

# A Atuação Política na Formação dos Estados de Mato Grosso do Sul e do Tocantins e o Movimento Separatista no Pará

Thiago José Arruda Oliveira<sup>1</sup>

Alex Pizzio<sup>2</sup>

Mônica Aparecida Rocha Silva<sup>3</sup>

Bárbara Françoise Cardoso<sup>4</sup>

## Resumo

A Constituição Federal de 1988 representa um marco na história da democracia brasileira, uma vez que instituiu vários mecanismos de participação popular nos processos decisórios da administração pública. O principal objetivo deste artigo é analisar de que forma este ambiente afeta a atuação política dos separatistas estaduais. Para tanto, resgata o processo histórico que moldou os atuais recortes políticos no Brasil, concentrando a análise nas duas últimas Unidades criadas: Mato Grosso do Sul e Tocantins. Apesar de se formarem em uma conjuntura política diferente do que presenciado atualmente, a atuação política nestes dois Estados, comparando-se com o cenário político na qual Carajás e Tapajós estavam envolvidos, podem apontar os caminhos para compreender melhor esta temática. Os resultados comparativos mostram que o regime democrático impôs empecilhos para que uma nova Unidade fosse criada, e as lideranças que defendem a emancipação devem atuar como negociadoras, principalmente dialogando com os políticos do próprio Estado afetado. Por último, as forças separatistas devem elaborar novas formas de atuação, incorporando estratégias na qual o federalismo exige, tal como a negociação entre as lideranças políticas e os representantes locais, principalmente com aqueles sediados na capital do Estado.

**Palavras-chave:** Formação territorial do Brasil. Mato Grosso do Sul. Tocantins. Separatismo. Projetos de desmembramento no Pará.

<sup>1</sup> Mestre em Desenvolvimento Regional pela Universidade Federal do Tocantins – UFT. thiago.arruda85@gmail.com

<sup>2</sup> Doutor em Ciências Sociais pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos – Unisinos. Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional na Universidade Federal do Tocantins. alexpizzio@uft.edu.br

<sup>3</sup> Doutora em Ciências Sociais pela Universidade de Brasília – UNB. Docente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Tocantins – UFT. monicars@uft.edu.br

<sup>4</sup> Doutoranda em Desenvolvimento Regional e Agronegócios pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná – Unioeste. barbarafcardoso@gmail.com

## THE PERFORMANCE TRAINING POLICY IN THE STATES OF MATO GROSSO DO SUL AND TOCANTINS AND THE SEPARATIST MOVEMENT IN PARA

### Abstract

---

The Constitution of 1988 represents a milestone in the history of Brazilian democracy, once instituted several mechanisms for popular participation in decision making processes of government. The main objective of this paper is to analyze how this environment affects the performance of political separatist state. For this, rescues the historical process that shaped the current political clippings in Brazil, focusing the analysis on the last two units deployed: Mato Grosso do Sul and Tocantins. Despite graduating in a different political environment than currently witnessed in political activity in these two states, compared with the political landscape in which Carajás and Tapajós were involved, may point the way to better understand this topic. The comparative results show that the democratic regime imposed obstacles so that a new unit was created, and the leaders who advocate emancipation should act as negotiators, especially the political dialogue with the affected state itself. Finally, the separatist forces should develop new ways of working, incorporating strategies in which the federalism regime requires, such as trading between political leaders and local representatives, especially those hosted in the state capital

**Keywords:** Territorial formation of Brazil. Mato Grosso do Sul. Tocantins. Separatism. Dismemberment projects in Para.

Ao longo de sua história, a configuração política no Brasil é marcada por sucessivas criações, desmembramentos e fusões de territórios. As últimas mudanças no recorte político brasileiro ocorreram no ano de 1979 – em Mato Grosso, e 1989 – em Goiás, formando os novos Estados de Mato Grosso do Sul e Tocantins, respectivamente. Atualmente, a intenção de formar novas unidades federativas, por meio da cisão de Estados, continua. Em 2011, 12 projetos separatistas estavam em trâmite no Congresso Nacional.

Dentre estes, dois foram aprovados para plebiscito no primeiro semestre de 2011: os Projetos de Decreto Legislativo – PDL – nº 731/2000 e nº 52/2007, que tratam, respectivamente, sobre a criação dos Estados de Tapajós e Carajás, no atual Estado do Pará, Região Norte do país.

Para Souza (2009), o argumento utilizado pelos separatistas consiste em uma tentativa de diminuir as desigualdades regionais mediante a formulação de suas próprias políticas. Andrade (1999) afirma que este fenômeno é observado no Brasil devido às diferenças de tradições culturais, étnicas ou religiosas entre as regiões, porém os interesses arbitrários sobrepõem estas questões, por isso não é tarefa fácil estabelecer relações fortes entre as propostas vigentes e as tradições deste tipo.

A Constituição de 1988 provocou uma profunda mudança no que diz respeito ao processo decisório sobre criação de novos Estados brasileiros, uma vez que, em base legal, torna-se obrigatória a realização de plebiscitos antes da concretização de processos de desmembramento de Estado da Federação. O parágrafo 3º da referida Constituição estabelece que:

Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar (Capítulo 1, Art. 18, §3º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988).

Diante dessa realidade, no dia 11 de dezembro de 2011, em plebiscito histórico, a população do Pará foi consultada sobre a proposta de desmembramento do Estado e criação de duas outras Unidades da Federação: Carajás e Tapajós. O resultado da votação apontou que 66,6% dos eleitores rejeitaram a proposta de criação do Estado de Carajás e 66,01% não concordaram com o surgimento do Estado de Tapajós.

O voto permite que os cidadãos aproximem-se do processo decisório, e em um país com dimensões continentais tal como o Brasil, a população tem a oportunidade de opinar junto com as lideranças políticas, e nenhum brasileiro, independentemente do seu Estado ou município de origem, esteja excluído das discussões políticas. Essa é a base do Federalismo, em que o poder central articula com os poderes regionais e locais, e por meio de complexas alianças e instituições públicas, a autoridade é distribuída e redistribuída para todo o território (Affonso, 1994).

Vale questionar, entretanto, em que medida este novo cenário democrático afeta os processos separatistas. Para compreender esta questão inicialmente discutiremos o processo de formação territorial e política do Brasil e, na sequência, a criação dos Estados mais novos da Federação: Mato Grosso do Sul e Tocantins. Nessas seções pretende-se focalizar o debate no desmembramento do sul de Mato Grosso e o desmembramento do norte de Goiás, observando as suas origens, causas e a conjuntura política. A quarta seção resume a motivação dos separatistas no Pará até a formação do plebiscito. Na sequência compara-se a situação política do Mato Grosso do Sul e do Tocantins com a atuação dos separatistas paraenses. Por último apresenta-se as considerações finais sobre a problemática em discussão.

## **Formação territorial e política do Brasil**

No Brasil Colonial dividido por capitanias, criado na metade do século 16, consiste na doação de terras para os funcionários do rei, no caso D. João III, ou para aqueles que haviam enriquecido no Oriente. Apenas

algumas, porém, como a de Pernambuco, conseguiram prosperar, e com isso sustentavam a Coroa por meio da atividade açucareira (Ab’Saber, et al., 2003).

Com a queda de produção do açúcar nordestino, a pecuária e o extrativismo começaram a se destacar, interiorizando a produção até a floresta amazônica. Este fato contribuiu para que Pombal, no dia 3 de março de 1775, criasse a Capitania de São José do Rio Negro, dando origem ao Estado do Amazonas.

No Planalto Meridional o bandeirismo iniciado na Capitania de São Paulo desbrava o interior do Brasil, para além da faixa de Tordesilhas. Esta aventura tem como alvo o aprisionamento de índios para a escravidão e a extração de ouro. Estas excursões resultaram na criação das Capitanias de Minas Gerais, Goiás e Mato Grosso, no século 18.

No extremo Sul, após disputas incessantes entre portugueses e espanhóis pela Colônia do Sacramento, Portugal, no ano de 1807, cria nessa região a capitania de São Pedro do Rio Grande do Sul, estabelecendo a sua dominação, apesar de certas indefinições em respeito a limites territoriais (Ab’Saber et al., 2003).

Este era o retrato do Brasil antes de sua independência. O processo de formação dos novos recortes territoriais é motivado pela consolidação do poder lusitano no continente americano. Tanto no Norte quanto no Sul a rivalidade contra os estrangeiros forçava a Coroa a ocupar oficialmente estas regiões, principalmente as interioranas. No Norte, Portugal participa junto com os habitantes locais no processo de ocupação, e no Centro-Oeste, por intermédio de expedicionários paulistas, dominam as regiões localizadas além das Tordesilhas. Com a população instalada, a metrópole firma as suas bases nas novas áreas de ocupação mediante a criação de novas capitanias, resultado de desmembramento das mais antigas.

No início do século 19 cresce o sentimento separatista contra a Coroa. A Capitania de Pernambuco consegue rebelar-se durante dois meses, tendo a adesão da Paraíba e do Rio Grande do Norte, porém com o movimento sufocado, o Governo Real penalizou os pernambucanos, separando-os da foz do Rio São Francisco, originando a Capitania Real de Alagoas (Alencar; Ramalho; Ribeiro, 1996).

Seguido por lutas, inclusive em anos posteriores, a proclamação do Brasil independente é realizada em 1822. As outras nações, todavia, precisavam reconhecer a independência, o que significa assinar acordos comerciais vantajosos com os países dominantes, a exemplo da Inglaterra e Estados Unidos. Por isso, o novo país necessitava angariar empréstimos para cobrir os custos de guerras e as indenizações para Portugal. Nesse período turbulento pós-independência as capitanias transformam-se em províncias.

No Brasil Império as tentativas de separatismo diante as forças imperiais resultaram em conflitos armados. No Nordeste, novamente a província de Pernambuco rebela-se, resultando na Confederação do Equador, movimento separatista e republicano. Derrotados por D. Pedro I, o território pernambucano perde 60% de sua área, transferindo a Comarca de São Francisco para Minas Gerais e posteriormente para a Bahia.

Os movimentos que de fato resultaram em desmembramento acontecem na Província de São Pedro do Rio Grande do Sul, no ano de 1837, com a criação da República Rio-Grandense. Outro movimento, liderado por Garibaldi, proclama a República Juliana em 1839, na Província de Santa Catarina, que durou dois meses. Ambas as revoltas fazem parte da Revolução Farroupilha, iniciada em 1835. Em 1845, entretanto, o movimento é extinto, e as províncias rebeldes do Sul voltaram a ser absorvidas pelo Império brasileiro (Luvizotto, 2009).

Exceto a Província Cisplatina, que origina a República Oriental do Uruguai, as forças imperiais suprimem todas as rebeliões. A insatisfação por parte dos governantes provinciais, o multiculturalismo e o sentimento republicano são os propulsores dos projetos de emancipação.

Outras alterações ocorridas nesse período devem-se à criação da Província do Rio Negro em 1850, desmembrada do oeste paraense, e o surgimento do Paraná, cuja intenção de criação data do período de D. João VI. Apenas insere-se, porém, na configuração política nacional em 1853, como resultado de punição à Província de São Paulo por liderar as Revoltas Liberais de 1842, assim perdendo sua parte sul (Martins, 2008).

Nesta fase da História brasileira, a preocupação dos governantes é consolidar a dominação territorial iniciada no período colonial. Por isso, não houve alterações significativas até a Proclamação da República em 1889, quando as divisões políticas foram elevadas à categoria de Estados, recebendo certa autonomia. Os novos recortes surgidos eram resultados de punições impostas pelo poder central, como no caso de Pernambuco e a Comarca de São Francisco e São Paulo-Paraná, do que de reivindicação por parte da população.

O Regime Imperial brasileiro teve o mérito de centralizar as regiões rebeldes em um país, porém o desgaste sofrido era inevitável, e as forças imperiais são substituídas pelos republicanos. Durante o Brasil República as províncias passaram à condição de Estados da Federação. Nas primeiras décadas deste Regime ocorre a última expansão territorial do país, contudo, desta vez pelas vias diplomáticas com a compra da região do Acre, pertencente à Bolívia.

Primeiramente esta localidade torna-se um Território, recebendo ordens diretamente do governo federal, assim como Amapá, Guaporé, Rio Branco, Ponta Porã, Iguarassu e Fernando de Noronha. Exceto o arquipélago de Fernando de Noronha, estes Territórios foram criados durante o governo de Getúlio Vargas para assegurar as suas fronteiras (Sola, 2001).

Nos anos finais da Segunda Grande Guerra, os Territórios de Ponta Porã e Iguarassu são dissolvidos. Com a promulgação da Constituição de 1988 o Amapá eleva-se à condição de Estado, assim como Guaporé, que muda sua denominação para Rondônia, e Rio Branco, que também muda de nome para Roraima. Neste mesmo período Fernando de Noronha passou a ser um distrito estadual de Pernambuco.

Na década de 60, sob a alegação de ocupar e proteger o interior, o então presidente Juscelino Kubitschek inicia o processo de deslocamento da sede do governo do Rio de Janeiro para o interior do Brasil. A criação de Brasília e do Distrito Federal, de acordo com Diniz (2001, p. 14), “foi o elemento de maior impacto na integração econômica do território brasileiro”.

Nos anos 80 a Constituição Federal de 1988 inova ao criar mecanismos de participação popular nas decisões sobre as novas configurações regionais, tornando o processo mais democrático. As propostas de formação do Estado do Carajás e Tapajós são realizadas de acordo com a Carta Magna, diferentemente do que foi aplicado na criação dos Estados de Mato Grosso do Sul (1979) e Tocantins (1989), as últimas modificações da configuração regional e política brasileira. Os seus processos de criação, entretanto, podem indicar algumas características a serem levadas em consideração. Por isso, a formação destas duas unidades será analisada de forma mais aprofundada.

## **0 desmembramento do sul de Mato Grosso**

A região do atual Estado de Mato Grosso do Sul é ocupada primeiramente pelos espanhóis, nos séculos 16 e 17. Antes disso os índios, principalmente os caiapós e paiguás, habitavam as faixas de terras que compreendiam o então território castelhano na América.

O ouro encontrado no Rio Cuiabá aumenta o interesse dos bandeirantes paulistas, acelerando o processo de ocupação daquela região, retirando-a do domínio da Espanha. A faixa ao sul, de imediato, não tem atrativos, sendo



ocupada pelos militares por meio de fortes e guarnições com o propósito de defender as fronteiras da Colônia diante do poderio espanhol (Guimarães, 1999).

Com a queda da atividade mineradora, começam a explorar os campos ao sul da Capitania com a pecuária. Com a Guerra do Paraguai no século 19, no entanto, cidades e vilas ficaram destruídas. O ressurgimento obteve-se mediante a exploração de ervais, do Rio Paraguai para fins comerciais e de campos pastoris para o gado.

No início do século 20 a pecuária torna-se a principal atividade da região, graças à excelência do campo e ao clima ameno. O charque é exportado pelos portos de Corumbá e Porto Murtinho para os mercados do Prata, e também eram recebidos produtos importados, tal como ferro em chapa, tecidos, arames, sal, arroz, farelo de trigo, vinhos e outros, sendo estes os principais pontos de trocas comerciais do sul-mato-grossense até 1914, com a inauguração da Ferrovia Noroeste do Brasil (Guimarães, 1999).

Os ideais de emancipação iniciaram-se pelos próprios pecuaristas da região, que devido à aproximação com o mercado consumidor de São Paulo pela Ferrovia Noroeste do Brasil, fortalece a cidade de Campo Grande, que além de ser um polo pecuarista, passa a desempenhar o principal papel de distribuidor de gêneros na região (Queiroz, 2008).

A tentativa do sul de Mato Grosso em emancipar-se é observada no histórico episódio da Revolta Constitucionalista de 1932. Este levante liderado por São Paulo exigia uma nova Constituição e a destituição de Getúlio Vargas do poder. Os políticos do sul de Mato Grosso apoiaram a iniciativa paulista e fundaram o Estado de Maracaju, cuja capital era Campo Grande. Com a falta de apoio de outros Estados, a revolta é sufocada e logo Maracaju foi extinto (Guimarães, 1999).

Os motivos de tomar esta posição devem-se à oportunidade de obter apoio aos seus anseios, por isso uniram-se com as forças de São Paulo. Se obtivessem êxito, os líderes do levante de 1932 poderiam recompensar a elite sul-mato-grossense com a emancipação, porém a Revolta Constitucionalista é esmagada pelas tropas getulinas e o sonho separatista não se concretiza.

O principal motivo da derrota paulista e sul-mato-grossense é a falta de apoio militar prometido pelos outros Estados. Isolados, o general Bertoldo Klingler, que assumiu o comando das tropas rebeladas do sul de Mato Grosso, e o médico Vespasiano Martins, governador do criado Estado de Maracaju, não obtiveram sucesso apoiando o Estado de São Paulo, por isso acabaram no exílio (Guimarães, 1999).

Apesar deste fracasso, as elites sul-mato-grossenses não abandonam os seus ideais separatistas. Em 1963 tentam novamente iniciar o processo de desmembramento do Estado de Mato Grosso, todavia o golpe militar de 1964 novamente adormece a reivindicação. O processo de desmembramento apenas se concretiza na década de 70, quando os militares, como forma de obter uma Unidade da Federação que fosse favorável ao regime, criam o Estado de Mato Grosso do Sul (Amarilha, 2006).

A elite ruralista de Campo Grande esteve à frente deste processo, apesar da inatividade da Liga Sul-Mato-Grossense desde a década de 30. De fato, esta representação estava tão presente na formação do Estado sul-mato-grossense, que antes de formular o nome da nova Unidade Federativa os militares batizaram de Estado do Campo Grande, enfurecendo as elites locais do restante futuro Estado (Moro, 2009).

Finalmente, com um nome mais apropriado, o Sul se desmembrou do Estado de Mato Grosso oficialmente no dia 11 de outubro de 1977, por meio da Lei Complementar nº 31, de 11 de outubro de 1977, sendo posteriormente efetivado em 1979. Assim o Estado de Mato Grosso do Sul torna-se a mais nova Unidade da Federação.

## 0 desmembramento do norte de Goiás

A região do atual Estado do Tocantins – antes da chegada da população não indígena – era ocupada pelos Karajás, Krahôs, Avá-canoeiros, Xerentes e Xambioás. Até o início do século 18, os núcleos populacionais criados em função da atividade mineradora, e as tribos indígenas sobreviventes ao processo colonização, localizavam-se esparsamente no território tocantinense (Giraldin, 2002).

Este cenário de pouca atividade produtiva contrasta com a parte sul da Capitania, que segundo Cavalcante (2002, p. 50), contribuiu para que a região sentisse “[...] o peso do isolacionismo e a argüida discriminação fiscal [...]”, semeando na população nortista o sentimento separatista. Desde o século 18 havia manifestações voltadas para a emancipação da região, em razão das diferenças fiscais que a Coroa impunha entre as minas do norte e do sul de Goyaz.

A primeira ação que expressa a vontade de separar o sul goiano tem como líder o desembargador Joaquim Teotônio Segurado, que assumiu a sua função na recém-criada Comarca do Norte. Segurado é um dos mais importantes defensores da elevação desta Comarca para o *status* de Capitania, porém não viu a sua luta ter o sucesso desejado.

Após este período, o futuro Estado do Tocantins enfrenta um grave declínio econômico. Sem contar com unidades produtivas, porém, a região nortista assiste a uma multiplicação de fazendas de gado pelo final do século 18 e todo o século 19, tornando-se o novo instrumento de riqueza da região (Silva, 1996).

Apesar da ascensão deste meio de produção, a sua população continuava dispersa, não existindo grandes núcleos produtivos que poderiam incentivar a ocupação da região. Com a construção da Rodovia Transbrasiliana, oficialmente BR – 153, este quadro começa a se alterar.

Para Silva (1996, p. 92), o “estradao Belém-Brasília veio mudar completamente a realidade socioeconômica da região Araguaia-Tocantins”. O fluxo migratório não parou mais de crescer. Esta ligação terrestre, finalizada na década de 60, incentivou o surgimento e desenvolvimento de centros populacionais, ocupando os extensos espaços vazios na beira das estradas, mudando o cenário isolado da região.

Em uma destas localidades surgidas no trajeto da Belém-Brasília – município de Colinas – destaca-se um líder da criação do Estado do Tocantins no século 20: José Wilson Siqueira Campos. Apesar de não ser natural do norte goiano, Siqueira Campos adere à luta pela emancipação iniciada por Teotônio Segurado e continuada pelo juiz Feliciano Machado Braga na década de 50, e os representantes da Casa do Estudante do Norte Goiano – Cenog –, que foram censurados durante o período da ditadura militar, extinguindo o movimento (Silva, 1996).

Eleito vereador no ano de 1966, e deputado estadual em 1975, passa ser o porta-voz da separação do Norte de Goiás, e a figura central do processo de formulação das emendas que criou o Tocantins. Nesse mesmo período um grupo de nortistas criou o primeiro documento intitulado *Carta do Tocantins*, voltado para a sistematização dos problemas econômicos do então futuro Estado. A Conorte, como era conhecida, tentava responder por meio de argumentos técnicos os dois vetos da Presidência da República (Oliveira, 2002).

Esta era uma tentativa de viabilizar o desmembramento do norte goiano em um ambiente político caracterizado pela transição entre o governo ditatorial dos militares e o regime democrático. Apesar de se tratar de uma luta secular, em que personagens e grupos surgiram, a tentativa de alcançar a sua emancipação ainda estava desfavorável.

A situação modificou-se quando o então governador de Goiás, Henrique Santillo, declara ser a favor da separação do norte goiano. Este apoio foi decisivo para que a Assembleia Legislativa de Goiás encaminhasse para o

Congresso o pedido de inclusão da criação do Estado do Tocantins. Após esta votação, é colocado em plenário da Constituinte, sendo aprovado e incorporado na Constituição da República Federativa do Brasil, colocando em bases legais um ponto final em um processo histórico secular (Silva, 1996).

## O cenário político no plebiscito do Pará

Apesar de serem duas regiões próximas, Carajás e Tapajós possuem diferenças históricas. O primeiro, Carajás, anseia pela emancipação desde o início dos anos 90, quando a região começava a se desenvolver a partir da agricultura e pecuária, além do minério extraído na Serra de Carajás. Estes empreendimentos econômicos formaram uma nascente elite regional, liderada fortemente por grupos não paraenses, sem ligações históricas e culturais com Belém.

O segundo, Tapajós, luta pela emancipação desde a metade do século 19, quando D. Pedro II assinou, em 1850, o decreto de criação da Província do Rio Negro, mais tarde Estado do Amazonas. Após a perda de sua imensa banda oeste, as elites paraenses permaneceram inconformadas. Surgia então a ideia de criar uma terceira província, transformando o Baixo Amazonas paraense em uma região autônoma. Em 1832, o Grão-Pará tinha três Comarcas: Belém, Santarém e Manaus. Santarém adquiriria, assim, *status* jurídico e administrativo semelhante ao das outras duas cidades, todavia sem se tornar uma Província autônoma (Bentes; Lopes; Souza, 2009).

O processo de luta pela emancipação de Tapajós possui raízes históricas, de característica secular. Em relação à região de Carajás, o movimento é mais recente. Enquanto que o primeiro teve a intenção de contornar um problema de atrito entre as elites do Pará e do Amazonas, o segundo tende a firmar uma elite local, que não se sente pertencente ao Estado paraense.

Por meio de bases legais elabora-se o projeto de lei para a formação do Tapajós, tramitando no Congresso desde 2000, e do Carajás, iniciado em 2007. Ambos relatam que o distanciamento geográfico dos governantes de Belém dificulta o acesso aos serviços públicos básicos. Outras razões para a realização do plebiscito é citado nestes dois documentos, destacando-se no PDL – Projeto de Lei nº 731 – o argumento de que a criação do Estado do Tapajós por si só justificaria o desenvolvimento daquela região, a exemplo do que ocorreu com os Estados de Goiás/Tocantins e Mato Grosso/Mato Grosso do Sul, além de promover uma verdadeira inclusão social dos brasileiros que vivem naquela região, assegurando as garantias constitucionais básicas.

Após os trâmites, no dia 4 de junho de 2011 o Congresso autoriza a realização do plebiscito para a criação do Estado do Tapajós. Quatro dias depois, Carajás também entra neste processo. Este procedimento é realizado após a aprovação dos projetos no Congresso, pois o aparato institucional que regula o processo de criação de novos Estados determina que toda a população diretamente envolvida no processo separatista, tanto das áreas desmembradas quanto remanescentes deverá ser ouvida sobre sua concordância ou não com a concessão da autonomia. Se obtiver 75% de aprovação do eleitorado paraense, o processo separatista continua em trânsito (Bentes; Lopes; Souza, 2009).

Com a vitória na Câmara dos Deputados e no Senado, os separatistas começam a travar uma batalha de convencimento do eleitorado paraense a votar a favor da criação dos dois novos Estados por meio da mídia. Aqueles que defendiam a união do Estado, porém, reagiram, e o voto pelo “não” começa a ganhar força, principalmente na região metropolitana de Belém. O resultado final, apresentado no dia 11 de dezembro de 2011, apontou para a rejeição do divisionismo do Pará.

O trabalho de Bentes, Lopes e Souza (2009), realizado antes do plebiscito, já apontava para as dificuldades políticas que as frentes separatistas enfrentariam para conquistar o apoio do eleitor paraense. Boueri (2008),

pesquisando em uma conjuntura mais futurística, expõe mediante a econometria a inviabilidade econômica destas cisões se transformarem em futuras unidades da Federação.

Estes trabalhos, de antemão, mostram uma realidade diferente da visão dos separatistas, sendo por seguidas vezes alvo de críticas das lideranças políticas. Na próxima seção, por meio do processo histórico-político da formação do Mato Grosso do Sul e Tocantins, realiza-se um confronto com a situação política observada no Estado do Pará.

## Comparações e discussões

De início é necessário compreender a conjuntura política das regiões que conseguiram efetivar a sua separação. A população brasileira não estava envolvida diretamente no processo de formação dos novos recortes políticos. Apenas no final do século 20, com a Constituição de 1988 – que legitima a participação dos cidadãos no processo separatista por meio do voto – os brasileiros passaram a intervir neste processo, todavia as negociações entre as forças políticas envolvidas continuam sendo o fator mais importante quanto a opinião da população, uma vez que esta é influenciada pelas lideranças locais.

No colonialismo, a Coroa portuguesa expandia o território brasileiro e criava novas Capitanias com o propósito de proteger as suas posições. No Brasil Imperial, a intenção de promover novas regiões à categoria de Província tem o intuito de fortalecer a união nacional em torno da figura do imperador. No período Republicano tem-se o exemplo do processo de formação do Mato Grosso do Sul e Tocantins, que envolveu intensas negociações políticas.

A elite do sul de Mato Grosso aproveitou a situação política do Brasil no final dos anos 70, e a partir de interesses mútuos entre os políticos de Brasília, conseguiu cumprir o seu objetivo. Os campo-grandenses, repre-

sentando e unindo toda a parte sul do Estado, junto com o Congresso, não tiveram obstáculos, consolidando o processo de emancipação pacificamente.

Houve, entretanto, uma intensa negociação entre as duas partes: os militares e a elite regional. A primeira parte propõe o desmembramento com o propósito de aumentar o número de “senadores biônicos”, aqueles nomeados diretamente pelo governo federal para fortalecer a sua base no Congresso. Esta medida tenta fortalecer a ditadura em um período no qual demonstrava sinais de enfraquecimento, e com isso finalmente Campo Grande pode se consolidar como a principal direção política da região, tirando esta primazia da então capital Cuiabá. Em um ambiente em que não existia a democracia, os cuiabanos e o restante de Mato Grosso não tinham como realizar oposição. Assim, trilham-se mais facilmente os caminhos da emancipação.

No Estado do Tocantins as negociações ocorreram com um maior número de atores, pois o período de pré-cisão é marcado pela transição da ditadura para a democracia. Além de tentar convencer a população local em torno de uma causa, e persuadir os políticos de Brasília a aprovar este projeto, os emancipacionistas do norte goiano depararam-se com a Constituinte, que estava formulando a nova Carta Magna da nação.

De fato, apesar dos esforços contínuos de representantes como Siqueira Campos, o caminho do desmembramento começa a ser finalizado quando o governador de Goiás daquela época apoia a cisão, favorecendo a votação do “sim” na Assembleia Estadual. Com este apoio vindo de Goiânia, o separatismo ganha maior força no Congresso, resultando em emenda constitucional para a sua criação. Então, o processo tocantinense é mais trabalhoso que o sul-mato-grossense por envolver maiores formalidades legais.

Com a promulgação da Constituição de 1988, os processos separatistas tornaram-se mais complexos. Nesta nova fase da História brasileira, os separatistas agora trabalham em um ambiente com mais empecilhos, em que as negociações envolvem um número cada vez maior de atores. Além de as



lideranças políticas tomarem a frente do processo, e do Congresso aprovar ou não, os eleitores de todo Estado envolvido devem ser consultados sobre esta questão.

O federalismo brasileiro tem esta característica, de reunir os federados, representados pela sua elite regional, que controlam os recursos e não aceitam mudanças no seu *status quo* (Arretche; Rodden, 2004). O que foi alterado nesse arranjo político-institucional é que, atualmente, a população também participa, por meio do voto nas eleições ou pela realização de um plebiscito.

A função do governo sediado em Brasília é manter o equilíbrio da nação federalista em torno da administração equitativa, visando à harmonia do conjunto, e, no caso do Brasil, devido à heterogeneidade espacial, as Unidades Federativas possuem diferenças na sua estrutura socioeconômica, citando-se como exemplos São Paulo e Roraima (Costa, 2011).

Devido a essas características, conclui-se que o processo separatista tem longa duração, uma vez que além de convencer Brasília, deve-se negociar com o governo do Estado, no caso de Tapajós e Carajás, com Belém. A população do Estado do Mato Grosso e de Goiás não teve a obrigatoriedade legal imposta pela Constituição para participar da discussão.

A intenção desta discussão baseia-se no fato de que a redemocratização descentralizou as decisões políticas no Brasil. Segundo Abrucio (2005), as próprias elites regionais, representadas pelos governadores, são os principais responsáveis pela criação desse cenário democrático, substituindo o poder supremo, totalitário e desgastado de Brasília a partir dos anos 90. A intenção do novo federalismo, pós-1988, é fortalecer os governos subnacionais para democratizar o plano local. A partir de então surgiram novos atores, como os conselheiros em políticas públicas e os líderes políticos que não tinham acesso real à competição pelo poder.

Esse ideal, no entanto, não é fácil de ser concretizado, uma vez que o federalismo brasileiro ora tende a compactuar com a política dos governadores (dos “caciques regionais”), ora é centralista ao extremo. No que diz respeito ao primeiro cenário, o Congresso Nacional, muitas vezes torna-se uma casa de reunião dos representantes estaduais, e não dos partidos políticos. Cunha-se no meio político a expressão “caciques regionais” que são as lideranças de um determinado Estado que controla direta ou indiretamente as máquinas públicas estaduais (Abrucio, 2005; Samuels, 1997).

Em um país heterogêneo como o Brasil, em que as diferenças culturais, político-econômicas e sociais são perceptíveis em âmbito sub-regional, as disputas internas tornaram-se factíveis. Por exemplo, na década de 90, surgiu a chamada “guerra fiscal”, pela qual os Estados disputavam por meio de isenção de impostos e outros benefícios a instalação de grandes empresas. Esta concorrência afetou a solidariedade entre as Unidades, alterando o equilíbrio entre as forças estaduais.

Aplicando o “choque federalista” na problemática analisada, verifica-se que o desejo separatista confronta-se diretamente com a presença política dos líderes estaduais. O impacto desses desmembramentos seria desastroso para a parte remanescente, que passaria a herdar um território enfraquecido, com menor poder de influência. No Mato Grosso, a parte sul desmembrada não corresponde nem à metade do território perdido. Em Goiás, a metade norte foi uma perda considerável, porém os municípios de economia pujante, como Anápolis, continuam sob as ordens de Goiânia. Por isso, em questões de limites geográficos, as perdas dos Estados remanescentes – Mato Grosso e Goiás – foram amenizadas. O Quadro 1 apresenta elementos de comparação dos recentes projetos de cisão.

Quadro 1 – Diferenças do processo de formação do Mato Grosso do Sul e Tocantins em relação ao projeto de cisão no Pará

UF surgida	UF remanescente	Atuação do governo	Mesa de negociação	Área a ser cedida
Mato Grosso do Sul	Mato Grosso	Ditadura militar	Representantes de Campo Grande x Governo militar	28% da área total
Tocantins	Goiás	Transição - Ditadura para a Democracia	Representantes do Norte de Goiás x Constituinte/Congresso x Presidência	45% da área total
Carajás e Tapajós*	Pará	Democracia e Novo Federalismo	Representantes de Carajás e Tapajós x Congresso x Eleitorado do Pará x Assembleia Estadual x Presidência	81% da área total

\* Unidades não criadas.

Fonte: Elaboração dos autores.

O que se pode observar é que sob a iminência de uma grande perda territorial, este fator pode ter influenciado a escolha do eleitor paraense que mora na Região Metropolitana de Belém e microrregiões próximas – que corresponde a mais da metade do eleitorado do Pará – em não apoiar o movimento separatista.

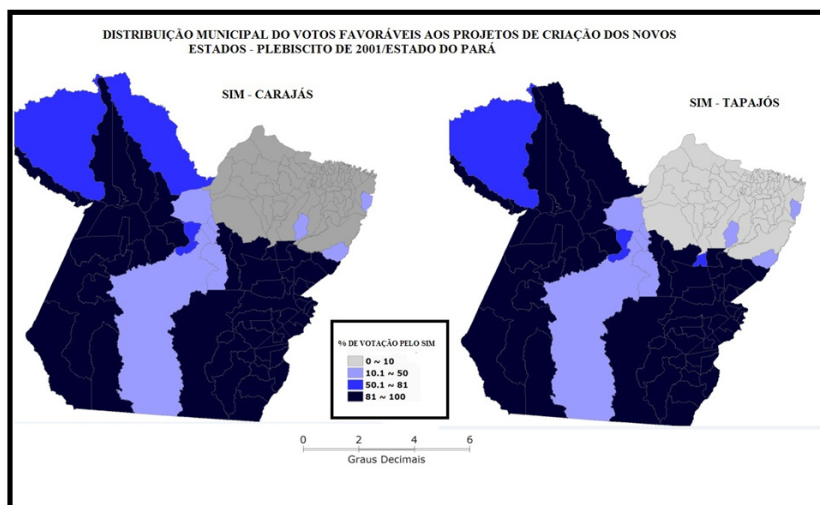
O argumento de ter o seu Estado de origem unido, forte e consolidado, que não pode ceder a ameaças internas que fragmentem as suas origens geográficas, foi utilizado pelas lideranças políticas de Belém durante a campanha eleitoral na mídia como uma forma de tentar influenciar a população a votar pelo “não”.

Por sua vez, as frentes pró-separação também criaram argumentos emotivos para que o eleitor compactuasse com a causa, menosprezando uma averiguação de falta de proposições mais convincentes. Esta situação também é observada na formação do Mato Grosso do Sul e Tocantins. Grupos de trabalhos, reuniões da elite intelectual e encontros políticos fizeram parte

do cenário no processo de formação destas Unidades. O objetivo dessas discussões era criar entre os habitantes um sentimento de identidade própria, uma luta que todos deveriam abraçar.

Com o término da campanha midiática, o plebiscito foi realizado em 11 de dezembro de 2011, e no mesmo dia o resultado da votação foi divulgado, e os separatistas não conseguiram convencer a população paraense a aprovar o surgimento dos Estados de Tapajós e Carajás. A próxima ilustração mostra a distribuição espacial do percentual do “sim” no Estado do Pará.

Ilustração 1 – Distribuição da votação do plebiscito no Estado do Pará



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Superior Tribunal Federal (STF).

Nota-se que a Região Nordeste do Pará, na qual estão situadas a Região Metropolitana de Belém e a ilha de Marajó, obteve os menores percentuais de votantes a favor da criação dos dois Estados. Já no Sudeste paraense, região do projeto do Estado do Carajás, a totalidade da população é favorável; por outro lado, o Oeste, área correspondente ao projeto do Es-

tado do Tapajós, os habitantes não foram unânimes. Em alguns municípios, a maioria do eleitorado rejeitou a proposta de separação do Estado, por exemplo, o importante município de Altamira.

Nota-se que a elite política atua em um cenário de grande dificuldade, no qual as estratégias anteriores não surtem mais o resultado esperado devido à participação popular e absorção de outras lideranças locais. Desde a Independência do Brasil, as negociações sempre existiram como importante componente no processo de formação das configurações políticas no território brasileiro. Propor mudar esta nova forma de obter a separação é aniquilar a democracia no país, uma das maiores conquistas alcançadas após o término do governo ditatorial. Este é um cenário político em que as frentes separatistas devem estar preparadas para atuar.

## Considerações Finais

O federalismo é um sistema administrativo presente nos Estados Unidos da América desde a sua primeira Constituição, assinada após a sua independência em 1787, sendo o país federalista mais antigo do mundo. Outros países seguiram o exemplo americano e adotaram esse modelo, por exemplo, a Alemanha Ocidental após a Segunda Guerra Mundial.

No Brasil, o federalismo foi sendo instituído com base nos seus próprios arranjos político-institucionais, resultando em um modelo distinto daquele adotado nos Estados Unidos da América. Assim, após duas décadas de ditadores militares no poder, o Brasil volta a ser considerado um país democrático, ou seja, esta forma de governo é recente.

No caso do movimento separatista estadual, exige-se que as lideranças políticas sejam capazes de se adaptar ao cenário democrático que o Brasil vivencia desde a promulgação da Constituição Federal de 1988. É necessário que as mesmas repensem as práticas políticas observadas no Mato Grosso

do Sul, em que a negociação entre o poder central e o regional deu-se de forma bilateral, e no Tocantins, no qual o apoio do governador tornou-se fundamental para a formação deste Estado.

A participação popular nos processos decisórios da administração pública representa um ganho para o fortalecimento da democracia brasileira, independente do resultado de um plebiscito. As forças separatistas em um ambiente democrático devem ser mais atuantes para que se tornem agentes ativos no sistema político, que envolve interesses e recursos de poder distintos. No caso do Pará, existia uma forte oposição em relação ao movimento separatista, que conseguiu influenciar grande parte da população local.

Constatou-se que um dos pontos mais importantes para detectar se a proposta separatista tem potencial de seguir em andamento é verificar como a elite regional “hospedada” na capital do Estado recebe tal notícia de alteração territorial. Se ela for favorável à proposta, é grande a possibilidade de o projeto de cisão regional concretizar-se. Nesse contexto, vale destacar que a maioria das propostas de separação está localizada no Norte e Nordeste brasileiro – regiões nas quais o coronelismo, clientelismo e o apadrinhamento político ainda estão fortemente presentes no sistema político local. Estas são formas de manipulação política que não compactuam com questões asseguradas pela Constituição de 1988, que se baseiam nos conceitos da democracia e do federalismo.

Por fim, importante ressaltar que a intenção deste trabalho é promover o debate em relação às causas dos movimentos separatistas, posto que, na maioria dos casos, elas explicam os fundamentos das desigualdades sociais e regionais existentes no país.

## Referências

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, p. 41-67, jun. 2005.

- AB’SABER, A. N. et al. *Época colonial: do descobrimento à expansão territorial*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.
- AFFONSO, Rui. A crise da Federação no Brasil. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, p. 321-337, 1994.
- ALENCAR, F.; RAMALHO, L. C.; RIBEIRO, M. V. T. *História da sociedade brasileira*. Rio de Janeiro: Ao Livro Técnico, 1996.
- AMARILHA, C. M. M. *Os intelectuais e o poder: história, divisionismo e identidade em Mato Grosso do Sul*. 2006. Dissertação (Mestrado em História) – Dourados: UFGD, 2006.
- ANDRADE, M. C. *As raízes do separatismo no Brasil*. São Paulo: Edusc, 1999.
- AQUINO, N. A. A construção da Belém-Brasília e suas implicações no processo de urbanização do Estado do Tocantins. In: GIRALDIN, O. *A (trans)formação histórica do Tocantins*. Goiânia: Ed. UFG, 2002.
- ARRETCHE, Marta; RODDEN, Jonathan. *Política distributiva na Federação: estratégias eleitorais, barganhas legislativas e coalizões de governo*. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 549-576, 2004.
- BENTES, E. S.; LOPES, M. L. B.; SOUZA, C. A. S. A secessão nortista: aspectos socioeconômicos da redivisão territorial no Estado do Pará. *Revista Amazônia: Ciência & Desenvolvimento*, Belém, v. 5, n. 9 jul./dez. 2009.
- BOUERI, R. Custo de funcionamento das unidades federativas brasileiras e suas implicações sobre a criação de novos Estados. *Texto para discussão*, Rio de Janeiro: IPEA, n. 1.367, 2008.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Projeto de lei nº 731*. Brasília: Diário Oficial da Câmara, 2000.
- CAMPOS, A. *O Brasil de roupa nova*. Disponível em: <[www.reporterbrasil.org.br](http://www.reporterbrasil.org.br)>. Acesso em: 11 jan. 2012.
- CAVALCANTE, M. E. S. R. O discurso autonomista do Tocantins: primeiras manifestações. In: GIRALDIN, O. (Org.). *A (trans)formação histórica do Tocantins*. Goiânia: Ed. UFG, 2002.
- COSTA, Célio. *Assimetrias regionais no Brasil: fundamentos para a criação do Estado de Carajás*. Ribeirão Preto: Editora Oceano, SP, 2011.

DINIZ, C. C. A questão regional e as políticas governamentais no Brasil. *Texto para discussão*, Belo Horizonte: Cedeplar; Face; UFMG, n. 159, 2001.

GIRALDIN, O. Povos indígenas e não-indígenas: uma introdução à história das relações interétnicas no Tocantins. In: GIRALDIN, O. (Org.). *A (trans)formação histórica do Tocantins*. Goiânia: Ed. UFG, 2002.

GOMES, Laurentino. *1822: como um louco sábio, uma princesa triste e um escocês louco por dinheiro ajudaram D. Pedro a criar o Brasil, um país que tinha tudo para dar errado*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2010.

GUIMIRÃES, A. V. *Mato Grosso do Sul, sua evolução histórica*. Campo Grande: UCDB, 1999.

LUZIVOTTO, C. K. *Cultura gaúcha e separatismo no Rio Grande do Sul*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.

MARTINS, H. T. Formação e fragmentação do Estado nacional brasileiro no período imperial: a criação da província do Paraná. *Acta Sci. Human Soc. Sci.*, Maringá, v. 30, n. 1, p. 9-16, 2008.

MORO, N. D. Representação da elite sobre o “povo comum” na cidade de Campo Grande (décadas de 1960-70). *Revista Fronteiras*, Dourados, v. 11, n. 20, p. 123-149, jul./dez. 2009.

OLIVEIRA, R. A invenção do Tocantins. In: GIRALDIN, O. (Org.). *A (trans)formação histórica do Tocantins*. Goiânia: Ed. UFG, 2002.

PARENTE, T. G. O ouro como fonte de atraso. In: GIRALDIN, O. *A (trans)formação histórica do Tocantins*. Goiânia: Ed. UFG, 2002.

PORTAL@D24AM.COM. *Separatistas do Pará querem mudar a capital do Estado*. Disponível em: <<http://www.d24am.com/amazonia/povos/separatistas-do-para-querem-mudar-a-capital-do-estado/44642>>. Acesso em: 23 mar. 2012.

QUEIROZ, P. R. C. Articulações econômicas e vias de comunicação do antigo sul de Mato Grosso (séculos XIX e XX). In: LAMOSO, L. P. *Transporte e políticas públicas no Mato Grosso do Sul*. Dourados: UFGD, 2008.

SAMUELS, D. A nova política dos governadores. In: *XVII IPSA – International Political Science Association*. Seul, Coréia do Sul, 1997.

SENADO FEDERAL. *Projeto de decreto legislativo nº 52*. Brasília: Diário do Senado Federal, 2007.



SILVA, O. B. *Breve história do Tocantins e de sua gente*. Brasília: Solo Editoras, 1996.

SOLA, Lourdes. O golpe de 37 e o Estado Novo. In: MOTA, C. G. (Org.). *Brasil em perspectivas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

SOUZA, N. J. *Desenvolvimento regional*. São Paulo: Atlas, 2009.

Recebido em: 18/9/2012

Aceito em: 24/4/2013