



UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

JÚNIO BATISTA DO NASCIMENTO

**O PROCESSO DE EMANCIPAÇÃO POLÍTICA DOS MUNICÍPIOS DO
ESTADO DO TOCANTINS E SUAS IMPLICAÇÕES TERRITORIAIS**

Porto Nacional – TO, 2014

JÚNIO BATISTA DO NASCIMENTO

**O PROCESSO DE EMANCIPAÇÃO POLÍTICA DOS MUNICÍPIOS DO
ESTADO DO TOCANTINS E SUAS IMPLICAÇÕES TERRITORIAIS**

Dissertação de Mestrado apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Tocantins como requisito para obtenção do Título de Mestre em Geografia.

Orientador: Prof. Dr. Elizeu Ribeiro Lira.

Porto Nacional – TO, 2014

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Biblioteca da Universidade Federal do Tocantins
Campus Universitário de Porto Nacional –TO

N244p Nascimento, Júnio Batista.

O processo de emancipação política dos municípios do Estado do Tocantins e suas implicações territoriais. / Júnio Batista Nascimento. – Porto Nacional:UFT, 2014.

131f.; il; gráficos, mapas.

Orientador: Prof. Dr. Elizeu Ribeiro Lira.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Tocantins, Programa de Pós Graduação em Geografia – Campus Porto Nacional, 2014.

1. Geografia histórica. 2. Divisão territorial. 3. Emancipação política. 4. Povoamento. I. Título. II. Tocantins.

CDD 21 ed. 919.09

Bibliotecária: Núbia Nogueira do Nascimento CRB-2 /1393

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

JÚNIO BATISTA DO NASCIMENTO

**O PROCESSO DE EMANCIPAÇÃO POLÍTICA DOS MUNICÍPIOS DO
ESTADO DO TOCANTINS E SUAS IMPLICAÇÕES TERRITORIAIS**

Dissertação de Mestrado apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Tocantins como requisito para obtenção do Título de Mestre em Geografia. sob a orientação do Prof. Dr. Elizeu Ribeiro Lira.

Data de aprovação ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Elizeu Ribeiro Lira – Orientador
Universidade Federal do Tocantins

Prof. Dr. Roberto de Souza Santos
Universidade Federal do Tocantins

Prof. Dr^a. Beatriz Ribeiro Soares
Universidade Federal de Uberlândia

AGRADECIMENTOS

Uma pesquisa de mestrado, por mais que pareça ser um trabalho solidário, é na verdade um produto do esforço da coletividade, de um universo de pessoas envolvidas, direta ou indiretamente, que são indispensáveis, às quais, com muita satisfação, agradeço.

A começar pelo próprio orientador, tive o privilégio de ter o Professor Dr. Elizeu Ribeiro Lira, um apaixonado pela Geografia, com vasta experiência em orientação. Além de indicar leituras e apontar caminhos para o desenvolvimento do trabalho, foi um grande amigo. Tive a oportunidade de aprender e compartilhar experiências interessantes, além de adquirir conhecimento empírico e científico, importantes para a confecção desta dissertação.

Aos membros da banca de apresentação do projeto de qualificação, professores Elizeu, Roberto e José Pedro pelas observações.

Aos meus colegas de mestrado, em especial ao trio de Palmas, Diógenes Bolwerk, Claudia Fernanda e Maria de Jesus Abreu, com quem convivi no trajeto a Porto Nacional; além de Ordália Dias, Edna de Jesus, Guilherme Pereira, Joeslan Rocha, Claudiomar da Cruz e Núbia Nogueira, com quem tive a oportunidade de vivenciar bons momentos em salas de aula, nos corredores, no trabalho de campo e nos eventos.

Aos entrevistados, que, com suas narrativas, forneceram informações importantíssimas para desenvolvimento desta pesquisa, e às diversas pessoas que encontrei ao longo das cidades percorridas na área em estudo e que, de bom grado, se dispuseram a falar sobre sua vida e sobre os lugares onde habitam ou habitaram.

Aos funcionários dos diversos órgãos que percorri em busca de informações e que, com boa vontade, fizeram o que estava ao alcance para me servir. Em especial aos servidores do Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins – departamento de biblioteca e arquivo; aos funcionários do Arquivo da Assembleia do Tocantins: Antônio Luís, Sônia Andrade e Josefa Araújo; e da Diretora Legislativa da Assembleia: José Valdemir Carvalho Veras e José Silva;

ao superintendente regional do IBGE, professor Francisco; aos funcionários da Secretaria de Planejamento: Joaquim Cifuentes e Rodrigo Sabino.

À revisora Silveira Basniak, pelas contribuições; ao Paulo Augusto, pela confecção dos mapas; ao jornalista Lailton Costa, pelas observações técnicas.

Ao Jornal do Tocantins e Ojornal, que abriram seus arquivos para que eu pudesse coletar informações.

Aos meus mestres os professores: Ariovaldo Umbelino, Elizeu Ribeiro Lira, Roberto de Souza Santos, Kelly Cristine Fernandes de Oliveira Bessa, Fernando Morais, José Ramiro Lamadrid Maron, Lucas Barbosa e Souza e Rosane Balsan pela paciência e os ensinamentos.

Aos funcionários da secretaria do Mestrado, Raimunda Gomes da Silva e Ronaldo Matos da Silva, que auxiliam na organização da parte burocrática – na secretária do Mestrado.

À Secretária de Educação do Estado do Tocantins, pela licença durante dois anos para me dedicar aos estudos do Mestrado.

À minha família, aos meus filhos Maria Eugênia, Júlio Gabriel e Davi Lisboa, à minha esposa Odilea Lisboa, aos meus amigos, alunos e ex-alunos, companheiros de trabalho do Conselho Municipal de Educação de Palmas, que contribuíram para a presente pesquisa.

Aos debatedores em diversos encontros, em especial na Universidade Federal do Amazonas e na Unicamp em São Paulo, cujas sugestões, críticas e opiniões auxiliaram na estruturação do trabalho.

A todos que, de alguma forma direta ou indireta, contribuíram para que este trabalho chegasse a esse ponto, pois a memória às vezes nos trai e nos faz esquecer. Vocês me suportaram, me amaram, me aguentaram em todos os momentos, dos mais estressantes até os mais relevantes.

Muito obrigado!

Para compreender o caráter da colonização brasileira, é preciso recuar no tempo para antes do seu início e indagar das circunstâncias que a determinaram (PRADO JÚNIOR, 2008, p. 13).

RESUMO

Este estudo analisa a fragmentação territorial no estado do Tocantins, em virtude da emancipação de 60 municípios. 40 foram criados por meio de atalho jurídico, via Emenda Constitucional nº 01/89, e 20 por meio de leis esparsas. Para entender esse processo, foi necessária uma análise diacrônica do povoamento do norte goiano. Objetiva-se compreender o processo de ocupação e apropriação do território tocantinense; identificar as causas que levaram ao desenvolvimento de um processo acelerado de emancipação territorial por todo o Estado; analisar os arranjos institucionais (requisitos e trâmites das leis) utilizados durante o processo de criação dos municípios na década de 1990. Para tanto, utilizaram-se quatro estratégias metodológicas: revisão bibliográfica da produção geográfica, tanto regional como nacional; pesquisa minuciosa em órgãos públicos; entrevistas abertas e semiestruturadas com sujeitos que participaram diretamente do processo emancipatório; e leitura sistemática de trabalhos já publicados sobre a temática desenvolvidos em outras unidades da Federação. Ao final, observou-se que os 60 municípios foram criados sem observar os critérios até então vigentes nas leis, sem nenhuma discussão e nem estudo técnico. Muitos foram criados com o intuito de fortalecer agentes políticos ou financeiros, seja de capital estrangeiro, privado nacional e público federal, com interferência do poder.

Palavras chave: Povoamento. Tocantins. História Regional. Divisão Territorial. Municípios.

ABSTRACT

This study analyzes the territorial fragmentation occurred in the state of Tocantins, due to the creation of 60 municipalities, 40 were created through shortcut legal via Constitutional Amendment No. 01/89, and 20 were created by laws sparse. To understand this process, it was necessary to examine the diachronic settlement, and territorial northern Goiás. It aims to understand the process of occupation and appropriation of Tocantins territory, identifying the causes that led to the development of an accelerated process of emancipation territorial throughout the state; analyze the institutional arrangements (requirements of the laws and procedures) used during the creation process municipalities in the 1990s. Therefore, using four methodological strategies: literature review of the geographical production, both regionally and nationally; thorough research in government agencies; open and semi-structured interviews with some individuals who participated directly in the process of emancipation, and systematic reading in papers published on the theme and that have been developed in other units of the Federation. At the end, it was observed that the 60 municipalities were created without observing any of the criteria hitherto prevailing in the Laws, and without any discussion or technical study. Many were created with the aim of strengthening political or financial agents, whether foreign capital, domestic private and public federal interference power.

Keywords: Settlement. Tocantins. Regional History. Territorial Division. Municipalities.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

QUADRO

| | |
|---|-----|
| QUADRO 1 Estrutura territorial do município..... | 51 |
| QUADRO 2 Hierarquia urbana colonial..... | 58 |
| QUADRO 3 Lei nº 205, de 1899..... | 59 |
| QUADRO 4 Municípios originários do Tocantins..... | 60 |
| QUADRO 5 Divisão dos períodos históricos do Brasil..... | 62 |
| QUADRO 6 Comparativo entre período político e povoamento..... | 63 |
| QUADRO 7 Comparativo de fatos históricos entre Juscelino e Siqueira..... | 77 |
| QUADRO 8 Matéria publicada na imprensa..... | 80 |
| QUADRO 9 Resolução do TRE suspendendo o plebiscito de Palmas..... | 81 |
| QUADRO 10 Forma de interação entre os “sujeitos” no processo emancipatório..... | 89 |
| QUADRO 11 Requisitos exigidos por cada unidade da Federação..... | 90 |
| QUADRO 12 Resumo das leis e dos requisitos exigidos no Tocantins | 92 |
| QUADRO 13 Comparativo dos critérios antes e depois da Emenda Constitucional 15/96..... | 96 |
| QUADRO 14 Documentos exigidos no processo de emancipação..... | 98 |
| QUADRO 15 Quantitativo de projetos..... | 100 |
| QUADRO 16 Fluxo dos processos de criação de novos municípios na Assembleia Legislativa..... | 100 |
| QUADRO 17 Municípios e seus respectivos motivos para emancipar..... | 105 |
| QUADRO 18 Distribuição da criação de municípios..... | 107 |
| QUADRO 19 Justificativa do plebiscito de Mateiros..... | 109 |
| QUADRO 20 Municípios criados pela Emenda Constituição 01/89..... | 109 |
| QUADRO 21 Municípios criados em 1991 pela Lei nº 251/91..... | 110 |
| QUADRO 22 Certidão do IBGE..... | 111 |
| QUADRO 23 Municípios criados entre 1994 a 1996, emancipados em 1/1/1997..... | 112 |

FOTOS

| | |
|---|----|
| FOTO 1 Dia do Lançamento da Pedra Fundamental de Palmas..... | 75 |
| FOTO 2 Placas alusivas ao dia 20 de maio de 1989..... | 76 |
| FOTO 3 Primeira missa em Palmas | 76 |
| FOTO 4 Apresentação do projeto Palmas aos vereadores de Taquaruçu.... | 83 |

GRÁFICOS

| | |
|--|-----|
| GRÁFICO 1 Distribuição da população por unidade da Federação..... | 25 |
| GRÁFICO 2 Comparativo dos municípios do Brasil e do Tocantins..... | 62 |
| GRÁFICO 3 Comparativo da população de Miracema (1980 a 2010)..... | 70 |
| GRÁFICO 4 Municípios criados na década de 1990 em cada Estado..... | 91 |
| GRÁFICO 5 Comparativo entre os motivos apresentados por autores..... | 104 |
| GRÁFICO 6 Motivos apresentados no Tocantins | |

MAPAS

| | |
|---|----|
| MAPA 1 Divisão política do Brasil de 1988..... | 24 |
| MAPA 2 Área de influência da Belém-Brasília..... | 41 |
| MAPA 3 Divisão político-administrativa do Bico do Papagaio..... | 45 |
| MAPA 4 Divisão política em 1872..... | 61 |
| MAPA 5 Divisão política em 1989 com 79 municípios..... | 64 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ATM – Associação Tocantinense dos Municípios
CANG – Colônia Agrícola Nacional
CELTINS – Companhia de Energia Elétrica do Tocantins
CENOG – Casa do Estudante do Norte Goiano
CODETINS – Companhia de Desenvolvimento do Tocantins
CONORTE – Comissão de Estudos dos Problemas do Norte Goiano
E.C. – Emenda Constitucional
EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FPM – Fundo de Participação dos Municípios
FUNAI – Fundação Nacional do Índio
FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
GETAT – Grupo Executivo das Terras do Araguaia-Tocantins
IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMBIO – Instituto Chico Mendes de Biodiversidade
ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IPEA – Instituto de Pesquisa Aplicada
IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico Artístico Natural
ITERTINS – Instituto de Terras do Estado do Tocantins
NOVATINS – Comissão de Implantação da Nova Capital do Tocantins
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
PIB – Produto Interno Bruto
POLAMAZÔNIA – Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia
RADAM BRASIL – Sigla de um projeto cujo objetivo foi conhecer a realidade cartográfica e os recursos naturais da Amazônia.
SEFAZ – Secretaria da Fazenda
SEPLAN – Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente
SPVEA – Superintendência do Plano e Valorização Econômica da Amazônia
STF – Supremo Tribunal Federal
SUDAM – Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia Legal
TRE – Tribunal Regional Eleitoral

SUMÁRIO

| | |
|--|-----|
| INTRODUÇÃO..... | 12 |
| 1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DO POVOAMENTO..... | 20 |
| 1.1 Caracterizações da área de estudo | 23 |
| 1.2 O processo de povoamento..... | 27 |
| 2 MUNICÍPIO COMO UNIDADE TERRITORIAL..... | 46 |
| 2.1 Conceito de município..... | 48 |
| 2.2 Origem do município no Brasil | 52 |
| 2.3 Redivisão municipal no norte goiano até 1990..... | 58 |
| 3 GEOPOLÍTICA DE PALMAS..... | 65 |
| 3.1 Miracema: capital provisória..... | 66 |
| 3.2 Consolidação de Palmas..... | 70 |
| 3.3 Instalação de Palmas..... | 78 |
| 4 OS ARRANJOS INSTITUCIONAIS NA CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS..... | 87 |
| 4.1 Sujeitos determinantes no processo de criação de municípios..... | 87 |
| 4.2 Requisitos criados pelo poder público para legitimar a criação de município..... | 89 |
| 4.3 Trâmites para aprovação de uma lei de criação de município..... | 97 |
| 5 FRAGMENTAÇÃO TERRITORIAL DO TOCANTINS NA DÉCADA DE 1990: DISCURSO E REALIDADE..... | 101 |
| 5.1 Motivos da criação de municípios no Tocantins..... | 103 |
| 5.2 Criar e emancipar para desenvolver..... | 106 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 116 |
| REFERÊNCIAS..... | 119 |
| ANEXO A – Relação de processos de criação de municípios..... | 129 |
| ANEXO B – Mapa do Estado do Tocantins em 2000..... | 131 |

INTRODUÇÃO

A formação dos núcleos urbanos brasileiros foi baseada no modelo de colonização implantado pelos portugueses, obedecendo a uma política colonialista, cujo objetivo era explorar tudo que a Colônia pudesse oferecer e ocupar os espaços vazios.

Ao mesmo tempo em que os portugueses exploravam economicamente, abriam novas rotas navegação, caminhos, fazendas de gado, registros aduaneiros, fortificações militares, aldeamentos indígenas, pousos de tropas e boiadas e tantas outras motivações que ajudaram a povoar e a urbanizar o interior da Colônia.

Os núcleos urbanos ganhavam aportes populacionais e conseguiam se emancipar dos núcleos mais antigos. Assumiam, assim, gerência própria em assuntos de ordem civil, militar e religiosa, ou seja, constituíam-se em vilas e povoados.

Muitas vilas e muitos povoados vingaram e se fizeram cidades, outros guardam apenas vestígios e estão quase desaparecidos. Aqueles que conseguiram permanecer tornaram-se, ao longo dos séculos, verdadeiros embriões de município¹.

O estado do Tocantins, objeto de estudo desta pesquisa, também seguiu essa regra. Sua história é longa, vem desde o início do século XVIII, época que os bandeirantes paulistas chegaram e se aventuraram na garimpagem de ouro nos riachos auríferos e no aprisionamento dos índios que habitavam os vales dos rios da região na exploração da mineração.

São séculos de história, em que a ideia da colonização, da busca pela manutenção e pela ampliação do poder dos grupos políticos, aliada a uma legislação convincente, e por uma visão encantada de prosperidade, criou novas regiões de fronteira e fragmentou o território por meio de um processo emancipatório.

¹ O vocábulo *município* é atualmente de uso generalizado no Brasil e é utilizado para designar a unidade administrativa de base de divisão do território nacional. Entretanto, até o começo do século XIX, o termo era conhecido, apenas, como uma expressão latina arcaica de emprego extremamente restrito e erudito. A palavra vem do latim *municipium* (PEREIRA, 2006).

Esse processo emancipatório ocorre normalmente quando um distrito ou um povoado é desmembrado por meio de uma lei, deixando de ser um território subordinado ao município de origem, e a coletividade territorial adquire personalidade jurídica. A partir daí passa a possuir governo próprio, constituído de prefeito, vice-prefeito, câmara municipal, vereadores e leis próprias, ganhando, assim, autonomia territorial e política em relação ao município do qual foi desmembrado.

Silva (2008, p. 79) explica que, “para se criar um município, normalmente a população cria uma comissão de emancipação no(s) distrito(s) e esta comissão formaliza para a assembleia o pedido de emancipação”. O autor alerta sobre a obediência a um trâmite legal, que percorre várias etapas, finalizando com a lei de criação² e, conseqüentemente, a posse dos representantes dos poderes Legislativo e Executivo municipais, bem como a alteração no mapa do Estado.

Na Geografia, ao contrário do Direito, a discussão de novos municípios não se encerra com a inclusão de novos traços no mapa. O seu processo é contínuo e passa pela quebra dos laços culturais, políticos e das fronteiras, pois um município é fruto de uma apropriação social e política do espaço geográfico, com um território limitado por fronteiras lineares e organizado em unidade política. À medida que ocorre a fragmentação, constitui-se uma relação dialética, com enfraquecimento de antigas estruturas de poder³ e emergência de novos grupos, ocorrendo, assim, uma desconstrução do território, chamado de desterritorialização, e uma nova reconstrução, chamado de reterritorialização.

Para se justificar esse processo, são criados mecanismos jurídicos, com fins de apropriação territorial. Os interesses são condicionantes de cada momento histórico, que surgem de acordo com as variáveis econômicas, sociais e políticas.

Haesbaert (2011, p. 121), ao falar dessa relação, expõe que “território nada mais é do que produto de uma relação desigual de forças, envolvendo

² Usam-se, os termos “criação de município”, “processo emancipatório”, “proliferação de municípios”, “emancipações municipais”, “exploração municipalista”, “surgimento de novos municípios” como sinônimos, para evitar repetições no texto. [NOTA DO AUTOR]

³ A palavra *poder* é vista neste trabalho como um instrumento por meio do qual o Estado procura assegurar a consecução e a manutenção dos seus objetivos, mediante uma ação do Estado para realizar seus fins em um momento considerado (GUERRA, 1994).

domínio ou controle político-econômico do espaço”. Assim, se o território está marcado por relações de poder, é necessário identificar quem controla esse poder. Nesse sentido, a Geografia, como ciência, fornece elementos para compreensão do processo.

Nesse contexto, esta pesquisa pretende contribuir com os fundamentos históricos de apropriação e dominação territorial, indicando como esse processo evoluiu no tempo. Para tanto, não se limita à análise das leis, mas, sobretudo, esclarece sua conjuntura de criação, mostrando as razões (interesses) e os momentos (causas) que orientaram as ações e os sujeitos envolvidos em sua aplicação, bem como os arranjos políticos, econômicos e jurídicos utilizados como estratégias.

Esclarece-se ainda que este não é um estudo sobre município, nem um diagnóstico da eficácia dos governantes locais, mas aborda diretamente a identificação das causas e a descrição dos mecanismos criados após a Constituição Federal de 1988. Além disso, o estudo trabalha com explicações existentes na literatura de outros estados, em uma visão teórica, descritiva e estatística sobre as causas, algumas consequências relacionadas à fragmentação no território, especificamente do estado do Tocantins.

Santos (2000, p. 22) salienta que “não é possível entender o território ignorando as relações políticas e econômicas que se estabelecem no modelo capitalista de produção”. Na mesma linha de pensamento, Andrade (2004, p. 14) ressalta que “a análise histórica é indispensável à compreensão da formação do território”.

Assim, por esse entendimento, pretende-se uma análise diacrônica do processo de territorialidade⁴, na busca de respostas sobre a produção de novos recortes territoriais, recorrendo-se em alguns momentos a conceitos de economia, normas jurídicas, planejamento, historiografia e expropriação e apropriação da produção do território.

Nesse sentido, é preciso entender território, conceito que tem sido utilizado tanto pelas ciências naturais quanto pelas sociais. Em virtude dessa

⁴ **Territorialidade** refere-se ao conjunto de práticas e suas expressões naturais e simbólicas capazes de garantir apropriação e permanência de um dado território para um determinado agente social. **Desterritorialidade** é entendido como perda do território apropriado e vivido em razão de diferentes processos derivados de contradições capazes de desfazer o território. **Re-territorialidade** é a criação de novos territórios, seja por meio da reconstrução parcial, de velho território ou por meio de recriação parcial, em outros lugares (CORRÊA, 2006).

amplitude, opta-se por trabalhar na linha de pensamento de Raffestin (1993), Haesbaert (2011), Santos e Silveira (2008) e Andrade (2004). A escolha desses autores se dá por expressarem, em diferentes momentos, suas elaborações teórico-metodológicas e por estarem próximos do foco desta pesquisa.

Raffestin (1993) trata território como espaço físico, de caráter jurídico e político, um espaço medido e marcado pela projeção do trabalho humano com suas linhas, seus limites e suas fronteiras e que permite o exercício das funções legais. No caso deste trabalho, território é o município, com suas delimitações territoriais, com sua estrutura política – poder Executivo e Legislativo.

O autor distingue os conceitos de território e espaço, enfatizando que, ao se apropriar de um espaço, concreta ou abstratamente, “territorializa-se” o espaço. Em sua visão, território está marcado por relações de poder. Nesse sentido, utiliza-se como referência para se entender o processo de territorialização e tentar identificar quem controla esse poder.

Haesbaert (2011) afirma que território tem dupla conotação material e simbólica. Na visão materialista, considera-se como posse de um espaço; na visão simbólica, utilizam-se os valores culturais do espaço. O autor sintetiza as várias noções de território, agrupando-o em quatro vertentes básicas: *jurídico-política*, visto como um espaço delimitado e controlado sobre o qual se exerce um determinado poder, especialmente estatal, em uma visão clássica; *culturalista*, que prioriza dimensões simbólicas, em que território é visto fundamentalmente como produto da apropriação feita por meio do imaginário ou da identidade social sobre o espaço; *econômica*, visto como simples base material, enfatiza-se a dimensão espacial das relações econômicas. Território é fonte de recursos (relação capital-trabalho); *naturalista*, uma noção com base nas relações entre sociedade e natureza, o comportamento “natural” dos homens em relação ao seu ambiente físico.

À medida que é criado um novo município, a população desapropria seus territórios, tanto do ponto de vista concreto como simbólico, por meio de novas delimitações de fronteiras e da apropriação de novas raízes e identidades.

Santos e Silveira (2008, p. 19) explicam que “território é um nome político para o espaço de um País”. Os autores ressaltam que é praticamente impossível se referir a um Estado sem território. Para eles, território pode ser considerado como delimitado, construído e desconstruído por relações de poder que envolvem uma gama muito grande de atores que territorializam suas ações com o passar do tempo.

Território é considerado como porção do espaço geográfico e extensão de uma jurisdição de governo. Os autores enfatizam que essa dimensão política não é um dado estático, mas uma construção histórica. Eles alertam que, para melhor compreensão do território, se torna indispensável o estudo do povoamento, associando-o, sobretudo com a ocupação econômica, assim com sistemas de movimento de homens, capitais, produtos, mercadorias e serviços.

Dessa forma, território implica apropriação do espaço, noção de limite, relação de poder sobre sua gestão, inclui estratégias e instrumentos para controlar o espaço. Os autores também recomendam a periodização como forma de entender a história secular do território e citam como exemplo a periodização realizada por Caio Prado Júnior, Celso Furtado e Nestor Goulart Reis Filhos. E, por fim, eles criam uma nova periodização, que divide em natural, meio técnico e técnico científico-informacional.

Andrade (2004) aborda território a partir de uma concepção política e econômica de ocupação do espaço, referindo-se tanto ao poder político estatal como ao poder econômico das grandes empresas na constituição do território. O autor enfatiza que a formação de um território dá às pessoas que nele habitam a consciência de sua participação, provocando o sentido da territorialidade, que, de forma subjetiva, cria uma consciência de confraternização entre elas.

Essa visão de território foi percebida no decorrer desta pesquisa. Como exemplo, podem-se citar os moradores do município emancipado, que, após o desmembramento, se desvinculam do território do município-mãe, criando uma nova territorialidade.

Convencionou-se território, para a presente pesquisa, como uma porção do espaço geográfico ocupado, delimitado e apropriado por determinado agrupamento social que lhe define limites e formas de gestão, bem como valores e costumes inerentes à identidade territorial.

O objetivo principal desta pesquisa é a análise do processo de redivisão territorial do Tocantins, na década de 1990, tendo como ponto de partida a criação de 60 municípios, emancipados em duas etapas. Esse objetivo desdobra-se em outros três analisados ao longo da pesquisa: compreender o processo de ocupação, apropriação⁵ e fragmentação do território tocantinense; identificar as causas que levaram ao desenvolvimento de um processo acelerado de emancipação territorial por todo o Estado; analisar os arranjos institucionais (requisitos e trâmites das leis) utilizados durante a criação dos municípios na década de 1990.

Assim, pretende-se entender a divisão territorial do estado do Tocantins na década de 1990, retratando implicações na organização territorial, causas e variáveis que levaram a esse processo emancipatório acelerado, no intuito de responder a algumas indagações que foram problematizadas: Quais são os motivos e os interesses que proporcionaram o surgimento de novos municípios? Quais são os discursos dos sujeitos envolvidos na emancipação e qual o papel de cada um no processo emancipatório? Quais são os trâmites legais de todas as etapas do processo de emancipação?

É importante ressaltar que, durante o desenvolvimento, se defrontou com três grandes dificuldades que, de certa forma, chegaram a comprometer o andamento da pesquisa. Primeiro, algumas pessoas (sujeitos) que participaram diretamente da criação de municípios já faleceram, é o caso do Superintendente do IBGE no Estado, Saturnino Cortes Miranda, e dos ex-deputados Sebastião Borba e Vicente Confessor – responsáveis por vários projetos de emancipação. Segundo, há escassez bibliográfica no Tocantins, já que as poucas produções existentes sobre a história dos municípios não retratam nada sobre a redivisão territorial ou sobre o processo de luta pela emancipação. E, por último, muitos documentos já estão esfarelados por mofo ou cupim, perdidos com o tempo. São atas, fotografias, relatórios. Em

⁵ O processo de ocupação é caracterizado pelo estabelecimento efetivo da população e de atividades produtivas a partir da intensa transformação do meio natural, proporcionando incorporação de porções do território ao sistema produtivo nacional. A ocupação é diferente da conquista, esta é caracterizada pela instalação de fortificações, realização de guerras, assinaturas de tratados etc., de forma que a ocupação pode contribuir para a conquista do território. A ocupação do território não ocorre necessariamente em conjunto com a conquista, de forma que a ocupação pode ocorrer em um território já conquistado (GIRARDI, 2009).

Miracema, por exemplo, não foi encontrado nenhum documento que pudesse comprovar o período que foi capital provisória.

Para o desenvolvimento deste trabalho, realizaram-se ampla revisão da bibliográfica da produção geográfica, tanto regional como nacional; pesquisa minuciosa nos órgãos públicos (arquivos da Assembleia Legislativa do estado do Tocantins, do Tribunal Regional Eleitoral, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, das Secretarias de Planejamento e da Fazenda). O objetivo era coletar informações sobre dados populacionais, resultado de plebiscitos, leis, pareceres, relatórios, pronunciamentos e atas. Também foram feitas entrevistas abertas e semiestruturadas com alguns sujeitos que participaram diretamente do processo emancipatório, como: deputados, lideranças e ex-prefeitos; leitura sistemática de trabalhos já publicados sobre a temática, desenvolvidos em outras unidades da Federação, na busca de referencial para encontrar explicações acadêmicas à criação de municípios.

É necessário esclarecer ainda que a revisão teórica foi feita separadamente, por capítulo. Esse tipo de recorte mostra que cada capítulo consiste em uma temática diferente e seus conceitos são específicos. Para cumprir esse arcabouço e para um melhor aproveitamento das informações, estruturou-se a pesquisa em três partes, contemplando a introdução, cinco capítulos e considerações finais.

O primeiro capítulo, ***Antecedentes históricos do povoamento***, analisa, de forma diacrônica, o povoamento do antigo norte goiano – atual Tocantins. Em um olhar historiográfico, reconstitui-se o processo de expansão e consolidação da posse da terra por meio do capital, as descobertas do ouro, os currais de gado, a garimpagem do cristal, a construção da rodovia Belém-Brasília – o papel desempenhado por cada um, não só na conquista do território, na ocupação e no povoamento, mas também na proliferação de povoados, que foram verdadeiros embriões de municípios.

O segundo capítulo, ***Município como unidade territorial***, discorre sobre o conceito o termo *município*, fazendo uma análise histórica. Enfatiza-se o surgimento dos primeiros núcleos urbanos no Brasil e a divisão territorial ocorrida no norte goiano até a década de 1990, quando havia 79 municípios instalados.

O terceiro capítulo, **Geopolítica de Palmas**, retrata a criação e a implantação de Palmas, cidade que foi fundada e concebida em 1989 para sediar a capital do Tocantins. Enquanto a cidade estava no papel, a capital do Estado foi instalada, provisoriamente, em Miracema do Tocantins. Também são apresentados os fatos que marcaram a polêmica transferência da capital de Miracema para Palmas, em 1º de janeiro de 1990.

O quarto capítulo, **Os arranjos institucionais na criação de municípios**, discute os arranjos institucionais, ou seja, os requisitos e os trâmites das leis, criadas pelo poder público para institucionalizar o processo de criação e emancipação dos municípios. Também se enfoca o papel dos quatro sujeitos (lideranças políticas locais, deputados, eleitores da localidade e Executivo estadual).

O quinto capítulo, **Fragmentação territorial no Tocantins na década de 1990: discurso e realidade**, faz uma análise do processo de criação de 60 municípios, ocorrido no estado do Tocantins na década de 1990. Descrevem-se as estratégias utilizadas para consolidar esse projeto geopolítico, contextualizando a legislação e categorizando os discursos apresentados pelos políticos e pelos interessados na divisão territorial.

Nas **Considerações finais**, apresenta-se o olhar sobre a fragmentação no estado do Tocantins ocorrida na década de 1990, quando foram criados 60 municípios. São discutidos alguns pontos conclusivos que foram percebíveis ao longo da pesquisa, como os reflexos e as implicações na divisão territorial do Estado, a relação campo/cidade, o domínio do capital, a expropriação e a internacionalização econômica.

1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DO POVOAMENTO

Este capítulo relata o processo de ocupação, povoamento e urbanização do norte goiano, por meio da leitura histórica e geográfica. Enfatizam-se as contribuições e as influências no surgimento de aglomerados urbanos que deram origem à formação de municípios, bem como se analisam as relações existentes entre o espaço delimitado geográfica e administrativamente pelas fronteiras e pelo território verdadeiramente ocupado.

Estruturou-se este capítulo em duas partes. Na primeira, caracteriza-se a área de estudo, ou seja, o estado do Tocantins como unidade territorial geográfica, mostrando seus aspectos físicos e demográficos. Na segunda parte, enfoca-se seu processo de ocupação desde século XVIII, com as descobertas do ouro, passando pelos currais de gado, sobre a garimpagem do cristal e pela construção da rodovia Belém-Brasília.

Para realizar o percurso de análise proposto, utilizou-se como referencial teórico Palacin e Moraes (2008), Teixeira Neto e Gomes (2005), Andrade (2004), Bertran (1988) e Deffontaines (1944).

Palacin e Moraes (2008), considerados os maiores expoentes da história regional de Goiás, contribuíram com a publicação de uma vasta coletânea, com inúmeras pesquisas sobre o cotidiano do período colonial, especialmente o professor Palacin. Nesta pesquisa, utilizou-se *História de Goiás*, um livro importante para se entender o processo de povoamento e o surgimento dos primeiros arraiais, além da organização e da estrutura política durante o período colonial.

Teixeira Neto e Gomes (2005) mostram que o processo de povoamento no norte de Goiás – atual Tocantins – foi muito irregular e rarefeito. Mesmo ocupando uma posição geográfica privilegiada no mapa do Brasil, vivia praticamente isolado. Esse ciclo era alterado quando recebia um excedente populacional por uma atividade econômica. Os autores foram importantes para a presente pesquisa, pois mostram que muitos povoados surgiram em função da exploração econômica pelo capital, como mineração do ouro, agropecuária, mineração do cristal de rocha e da construção da rodovia Belém-Brasília.

Andrade (2004) analisa a ocupação e o povoamento do Brasil, em uma visão teórico-ideológica que supera a velha visão, em especial, da geopolítica de enfoque expansionista/imperialista, belicista, autoritária. O autor apresenta uma abordagem histórica da formação do território. Ressalta ainda que a colonização baseada na economia agrário-exportadora ocorreu em virtude do interesse do mercado europeu, e como consequência fez com que se formassem verdadeiras ilhas, com pequenos núcleos isolados e áreas praticamente desabitadas por colonos. O autor enfatiza também que o povoamento estava diretamente ligado à criação de uma rede de cidades e vilas e que, à proporção que se desenvolvia, alimentava o surgimento de vias de penetração, por meio de estradas e rios que contornavam os principais acidentes geográficos e que faziam surgir novos núcleos urbanos.

Bertran (1988) utiliza um conjunto de fontes documentais primárias, como bulas papais, regimentos de bandeiras, provisões régias. Essas fontes oferecem informações sobre a ocupação da região central do Brasil, a colonização pré-histórica, os grupos indígenas e as primeiras incursões paulistas nos séculos XVI e XVII. Esse processo resultou na descoberta do ouro e do povoamento no século XVIII e, conseqüentemente, na desterritorialização com o extermínio das populações autóctones, na criação e na fundação das primeiras vilas e cidades. O autor, de forma determinista, enfatiza os processos de formação do território nacional e as interferências do meio geográfico no processo de povoamento, inclusive da toponímia.

Deffontaines (1944) faz uma leitura geográfica do surgimento das primeiras cidades no Brasil. O texto foi escrito na década 1930 e exemplifica apenas cidades do eixo São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, estados mais tradicionais na povoação brasileira. É extremamente atual e reflete diretamente sobre o processo de povoamento do todo o Brasil, no caso do Tocantins – que iniciou por meio da mineração, dos caminhos de tropeiros, viajantes e da construção de estradas.

Nesse contexto, o autor classifica as cidades segundo sua origem, identificando cidades militares, mineiras, dos pousos, da navegação e de vias férreas. O que torna extremamente útil a esta pesquisa como marco teórico para compreender a formação e a origem dos municípios, transplantando o

debate do povoamento à formação e à estruturação dos primeiros núcleos populacionais.

Essa leitura geográfica se faz importante para compreensão do estado do Tocantins, não apenas como uma unidade jurídica existente a partir de 1988, mas também como processo de domínio territorial e formação de novas territorialidades. Ao examinar a territorialidade, Lira (2011) enfatiza a necessidade de se rebuscarem questões relacionadas ao processo histórico de ocupação humana e urbanização. O autor cita que o antigo norte goiano firmou-se a partir do período colonial, com as atividades econômicas e dos grandes projetos governamentais.

Moraes (2000) chama esse olhar historiográfico, apoiando-se nas teorias dos ciclos econômicos criadas por historiadores no início do século XX para explicar a apropriação do território. Para o autor, tanto a História como a Geografia por muito tempo entendiam que a formação territorial do Brasil era resultante de tratados fronteiriços. Ele chama essa visão de “ótica jurdicista”.

Na Geografia, a ótica historicista apoia-se na história econômica e no materialismo histórico para analisar a formação territorial a partir do estabelecimento dos primeiros núcleos urbanos, com destaque para os escritos de Abreu (1997), Azevedo (1956), Andrade (1999 e 2004) e Deffontaines (1944), todos mencionados ao longo desta pesquisa.

1.1 Caracterizações da área de estudo

O objeto de estudo desta pesquisa é o estado do Tocantins, mais nova unidade da Federação brasileira, criado a partir do art. 13 da Constituição Federal de 1988.

Art.13. É criado o Estado do Tocantins, pelo desmembramento da área descrita neste artigo, dando sua instalação no quadragésimo sexto dia após a eleição prevista no § 3º, mas não antes de 1º de janeiro de 1989.

§ 1º O Estado do Tocantins integra a região Norte e limita-se com o Estado de Goiás pelas divisas norte dos municípios de São Miguel do Araguaia, Porangatu, Formoso, Minaçu, Cavalcante, Monte Alegre de Goiás e Campos Belos, conservando a leste, norte e oeste as divisas atuais de Goiás com os Estados da Bahia, Piauí, Maranhão, Pará e Mato Grosso.

§ 2º O Poder Executivo designará uma das cidades do Estado para sua capital provisória até a aprovação da sede definitiva do governo pela Assembleia Constituinte.

§ 3º O governador, o vice-governador, os senadores, os deputados federais e estaduais serão eleitos, em um único turno, até setenta e

cinco dias após a promulgação da Constituição, mas não antes de 15 de novembro de 1988, a critério do Tribunal Superior Eleitoral.

§ 4º Os mandatos do governador, do vice-governador, dos deputados federais e estaduais eleitos na forma do parágrafo anterior extinguir-se-ão concomitantemente aos das demais unidades da Federação; o mandato do senador eleito menos votado extinguir-se-á nessa mesma oportunidade, e o dos outros dois, juntamente com o dos Senadores eleitos em 1986 nos demais Estados.

§ 5º A Assembleia Estadual Constituinte será instalada no quadragésimo sexto dia da eleição de seus integrantes, mas não antes de 1º de janeiro de 1989, sob a presidência do Presidente do Tribunal Regional Eleitoral do Estado de Goiás, e dará posse, na mesma data, ao Governador e ao Vice-Governador eleitos.

§ 6º Aplicam-se à criação e instalação do Estado do Tocantins, no que couber, as normas legais disciplinadoras da divisão do Estado de Mato Grosso, observado o disposto no art. 234 da Constituição.

§ 7º Fica o Estado de Goiás liberado dos débitos e encargos decorrentes de empreendimentos no território do novo Estado, e autorizada a União, a seu critério, a assumir os referidos débitos. (BRASIL, 1998).

O artigo constitucional que estabeleceu a separação de Goiás definiu a necessidade da escolha de uma cidade para abrigar a sede provisória do poder estadual, as regras para o processo eleitoral dos primeiros representantes políticos e para a instalação do Estado em 1º de janeiro de 1989.

O dispositivo jurídico constitucional também colocou o Estado na região Norte, apesar de ter sido desmembrado de um Estado (Goiás) e ter as mesmas características físicas que se identificam com a região Centro-Oeste. Segundo Nascimento (2011), o Tocantins foi propositalmente colocado na região Norte, juntamente com Pará, Amazonas, Amapá, Roraima, Acre e Rondônia, em virtude dessa região possuir maior fatia na divisão das transferências constitucionais.

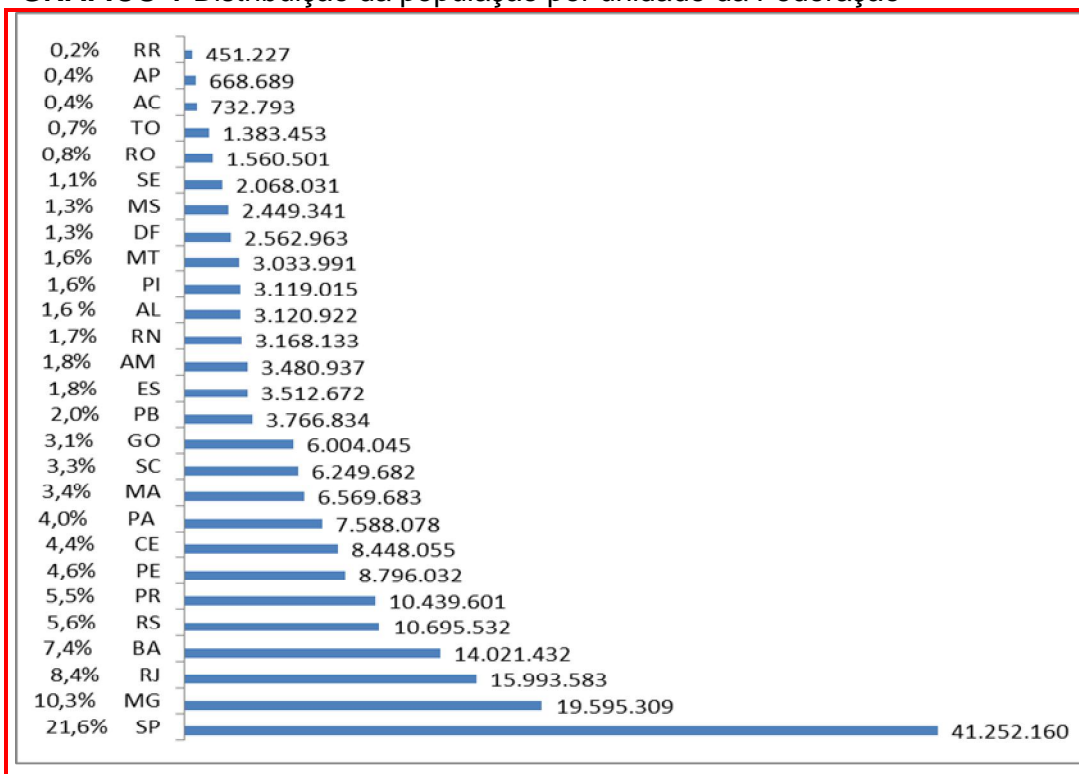
MAPA 1 Divisão política do Brasil de 1988



Fonte: SEPLAN (2012)

O mapa político acima apresenta o território brasileiro, com o estado do Tocantins, geograficamente, localizado na região Norte, limitando-se com Goiás, Mato Grosso, Pará, Maranhão, Piauí e Bahia. E é formado atualmente por 139 municípios.

Com uma área de 277.720,520 km², de acordo com o IBGE (2013), e uma população de 1.383.453 habitantes, representa 0,7% dos brasileiros, ocupando 24º lugar no *ranking* populacional entre as 27 unidades da Federação, conforme Gráfico 1.

GRÁFICO 1 Distribuição da população por unidade da Federação

Fonte: IBGE (2010)

De acordo com Seplan (1997), o Estado abriga dois biomas, o Cerrado e a Amazônia. O primeiro é responsável por ocupar 87,8% de seu território, e o bioma Amazônia cobre em torno de 9,7%. Ressalta-se também o grande potencial hidrográfico, que o coloca o Estado na quinta posição, com inúmeros rios, nascentes, lagos e cachoeiras que brotam entre cânions e praias de areia branquinha.

IBAMA (2006) expõe que o sistema hidrográfico é formado por 30 sub-bacias, com destaque para os rios Araguaia e Tocantins. Nascimento (2011) enfatiza que tanto o rio Araguaia como o Tocantins são narrados pelos viajantes desde o século XVIII como de suma importância para o povoamento. O autor ainda ressalta a importância econômica que o rio Tocantins tem como gerador de energia. Ao todo são quatro grandes reservatórios de usinas hidrelétricas: São Salvador, Peixe/Angical, Luís Eduardo Magalhães e Estreito. E o rio Araguaia é conhecido pela mansidão de suas águas e pela beleza cênica da ilha do Bananal.

Com uma riqueza topográfica e uma imensidão territorial, a paisagem tocantinense é recortada por serras, como a do Estrondo, divisora de águas dos rios Tocantins e Araguaia, pela famosa serra Geral nos limites com Goiás e Bahia, e por inúmeros morros. Além disso, o Estado possui três áreas ricas em biodiversidade, a Ilha do Bananal, o Cantão e o Jalapão.

A Ilha do Bananal abrange parte dos municípios de Pium, Lagoa da Confusão e Formoso do Araguaia. Em tamanho, é equivalente ao estado de Sergipe. Geograficamente, está localizada no estado do Tocantins, na parte sudoeste, fazendo divisa com Mato Grosso e Goiás. Administrativamente, é dividida em duas partes: ao norte, o Parque Nacional do Araguaia, que desde 2007 está sob a administração do recém-criado ICMBIO – Instituto Chico Mendes; ao sul, o Parque Indígena do Araguaia, administrado pela FUNAI desde 1971, ano em que foi criado.

Muito conhecida pelas suas belezas, pela rica fauna, a Ilha é contornada pelo rio Araguaia, à esquerda, e pelo rio Javaé, à direita. Em seu interior, é cortada por vários mananciais que deságuam no Araguaia, como os rios Formoso, Piranhas, Caiapó, Dueré, Xavante e Urubu, e também por um grande número de lagos, alguns circundados por vegetação ciliar.

O Cantão também se localiza às margens do rio Araguaia – ao oeste do estado do Tocantins. Sua área abrange 89 mil hectares, e seu interior é formado por ilhas, lagoas, canais e matas alagadas de várzea. Possui uma vegetação típica dos biomas Cerrado e Floresta Amazônica. A presença de lagos e o regime de enchentes fazem com que a região tenha ainda características semelhantes à do bioma Pantanal.

A região do Jalapão⁶ fica na porção leste do estado do Tocantins, divisa com os estados do Maranhão, do Piauí e da Bahia, em uma área de 53,3 mil km², sendo que 34,1 mil km² encontram-se dentro do estado do Tocantins. Integram essa região oito municípios tocantinenses: Novo Acordo, Santa Tereza do Tocantins, Lizarda, Lagoa do Tocantins, Rio Sono, São Félix do Tocantins, Ponte Alta do Tocantins e Mateiros; e seis comunidades

⁶ O nome Jalapão veio de uma planta típica da região, chamada Jalapa-do-Brasil (*Operculina macrocarpa*), também conhecida pelos nativos como capim rei. Utilizada como purgativo e no combate à coqueluche, servia também na fabricação de cachaça, segundo a crença popular. A planta é um cipó que fica com as flores secas na época da estiagem, encontrada normalmente no meio da vereda (NASCIMENTO, 2011).

quilombolas já reconhecidas: Prata, Barra do Aroeira, Formiga, Ambrósio, Carrapato e Mumbuca pela Fundação Palmares.

Von Behr (2004, p. 24), ao descrever a paisagem do Jalapão, assim expõe

Jalapão, uma das regiões de cerrado menos conhecidas e mais espetaculares do Brasil, é erroneamente chamada de “deserto”, pois, apesar de seus depósitos de areias quartzosas, o Jalapão é recortado por montanhas, assim como por água doce, nascentes, córregos e riachos, estes dos quais nunca secam e se perdem em corredeiras e belas cachoeiras.

A nova unidade da Federação herdou uma área que representava em torno de 44% do estado de Goiás. Nascimento (2011) destaca que, na época da criação do Estado, apenas 40% dos domicílios tinham acesso à água encanada. As casas eram de paredes de barro, cobertas de taipa e piso queimado. O lado pobre, como era chamado pela imprensa goiana, ficou com apenas 19% do efetivo rebanho bovino, a produção era artesanal, o ICMS representava somente 5% da arrecadação total de Goiás. As atividades econômicas, antes da criação do estado do Tocantins, limitavam-se, basicamente, à pecuária tradicional, à agricultura de subsistência e ao pequeno comércio de produtos locais.

1.2 O processo de povoamento

Pensar o município como unidade política territorial é pensar nos fatos históricos e geográficos responsáveis pelo povoamento desde o primeiro século da história brasileira.

Tanto as narrativas literárias como os discursos que tratam do tema relatam que o povoamento foi compreendido como deslocamento populacional de forma estimulada, por meio de frentes ou projetos de exploração econômica, ou de forma espontânea. Em ambos os casos, resulta-se na ocupação e, conseqüentemente, na origem de algum município.

Assim, o processo de colonização e territorialização do norte goiano, iniciou-se a partir do final do século XVI, por meio de duas vias de penetração: uma oriunda de Belém e São Luís, que, pela via fluvial, os padres jesuítas adentraram o interior da Colônia; e outra vinda de São Paulo por meio dos bandeirantes paulistas, no século XVIII, teve também os tropeiros que

expandiram seu domínio territorial, vindos do Maranhão pela parte leste do estado do Tocantins até o médio vale do Tocantins (compreendendo Carolina-MA a Porto Nacional-TO).

Andrade (1999) ressalta que esse processo de conquista ou colonização foi doloroso, houve reterritorialização e desterritorialização, cuja essência está estruturada na ação de atores sociais de controle. Para o autor, ao mesmo tempo em que ocorreu a colonização, provocou-se a desestruturação dos povos nativos que habitavam a região desde os tempos pré-históricos.

O processo colonial se baseava, a um só tempo, na expropriação das terras indígenas, na escravização da força de trabalho e na desaculturação, com a destruição dos usos e costumes e a descaracterização da sua religião (ANDRADE, 1999, p. 49).

O autor explica que as nações indígenas ocupavam áreas de caça e de pesca onde se desenvolviam e mantinham sua cultura, sem maiores contatos com os chamados civilizados. Ressalta ainda que o processo de penetração violento feito com apoio ou à revelia dos governos, pelos métodos mais bárbaros e primitivos, acabou expropriando as populações nativas e iniciou a devastação nas florestas. Portanto, esse processo de desaculturação pode ser considerado como desterritorialização. Concomitantemente, a introdução de uma nova organização constitui como uma reterritorialização, nesse caso, produzido com a chegada dos portugueses.

Nesse contexto, a Coroa portuguesa criou vários mecanismos como forma de ter um total conhecimento e controle territorial das terras até então inóspitas. Entre esses mecanismos, estavam incentivo a expedições militares e religiosas, criação de uma série de procedimentos jurídico-administrativos e levantamentos topográficos (BOAVENTURA, 2007).

Palacin e Moraes (2008, p. 17) informam que “diversas expedições: entradas, descidas e bandeiras percorreram parte do território do atual estado de Goiás”. Quando os autores se referem a Goiás, incluem o Tocantins já que até 1988 fazia parte daquele Estado.

Sobre as expedições militares e religiosas, Nascimento (2011) relata que os portugueses utilizaram quatro movimentos de penetração, dois deles de caráter oficial (as descidas e as entradas), e dois de caráter espontâneo (os tropeiros e as bandeiras).

As descidas eram expedições coordenadas por padres jesuítas, capuchinhos, franciscanos e carmelitas, que adentraram no interior da Colônia. O objetivo era catequizar os indígenas, isto é, ensinar a doutrina e os princípios cristãos e combater suas crenças e seus rituais místicos, promovendo, assim, a aculturação. Entre esses religiosos, os jesuítas foram os que mais realizaram atividades de catequese.

Em sua ação de catequese, procuravam separar os indígenas dos colonos, organizando-os em aldeamentos, que alguns autores chamavam de missões, outros de reduções. Em suma, eram em pequenas povoações que moravam os jesuítas e os indígenas a serem catequizados.

As primeiras missões foram formadas próximas ao litoral da região Sul do Brasil e na região amazônica. Elas normalmente partiam de Belém e de São Luis, onde havia fortificações que lhes serviam de apoio. Utilizando os leitos dos rios, eles adentravam o interior e, em seu trajeto, iam formando pequenos aldeamentos que ficaram conhecidos pelo nome de missões. Sobre esse contato com os indígenas, Andrade (1999, p. 35) enfatiza que

As ordens religiosas fundaram missões que catequizaram e aldeavam grupos indígenas, mas, à proporção que os civilizados chegavam, os grupos indígenas iam desaparecendo, seja por dizimação ou pelas moléstias causadas pelo contato com os brancos.

A descida coordenada pelo padre Cristóvão de Lisboa, em 1625, ficou mais conhecida por ter deixado grande número de relatos. Alguns historiadores chegam a dizer que ela foi a primeira. Nas suas informações, consta que o padre e seus aventureiros navegaram pelas águas do rio Tocantins, em torno de 780 km da foz até as cachoeiras que hoje formam a usina de Tucuruí. As dificuldades e os obstáculos naturais relatados pelo padre impediram que eles completassem sua expedição, assim não tiveram a oportunidade de conhecer o rio Araguaia e nem de chegar às terras onde hoje o estado do Tocantins (BOAVENTURA, 2007).

A literatura relata que as ações jesuíticas nas terras de Goiás, embora modestas se comparadas às missões do Sul e do Norte da Colônia, sinalizam as tentativas de implantação da política de ocupação portuguesa, fundamentada na incorporação de novos territórios. A partir de 1770, com o

Marquês de Pombal, as aldeias indígenas foram transformadas em vilas ou povoados, não mais sendo administradas pelas ordens religiosas.

As entradas e as bandeiras eram expedições formadas por grande contingente de sertanistas que entravam pelo sertão em busca de índios para escravizar e de metais preciosos. Didaticamente, os historiadores distinguem as entradas como movimentos promovidos pelo Governo, que respeitavam o Tratado de Tordesilhas por partirem das capitânicas de Pernambuco e da Bahia. As bandeiras eram expedições particulares, com fins lucrativos, que partiam geralmente da capitania de São Vicente, atualmente São Paulo, e não respeitavam o Tratado de Tordesilhas.

Os tropeiros, palavra que deriva de tropa, em uma referência ao conjunto de homens que se dedicaram à criação de animais para comercialização com os senhores de engenho, eram também chamados de “vaqueiros” ou “curraleiros” por alguns autores.

Esse movimento contribuiu para o abastecimento, principalmente, das regiões das minas, impulsionando o povoamento, pois, nos locais de parada das tropas, ranchos, pousos, fazendas, povoações e pequenos núcleos de comércio, foram se estabelecendo e, posteriormente, deram origem a vilas e cidades.

Os quatro movimentos – descidas, entradas, bandeiras e tropeiros – cada um, à sua maneira, contribuiu significativamente para a interiorização da Colônia. Em alguns casos, mais desbravaram do que povoaram e, em outros, até despovoaram com o extermínio das populações nativas, atravessaram e anularam os limites do Tratado de Tordesilhas. Os tropeiros, por exemplo, colonizaram o sertão nordestino, em especial o oeste da Bahia, Pernambuco, Paraíba, Piauí e Maranhão. As missões foram fundamentais para o povoamento da Amazônia e do extremo Sul do Brasil. Em relação ao Tocantins, pode-se afirmar que os bandeirantes foram os principais personagens de colonização e tiveram um papel fundamental. Eles possibilitaram a descoberta do ouro e, conseqüentemente, o surgimento do povoamento.

Sobre a importância desses movimentos de penetração, Teixeira Neto e Gomes (2005) concluem que alguns foram movidos pela fé cristã, outros, pela ambição e pelo poder. Os autores concluem que, quaisquer que tenham sido

as motivações particulares e coletivas, o certo é que esses deixaram, nos 1.001 pontos de passagens, as sementes das futuras cidades.

Deffontaines (1944) apresenta, em linhas gerais, quatro características das vilas e dos arraiais povoadas nos séculos XVI a XVIII:

- a população rural era essencialmente dispersa;
- a vida econômica e social teve de se adaptar à dispersão;
- o comércio era feito pelos ambulantes que circulavam a pé ou em lombos de burro, carros de boi ou mesmo em jangadas;
- a igreja era elemento fundamental na organização espacial, dando origem ao agrupamento.

Sobre os procedimentos jurídico-administrativos, Abreu (1963) expõe a rígida e complexa legislação no Brasil colonial, que criava impostos, instalava registros e contagens, locais onde ocorria a troca de moeda e controle de impostos, números de escravos, gados, pessoas que entravam e saíam dos povoados, leis sobre divisão e partilhas das terras como a de sesmarias⁷, cartas de doações.

Abreu (1963) relata que foram criados cargos públicos. Entre eles, o autor cita: capitão-mor, incumbido da administração civil e militar; o guardam-mor, responsável pela segurança; o ouvidor-mor, com competência de julgar e fiscalizar as câmaras municipais; e o provedor-mor, uma espécie de tesoureiro que cuidava das finanças, tanto cobrando, quanto fiscalizando os impostos.

Também foram criadas as superintendências das minas – governo especial para administrar as zonas auríferas diretamente vinculadas a Lisboa, com poderes especiais para realizar o policiamento, a fiscalização e a direção da exploração das jazidas, além de funcionar como um tribunal e de ser responsável pela cobrança dos impostos. Segundo Boaventura (2007, p. 65), “os funcionários que serviam ao reino eram oficiais de justiça, da fazenda, servidores do clero e engenheiros militares”.

A Coroa criava regimentos com normas para a fiscalização do comércio de produtos, da organização das aldeias e das vilas que incluíam desde as suas localizações até as disposições especiais, bem como instalação de

⁷ Sesmarias eram porções de terras doadas a pessoas de religião cristã, com capacidade financeira. O sesmeiro, ou seja, aquele que tinha a posse não o domínio, provocava o processo de sua ocupação e apropriação e, conseqüentemente, o povoamento (ANDRADE, 2004).

intendências, formação de aldeamentos, casa de fundição, postos alfandegários.

Sobre levantamentos topográficos, a Coroa incentivava expedições formadas por geógrafos, astrônomos, matemáticos, desenhistas e engenheiros de origem portuguesa ou de outros países, com objetivo de reconhecer o território colonial e elaborar de mapas (BOAVENTURA, 2007).

Teixeira Neto (1982, p. 147) relata que

O Brasil jamais conheceu, em tão curto espaço de tempo, uma tão coordenada e eficiente atividade cartográfica, mais de 2 mil documentos cartográficos foram elaborados. Os cosmógrafos (leia-se cartógrafos) organizavam-se em verdadeiras bandeiras científicas, percorrendo rios e serras em pontos jamais atingidos por um mortal.

A literatura, de forma geral, relata que cada ciclo e/ou “surto” econômico contribuía para o desenvolvimento do processo de urbanização. Lira (2011, p. 239), por exemplo, cita que “o período da mineração, da agropecuária, da exploração do cristal de rocha, da construção da Br Belém Brasília e da própria criação do estado do Tocantins”.

Já Carneiro (1988) divide o povoamento em três fases: a primeira vai da conquista do território ao descobrimento das minas auríferas e sua exploração; a segunda se dá por meio do desenvolvimento da agricultura de subsistência e a pecuária extensiva; e da terceira a partir de 1938, com a Marcha para o Oeste.

Teixeira Neto e Gomes (2005), por sua vez, citam que a mineração no século XVIII, a atividade agropastoril nos séculos XIX e XX, a garimpagem de cristal nos anos 1940 e 1950 e a construção das estradas e a expansão recente da fronteira agrícola deram sustentação à articulação espacial territorial.

Sobre ciclo econômico – período marcado pelo apogeu e pelo declínio de uma atividade econômica ou pela intensa produção de um determinado produto – muitas vezes, constitui o principal artigo de exportação.

Andrade (2004) observa que a história econômica do Brasil foi marcada pelos produtos de exportação de maior importância para o mercado. Para o autor, isso fez com que os historiadores admitissem sua periodização em “ciclo”, em uma visão equivocada. Assim, o autor argumenta que, na realidade, os ciclos não ocorreram já que a exportação de um produto continuava no

“ciclo” seguinte, mesmo “como um produto de menor importância, menos expressivo” (ANDRADE, 2004, p. 43).

Aguiar (2003, p. 19) relata que o povoamento inicia-se com a busca do ouro no interior do Brasil pelos bandeirantes no século XVIII, precisamente por Bartolomeu Bueno da Silva Filho. Esse fato foi retratado também por Boaventura (2007, p. 26):

Os Bandeirantes foram os primeiros responsáveis pela maioria dos assentamentos goianos e com eles veio a tradicional forma de fazer cidades, organizadas a partir de edifício religioso, caracterizavam-se por estruturas lineares, que se desenvolviam geralmente ao longo das estradas.

Palacin e Moraes (2008) também reforçam o relato da presença dos bandeirantes em Goiás. Segundo os autores, eles buscavam basicamente capturar índios e explorar ouro. Ao encontrar ouro na região de Santana, onde hoje está a cidade de Goiás, iniciou-se um povoamento rapidamente, com a vinda de portugueses, o que acabou criando vários povoados, muitos de forma irregular, sem uma ordenação mínima, sem planejamento e uma população instável e espaçada.

Parente (2003) também enfatiza a importância dos bandeirantes no início do povoamento no norte goiano. A autora ressalta que “o povoamento de Goiás iniciou-se a partir do processo de ocupação econômica com base na exploração aurífera metade do século XVIII” (PARENTE, 2003, p. 58). A autora também salienta que o povoamento se dava à medida que surgiam novos achados auríferos e que, conseqüentemente, originavam-se novos arraiais.

Bertran (1988) também destaca que a economia mineira fez surgir grande número de vilas e cidades. O autor ainda caracteriza a estrutura urbana desses aglomerados:

Os primeiros arraiais não passavam de choupanas aglomeradas em torno de lavras esparsas, os estabelecimentos de meados do século XVIII eram vilas organizadas. Os muros de pedra que inçam nas velhas cidades denotam antes de tudo o zelo pela propriedade urbana (BERTRAN, 1988, p. 21).

Alguns dos agrupamentos urbanos resistiram à decadência da mineração e permaneceram, tornando-se cidades, como, por exemplo,

Natividade, Arraias, Almas, Porto Nacional, Dianópolis⁸, Conceição e Monte do Carmo. Outros arraiais não chegaram sequer a ser consolidados, pois seus habitantes mudavam quando o ouro acabava, por exemplo, os povoados de Taboca, Traíras e São Félix.

Na época das bandeiras, no século XVIII, precisamente comandadas por Bartolomeu Bueno da Silva Filho, iniciou-se a territorialização das terras goianas. Eram estabelecidas buscas incessantes de jazidas de ouro. O objetivo de encontrar o mineral precioso não correspondia a nenhum rigor logístico, o que eliminava qualquer tipo de preconceito ou preferência por área explorada e povoada. Palacin (1981) e Estevam (1997) relatam que, no período entre 1722 a 1822, bastava existir ouro e água para ocorrer uma aglomeração, transformando-se em núcleo de povoamento urbano.

Dolores (1973) esclarece que, na época do ouro, formavam-se verdadeiras ilhas. Os núcleos de povoamento, representados pelos arraiais, constituíram-se em concentrações isoladas, cercadas por imensos desertos humanos.

A mineração propriamente dita teve vida breve em Goiás, conforme Chaul (2010). Iniciou-se em 1726 e declinou-se após a década de 1750. O autor explica que o declínio pode ser observado por meio da diminuição do quinto do ouro e menciona algumas razões possíveis da diminuição da quantidade de ouro. Entre elas, aponta: técnicas rudimentares de extração, carência de capitais e administração preocupada apenas com o rendimento do quinto.

O período da mineração do ouro foi de fundamental importância para início do povoamento e do surgimento de vários arraiais e da desterritorialização dos índios. A partir de conjunto de situações, percebe-se claramente a presença de uma visão capitalista, de uma moral do lucro, do poder e da distinção social.

Deffontaines (1944) explica os legados culturais deixados pelo período da mineração: a arquitetura das igrejas, dos palácios, dos casarões, das esculturas e das ruínas. No caso do Tocantins, as duas principais cidades são Natividade e Porto Nacional, que já foram tombadas pelo IPHAN como

⁸ Dianópolis, além da mineração, teve o aldeamento indígena dos Akroá e Xacriabá (APOLINÁRIO, 2006).

patrimônio histórico cultural nacional. Natividade, por exemplo, têm as ruínas da Igreja do Rosário dos Pretos e as Igrejas de Nossa Senhora da Natividade e São Benedito. Porto Nacional têm várias ruas estreitas e casarões coloniais.

Segundo Carneiro (1988), houve um esgotamento das minas no final do século XVIII, o que fez com que ocorresse um processo para o desenvolvimento da economia de subsistência da pecuária extensiva. A autora esclarece que essa nova economia reforçou a formação de grandes propriedades e o surgimento do coronelismo⁹, além proporcionar a dispersão populacional por uma densidade demográfica baixa.

Sobre a passagem da economia mineradora para a pecuária, Lima (2010) explica que esse processo se deu de forma lenta. O autor diz ainda que os primeiros sinais de esgotamento das lavras começaram na década de 1750.

O incentivo à agropecuária¹⁰ pela política econômica da Coroa trouxe junto o desejo de navegar os rios Araguaia e Tocantins e no esvaziamento dos núcleos urbanos da mineração.

Nessa nova redefinição territorial, a população ficou dispersa pelo sertão, isolada e distante uma das outras e dos principais centros comerciais, muitas delas posteriormente foram sedes de vilas e cidades, outras permaneceram como simples povoados e somente tornaram municípios na década de 1990.

Palacin e Moraes (2008) apontam várias dificuldades que impediram a formação de uma grande quantidade de aglomerados urbanos. Citam a legislação fiscal, o trabalho agrícola pouco rentável e o custo do transporte. Os autores revelam ainda que alguns arraiais desapareciam, e a agropecuária estava circunscrita à produção de subsistência.

Nessa mesma linha de pensamento, Prado Júnior (2008) enfatiza que os poucos povoados que surgiram ficavam nas margens de rios que serviam como único meio de comunicação, ou em regiões desérticas, onde nasciam como meros pontos de passagem, de pouso ou de abastecimento de utilidades e de provisões.

⁹ Leal (2012) analisa documentos históricos e a legislação para falar da relação política e econômica dos coronéis, donos de imensa quantidade de terras e que exerciam ampla jurisdição de poderes políticos.

¹⁰ Sobre a agropecuária e navegação no norte goiano, ver mais detalhes em Doles (1973), Rodrigues (2001) e Salles (1992).

O norte goiano não fugiu dessa regra. Teixeira Neto e Gomes (2005) citam o surgimento de Araguatins, Araguacema, Tocantinópolis, Tocantínia, Pedro Afonso e Peixe, municípios localizados estrategicamente às margens dos rios, que serviam de entrepostos comerciais. Ressaltam ainda os povoados que surgiram de sedes de fazendas, muitas localizadas inclusive longe dos grandes rios, mas que não deixavam de ser uma parada obrigatória para viajantes. Citam como exemplo Lizarda, Taguatinga e Ponte Alta do Bom Jesus.

Prado Júnior (2008, p. 64) ressalta que “esse fator contribuiu para uma rápida transformação socioespacial da colônia, propiciando um povoamento esparsos e distribuído em pequenos núcleos separados entre si por enormes vazios”. Esse fato acabou caracterizando o povoamento do Brasil, notadamente no Tocantins.

Deffontaines (1944) cita ainda que, em alguns casos, o povoado surgia em função de um criador, um morador antigo – que ele chama de “cidade de patrimônio”. Segundo ele, o surgimento desses pequenos núcleos está diretamente relacionado à função religiosa, que ocorria na maioria dos casos, por três motivos:

[...] quando em geral um fazendeiro faz doação do território a uma igreja ou até mesmo para um santo; quando a administração desse bem se dar por um conselho ou irmandade; em outros casos o doador que criar uma cidade faz demarcação das localizações e dimensões da praça (DEFFONTAINES, 1944, p. 133).

O autor destaca que, em muitas localidades, o progresso ocorreu rapidamente e logo ganhou o *status* de freguesia, depois elevadas à vila e, por último, ao grau de município.

Marx (1991, p. 38) assevera “os patrimônios constituíam porções de terra cedidas por um senhor, ou por vários vizinhos, para servir de moradias e de meio de subsistência a quem desejasse morar de forma gregária”.

Teixeira Neto e Gomes (2005) enfatizam que a formação do estado do Tocantins não foi diferente. Esse fenômeno foi responsável pelo surgimento de vários núcleos urbanos, como exemplo: Colmeia, Filadélfia e Ponte Alta do Tocantins. Ele também menciona que esse tipo de povoamento caracterizava-se pela espontaneidade, e a atividade principal era agropastoril.

Os autores informam que, juntamente com agropecuária e a navegação, surgiram também núcleos populacionais devido à implantação de postos militares de vigia e proteção do território (presídios) e postos de fiscalização pública (registros), implantados pelo governo em pontos estratégicos ao longo dos rios ou picadas –, bem como em pontos de passagem e travessia de rios e serras. Eles ressaltam que a presença de tropas e funcionários do governo dava a esses estabelecimentos mais segurança. Os autores citam como exemplo Araguacema e Couto Magalhães.

Carvalho (2009, p 47) assevera que

O termo *presídio* era entendido no século XIX como conquista de território e expansão de fronteiras e também recebia outras denominações como: núcleo militar de povoamento, núcleo de colonização militar e fortificações limitrofes. Na grande maioria, os presídios eram edificadas ao longo de rios, mar e locais de fronteiras, construídos estrategicamente para defesa das riquezas do território brasileiro, garantindo a segurança contra ataques outras nações e apoio à navegação. Na lógica dos colonizadores, o estabelecimento desses presídios, além de serviriam, também, para proteger os colonizadores residentes às margens dos rios contra as investidas dos grupos indígenas. Os presídios eram basicamente compostos de uma cadeia pública, uma capela, um estaleiro para embarcações e uma residência para os religiosos e funcionários públicos. A implantação dos presídios possibilitaria um apoio aos navegadores, com postos de abastecimento alimentício, socorro aos viajantes e proteção aos colonizadores residentes nas margens dos rios, além de auxiliar no apaziguamento dos índios.

A terceira frente de ocupação e formação de povoamento ocorreu no início do século XX. Quando o então presidente Getúlio Vargas¹¹, na ânsia de suprir o abalo econômico provocado pela queda do preço do café – principal produto agrícola da época – e também com objetivo de resguardar o território de possível invasão estrangeira, implantou a Política de Integração Nacional, conhecida como "Marcha para o Oeste".

Segundo Carneiro (1988), o plano consistia basicamente em duas linhas: aldear os índios e explorar os recursos naturais com o intuito de ocupar e povoar grandes vazios demográficos. Cada região deveria ser explorada de acordo com suas peculiaridades. À medida que a população fosse atraída, naturalmente surgiriam novos núcleos populacionais.

¹¹ A chamada Era Vargas foi um longo período em que Getúlio Vargas manteve-se no poder por quinze anos ininterruptos, entre 1930 a 1945 (ANDRADE, 1999).

A noção de "vazio" territorial atualizava o conceito de "sertão", entendido como um espaço abandonado, afastado do litoral, que, desde as denúncias de Euclides da Cunha, vinha preocupando as elites brasileiras interessadas em construir uma nação como pode ser visto na explicação de Estevam (1997, p. 75):

A preocupação com os espaços vazios do território nacional e a contrastante densidade populacional do País tomou maior vulto durante a II Guerra Mundial passando a fazer parte de projetos governamentais. Em decorrência, a Marcha para o Oeste – lema inaugurado nos anos trinta – ganhou sobrevida e reforço nos pronunciamentos oficiais. Por um lado, não se tratava simplesmente de uma vaga ideia de marcha para o oeste e sim da concreta ocupação do Planalto Central e, a partir deste do desbravamento, da Amazônia.

A Marcha para o Oeste retomava antigas tradições coloniais e valorizava principalmente a figura do “bandeirante”, considerado como herói nacional, já que fora ele o responsável pela efetiva conquista do território nacional. Com tal iniciativa, segundo o discurso de Vargas, o Brasil estaria reatando a campanha dos construtores da nacionalidade, ou seja, dos antigos sertanistas.

No caso do Tocantins, o movimento Marcha para o Oeste acabou descobrindo o quartzo, conhecido popularmente como cristal de rocha. No vale do Araguaia, esse produto, por sinal, tinha grande valor comercial na época, em virtude de ser matéria-prima para confecção de armamento bélico e instrumentos cirúrgicos, como expõe Mota (2008). O autor ressalta ainda que esse novo eldorado atraiu grande quantidade de migrantes, vindos principalmente do Nordeste (Maranhão e Piauí) e do Pará, que acabaram ajudando a povoar e a desenvolver uma vasta extensão nas margens do rio Araguaia.

A Marcha para o Oeste proporcionou a formação de inúmeras vilas e cidades, constituição de dezenas de campos de pouso construídos, aldeamento de mais cinco mil índios, também proporcionou o levantamento cartográfico do centro do País e abriu caminhos que ligaram o litoral ao interior. Esse fenômeno deu origem, no século XX, a diversos núcleos urbanos na área em estudo e aumentou o latifúndio rural.

Assim, o imenso e despovoado vale do Araguaia transformou-se em uma área de atração para aventureiros que, em volta dos seus garimpos, faziam surgir povoados quase da noite para o dia. À medida que iam se

estruturando, ganhavam áreas urbanas, moldadas por comércios, zonas boêmias, circundadas por roças e pastagens que davam suporte econômico. Nascimento (2011) menciona que, em poucos anos, vários povoados foram transformados em sede de municípios. Entre eles, tem-se: Xambioá, Cristalândia, Pium, Dois Irmãos, Ananás, Araguaçu, Formoso do Araguaia, Dueré e Arapoema.

Carneiro (1988) relata ainda que o governo de Goiás, na época Pedro Ludovico Teixeira, efetivou toda a infraestrutura, principalmente de transportes e criou novos municípios para consolidar esse processo de povoamento e ocupação e facilitar a criação dos núcleos urbanos. Por fim, o autor menciona que essa política acabou aumentando a concentração de terras, conflitos e apropriação da terra pelo capital.

Outra contribuição dada para a formação de núcleos urbanos e do povoamento no norte goiano foi a construção da rodovia BR 153 (antiga BR 14). A rodovia ficou popularmente conhecida como BR Belém-Brasília, idealizada pelo Presidente Juscelino Kubitschek, que governou entre 1956 a 1961, e do engenheiro Bernardo Sayão, que abriu praticamente quase todo o trajeto. O asfalto só ocorreu anos depois, durante os governos militares, e sua conclusão somente se deu em 1974, no governo de Emílio Garastazu Medici.

A rodovia Belém-Brasília¹² não serviu apenas como uma simples via de comunicação, ela transformou completamente o norte goiano em todos os aspectos. Economicamente, proporcionou escoamento da produção, chegada de produtos industrializados dos grandes centros, mudança significativa no perfil do produtor e melhoramento genético do gado.

A rodovia produziu uma nova dinâmica territorial, e o norte goiano foi completamente modificado, foi uma verdadeira invasão, sobretudo de nordestinos. Em menos de duas décadas, a população saltou de 204 mil habitantes para 521 mil, um acréscimo de mais de 150%. A consequência foi que, no intervalo de quinze anos, deixou rastro duradouro em suas margens: novas fazendas, postos de gasolina, povoados e vilas que, em poucos anos, se transformaram em cidades.

¹² Para mais detalhes sobre a rodovia Belém-Brasília, recomenda-se leitura de: Aquino (1996), Pacheco (2009), Andrade (2009), Becker (1977), Souza (2002) e Silva e Vinhal (2008).

Esse sentimento de euforia é retratado por Valverde e Dias (1967, p. 177):

A rodovia Belém-Brasília rasgou o sertão brasileiro. A abertura da estrada teve realmente o efeito de um trenó colocado numa região próxima ao centro geométrico do País e estagnada por falta de circulação. A Br 14 conecta hoje em dia, pelo caminho mais fácil, esta hinterlândia como o mar para o norte, através do Porto de Belém e com os maiores mercados do País. São Paulo e Rio de Janeiro, para o sul. Não é, pois, de estranhar que toda a velha estrutura econômica e social desse interior antes abandonado esteja passando atualmente por uma profunda e rápida transformação.

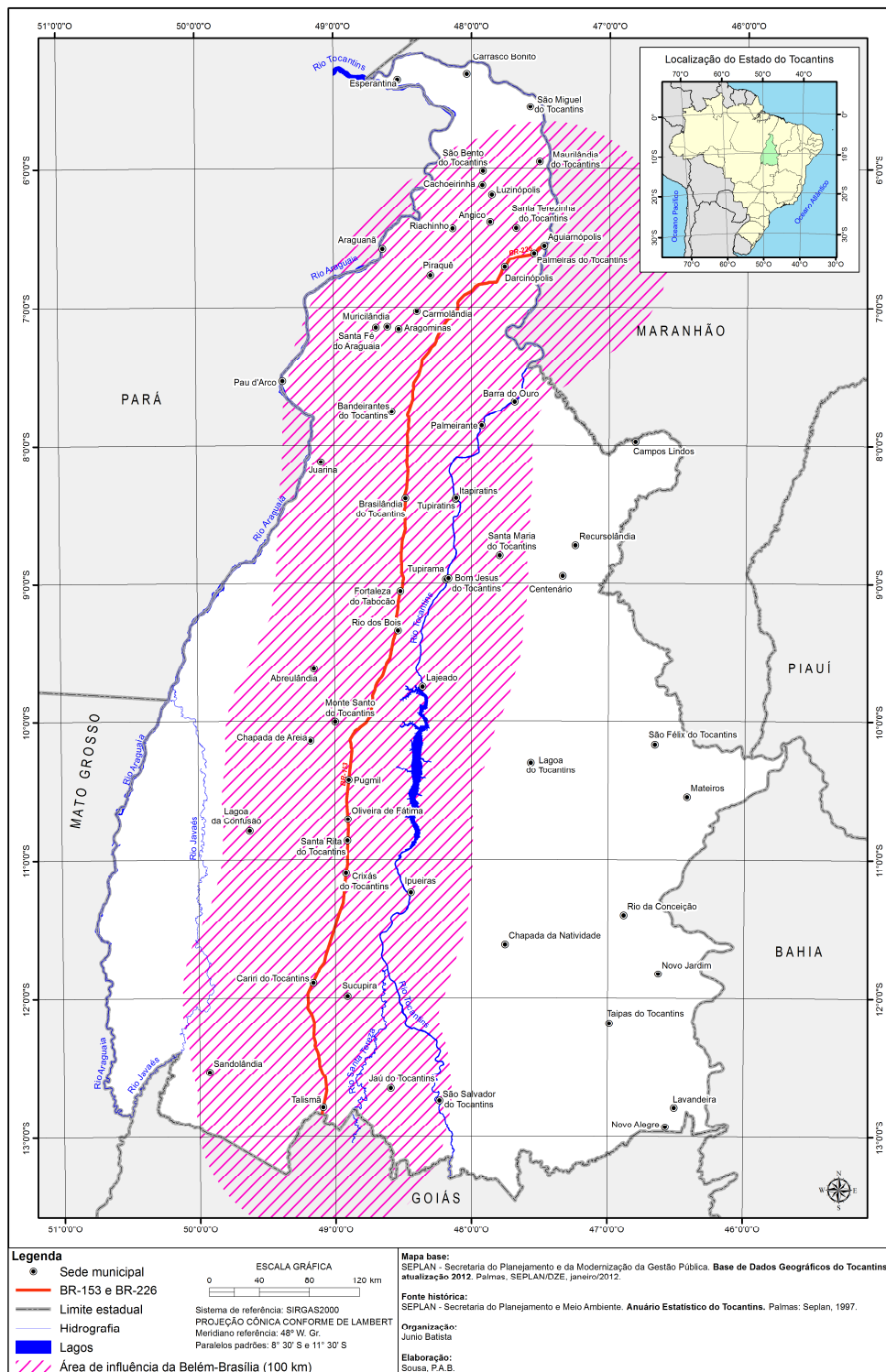
Alguns povoados permaneceram como simples entroncamentos ou pousos e demoraram décadas para evoluir. Outros cresceram rapidamente, de forma surpreendente, impulsionados pela base migratória originada em virtude da região servir de acampamento durante o processo de construção. Foi o caso de Araguaína e Gurupi, emancipados antes mesmo da inauguração da obra, ainda em 1959; Wanderlândia, Colinas, Guaraí, Miranorte, Presidente Kennedy, Paraíso, Fátima e Alvorada foram emancipados na década de 1960.

Andrade (2004) ressalta que a abertura da rodovia Belém-Brasília facilitou a penetração do povoamento até a porção meridional do Maranhão e do Pará e que foi determinante para a criação do Tocantins, em 1988.

Teixeira Neto e Gomes (2005) enfatizam que, até a chegada da rodovia Belém-Brasília, Goiás-Tocantins vivia ilhado, no coração do Brasil, pelas grandes distâncias que o separavam do resto do Brasil. Concluem dizendo que o estado do Tocantins é uma dádiva da grande rodovia e que praticamente não há cidade que não tenha nascido de seu ventre. Eles citam que esse ciclo originou dois tipos de cidades: cidades que surgiram durante a construção da BR, nos locais que serviam de acampamentos; e as cidades que surgiram da circulação provocada pela rodovia.

O Mapa 2 confirma o que diz Teixeira Neto e Gomes (2005). Dos 60 municípios criados na década de 1990, apenas 15 não ficam nas margens da Belém-Brasília, ou em um raio de 100 km de cada lado da rodovia.

MAPA 2 Área de influência da Belém-Brasília em 2000



Fonte: SEPLAN (2012)

Por outro lado, Lira (2011) adverte que a rodovia Belém-Brasília não foi capaz de tirar regiões do isolamento, como Jalapão – parte leste do Tocantins

e entorno da margem direita do rio Tocantins. Nessa mesma linha de pensamento, Aquino (1996) explica que, com a construção dessa rodovia, o transporte fluvial perdeu importância, e as cidades localizadas na margem direita continuaram isoladas.

Margem direita do rio Tocantins a que o autor se refere é a faixa de território que o IBGE classifica de “Mesorregião Oriental”¹³ e que foi chamada pelos políticos de Goiás, nas décadas de 1970 e 1980, de “corredor da miséria”.

A partir da década de 1960, ocorreu a ocupação da região conhecida como Bico do Papagaio, uma porção territorial localizada no extremo norte do estado do Tocantins, entre os rios Araguaia e Tocantins, sendo o rio Tocantins a leste e o rio Araguaia a oeste. Foi batizada com esse nome em virtude de formar uma figura que, vista nos mapas, lembra a cabeça de um papagaio. Também é chamada de “Amazônia goiana”.

Lira (2011) ressalta que, até o início da década de 1960, a região expandia-se de maneira bastante lenta e de forma espontânea. Os pequenos agricultores e as quebradeiras de coco se aventuravam em busca da sobrevivência e fixavam residência na beira de rios. Nessa mesma linha de pensamento Chaves (2009, p. 60) ressalta que,

À medida que os caminhos pelos rios Araguaia e Tocantins foram sendo abertos, esse espaço foi sendo ocupado gradativamente, inicialmente, por nordestinos que atravessaram o rio Tocantins criando núcleos de povoação e ocupando os pastos naturais para a criação extensiva de gado, lotes para moradia, cultivo dos roçados e extrativismo do babaçu com base no trabalho familiar e no uso coletivo da terra. Assim, vão surgindo pequenas fazendas em suas margens que serviam como pousadas aos viajantes; pequenos comerciantes que se estabeleceram na perspectiva de atender à população local e aos viajantes com mercadorias como o sal, tecidos, ferragens, etc.

De acordo com a SEPLAN (1997)¹⁴, até a década de 1960 existiam apenas quatro municípios: Araguatins, nas margens do rio Araguaia; Itaguatins

¹³ A regionalização do IBGE divide o Tocantins em dois grandes grupos, chamados de Mesorregião Ocidental e Mesorregião Oriental. IBGE (2010) define o conceito de Mesorregião como grandes áreas individualizadas dentro de uma unidade da Federação. A Mesorregião Oriental, que fica entre o rio Tocantins e o limite com os estados do Maranhão, Piauí e Bahia, é constituída por 46 municípios.

¹⁴ Ver também Tocantins (2004), Embrapa (1999), Ferraz (1998), Almeida (2010), Rondon (2006) e Becker (1990, 2004).

e Tocantinópolis/TO, nas margens do rio Tocantins; e Nazaré, ao centro da região. Atualmente, são 25 municípios, 13 criados na década de 1990.

O povoamento se dava de forma espontânea, as pessoas que fixavam suas moradias eram atraídas pela disponibilidade e pela fertilidade da terra, pelas riquezas hídricas e pela abundância de recursos naturais – frutas nativas, recursos extrativos incluindo babaçu, árvores madeireiras, recursos hídricos, e abundância de caça.

Swerts (2009, p. 95) enumera que

A ocupação da região do Bico se deu de forma tradicional, sem receber maior atenção do Estado. Pelo isolamento, suas terras não despertavam interesse de troca e os ocupantes tradicionais não se sentiam motivados a registrar oficialmente a posse o autor ressalta que região se insere então na fronteira de ocupação da Amazônia, tendo a construção da rodovia Belém-Brasília e a transferência da capital, papel relevante na intensificação dos fluxos migratórios. Camponeses e suas famílias, em busca de terra para viver e trabalhar tornam-se os novos posseiros da região, ocupando terras livres.

Por ser uma região plana, facilitou-se a formação de pequenos núcleos urbanos, muitos com o nome de “Centro”. Swerts (2009, p. 95) explica que “os centros eram pequenos sítios onde se cultivava arroz e se praticava extrativismo do babaçu, com base no trabalho familiar e no uso coletivo da terra”. Sader (1986) cita como exemplo Centro dos Centro dos Borges (povoado do município Riachinho), Centro dos Mulatos (mesmo que Vila Tocantins atual povoado de Esperantina), Centro do Firmino (povoado do município de Carrasco Bonito), Centro do Aragão, Centro do Augusto (mesmo que Augustinópolis), Centro do Pedro (atual parte urbana de Esperantina), , Centro do Ferreira (povoado do município Buriti) e uma grande quantidade de assentamentos e povoados.

Becker (2006), por sua vez, explica que os governos militares entre 1964 a 1984 criaram várias estratégias para efetivar a ocupação e exercer o controle social na região, como exemplo:

- criação do Banco BASA;
- transformação da SPVEA (Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia) em SUDAM (Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia);

- criação do Polamazônia¹⁵ e Polocentro;
- incentivo à criação de agrovilas;
- implantação do projeto RADAM-Brasil;
- concessão de linhas de crédito e incentivos fiscais;
- criação do GETAT (Grupo Executivo de Trabalho Araguaia-Tocantins) com amplos poderes para promover a colonização.

A autora ressalta que essas medidas facilitaram a concentração fundiária, disputas de terras e expulsão de pequenos produtores para os centros urbanos. Isto resultou em graves conflitos envolvendo fazendeiros e grileiros, que falsificavam documentos, e em expulsão de posseiros, seringueiros e índios, além do desmatamento e desflorestamento desenfreados.

A formação dessa fronteira capitalista propiciou vários abusos e distorções na apropriação/demarcação das propriedades, como: com grande tamanho territorial, impedindo que o requerente explorasse toda sua posse; concentração de várias propriedades nas mãos de uma só pessoa, que requeria em seu nome e no nome de parentes (esposas e filhos), em datas e lugares diferentes; e compra e venda de terras doadas, herdadas ou apossadas.

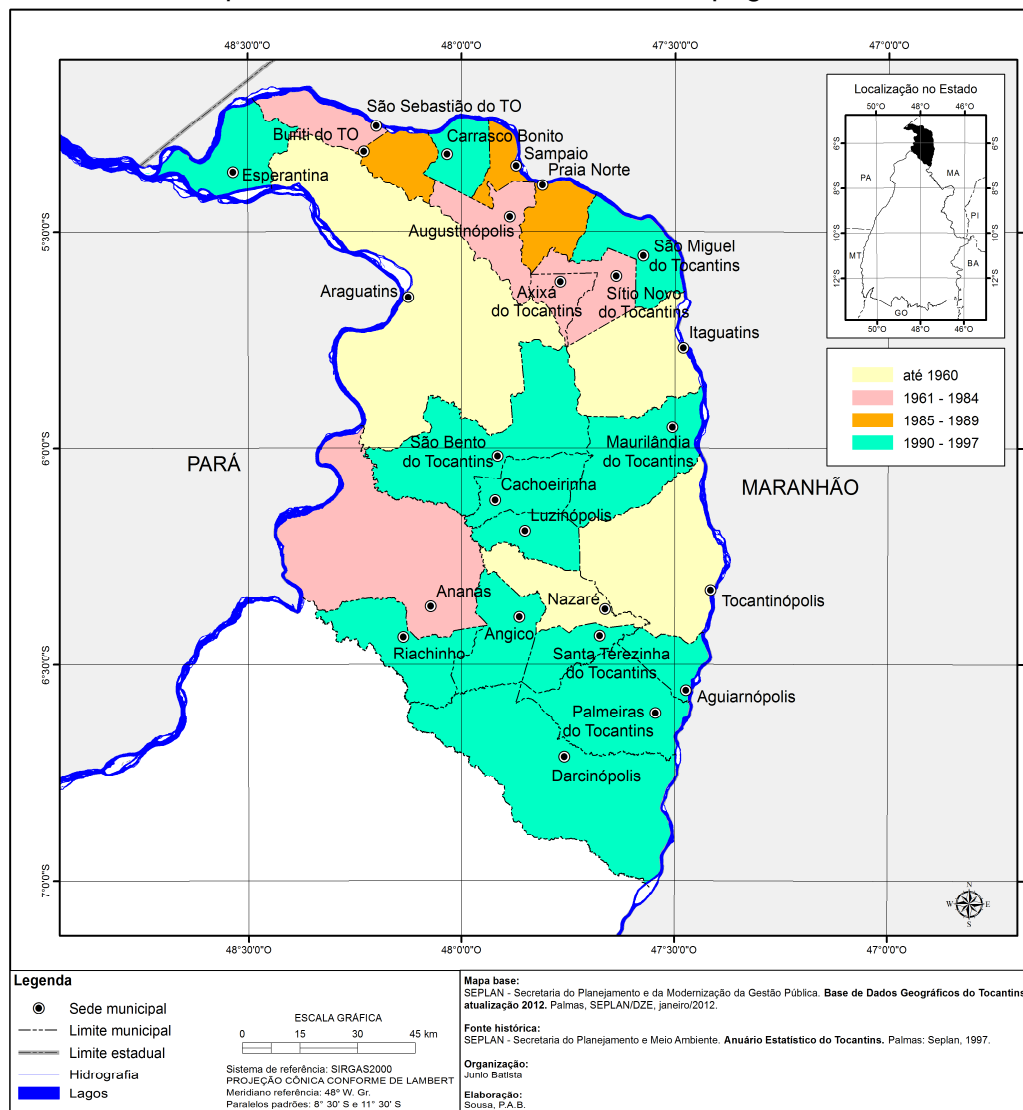
Essas modificações refletiram-se também no surgimento de núcleos populacionais, principalmente a partir da década de 1980, quando a região do Bico do Papagaio sofreu novas intervenções por intermédio de obras governamentais, como: ferrovias (Carajás e Norte-Sul), rodovias (BR 153, Transamazônica) e estradas estaduais, como a Transbico), linhas de alta tensão, conhecidas como linhão.

Nessa mesma linha de pensamento, Chaves (2009) aborda que, entre os problemas da região do Bico do Papagaio, está a criação desenfreada de novos municípios. Aldighieri (1993) também relata que o retalho dessa região serviu mais ao interesse político do que ao administrativo.

15 Decreto n. 74.607, de 25 de setembro de 1974, criou o Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (POLAMAZÔNIA), com a finalidade de promover o aproveitamento integrado das potencialidades agropecuárias, agroindustriais, florestais e minerais em áreas prioritárias da Amazônia. O Programa POLOCENTRO (1975-1980) foi concebido tendo como objetivo promover o rápido desenvolvimento e a modernização das atividades agrícolas no Centro-Oeste brasileiro [NOTA DO AUTOR].

Para Martins (1997) a fronteira é um local de conflito social que faz parte do processo de incorporação capitalista onde os pequenos agricultores da frente demográfica, após limparem a terra e tornarem as áreas prontas para a produção de mercadorias, são expulsos pela chegada do capital empresarial seja por meio da violência direta ou pela dinâmica de desenvolvimento econômico que se instala.

MAPA 3 Divisão político-administrativa do Bico do Papagaio em 2000



Fonte: SEPLAN (2012)

O Mapa 3 representa a divisão política do Bico do Papagaio, com 25 municípios, organizado pelo período de criação.

2 MUNICÍPIO COMO UNIDADE TERRITORIAL

Neste capítulo, mostra-se como se deu o sistema de divisão territorial implantado no Brasil desde o período colonial até os dias atuais. É um tema extenso que exige uma compreensão política de cada momento histórico do nosso País, desde a Colônia, passando pelo Império e pelos diversos momentos da República, a fim de conhecer as causas determinantes do surgimento do município.

Abreu (1997, p. 240) alerta para “necessidade de entendermos as formas jurídicas do processo de apropriação territorial no Brasil colonial para compreendermos o contexto até os dias atuais”. O autor ressalta que pensar o passado não significa fazer geografia antiquária. Para o autor, é a chave da interpretação do presente.

Este capítulo está dividido em três partes. A primeira trata de debater o conceito de município¹⁶. A segunda aborda a instituição do município no Brasil quando vilas e as cidades foram elevadas a um novo *status*. Finalizando, a terceira parte apresenta o processo de evolução histórico dos municípios do norte goiano até a década 1990.

A construção deste capítulo foi baseada nas seguintes referências teóricas: Zenha (1948), Fabres (2008), Abreu (1997), Teixeira (2003) e IBGE (2011).

Zenha (1948) faz um resgate histórico sobre o município desde o Império Romano, passando pela Península Ibérica até o período colonial brasileiro, especialmente entre 1532 até 1700. Na concepção teórica do autor, o município constitui uma peça de grande importância da Coroa, tanto para o estabelecimento da soberania sobre o território português como para arranjos jurídicos lusitanos. O autor resgata a importância das vilas e das cidades nos primeiros séculos como centro de decisão política, também salienta as distâncias e as dificuldades de comunicação como fatores que atrapalharam a organização territorial.

Fabres (2008) faz uma análise da evolução do município a partir de um comparativo do pensamento de dois importantes pensadores brasileiros:

¹⁶ O termo *município* foi oficializado com a Lei de 1 de outubro de 1828, chamada *Regimento das Câmaras Municipais* ou Lei Orgânica dos Municípios (BANDECCHI, 1983).

Oliveira Vianna¹⁷ e Raymundo Faoro¹⁸. Além de abordar e fundamentar o papel das instituições locais (municípios) no processo de formação do Estado brasileiro, retrata, de forma clara, os dois primeiros séculos do período colonial, a importância das vilas e das cidades para o controle territorial e do poder.

Abreu (1997) mostra como se deu o processo de organização territorial e quais foram os fundamentos históricos da apropriação territorial, em especial no período colonial. O autor ressalta que a organização territorial é um campo fértil para se entender o passado. Ele faz um resgate sobre a Lei das Sesmarias e o processo de expansão territorial, as doações e também sobre os impostos cobrados.

Teixeira (2003), por sua vez, reflete sobre os termos utilizados na definição dos centros urbanos no Brasil no período colonial, como, por exemplo, arraial, vila, cidade e aldeia. O texto é muito importante para esta pesquisa, pois esclarece o significado de termos, alguns inclusive permanecem até hoje, como é o caso de “vila” e “cidade”, embora com um pouco de variação. O autor também enumera termos que desapareceram por completo, como é o caso de “arraial”, muito comum na historiografia regional, como, por exemplo, de arraial do Carmo, arraial do Porto Real.

A publicação do IBGE (2011) também foi de grande importância para esta pesquisa, pois apresenta um conjunto de mapas, permite perceber e entender o processo de fragmentação territorial ocorrido no Brasil desde 1872 até os dias atuais, fazendo um resgate da ocupação territorial e apresenta a legislação sobre a criação dos primeiros municípios.

¹⁷ Historiador, sociólogo e bacharel em Direito, foi consultor jurídico do Ministério do Trabalho e ministro do Tribunal de Contas, além de membro da Academia Brasileira de Letras e do Instituto Histórico Geográfico Brasileiro. Publicou, entre outros títulos, *Populações meridionais do Brasil* (1920), *O idealismo na evolução política do Império e da República* (1922), *A evolução do povo brasileiro* (1923), *Problemas de política objetiva* (1930), *Raça e assimilação* (1932), *Formação étnica do Brasil colonial* (1932), *Instituições políticas brasileiras* (1949). Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br>>. Acesso em: 31 jul. 2013.

¹⁸ Jurista, sociólogo, historiador, cientista político e escritor brasileiro. Foi membro da Academia Brasileira de Letras. Autor de *Os donos do poder*, obra que aponta o período colonial brasileiro como a origem da corrupção e de burocracia no País colonizado por Portugal, então um Estado absolutista. De acordo com o autor, toda estrutura patrimonialista foi trazida de Portugal para o Brasil. Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br>>. Acesso em: 31 jul. 2013.

2.1 Conceito de município

A criação do município como unidade administrativa é regida por leis. Muitas vezes, essas leis são permeadas por conteúdo político-ideológico que geralmente expressa o momento histórico, os interesses individuais ou de grupo, sobretudo a apropriação do poder. Zenha (1948) ressalta que esse fenômeno vem desde a época do Brasil Colônia, passando pelo Império e pelos diversos momentos da República, como será visto na sequência deste capítulo.

De acordo com o autor, o município começa com as experiências do Império Romano, passando pelas normas de Portugal até chegar ao modelo brasileiro. Ele ainda explica que suas regras começaram com Ordenações Afonsinas (1446), passando pelas Ordenações Manuelinas (1521) e, por último, pelas as Ordenações Filipinas (1603). Essas ordenações a que autor se refere são conjuntos de leis que normatizam a estrutura política e social de Portugal e do Brasil, no período colonial.

Com a Independência e, posteriormente com a Proclamação da República, a normatização sobre município passou a ser ordenada pelas Constituições¹⁹ (1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967), pela Emenda Constitucional de 1969 e, atualmente, pela Constituição promulgada em 1988.

O município se forma a partir da divisão de um território, chamado de fragmentação ou desmembramento. Normalmente, ocorre quando uma parte do território de um município separa e ganha autonomia política para constituir em novo município. Geralmente, é um distrito administrativo que se desmembra da sede municipal. O distrito atinge certa quantidade de habitantes, ou possui uma série de atividades urbanas que passa a ter viabilidade econômica por meio da arrecadação de tributos.

Distrito é uma unidade administrativa dos municípios. Sua criação, desmembramento ou fusão dependem de lei municipal, que deve observar a continuidade territorial e os requisitos previstos em lei complementar estadual (IBGE, 2010). É considerado “embrião do município”, pois é o que dá origem ao município por meio da emancipação político-administrativa, ou seja, o ato pelo

¹⁹ Não será objeto de estudo o município na seara das constituições brasileiras, pois esta pesquisa limita-se a estudar a territorialidade e sua fragmentação em uma visão geográfica. Porém, para quem necessitar de um maior aprofundamento no campo das normas jurídicas sobre o município, indicam-se Lima (2010) e Zenha (1948).

qual o distrito deixa de estar subordinado ao município de origem e passa a constituir um novo município (PINTO, 2003).

Esse processo se dá mediante um jogo de força entre poder político e população, utilizando leis como instrumento de coação. Juridicamente, o processo se encerra com a instalação do poder local e só ocorre com a posse dos membros da Câmara Municipal e do poder Executivo (TOMIO, 2002).

Conceitualmente, Soares (2006, p. 77) afirma que o município é

Menor unidade territorial com **governo próprio**, formado pelo **distrito-sede, onde localiza a cidade, que é a sede municipal** e que leva o mesmo nome do município, e que corresponde à zona urbana, e também pelo **território ao seu entorno, chamada de zona rural**, que pode ser dividido em distritos, cuja maior povoação recebe o nome de vila (grifos nossos).

Da citação podem-se extrair duas conclusões debatidas nesta pesquisa. A primeira é que, juridicamente, os municípios têm governo próprio e são considerados como um ente federativo; a segunda é que há uma divisão entre o distrito-sede, onde fica a parte urbana, e os distritos que ficam na zona rural.

Outros estudiosos, ao conceituar município, também expõem basicamente esses dois elementos: **governo próprio** e divisão **entre espaço urbano e rural**.

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

A circunscrição do território do Estado na qual os cidadãos, associados pelas relações comuns de localidade, trabalho e de tradições, vivem sob uma organização livre e autônoma, para fins de economia, administração e cultura (MEIRELES apud IBAM, 2007, p. 19).

Os municípios constituem as unidades autônomas de menor hierarquia dentro da organização político-administrativa do Brasil. Sua criação, incorporação, fusão ou desmembramento dependem de leis estaduais, que devem observar o período determinado por Lei Complementar Federal e a necessidade de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações envolvidas, após divulgação dos estudos de viabilidade municipal, apresentados e publicados na forma da lei. Os municípios são regidos por Leis Orgânicas, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e na constituição do estado onde se situam, e podem criar, organizar e suprimir distritos (IBGE, 2010, p. 24).

Para os geógrafos, os municípios não são simplesmente instâncias federativas no arranjo institucional da nação, cada um deles é um

território caracterizado pela sua posição, suas paisagens, suas práticas culturais e políticas desenvolvidas por agentes sociais locais e de outras esferas territoriais (BITOUN, 1999, p. 194).

Nesse sentido, faz-se necessário entender cada uma dessas conclusões.

Governo próprio: Bonavides (2000, p. 55) informa que, “como unidade político-administrativa, o município goza de certas autonomias políticas, administrativas e financeiras dentro da extensão territorial”. O autor ainda ressalta que o governo é exercido pelos poderes Executivo e o Legislativo. Executivo é representado pela Prefeitura Municipal e comandado pelo prefeito, e o poder Legislativo é representado pela Câmara Municipal e exercido pelos vereadores.

Ente federativo, segundo Soares (2006, p. 78), “é um órgão gestor, no caso do município uma unidade de governo local”. A autora explica que a União corresponde ao governo central da Federação; os estados, aos governos regionais. Ela explica que essa divisão hierárquica constitui-se na base da descentralização política e administrativa.

Na visão de Andrade (2006), a divisão territorial do Brasil em três esferas necessita ser corrigida. Para o autor, é necessária a criação da quarta esfera, uma unidade intermediária entre o Estado e o município, que ele chama de *região administrativa ou de departamento*. Na visão do autor, esse novo ente aglutinaria uma série de municípios e daria maior racionalidade à distribuição geográfica dos serviços e das iniciativas do Estado.

Divisão entre distrito-sede e os demais distritos: Soares (2006, p. 79) explica que, “em virtude da extensão territorial e do contingente populacional, os municípios podem dividir-se em distritos”. A autora ressalta que o conceito de distrito está atrelado meramente a divisões administrativas. Segundo ela, em virtude de não possuir governo próprio, permanece subordinado ao distrito-sede, que também é chamado de cidade.

A autora esclarece ainda que a criação de distrito se faz por lei municipal, obedecendo aos critérios definidos em leis estaduais. No caso do Tocantins, a Lei Complementar nº 09, de 19 de dezembro de 1995, nos art. 11 e 12, estabelece os requisitos para a criação de distritos:

Art. 11. A criação de distritos e subdistritos terá início, mediante representação dirigida à Câmara Municipal, assinada por, no mínimo, 50 (cinquenta) eleitores, inscritos na respectiva zona e/ou seção eleitoral, residentes na área em que se deseja criar o distrito ou subdistrito.

Art. 12. São requisitos mínimos para a criação de distritos:

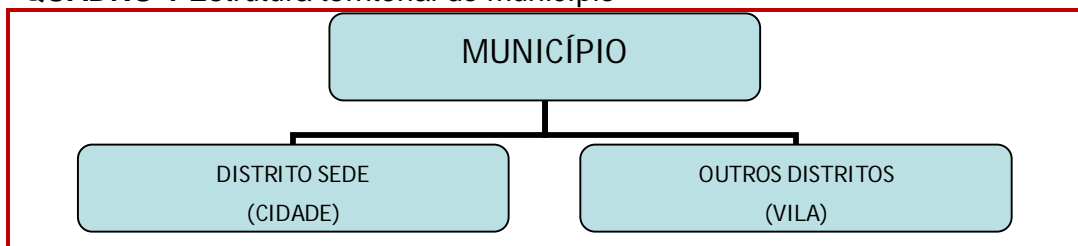
I - População igual ou superior a quinhentos habitantes; II - Eleitorado não inferior a vinte por cento da população da área do distrito a ser criado; III - Contar com centro urbano já constituído com, pelo menos, uma escola pública; IV - Número superior a cinquenta casas.

Segundo IBGE (2010), o estado do Tocantins possui 153 distritos, destes 139 são sedes de municípios e outros 14 são distritos-vilas: Natal (Araguatins), Cana Brava (Arraias), Bielândia (Filadélfia), Cartucho e Craolândia (Goiatins), Mirandópolis (Guaraí), Alto Bonito (Lizarda), Príncipe (Natividade), Porto Real (Pedro Afonso), Luzimangues (Porto Nacional), Cangas (Santa Rosa do TO), Buritirana e Taquaruçu (Palmas).

Assim, pode-se concluir que o distrito é uma subdivisão do município. E somente pode ser criado por meio de lei municipal. Os requisitos exigidos para a criação de um distrito são estabelecidos por meio da lei estadual. O município não pode, por si só, instalar distritos adotando critérios próprios. Faz-se necessário que um povoado atenda todas exigências determinadas pela legislação estadual para que o município, por meio de uma lei municipal aprovada pela Câmara de Vereadores local, o eleve à categoria de distrito.

Para ilustrar a estrutura territorial do município, Soares (2006) apresentou o Quadro 1.

QUADRO 1 Estrutura territorial do município



Fonte: Soares (2006, p.80)

Sobre zona urbana de um município, utiliza-se, nesta pesquisa, o conceito do IBGE (2010, p. 19):

Considera como zona urbana em seus levantamentos de dados as pessoas e os domicílios recenseados nas áreas urbanizadas ou não, correspondentes às cidades (sedes municipais), às vilas (sedes distritais), já a população e domicílios recenseados em toda a área

fora dos limites urbanos, inclusive os aglomerados rurais de extensão urbana, os povoados e os núcleos são considerados como rurais.

De acordo esse conceito, no Brasil, todas sedes de municípios são cidades e correspondem à zona urbana²⁰, não importando o tamanho ou a importância, nem o número de habitantes que tenha.

Santos (1967, p. 79) assevera que

No Brasil consideram como urbano todas as aglomerações que são sedes de municípios, seus distritos e das vilas. Distrito é uma divisão administrativa dos municípios, vilas são sede dos distritos e as cidades-sedes de municípios – todos considerados urbanos.

O autor alerta que, ao contrário de outros países que só consideram urbanas as aglomerações com população superior a determinada quantidade populacional, por exemplo, 15 mil habitantes, outros levam em consideração o tipo de atividade ocupada pela população, como áreas urbanas aquelas em que mais de 50% da população exerce atividades não agrícolas. Ele também destaca que, no Brasil, o conceito oficial de cidade é de caráter político-administrativo.

Por fim, o autor ressalta a importância de entender o processo de urbanização no estudo da territorialidade e que urbanização brasileira é resultado dos desequilíbrios regionais e econômicos.

2.2 Origem do município no Brasil

O município, antes de ter a denominação político-jurídica, nasceu do agrupamento de pessoas, de famílias, da atividade do setor público e do setor privado, em virtude de alguma função econômica ou social, estabelecendo sua territorialidade. Nesse sentido, Fabres (2008) expõe quatro motivos para sua criação: necessidade de regular a vida em uma comunidade nascente; intermediar conflitos; criar mecanismos de ocupação coletiva; e determinar a relação de poder.

²⁰ A partir da década de 1990, surgiram diversos trabalhos acadêmicos questionando as referências estatísticas brasileiras e defendendo que o Brasil não seria tão urbano quanto apresenta, uma vez que toda e qualquer sede municipal junto com seus distritos é considerada urbana, independentemente da atividade predominante, das características socioculturais ou do quantitativo populacional. Um autor muito conhecido é Eli da Veiga que publicou, em 2002, o livro *Cidades imaginárias* [NOTA DO AUTOR].

Cretella Júnior (1981, p. 63) faz uma conclusão sobre as causas que determinaram o aparecimento do município:

A população de cada cidade, vila ou município forma [...] uma sociedade especial, uma existência particular e própria, uma unidade, uma agregação de indivíduos que faz, sim, parte do estado mas que seus direitos próprios, suas ideias comuns, suas necessidades análogas e seus interesses idênticos.

O autor finaliza dizendo que a origem do município não é uma criação da lei, mas uma consequência normal da convivência em sociedade.

Povoamento significa prover de habitantes ou tornar habitado ao longo do tempo, teve diferentes denominações e ganhou o *status* de município. O IBGE (2011) esclarece que esses aglomerados urbanos foram primeiramente denominados de *aldeia, arraial, vila, freguesia e cidade*.

Aldeia – também chamada de *aldea, aldeamento, missão* ou *redução*, era uma pequena povoação que não tinha jurisdição, dependia administrativamente da vila à qual pertencia, era formada exclusivamente de índios que os missionários organizavam ou iam convertendo ao cristianismo (TEIXEIRA, 2003, p. 57).

Arraial – terminologia muito comum do Brasil Colônia, especialmente na época da mineração, o termo era empregado para designar os núcleos urbanos que se formavam rapidamente, frequentemente de maneira caótica e provisória (TEIXEIRA, 2003, p. 55).

Vila – pequena comunidade urbana dotada de certa autonomia política na esfera municipal, com um governo local, com câmara municipal, referia-se a uma pequena comunidade urbana dotada de certa autonomia política. (TEIXEIRA, 2003, p. 55).

Cidade – o mais alto posto hierárquico que uma aglomeração poderia obter, assim como a vila, tinha também um estatuto político particular e Câmara (TEIXEIRA, 2003, p. 53).

Freguesia - era uma circunscrição eclesiástica que forma a paróquia; sede de uma igreja paroquial, que servia também para a administração civil; categoria oficial institucionalmente reconhecida a que era elevado um povoado quando nele houvesse uma capela curada ou paróquia na qual pudesse manter um padre à custa destes paroquianos, pagando a ele a cômputo anual; fração territorial em que se dividem as dioceses; designação portuguesa de paróquia. (Disponível em: <http://www.seade.gov>. Acesso em: 30 jan. 2013).

a) Aldeia

Deffontaines (1944, p. 120) chama as aldeias de aldeamentos de reduções. O autor explica que “foram criadas pelos missionários para assegurar a evangelização e a proteção das populações indígenas”. Ele também cita que os aglomerados criados nas reduções tinham cinco

características em comum em sua paisagem: a igreja era elemento fundamental na organização espacial, dando origem ao agrupamento; na frente da igreja, havia um pátio largo para os eventos religiosos; as aldeias eram concebidas segundo um plano quase sempre geométrico, como tabuleiros de xadrez; e as construções ficavam ao lado da igreja.

Azevedo (1956, p. 23) ressalta que “as aldeias eram construídas pelos próprios índios, com recursos de suas técnicas primitivas, de acordo com sua cultura”.

Teixeira Neto e Gomes (2005, p. 63) relatam que as aldeias foram previamente construídas para que os religiosos catequizadores dos séculos XVIII e XIX confinassem índios sob o pretexto de protegê-los contra a ação dos capitães-do-mato. Os autores citam como exemplo a formação de duas aldeias no norte goiano: aldeia de São Francisco Xavier do Duro, para aldear os índios Xacriabá, e a aldeia de São José do Duro, para os índios Akroá, ambas nas proximidades do rio Manoel Alves, onde hoje é cidade de Dianópolis.

b) Arraial

Abreu (1997) expõe que o arraial é um vocábulo importante para a classificação das localidades. Surgia por meio de um povoamento espontâneo e era bem diferente das cidades e das vilas que tinham a ação do Estado. As vilas eram resultado da decisão de donatários e governadores, já as cidades eram atributos da Coroa.

O arraial (povoado) teve origem espontânea, resultado do agrupamento de famílias em algumas residências, as vilas resultaram da decisão de donatários e governadores, que tinham poder para criá-las, ou de ordem real para que se elevasse a essa categoria algum arraial. A criação de cidades, entretanto, foi sempre um atributo exclusivo da Coroa (ABREU, 1997, p. 213).

c) Freguesia

O IBGE (2011) relata que a freguesia era apenas um território eclesiástico com centralidade religiosa, sem autonomia político-administrativa e judiciária. A única importância das freguesias era que o povoado passava a ter um território delimitado, sua organização só se completava quando era elevado

à categoria de vila, momento em que era criada e instalada a Câmara Municipal. A passagem de freguesia à vila significava outro *status* para o lugar, sua autonomia político-administrativa, designando a Câmara de Vereadores e demarcando seus limites territoriais por meio do “termo”²¹.

Palacin e Moraes (1995) comparam as freguesias ao que se chama atualmente de paróquias e acrescentam que todo território de Goiás chegou a ter 27 freguesias, sendo 15 na parte sul e 12 no norte goiano – atual Tocantins.

d) Vila e cidade

Abreu (1997) esclarece que vila e cidade possuíam sede do poder administrativo, com um governo local, um pelourinho²², e tinham também concessão de termo, com um território demarcado, além de brasão de armas e bandeira. Para o autor, essas características a diferenciavam de arraial, aldeia e freguesia e colocavam cidade e vila no patamar mais elevado na hierarquia. Ele compara vila e cidade ao município atual, conforme suas palavras:

Vilas e cidades diferenciavam-se, entretanto, bastante dos arraiais, pois só nelas estava a sede de um governo local. Ali fazia-se (sic) justiça em nome do Rei, prerrogativa que se materializa obrigatoriamente na paisagem urbana pela ereção de um pelourinho. Tinha direito, ademais, às dignidades e regalias conferidas pelas Ordenações aos conselhos e seus cidadãos. Possuíam, finalmente, um termo, ou área de jurisdição, dentro da qual se situavam os arraiais, e um patrimônio fundiário²³: terras do conselho (ABREU, 1997, p. 214).

Na mesma posição, o IBGE (2011, p. 16) ressalta que não há diferença entre cidade e vila, nem por tamanho, nem por importância do aglomerado, apenas pela sua origem. A fundação de uma cidade era um direito exclusivo da Coroa, enquanto a vila podia ser originada de ações de donatários, capitães e governadores, mediante alvará.

Bandecchi (1983) enfatiza que, pelo fato de o Brasil pertencer na época à Ordem de Cristo e o rei ser o grã-mestre, o Vaticano não consentia que

²¹ Termo corresponde ao território pertencente à vila, tendo sua sede localizada em vilas ou cidades (FAVERO, 2004).

²² Pelourinho é uma coluna de pedra ou mesmo um rude poste de madeira erguido na praça principal. No período colonial, a expressão “levantar pelourinho” significava receber *status* de vila, o que implicava instituição do poder local com todas as prerrogativas políticas, judiciárias e administrativas devidamente reconhecidas pelas autoridades coloniais (FABRES, 2008).

²³ Patrimônio fundiário era formado por uma área chamada de “rossio”, uma área de terra junto à vila destinada à utilização pública, de uso comum do povo, onde se recolhia lenha e era também utilizada como pasto para o gado (FABRES, 2008; ABREU, 1997).

bispado fosse instalado em vilas, mas só em cidades. Assim que era criado um bispado para uma vila, ela era elevada à categoria de cidade. O autor conclui que a distinção entre vila e cidade não é de ordem administrativa, e sim de ordem eclesiástica, para criação de bispados.

Braga (2008) explica que a localização geográfica era um fator fundamental na escolha da localidade. De acordo com o autor, as vilas e as cidades eram instaladas estrategicamente. Nos séculos XVI e XVII, ao longo do litoral brasileiro, e no final do século XVII, elas começaram a se espalhar pelo interior, próximas de rios, encostas de montanhas, ao pé de serras, em lugares elevados, que ele chama de “boca de sertão”, como forma de conquista do interior.

Quanto à organização política, Braga (2008) menciona que as vilas e as cidades tinham uma Câmara Municipal – principal instituição política da Colônia, com autoridade local e com amplas funções administrativas, judiciais e políticas. Sua composição refletia claramente as hierarquias sociais e o controle das atividades urbanas, como explica o autor:

A câmara municipal era composta de três ou quatro vereadores, dois juizes ordinários – de eleição popular – ou um de fora – nomeado pela Coroa – um procurador, um tesoureiro – onde houvesse – senão o procurador acumulava as funções, todos eleitos pelos “homens-bons”, e os demais oficiais escolhidos pela câmara, como os almotacés e os escrivães, outorgava-se competências usurpadoras de suas originárias (BRAGA, 2008, p. 189).

“Homens bons” foi um conceito criado pela classe que dominava a vida política, social, econômica e cultural durante o Brasil Colônia. Segundo Bandecchi (1983, p.33), “eram todos aqueles com projeção social e riqueza advinda da exploração do trabalho escravo indígena ou negro”.

No caso do Tocantins, pode-se citar como exemplo a criação da Vila de São João da Palma, que posteriormente passou a chamar-se simplesmente vila da Palma e por último Paranã, como é conhecida atualmente. De acordo com Bezerra (2005), em atendimento ao Alvará de 25 de fevereiro de 1814, do príncipe Dom João, o ato solene ocorreu em janeiro de 1815 e cumpriu o requisito inerente à criação da vila, inclusive com o levante do Pelourinho.

Ano do nascimento de nosso senhor Jesus Cristo de 1815, aos vinte e seis dias do mês de janeiro deste ano, neste lugar da Barra da Palma, a residência do doutor Joaquim Teotônio Segurado, cavaleiro professo da ordem de Cristo, desembargador da relação da Bahia, ouvidor e corregedor desta Comarca de São João da Palma e sendo

aí, por ele ministro foram convocados os vereadores e procuradores da Comarca até agora residentes no Arraial da Natividade, e mais pessoas abaixo assinadas e estando presentes se levantou o pelourinho, em que estavam as insígnias competentes, e que denotam a jurisdição (BEZERRA, 2005, p. 44).

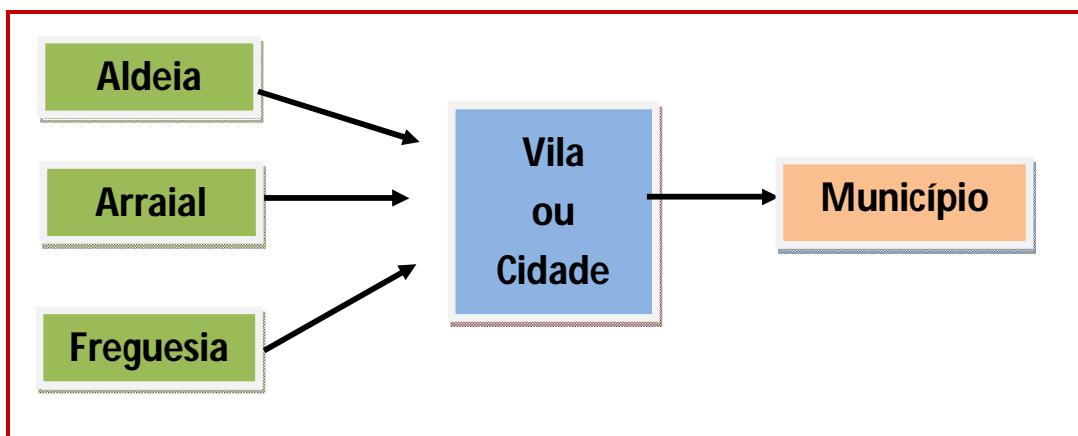
e) Julgado

Em alguns textos, percebe-se também o uso do termo *jugado*. Lima (2010) explica esse tipo de povoações não tinha pelourinho e nem gozava dos privilégios de vila ou de cidade, mas tinha justiça e juízes. O autor ressalta que a criação dos julgados evitava conflitos de jurisdição e delimitava a atuação dos respectivos juízes.

Teixeira Neto e Gomes (2005, p. 91) comparam jugado à circunscrição, que hoje corresponde à comarca do poder Judiciário. Acrescentam ainda que, com o passar do tempo, os julgados foram substituídos pelas comarcas, criadas após a Independência. Esclarecem também que o jugado era o território de atuação do juiz. Em cada jugado, o arraial mais importante ou vila era chamado de “cabeça de jugado”, o que seria hoje, a sede da comarca.

Portanto, conclui-se que vilas e cidades tinham características que podem ser comparadas aos municípios na atualidade, já que eram os únicos tipos de aglomerados urbanos que tinham os mesmos elementos citados (unidade territorial, governo próprio, divisão entre espaço urbano e rural); o território era ocupado e demarcado devido a interesses de expandir o império lusitano e consolidar o interesse do Estado português; e a população construía sua relação social e produzia os insumos necessários à sua sobrevivência, além de manter viva a cultura e a religiosidade para preservar sua territorialidade.

Foi também observado, ao longo das leituras, que a elevação de qualquer arraial, freguesia ou aldeia à vila tinha ritual próprio, com ordenamento de criação, demarcação e ato público de instalação, semelhante à criação de municípios nos dias atuais. Também precisava de três estágios: ordenamento de criação – que são as leis; demarcação de suas fronteiras; e ato de instalação – nesse caso, levante do pelourinho. O ponto de partida de uma vila ou uma cidade podia ser um arraial, uma freguesia ou uma aldeia indígena preexistente.

QUADRO 2 Hierarquia urbana colonial

Fonte: Organizado pelo autor

2.3 Redivisão municipal no norte goiano até 1990

Feita a explanação sobre o conceito de município e seu respectivo contexto histórico, desde o surgimento das vilas e das cidades, bem como o processo de povoamento ocorrido no antigo norte goiano – atual Tocantins, agora será discutida a criação dos primeiros municípios até a década de 1990. Embora essa evolução quantitativa não seja objeto de estudo, ao longo da pesquisa, percebeu-se a necessidade de contextualizar esse processo de fragmentação.

Antes de se adentrar nas discussões, faz-se necessário explicar alguns pontos de relevância metodológica.

- Em relação às datas de emancipação dos municípios, adota-se como referencial IBGE (1958) e o SEPLAN (1997).
- Há uma diferença entre a data do povoamento e a data da emancipação ou constituição política. A historiografia de Natividade registra o início do povoamento por volta de 1734, enquanto sua emancipação ocorreu em 1831, quando foi elevada à condição de vila. Já Porto Nacional, povoado desde 1738, foi emancipado em 1861, quando foi elevado à condição de vila.
- Algumas vilas perderam autonomia política e passaram a ser subordinadas a outras vilas. É o caso de Conceição que perdeu *status* para Dianópolis; Taguatinga perdeu para São Domingos; Pequizeiro, criado em 1963, foi rebaixado à condição de distrito de Colmeia em 1980; Tupirama perdeu a sede para Guaraí; Tupiratins, emancipado em 1958, perdeu o *status* de município em 1971 para o povoado de Presidente Kennedy.

- Sobre o conceito de *norte goiano*, Parente (2003) ressalta que o termo, ao longo dos tempos, teve duas versões: no primeiro momento, durante o descobrimento aurífero no século XVIII, significou riqueza; no segundo momento, após a queda da mineração, passou a ser sinônimo de atraso econômico, gerador de um quadro de pobreza. Geograficamente, localiza-se onde hoje constitui o estado do Tocantins, desde o Bico do Papagaio no encontro dos rios Araguaia e Tocantins até o paralelo 13.

Como visto nesta pesquisa, o município, como ente político e jurídico da estrutura organizacional do País, é um fenômeno recente, inicia-se somente após a Proclamação da República. Nesse novo cenário, surgiram as leis de ordenamento territorial e os arranjos institucionais para gerenciar e organizar a criação de novos municípios.

Em Goiás, a primeira lei regulamentando a criação de município foi a Lei nº 205, de 7 de agosto de 1899, que determinava como critério a população de 5 mil habitantes e uma estrutura para abrigar instituições públicas. As câmaras municipais foram transformadas em conselhos, as vilas e as cidades passaram a ser chamadas de municípios.

QUADRO 3 Lei nº 205, de 1899

| Extr. da Lei n. 205, de 7 de Agosto de 1899 | |
|---|--|
| <p>Dos Municípios:</p> <p>Art. 1.º Os municípios do Estado de Goyaz se constituem autonomos e independentes na gestão de seus negocios, conservando os actuaes limites de seus territorios.</p> <p>Art. 2.º Os municípios serão divididos em districtos e estes em secções, sendo a divisão da privativa competencia do poder municipal.</p> <p>Art. 3.º Só por lei do Estado poderão ser creados outros municípios ou alterada a circumscripção dos já constituídos, precedendo sempre representação dos municípios interessados.</p> <p>Art. 4.º São condições essenciaes para que os habitantes do territorio que se quer elevar a municipio o requeiram ao poder legislativo:</p> <p>§ 1.º Representar sobre tal fim a maioria dos eleitores.</p> <p>§ 2.º Provar por meio de dados estatisticos officiaes, que o novo municipio ficará com população nunca inferior a cinco mil habitantes, e que tanto o municipio prejudicado com o desmembramento, como o que pretender se constituir, ficarão com rendas sufficientes para se manter.</p> | <p>§ 3.º Provar, por meio de escriptura publica, que na séde do municipio existem edificios com a necessaria capacidade e segurança para casa do Conselho e Tribunal do Jury, Cadeia e Escolas Publicas, para esses fins adquiridos.</p> <p>§ 4.º Respeitar a integridade das cidades, villas e povoações.</p> <p>Do poder municipal:</p> <p>Art. 11. Os municípios terão as suas sédes nas cidades e villas, ora existentes, e nas que de futuro se crearem.</p> <p>Atribuições do Conselho:</p> <p>Art. 29. Compete ao Conselho Municipal:</p> <p>§ 8.º Crear e supprimir districtos e alterar as respectivas circumscripções, conceder favores para melhoramentos de caracter municipal; promover, por auxilios indirectos, premios, exposições e outros expedientes, o desenvolvimento das industrias dos municipios.</p> <p>(1) Em 1891 foram promulgadas duas constituições neste Estado: a 1 de Junho e a 1 de Dezembro. A primeira está em vigor com as modificações da Reforma Constitucional de 13 de Julho de 1898.</p> |

Fonte: IBGE (1913, p. 62)

De acordo com o IBGE (2011), em 1872 – ano do primeiro recenseamento que cobriu todo o País –, o Brasil contava com 936 municípios, o que corresponde a 16% do total de municípios existentes atualmente.

Os primeiros municípios do Brasil foram chamados de “municípios originários” (FAVERO, 2004, p. 33). O autor esclarece que eles tiveram grande importância na fragmentação ao longo dos séculos, criando municípios derivados, e deixaram um grande legado, com um valioso patrimônio histórico, com vários bens tombados, como igrejas, casarões, praças e monumentos.

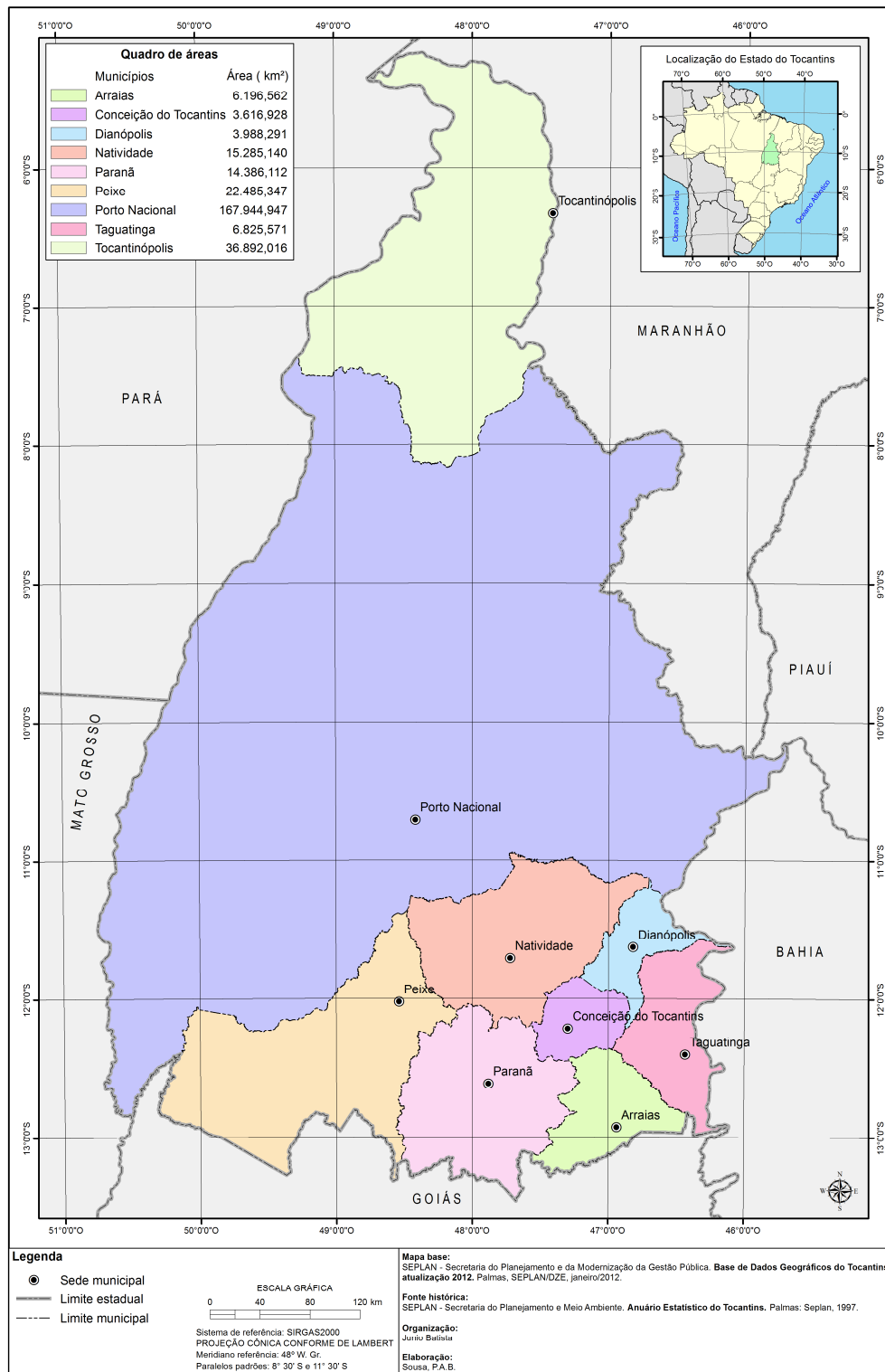
De acordo com o IBGE (2011), havia nove municípios originários no antigo norte goiano: Porto Nacional, Natividade, Tocantinópolis, Paranã, Peixe, Taguatinga, Conceição, Dianópolis e Arraias, conforme o Quadro 4 e Mapa 4.

QUADRO 4 Municípios originários do Tocantins

| MUNICÍPIO ORIGINÁRIO | MUNICÍPIOS DERIVADOS | OBSERVAÇÕES |
|----------------------|----------------------|---|
| Natividade | 7 | Em 1831, foi elevado à condição de vila. |
| Porto Nacional | 71 | Em 1831, foi elevado à categoria de vila, com a denominação de Porto Imperial. E, em 1861, passou a ser cidade. Em 1890, passou a chamar Porto Nacional. |
| Arraias | 3 | Por volta de 1736, começou a exploração de garimpo de ouro com o nome de Chapada dos Negros. Em 1833, passou à categoria de vila. |
| Tocantinópolis | 38 | Iniciou o povoamento por volta de 1818. Em 1834, passou à condição de vila. |
| Taguatinga | 5 | Foi elevado à categoria de vila em 1855, com o nome de Santa Maria da Taguatinga. Entre 1863 e 1865, foi anexado a São Domingos-GO. E, entre 1865 e 1868, foi anexado a Arraias. |
| Paraná | 3 | Foi elevado à condição de vila em 1814 por ordem de D. João VI para substituir a vila de São João das Duas Barras. Em 5 de outubro de 1857, foi elevado à categoria de cidade, data que é comemorada sua emancipação política. |
| Dianópolis | 2 | Por volta de 1750, iniciou com o aldeamento dos índios Acroás. Foi elevado à categoria de vila em 1884, com o nome de vila de São José do Duro, data que é considerada sua fundação. Foi elevado à categoria de cidade em 1938, com o nome de Dianópolis. |
| Peixe | 8 | Elevado à categoria de cidade em 1895. |
| Conceição | 2 | Em 1854, elevou-a à vila. Em 1938, foi anexado à Dianópolis. Retornou sua autonomia somente em 1963. |

Fonte: Observações extraída de IBGE (1958), os demais organizados pelo autor.

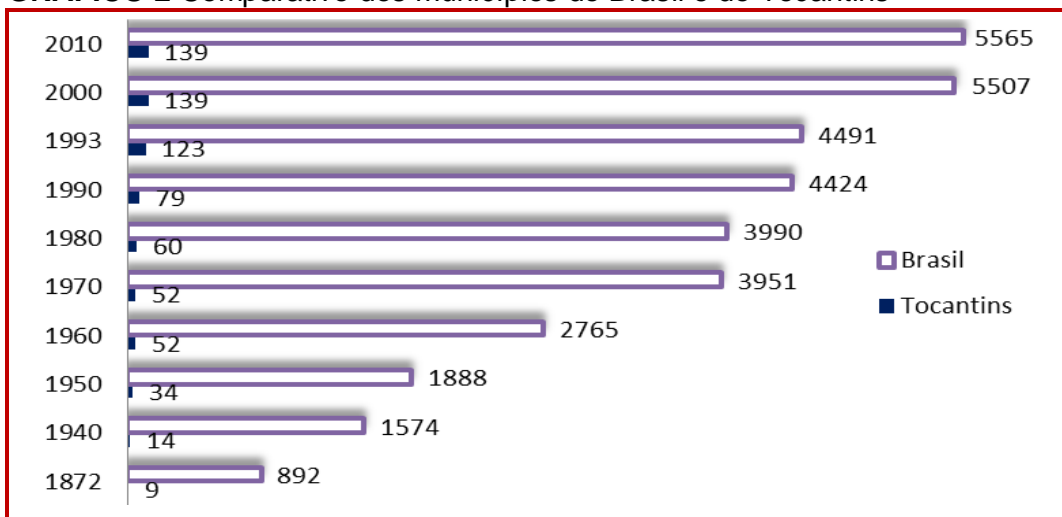
MAPA 4 Divisão política em 1872



Fonte: SEPLAN (2012)

Dos 9 municípios originários existentes em 1872, saltou para 79 em 1990, conforme Gráfico 2.

GRÁFICO 2 Comparativo dos municípios do Brasil e do Tocantins

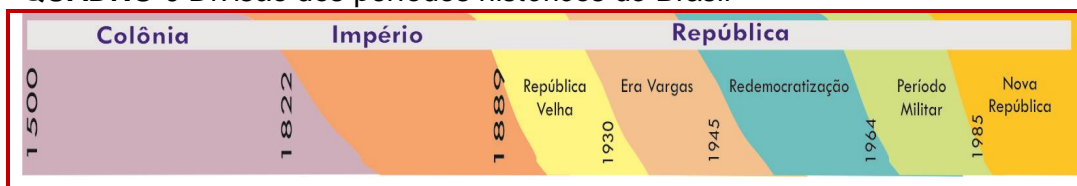


Fonte: IBGE (2011), organizado pelo autor

Pelo Gráfico 2, percebe-se que aconteceu uma fragmentação lenta e desigual ao longo dos tempos.

Os movimentos históricos do Brasil, segundo Andrade (1999), foram divididos em três grandes períodos: Colônia, Império e República. Este último foi iniciado em 15 de novembro de 1889, com a Proclamação da República, e prossegue até os dias atuais. Esse período foi subdividido em cinco fases: República Velha, período Vargas, Redemocratização, período Militar e Nova República.

QUADRO 6 Divisão dos períodos históricos do Brasil



Fonte: Andrade (1999), organizado pelo autor

Na República Velha, caracterizada nas três primeiras décadas do século XX, entre 1889 a 1930, segundo Andrade (1999, p. 107), “as províncias foram transformadas em estados”. O autor esclarece que, em virtude do regime

oligárquico e do pacto de dominação, esse período ficou conhecido como política dos governadores, em que foi mantida uma política centralizadora.

O período Vargas, entre 1930 e 1945, foi marcado pela centralização do poder. Nesse período, criou-se o IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e estatística com objetivo de orientar a política territorial e de regionalização.

O período da Redemocratização, entre 1946 a 1964, foi marcado por uma política descentralizadora implantada na Constituição de 1946, que deu autonomia aos municípios e, conseqüentemente, facilitou o processo de criação.

No período Militar, entre 1964 a 1984, o País estava sendo governado pelos militares, que, implantaram até 1980 uma política de centralização, excluiu dos estados a competência de regulamentar sobre a criação de município. A partir de 1984, com o processo de abertura política no País, o curso das emancipações sofreu radical transformação, e a criação de novos municípios passou para as Assembleias Legislativas de cada Estado o direito de realizar novas redivisões territoriais municipais.

Assim, a partir das características política do País e do povoamento, pode-se verificar um comparativo no processo de desmembramento, apresentando no Quadro 6.

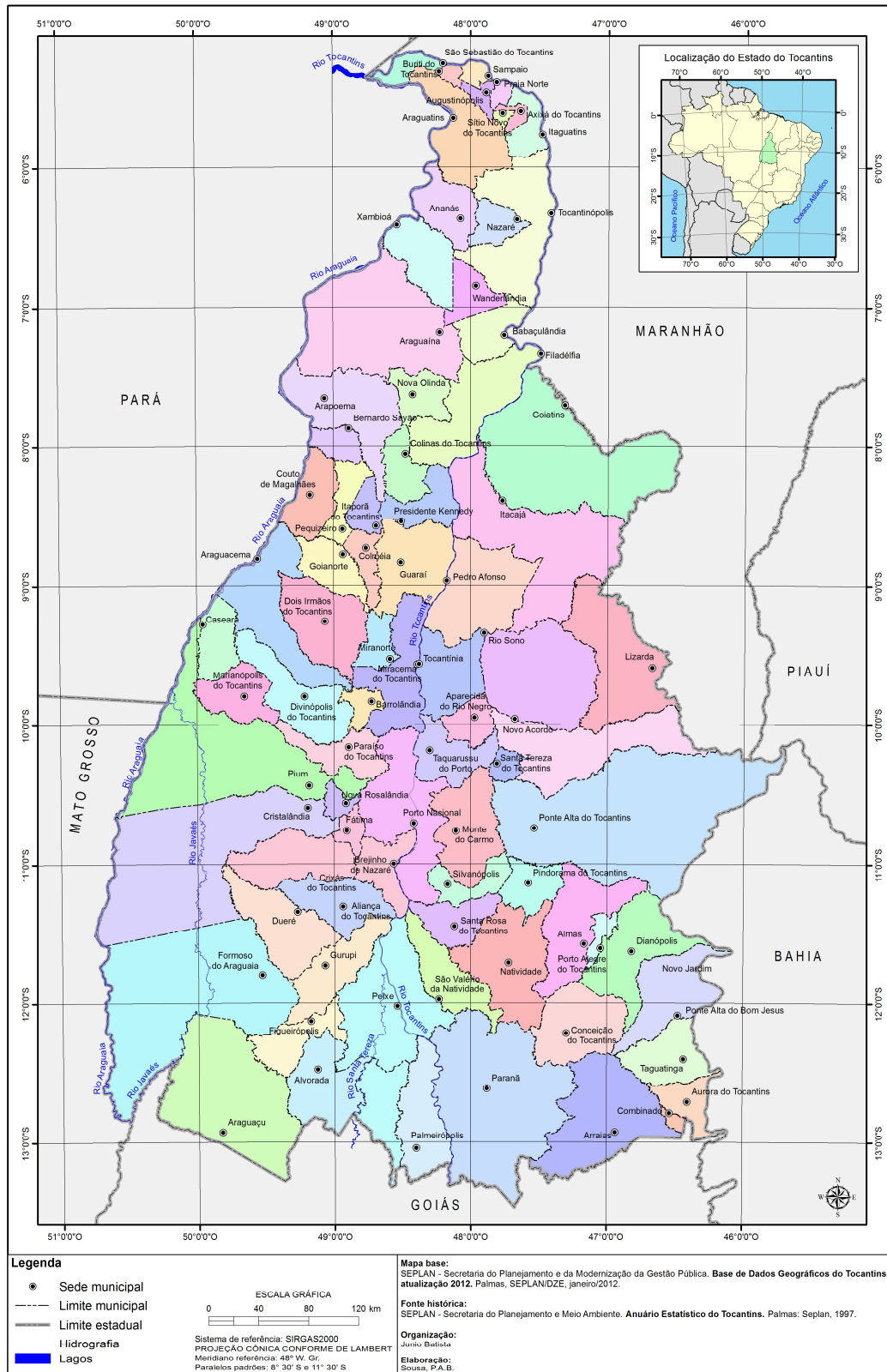
QUADRO 6 Comparativo entre período político e povoamento

| SISTEMA POLÍTICO PERÍODO | CARACTERÍSTICAS POLÍTICAS | CARACTERÍSTICA DO POVOAMENTO | QUANT. MUNICÍPIOS |
|--|------------------------------------|--|-------------------|
| República Velha 1889 a 1930 | Centralização | Agropecuária | 9 |
| Estado Novo ou período Vargas 1930 a 1945 | Centralização | Marcha para Oeste, com a exploração do cristal de rocha. | 6 |
| Redemocratização 1946 a 1964 | Descentralização | Construção da rodovia Belém-Brasília | 35 |
| Período Militar 1964 a 1984 | Centralização entre 1964 até 1980 | Povoamento do Bico do Papagaio | 2 |
| | Descentralização entre 1980 a 1984 | | 9 |
| Nova República | Descentralização | Criação do Tocantins | 19 |

Fonte: organizado pelo autor

Na seqüência o Mapa 5 onde retrata a divisão em 1º de janeiro de 1989, com 79 municípios, e ainda não existia o município de Palmas.

MAPA 5 Divisão política em 1989 com 79 municípios



Fonte: SEPLAN (2012)

3 GEOPOLÍTICA DE PALMAS

Este capítulo aborda o processo geopolítico de Palmas²⁴, primeiro município criado na década de 1990. Idealizado e construído para ser sede da capital, algo bem diferente da tradição, pois historicamente no Brasil só foi visto antes em Teresina, Maceió, Aracaju, Belo Horizonte e Goiânia, erguidas e estruturadas, respectivamente, para abrigar as capitais dos estados do Piauí, de Alagoas, Sergipe, Minas Gerais e Goiás, e a própria Brasília, capital do Brasil.

No caso de Palmas, especialmente, não existia nenhum povoado. E, para consolidar o projeto geopolítico, foram anexados os distritos de Canela e o município de Taquaruçu, sem consulta plebiscitária e por meio de manobras políticas.

O capítulo foi dividido em três partes. A primeira apresenta Miracema – cidade escolhida para ser a capital provisória. A segunda faz um diagnóstico dos bastidores que antecederam a escolha da área para ser construída a nova capital. A terceira faz análise geográfico-histórica do processo de territorialização da cidade de Palmas, com fins de ser a capital do Estado, com todos os bastidores desse projeto geopolítico.

A leitura geográfica permite compreender conceitos, ações e decisões que levaram os sujeitos a implantar uma cidade para ser capital, produzindo uma nova territorialidade. Entre as obras que oferecem informações, estão a de Souza Filho (1990), Lira (2011) e Cruvinel (2009), além de dados obtidos em jornais e revistas e em documentos oficiais, como atas de sessões coletadas no arquivo da Câmara Municipal de Palmas, da Assembleia Legislativa do Estado e do Diário Oficial do Estado.

Souza Filho (1990) apresenta um diagnóstico econômico do Tocantins, conta como surgiram os primeiros 79 municípios tocantinenses. No caso de Palmas, o autor revela os bastidores políticos da escolha do local para ser construído um município que abrigaria a nova capital. O estudo foi de grande

²⁴ O nome Palmas foi batizado pela Lei nº 62, de 5 de julho de 1989, adotado devido a dois fatores: histórico e ecológico. O fator histórico é uma homenagem à antiga comarca de São João da Palma (hoje Paranã). Já o fator ecológico é uma homenagem às variedades de palmeiras típicas, presentes ao longo de todo o território tocantinense (SOUZA FILHO, 1990).

importância para coleta de datas e fatos que marcaram o enredo que antecedeu a instalação de Palmas em 1º de janeiro de 1990.

Lira (2011) traz uma crítica ao processo de ocupação territorial e a escolha da área da capital. O autor trabalha com fatos ocorridos nos primeiros cinco anos, entre 1990 a 1995. Releva que, apesar de Palmas ter sido criada sob uma concepção de projeto moderno, conviveu desde os primeiros dias com sinais de desigualdades sociais e urbanas, segregação social, privatização de terras públicas e especulação imobiliária, expansão desordenada, irregularidades fundiárias, além de impactos ambientais. O estudo teve grande importância para esta pesquisa a fim de entender o processo de implantação da capital.

Cruvinel (2009) apresenta os motivos da escolha da área e os fatores que determinaram o desenho do plano diretor e a escolha da área para implantar a nova capital.

Palmas localiza-se no quadrante central do estado do Tocantins, na margem direita do rio Tocantins, entre as serras do Carmo e do Lajeado, limitando-se ao norte com Aparecida do Rio Negro, Novo Acordo, Lajeado, Tocantínia e Miracema do Tocantins; ao sul com Monte do Carmo, Santa Tereza do Tocantins e Porto Nacional; a leste com Santa Tereza do Tocantins e Novo Acordo; e a oeste com Porto Nacional e Miracema do Tocantins.

De acordo com o IBGE (2013), a sua área é de 2.218,934 km², sua divisão territorial é composta pelo distrito-sede, onde se localizam o plano diretor e os bairros de Taquaralto e Aurenys, além dos distritos de Taquaruçu e Buritirana.

3.1 Miracema: capital provisória

Antes de expor o processo de discussão sobre Palmas, recorda-se que tudo começou em Miracema. Depois de criado o estado do Tocantins em 5 de outubro de 1988, eleitos os representantes dos poderes Legislativo (deputados) e Executivo (governador), em 15 de novembro de 1988, iniciou-se a primeira grande batalha geopolítica da nova unidade da Federação: a escolha da capital.

O texto constitucional previa que um dos municípios existentes seria escolhido pelo Presidente da República para ser capital provisória até que a assembleia estadual decidisse a questão.

Parágrafo 2º - O Poder Executivo designará uma das cidades do Estado para ser capital provisória até a aprovação da sede definitiva do governo pela Assembleia Constituinte (BRASIL, 1998).

Sobre esse episódio, Cruvinel (2009, p. 2) explica que

Criado o novo Estado e eleito o governador, Siqueira Campos, começa a disputa pela localização da capital. Conforme previsto na Constituição Federal, o governo do Estado do Tocantins deveria se instalar em uma capital provisória até a escolha definitiva.

Em uma visão crítica ao processo de escolha da capital, Lira (2011, p. 172) comenta que

Este parágrafo da Constituição Federal foi o primeiro sinal de que a nova capital do Estado do Tocantins, a definitiva, traria “complicações políticas” em sua definição, pois os Constituintes não asseguraram a participação popular em um fator que seria de grande importância para o desenvolvimento econômico social (do novo Estado), a escolha da localização de sua capital provisória.

Para o autor, o fato de a decisão da localização da capital provisória do estado do Tocantins ter ficado sob a responsabilidade do chefe do poder Executivo federal, no caso de José Sarney²⁵ excluiu a participação da população no processo e manteve-se a tradição do centralismo nas decisões políticas.

Segundo Souza Filho (1990), houve grande movimentação para a escolha da capital em torno de três cidades: Araguaína, Gurupi e Porto Nacional. O autor ressalta ainda que Araguaína defendia sua postura desenvolvimentista, porém localizava-se no extremo norte; caso fosse indicada, deixaria o sul do Estado completamente isolado.

Gurupi, que se dizia ser bem estruturada, tinha o mesmo problema de Araguaína, estava no outro extremo, no sul. Porto Nacional carregava o título

²⁵ José Sarney, Presidente do Brasil (1985 a 1990), vetou dois projetos de lei aprovados pelo Congresso Nacional por unanimidade, que previa a criação do Tocantins. Segundo suas justificativas, o Tocantins não teria condições de se manter com seus próprios recursos nos primeiros anos de sua criação, e a União também não estava com condições orçamentárias para ajudá-lo financeiramente [NOTA DO AUTOR].

de cidade histórica e principal foco de resistência contra o abandono do norte goiano, além de estar localizada no centro do Estado. Contudo as divergências políticas entre o então prefeito Vicente Alves e o governador eleito Siqueira Campos dificultaram a escolha portuense.

Lira (2011, p.173) revela que o desejo tanto do próprio Siqueira como de Sarney era colocar a capital provisória em Araguaína, quando ele menciona que “já existia no Estado a suspeita de que o governador Siqueira Campos, juntamente com o Presidente Sarney levariam a capital provisória e consecutivamente definitiva para a cidade de Araguaína”. Esse fato foi confirmado posteriormente por Cruvinel (2009, p. 93), ao dizer que “os estudos para a determinação do lugar da capital, entretanto, já avançavam em duas frentes: instalá-la em uma das cidades existentes ou escolher um sítio novo para construir uma cidade nova”.

O autor explica que Porto Nacional, Gurupi e Araguaína perderam o direito para sediar a capital após uma conversa entre Siqueira Campos, José Sarney e o Ministério do Exército. Segundo o autor, houve um conselho para que a capital ficasse no centro do Estado. E foi nesse sentido que Siqueira logo indicou Miracema para ser capital provisória, fato narrado por Souza Filho (1990, p. 285):

Na manhã de 7 de dezembro de 1988²⁶, quando Siqueira Campos em contato com o deputado eleito Raimundo Boi, a quem revelou a intenção de escolher Miracema como capital provisória, desde que o mesmo deputado e o prefeito eleito de Miracema, Sebastião Borba, concordassem que aquela cidade se tornasse a capital provisória [...]. Esclareceu, outrossim, Siqueira Campos, ser sua intenção fazer construir uma cidade para ser a nova capital, no centro geográfico do Estado e em caráter definitivo.

A partir da citação, pode-se concluir que a escolha de Miracema como capital provisória foi uma decisão de gabinete, sem a participação popular. Souza Filho (1990) esclarece que a notícia não agradou alguns segmentos da política e empresarial e causou grande tumulto, quase inviabilizando o projeto político. Prefeitos de diversos municípios organizaram caravanas para Brasília, com finalidade de pressionar o então Presidente Sarney a mudar de ideia. O

²⁶A data até hoje é lembrada pela população, que anualmente no dia 7 de dezembro, Miracema torna-se capital por um dia, quando os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário são transferidos para Miracema, e a cidade torna-se como capital do Estado [NOTA DO AUTOR].

autor relata que nada adiantou, pois Sarney já estava decidido, culminando na assinatura do Decreto²⁷ nº 97.215, que oficializava com a instalação da capital do estado do Tocantins na cidade de Miracema, em 1º de janeiro de 1989.

Miracema era um pequeno município, localizado na margem esquerda do rio Tocantins, povoado desde o início do século XX como entreposto comercial, ou seja, como pouso dos fazendeiros e navegadores. Foi desmembrado de Araguacema em 1943 e, inicialmente, era conhecido como Bela Vista, depois passou a se chamar distrito de Xerente, Vila de Miracema e, finalmente, Miracema do Norte. Após a criação do Estado, o termo “do Norte” foi substituído por “do Tocantins”.

Historicamente, o município de Miracema pode ser dividido em quatro grandes períodos. Lira (2011) informa que o primeiro período ocorreu na década de 1940 devido à exploração do cristal, uma atividade mineral que explodiu no vale do Araguaia. O segundo aconteceu a partir de 1958, em virtude da construção da rodovia Belém-Brasília. E o terceiro período de aconteceu com a instalação da capital provisória. Esse período foi muito curto, durou apenas um ano.

O autor menciona que, após a mudança da capital para Palmas, a cidade de Miracema ficou “fantasma” – como ele chama, em virtude da decadência econômica. Ainda argumenta que muitas construções iniciadas foram abandonadas e que houve uma queda na quantidade populacional em virtude da migração para Palmas:

A cidade inchou, sua população saltou de mais ou menos dez mil habitantes para um contingente de mais de trinta e cinco mil habitantes (estimativa do IBGE), surgiram novos bairros, implantou-se o transporte coletivo urbano, asfaltou-se (sic) suas ruas, modernizaram suas praças, enfim, a cidade saiu daquela vida pacata ribeirinha, para se integrar ao resto do País através de pessoas que vinham de todas as regiões brasileiras buscando nova vida na mais nova capital brasileira (LIRA, 2011, p.177).

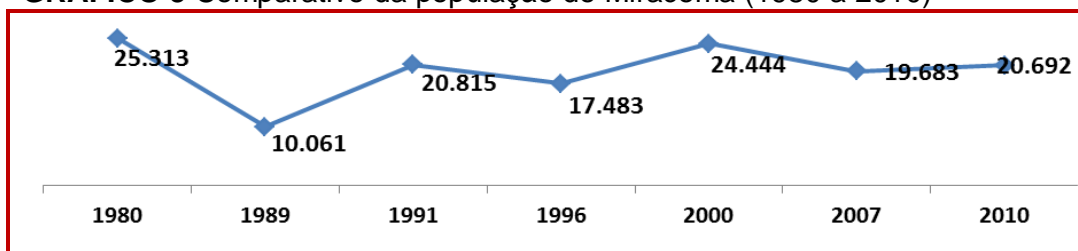
O quarto período de desenvolvimento de Miracema, chamado pelo SEBRAE (2008) de “recuperação econômica”, aconteceu a partir de 2000 com o surgimento do polo de abacaxi e a compensação financeira dos impactos da

²⁷ Texto publicado no Diário Oficial da União em 14/12/89, p. 3 seção 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D97215impressao.htm>. Acesso em: 10 maio 2013.

Usina Luís Eduardo Magalhães. Os dados do Produto Interno Bruto (PIB) publicados pelo IBGE mostram que o município saiu da sexta posição do PIB estadual para quarta maior economia estadual, superando inclusive Paraíso do Tocantins e Porto Nacional.

A dinâmica populacional de Miracema é apresentada no Gráfico 3.

GRÁFICO 3 Comparativo da população de Miracema (1980 a 2010)



Fonte: IBGE (2010), organizado pelo autor

Pelo gráfico, pode-se concluir que:

- 1980 a 1989, a população de Miracema diminuiu bruscamente, da perda da população de Marianópolis (2.333), Divinópolis e Monte Santo (6.394) e Barrolândia (6.525), municípios criados em 1988 pelo governo de Goiás e implantados em 1989;
- 1989 a 1991, a população duplicou, período em que Miracema foi capital provisória;
- 1991 a 1996, a população caiu significativamente, reflexo da criação de Palmas;
- 1996 a 2000, a população aumentou novamente, fruto da grande quantidade de trabalhadores que estavam residindo na cidade em virtude da construção da Usina Luiz Eduardo Magalhães.

3.2 Consolidação de Palmas

O ano de 1989 iniciou com a capital do Estado instalada no município de Miracema. O País vivia um clima de euforia com a democracia, com a promulgação da Constituição brasileira. Era também ano eleitoral: de um lado, o fenômeno Collor, do outro, Lula. No Tocantins, a população acompanhava as dificuldades que o governo enfrentava para implantar toda a máquina pública, fatos explicados por Nascimento (2009, p.9):

Tudo precisava ser feito, tínhamos apenas as riquezas legadas por Deus como o solo fértil, água em abundância e um grande potencial energético. Além da generosidade da natureza que esbanjava riqueza, muitas delas ainda escondidas. Ingredientes que por si só serviram para atrair centenas de empreendedores de todos os cantos do Brasil, na bagagem: sonhos, ousadia e esperança. A nova unidade da federação herdou uma área que representava em torno de 44% do estado de Goiás. Sessenta municípios e uma centena de povoados em situação de penúria, abandono e isolamento. O retrato bem próximo do sul goiano na década de 1960, estradas de terra, em precárias condições de uso, que somente permitiam o tráfego na estação seca. Na estação das chuvas, outubro-abril, a maioria dessas estradas ficava em condições intransitáveis, apenas a rodovia federal Belém-Brasília, pavimentada em más condições, com pontes de madeira. O quadro era desafiador. A energia, por exemplo, era tocada a motor a diesel, e o pior era que apenas 40% dos domicílios tinham acesso a esse serviço. As casas eram de paredes de barro, cobertas de taipa e piso queimado. O lado pobre, como era chamado pela imprensa goiana, ficou com apenas 19% do efetivo rebanho bovino; a produção era artesanal, o ICMS representava somente 5% da arrecadação total de Goiás.

Percebe-se, na citação, que o Estado recém-criado passava por grandes dificuldades financeiras. Mesmo assim, o então governador Siqueira Campos não abandonou o sonho da construção de uma cidade para ser a capital definitiva. Entretanto, para concretizar esse projeto, era necessário rapidez e agilidade, pois seu mandato terminaria em 15 de março de 1991 (dois anos, dois meses e quinze dias). Na época, não havia a reeleição.

Nesse processo, muitos atos foram feitos de forma atropelada, sem estudo e nem participação popular. Um dia após a instalação do Estado, ou seja, 2 de janeiro de 1989, o então governador Siqueira Campos nomeou uma Comissão Especial de Estudos da Nova Capital, presidida pelo então deputado federal Eduardo Siqueira e dos arquitetos Walfredo Antunes e Luís Fernando Cruvinel, com o objetivo de indicar o melhor lugar para ser construída a cidade que abrigaria a capital definitiva.

A área estava previamente escolhida, era necessário apenas decidir se seria na margem direita ou esquerda do rio Tocantins, como afirma Cruvinel (2009, p. 93):

O governador Siqueira Campos identificou um quadrilátero de 90 x 90 km, situado no centro geográfico do Estado, como área geopolítica mais favorável à construção da capital. O relatório que envolvia aspectos de topografia, hidrografia, paisagem, disponibilidade de infraestrutura, entre outros, definiu quatro áreas com potencial para implantar uma cidade do porte de capital de Estado. Duas delas situavam-se à margem esquerda e outras duas, na margem direita do rio Tocantins.

Da citação pode-se extrair que a escolha do local – no centro do Estado – foi puramente política e que o território foi cheio de geografismo²⁸. As quatro áreas a que o autor se refere são: Santa Luzia, Mangues, Carmo e Canela, conforme salienta Cruvinel (2009, p. 93):

Todavia decidiu-se que a cidade seria construída em uma faixa de terra situada entre a margem direita do rio Tocantins e a Serra do Lajeado, próximo ao antigo povoado de Canela, no município de Taquaruçu do Porto. De fato, essa região central, ainda pouco desenvolvida, mas com um povoamento considerável em torno de cidades como Porto Nacional, Miracema do Tocantins e Paraíso do Tocantins, poderia ser positivamente influenciada pela presença da capital. Uma forte rede de cidades poderia ser formada no coração do Estado sob o impulso multiplicador da capital.

Escolhida a área, o próximo passo foi apresentar o projeto da capital aos deputados constituintes. Segundo Cruvinel (2009), foram realizadas mais de 140 horas de voo sobre a região. O autor também ressalta que a área escolhida foi Canela²⁹, que se diferenciava das demais, devido apresentar condições viáveis para o abastecimento de água para uma grande população; ter beleza paisagística que daria à cidade uma visão ecológica.

Nascimento (2009, p. 14) revela também que houve, no início das discussões, certa resistência por parte dos deputados para a escolha da área na margem direita do rio Tocantins:

Para eles [deputados estaduais] essa proposta não agradava, mas Siqueira Campos mostrou habilidade de negociador, propôs a construção da Capital entre os dois lados do rio, sendo que construiria primeiramente do lado direito, e no lado esquerdo propôs uma área de expansão.

Na margem esquerda a que a citação refere-se, está atualmente localizado o distrito de Luzimangues³⁰ do município de Porto Nacional.

²⁸Geografismo corresponde a metáforas por meio das quais se expressam ideias de dominação e exploração de um lugar em relação a outro ou de um espaço em relação a outro, omitindo-se os verdadeiros sujeitos ou frações sociais que exercem esses papéis (LACOSTE, 1988).

²⁹Canela situava-se à margem direita do rio Tocantins, surgiu no século XIX, com a chegada da família Batista, o senhor Olímpio Batista de Araújo e a senhora Maria de Albuquerque, fundadores do povoado. Mais tarde, começou seu crescimento com a chegada das famílias Lima e Santana. O nome Canela vem das vacas caneludas existentes naquele povoado (NASCIMENTO, 2009).

³⁰Distrito de Luzimangues foi criado pela Lei municipal de Porto Nacional nº 1.415, de 14 de outubro de 1993, formado, inicialmente, por famílias impactadas pela construção da Usina Hidrelétrica Luís Eduardo Magalhães, oriundas de fazendas e povoados que ficavam às margens do rio Tocantins, como Sapezal, Porto da Balsa, Mutuca [NOTA DO AUTOR].

Na sequência dos fatos, o governo contratou a empresa de Goiânia, Grupo Quatro³¹, para elaborar um Plano Diretor, autorizou os serviços topográficos e abertura das ruas. Em março, Siqueira criou a NOVATINS, com o objetivo de coordenar os trabalhos de implantação da capital. Em abril, assinou um Decreto desapropriando 24 propriedades destinadas ao plano básico da cidade e dando início às primeiras obras. As irregularidades foram motivos de denúncia da imprensa nacional, entre as quais a revista Veja (1989, p. 114):

Para iniciar a construção da cidade, o governo arrecadou 400 milhões de dólares de um empréstimo de bancos internacionais. Além dos negócios imobiliários com os terrenos da cidade, enquanto o dinheiro não chegava, o governo utilizou dinheiro que tinha em caixa – através da venda de algumas estatais que inclui a alienação de uma mineradora e 21 armazéns estaduais e a privatização da CELTINS – Centrais Elétricas do Tocantins, empresa de distribuição de energia [...] um território pobre, pouco habitado e que se espalha pelo cerrado, ao norte da Amazônia, tornou-se um mine-eldorado para as empreiteiras nacionais, nas mãos de empresas como Mendes Júnior, Camargo Correa, C. R. Almeida e um enxame de outras construtoras menores. O chamariz é uma maleta de um bilhão de cruzados novos que Siqueira Campos está prometendo para financiar a construção da infraestrutura.

Para agilizar a construção da cidade, o governo do Estado usou três frentes. Na primeira, distribui lotes a servidores e empresários e deu condições mínimas para construção, no caso dos servidores por meio das “cestas-básicas” compostas por uma quantidade de tijolos, telhas, areia e alguns sacos de cimento. Os lotes foram distribuídos nas quadras Arse 51, Arse 61, Arse 71, Arse 72 e Arse 14 – esta última ficou conhecida como Vila dos Deputados, em virtude dos deputados da época ganharem seus lotes nessa quadra.

Segundo Melo Júnior (2008, p. 93), “esse período foi favorável à promoção da corrupção, do favoritismo e da monetarização das influências políticas”. Além dessas quadras, o autor contabiliza mais de 15 mil lotes doados em Taquaralto e nos jardins Aurenny I, II, III e IV, onde foi assentada boa parte dos operários que participaram da implantação inicial da capital,

³¹Grupo Quatro era uma empresa de arquitetura com sede em Goiânia. Não houve concurso público para a escolha do melhor projeto, o gestor alegou não ter tempo hábil para o planejamento de um concurso nacional de projetos (REIS, 2011).

iniciando o processo de segregação socioespacial³² e especulação imobiliária³³.

Na segunda frente, o governo incentivou a migração dos funcionários públicos para Palmas. Para tanto, o governo concedeu um auxílio financeiro que chamou de “Abono Palmas”, criado por meio da Lei nº 153, de 28 de junho de 1990. Era um auxílio financeiro de 30% sobre o respectivo vencimento, livre de qualquer desconto previdenciário e exclusivo para servidores que tivessem lotação na capital.

Na terceira frente, teve a aceleração de obras básicas, como serviço de topografia, abertura de ruas, rede elétrica, prédios públicos, alguns provisórios, outros definitivos, especialmente os prédios públicos, como: Palácio do Governo – conhecido como Palácio Araguaia – e alguns prédios para abrigar secretarias do Estado.

Miranda (2010) lembra que houve uma grande parceria do governo federal e estadual. Segundo o autor, Siqueira Campos soube aproveitar a deficiência na legislação que ainda não tinha instrumento regulador das contas públicas em relação a metas, limites, condições de gestão das receitas e das despesas, como a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei das Licitações.

No processo de construção de um município sem laços históricos, o então governador Siqueira Campos criou uma forma para dar um sentimento de territorialidade à população, em que seus moradores pudessem ver Palmas como a capital do sonho de todos os tocantinenses.

Sentimento de territorialidade, segundo Andrade (2004), dá aos indivíduos um sentimento de pertença àquele território sem que, necessariamente, ele exista nem uma determinada localidade geográfica. Nesse sentido, o território é visto como palco da proliferação do capital, espaço apropriado pelos agentes do capital por meio da divisão social do trabalho, e a territorialidade surge na identificação de um determinado grupo com uma porção de espaço. Ao se apropriar desse espaço, esse grupo territorializa e, ao

³² Segregação socioespacial é um movimento de separação das classes sociais no espaço urbano de uma cidade [NOTA DO AUTOR].

³³ Brito (2010) apresenta uma leitura sobre a ocupação de Palmas, realizada por meio de trabalhos de campo feitos na cidade, por coletas e organização de dados oficiais e por uma inquietação enquanto morador desta cidade desde sua fundação.

mesmo tempo, constrói um vínculo territorial de interdependência, produção, reprodução e sentimento.

Para consolidar esse sentimento de territorialidade, o então governador organizou uma grande festa para ato simbólico que ele chamou de “Lançamento da Pedra Fundamental”, com direito à missa e a discurso sentimentalista.

FOTO 1 Dia do lançamento da Pedra Fundamental de Palmas



Foto: arquivo do autor, dia 20 de maio de 1989, o local onde seria construída a praça dos Girassóis, até os dias atuais, podemos ver esse símbolo erguido com a cruz fixada.

Tudo foi pensado, até a data foi estratégica, dia 20 de maio, historicamente, resgatava o episódio ocorrido em 1956, em Porto Nacional, quando o juiz de direito, Feliciano Machado Braga, lançou o 1º Manifesto à Nação pela criação do Estado³⁴. A missa foi celebrada pelo bispo de Porto Nacional, Dom Celso Pereira de Almeida, pelos padres Ruy Cavalcante, Juracy Barbosa e pelo monsenhor Jacinto Sardinha.

³⁴Em 1956, surgiu um dos capítulos mais importantes da contundente luta pela criação do estado do Tocantins, na cidade de Porto Nacional, quando Feliciano Machado Braga e Fabricio César Freire levantaram um manifesto para separar o norte goiano e criar o Tocantins [NOTA DO AUTOR].

FOTO 2 Placas alusivas ao dia 20 de maio de 1989

Foto: arquivo do autor, placas colocadas na praça dos girassóis, 20 de maio de 1989

FOTO 3 Primeira missa em Palmas

Foto: arquivo do autor, 20 de maio de 1989, local na praça dos girassóis.

No discurso, o governador usou a figura de Teotônio Segurado, um dos membros da luta pela separação do norte de Goiás, colocou inclusive uma placa alusiva a um ato ocorrido em 15 de setembro de 1821, proferido pelo ouvidor Segurado e demais membros do governo provisório instalado em Cavalcante; outra placa, datando o lançamento da Pedra Fundamental. Nesse

contexto, o território é utilizado em uma visão “culturalista”, priorizando o simbolismo como forma de apropriação territorial e criando um imaginário e/ou identidade social do espaço, como destaca Haesbaert (2011).

Reis (2011) expõe que o episódio da missa marca o “batismo espiritual”. Segundo a autora, tais práticas se sustentam em ações passadas, de onde se extraem símbolos capazes de legitimar as ações do presente, como se ali estivessem desbravando novas terras e tomando posse do lugar.

Barbosa (1999), por sua vez, enfatiza que a ação do Lançamento da Pedra Fundamental assemelha Palmas à capital federal, Brasília. O autor ressalta que há uma simetria em vários pontos, pois são cidades sem bairros, sem ruas, sem esquinas e com muitas praças. Ele explica ainda que ambas usam códigos para localização, tendo como princípio as coordenadas geográficas. Sobre essas semelhanças, Lira (2011, p. 199) explica que “o governador Siqueira Campos é um incondicional apaixonado pelos feitos do presidente Juscelino Kubitschek”.

No Quadro 7, são apresentados vários acontecimentos que mostram a semelhança histórica entre Siqueira, no processo de criação de Palmas, e Juscelino, de Brasília.

QUADRO 7 Comparativo de fatos históricos entre Juscelino e Siqueira

| ASSUNTO | JUSCELINO BRASÍLIA | SIQUEIRA PALMAS |
|-----------------------|---|---|
| Discurso de JK | Em Jataí, em campanha presidencial, JK prometeu a mudança da capital para o centro do País. | Em Taquaruçu, na campanha de 1988, em uma reunião com os moradores, Siqueira Campos prometeu criar a capital no centro do Estado. |
| Relatório | O relatório de Luis Cruls revelava que a região tinha beleza panorâmica, com clima, fauna e flora exuberantes. | O relatório do Grupo Quatro apontou quatro locais para ser capital. O escolhido foi Canela justamente pela beleza da região, entre o rio Tocantins e suas serras. |
| A ideia da construção | Dias, depois que tomou posse em 1956, organizou uma série de providências para criar e instalar Brasília, entre as quais criou a NOVACAP. | Ainda em janeiro de 1990, dias depois da sua posse, Siqueira contratou o Grupo Quatro para elaborar o projeto e criar a NOVATINS. |
| Desenhistas | Os arquitetos Oscar Niemeyer e | Os arquitetos Luis Fernando Cruvinel e |

| | | |
|----------------------------|--|--|
| | Lúcio Costa. | Valfredo Antunes. |
| Obra provisória de madeira | Catetinho. | Palacinho. |
| Sobrevoos | JK realizou vários sobrevoos na área de Brasília, antes e durante a construção. | O histórico sobrevoos realizado pelo então governador Siqueira Campos ocorreu no dia 29 de janeiro de 1989. |
| Instalação | Missa campal. | Missa campal. |
| Discurso ao ar livre | Costumava discursar sozinho ou para os operários. | Subiu em um monte elevado nas proximidades onde hoje é Palácio Araguaia e discursou para algumas vacas e bois que pastavam no momento. |
| Bairro periférico | Cidades satélites. | Taquaralto e Aurenys. |
| Contra a transferência | Carlos Lacerda liderou um movimento contra a mudança. | Oposição entrou com ação no STF para não mudar e ainda divulgou por muito tempo que a construção de Palmas retardava o crescimento do interior. |
| Objetivo da construção | O discurso JK enfatizava que a transferência da capital almejava a conquista e o desenvolvimento do coração do País. | A capital deveria ser no centro do Estado e na margem direita do rio Tocantins para desenvolver econômica e demograficamente o lado direito do Estado. |
| Data estratégica | JK escolheu 21 de abril para lembrar a morte do mineiro Tiradentes. | Siqueira Campos escolheu 20 de maio para lembrar o líder Feliciano Machado Braga. |
| Lago | Paranoá. | Lago da Usina do Lajeado, que estava projetado desde 1972. |
| Eixo | Monumental com avenidas largas. | Avenida Theotônio Segurado com duas mãos, cada uma com 15 m. |
| <i>Slogan</i> | 50 em 5 anos. | 20 em 2 anos. |

Fonte: dados sobre Brasília da revista Veja 50 anos, edição especial, ano 42, novembro de 2009, dados sobre Palmas em Nascimento (2007) - organizado pelo autor.

3.3 Instalação de Palmas

Feita a escolha da área, batizada de Palmas e organizada a festa inaugural, faltava apenas oficializar a mudança da capital de Miracema para a nova área que seria Palmas. Para tanto, era necessária a aprovação da Assembleia Legislativa. Assim, cumprindo suas funções constitucionais, em

uma rápida sessão no dia 26 de julho, a Assembleia aprovou a Lei nº 70³⁵, que criou o município de Palmas.

Art. 1º - Fica criado o município com o topônimo de Palmas, a ser desmembrado dos municípios de Porto Nacional e Taquarussu do Porto, dentro dos seguintes limites e confrontações: I - com o município de Tocantínia....., II - com o município de Aparecida do Rio Negro....., III - com o município de Taquarussu do Porto....., IV - com o município de Porto Nacional....., V - com o município do Paraíso do Tocantins....., VI - com o município de Miracema do Tocantins.....

Art. 2º - A sede do município será o atual povoado de Palmas.

Art. 3º - As eleições para a escolha de Prefeito e Vereadores, (sic) serão simultâneas com as dos municípios já existentes.

Art. 4º - O número de vereadores será fixado pelo Tribunal Regional Eleitoral.

Art. 5º - Até que se instale a Câmara de Vereadores a sua competência será exercida pela Assembleia Legislativa.

Art. 6º - O município será instalado e administrado por cidadão de comprovada idoneidade e de conduta ilibada, nomeando por ato do Poder Executivo, com prévia aprovação da Assembleia Legislativa, no dia 1º de janeiro de 1990, cujo mandato terminará com a posse dos Prefeitos e Vereadores eleitos nas eleições de 1992.

Art. 7º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Art. 8º - Revogam-se as disposições em contrário.

Assembleia Estadual Constituinte em, Miracema do Tocantins, aos 05 dias do mês de julho de 1989, 169º da Independência, 101º da República e 1º do Estado.

Analisando a Lei, veem-se os seguintes pontos: Palmas seria um município criado, desmembrado de Taquaruçu e Porto Nacional; a sede do município seria o povoado de Palmas, que não existia, pois, segundo Lira (2011), o plano diretor está localizado em uma área que só havia fazendas; as eleições para escolha de vereadores e prefeitos só ocorreriam em 1992, simultaneamente aos demais municípios já existentes. Nesse intervalo de tempo, ou seja, entre 1990 a 1992, o papel de legislar o município seria exercido pelos deputados estaduais; o prefeito seria nomeado pelo governador.

Esses dois últimos pontos foram os grandes entraves, pois o art. 5º determinava que a Assembleia Legislativa assumisse o papel de legislativo municipal até que se formasse a Câmara de Vereadores, o que é proibido no sistema federativo, pois as Assembleias Estaduais não podem substituir as Câmaras Municipais.

O outro dispositivo era o art. 6º, que previa a nomeação de um cidadão pelo governador para exercer o papel de chefe do poder Executivo, também

³⁵ Diário Oficial do Estado nº 16. Disponível em: <<http://www.to.gov.br/diariooficial>>. Acesso em: 20 maio 2013.

incompatível com o ordenamento jurídico, pois a Constituição Federal proíbe severamente a nomeação de prefeito.

Foi um corre-corre, políticos e juristas debatiam o tema. Do outro lado, a população acompanhava assustada, sem entender o que estava acontecendo. Por sua vez, o governo apressava as obras do Palacinho, a abertura das ruas da futura capital, os serviços de topografia e, ao mesmo tempo, anunciava na imprensa a mudança da capital para o dia 1º de janeiro de 1990.

A partir desse contexto, apresentam-se alguns dados e informações sobre a transferência da capital provisória para a capital definitiva do estado do Tocantins. Uma dessas informações ocorreu na véspera da mudança, no dia 14 de dezembro, quando o Supremo Tribunal Federal, por dez votos a um, concedeu liminar ao mandado de segurança impetrado pela OAB seccional Tocantins, determinando a inconstitucionalidade da Lei nº 70, aquela que criava Palmas.

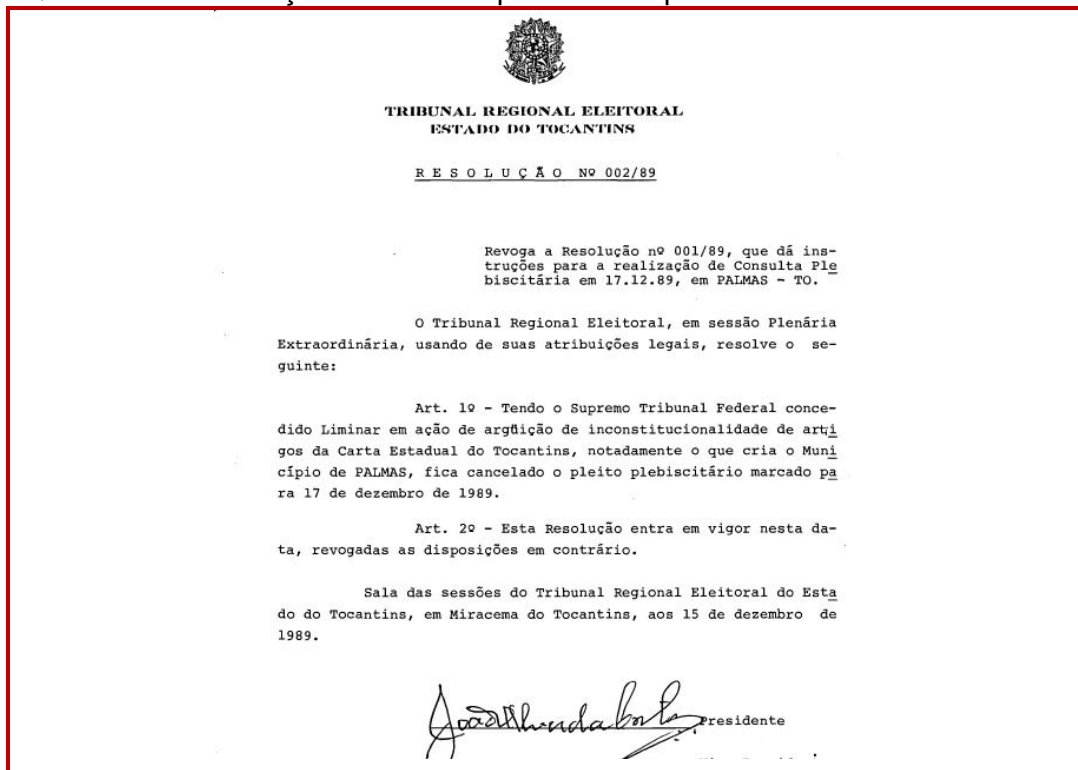
QUADRO 8 Matéria publicada na imprensa



Fonte: Jornal O popular, 14 de dezembro de 1989, (arquivo do autor)

No dia seguinte, o Tribunal Eleitoral do Tocantins suspendeu a Resolução que normatizava o plebiscito.

QUADRO 9 Resolução do TRE suspendendo o plebiscito de Palmas



Fonte: arquivo do Tribunal Regional Eleitoral

Para complicar ainda mais, os proprietários das fazendas localizadas na área da capital entregaram uma manifestação ao Ministro da Justiça, Saulo Ramos, denunciando arbitrariedades nas desapropriações. Lira (2011) explica que o processo de desapropriação ocorreu de forma indiscriminada. O governo utilizou seus meios para estatizar as terras. O autor ressalta que ultrapassaram em muito os limites da cidade, com a usura de colocá-las ao seu inteiro dispor, para depois fazer negociatas e apadrinhamentos políticos.

Para fugir desse impasse jurídico, o então governador Siqueira Campos encontrou um atalho e, em um único dia, conseguiu revogar a Lei nº 70. Na mesma sessão, a Assembleia Legislativa aprovou a Emenda Constitucional nº 1, determinando a transferência da capital para o município de Palmas. E de quebra ainda conseguiu convencer o prefeito de Taquaruçu do Porto³⁶, Fenelon Barbosa, a mudar sua sede e toda a estrutura política e administrativa para o local da nova capital.

³⁶ Taquaruçu formou-se basicamente por migrantes maranhenses e piauienses que, no início da década de 1940, foram atraídos pela abundância de água, pelo clima ameno e pela paisagem exuberante. A luta pela emancipação foi iniciada ainda da década de 1970, quando

O governador Siqueira Campos, (sic) usou de sua “esperteza” política e transferiu a capital para o município de Taquaruçu do Porto (dentro da área da nova capital), transferindo a sede do referido município para a área do Plano Diretor de Palmas (LIRA, 2011, p. 182).

Outro autor que refenda esse acontecimento é o ex-prefeito de Taquaruçu, Felon Barbosa, que, com a mudança da sede, passou a ser o primeiro prefeito de Palmas, conforme expõe Nascimento (2009, p. 28):

Em dezembro de 1989, eu era o Prefeito de Taquaruçu, quando o então Governador Siqueira Campos ficou impedido pela justiça de criar Palmas através de uma lei estadual. Foi aí que ele me convidou para uma reunião no Palacinho e disse: “estou com um impasse jurídico para criar Palmas, para tanto necessito mudar a sede do município de Taquaruçu para Palmas”. Eu não pensei duas vezes, aceitei imediatamente a proposta e falei que precisava de um tempo para apresentar aos vereadores. Porém, ele disse que ele mesmo apresentava. Fato ocorrido no dia seguinte em um almoço no Palacinho. Nessa ocasião, Siqueira Campos apresentou o projeto de Palmas, que teve aprovação de todos os vereadores. O passo seguinte foi organizar o processo de transferência, com aprovação da lei pela Câmara Municipal. Outro fato inédito foi feito um convênio pelo qual a prefeitura de Palmas repassava para o governo do Estado 80% do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, a Prefeitura ficava com apenas 20%. Pelo acordo firmado, o Estado tinha a responsabilidade de implantar toda a infraestrutura no Plano Diretor. Já a prefeitura administrava apenas os distritos de Buritirana, Taquaruçu e Taquaralto.

Percebe-se na fala do Felon que não houve consulta e nem foi realizado um estudo técnico. Parte dos recursos da do FPM (Fundo de Participação dos Municípios) seria repassado para o governo do Estado³⁷. Felon pediu para apresentar o projeto da capital aos vereadores. A apresentação ocorreu no dia seguinte (Foto 4).

Amorim (2012), que por sinal está na Foto 4, o sexto da esquerda para direita, na época suplente de vereador, lembra em entrevista que

Era o final do mês de dezembro, não recorde o dia, mas eu sei que o Governador Siqueira Campos mandou uns carros para pegar os vereadores. E eu como suplente e funcionário da Câmara foi também. Lá no Palacinho teve um almoço e, em seguida, o governador apresentou o projeto da capital. Tenho algumas informações, que fizeram parte de um relatório que a Câmara apresentou a Siqueira

a população começou a cogitar a autonomia política. O processo ganhou fôlego e ânimo. Na década seguinte, com a disposição do governador Henrique Santillo em reordenar o norte goiano, criaram-se 19 novos municípios. Entre eles, estava Taquaruçu (NASCIMENTO, 2009).

³⁷ A Lei municipal nº 27/89 autorizou o chefe do poder Executivo a firmar convênio com a CODETINS. Anexo à lei havia o convênio firmado entre a prefeitura e a CODETINS, repassando 80% dos recursos do FPM. O convênio tinha vigência de cinco anos [NOTA DO AUTOR].

Campos. A parte urbana de Taquaruçu, por exemplo, contava com apenas 51 casas, sendo quase todas de adobe e palha de coco de babaçu. Existiam apenas duas Igrejas, a católica, Nossa do Rosário, e a Batista, um posto de saúde, onde hoje localiza-se a Casa de Cultura, e o Colégio Duque de Caxias. Pela carência de prédios, a prefeitura foi instalada numa casa de adobe e adaptada, onde o quarto era o Gabinete e a Câmara um rancho de palha. O município incluía os povoados de Buritirana, Canela e Taquaralto (AMORIM, 2012, ENTREVISTA).

FOTO 4 Apresentação do projeto de Palmas aos vereadores de Taquaruçu



Foto: arquivo da prefeitura de Palmas, cedido por Lázaro Amorim

De acordo com Lázaro Antônio Amorim, a foto apresenta

[...] da direita para esquerda estão os Euclides Corrêa, Siqueira Campos, Afonso Ramalho, Mário Benício, Hudson Terêncio de Souza (só o rosto), Lázaro Amorim (suplente de vereador), Pedro da Silva Alencar, Tarcísio Machado *in memoriam*, Valdir Pereira da Silva, Antônio Pereira de Sá. Faltou apenas o vereador Gilberto Gomes da Silva (AMORIM, 2012, ENTREVISTA).

Para consolidar esse projeto político, a Câmara Municipal de Taquaruçu do Porto, em uma rápida sessão realizada na noite de 29 de dezembro, de 1989 aprovou a Lei 28/89, autorizando a mudança da sede da prefeitura e da Câmara Municipal para Palmas. Esse ato desatava a questão jurídica que se formara, possibilitando a mudança de forma legal da capital para a área escolhida.

Transfere a sede do Município de Taquarussu do Porto³⁸ para Palmas. Faço saber que a Câmara Municipal de Taquarussu do Porto decreta e eu sanciono a seguinte lei:

Art. 1º - É transferida a sede do Município de Taquarussu do Porto para a localidade de Palmas.

Art. 2º - Fica autorizado o Chefe do poder Executivo municipal a tomar as providências para cumprir o disposto no art. 1º desta lei, antes da instalação da Capital do Estado.

Art. 3º - Fica autorizado o Chefe do poder Executivo municipal a abrir créditos suplementares, provenientes de receitas diversas e de excesso de arrecadação, para atender às despesas constantes desta lei.

Art. 4º - Ficam criados os distritos de Taquarussu, Taquaralto e Canela, com limites e confrontações a serem definidas em lei municipal, nos termos do inciso XIV, do art. 58, da Constituição Estadual.

Art. 5º - Esta lei entra em vigor nesta data, revogadas as disposições em contrário. (LEI nº 28/89)

Cruvinel (2009, p. 93) explica que, “em 29 de dezembro de 1989, o município de Taquaruçu do Porto teve sua sede transferida para o local onde estava sendo construída a capital e seu nome mudado para Palmas”. A ata da sessão da Câmara Municipal de Taquaruçu do Porto, realizada 29 de dezembro de 1989, aprovando essa lei, mostra a rapidez, a esperteza política sem a consulta popular, pois em nenhum momento envolveu a população – por meio de consulta plebiscitária.

Aos 29 dias do mês de dezembro de 1989, às vinte horas, na sede da Câmara Municipal de Taquarussu do Porto, presentes os vereadores: Tarcísio Machado da Fonseca, Euclides Correia Costa, Valdir Pereira da Silva, Afonso Vieira Ramalho, Mário Benício dos Santos, Hudson Terêncio de Souza, Gilberto Gomes da Silva, Pedro da Silva Alencar, sob a presidência do vereador Tarcísio Machado da Fonseca e secretariado pelo vereador Euclides Correia Costa, foi aberta a presente sessão em atendimento à convocação extraordinária do chefe do poder Executivo, conforme ofício nº 078/89 de 28/12/1989, que encaminhou, em sua pauta, projeto de lei dispendo sobre a transferência da sede do município de Taquarussu do Porto para Palmas. Aberta a sessão foi lida e aprovada a ata da sessão anterior, a seguir o senhor presidente solicitou ao secretário que lesse o projeto de lei, objeto da convocação. A sessão foi suspensa para que a comissão de Constituição e Justiça e Redação apreciasse e emitisse parecer sobre a matéria. Reaberta a sessão, a matéria favorável foi submetida a plenário. Na primeira discussão e votação, foi aprovada por unanimidade. A seguir, o projeto foi submetido à segunda discussão e votação, tendo sido também aprovado por unanimidade. A seguir, o senhor presidente determinou a expedição de autógrafa de lei, e sua remessa ao chefe do poder Executivo, para ser submetido à sanção. E como nada mais havia a tratar, o senhor

³⁸Até 2001, a palavra *Taquaruçu* era escrita com “SS” ao invés de “Ç”. Após uma polêmica questão de concurso, a Câmara Municipal de Palmas aprovou a Lei 989, de 27 de abril de 2001, alterando a grafia de Taquarussu do Porto para Taquaruçu, escrito com Ç vindo de origem tupi açu, que quer dizer grande, e perdeu o “do Porto”, tendo em visto que o distrito não mais pertencia ao município de Porto Nacional [NOTA DO AUTOR].

presidente declarou encerrada a presente sessão, convocando outra sessão para dentro de vinte minutos, e determinando a lavratura da presente ata que, após lida se aprovada, vai assinada pelos presentes (NASCIMENTO, 2009, p. 39).

Resolvido todo embaraço jurídico, após a aprovação da lei municipal de Taquaruçu autorizando a mudança da sede de Taquaruçu para Palmas, restava apenas a instalação de Palmas, fato ocorrido na manhã do dia 1º de janeiro de 1990, conforme estava programado.

Nascimento (2009, p. 25) descreve os detalhes do dia da solenidade:

A solenidade, inicialmente marcada para às 8:00, na futura praça dos Girassóis, só começou às 9:00, depois de uma hora de atraso, ocasionada pela forte chuva. Primeiramente houve hasteamento da Bandeira, seguido de Culto Ecumênico, celebrado pelo monsenhor Pedro Piagem, de Colinas, e pelo Pastor Sebastião Andrade, da Assembleia de Deus de Miracema e posteriormente houve um desfile da tropa da Polícia Militar. Às 11 horas, as autoridades dirigiram-se à casa Suçuapara, até então única casa com infraestrutura, sede da fazenda Triângulo. Na casa, a solenidade foi rápida, o Prefeito Fenelon fez o juramento e em seguida um discurso já na condição de Prefeito de Palmas, assinou os primeiros atos. Na sequência, o então presidente da Câmara, Euclides Correia, assinou um ofício em conjunto com o prefeito Fenelon Barbosa, endereçado ao presidente da Assembleia Legislativa, Deputado Raimundo Nonato, com o seguinte teor: “Tenho a grata satisfação de dirigir-me a Vossa Excelência para comunicar-lhe que a sede do município de Palmas foi instalada em sessão solene conjunta entre os poderes Executivo e Legislativo municipal, cabendo a esta casa cumprir o artigo 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, redação dada pela emenda constitucional nº 01/89, de dezembro de 1989. No período da tarde os deputados reuniram-se no prédio da Assembleia Legislativa com o intuito de transferir a Capital de Miracema para Palmas. A sessão foi solene em conjunto com o poder Judiciário e Executivo - representando o poder Judiciário, o então presidente do Tribunal de Justiça, Desembargador Liberato Póvoa, assinou o decreto judiciário nº 01, criando a Comarca de Palmas e mudando a sede do Tribunal de Justiça para a nova capital. Em seguida o Governador também assinou o decreto nº 01/90, mudando a sede do poder Executivo estadual para a nova capital e determinou que todos os secretários despachassem a partir daquela data em Palmas. Encerrando a cerimônia de transferência da Capital, o presidente da Assembleia Legislativa, deputado Raimundo Nonato Pires dos Santos leu ato declaratório diante do que dispõe o parágrafo 1º do artigo 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Carta Magna Estadual e tendo em vista as medidas que tornam efetivas a instalação dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário nesta cidade, na qualidade de chefe do poder Legislativo, declaro instalada a Capital do Tocantins em Palmas.

Ao tratar sobre a instalação da cidade de Palmas, esta pesquisa analisou um conjunto de fatores que possibilitaram consolidar o projeto, iniciando com a disputa da cidade para ser capital provisória, passando pela

escolha da área definitiva para construir Palmas e a pela batalha jurídica e política para instalar a cidade.

Nesse contexto, podemos verificar em Raffestin (1993, p. 191) “que o nascimento de uma capital é um fato sociopolítico, nasce ao mesmo tempo da subida de um poder e do desaparecimento de outro”. Sobre esse processo, Lira (2011) conclui que Palmas foi criada como “cidade geopolítica”, já Brito (2005) ressalta como “capital econômica”, Barbosa (1999) chama de “cidade de ilha”, Teixeira Neto e Gomes (2005) revelam que, semelhante a Brasília e Goiânia, Palmas nasceu com três objetivos: político, urbanístico e geopolítico.

Vale ressaltar que, com a criação de Palmas, não houve aumento do número de municípios, pois ocorreu apenas uma troca. Enquanto foi criado Palmas, Taquaruçu foi rebaixado à condição de distrito. A análise do processo mostra claramente como um território se forma a partir de ações de sujeitos ou grupos com o intuito de apropriar o espaço e sua territorialização.

4 OS ARRANJOS INSTITUCIONAIS NA CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS

Este capítulo analisa os arranjos institucionais criados para normatizar o processo de emancipação política dos municípios brasileiros. São apresentadas as regras que servem fundamentalmente para ocultar e legitimar interesses durante o processo de emancipação de determinado município.

O capítulo foi dividido em três partes. Na primeira, faz-se uma discussão sobre os quatro principais sujeitos (lideranças políticas locais, eleitores da localidade, deputados e poder Executivo estadual) determinantes no processo de criação de municípios. A segunda parte apresenta os requisitos estabelecidos em leis para legitimar a criação de municípios. E a terceira descreve as etapas e os passos para aprovação de uma lei.

Como referencial teórico, utiliza-se a Resolução da Assembleia Legislativa do Tocantins nº 201/97 e Tomio (2002).

A Resolução nº 201/97 institui o regimento interno da Assembleia Legislativa do estado do Tocantins. Essa norma estabelece procedimentos, prazos do processo legislativo. Tomio (2002) fez uma análise do processo emancipatório realizado no Rio Grande do Sul, em Santa Catarina e em São Paulo ocorrido entre 1988 e 2000, quando foram criados 253 novos municípios. O autor faz um resgate inédito sobre as legislações estaduais – que ele chama de arranjos institucionais. Apresenta dados e informações e mostra a relação entre os poderes Executivo e Legislativo.

Além das referências expostas, ampara-se também em uma ampla consulta aos arquivos da Assembleia Legislativa do Tocantins e do Tribunal Regional Eleitoral, a partir de análise de documentos oficiais, como atas, ofícios, projetos de leis e consultas plebiscitárias.

4.1 Sujeitos determinantes no processo de criação de municípios

Antes de entrarmos na discussão, refletimos sobre os sujeitos. Tomio (2002, p. 44) os conceitua como

Indivíduos conscientes de suas preferências e agem racionalmente (escolhem entre alternativas e definem suas estratégias na interação com outros atores (sujeitos) em função de suas expectativas futuras) para que os resultados das decisões políticas atendam a seus interesses; Determinam a natureza de suas escolhas pela perspectiva de ganhos individuais (reeleição, maximização da oferta de recursos fiscais, ganhos pecuniários por esquemas fisiológicos, incremento e/ou melhora das políticas públicas, etc.); Definem suas estratégias, em situações de interação, constrangidos pelas regras (instituições) e por suas expectativas quanto às escolhas dos outros atores (sujeitos) políticos envolvidos no processo decisório.

O autor ainda enumera quatro sujeitos que participam das deliberações: as lideranças políticas locais, os eleitores da localidade, os deputados estaduais e o governador, cada um com diferentes graus de capacidade para determinar a emancipação municipal no processo de fragmentação.

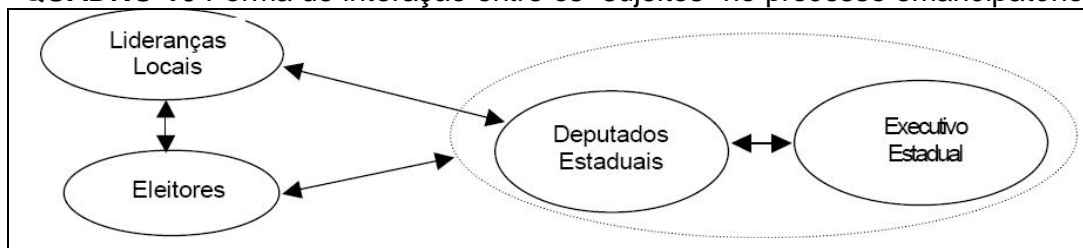
Lideranças políticas locais, indivíduos que residem na localidade e, na maior parte dos Estados, possuem a prerrogativa de iniciar o processo legal emancipacionista; diante de seus interesses em jogo, suas estratégias são de mobilizar os eleitores locais em favor do plebiscito e ligar-se a um ou mais deputado estadual para que o processo emancipatório aconteça, pressionando a Assembleia Legislativa como um todo e o poder Executivo, em troca da promessa de retribuição com votos à iniciativa emancipacionista e/ou com a ameaça de retaliação por parte dos eleitores a quem for contra essa iniciativa;

Eleitores da localidade participam em duas etapas na inicial com baixo assinado e no plebiscito. Votando a favor ou contra a criação do novo município é o motivo pelo qual são convocados; a falta de quórum no plebiscito anula o processo emancipacionista;

Deputados estaduais, que, em virtude das regras instituídas, possuem vários instrumentos para controlar o processo legislativo das emancipações e, efetivamente, participam de todas as fases do processo, interagindo com os outros atores e detendo, formalmente, o direito de interromper a emancipação da localidade em qualquer momento do processo; o principal interesse dos deputados é a continuidade de sua carreira política, por isso usam as leis de criação de municípios como distributivas para suas bases eleitorais e barganham sua aprovação com os outros deputados.

Executivo estadual, que pode ser contrário, favorável ou indiferente às emancipações municipais. Dependendo da força de sua coalizão na Assembleia Legislativa, sua posição pode prevalecer na decisão final, em especial se for contrário à criação de municípios (TOMIO, 2002, p. 43-50).

Tomio (2002) explica, por meio de um gráfico, o processo de relação envolvendo os quatro sujeitos.

QUADRO 10 Forma de interação entre os “sujeitos” no processo emancipatório

Fonte: Tomio (2002, p. 52)

Tomio (2002) também enumera três fatores que foram preponderantes para o processo de emancipação nos diversos estados do Brasil: a variação da quantidade de municípios criados estava atrelada à disponibilidade de áreas emancipáveis, que é chamada de “estoque de emancipação”; a relação de força entre os poderes Executivo e Legislativo estadual determinava os arranjos institucionais; e a presença de mecanismos institucionais favoreceu a autonomia do Legislativo.

4.2 Requisitos criados pelo poder público para legitimar a criação de municípios

A partir de 1988, o art. 18, § 4º, da Constituição Federal redefiniu o processo de criação de municípios no Brasil:

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por lei estadual, obedecidos aos requisitos previstos em Lei Complementar estadual, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas.

Cretella Júnior (1981, p. 96-97) explica que

Criação de um município: é a forma usual da emancipação de Distrito em um novo município. **Incorporação de um município**: é a reunião de um município a outro, perdendo um deles a personalidade, jurídica, a incorporação pressupõe a extinção do município incorporado pela anexação de seu território a outro já existente que permanecesse com sua personalidade jurídica. **Fusão de um município**: é a união de dois ou mais municípios, que perdem, todos eles, a sua primitiva personalidade, surgindo um novo município, com uma nova personalidade jurídica. **Desmembramento de um município**: é a separação de parte de um município para integrar-se noutro ou constituir um novo (grifos do autor).

Assim, cada unidade da Federação criou sua lei, com seus próprios requisitos, dando forma e qualidade aos arranjos institucionais. No geral, utilizaram-se cinco critérios básicos: população e eleitorado mínimo, renda anual mínima em relação à arrecadação estadual, quantidade de prédios na zona urbana, distância da sede do município de origem, em algumas unidades da Federação o tempo de existência do Distrito emancipado. Entre os cinco critérios, somente a população aparece em todas as legislações.

Paloni (2008) observa que as leis estaduais, na grande maioria dos casos, traziam requisitos tímidos e complacentes, o que facilitou a emancipação desordenada de municípios. Nessa mesma linha, Teixeira Neto (2005, p. 101) ressalta:

A constituição do país outorga às Assembleias Legislativas de cada estado o direito de realizar novas redivisões territoriais municipais, mas os critérios utilizados não são nada claros, e elevam-se à categoria de cidade-sede de município vilas e povoados com número de habitantes pequeno, atividade econômica restringe-se a pequeno comércio local.

O Quadro 11 apresenta um resumo dos requisitos criados como arranjo institucional em cada unidade da Federação.

QUADRO 11 Requisitos exigidos por cada unidade da Federação

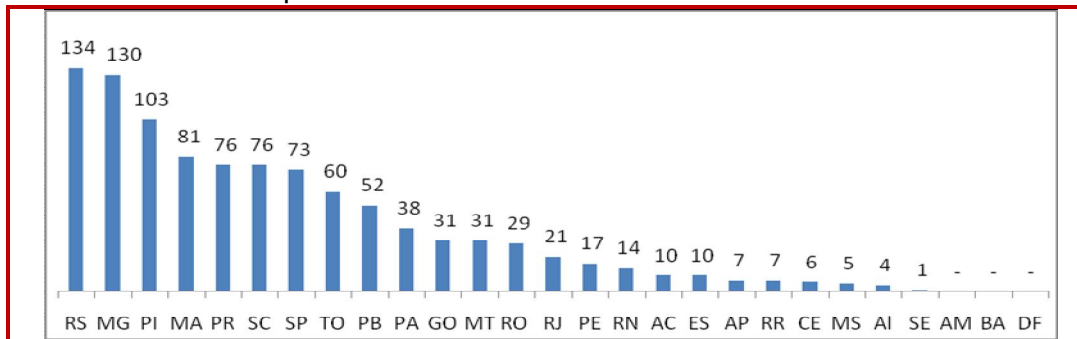
| UF | População Mínima | Tempo de existência do distrito | Distância da sede de origem | Quant. de edificações | Receita |
|---------------------|------------------|---------------------------------|-----------------------------|-----------------------|---------|
| Amapá | 948 | | | | |
| Amazonas | 965 | | | | |
| São Paulo | 1.000 | 2 anos | 3 km | | |
| Maranhão | 1.000 | | | 200 | |
| Tocantins | 2.000 | | | 50 | |
| | 1.200 | | | | 0,003% |
| | 3.000 | | 5 km | 300 | 0,005% |
| Acre | 2.088 | | 5 km | 120 | |
| | 1.500 | | | 50 | |
| Santa Catarina | 1.796 | 5 anos | | 150 | |
| | 5.000 | 5 anos | 5 km | 200 | |
| Rio Grande do Sul | 1.800 | - | - | 150 | |
| Paraíba | 2.000 | | | 120 | |
| | 5.000 | | | 300 | |
| | 4.000 | | | 300 | |
| Roraima | 2.471 | | | 100 | |
| Rio Grande do Norte | 2.558 | | | | |
| Minas Gerais | 3.000 | | 1,3 km | 400 | 1,5% |

| | | | | | |
|--------------------|-------------------------|--------|----------------|------------|-------------------------------|
| | 2.000 | | | 400 | 1,5% |
| Goiás | 3.000 2.000 | | 6 km | 200 133 | |
| Mato Grosso | 3.040 4.000 | | | 200 200 | |
| Piauí | 4.000 | | | 100 | |
| Paraná | 5.000 | | | 100 | |
| Pará | 5.000 10.000 | | | | |
| Sergipe | 6.000 | | | 300 | |
| Rondônia | 6.155 | | | 150 | |
| Rio de Janeiro | 6.393 | | | 400 | |
| Alagoas | 7.000 7.000 5.500 | | | 200 | 3/1.000 2/1.000 1/1.000 |
| Bahia | 12.541 8.000 | | | – | |
| Espírito Santo | 8.600 | | | 200 | |
| Mato Grosso do Sul | 9.635 5.781 | | 10 km 10 km | 200 200 | |
| Pernambuco | 10.000 10.000 | | 5 km | 300 600 | |
| Ceará | 5.000 10.213 | 5 anos | | 400 | |

Fonte: Tomio (2002, p. 58)

Observa-se uma grande variação estadual nos requisitos. A malha municipal brasileira foi ampliada na década de 1990. Com isso, quase todos os estados da Federação tiveram aumento acelerado, como mostra o Gráfico 4.

GRÁFICO 4 Municípios criados na década de 1990 em cada Estado



Fonte: IBGE (2010, p. 64)

Pelo Gráfico, percebe-se que o Rio Grande do Sul foi o Estado que mais criou municípios, ao todo 134. Já os estados da Bahia e do Amazonas não criaram nenhum. No caso do Tocantins, esses requisitos possibilitaram a

legitimação do alto nível de permissividade³⁹, resultando na criação de 60 municípios, em quatro fases, conforme a Quadro 12.

QUADRO 12 Resumo das leis e dos requisitos exigidos no Tocantins

| Fases | Lei | Nº de habitantes | Quant. de assinaturas | Renda mínima | Nº de eleitores | Prédios Urbanos |
|-------|--------------------------|---|-----------------------|--------------|-----------------|-----------------|
| 1ª | LC nº 01/89, de 11/12/89 | 2.000 | 100 | 0,003% | 600 | 50 |
| 2ª | LC nº 06/92, de 18/05/92 | 1.200 | | | 350 | |
| 3ª | LC nº 09/95, 19/12/95 | 3.000 | 200 | 0,005% | 1.000 | 300 |
| 4ª | EC 15/89 | Dá nova redação ao § 4º do art. 18 da Constituição Federal. | | | | |

Fonte: dados da Assembleia Legislativa do Tocantins, organizado pelo autor

Tudo começa com a aprovação da Lei Complementar nº 01/89. O instrumento jurídico foi para legitimar a criação de novos municípios. A lei preconizava cinco requisitos.

Art. 2º São requisitos:

I - ter população mínima de 2.000 (dois mil) habitantes, comprovada pelo IBGE;

II - existência, no mínimo, de 600 (seiscentos) eleitores inscritos, comprovados pela Justiça Eleitoral;

III - renda anual mínima de 0,003 (três milésimos) da receita tributária estadual, comprovada pela Secretaria da Fazenda;

IV - existência de, pelo menos, 50 (cinquenta) prédios na sede do novo município, comprovada pelo IBGE;

V - requerimento de 100 (cem) eleitores da área a ser emancipada. (LEI COMPLEMENTAR nº 01/89)

Em 1992, dois anos depois de aprovada, a Lei Complementar nº 01/89 sofreu várias modificações, o deputado Hilder Alencar propôs aumentar ainda mais o nível de permissividade ao reduzir de 2.000 para 1.200 a população mínima e de 600 para 350 o número de eleitores, conforme Processo nº 2.031/92, que resultou na Lei Complementar nº 06/92.

Art. 1º. Os incisos I e II, do artigo 2º da Lei Complementar nº 001/89, de 11 de dezembro de 1989, passam a ter a seguinte redação: Art. 2º [...] I - ter população mínima de 1.200 (hum mil e duzentos) habitantes, comprovada pelo IBGE; II - existência, de no mínimo 350

³⁹ Nível de permissividade é uma classificação que está relacionada às facilidades nas exigências dos requisitos para a criação de um novo município (TOMIO, 2002).

(trezentos e cinquenta) eleitores inscritos pela justiça eleitoral. (LEI COMPLEMENTAR nº 06/92).

Na época, o então governador Moisés Avelino foi contrário ao aumento da permissividade e chegou a vetar⁴⁰ integralmente a Lei Complementar nº 06/92, conforme sua exposição de motivos apresentados na Mensagem nº 18/92, encaminhada à Assembleia Legislativa:

A figura jurídica do município, (sic) é um instituto que antes de ser um fim, é um meio, razão pela qual não se pode inverter esta relação, através da adoção de quantitativas inferiores aos padrões convencionais, representados pelo ônus imposto aos seus municípes, pela criação de toda a estrutura, orgânica e administrativa, necessária à sua instalação.

As instituições devem nascer fortes, e estas instituições devem nascer fortes, e esta força é também representada pela legitimidade de seus representantes na adoção de leis que contemplem a sociedade com um todo. A prosperar o presente autógrafo [o mesmo que lei], teríamos no Estado do Tocantins, inaugurando uma nova fórmula de criar municípios, incompatível com a realidade e peculiaridade tocantinense, impondo ao seu já sofrido povo mais um ônus, qual seja, de se criar uma unidade administrativa artificial e, por conseguinte, não ensejadora de benefícios ao seu povo.

Tem-se que a criação de municípios novos implica em custo para o Estado à medida que se implanta toda infraestrutura básica para o atendimento das necessidades prioritárias dos seus habitantes. Há de se considerar que um município recém-criado e com um número mínimo de habitantes não tem renda suficiente para se manter.

Deve-se atentar que acima de qualquer interesse político existe o direito ao exercício de plena cidadania, que, indubitavelmente, deverá ser respeitado. Cidadania aqui, na ampla acepção de palavra implica em direito em nova moradia digna, saúde, escola e todos esses fatores que inserem contexto social e organizado.

Por todas as razões apresentadas, hei por bem de vetar o autógrafo [lei] anotado.

Porém os deputados, em sessão plenária, rejeitaram o veto (por 20 votos a favor e 4 contra) e, conseqüentemente, a lei foi promulgada pelo presidente da Assembleia, como Lei Complementar nº 06/92.

Nesse jogo político, recordamos o que Santos (2000, p. 22) relata: “não é possível entender o território ignorando as relações políticas e econômicas que se estabelecem no modelo capitalista de produção”.

40 O veto é a concretização da expressa discordância do chefe do poder Executivo em relação ao projeto aprovado pelo Legislativo. O veto se justifica pela inconstitucionalidade ou pela contrariedade ao interesse público apurado no texto ou em parte dele. O governador tem o prazo de 15 dias úteis para após o veto à matéria, que só poderá abranger texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea. O veto deverá ser apreciado pela Assembleia Legislativa, podendo ser rejeitado pelo voto secreto da maioria dos deputados (TOCANTINS, 1995).

Tanto Santos (2000) como Tomio (2002) têm razão, as decisões políticas determinam a estabilidade das emancipações, seja facilitando ou limitando. Um exemplo é a Lei Complementar nº 06/92, que diminuiu o requisito populacional e o número de eleitores.

O Processo 2.031/92 enviado pelo governador argumentava que “o valor de 2.000 habitantes era inviável, pois não existia povoados com aquele quantitativo populacional”. O deputado Everaldo Barros, autor de oito projetos de emancipação, também pleiteou a diminuição dos requisitos, por meio do Processo 2.125/92, no qual ele argumentou que:

A Lei Complementar nº 01/89, nos moldes em que se encontra não atende aos anseios e expectativas do povo tocantinense que vive em pequenos aglomerados urbanos e necessita da criação de novos municípios para desenvolver-se. É de fundamental importância a criação de novos municípios para o Estado, visto que estes recebem o Fundo de Participação dos Municípios – FPM, o que, indiretamente, reverte em benefícios para o Estado e para o seu povo. O número de eleitores e de população atual está fora da nossa realidade, com a necessidade de criação de novos e pequenos municípios, onde seus habitantes possam ter uma maior aproximação com seus administradores e conseqüentemente poderem ver atendidos, com maior presteza suas necessidades básicas. (EVERALDO BARROS, 1992)

Em 1994, Siqueira Campos ganhou novamente as eleições para governador e voltou ao poder Executivo. Considerado um municipalista, para supressa de todos, enviou para Assembleia um projeto de Lei Complementar alterando os requisitos, elevando para 3.000 (três mil) habitantes; no mínimo 1.000 (mil) eleitores inscritos; centro urbano já constituído, de no mínimo 300 casas; arrecadação, no último exercício, de, no mínimo, 0,005% (cinco milésimos por cento) da receita tributária estadual.

De acordo com a Mensagem nº 64, de 24 de novembro de 1995, do Processo 7.810/95, o governador Siqueira Campos modificou o discurso oficial e deu uma nova orientação ao processo geopolítico. Se antes criar município era sinal de melhoria para a população, a partir de então, a criação de novos municípios era uma nova fonte de gastos. Ele enfatiza ainda que **“criar municípios onde a atividade econômica se resume à insuficiente e mal distribuída economia de subsistência, significa a socialização da pobreza”** (Processo 7.810/95, grifo nosso).

Com novo contexto, houve necessidade de entender as razões da mudança brusca e rápida na orientação da criação de novos municípios. É bom lembrar que, em 1995, o Estado já contava com 123 municípios instalados, sendo que 44 foram criados após a instalação do Estado e tinha ainda nada menos que 55 processos tramitando na Assembleia Legislativa (lista no Anexo A).

Analisando os discursos dos deputados e os documentos oficiais, encontramos três razões que levaram a essas mudanças nos arranjos institucionais. A primeira foi a instituição, dois meses antes da aprovação da Lei Complementar nº 09/95, de uma Comissão para reexame e conclusão dos vários processos emancipatórios, conforme Processo 6.667/95, o que leva a crer que o governador, temendo um novo “susto” emancipatório, antecipadamente tratou de colocar um freio. A segunda razão vem dos discursos dos deputados de oposição, que alegavam que o governador Siqueira Campos estava chateado porque os prefeitos andavam rebeldes e não seguiam a sua cartilha. E, por último, a terceira razão foi encontrada na mensagem do governo, que justifica que era uma solicitação da ATM (Associação Tocantinense dos Municípios), que alegava que o processo de emancipação estava causando perdas de arrecadação para os municípios-mãe. Aqui se comprova o que Tomio (2002) fala que há estrutura burocrática aliada ao poder político para mudar as regras de permissividade.

Como o governo tinha maioria dos deputados, 18 dos 24, aprovou com facilidade a Lei Complementar nº 09/95.

Art. 6º. São requisitos mínimos para a criação ou o desmembramento de Município: I - população igual ou superior a 3.000 (três mil) habitantes; II - eleitorado não inferior a 1.000 (mil) eleitores inscritos; III - centro urbano já constituído, com número de casas superior a 300 (trezentas); IV - arrecadação, no último exercício, de, no mínimo, 0,005% (cinco milésimos por cento) da receita tributária estadual; V - ter o seu limite divisório a, pelo menos, cinco quilômetros da sede do Município de origem (LEI COMPLEMENTAR nº 09/95).

O que o governador Siqueira Campos e nem os deputados esperavam era que, no ano seguinte, o Congresso Nacional aprovasse a Emenda Constitucional 15/96, que alterou o § 4º do art. 18 da Constituição Federal.

A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após

divulgação de Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.

A Emenda Constitucional 15/96 foi aprovada rapidamente. O projeto da Emenda estava no Congresso desde 1991, porém, em apenas dois meses (24/05/96 a 07/06/96), foram votadas em dois turnos, entrando em vigor a partir de sua publicação, em 12 de setembro de 1996. Com a nova redação, criam-se novas exigências, de modo que tornou o processo emancipatório mais dificultoso. Passou a exigir um estudo de viabilidade municipal⁴¹, além de estender o plebiscito ao conjunto do eleitorado, tanto da área que viria a formar o novo município como no de origem, ao substituir a expressão “populações diretamente interessadas” por “populações dos municípios envolvidos”.

Com esse novo procedimento, a população do(s) município(s) mãe deve também ser consultada. Essa mudança na legislação aponta um provável obstáculo às futuras emancipações, uma vez que poderá contar com a oposição das autoridades e dos cidadãos do município de origem, que perderá receita com a diminuição da participação no Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

E, por fim, estabeleceu que uma Lei Complementar federal definisse critérios padrões para todos os estados. Porém até a conclusão da presente pesquisa ainda não foi aprovada pelo Congresso Nacional.

O Quadro 13 apresenta um comparativo das mudanças ocorridas com a Emenda Constitucional 15/96.

QUADRO 13 Comparativo dos critérios antes e depois da Emenda Constitucional 15/96

| ANTES DA EC 15/96 | DEPOIS DA EC 15/96 |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Cada unidade federativa editava os próprios requisitos. | <ul style="list-style-type: none"> • O Congresso aprovará uma Lei com os requisitos. |
| <ul style="list-style-type: none"> • O plebiscito era somente para a população interessada. | <ul style="list-style-type: none"> • O plebiscito passa a ser com toda população envolvida. |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Exige um estudo de viabilidade municipal. |

Fonte: organizado pelo autor

⁴¹ O estudo da viabilidade consiste em um documento que deve apresentar os aspectos relativos à questão socioambiental, os limites utilizando o georreferenciamento, os bens e os valores do patrimônio cultural, capacidade de arrecadação e a estrutura administrativa [NOTA DO AUTOR].

De acordo com o anexo da Emenda Constitucional, a justificativa apresentada foi aparecimento de um número elevado de municípios novos, diversificação de critérios e requisitos de cada Estado, ou seja, variação dos arranjos institucionais e muitos municípios sendo criados inclusive em ano eleitoral.

4.3 Trâmites para aprovação de uma lei de criação de município

Todo projeto de lei, depois de protocolado, é lido na sessão seguinte para conhecimento dos demais deputados e, depois, incluído na pauta para possível recebimento de emendas. A partir desse momento, o deputado passa a ter controle total sobre o processo. Se for do interesse dele em realmente emancipar aquela localidade, ele disponibiliza uma estrutura para assessorar e organizar a documentação comprobatória dos requisitos junto aos órgãos competentes e articula com outros deputados para a aprovação, além de criar grupos de pressão.

O Regimento da Assembleia dispõe que, ao final do prazo para permanência em pauta, o projeto é encaminhado ao exame das Comissões⁴², primeiro pela Comissão de Constituição e Justiça, posteriormente pela Comissão de Administração, Trabalho e Defesa do Consumidor, Transporte e Desenvolvimento Urbano e Serviços Públicos. Nas comissões, verificam-se os documentos comprobatórios das exigências listadas pela lei, ou seja, pelos arranjos institucionais, conforme Quadro 14.

QUADRO 14 Documentos exigidos no processo de emancipação

| ÓRGÃOS ENVOLVIDOS | DOCUMENTOS |
|-------------------------|--|
| • IBGE | • Certidão da quantidade populacional e da quantidade de edificações urbanas |
| • JUSTIÇA ELEITORAL | • Certidão da quantidade de eleitores |
| • SECRETARIA DA FAZENDA | • Certidão da Renda do Distrito |
| • ITERTINS | • Desenho do mapa com a zona urbana e especificando os limites |

Fonte: organizado pelo autor

⁴² As comissões são órgãos técnicos da casa legislativa destinados a elaborar estudos e emitir pareceres especializados. Elas podem ser permanentes ou temporárias. (Tocantins, 2005)

Na prática, verificou-se que quase todos os processos retornavam por falta de documentação, como o próprio abaixo-assinado e as certidões dos órgãos envolvidos. Nessa fase, entra em ação a estrutura burocrática do gabinete do deputado colhendo os documentos nos órgãos envolvidos, dando suporte técnico e assessoria jurídica.

Após colher toda documentação, a Comissão de Administração, Trabalho e Defesa do Consumidor, Transporte e Desenvolvimento Urbano e Serviços Públicos encaminha ao Plenário para votação a resolução de autorização do plebiscito.

Votada a resolução, caso não seja aprovado, o projeto é encaminhado ao arquivo e finalizada sua tramitação. Caso seja aprovado, o presidente da Assembleia Legislativa encaminha ao desembargador presidente do Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins para que seja providenciado o plebiscito⁴³ eleitoral com a população envolvida. Ao todo foram encontrados 104 processos protocolados. Desse total, apenas 68 foram autorizados e foram realizados 63 plebiscitos (Quadro 15).

QUADRO 15 Quantitativo de projetos

| | |
|--|-----|
| Projetos com proposta de emancipação | 104 |
| Plebiscitos autorizados | 68 |
| Plebiscitos realizados | 63 |
| Plebiscitos aprovados pela população (sim) | 61 |
| Plebiscitos aprovados pela população (não) | 2 |

Fonte: dados organizados pelo autor a partir do arquivo da Assembleia Legislativa

Dos 63 plebiscitos realizados, apenas dois não foram aprovados pela a população, conforme Processo 778/91, ambos propostos pelo governo do Estado, realizados em 5 de maio de 1991. De acordo com o Processo, 81% da população de Taquaralto disse não, e 97% da população de Taquaruçu respondeu não para a separação de Palmas.

Após a realização do plebiscito eleitoral, o desembargador presidente do Tribunal Regional Eleitoral envia a homologação do resultado do plebiscito para

⁴³ O plebiscito é um instrumento de participação popular na tomada de decisão, é uma oportunidade de a população se manifestar democraticamente, a fim de que a divisão territorial não seja decidida em gabinete ou por apenas alguns políticos. É organizado pelo TRE, em dia, horário e local amplamente divulgado.

o presidente da Assembleia Legislativa e este verifica se foi favorável. Com mais de 50% dos votos, passa pela Comissão para sanar os problemas cartográficos, como, por exemplo, superposição territorial, existência de topônimo em outra unidade ou até mesmo no Tocantins, e depois envia para o plenário, para aprovação da lei de criação do município.

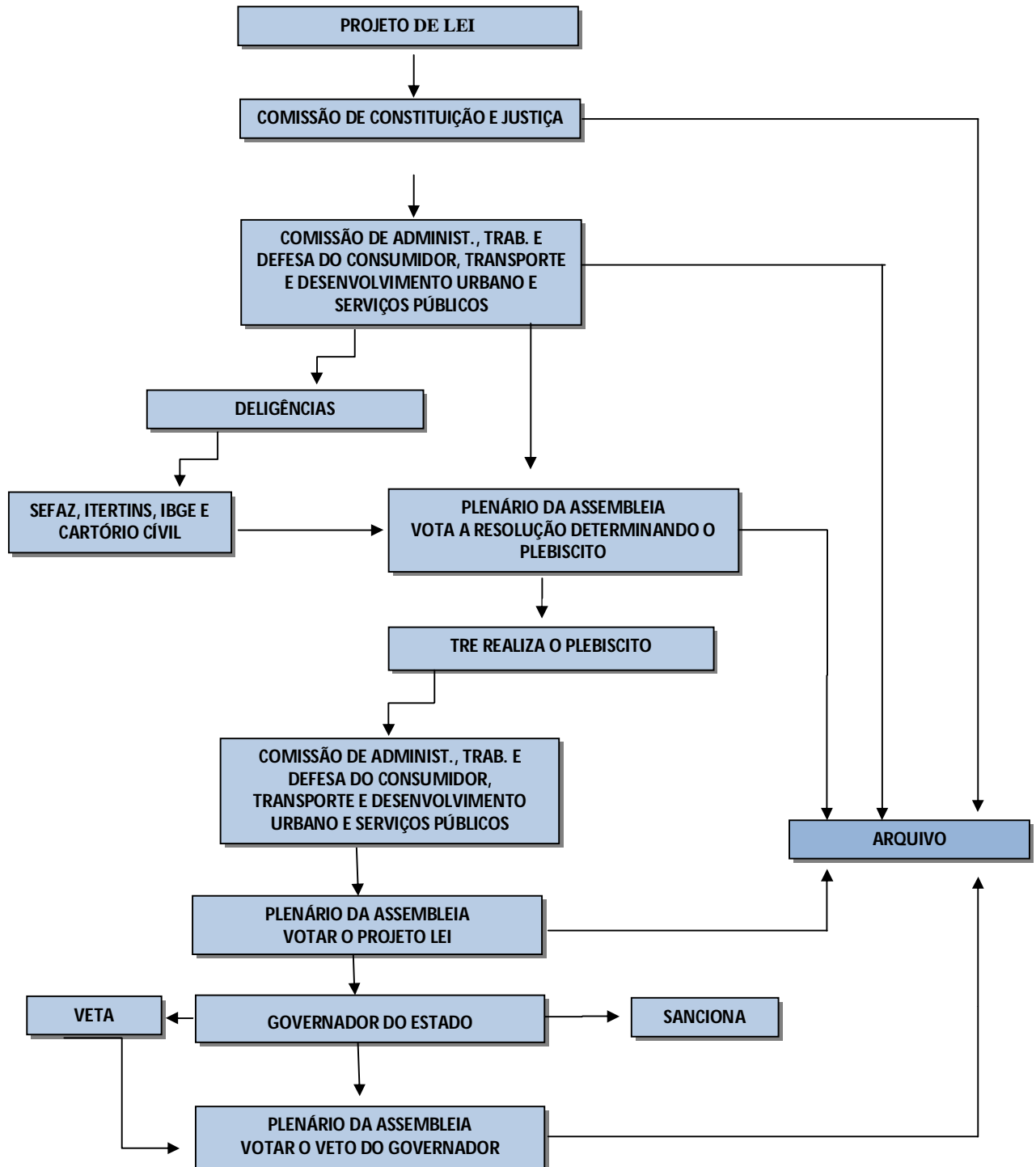
No plenário da Assembleia, verificou-se que todos os 61 projetos que tiveram consultas plebiscitárias favoráveis pela população, os deputados votaram praticamente unânime para criação do município. A Assembleia seguiu a decisão e a vontade popular. Aprovado, segue para o governador. Caso não seja aprovado pelo plenário, o projeto vai para o arquivo e encerra o processo.

O governador, em um prazo de quinze dias úteis, a contar do recebimento, tem de tomar uma decisão, que pode ser sancionar ou vetar o projeto. Caso o governador sancione, ou mesmo vete, porém o plenário da Assembleia derrube o veto, o projeto se transforma em lei, é publicado no diário oficial e é considerado criado o novo município. Caso o governador vete, o projeto de lei retornará para a Assembleia para que os deputados aprovelem ou não o veto.

No caso do Tocantins, das 61 consultas plebiscitárias favoráveis e suas respectivas leis de criação aprovadas pelo plenário, apenas um projeto foi vetado pelo governador, na época Siqueira Campos, conforme Processo 804/91, em que o deputado Nelzinho Alencar solicitava o desmembramento de Goiandy dos Campos de Colmeia.

Tomio (2002) explica que não é interessante para os governadores vetarem a criação de um município, pois é uma medida impopular. O autor ressalta ainda que, ao contrário de outras leis ordinárias, lei de criação de município tem a participação popular com o plebiscito, o que limita a capacidade de controle do poder Executivo.

QUADRO 16 Fluxo dos processos de criação de novos municípios na Assembleia Legislativa



Fonte: organizado pelo autor

5 A FRAGMENTAÇÃO TERRITORIAL DO TOCANTINS NA DÉCADA DE 1990: DISCURSO E REALIDADE

Este capítulo discute a redivisão territorial do Estado do Tocantins na década de 1990, aborda o processo de criação de 60 municípios e apresenta os discursos e as estratégias utilizadas por lideranças locais, população, deputados e governador.

O capítulo foi dividido em duas partes. Na primeira, são apresentados os motivos da criação de municípios no Tocantins, e, na segunda, analisam-se os discursos apresentados para justificar as emancipações.

Como referencial teórico, utilizam-se os trabalhos de pesquisa já realizados em outras unidades da Federação, como: Gomes (1997), Cigolini (1999), Gomes e MacDowell (2000), Favero (2004), Bezerra (2006) e Silva (2008).

Gomes (1997) estudou o processo de fragmentação do Rio Grande do Norte, com a criação de 14 novos municípios entre 1992 e 1995. A pesquisa foi realizada concomitante ao processo. Portanto, a autora pôde analisar de perto toda a trajetória. Como resultado, aponta que as emancipações ocorreram devido à reprodução da relação de poder e critica a forma racional, pragmática e ideológica que conduzia o processo.

Cigolini (1999) analisa o processo de criação de municípios no Brasil, fazendo uma leitura sobre todo o processo de ocupação territorial. O autor alerta que são as legislações que determinam o que deve e o quanto deve emancipar. Em uma visão otimista, ele ressalta que os estoques estão acabando e crítica a permissividade das legislações.

Gomes e MacDowell (2000) defendem que a proliferação de municípios contribui para uma queda da produtividade e o aumento da dependência em relação às transferências e a pouca capacidade de arrecadação.

Favero (2004) fez um estudo do processo de emancipação dos municípios paulistas. O autor demonstra ser favorável à criação de novos municípios, tendo em vista a grande extensão territorial, a diversidade sociocultural, heterogeneidade física e geográfica. Ele argumenta que é

necessária a flexibilização das normas mínimas para efetivar o parcelamento territorial, adequando as peculiaridades locais, regionais e estaduais para que a população tenha acesso ao crescimento e ao desenvolvimento econômico e social. Conclui ressaltando que os benefícios da emancipação são ainda maiores que as despesas geradas.

Bezerra (2006) abordou o processo de criação de 52 municípios ocorridos após a promulgação da Constituição de 1988 no estado da Paraíba, investigou as repercussões dessas emancipações na descentralização político-administrativa e territorial. O autor faz crítica à legislação da partilha das receitas e também ao jogo de interesses políticos, em uma postura contrária à emancipação.

Silva (2008) fez um estudo do processo evolutivo do território catarinense, mostrou os conflitos causados principalmente pelos interesses políticos e econômicos. O autor enumera três fatores (*status* de ente da Federação, recursos fiscal e dinâmica em torno do poder político) como preponderantes para a “indústria de municípios”. Também faz crítica à alteração da legislação para tornar mais permissivo o aumento da quantidade de municípios.

Pela revisão bibliográfica, percebe-se que a literatura traz dois caminhos sobre a temática: os municipalistas e os fiscalistas, ambos com vícios ideológicos. Os municipalistas defendem a ideia de que o território recortado aproxima o cidadão do poder público, por meio da descentralização de recursos, e promove a melhoria da sociedade. Entre os autores que defendem os municipalistas, estão Favero (2004) e Cigolini (1999). Os fiscalistas alegam que esse processo é negativo, porque traz mais custos do que benefícios ao País. Normalmente, eles mostram que a criação de estruturas públicas, a exemplo do poder Legislativo local, representa um elevado dispêndio financeiro. Criticam a emancipação de distritos que nada arrecadam e que dependem exclusivamente dos repasses de fundos de participação, como o FPM (Fundo de Participação Municipal). Entre os autores que defendem esse posicionamento, estão Gomes e MacDowell (2000).

5.1 Motivos da criação de municípios no Tocantins

Após a análise dos requisitos criados como arranjos institucionais para legitimar a vontade dos sujeitos envolvidos no processo, o próximo passo para entender os motivos que derivaram na criação acelerada de 60 municípios em apenas uma década será entender os discursos apresentados para convencer tanto as lideranças locais, a população, quanto os deputados e o governador nos processos de criação dos municípios tocantinenses.

Em uma passagem pela literatura, por Bremaeker (1993), Noronha (1996), Gomes (1997) e Cigolini (1999), quatro estudos realizados a fim de entender os motivos que levaram algumas áreas à emancipação, apesar de serem muito bons, trazem uma deficiência nos resultados. Nenhum deles analisou o discurso dos sujeitos envolvidos, utilizando como fonte os próprios processos, algo que notamos que seria o diferencial e que mostraria o resultado com mais confiabilidade.

Bremaeker (1993), pesquisador do IBAM, realizou seu trabalho mediante o envio de questionário aberto aos prefeitos dos novos municípios, dos 501 municípios criados entre 1980 a 1990, apenas 72 responderam, ou seja, apenas 12% do total. O autor enviou um questionário com perguntas qualitativas. Assim, não se pode verificar, por exemplo, se realmente houve descaso da administração do município de origem.

Noronha (1996) realizou entrevista com a população de 17 municípios emancipados entre 1985 a 1993 no estado do Rio de Janeiro.

Cigolini (1999), por sua vez, realizou sua pesquisa com 22 municípios dos 76 criados no Paraná, na década de 1990. Devido a um incêndio ocorrido na biblioteca da Assembleia Legislativa em 1995, boa parte dos projetos foi queimada.

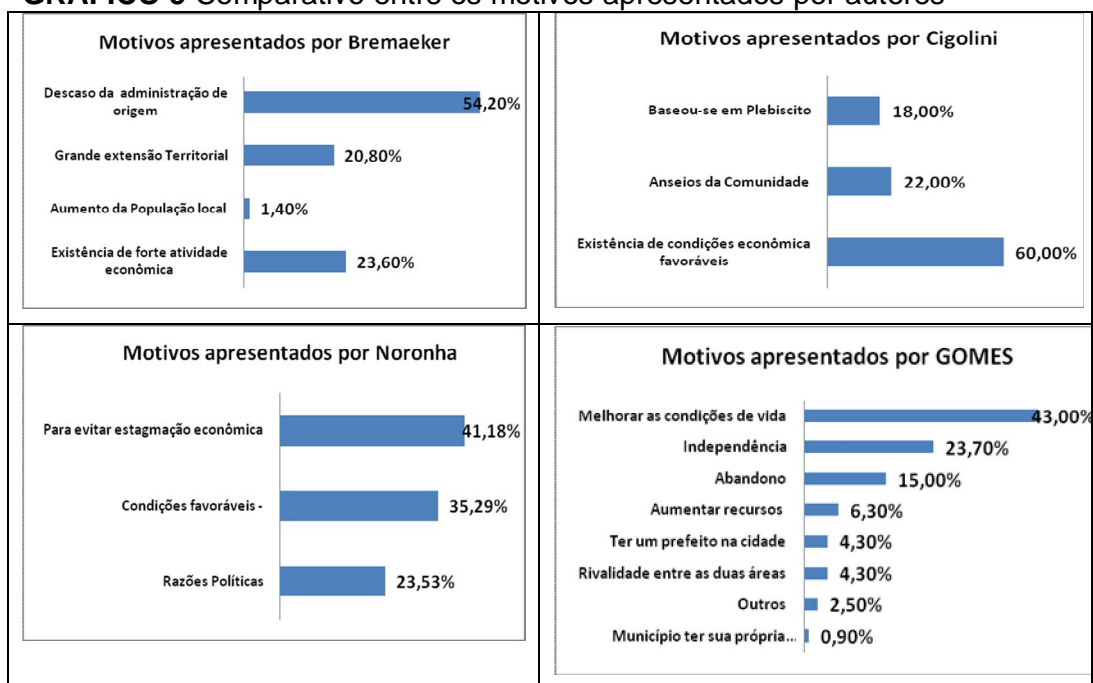
Gomes (1997) pesquisou a fragmentação territorial no estado Rio Grande do Norte, a partir de 1992, com a criação de 14 municípios. A autora apresenta pesquisa sobre os motivos do interesse da população pela emancipação, entrevistando 207 pessoas, como amostragem.

Diante disso, percebendo as limitações de cada trabalho, optamos em analisar as justificativas que compõem os projetos de lei de criação dos 60 novos municípios no arquivo da Assembleia Legislativa do Tocantins. Foi um

trabalho minucioso, pois muitos dos processos estão com as folhas danificadas. Também fizemos leitura de atas de reuniões e sessões, pronunciamentos e outros documentos oficiais.

O Gráfico 5 mostra os motivos expostos por autores para criação de municípios. O Gráfico 6 apresenta os motivos encontrados nos processos das leis que criaram os municípios tocantinsenses. Na sequência, o Quadro 17 enumera o nome dos municípios e seus respectivos motivos.

GRÁFICO 5 Comparativo entre os motivos apresentados por autores



Fonte: organizado pelo autor

GRÁFICO 6 Motivos apresentados no Tocantins



Fonte: dados organizados a partir do arquivo da Assembleia Estadual do Tocantins

QUADRO 17 Municípios e seus respectivos motivos para emancipar

| Motivos | Municípios abrangentes |
|--|--|
| Faixa de fronteiras | Rio da Conceição, Mateiros, São Félix do Tocantins, Recursolândia, Jaú do Tocantins, Novo Jardim, Talismã, Esperantina, Palmeiras, Barra do Ouro |
| Atividade econômica com perspectiva de desenvolvimento | Lajeado, Itapiratins, Arguiamópolis, Ipueiras, São Salvador, Carrasco Bonito, Campos Lindos e Lagoa da Confusão |
| Resgate histórico | Tupiratins, Couto Magalhães, Chapada da Natividade, Tupirama e São Miguel |
| Grande extensão | Sucupira, Abreulândia, Bom Jesus do Tocantins, Santa Maria, Bandeirante, Palmeirante, Piraquê e Riachinho |
| Isolamento e abandono | Centenário, Juarina, Sandolândia, Taipas, Lavadeira, Novo Alegre, Chapada de Areia, Lagoa do Tocantins, Pau D'Arco, Angico e Santa Terezinha |
| Sem razões | Carmolândia, Aragominas, Murilândia, Santa Fé, Araganã, Cachoeirinha, Luzinópolis, São Bento e Maurilândia |
| Sem condições econômicas | Crixás, Cariri, Oliveira de Fátima, Santa Rita, Fortaleza do Tabocão, Rio dos Bois, Pugmil, Darcinópolis e Brasilândia |

Fonte: dados organizados pelo autor a partir do arquivo da Assembleia Legislativa do Tocantins

Diante dos dados, é importante ressaltar duas considerações: primeira, é que alguns processos apontavam mais de um motivo, foi escolhido o que era mais enfatizado; segundo, apesar das diferenças nas metodologias, elas trazem algo em comum, tantos os quatro trabalhos de referência, citados anteriormente, como o processo de fragmentação territorial do Tocantins apresentaram os resultados em uma tríade: descaso ou abandono do município de origem em relação ao distrito, grande extensão territorial e fatores econômicos.

Onde a interferência do poder (aqui entendido em suas diversas dimensões: econômicas e políticas) da configuração da malha municipal e os territórios passam por processos de transformações, em que são (des)construídos por meio da fragmentação, em uma forma de dominação e apropriação, seja por indivíduos ou grupos. Haesbaert (2011, p. 121) expõe que “o território é o produto de uma relação desigual de forças, envolvendo o domínio ou controle político-econômico do espaço”.

O território, nesse contexto, é visto como sinônimo de recursos econômicos e políticos. Haesbaert (2011, p. 59), utilizando conceitos de Milton Santos, ensina que, para os “atores hegemônicos”, nesse caso os políticos e as lideranças, o território é um recurso, garantia de realização de seus interesses particulares; já para os “atores hegemonzados”, aqui a população, trata-se de um abrigo, buscando constantemente se adaptar ao meio geográfico local, ao mesmo tempo, que buscam estratégias que garantam sua sobrevivência.

É nesse tocante que embasamos nosso trabalho, com o território atrelado diretamente ao poder político e a suas hierarquias, pois podemos identificar a grande massa populacional dando poderes a seus representantes. Diante dessa abordagem, não podemos negar a relação que existe entre o poder e o território, pois ambos estão intrinsecamente ligados.

O poder político, aqui definido pelas suas ações, produz transformações nos territórios existentes e nos que se formam toda vez que há diferentes interesses no território em que não alcançam um grau de negociação, ocorrendo a busca pela criação de novos municípios na disputa pelo poder, em que os grupos mais coesos tendem a se sobressair sobre os mais fracos, utilizando discursos ideológicos.

5.2 Criar e emancipar para desenvolver

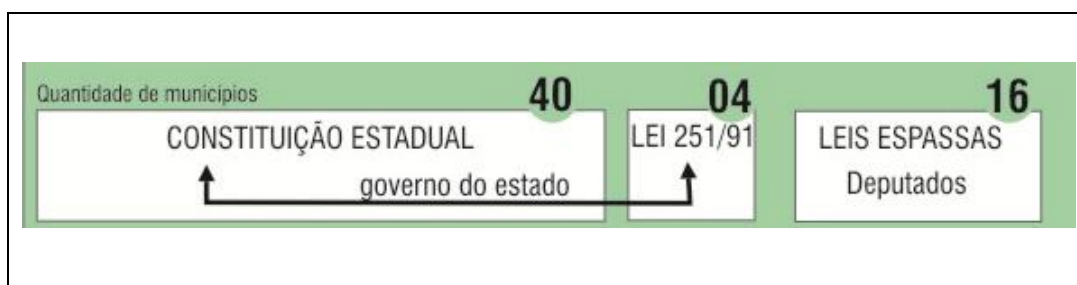
O título da seção é bem sugestivo, é a frase mais utilizada em discursos de deputados, em argumentos expostos nas justificativas dos processos de emancipação. Os discursos são recheados de empirismos, visto que muitos serviram apenas para defesa de um posicionamento político do que à ampliação do conhecimento científico sobre a temática. A grande maioria

defendia que a criação de novos municípios possibilitaria a multiplicação de recursos para a população e, conseqüentemente, a melhoria da qualidade de vida, com introdução de bens públicos, como saneamento, água tratada.

A literatura não deixa de reconhecer a importância da forma de distribuição dos recursos como um dos principais motivos do sucesso das emancipações recentes, como, por exemplo, Bremaeker (1993) e Cigolini (1999). No caso do estado do Tocantins, não há estudo mostrando que a fragmentação territorial foi interessante aos municípios mãe e ao próprio município criado.

O Quadro 18 apresenta um resumo das três etapas que resultaram na criação e na instalação de 60 municípios na década de 1990.

QUADRO 18 Distribuição da criação de municípios



Fonte: organizada pelo autor

Ao todo foram 60 municípios criados em dois momentos, sendo que 44 foram de iniciativa do poder Executivo (governador) e 16 de iniciativas de deputados.

PRIMEIRO MOMENTO: 44 municípios

Em 1º de janeiro de 1993, foram emancipados 44 municípios, quando o estado do Tocantins passou a contar com 123 municípios. 40 foram criados por meio da Emenda Constitucional nº 01/89 e 4 criados por meio da Lei nº 251/91.

Como se criaram 40 municípios de uma só vez? O então governador Siqueira Campos aproveitou um atalho jurídico e criou 40 novos municípios. Os argumentos apresentados, de acordo com Ofício-Mensagem nº 97/89, enviado pelo governador à Assembleia Legislativa, em dia 19 de dezembro de 1989, arquivado no Processo nº 384/89 A mensagem explica ainda que, depois de

consultar outras constituições estaduais, se percebeu que vários estados tinham utilizado esse mecanismo e criado municípios, cumprindo apenas a consulta plebiscitária. Por exemplo, o estado do Acre normatizou os municípios criados pela Constituição Estadual de 1963 e que ainda não tinham sido instalados; Alagoas autorizou a consulta plebiscitária para criar cinco municípios; Amapá (42); Bahia (57); Piauí (51); e Rio de Janeiro (11).

Assim, o governador enviou a Emenda Constitucional nº 01, de 19 de dezembro de 1989, autorizando a realização da consulta plebiscitária em 40 distritos e povoados. No ano seguinte, foi aprovada a Lei Complementar nº 02, de 9 de abril de 1990, fixando o plebiscito como único requisito para criação dos distritos e dos povoados que se refere na Emenda Constitucional nº 01/89.

Essa lei extinguiu a obrigação de observar os arranjos institucionais que normatizavam o processo de criação até então, que eram número de habitantes: 2.000, quantidade de assinatura: 100, renda mínima: 0,003%, nº de eleitores: 600 e quantidade de prédios urbanos. A consequência foi que:

- 13 municípios não cumpriram com a exigência do número mínimo de habitantes, conforme dados Censo do IBGE de 1991;
- em uma tentativa de aproximar do número mínimo de 2.000 habitantes, vários municípios incharam o número de habitantes, agregando assentamentos, fazendas ou distritos que tinham grande contingente populacional;
- em alguns casos, informavam territórios fantasmas, que não pertenciam ao novo município. Um exemplo é povoado de Café Quente, que tanto pertencia ao município de Maurilândia como de São Bento;
- alguns não tinham o quantitativo mínimo de prédios urbanos;
- em algumas consultas, teve uma alta taxa de abstenção, em que menos de 50% da população apta para votar compareceu. Nesses casos, o juiz eleitoral justificava na ata de apuração, que era em virtude da falta de transportes e dificuldade de comunicação, conforme trecho da justificativa do plebiscito de Mateiros, conforme Quadro 19.

QUADRO 19 Justificativa do plebiscito de Mateiros

A alta taxa de abstenção, no nosso entender que nos fizemos presentes ao distrito para a Consulta Plebiscitária, deve-se principalmente à falta de transporte e alimentação.

Aguardo instruções desse Egrégio Tribunal sobre data para realização de novo Plebiscito.

Tendo em vista as características peculiares do distrito, onde as dificuldades de comunicação são enormes, encarecemos seja a nova data determinada com antecedência mínima de quinze dias, prazo que julgamos adequado à sua divulgação e consequente comparecimento de eleitores em número que possibilite a validação da Consulta.

Fonte: arquivo do Tribunal de Regional Eleitoral, Processo 551/90

Os plebiscitos foram realizados em 10 de fevereiro de 1991. Em todos eles, a população votou favorável à criação, conforme dados do Quadro 20, obtidos no arquivo da Assembleia Legislativa do Tocantins e do Tribunal Regional Eleitoral, relativa aos resultados das consultas plebiscitárias realizadas nos distritos que foram emancipados em 1º de janeiro de 1993.

QUADRO 20 Municípios criados pela Emenda Constituição 01/89

| Distrito/povoado emancipado | Município origem | Aptos | Votaram | Sim (%) | População – 1991 |
|-----------------------------|--------------------|-------|---------|---------|------------------|
| Abreulândia | Araguacema | 480 | 370 | 98,65 | 1.915 |
| Angico | Nazaré | 2.168 | 1.012 | 93,08 | 2.272 |
| Aragominas | Araguaína | 2.227 | 1.170 | 94,96 | 2.916 |
| Araguanã | Araguaína | 710 | 451 | 97,56 | 2.169 |
| Bom Jesus do Tocantins | Pedro Afonso | * | 322 | 97,20 | 2.465 |
| Brasilândia do TO | Presidente Kennedy | * | 901 | 95,34 | 1.708 |
| Cachoeirinha | Tocantinópolis | 1.581 | 641 | 95,32 | 1.727 |
| Campos Lindos | Goiatins | 1.717 | 495 | 78,79 | 3.381 |
| Cariri do Tocantins | Gurupi | * | 715 | 96,36 | 1.504 |
| Carmolândia | Araguaína | 1.109 | 580 | 96,72 | 1.338 |
| Centenário | Itacajá | | 191 | 91,62 | 1.251 |
| Darcinópolis | Tocantinópolis | 1.269 | 798 | 98,25 | 3.291 |
| Esperantina | São Sebastião | 859 | 548 | 92,70 | 4.999 |
| Fortaleza do Tabocão | Guaraí | * | 374 | 93,58 | 1.435 |
| Itapiratins | Itacajá | * | 475 | 86,32 | 3.124 |
| Jaú do Tocantins | Peixe | 1.840 | 819 | 94,02 | 2.884 |
| Juarina | Couto Magalhães | * | 378 | 93,39 | 1.816 |
| Lagoa da Confusão | Cristalândia | 1.032 | 551 | 97,10 | 3.623 |
| Lagoa do Tocantins | Santa Tereza | 457 | 306 | 97,71 | 2.027 |
| Mateiros | Ponte Alta do TO | 458 | 228 | 97,37 | 1.374 |

| | | | | | |
|--------------------------|-------------------------|-------|-------|-------|-------|
| Maurilândia do Tocantins | Tocantinópolis | 615 | 472 | 98,73 | 1.949 |
| Muricilândia | Araguaína | 2.431 | 1.421 | 96,27 | 2.753 |
| Novo Alegre | Arraias | 1.251 | 783 | 97,96 | 1.870 |
| Novo Jardim | Ponte Alta do Bom Jesus | 723 | 470 | 94,04 | 1.547 |
| Palmeirante | Filadélfia | 1.268 | 398 | 83,42 | 3.578 |
| Palmeiras do Tocantins | Tocantinópolis | 1.335 | 823 | 97,81 | 2.853 |
| Pau D'Arco | Arapoema | * | 1.201 | 97,42 | 3.856 |
| Piraquê | Xambioá | 822 | 576 | 99,13 | 1.205 |
| Recursolândia | Itacajá | * | 390 | 99,74 | 2.125 |
| Riachinho | Ananás | 1.070 | 464 | 89,01 | 2.973 |
| Sandolândia | Araguaçu | 1.404 | 488 | 97,13 | 3.098 |
| Santa Fé do Araguaia | Araguaína | 2.431 | 1.421 | 96,27 | 3.531 |
| Santa Maria do Tocantins | Pedro Afonso | * | 360 | 95,83 | 1.890 |
| São Bento do Tocantins | Araguatins | 1.223 | 581 | 95,70 | 4.456 |
| São Félix do Tocantins | Novo Acordo | 757 | 397 | 96,98 | 830 |
| São Miguel do TO | Itaguatins | 2.835 | 1.014 | 95,66 | 4.765 |
| São Salvador | Palmeirópolis | * | 584 | 95,55 | 2.595 |
| Sucupira (Acacilândia) | Figueirópolis | 499 | 348 | 96,26 | 1.801 |
| Taipas | Conceição do TO | 766 | 464 | 96,77 | 1.828 |
| Tupiratins | Presidente Kennedy | * | 412 | 90,78 | 1.221 |

Fonte: arquivo Tribunal Regional Eleitoral, dados da população (TOCANTINS, 1997, p. 111-112)

OBS: * significa não encontrada a informação

Ainda em 1991, o governador Siqueira Campos enviou para a Assembleia Legislativa um projeto de lei regulamentando os limites dos 40 municípios recém-criados e acrescentou a criação de mais 6 municípios: Carrasco Bonito, Rio dos Bois, Rio da Conceição e Lajeado, Taquaruçu e Taquaralto.

A população de Taquaralto e Taquaruçu – distritos que pertenciam a Palmas – optou pela não emancipação, sendo que Taquaralto com 81% e Taquaruçu com 97%. Nos demais municípios, a população votou majoritariamente a favor da criação, conforme Quadro 21.

QUADRO 21 Municípios criados em 1991 pela Lei nº 251/91


| Lei | Distrito | Município de Origem | Data do Plebiscito | Aptos | Votaram | Sim (%) | População 1991 |
|--------|------------------|---------------------|--------------------|-------|---------|---------|----------------|
| 251/91 | Carrasco Bonito | Sampaio | 5/5/91 | 753 | 433 | 97,46% | 1.919 |
| 251/91 | Lajeado | Tocantínia | 5/5/91 | 371 | 266 | 89,47% | 760 |
| 251/91 | Rio da Conceição | Dianópolis | 5/5/91 | 390 | 302 | 96,03% | 726 |
| 251/91 | Rio dos Bois | Miracema | 5/5/91 | 631 | 473 | 85,41% | 1.509 |

Fonte: arquivo Tribunal Regional Eleitoral, dados da população (TOCANTINS, 1997, p. 119-120)

Sobre esses quatro municípios, percebemos o seguinte:

- a lei de criação foi aprovada em 20 de fevereiro de 1991, antes da realização do plebiscito – que ocorreu em 5 de maio de 1991;
- para esse grupo de municípios, também não foi observado o requisito do número mínimo de habitantes, que era de 2.000, os quatro municípios tinham população inferior;
- como forma de burlar a Lei Complementar nº 01/89, que normatizava os arranjos institucionais, como *número de habitantes: 2.000, quantidade de assinatura: 100, renda mínima: 0,003%, número de eleitores: 600 e quantidade de prédios urbanos*, foram entregues certidões genéricas, superestimando o quantitativo populacional, eleitoral e a renda. Exemplo desse artifício jurídico pode observado na declaração fornecida pelo IBGE – comprovando o número de prédios urbanos e habitantes – no Quadro 22;

QUADRO 22 Certidão do IBGE



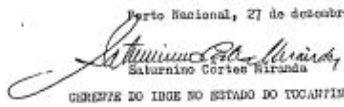
IBGE
CENSA/90

TRE - TO
n.º 03

- CERTIDÃO -

Certificamos para fins de emancipação política que os Vilas de TAQUARALTO e TAQUARUSSU DO TOCANTINS (Ex- Taquarussu do Porto), ambos do município de PALMÁS e os Povoados de CARRASCO BONITO, do município de SAspato, RIO DA CONCEIÇÃO, do município de Dianópolis e RIO DOS SOIS do município de Miracema do Tocantins, todos têm mais de 50 (cinquenta) casas na zona urbana e mais de 2.000 (dois mil) habitantes em toda a sua área física.

Porto Nacional, 27 de dezembro de 1990.


 Saturnino Cortes Miranda
 CHEFE DO IBGE NO ESTADO DO TOCANTINS

CARTEIRO DE ENDEREÇOS DE ENDEREÇOS ESTABELECIDOS E OS NÚMEROS - TO

RECONHECIMENTO

Declaro, a favor de ALVES
LIMA E SILVA, tendo sido do próprio, por haver sido assinado pessoalmente por mim, para tal fim, declarado e assinado por mim, em 14 de maio de 1991.

EM TESTEMUNHO DA VERDADE, ASSINO E ENTREGO ESTE DOCUMENTO EM 14 de maio de 1991.

IBRAEL FERREIRA DE ANDRADE
OFICIAL INTERINO

DECLARAÇÃO

Declaro, sob as penas da lei, que o Vila de TAQUARALTO, TAQUARUSSU DO TOCANTINS e do póvo do município de SAspato, CARRASCO BONITO, RIO DA CONCEIÇÃO, MIRACEMA DO TOCANTINS tem, em sua área física, mais de 50 (cinquenta) casas e mais de 2.000 (dois mil) habitantes.

Porto Nacional, 27 de dezembro de 1990.

ASSINATURA DO DECLARANTE

Fonte: arquivo do Tribunal Regional Eleitoral

- e, por último, o governador Siqueira Campos, autor do projeto, não apresentou os motivos para a inclusão de seis novos municípios. Em entrevista, o ex-deputado Raimundo Nonato Pires dos Santos, presidente da Assembleia Legislativa entre 1990/1991, enfatiza que o território recortado aproximaria o cidadão do poder público:

A criação desses municípios era importante para a população e para a economia do Estado, pois possibilitou a disponibilidade de recursos federais e atendeu as demandas locais. [As demandas a que ele se refere é construção de Escolas, Postos de Saúde e Saneamento Básico.] (RAIMUNDO NONATO, 2013, ENTREVISTA)

SEGUNDO MOMENTO: 16 municípios

O segundo momento se deu durante o governo Moisés Avelino (1991 a 1995), especialmente a partir da mudança nos arranjos institucionais, ocorridos com a Lei Complementar nº 06/92, que diminuiu para 1.200 o número de habitantes e, conseqüentemente, aumentando a permissividade.

Tomio (2002) explica que esse fenômeno é muito comum quando acaba o “estoque” de municípios, a legislação é reformada para permitir a criação de novos municípios com requisitos menores. Alerta ainda que, sem sofrerem oposição dos deputados e pelo próprio governador, aliado ainda a uma estrutura burocrática, modificam suas leis, criando, assim, novos arranjos institucionais.

Vale ressaltar que, mesmo diminuindo o requisito populacional, foram aprovados vários municípios com população bem inferior ao exigido pela lei, que era de 1.200, conforme Quadro 23.

QUADRO 23 Municípios criados entre 1994 a 1996, emancipados em 1/1/1997

| Lei | Distrito/Povoado | Município de Origem | Solicitante | Aptos | Votaram | Sim (%) | População 1997 |
|--------|--------------------|--------------------------|----------------------|-------|---------|---------|----------------|
| 676/94 | Pugmil | Paraíso e Porto Nacional | Machado Filho | 632 | 494 | 91,30 % | 1.312 |
| 677/94 | Tupirama | Guaraí | Hider Alencar | 380 | 373 | 89,01 % | 1.103 |
| 678/94 | Oliveira de Fátima | Fátima | Condorcet Cavalcante | 471 | 360 | 96,11 % | 738 |

| | | | | | | | |
|--------|-----------------------|-----------------------------|----------------------|-------|-------|---------|-------|
| 679/94 | Chapada de Areia | Pium | Hilder Alencar | 740 | 360 | 96,11 % | 1.017 |
| 680/94 | Crixás | Aliança do TO | Condorcet Cavalcante | 921 | 567 | 86,24 % | 1.191 |
| 681/94 | Talismã | Alvorada | Vicente Confessor | | | | 1.611 |
| 682/94 | Monte Santo | Divinópolis | Sebastião Borba | 429 | 416 | 76,20 % | 1.659 |
| 683/94 | Santa Terezinha | Nazaré do TO | Luiz Tolentino | | | | 2.346 |
| 684/94 | Luzinópolis | Tocantinópolis | Everaldo Barros | 590 | 589 | 97,11 % | 1.612 |
| 685/94 | Bandeirantes do TO | Arapoema | Everaldo Barros | 1.843 | 1.161 | 95,18 % | 2.134 |
| 686/94 | Santa Rita | Brejinho de Nazaré e Fátima | Machado Filho | 307 | 307 | 95,11 % | 1.579 |
| 687/94 | Aguiarnópolis | Tocantinópolis | Alexandre Filho | 1340 | 955 | 94,35 % | 2.798 |
| 779/95 | Chapada de Natividade | Natividade | Condorcet Cavalcante | 1.077 | 679 | 86,45 % | 3.110 |
| 801/95 | Ipueiras | Porto Nacional | Otoniel Andrade | | | | 1.154 |
| 802/95 | Lavandeira | Aurora | Vicente Confessor | | | | 1.095 |
| 829/96 | Barra do Ouro | Goiatins | Marcelo Miranda | 1.930 | 1.083 | 90,58 % | 3.183 |

Fonte: arquivo da Assembleia Legislativa do Tocantins e do Tribunal Regional Eleitoral
 OBS: As datas dos plebiscitos, exceto de Chapada da Natividade (19/12/1993) e Barra do Ouro (16/12/1995) foram 3/10/1993.

Dos 16 municípios emancipados em 1º de janeiro de 1997, 12 foram sancionados pelo governador Moisés Avelino, e apenas 4 pelo governo que sucedeu – Siqueira Campos.

Os processos continuaram com os mesmos vícios, certidões de população fornecidas pelo IBGE superestimando população; sem renda financeira, pois, de acordo com os memoriais descritivos anexos aos processos, praticamente quase todos os municípios recém-criados não tinham nenhuma fonte de renda, limitavam-se a um simples comércio, um colégio, posto de saúde e raros casos: posto telefônico e subdelegacia ou destacamento da política militar.

A falta de estrutura e capacidade dos municípios recém-criados foi denunciada pela imprensa nacional, conforme matéria publicada no Jornal Folha de S. Paulo (7/10/1996) com o título: Prefeito de Lavandeira (TO) não sabe de onde vai governar.

O novo prefeito de Lavandeira (TO), Antônio Leite (PFL), 42, não sabe ainda de onde vai administrar o município que tem o menor colégio eleitoral do país. Como a maioria das cidades recém-emancipadas, Lavandeira não tem sede para a prefeitura nem para a Câmara Municipal.

Também não há postos de saúde ou escola municipal. Ou seja: Toinzinho – como Leite é conhecido – não terá muito o que administrar. Mas o novo prefeito não se deixa abater. "O maior problema daqui é o desemprego. E com a criação da prefeitura, poderemos empregar muita gente", diz ele, sem explicar o que os novos funcionários da prefeitura vão fazer.

Lavandeira – que fica a 550 km de Brasília e possui 473 eleitores – foi emancipada de Aurora do Norte em dezembro. Toinzinho foi o principal articulador da emancipação, apesar de nunca ter morado na cidade.

O orçamento de Lavandeira deverá ficar entre R\$ 60 mil e R\$ 80 mil, vindos exclusivamente do FPM (Fundo de Participação dos Municípios), já que a cidade não possui receita própria. Não há nenhuma indústria e o comércio local se limita a quatro bares e um "microarmazém".

O salário de Toinzinho deverá ser de R\$ 1.300. Os nove vereadores receberão R\$ 250. A única escola de Lavandeira é estadual e só vai até a 8ª série. Um dos planos do prefeito eleito é construir uma escola municipal de 2ª grau. "Só não sei se haverá alunos suficientes." Toinzinho também elegeu sete dos nove vereadores da ainda fictícia Câmara Municipal. (Folha São Paulo, 7 out. 1996)

Esse “susto de emancipações” também chamado nessa pesquisa de “farra das emancipações”, “onda emancipacionista” e “indústria dos municípios”, foi motivo de crítica da revista *Veja* (7/7/1999). A revista alerta sobre a febre de emancipação, que cria municípios incapazes de viver da própria arrecadação.

Brasilândia do Tocantins é um município de pouco mais de 1 000 habitantes no norte do Estado. O lugarejo é tão pobre que a prefeitura não consegue arrecadar mais de 1 000 reais por ano. Ali não há hospital e os estabelecimentos comerciais registrados não passam de 25. Apesar dessa situação de penúria, a prefeitura de Brasilândia torra, por ano, 330 000 reais só com pessoal. Outros 423 000 são gastos com despesas que vão desde a conta de água até o cafezinho para os funcionários públicos. A câmara de vereadores da cidade consome outros 103 000 reais. Se fosse depender apenas de sua arrecadação, a cidade não teria dinheiro para bancar sequer a conta de luz. Mas Brasilândia dispõe de uma tábua de salvação. Trata-se do Fundo de Participação dos Municípios, um bolo de recursos dos governos federal e estaduais que, por lei, tem de ser dividido entre todas as prefeituras, com base na população. Nos últimos dez anos, esse fundo viabilizou a criação de centenas de municípios no Brasil. O que espanta é que cerca de 1 000 dessas novas cidadezinhas não têm a

mínima condição de se sustentar sem os recursos do fundo (Revista, 7 jul. 1999).

Dessa forma, pode-se resumir que o processo de emancipação ocorrida durante a década de 1990 no estado do Tocantins foram frutos de três fatores: ordem política, econômica e jurídica. A ordem política estava atrelada aos interesses de deputados estaduais em emancipar determinado lugar. Eles usavam vários artifícios, como, por exemplo, unir vários distritos formando um município, assessorar lideranças, conseguir declarações nos órgãos, modificar leis. Quando não tinham real interesse, deixavam o processo pelo meio do caminho. Os deputados viam os projetos de emancipação de distritos como oportunidade e espaço de fortalecimento institucional e meio de garantir votos e influências no território.

De ordem econômica, são os motivos apresentados nos processos dos projetos de lei, em que se pode ser notado sempre um discurso de melhoria, sustentabilidade e desenvolvimento por meio dos recursos financeiros que as emancipações trazem às localidades, com o repasse de verbas estaduais, como o ICMS, e federais, como o FPM.

De ordem jurídica, são os requisitos criados como arranjo institucional e as manobras técnicas. Nos arranjos, pode-se ver a grande permissividade ao permitir criar município com uma população com menos de mil habitantes e sem nenhuma infraestrutura, alguns sequer tinham uma escola. Em alguns, o processo se deu de forma rápida, com documentações adulteradas e muitas deles, inclusive, sem nenhuma documentação. E, em alguns casos, as leis foram aprovadas em blocos, em que uma única lei aprovou a criação de vários municípios.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A década de 1990 foi marcada pelo processo emancipatório dos municípios brasileiros. O País saltou de 4.491 em 1991 para 5.507 no Censo de 2000, um aumento de 1.074 novos municípios, o equivalente a 20%. O estado do Tocantins, criado pela Constituição Federal de 1988, seguiu essa tendência, e na prática vários povoados e distritos foram emancipados, saltando de 79 para 139 municípios.

Esta pesquisa mostrou que, ao longo da história, a criação de municípios acompanhou o avanço da ocupação territorial e povoamento. Por exemplo, os primeiros municípios emancipados ainda no início do século XX foram povoados a partir da mineração do ouro. Na sequência, foram criados municípios no Vale do Araguaia, onde ocorreu um grande povoamento a partir da exploração do cristal de rochas. A partir da década de 1960, foram criados mais nas proximidades da rodovia Belém-Brasília, em virtude da construção dessa rodovia. Após a criação do Estado, na década de 1990, a criação de municípios ocorreu em maior número na região do Bico do Papagaio, 13 dos 60, justamente onde ocorreu o último período de povoamento e urbanização.

Para entender como isso ocorreu, especificamente na década de 1990 – objeto central de nossa pesquisa –, foi necessário vasculhar os arquivos da Assembleia Legislativa e do Tribunal Regional Eleitoral. Constataram-se em discursos e documentos pesquisados três fatores: jurídico, político e econômico. De ordem jurídica, é marcado pelas “regras do jogo” em que se criavam mecanismos como leis que ditavam os requisitos e os trâmites legais para legitimar a criação de municípios. A ordem política estava atrelada aos desejos do poder Executivo e Legislativo, que desfrutavam o papel preponderante nos processos decisórios e influenciavam diretamente nos resultados das consultas plebiscitárias. A ordem econômica estava atrelada à vontade de aumentar a arrecadação e as transferências constitucionais.

Dos 60 municípios emancipados na década de 1990, 40 foram criados por meio de atalho jurídico, via Emenda Constitucional nº 01/89, sem observar nenhum dos critérios até então vigentes pela Lei Complementar nº 01/89, e o que é pior sem nenhuma discussão e nem estudo técnico. 20 municípios foram

criados por meio de leis, também não foram observados os requisitos criados como arranjos institucionais.

Os dados e os relatórios técnicos apresentados nos bastidores das discussões mostram que a grande maioria dos novos municípios criados estava atrelada à falta de materialização do espaço geográfico com seus limites; uma deficiência dos arranjos legais, que são as próprias leis, ocasionado vários problemas, como:

- contestação de áreas por parte dos municípios limítrofes em virtude da indefinição de suas divisas;
- distorção na vinculação do eleitorado ao município ou populacional, prejudicando arrecadação de impostos e repasse federais, como FPM e FUNDEB;
- registro equivocado de imóveis urbanos e rurais (residenciais, comerciais e industriais);
- área urbana invadindo a zona rural de outro município. É o caso do município de Araguaína, que já está invadindo o município de Wanderlândia.

A pesquisa ainda estudou o processo de criação do município de Palmas, fundado em 1º de janeiro de 1990, para ser sede da capital, caso raro, pois não existia nenhum povoado. Para consolidar o projeto geopolítico, o governador transferiu a sede do município de Taquaruçu sem consulta plebiscitária, por meio de manobras políticas.

Ao tratar sobre a instalação da cidade de Palmas, a pesquisa analisou um conjunto de fatores que desenharam para consolidar o projeto, iniciando com a indicação de Miracema para ser capital provisória, passando pela disputa entre Araguaína, Gurupi e Porto Nacional até a escolha da área definitiva para construir Palmas.

Com a criação de Palmas, apesar de não ter aumentado o número de municípios, pois houve apenas uma troca, enquanto foi criado Palmas, Taquaruçu foi rebaixado à condição de distrito, a análise do processo mostra claramente como um território se forma a partir de ações com o intuito de apropriar do espaço e a sua territorialização.

Ainda se ressalta a importância de estudos mais detalhados sobre as transformações econômicas e sociais desses novos municípios – que pode ser

utilizado como parâmetro as transferências constitucionais e arrecadação de cada município, o índice de desenvolvimento humano (IDH), índice de Gini, índice de pobreza, demográfico – para verificar se houve crescimento populacional ou decréscimo e estudo verticalizado do povoamento e emancipação política de cada município criado. Só assim poderemos saber se foi interessante sua criação. Deixamos, assim, como missão para os futuros acadêmicos de geografia e ingressos no programa de pós-graduação.

Durante a presente pesquisa, percebeu-se a escassez de referências sobre a temática, os poucos são os municípios que têm sua história publicada em livros. Os municípios de Dois Irmãos, Divinópolis, Araguacema, Porto Nacional, Paranã, Colinas, Arraias, Tocantinópolis, Pedro Afonso, Itacajá, Gurupi, Centenário e Babaçulândia não retratam nada sobre o processo emancipatório.

Entendemos que os resultados desta pesquisa contribuíram com a discussão acadêmica sobre a geopolítica do nosso Estado, especialmente a criação de novos municípios, fragmentação territorial e regionalização política. Explorou uma temática que o Congresso Nacional está discutindo e que paralelamente a mídia regional impõe sobre a criação de novos municípios, é o caso dos distritos de Alto Lindo (município de Goiatins); Lagoa do Romão (Peixe); Vila Tocantins (Esperantina); Macaúba (Araguatins); Mansinha (Lizarda e Rio Sono); Sumaúma (São Miguel e Praia Norte); Bielândia (Filadélfia); e Jacilândia (Araguanã) e Luzimangues (Porto Nacional).

Por fim, concluímos que as emancipações serviram apenas aos interesses políticos e empresariais locais e estavam diretamente ligadas ao controle dos territórios e do poder. As emancipações objetivavam fortalecer agentes políticos ou financeiros, seja de capital privado nacional e estrangeiro, especialmente empresas ligadas ao agronegócio e as multinacionais da área de construção de usina hidrelétricas e público federal, com interferência do poder (aqui entendido em suas diversas dimensões: econômicas e políticas), além de ter desrespeitado os arranjos institucionais.

REFERÊNCIAS

- ABREU, João Capistrano de. **Capítulo de história colonial**. Brasília: Fundação Biblioteca Nacional, 1963.
- ABREU, Maurício de Almeida. A apropriação do território no Brasil colonial. In: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo César da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato (Org.). **Explorações geográficas: percursos no fim do século**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997. p. 197-245.
- AGUIAR, Maria do Amparo Albuquerque. **Terras de Goiás: estrutura fundiária (1850-1920)**. Goiânia: UFG, 2003.
- ALDIGHERI, Mário. **Josimo: a terra, a vida**. São Paulo: Loyola, 1993.
- ALMEIDA, Ruteia Lima Almeida. **A formação territorial do Bico do Papagaio**. IFMA: CONNEPI, 2010.
- ANDRADE, Karylleila dos Santos. **O estudo dos nomes no contexto da Br Belém-Brasília: análise das fichas lexicográfico-toponímicas**. Rio de Janeiro: CiFEFIL, 2009.
- ANDRADE, Manuel Correia de. **A questão do território no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 2004.
- ANDRADE, Manuel Correia de. **As raízes do separatismo no Brasil**. São Paulo: Unesp, 1999.
- ANDRADE, Manuel Correia de. Territorialidades, desterritorialidades, novas territorialidades: os limites do poder nacional e poder local. In: SANTOS, Milton. **Território: globalização e fragmentação**. 5. ed. São Paulo: Hucitec, 2006. p. 213-220.
- APOLINÁRIO, Juciene Ricarte. **Os Akroá e outros povos nas fronteiras do Sertão**. Goiânia: Kelps, 2006.
- AQUINO, Napoleão Araújo. **A construção da Belém-Brasília e a modernidade no Tocantins**. 1996. 220 f. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 1996.
- AZEVEDO, Aroldo de. **Vilas e cidades do Brasil colonial: ensaio de geografia urbana retrospectiva**. Boletim FFCL, n. 208, Geografia, n. 11, São Paulo: Universidade de São Paulo, 1956.
- BANDECCHI, Pedro Brasil. **O município no Brasil e sua função política**. 5. ed. São Paulo: Pannartz, 1983.
- BARBOSA, Ycarim Melgaço. **As políticas territoriais e criação do estado do Tocantins**. 1999. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.
- BECKER, Bertha Koiffmann. A implantação da rodovia Belém-Brasília e o desenvolvimento regional. **Anuário Instituto Geociência**, v. 1, p. 32-46. 1977.

- BECKER, Bertha Koiffmann. **Amazônia**: geopolítica na virada do III milênio. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.
- BECKER, Bertha Koiffmann. **Fronteira amazônica**: questões sobre a gestão do território. Brasília: UNB; Rio de Janeiro: UFRJ, 1990.
- BERTRAN, Paulo. **Uma introdução à história econômica do Centro-Oeste**. Goiânia: UFG, 1988.
- BEZERRA, Cleusa Souza Benevides. **Paranatinga**. Palmas: Pollo, 2005.
- BEZERRA, Josineide da Silva. **O território como um trunfo**: um estudo sobre a criação de municípios na Paraíba (anos 90). 2006. 163 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2006.
- BITOUN, Jean. Oportunidades e limites da gestão municipal do território: reflexões a partir do caso do Recife. In: CASTRO, Iná, E. et al. **Redescobrimo o Brasil**: 500 anos depois. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999. p. 195-207.
- BOAVENTURA, Deusa Maria Rodrigues. **Urbanização em Goiás no século XVIII**. 2007. 279 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.
- BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.
- BRAGA, Alencar Santana. O poder político do município no Brasil Colônia. **Revista Brasileira de Direito Constitucional** – RBDC, n. 12, jul./dez. 2008.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal. 1998.
- BREMAEKER, François E. J. Os novos municípios: surgimento, problemas e soluções. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 206, p. 88-99, jan./mar. 1993.
- BRITO, Eliseu Pereira de. Planejamento, especulação imobiliária e ocupação fragmentada em Palmas. **Revista Caminhos de Geografia**, Uberlândia, v. 11, n. 34, p. 94-104, jun. 2010. Disponível em: <<http://www.ig.ufu.br/revista/caminhos.html>> Acesso em: 10 jul. 2013.
- BRITO, Eliseu Pereira de. **Produção e reprodução do espaço urbano de Palmas**. Palmas: UFT, 2005.
- CARNEIRO, Maria Esperança Fernandes. **A revolta camponesa de Formoso e Trombas**. Goiânia: UFG, 1988.
- CARVALHO, Francisquinha Laranjeira. **Nas águas do Araguaia**: a navegação e hibridez cultural. Goiânia: Kelps, 2009.
- CASTILHO, Mariana Wiecko Volkmer de; CASTRO, José Gerley Diaz. **Do sertão à periferia**: a expropriação camponesa pela expansão da soja. O caso de Campos Lindos. Disponível em: <www.fase.org.br/v2/admin/.../5_estudo_%20campos%20lindos_red.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2013.

CEARÁ. Governo do Estado. A questão dos limites municipais no estado do Ceará. **Revista IPECE**, Fortaleza, Informe n. 16, ago. 2011.

CHAUL, Nasr Nagib Fayad. **Caminhos de Goiás**: da construção da decadência aos limites da modernidade. 3. ed. Goiânia: UFG, 2010.

CHAVES, Patrícia Rocha. **As relações socioterritoriais na construção da usina hidrelétrica de Estreito e a reprodução do espaço urbano nas cidades de Carolina - MA e Filadélfia - TO**. 2009. 198 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional e Agronegócios) – Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2009.

CIGOLINI, Adilar Antonio. **A fragmentação do território em unidades político-administrativas**: análise da criação de municípios no estado do Paraná. 1999. 210 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1999.

CORRÊA, Roberto Lobato. Territorialidade e corporação: um exemplo. In: SANTOS, Milton (Org.). **Território**: globalização e fragmentação. 5. ed. São Paulo: Hucitec, 2006. p. 251-256.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Direito administrativo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense. 1981.

CRUVINEL, Luís Fernando. A formação de Palmas. **Revista UFG**, Ano XI, n. 6 jun. 2009.

DEFFONTAINES, Pierre. Como se constitui no Brasil a rede das cidades. **Boletim Geográfico**, Rio de Janeiro, ano II, n. 14, p. 141-148, 1944.

DOLORES, Dalísia E. Martins. **As comunicações fluviais pelo Tocantins e Araguaia no século XIX**. Goiânia: Oriente, 1973.

EMBRAPA. **Caracterização e interpretação para uso agrícola dos principais solos da microrregião do Bico do Papagaio – Tocantins**. Fortaleza: EMBRPA-CNPAT, 1999.

ESTEVAM, Luís. **O tempo da transformação**: estrutura e dinâmica na formação econômica de Goiás. 1997. 203 f. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade de Campinas, Campinas, 1997.

FABRES, Paulo Roberto. **A gênese do município nos pensamento de Oliveira Vianna e Raymundo Faoro**. 87 f. 2008. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2008.

FAVERO, Edilson. **Desmembramento territorial**: o processo de criação de municípios – avaliação a partir de indicadores econômicos e sociais. 2004. 278 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Construção Civil) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

FERRAZ, Siney. **O movimento camponês no Bico do Papagaio**: sete barracas em busca de um elo. Imperatriz: Ética, 1998.

GIRARDI, Eduardo Paulon. **Atlas da questão agrária brasileira e cartografia geográfica crítica**. São Paulo: USP, 2009. Disponível em: <<http://www2.fct.unesp.br/nera/atlas/>>. Acesso em: 11 jan. 2013.

GOMES, Gustavo Maia; MAC DOWELL, Maria Cristina. **Descentralização política, federalismo fiscal e criação de municípios**: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social. Brasília: IPEA, 2000. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/portal/>>. Acesso em: 20 jun. 2012.

GOMES, Rita de Cássia da Conceição. **Fragmentação e gestão do território no Rio Grande do Norte**. 1997. Tese (Doutorado em Organização do Espaço) – Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 1997.

GUERRA, Antônio Teixeira. **Coletânea de textos geográficos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1994.

HAESBAERT, Rogério. **O mito da desterritorialização**: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.

IBAMA. **Caderno da região hidrográfica do Tocantins-Araguaia**. Brasília: Ministério Meio Ambiente, 2006.

IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal. **Evolução do município brasileiro**. 2007. Disponível em: <www.ibam.org.br/municipio/criacao.htm>. Acesso em: 10 fev. 2013.

IBGE. **Área territorial oficial**. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

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

IBGE. **Contas regionais do Brasil de 2005 a 2009**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

IBGE. **Divisão administrativa de 1911**. Rio de Janeiro: IBGE, 1913.

IBGE. **Enciclopédia dos municípios brasileiros**. Rio de Janeiro: IBGE, 1958.

IBGE. **Evolução da divisão territorial do Brasil 1872-2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

LACOSTE, Yves. **A geografia – isso serve, em primeiro lugar, para fazer a guerra**. Campinas: Papirus, 1988.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. 4. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LIMA, Ailton Pires. **Processo de criação de municípios**: análise a partir de indicadores de viabilidade econômico financeira em Santa Bárbara do Pará. 2010. 91 f. Dissertação (Mestrado em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2010.

LIMA, André Nicacio. **Caminhos da integração, fronteiras da política**: a formação das províncias de Goiás e Mato Grosso. 2010. 365 f. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

- LIRA, Elizeu Ribeiro. **A gênese de Palmas – Tocantins**: a geopolítica de (RE)ocupação territorial na Amazônia Legal. Goiânia: Kelps, 2011.
- MARTINS, José de Souza. **Fronteira, a degradação do outro nos confins do humano**. São Paulo: Editora HUCITEC-USP, 1997.
- MARX, Murilo. **Cidade no Brasil, terra de quem**. São Paulo: Nobel, 1991.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.
- MELO JÚNIOR, Luiz Gomes de. **Co Yvy Ore Retama**: de quem é esta terra? Uma avaliação da segregação a partir dos programas de habitação e ordenamento territorial de Palmas. 2008. 165 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano) – Universidade de Brasília, Brasília, 2008.
- MIRANDA, José Manoel. **Estudo das intervenções direcionadas para a criação, construção e consolidação de Palmas - Tocantins**. Porto Alegre: ENG, 2010.
- MORAES, Antônio Carlos Robert de. **Bases da formação territorial do Brasil**. São Paulo: Hucitec, 2000.
- MOTA, Silvano. **Entre dois tempos**: A história de Dois Irmãos do Tocantins. Goiânia: Kelps, 2008.
- NASCIMENTO, Júnio Batista. **Palmas**: sua história, trajetória e conquistas. Palmas: Topmídia, 2009.
- NASCIMENTO, Júnio Batista. **Tocantins**: História e Geografia. Goiânia: Kelps, 2011.
- NORONHA, Rudolf de. Criação de novos municípios: o processo ameaçado. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 219, p. 110-117, abr./dez. 1996.
- PACHECO, Rafael Araújo. **Rodovia da unidade nacional**: o processo de urbanização no entorno da rodovia Belém-Brasília. 2009. 85 f. Graduação (Bacharelado em Geografia) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2009. Disponível em: <www.geografiaememoria.ig.ufu.br>. Acesso em: 20 jun. 2013.
- PACHECO, Rafael Araújo. **Tocantins**: história e geografia. Goiânia: Bandeirante, 2011.
- PALACIN, Luís. **Sociedade colonial**. Goiânia: UFG, 1981.
- PALACIN, Luís. **História de Goiás em documentos – Colônia**. Goiânia: UFG, 1995.
- PALACIN, Luís. MORAES, Maria Augusta Sant'Anna. **História de Goiás**. 7. ed. Goiânia: UCG, 2008.

PALONI, Nelson Alexandre. **O estudo de viabilidade municipal no desenvolvimento nacional**. 2008. 138 f. Dissertação (Mestrado em Filosofia) – Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008.

PARENTE, Gomes Temis. **Fundamentos históricos do estado do Tocantins**. Goiânia: UFG, 2003.

PEREIRA, Margareth da Silva. **A construção histórica dos sentidos das palavras município e municipalismo**: dois séculos de lutas políticas e linguísticas. São Paulo. 2006. Disponível em: <www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/shcu/article/.../1144/111>. Acesso em: 21 jun. 2013.

PINTO, Georges José. **Do sonho à realidade**: Córrego Fundo – MG: fragmentação territorial e criação de municípios de pequeno porte. 2003. 248 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2003.

PRADO JÚNIOR, Caio. **História econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2008.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

REIS, Patrícia Orfila Barros dos. **A construção do mito do fundador do estado do Tocantins (1988-2002)**. 2010. Disponível em: <<http://www.encontro2010.historiaoral.org.br...ArtigoRecife.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2013.

REIS, Patrícia Orfila Barros dos. **Modernidades tardias no cerrado**: discursos e práticas na história de Palmas - TO (1990-2010). Tese (Doutorado em História) Rio de Janeiro, 2011.

RODRIGUES, Lysias Augusto. **O rio dos Tocantins**. 2. ed. Palmas: Alexandre Acampora, 2001.

RONDON, Fundação Candido. **Plano territorial de desenvolvimento rural sustentável território Bico do Papagaio – TO**. 2006

SADER, Maria Regina de Cunha Toledo. **Espaço e Luta no Bico do Papagaio**. 1986. Tese (Doutorado em geografia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1986.

SALLES, Gilka Vasconcelos Ferreira de. **Economia e escravidão na Capitania de Goiás**. Goiânia: UFG, 1992.

SANTOS, Milton. Crescimento nacional e nova rede urbana: o exemplo do Brasil. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 4, p. 78-92, out./dez. 1967.

SANTOS, Milton. **Território e sociedade entrevista com Milton Santos**. 2. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil território e sociedade no início do século XXI**. 11. ed. Rio de Janeiro: Record, 2008.

SEPLAN – Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente. **Anuário estatístico do Tocantins**. Palmas: SEPLAN, 1997.

SEPLAN – Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente. Base de dados geográficos do Tocantins - atualização 2012. In: BORGES, Rodrigo Sabino Teixeira; SOUZA, Paulo Augusto Barros (Org.). **Mapeamento do Estado do Tocantins**. Palmas: SEPLAN/DZE, jan. 2012.

SILVA, Fernando João da. **A divisão político-administrativa do estado de Santa Catarina: do passado ao presente**. Santa Catarina: UFSC, 2008.

SILVA, Itami Rodrigues da; VINHAL, Maria do Carmo Barros. **À sombra da estrada: a Belém-Brasília e a fundação de Colinas – 1960 a 1965**. Colinas: Silva e Vinhal, 2008.

SOARES, Beatriz Ribeiro. Cidade e município: observações sobre o poder local. In: SILVA, José Borzachiello da (Org.). **Panorama da geografia brasileira**. São Paulo: Annablume, 2006. p.77-94.

SOUZA FILHO, Joaquim Pereira de (Coord.). **Diagnóstico socioeconômico-administrativo do Tocantins**. Palmas: Governo do Tocantins, 1990.

SOUZA, Sônia Maria de. Belém-Brasília: abrindo fronteiras no norte goiano (atual Tocantins) – 1958-1975. In: GIRALDIN, Odair (Org.). **A (trans)formação histórica da Tocantins**. Goiânia/Palmas: UFG/Unitins, 2002. p. 351-394.

SWERTS, Leila Affonso. **Políticas de desenvolvimento, organização do território e participação: as quebradeiras de coco babaçu na microrregião do Bico do Papagaio, Tocantins**. 2009. Dissertação (Mestrado em Gestão Ambiental e Territorial) – Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

TAMBA, Frank Toshimi. **Avaliação dos impactos econômicos e sociais dos projetos de assentamentos rurais no desenvolvimento do município de Araguatins**. 2009. 171 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional e Agronegócios) – Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2009.

TEIXEIRA NETO, Antônio. Formação territorial: considerações sobre alguns aspectos geográficos, históricos e políticos. **Boletim Goiano de Geografia**, v. 2, n. 2, p. 137-167. jul./dez. 1982.

TEIXEIRA NETO, Antônio; GOMES, Horieste. **Geografia: Goiás-Tocantins**. 2. ed. Goiânia: UFG, 2005.

TEIXEIRA, Rubenilson Brazão. Os nomes da cidade no Brasil colonial. Considerações a partir da capitania do Rio Grande do Norte. **Mercator**, Fortaleza - CE, v. 3, p. 53-60, 2003.

TOCANTINS. Assembleia Legislativa. **Relatório da Comissão de Redivisão Territorial**. Palmas: AL-TO, 2005.

TOCANTINS. **Projeto de gestão ambiental integrada da região do Bico do Papagaio** - zoneamento ecológico-econômico, programas governamentais e atores sociais do Norte do estado do Tocantins. In: PEREIRA, Liliam Aparecida de Souza (Org.). Palmas: SEPLAN/DZE, 2004.

TOMIO, Fabrício Ricardo Lima. Federalismo, municípios e decisões legislativas: a criação de municípios no Rio Grande do Sul. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, 24, p. 123-148, jun. 2005.

TOMIO, Fabrício Ricardo Lima. **Instituições, processo decisório e relações executivo-legislativo nos estados**: estudo comparativo sobre o processo de criação de municípios após a Constituição de 1988. 2002. 300 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade de Campinas, Campinas, 2002.

VALVERDE, Orlando; DIAS, Catharina Vergolino. **A rodovia Belém-Brasília**: estudo de geografia regional. Rio de Janeiro: IBGE, 1967.

VEJA. **Nasce um Estado**. São Paulo: Abril, 1989. p. 114-116.

VON BEHR, Miguel. **Jalapão**: sertão das águas. São Paulo: Somos, 2004.

ZENHA, Edmundo. **O município no Brasil (1532-1700)**. São Paulo: Ipê, 1948.

LEGISLAÇÃO CONSULTADA

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 15/96**. Dá nova redação ao § 4º do art. 18 da Constituição Federal. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 20 jun. 2013.

PALMAS. Prefeitura Municipal. **Lei Complementar nº 58/2002**. Institui o macrozoneamento do município de Palmas. Disponível em: <www.palmas.to.gov.br>. Acesso em: 20 jun. 2013.

PALMAS. Prefeitura Municipal. **Lei nº 27/89**. Autoriza o chefe do poder executivo a firmar convênio com a Codetins. Disponível em: <www.palmas.to.gov.br>. Acesso em: 20 jun. 2013.

PALMAS. Prefeitura Municipal. **Lei nº 28/89**. Autoriza a mudança da sede de Taquaruçu para Palmas. Disponível em: <www.palmas.to.gov.br>. Acesso em: 20 jun. 2013.

PALMAS. Prefeitura Municipal. **Lei nº 989/200**. Altera a grafia de Taquarussu para Taquaruçu. Disponível em: <www.palmas.to.gov.br>. Acesso em: 20 jun. 2013.

TOCANTINS. Governo do Estado. **Emenda Constitucional nº 01/89**. Modifica os arts. 3º e 18 e revoga o art. 12 das disposições constitucionais transitórias da Constituição Estadual. Disponível em: <www.tocantins.gov.br>. Acesso em: 20 jun. 2013.

TOCANTINS. Governo do Estado. **Lei Complementar nº 002/90**. Fixa as normas para plebiscito dos distritos e povoados criados pela E. C. nº 01/89. Disponível em: <www.tocantins.gov.br>. Acesso em: 20 jun. 2013.

TOCANTINS. Governo do Estado. **Lei Complementar nº 06/92**. Dá nova redação aos incisos I e II, do art. 2º da Lei Complementar nº 001/89. Disponível em: <www.tocantins.gov.br>. Acesso em: 20 jun. 2013.

TOCANTINS. Governo do Estado. **Lei Complementar nº 09/95**. Estabelece normas, requisitos e condições para a criação, a fusão, a incorporação e o desmembramento de municípios e dá outras providências. Disponível em: <www.tocantins.gov.br>. Acesso em: 20 jun. 2013.

TOCANTINS. Governo do Estado. **Lei Complementar nº 21/96**. Dá nova redação ao art. 15 da Lei Complementar nº 9, de 19 de dezembro de 1995. Disponível em: <www.tocantins.gov.br>. Acesso em: 20 jun. 2013.

TOCANTINS. Governo do Estado. **Lei nº 70/89**. Cria o município de Palmas e dá outras providências. Disponível em: <www.tocantins.gov.br>. Acesso em: 20 jun. 2013.

TOCANTINS. Governo do Estado. **Lei nº 106/89**. Revoga a lei nº 70/89. Disponível em: <www.tocantins.gov.br>. Acesso em: 20 jun. 2013.

TOCANTINS. Governo do Estado. **Lei nº 153/90**. Institui abono de Palmas e dá outras providências. Disponível em: <www.tocantins.gov.br>. Acesso em: 20 jun. 2013.

TOCANTINS. Governo do Estado. **Lei nº 251/91**. Cria municípios e dá outras providências. Disponível em: <www.tocantins.gov.br>. Acesso em: 20 jun. 2013.

TOCANTINS. Governo do Estado. **Lei nº 773/95**. Ratifica limites e dá outras providências. Disponível em: <www.tocantins.gov.br>. Acesso em: 20 jun. 2013.

TOCANTINS. Governo do Estado. **Lei nº 818/96**. Retificação e ratificação das linhas divisórias dos municípios do estado do Tocantins. Disponível em: <www.tocantins.gov.br>. Acesso em: 20 jun. 2013.

TOCANTINS. Governo do Estado. **Resolução nº 201/97**. Institui o Regimento Interno da Assembleia Legislativa do estado do Tocantins. Disponível em: <www.tocantins.gov.br>. Acesso em: 20 jun. 2013.

ENTREVISTAS

AMORIM, Lázaro Antônio. Criação de Palmas. Palmas, 29 abr. 2012. Entrevista a Júnio Batista.

SANTOS, Raimundo Nonato Pires dos Santos. Criação e emancipação dos municípios. Palmas, 02 fev. 2011. Entrevista a Júnio Batista.

Anexo A – Relação dos processos

Processos que tramitavam em 1995 na Assembleia do Tocantins e que foram arquivados.

| Nr. | PROCESSO | DISTRITO OU POVOADO | MUNICÍPIO ORIGEM | DEPUTADO PLEITEANTE |
|------------|-----------------|-------------------------------|--------------------------|----------------------------|
| 01 | 35/89 | Cariri | Gurupi | Gerival Aires |
| 02 | 37/89 | Mineralma | Jaú do Tocantins | Gerival Aires |
| 03 | 52/89 | Araguamar (Centro dos Borges) | Nazaré | Luíz Tolentino |
| 04 | 128/89 | Recursos | Itacajá | Manoel Alencar |
| 03 | 155/89 | Bom Jardim | Paraná | Arlindo Almeida |
| 04 | 328/89 | Novo Horizonte | Peixe | Machado Filho |
| 05 | 338/89 | Campo Maior | Nova Rosalândia | Lindolfo Cameplo |
| 08 | 327/89 | Santa Rita | Brejinho de Nazaré | Machado Filho |
| 09 | 329/89 | Crixás | Aliança do Tocantins | Machado Filho |
| 10 | 330/89 | Pugmil | Paraíso | Jesus Torres |
| 11 | 331/89 | Bandeirante | Arapoema | Everaldo Barros |
| 12 | 332/89 | Carrasco Bonito | Sampaio | Everaldo Barros |
| 13 | 337/89 | Chapada de Areia | Paraíso | Lindolfo Campelo |
| 14 | 339/89 | Campo Maior | | Machado Filho |
| 15 | 434/90 | Carrasco Bonito | Sampaio | Everaldo Barros |
| 16 | 435/90 | Araçulândia | Wanderlândia | Everaldo Barros |
| 17 | 364/90 | Tupirama | Guaraí | Paulinho Bertold |
| 18 | 468/90 | Porto Real | Rio Sono | Paulinho Bertold |
| 19 | 760/90 | Crixas | Aliança do TO | Vicente Confessor |
| 20 | 761/91 | Anajanópolis | Pedro Afonso | Francisco Sales |
| 21 | 774/91 | Campo Maior | Paraíso do TO e Plum | Machado Filho |
| 22 | 775/91 | Novo Horizonte | Peixe | Machado Filho |
| 23 | 777/91 | Marilândia | Araguaçu | Machado Filho |
| 24 | 781/91 | Santa Rita | Brejinho e Nazaré | Arlindo Almeida |
| 25 | 802/91 | Campo Alegre | Paraná | Antonio Jorge |
| 26 | 1.014/91 | Vila Quixaba | Peixe | Tadeu Gonçalves |
| 27 | 1.018/91 | Tancredo Neves | Bernardo Sayão | Hélcio Santana |
| 28 | 1.152/91 | Jatobá (Jagatins) | Praia Norte | Alexandre Filho |
| 29 | 1.158/91 | Sumaúma | São Miguel e Praia Norte | João Renildo |
| 30 | 1.184/91 | Mansinha | Lizarda e Rio do Sono | Condorcet Cavalcante |
| 31 | 1.195/91 | Escola Brasil | Porto Nacional | Otoniel Andrade |
| 32 | 1.197/91 | Pinheirópolis | Porto Nacional | Otoniel Andrade |
| 33 | 1.241/91 | Campo Maior | Nova Rosalândia | Condorcet Cavalcante |
| 34 | 1.740/91 | Altamira do TO | Taguatinga | Antônio Jorge |
| 35 | 4.757/91 | Porto Franco do Araguaia | Couto Magalhães | Hélcio Santana |
| 36 | 2.036/92 | Tancredo Neves | Bernardo Sayão | Nezinho Alencar |
| 37 | 2.534/92 | Canto da Vazante | Guaraí | João Oliveira |
| 38 | 3.511/93 | Alto Lindo | Goiatins | Nezinho Alencar |
| 39 | 3.627/93 | Canga | Santa Rosa | Antonio Jorge |

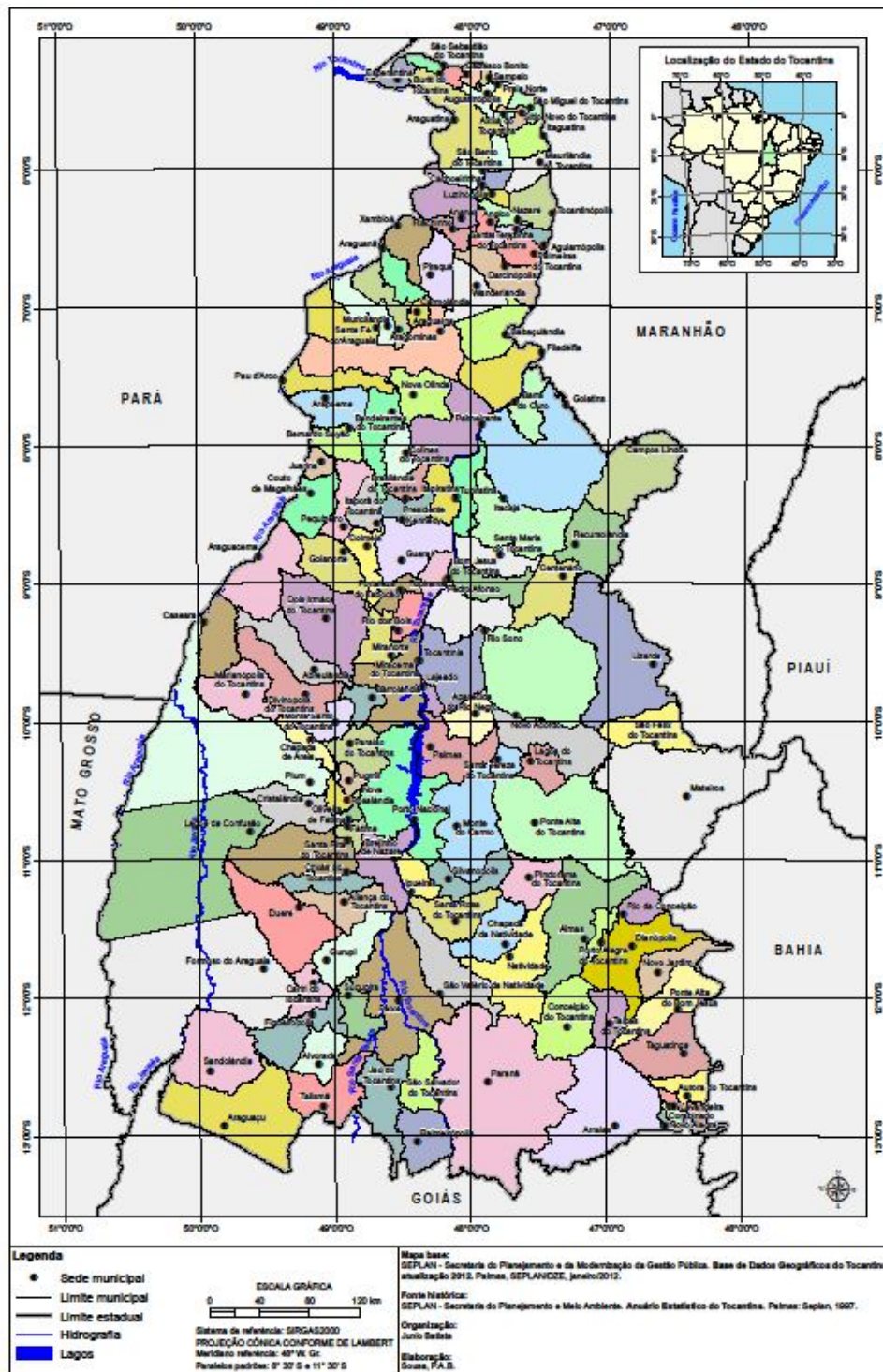
| | | | | |
|----|----------|---------------------|------------------|------------------|
| 40 | 3.681/93 | Canga | Santa Rosa | Antonio Jorge |
| 41 | 3.700/93 | Craolândia | Goiatins | Mosolene Rocha |
| 42 | 4.757/93 | Porto Franco | Goiatins | Nezinho Alencar |
| 43 | 3.775/93 | Taquaruçu do TO | Palmas | Abrão Costa |
| 44 | 3.943/93 | Rancharia | Campos Lindos | Everaldo Barros |
| 45 | 4.231/93 | Tancredo Neves | Bernardo Sayão | Hélcio Santana |
| 46 | 4.240/93 | Vila Tocantins | Esperantina | Alexandre Filho |
| 47 | 4.375/93 | Novo Horizonte | Jaú do Tocantins | Udson Bandeira |
| 48 | 4.460/93 | Graciosa | Porto Nacional | Abrão Costa |
| 49 | 3.995/94 | Macaúba | Araguatins | Everaldo Barros |
| 50 | 5.451/94 | São João | Ananás | Luiz Tolentino |
| 51 | 5.579/94 | Natal do Tocantins | Araguatins | Abrão Costa |
| 52 | 6.029/94 | Retiro do Tocantins | São Salvador | Dolores Nunes |
| 53 | 7.305/95 | Lagoa do Romão | Peixe | Manoel Bueno |
| 54 | 7.358/95 | Buritirana do TO | Palmas | Longuimar Barros |

Fonte: Arquivo da Assembleia Legislativa, organizado pelo autor

Anexo B – Mapa do Tocantins em 2000

Após a criação dos 60 municípios na década de 1990 e da mudança de Taquaruçu para

Palmas, o mapa do Estado do Tocantins ficou assim.



Fonte: SEPLAN (2012)