujo tamanho variou ao longo do tempo. Essa é uma das questões fundamentais para a qual o presente projeto procurara oferecer soluções.

Adicionalmente, o projeto dará respostas, também, a outras questões como, por exemplo, permitir o acesso do pesquisador ou usuário comum a certas informações estatísticas do seu interesse que, embora simples, se encontravam distantes de suas oportunidades de acesso às fontes ou, então, se encontram dispostas de modo muito complexo, dificultando a sua compreensão e manuseio.

TABELA 1- MALHA MUNICIPAL DO ESTADO DE SÃO PAULO NAS DATAS DOS RECENTEAMENTOS.

ANO	NÚMERO Total	DE Criados	MUNICÍPIOS Média/ano
1920	204	*	*
1940	270	66	3,3
1950	369	99	9,9
1960	504	135	13,5
1970	571	67	6,7
1980	571	*	*
1991	572	1	0,1
1993	625	53	16,5

Org. ceron/miguel, 1995

Outra intenção deste projeto é permitir ao pesquisador e ao usuário residente municipal, e de qualquer nível escolar, uma visão do município que pretenda conhecer, não só isoladamente, como unidade espacial com características próprias mas, ainda, desta unidade no contexto regional. Além disso, o projeto colocara a disposição do usuário um conjunto de mapas da estrutura da rede municipal correspondente a cada ano em que ocorreram modificações. Por fim, o projeto tem a intenção de reunir as informações fundamentais em disquetes de fácil consulta e edição, facilitando sobremaneira o trabalho dos interessados ou a troca das informações através dos meios convencionais de difusão.

2. JUSTIFICATIVA

O desenvolvimento de uma pesquisa sobre a estruturação da rede municipal do Estado de São Paulo justifica-se plenamente pelos seguintes aspectos :

2.1. A quase totalidade das fontes de informações de dados estatísticos no Brasil utilizam o município (em alguns casos o distrito), como unidade de tamanho menor, geradora de informações espaço-tempo, necessárias às pesquisas em Ciências Humanas e Sociais. Isso decorre, em grande parte, da garantia do caráter sigiloso atribuído à informação oficial sobre a pessoa física ou jurídica, cuja identidade é diluída no conjunto de uma atividade setorial ou espacial (distritos e municípios). Assim, o município acabou adquirindo uma importância muito grande como unidade espacial de tamanho menor. E, essa importância, é ainda mais reforçada na nova Constituição Brasileira.

Os pesquisadores que pretendam utilizar o município como unidade espacial mínima, geradora de informações para descrição, mapeamento e explicação do comportamento das distribuições espaciais sabem, por experiência de trabalho, que um dos problemas que mais complicam o desenvolvimento da pesquisa é o da divisão e subdivisão municipal que ampliou o número de unidades espaciais do Estado, modificando o tamanho das unidades subdivididas. Esta constante modificação da rede de municípios, cuja dinâmica varia entre regiões e estados diferentes, dificulta muito as correlações espaciais e as comparações ao longo do tempo e o que é mais grave, pode induzir o pesquisador a vários equívocos, sobretudo nos casos em que seja necessário comparar unidades espaciais que não são comparáveis de imediato. Esse problema motivou estudos sistemáticos desenvolvidos por CERON e outros, publicado em 1978. Não obstante o cuidado com o qual a pesquisa foi elaborada, ela trata da malha

municipal do período de 1940 a 1970. Por outro lado, além de apresentar alguns equívocos que merecem ser reparados, na época em que o trabalho foi elaborado, não se podia contar com os recursos técnicos da computação para reunir informações úteis às prefeituras municipais de todos os municípios do Estado. Ao mesmo tempo, os mapas apresentados pelo referido trabalho estão em escalas de difícil consulta.

A presente pesquisa pretende solucionar esses problemas, ou seja, atualizar o processo de reestruturação municipal até 1991 e remontar o desenho da malha municipal até o começo do século. Ao mesmo tempo, a pesquisa se justifica, também, pela elaboração de mapas sobre todas as reestruturações numa única escala de 1:2.000.000.

Todos esses aspectos deverão facilitar o conhecimento do desmembramento e, também, do remembramento municipal necessário ao desenvolvimento de pesquisas acadêmicas, elaboradas por pesquisadores das Universidades, pelos alunos dos Programas de pós-graduação, pelos pesquisadores e técnicos encarregados de elaborar projetos de interesse dos municípios, alunos dos cursos de graduação das Universidades, bem como, alunos e professores da rede de ensino de primeiro e segundo graus.

2.2. Os interessados terão acesso rápido e seguro à uma série de informações básicas sobre os municípios do Estado de São Paulo.

O acesso aos recenseamentos oficiais está se tornando cada vez mais difícil, principalmente os recenseamentos mais antigos, criando grandes dificuldades aos usuários distantes da capital ou dos centros mais tradicionais e organizados que possuem boas bibliotecas.

É preciso constatar, também, as dificuldades encontradas para conseguir dados estatísticos pelos estudantes de todos os níveis, técnicos de prefeituras municipais, agrônomos e técnicos das Casas da Agricultura, pessoas relacionadas ao comércio, indústria, etc., principalmente quando esses dados são antigos e, sobretudo, nos casos em que o município sofreu subdivisões.

2.3. A consulta da fonte de dados deverá ser facilitada, uma vez que as fontes convencionais não apresentam as informações de forma simples e direta. Vários equívocos poderão ser cometidos pelos usuários dos recenseamentos, principalmente quando não familiarizados com os censos e sobretudo nos casos em que os dados são apresentados de maneira complexa considerando-se, também, que para muitos tipos de informações, os critérios foram mudados ao longo do tempo. O trabalho evita que estas situações continuem prevalecendo.

2.4. Todos os mapas estão em uma escala única de 1:2.000.000, o que permite fácil superposição quando houver necessidade de comparações e correlações ao longo do tempo.

Malhas municipais de anos diferentes poderão ser comparadas entre si, uma vez que as distâncias, as áreas e a localização das ocorrências espaciais são comparáveis.

3. OBJETIVOS BÁSICOS.

Os objetivos do trabalho são, pelo menos, de 3 ordens: Um deles é oferecer um conjunto de informações básicas, de cunho histórico e político-administrativo, bem como mapas gerais e básicos, para facilitar o desenvolvimento de outros projetos de pesquisa, em diversos campos das Ciências Humanas, que necessitam utilizar o município como unidade mínima de informação. O outro objetivo é um estudo de caso, tendo em vista a divisão e subdivisão do território paulista em unidades administrativas municipais, e suas peculiaridades e relações com o desenrolar da

história de São Paulo. O terceiro seria, por assim dizer, um objetivo metodológico, de oferecer rumos básicos para pesquisas semelhantes em outros Estados.

4. CONCLUSÃO:

O trabalho em questão recebeu apoio institucional do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico-CNPq (Processo 520344/94) que concedeu uma Bolsa em nível de Aperfeiçoamento para coleta e organização das informações e recebeu apoio, também, do Laboratório de Planejamento Municipal da UNESP.

Os levantamentos necessários para a organização das redes municipais, de dez em dez anos, durante o período de 1900 até 1990 para o conhecimento das origens do município e organização de árvores da genealogia das malhas municipais, das mudanças de denominação, das extinções havidas durante aquele período e os mapas básicos das malhas municipais na escala de 1:2.000.000 foram praticamente concluídos no ano de 1996. Até o final do próximo ano, todo o material deverá estar gravado em disco para consulta pelos interessados.