

DECRETO-LEI N.º 311, DE 2 DE MARÇO DE 1938

Dispõe sobre a divisão territorial do país e dá outras providências

O Presidente da República, usando das atribuições que lhe confere o artigo 180 da Constituição:

considerando que o art. 15.º da Constituição confere à União a competência de resolver definitivamente sobre os limites do território nacional e fazer o recenseamento geral da população;

considerando que essa faculdade implica a de promover a delimitação uniforme das circunscrições territoriais;

considerando, ainda, os compromissos assumidos nas cláusulas XIV e XV da Convenção Nacional de Estatística, a Resolução n.º 59, de 17 de Julho de 1937, da Assembléa Geral do Conselho Nacional de Estatística, e, finalmente, o critério por este firmado na Resolução n.º 60, de 17 de Julho de 1937, da Assembléa Geral, para o cômputo das unidades do quadro territorial da República,

Decreta:

Art. 1.º Na divisão territorial do país serão observadas as disposições desta lei.

Art. 2.º Os municípios compreenderão um ou mais distritos formando área contínua. Quando se fizer necessário, os distritos se subdividirão em zonas com seriação ordinal.

Parágrafo único. Essas zonas poderão ter ainda denominações especiais.

Art. 3.º A sede do município tem a categoria de cidade e lhe dá o nome.

Art. 4.º O distrito se designará pelo nome da respectiva sede, a qual, enquanto não for erigida em cidade, terá a categoria de vila.

Parágrafo único. No mesmo distrito não haverá mais de uma vila.

Art. 5.º Um ou mais municípios, constituindo área contínua, formam o termo judiciário, cuja sede será a cidade ou a mais importante das cidades compreendidas no seu território e dará nome à circunscrição.

Art. 6.º Observado, quanto à sede e à continuidade do território, o disposto no artigo anterior, um ou mais termos formam a comarca.

Art. 7.º Os territórios das comarcas e termos serão definidos, nos respectivos atos de criação, pela referência às circunscrições imediatamente inferiores que os constituírem. O ato de criação de cada município, porém, indicará os distritos que no todo ou em parte vierem a constituir o seu território e fará a descrição dos antigos ou novos limites do distrito que passarem a formar a linha divisória municipal, discriminadas as secções correspondentes às sucessivas confrontações inter-distritais. Analogamente, nenhum distrito será criado, sem a indicação expressa da anterior jurisdição distrital do território que o deva constituir, descritos os respectivos limites com cada um dos distritos que formarem suas confrontações.

Art. 8.º Os limites inter-distritais ou inter-municipais serão definidos segundo linhas geodésicas entre pontos bem identificados ou acompanhando acidentes naturais, não se admitindo linhas divisórias sem definição expressa ou caracterizadas apenas pela coincidência com divisas pretéritas ou atuais.

Art. 9.º Em nenhuma hipótese se considerarão incorporados ou a qualquer título subordinados a uma circunscrição, territórios compreendidos no perímetro de circunscrições vizinhas.

Art. 10.º Não haverá, no mesmo Estado, mais de uma cidade ou vila com a mesma denominação.

Art. 11.º Nenhum novo distrito será instalado sem que previamente se delimitem os quadros urbano e suburbano da sede, onde haverá pelo menos trinta moradias.

Parágrafo único. O ato de delimitação será sempre acompanhado da respectiva planta.

Art. 12.º Nenhum município se instalará sem que o quadro urbano da sede abranja no mínimo duzentas moradas.

Art. 13.º Dentro do prazo de um ano, contado da data desta lei, ou da respectiva instalação, se ulterior, os municípios depositarão na Secretaria do Diretório Regional de Geografia, em duas vias autenticadas, o mapa do seu território.

§ 1.º O mapa a que se refere este artigo, ainda quando levantado de modo rudimentar, deverá satisfazer os requisitos mínimos fixados pelo Conselho Nacional de Geografia.

§ 2.º O município que não der cumprimento ao disposto neste artigo terá cassada a autonomia e o seu território será anexado a um dos municípios vizinhos, ao qual fica deferido o encargo, aberto novo prazo de um ano, com idêntica sanção.

Art. 14.º A competência dos governos estaduais para a criação dos distritos não impede que os governos dos municípios, para fins exclusivos da respectiva administração, os subdividam em sub-distritos.

Art. 15.º As designações e a discriminação de "comarca", "termo", "município" e "distrito" serão adotadas em todo o país, cabendo às respectivas sedes as categorias correspondentes, e abrangendo os distritos que existiam sómente na ordem administrativa ou na judiciária.

§ 1.º Ficam mantidos, para os efeitos dêste artigo, os distritos de uma ou de outra ordem, já instalados, que, em virtude de disposição constitucional, houverem sido criados por atos municipais.

§ 2.º Ficam excetuados da confirmação e alargamento de investidura determinados neste artigo os vários distritos judiciários ou administrativos que tiverem sede na mesma cidade, aos quais se aplicará, desde já, o critério fixado na última parte do art. 2.º.

Art. 16.º Somente por leis gerais, na forma dêste artigo, pode ser modificado o quadro territorial, tanto na delimitação e categoria dos seus elementos, quanto na respectiva toponímia.

§ 1.º No primeiro semestre do ano corrente, e para entrar em vigor a 1 de Julho, os governos dos Estados e, para as circunscrições diretamente submetidas à sua administração, o governo federal, fixarão, de acôrdo com instruções gerais baixadas pelo Conselho Nacional de Geografia, o novo quadro territorial respectivo, ao qual será apensa a descrição sistemática dos limites de todas as circunscrições distritais e municipais que nele figurarem.

§ 2.º Até então, subsistem os termos que forem atualmente subdivisões de municípios, tendo as respectivas sedes a categoria de vila.

§ 3.º Entrando em vigor a nova definição do quadro territorial, só poderá êste ser alterado por leis gerais quinquenais, promulgadas no último ano de cada periodo para entrar em vigor a 1 de Janeiro do ano imediato. A segunda destas revisões quinquenais só se dará se se houver realizado o recenseamento do Estado no segundo ano do periodo.

Art. 17.º A instalação das novas circunscrições e a investidura das respectivas sedes em seus novos foros realizar-se-ão dentro do prazo de seis meses a contar da vigência da lei de divisão territorial que as houver criado, mas em data marcada por decreto do governo estadual.

Parágrafo único. Os governos dos Estados, por decretos baixados no último dia útil do prazo a que se refere êste artigo, declararão a caducidade das circunscrições cuja instalação, por inadimplemento dos requisitos legais, não tiver sido ordenada.

Art. 18.º Os governos dos Estados, por decretos baixados até 31 de Março de 1938, publicarão a relação das circunscrições administrativas e judiciárias já instaladas ao tempo desta lei, feitas as alterações de classificação e toponímia bem como de categoria das sedes decorrentes dos critérios na mesma fixados, e de acôrdo com o modelo geral que o Conselho Nacional de Estatística formulará.

Parágrafo único. As alterações de denominação decorrentes do disposto no art. 10.º só serão efetivadas no novo quadro a que se refere o § 1.º do art. 16.º.

Art. 19.º As disposições desta lei estendem-se, no que for aplicável, ao Distrito Federal e ao Território do Acre.

Art. 20.º Esta lei entrará em vigor na data da sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, em 2 de Março de 1938, 117.º da Independência e 50.º da República.

GETÚLIO VARGAS
Francisco Campos.

EXPOSIÇÃO DIRIGIDA AO SENHOR PRESIDENTE DA REPUBLICA PELO PRESIDENTE DO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATISTICA

Em cumprimento do que determinou a resolução n.º 26, anexa, da Junta Executiva Central do Conselho Nacional de Estatística, tenho a honra de, com a justificação que se segue, submeter à alta consideração de V. Ex. o projeto de lei elaborado pela referida Junta onde se condensaram as "normas orgânicas" e as "medidas de emergência" que, sem perturbar a organização vigente, poderiam atender aos objetivos da racionalidade da divisão administrativa e judiciária da República.

A desordem e a confusão que sempre reinaram no quadro territorial do Brasil, considerado no seu conjunto, apresentam diversificados aspectos que, segundo as observações levadas a efeito pelos serviços estatísticos, resultam de numerosas anomalias, de extensão variável, todas, porém, gravemente prejudiciais à normalidade da vida nacional.

Quanto à fixação dos âmbitos territoriais, já foram registados os seguintes fatos:

- 1.º, falta absoluta de delimitação;
- 2.º, delimitação defeituosa — porque variável ou inverificável — por divisas de terras particulares ou de circunscrições eclesiásticas antiquíssimas;
- 3.º, configuração absurda, em face das condições geográficas;
- 4.º, extra-territorialidade, ora pela não contiguidade das sub-circunscrições componentes, ora pela jurisdição sobre fazendas ou povoados “encravados” em outras circunscrições.

Quanto à hierarquia e conjugação das várias ordens de circunscrições, observa-se:

- 1.º, ausência de uniformidade na escala das categorias;
- 2.º, superposição defeituosa dos quadros superiores aos inferiores;
- 3.º, duplicidade e às vezes triplicidade de quadros distritais, coexistindo, com poucas exceções, uma divisão, “administrativa” e outra “judiciária”, quando não ainda a “policial”.

No que concerne à nomenclatura, verifica-se:

- 1.º, identidade de denominações no mesmo Estado, entre circunscrições com sedes diferentes, ora da mesma, ora de diferente categoria;
- 2.º, extensão exagerada de muitos toponimos oficiais, compostos de sete e mais palavras;
- 3.º, diversidade de designação entre muitas circunscrições e as respectivas sedes.

Finalmente, no que interessa aos foros de “cidade”, e “vila”, depara-se ausência de espírito de sistema, verificando-se que, por não obedecer a concessão da prerrogativa de cidade ou vila a qualquer critério ligado à população, ocorre:

1.º, serem cidades, em alguns Estados, ora todas as sedes de comarca, ora todas as sedes de termo, ora todas as sedes municipais, enquanto em outros aparecem como cidades, apenas algumas localidades dentre as que possuem essas várias investidas;

2.º, serem vilas, nalgumas unidades políticas, ora todas as sedes municipais sem fóro, ora todas as sedes distritais que não são sedes municipais, verificando-se, nas demais, não somente vilas que são sedes de comarca, de termo ou de município, mas ainda vilas que não são sequer sedes de distritos rurais.

Por outro lado, Estados há em que a competência para criar distritos administrativos está atribuída aos governos municipais, enquanto em outros, a esses governos cabe a criação dos distritos judiciários, prevalecendo na maioria a competência do legislativo estadual para tais atos de criação.

A instalação das circunscrições, que, por merecer registro nos fastos da vida nacional, deveria ser sempre um ato revestido de solenidade, ora tem a data fixada em decreto do Poder Executivo — do Estado nalguns casos, dos Municípios em outros — ora independe de qualquer formalidade, resultando daí que a história de muitas circunscrições não pode registrar o dia em que lhes foram atribuídos os competentes foros.

As sedes das circunscrições, que deveriam ser obviamente núcleos urbanos já formados ou pelo menos em formação, muitas vezes não existem sequer como “povoados”, localizando-se, ainda sem fixidez, na residência rural de um funcionário — o oficial de registro civil ou um cobrador municipal.

A todas essas anomalias e incoerências junta-se o desconhecimento completo do território de grande parte dos municípios brasileiros, cujos diferentes rincões tem a sua ubiquação e condições topográficas inteiramente ignoradas dos próprios administradores municipais.

Ora, não é possível pensar-se em administrar eficientemente um país cujo quadro territorial é tão defeituosamente estruturado e cujas condições físicas e políticas se mantêm incógnitas. E nem mesmo a estatística nacional pode atingir a um satisfatório desenvolvimento enquanto a divisão territorial se mantiver nessa situação de obscuridade, incerteza e falta de racionalidade.

A precariedade das apurações censitárias que o país já realizou é devida em grande parte a essa situação, pois, sobre deficientes os elementos informativos para estabelecer as zonas censitárias em condições acertadas, não se sabia em inúmeros casos onde localizar volumosos dados dos levantamentos procedidos. O recenseamento que o Estado de São Paulo realizou em 1934 não pode definir a situação dos distritos porque seus limites são em geral indeterminados. Mas os dirigentes dessa operação não de ter encontrado dificuldades mesmo

para atribuir determinadas unidades do censo demográfico ou agrícola a este ou àquele município. E neste particular a situação do resto do Brasil é muito mais grave.

Em 1922 e 1923, o governo Raul Soares tentou sistematizar a divisão territorial do Estado de Minas Gerais. Introduziu aperfeiçoamentos notáveis nos respectivos quadros, suprimindo quasi todas as anomalias — limites incoerentes, descontinuidade do território, diversidade de denominação entre as circunscrições e suas sedes, fazendas encravadas, várias localidades com o mesmo nome, topônimos muito extensos, etc.; mas não conseguiu tudo. E apesar de expressa proibição na lei, instalaram-se depois disto distritos que não tiveram a prévia delimitação do território e sem os decretos que deveriam marcar a competente data.

A administração federal sempre lutou com enormes dificuldades para estabelecer uma rudimentar sistematização ao menos na apresentação estatística do quadro territorial brasileiro, e fixá-lo com alguma atualidade. Os embaraços provinham já da dificuldade em obter-se regularmente a legislação respectiva, já da sua incoerência, já da impossibilidade em que se encontrava grande número de administrações regionais e locais, de prestar informações seguras a respeito. Basta dizer que ainda este ano, procurando o Instituto obter que os quadros levantados para 31 de Dezembro de 1936 fossem revistos pelas repartições regionais de estatística, muitas destas tiveram de excusar-se da demora e dos erros das suas informações, alegando inacreditável balbúrdia nos registos oficiais relativos à divisão territorial.

A par disso, com muitos outros embaraços se defronta a estatística brasileira, em consequência das falhas apontadas. A distinção relevantíssima para várias ordens de fatos, entre zona urbana e zona rural, nunca foi possível no Brasil, pois nenhum critério ainda se estabeleceu a respeito, e o critério que fosse estabelecido só poderia ser aplicado se todas as sedes de circunscrições tivessem seus quadros urbanos e suburbanos convenientemente delimitados.

Agora mesmo o professor Methorst, eminente diretor da Secretaria do Instituto Internacional de Estatística, tendo em vista a organização de um trabalho de comparação internacional, solicitou ao Instituto as informações relativas àquela distinção no Brasil, e a resposta, infelizmente, foi declinatória.

Por tudo isso, convocada a Convenção Nacional de Estatística, os membros daquela memorável assembléa sentiram imediatamente que não podiam traçar um programa orgânico para o grande sistema dos serviços estatísticos brasileiros, resultante do Instrumento Convencional de 11 de Agosto de 1936, sem promover medidas de ordem e racionalização relativamente ao quadro territorial.

Com efeito, a cláusula XIV assim prescreveu como compromisso solene dos governos regionais:

“Os Governos Federados, tendo em vista os interesses gerais da organização administrativa, e em particular, interesse dos levantamentos estatísticos, encaminharão, com a assistência do Instituto, as providências legislativas que tenham por fim racionalizar a divisão dos respectivos territórios, tendendo a conseguir, além de outros objetivos, que os entendimentos a esse respeito estabelecerem como necessários ou vantajosos, os seguintes, que são considerados essenciais:

a) uniformidade de data para a revisão do quadro territorial, em todo o país, de modo que tenha ela lugar, para fins da sua boa fundamentação e regular periodicidade, logo após a divulgação dos resultados dos recenseamentos gerais ou regionais, ou seja nos anos de milésimo dois e sete;

b) precisão e racionalidade dos limites circunscricionais a estabelecer, de modo que estes acompanhem acidentes geográficos facilmente identificáveis e fiquem também evitadas as linhas até agora usadas segundo variáveis divisões de determinados proprietários;

c) sistematização da nomenclatura de maneira a ficarem definitivamente suprimidas tanto a identidade de designação entre circunscrições da mesma categoria, quanto a diversidade de toponímia entre as circunscrições administrativas e judiciárias e as respectivas sedes;

d) superposição sistemática da divisão judiciária à divisão administrativa, de forma que, por um lado, haja uma só divisão distrital para fins tanto administrativos como judiciários e, por outro lado, os termos e comarcas tenham sempre por sede a sede municipal que lhes der o nome e compreendam integralmente, respeitados os respectivos limites, um ou mais municípios;

e) atribuição da categoria e foros de cidade e vila segundo critérios específicos claramente fixados em lei;

f) unificação dos âmbitos territoriais das unidades administrativas e judiciárias, de modo que a área de cada uma delas seja um todo, ficando assim suprimidos os casos de extra-territorialidade decorrentes das chamadas “fazendas encravadas” e os casos anômalos de circunscrições superiores formadas de duas inferiores não contíguas;

g) definição exata da constituição territorial de novas entidades administrativas criadas (distritos e municípios), indicando-se sempre as circunscrições distritais preexistentes que lhes houverem cedido território, e descrevendo-se os respectivos limites de forma a ficarem nitidamente destacados os trechos correspondentes a cada um dos distritos confrontantes”.

E na cláusula XV, com a mesma significação, determinou:

“Em complemento ao disposto na cláusula precedente, e tendo em vista que a medida é necessária não só para fins gerais da administração, mas principalmente para classificar a população do país em “urbana” e “rural”, com os respectivos coeficientes de densidade, as Altas Partes Federadas propõem-se, como objetivo comum, a ser conseguido pelas medidas que a organização de cada Estado permitir, que todas as municipalidades fixem ainda este ano, determinando-lhe os limites e a área, o “quadro urbano” da cidade ou vila sede de município, ficando também assentado que esse quadro só possa ser modificado por ato do respectivo governo, no qual venham referidos os novos limites e o acréscimo da área resultante da alteração”.

Mais tarde, regulamentado o Conselho Nacional de Estatística como órgão de orientação superior da estatística brasileira, a sua Assembléa Geral votou, logo em sua primeira reunião, a resolução n.º 12, que estabelece o plano de registo regular da divisão territorial e o da organização do Atlas Corográfico Municipal.

Voltando ao assunto em sua primeira sessão ordinária, a Assembléa Geral do C. N. E. aprovou a resolução n.º 59, de 17 de Julho de 1937, que “sugere aos Governos Regionais a conveniência do cumprimento imediato das cláusulas XIV e XV da Convenção de Estatística, com a uniformização desde logo, do critério para a concessão dos foros de “cidade” e “vila” aos aglomerados urbanos dos respectivos territórios”.

Nessa resolução, determinou no art. 1.º, que “as Juntas Executivas Regionais empregarão os seus melhores esforços no sentido de conseguir a proposição e votação, pelo respectivo Poder Legislativo, tão urgentemente quanto possível, de uma lei em que se corporifiquem, da melhor forma que as condições regionais permitirem, as bases aceitas pelos Governos Federados na cláusula XV e da Convenção Nacional de Estatística”.

E a seguir prescreveu que “as providências que tomarem as Juntas Executivas Regionais, no sentido de encaminhar as sugestões formuladas no art. 1.º, objetivarão ainda a inclusão na lei orgânica que se torne possível elaborar sobre o assunto”, de disposições tendentes aos fins que enumera.

O primeiro dêstes fins (letra a) é precisamente o cumprimento da cláusula XV da Convenção sobre a fixação dos quadros urbanos das sedes de municípios. Os demais objetivos foram assim indicados, com perfeito conhecimento de causa e segura visão do que era preciso conseguir;

a)

b) que se estendam também às sedes distritais as normas sobre o objetivo da letra precedente;

c) que se determine serem os foros de “vila” e “cidade” privativos dos centros urbanos que forem elevados à categoria, respectivamente, de sede distrital ou municipal, decorrendo a sua outorga automaticamente do ato de criação do distrito ou município, mas dependendo a sua efetivação, do ato instalatório da circunscrição;

d) que prevaleçam na divisão judiciária, a bem da uniformidade da estatística brasileira, as seguintes circunscrições:

1.º “comarcas” (estas classificadas por entrâncias);

2.º “têrmos” (como elemento componente das comarcas e assim consideradas também as comarcas não subdivididas);

3.º “distritos” (subdivisão dos termos e dos municípios simultaneamente, e como tais computados também os termos sem subdivisão distrital)”.

Sem embargo, entretanto, dos compromissos formulados e das iniciativas e prestigiosas sugestões do Conselho Nacional de Estatística, não teve até agora encaminhamento prático a salutaríssima racionalização do quadro territorial brasileiro. E isto parece bem demonstrar que tal racionalização, ou não se conseguiria nunca, ou só se conseguiria muito demorada e talvez insuficientemente, sem a definição dos seus pontos essenciais em uma lei orgânica de caráter nacional.

Ora, a nova ordem institucional propicia ao país a realização fácil de tão premente *desideratum*.

A lei em aprêço consubstanciaria apenas as linhas essenciais do sistema a estabelecer, deixando inteiramente livre a auto-determinação dos governos regionais quanto ao estabelecimento efetivo dos competentes quadros territoriais das respectivas unidades políticas. Essas linhas essenciais não seriam impostas pelo Governo Federal para atender a necessidade exclusiva da sua administra-

ção, mas sim para assegurar a unidade nacional em ponto vital e em exata correspondência com as necessidades das demais ordens administrativas.

As normas que consubstanciam o esquema padronizador não foram aventadas unilateralmente pela administração federal, mas assentadas em comum pelos delegados da União e das Unidades Federadas à uma assembléa de mandato político e de significação técnica a um só tempo.

A lei orgânica que determine essas normas não violará nenhum preceito constitucional. Pelo contrário, harmoniza-se admiravelmente com o seu espírito e a sua letra.

Com o seu espírito conforma-se a lei proposta, porque tudo nela tende a resguardar a unidade nacional e a reforçar o dinamismo governamental pela sábia conjugação das atividades e fins dos seus vários aparelhos, o que corresponde rigorosamente ao escôpo da lei propugnada pelo Instituto com fundamento nas resoluções do Conselho Nacional de Estatística.

Com a sua letra está de acôrdo o projeto, porque, quando não bastasse o art. 186.º, que estabelece o "estado de emergência", em cujo alcance há de vir compreendida a decretação de medidas tais, ocorrem ainda os incisos III e X do art. 15.º, e o inciso V do art. 16.º: o primeiro dando competência especial à União em todas as questões sôbre limites territoriais; e o segundo e o terceiro atribuindo-lhe, respectivamente, o encargo do recenseamento geral da população, e a faculdade de legislar sôbre o "bem estar, a ordem e a tranqüilidade e a segurança públicas, quando o exigir a necessidade de uma regulamentação uniforme", — atribuição essa em cujo alcance se enquadram facilmente todas as medidas articuladas no ante-projeto do Instituto.

Nem padece dúvida que a competência da União "para resolver definitivamente sôbre os limites do território nacional", — o que compreende a faculdade de pronunciamento *definitivo* a respeito das questões de parcelamento territorial político-administrativo, — pode exercer-se, já *a priori*, estipulando normas orgânicas para o trabalho legislativo dos Estados sôbre o assunto, já *a posteriori*, anulando ou modificando a divisão processada pelos Governos Regionais naquilo em que contrariar aos interesses nacionais.

Basta considerar que no texto da Constituição, onde a hermenêutica não pode alegar expressões inúteis, ao passo que no art. 16.º se alude a "limites do território nacional com as nações limitrofes", a competência que o art. 15.º estabelece é para resolver de um modo particular, isto é, "*definitivamente*", sôbre os limites do território nacional, já aqui, porém, não somente sôbre os limites "com as nações limitrofes" (sôbre os quais a União tem competência exclusiva), e sim sôbre *todos os limites territoriais*, mesmo aquêles a cujo respeito cabe aos Estados a faculdade legislativa ordinária.

Tão pouco se poderia hesitar em colocar a definição das bases orgânicas do quadro territorial da República entre as matérias referentes *ao bem estar, à ordem, à tranqüilidade e à segurança públicas* que exigem "uma regulamentação uniforme".

Ocorre lembrar, por um lado, que daquelas bases resulta a eficiência do Registo Civil, que é fundamental para a vida da Nação e cuja legislação é da competência privativa do Governo Federal (inciso XX do artigo 16.º); e por outro lado, que as leis estaduais, ao modificarem sem ritmo, sem espírito de sistema e sem base em dados censitários, a divisão territorial, — e ainda quando sejam elas elaboradas a coberto das influências ocasionais de subalternos interesses locais, — se constituem causa perturbadora da normalidade civil e política da Nação, a qual, além disso, se vê assim impedida de conhecer com egruância e a qualquer momento — como de óbvia necessidade — os quadros primários da sua organização.

E' fácil de verificar, outrossim, que o projeto não introduz bruscas inovações no quadro vigente nem ferê de qualquer modo os sentimentos das comunidades municipais. Provê apenas as que as alterações convenientes sejam estudadas com vagar pelos Governos Regionais, para serem decretadas, em cada Estado, de uma só vez e com sistematização perfeita. Estabelece, daí por diante, um ritmo e condições gerais uniformes para alterações futuras. E só determina, com vigência imediata, medidas que não podem despertar a animosidade das populações, a saber, a identidade de denominação entre as circunscrições e suas sedes, a elevação à vila, das sedes distritais que ainda o não forem; a elevação à cidade, das vilas, sedes municipais; e a extensão uniforme das prerrogativas dos distritos que atualmente só prevalecem para fins especiais.

Assim lembradas a razão de ser da iniciativa do Instituto, a sua fundamentação legal e a origem das normas por êle pleiteadas, parece que a autoridade de V. Ex., Sr. Presidente, está de posse de todos os elementos para uma segura decisão. Entendendo V. Ex., entretanto, que são ainda necessários novos esclarecimentos, o Instituto está em condições de trazer ao seu exame com urgência desejável qualquer documentação elucidativa que o assunto exigir.

Passando a dar cumprimento ao disposto no art. 2.º da resolução anexa, cumpre-me ainda, *data venia*, solicitar a alta e esclarecida atenção de V. Ex. “para a conveniência de ser planificada desde já a aplicação do salutar princípio de associação dos municípios, constante do art. 29.º da Constituição em vigor”.

Trata-se aqui, Sr. Presidente, como diz a própria resolução a que me reporto, de uma “larga interpretação do texto”, de forma que se institua desde logo, com caráter geral, um sistema de consórcios municipais em termos de se conseguirem os seguintes objetivos:

a) o fortalecimento do poder municipal — principalmente no que respeita à capacidade de promover os melhoramentos locais — em decorrência da solidarização de todos os municípios existentes ou que vierem a existir dentro de determinados âmbitos territoriais, a serem prévia e estavelmente fixados, e com amplitude adequada à instituição virtual do perfeito equilíbrio econômico, social e político nos fundamentos estruturais da Nação;

b) o deferimento dos órgãos administrativos agentes dos “consórcios municipais”, de todos os objetivos dos governos comunais relacionados com a execução técnica dos melhoramentos locais, ficando à administração privativa de cada município apenas a conservação dos melhoramentos realizados nos respectivos territórios;

c) a vitalização intensiva dos centros urbanos escolhidos para sedes dos órgãos administrativos dos “consórcios municipais” com a localização neles, de forma sistemática, de todos os elementos (repartições, institutos, serviços, unidades militares, etc.) necessários à regionalização da administração federal e estadual, provendo-se assim à instituição rápida de uma rede de centros poderosos de propulsão social e econômica, agindo simultaneamente em todo o *hinterland* brasileiro.

Não obstante a precariedade de algumas das informações até agora coligidas, as quais ficam ainda naturalmente sujeitas a oportunas retificações, a matéria constante do Anuário Estatístico do Brasil, para o ano de 1937 (ora em impressão) já oferece uma clara visão panorâmica sobre a realidade brasileira e contém proveitosas sugestões que não de merecer, da parte do Governo, devido exame. E o melhor exemplo das surpreendentes e sugestivas revelações que a estatística já pode proporcionar à Nação, é exatamente o que fazem os quadros do Anuário na parte relativa à divisão municipal.

E' verdade que graves perturbações estruturais e funcionais na vida brasileira, criando a ameaça de funestas consequências futuras, decorrem da enorme desproporção territorial entre as unidades do quadro federativo da República. O fato, porém, era patente e já vinha preocupando os nossos estadistas e políticos, dentre os quais vozes oraculares teem propugnado solução racional e hábil para essa desconcertante anomalia que — não é possível negar — vem pondo em risco os destinos da Nação.

Encontrando-se na estrutura do quadro municipal, entretanto, o condicionamento fundamental da organização demográfica, econômica e política do País, não havia sido percebido ainda que nesse plano também, e gerando consequências não menos ameaçadoras, ocorria desequilíbrio profundo, a reclamar decisivas medidas de reajustamento.

A primeira tentativa de avaliação sistemática das áreas municipais, levada a efeito em 1920 pela antiga Diretoria Geral de Estatística, já poderia ter atraído a atenção para esse aspecto relevante da organização nacional. Mas o fato passara despercebido até agora, não obstante a eloquente lição que oferece.

Os municípios brasileiros escalonam-se atualmente entre os seguintes limites: quanto à área, 7 e 283.830 km²; quanto à proporção da área relativamente à área total da respectiva unidade política, 0,01 e 100 %; quanto à população, 175 e 1.756.080 habitantes; quanto à relação entre a população municipal e a população total da unidade política, 0,02 e 100 %; e quanto à densidade demográfica, 0,01 e 2.728 habitantes por km². Das 1.478 comunas existentes, 620, ou 42 %, ocupavam territórios de menos de 1.000 km²; 717, ou 49 %, possuíam população inferior a 20.000 habitantes, e 501, ou 30 %, tinham densidade demográfica abaixo de 10 habitantes por quilômetro quadrado.

Tendo-se em consideração o que esses algarismos exprimem, e tudo mais que se pode facilmente observar na distribuição numérica dos municípios segundo escalas apropriadas (como se vê no texto do Anuário), tornam-se impressionantes as conclusões.

Todas as vantagens do municipalismo, como uma das ordens fundamentais na organização do Estado Brasileiro, tendem a desaparecer devido não só ao profundo desequilíbrio que vicia os respectivos quadros, mas ainda, e principalmente, à impotência dos seus elementos componentes. Isto porque, por um movimento de cissiparidade incoercível, onde o povoamento já conseguiu razoável densidade, multiplicam-se, desordenada e ilimitadamente, as unidades municipais, redu-

zindo-se assim a uma situação de completa incapacidade propulsora, tanto no terreno econômico como no social e político; enquanto, por outro lado, onde o povoamento é de densidade insignificante, os municípios assumem proporções de grandes países, e ali o papel do governo comunal, localizado em pequenos burgos isolados, de duas ou três centenas de habitantes quando muito, com recursos financeiros irrisórios, e sem assistência nem de elites dirigentes nem de uma opinião pública esclarecida, assume significado meramente nominal, quando não se transforma em fatos de diátese social.

Tal governo não desempenha nem pode desempenhar o papel propulsor e civilizador que lhe deveria caber; mas impede, pela barreira da autonomia municipal, que a Nação, por intermédio dos poderes da União e do Estado, exerça a assistência desdobrada e particularmente dinâmica — colonizadora, seria o termo próprio — que tais territórios estão a exigir e que deveria ser prestada por meio de órgãos apropriados.

Donde o papel neutralizador que o municipalismo brasileiro tem paradoxalmente exercido em relação às forças de progresso que a Nação já pôs e ainda poderia por em obra.

Focalizar o fato é exprimir a lição da estatística: a necessidade imperiosa de um novo quadro territorial instituído em bases tais que atribuam à ordem administrativa mundial o verdadeiro destino, e conciliem a tendência inelutável da multiplicação das comunas, em função do surto dos novos núcleos urbanos que reclamam regalias de auto-governo, com a existência de uma ordem administrativa vigorosa — de feição municipalista, mas de âmbito suficientemente largo, — repousando em base territorial equilibrada e estável, e sobreposta aos interesses dos burgos, para atender com recursos suficientes aos grandes problemas de urbanismo e ruralismo que, por todo o extenso *hinterland* brasileiro, pedem, entrelaçadamente, pronta a inteligente solução.

Como parece decorrer dos ensinamentos que os números oferecem, um tal quadro seria, possivelmente, aquêle em que, utilizada a disposição do art. 29.º da Constituição de 10 de Novembro, e conjugando-se os dois interesses da vida municipal acima apontados, se instituíssem, em atuação harmônica e reciprocamente complementar, duas ordens de circunscrições — os departamentos ou províncias (como se poderiam chamar os “consórcios municipais”) e as comunas ou municípios propriamente ditos. A trama da divisão departamental, de caráter estável, e mesmo modificável, — base que seria também da regionalização interiorizadora e vitalizadora dos serviços federais e estaduais, — caberia o papel “dinâmico” dos governos municipais; e dentro de cada departamento, a divisão municipal ou comunal — cujas unidades se considerariam “associadas” para formar a órbita governativa dos departamentos — continuaria a processar-se como até agora, mas limitados os seus encargos administrativos ao aspecto “estático” da administração, isto é, à conservação dos melhoramentos locais que os governos departamentais fossem equitativa e intensivamente realizando nos respectivos territórios.

E’ verdade que, presentemente, grande parte do território nacional ainda não comportaria a instalação dos departamentos autônomos, isto é, capazes de exercer sua dinâmica finalidade se desde logo entregues a si mesmos e contando apenas com os poucos recursos de uma vida municipal debilitada ou incipiente. Mas estaria bem no destino dessa nova ordem de circunscrições, terem elas as respectivas sedes construídas ou erigidas mesmo assim, e os competentes órgãos governativos instaurados num regime de transição, pelo qual os departamentos de escassa população constituíssem em começo territórios nacionais ou estaduais; encaminhando-se, por êsse modo, exatamente, — em forma pianificada e orgânica — o empreendimento “colonizador” que a União e os Estados precisam realizar quanto antes, e conjugadamente, com a colaboração das forças armadas, para constituir a base demográfica, econômica e política da ocupação efetiva de toda a extensão territorial do País.

E aí está, Sr. Presidente, como as pesquisas da estatística brasileira sugerem e justificam a medida que o Conselho Nacional de Estatística, pelo órgão da sua Junta Executiva Central, resolveu trazer à meditação de V. Ex. como oportuno contributo para a racional re-estruturação política do Brasil.

Encerrando aqui a representação que me cumpria fazer a V. Ex., formúlo os melhores votos por que a obra de reorganização nacional que V. Ex. vai sabiamente conduzindo possa registrar em breve o êxito do transcendente esforço da racionalização que o Conselho Nacional de Estatística promoveu, mas ficou infelizmente a meio, devido às condições de inércia que o regime passado oferecia e não estava nas mãos dêste Instituto afastar.

Rio de Janeiro, em 15 de Dezembro de 1937. — José Carlos de Macedo Soares, presidente do Instituto Nacional de Estatística.