



## **TERRITORIALIZAÇÃO E A CRIAÇÃO DE NOVOS ESTADOS NO BRASIL**

Adilar Antônio Cigolini

Universidade Federal do Paraná Professor do Departamento de Geografia  
adilar@ufpr.br

João Francisco M. Nogueira

Universidade Federal do Paraná Aluno de Graduação do Departamento de Geografia  
joaogeo@ufpr.br

### **Territorialização e a criação de novos estados no Brasil (Resumo)**

A discussão acerca da criação de novas unidades federativas no Brasil está na ordem do dia. No último mês de dezembro houve, no estado do Pará, a realização de um plebiscito que teve como objetivo consultar a população se novas duas unidades políticas deveriam ser criadas, dividindo o atual estado do Pará em Carajás, Tapajós e Pará. A divisão não foi aprovada, porém ainda existe uma grande discussão no Congresso Nacional que envolve a compartimentação territorial e a criação de novas unidades em diferentes regiões do território brasileiro. Apesar de parecerem recentes, as propostas que hoje estão em pauta no Congresso já foram sugeridas há muito tempo, por estudiosos do tema. O presente trabalho realizou um levantamento histórico das propostas para criação de novos estados, comparando-as com as atuais, com objetivo de entender o porque a divisão do território é tema recorrente no Brasil.

**Palavras-chave:** território, compartimentação territorial, divisão territorial, criação de estados.

### **Territorialization and the creation of new states in Brazil (Abstract)**

The discussion about the creation of new federal units in Brazil is on the agenda. In last December, the state of Pará, passed by one referendum that consulted the population if two new political units should be created by dividing the current state of Pará in Carajás, Tapajós and Pará. The division was not approved, but there is still a big debate in Congress that involves the partitioning and the creation of new territorial units in different regions of Brazil. Although the proposals under discussion in Congress looks recent, they have been suggested long ago by researchers of the subject. This work constitutes a historical survey of proposals for the creation of new states, comparing them with

current, viewing and understanding why the division of the territory is a recurring theme in Brazil.

**Key-words:** territory, territorial partitioning, territorial division, creation of states.

### **Territorialización e la creación de nuevos estados en Brasil (Resumen)**

La discusión acerca de la creación de nuevas unidades federales en Brasil es la orden del día. En el último diciembre se pasó, en el estado del Pará, una consulta popular con objetivo de preguntar a la población si la creación de dos nuevas unidades políticas serian aceptas, dividiendo el actual territorio del Pará en tres unidades federales, Carajás, Tapajós y Pará. La división no fué aprobada, pero aún hay una grande discusión em el Congreso Nacional envolviendo la compartimentación territorial y la creación de nuevas unidades en distintas regiones de Brasil. Se piensa hoy que las proposiciones ahora en discusión en el Congreso son recientes pero fueran propostas hace mucho tiempo. Ese trabajo se constitue de una tomada historica de las proposiciones y discusiones para la creación de nuevos estados en comparación con las actuales con el fin de entender por qué este tema es recurrente en Brasil.

**Palabras-clave:** territorio, compartimentación territorial, división territorial, creación de estados.

A divisão territorial interna do Brasil é uma discussão que sempre esteve em pauta nos debates acerca da geografia política brasileira. Prova disso são os inúmeros projetos de leis que circulam na câmara dos deputados e no senado nacional, para criar novos estados e municípios.

O mais recente é o caso do plebiscito popular realizado no estado do Pará, pelo qual os cidadãos tiveram o poder de decidir sobre a criação dos estados de Tapajós e Carajás, dividindo o atual estado do Pará em três. A votação do plebiscito foi realizada no dia 11 de dezembro de 2011, sendo a proposta negada pela maioria dos cidadãos do Estado. Vale lembrar que, segundo dados do IBGE (2010), só a população da cidade de Belém, capital do estado do Pará, que deixaria de representar o poder central de todo o território paraense, com o papel de capital, é maior do que a população total da unidade da federação proposta de Tapajós, deixando claro um desequilíbrio eleitoral em favor do voto contra a divisão do Estado. Nas capitais das unidades propostas para serem criadas, Santarém e Altamira, a aceitação para a criação dos novos estados chegou a 98%, já em Belém, capital do Pará, a negação chegou a 95%, segundo dados do TRE do Pará. Muito embora a possibilidade de criação desses novos Estados tenha aparecido como uma coisa nova, Carajás e Tapajós já existiam como proposta de se constituírem como unidades políticas autônomas desde meados do século XIX. Ao contrário do que é comumente divulgado, as propostas que surgem para a compartimentação interna do país não são recentes. Martins (2001) mostra que esse fenômeno chamou a atenção na revisão da última carta constitucional, quando inúmeros projetos foram apresentados, mas somente um foi aprovado, o estado de Tocantins. Para esse autor, a transformação de certas áreas em estados é um fenômeno recorrente na história do país. Esse ensaio procura justamente demonstrar isso: comparar historicamente as propostas de divisão territorial brasileira, comparando-as com as propostas em exame pelo congresso Nacional. Desta maneira pode ser possível constatar que, certas áreas dentro do Brasil, demandam

sistematicamente pela sua emancipação, o que tornaria oportuno um debate mais aprofundado sobre o porquê dessa permanência histórica.

## **O significado dos recortes territoriais**

A divisão política traz em seu debate a questão de o que é um território e qual a função do mesmo dentro de uma gama de possibilidades no âmbito da geografia política. Gottmann (1973) mostra que a noção de território foi normalmente usada para designar certa extensão do espaço delimitado por linhas concordadas entre autoridades políticas vizinhas. E, mesmo que essas linhas tenham sido frequentemente questionadas, modificadas e redefinidas, politicamente o território sempre foi uma área dentro de limites mutuamente reconhecidos. Desta forma, é possível verificar que o conceito de território, em sua origem histórica, está ligado diretamente à relação de grupos organizados politicamente no espaço, dando a conotação de proteção e segurança aos indivíduos que dele participam (Cigolini, 2009).

Decorre disso uma relação estreita entre espaço e a organização política interna, que permite aos grupos do novo território uma nova centralidade do poder e o estabelecimento de relações com os outros grupos, criando novas oportunidades àquela comunidade política, tanto do ponto de vista interno, como externo Cigolini (2009). A necessidade de uma estruturação organizacional dentro do território é reconhecida também por outros autores, como Raffestin (1993, p.150) que concorda que “[...] nenhuma sociedade, por mais elementar que seja, escapa à necessidade de organizar o campo operatório de sua ação”.

Com uma organização política e estrutural, tanto interna quanto externa, que promove os interesses da comunidade que no território habita, verifica-se a capacidade de expressar certo nível de autonomia e inserção, em meio aos demais territórios ao seu redor. Desse modo podem-se analisar as relações interestatais, tanto em âmbito de Estados-nações, quanto em Unidades Federadas, nos quais a população se identifica, se organiza e se estrutura politicamente, estabelecendo relações sociais em uma determinada extensão, como é o caso dos estados brasileiros, ou de regiões dentro desses estados.

Nesse contexto, as ações para converter o espaço em território político são:

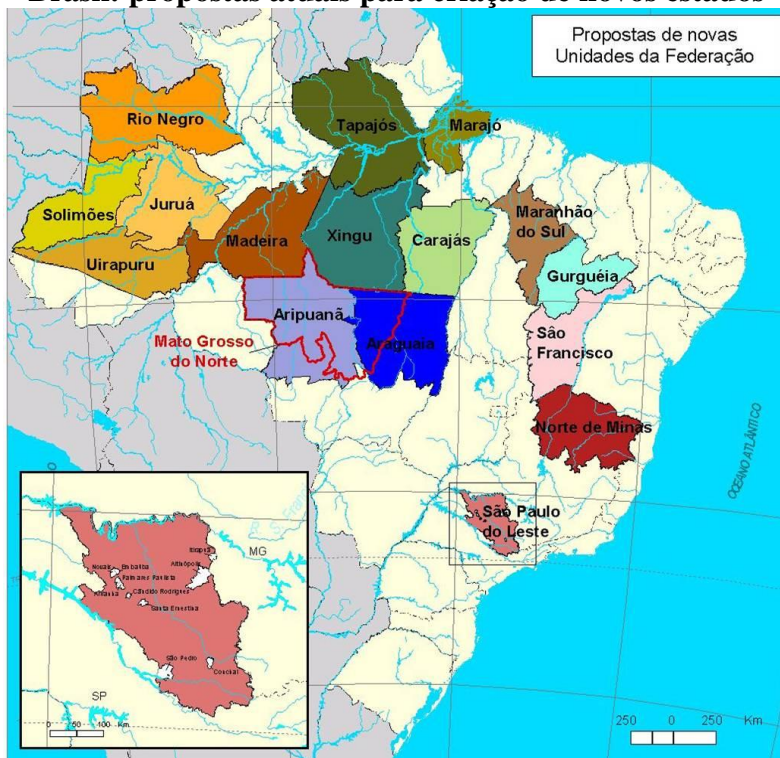
“[...] orientadas à conquista da autonomia das sociedades locais. A autonomia não significa auto-suficiência, não implica o fechamento com relação ao exterior, mas a capacidade de autogoverno das relações de territorialidade, internas e externas, de autoprojeção de um desenvolvimento centrado nessas relações.” (DEMATTEIS apud SAQUET, 2007, p. 9).

## **Comparação das propostas atuais e históricas para criação de novos Estados**

Diversos projetos de lei para redividir estados brasileiros estão em trâmite na Câmara dos Deputados, em Brasília. Atualmente são 15 novas propostas de Unidades da Federação, desconsiderando Carajás e Tapajós, que passaram pelo plebiscito popular no final de 2011. As propostas de leis, se aprovadas, fariam com que o espaço brasileiro fosse dividido em 41 unidades políticas, sendo acrescentadas as já existentes as seguintes: Araguaia, Aripuanã, Gurguéia, Juruá, Madeira, Marajó, Maranhão do Sul, Mato grosso do Norte, Norte de Minas, Rio Negro, São Francisco, São Paulo do Leste, Solimões, Uirapuru e Xingu.

Na Figura 1, é possível observar como seria a configuração da divisão territorial do Brasil.

**Figura 1**  
**Brasil: propostas atuais para criação de novos estados**



FONTE: Stenner, Cláudio. Mapa apresentado pelo IBGE durante a semana da geografia realizada pela AGB-Curitiba, no ano de 2005.

Com exceção de São Paulo do Leste, nota-se que as novas Unidades Federativas formariam uma grande área contínua, abrangendo desde o Norte de Minas Gerais, seguindo pela porção Oeste da Região Nordeste, incorporando a maior parte da Região Norte, e parte da região Centro-Oeste. Há uma concentração expressiva dessas novas unidades nas porções do território que tem sofrido expansão de atividades econômicas e produtivas nas últimas décadas.

Cigolini (2009) fez um levantamento das propostas históricas para criação de estados e territórios no Brasil, encontrando o seguinte resultado.

- Francisco Varnhagen (1849) propunha que o Brasil Império deveria ser dividido em 22 províncias, baseando-se em um princípio científico que defendia;
- Fausto de Sousa (1880) sugeriu que o Império deveria ser redividido em 40 províncias;
- Sud Menucci (1933), proposta na qual baseou-se em 3 princípios (superfície, população e renda pública), propôs dividir o Brasil em 7 estados, 5 províncias e 12 territórios;
- Raul Vieira (s/d) propôs dividir o Brasil em 16 estados e 9 territórios, visando os intercâmbios econômicos entre as unidades políticas;
- Bandeira de Mello (s/d) propôs dividir o país em 70 unidades, sendo 30 estados, 20 territórios, 10 províncias e 10 distritos;
- Paulo Frontin (s/d) propôs a divisão em 12 estados e 5 territórios;

- Segadas Vianna (1933) propôs 69 divisões, sendo 27 estados e 38 territórios, com áreas proporcionais e relativamente iguais;
- Everardo Backheuser (1933) propôs a redivisão do Brasil em 64 unidades fundamentais, todas com uma área média de 120.000 Km<sup>2</sup>, seriam 16 estados em 28 unidades fundamentais e 6 territórios em 36 unidades fundamentais;
- Ari Machado Guimarães (1932) propôs dividir o Brasil em 35 departamentos, com equiáreas e divisões naturais, nomeando a unidade da federação com o nome do cidadão mais ilustre ali nascido;
- Juarez Távora (s/d) propôs a divisão em 32 unidades;
- Xavier Oliveira (s/d) estipulava a redivisão em 45 estados;
- Teixeira de Freitas (1941) propôs a redivisão do espaço brasileiro em 16 estados e 13 territórios;
- Antonio e Ignez Teixeira Guerra (1960) propunham 20 estados e 18 territórios;
- André Roberto Martin (1993) redividiu o Brasil propondo 14 estados e 3 territórios;
- Henrique Laje (s/d) concluiu que a mais eficiente redivisão seria a da municipalização nacional, dividindo o país em departamentos, como na França, porém esbarrou na dimensão continental do país;
- Teodoro de Almeida (s/d) propôs que a divisão fosse em 36 unidades administrativas, buscando um equilíbrio territorial, econômico, demográfico e equidistância de um “foco civilizador”.

É possível verificar que desde os tempos do Império, em meados do século XIX, até os tempos de hoje, início do século XXI, estudiosos buscaram e continuam buscando maneiras mais eficazes de uma divisão territorial do Brasil. Muitas das unidades administrativas propostas que hoje estão em pauta na câmara nacional, já foram propostas anteriormente por diversos dos estudiosos citados anteriormente, como é o caso dos estados abaixo mencionados:

- O estado do Araguaia, cujo projeto atual aponta o desmembramento do nordeste do estado do Mato Grosso aparece nas obras de Souza (1880), Freitas (1941) e Guerra e Guerra (1960), com áreas semelhantes à proposta atual. Na obra de Vianna (1933), a área do Araguaia aparece com os nomes de Médio e Alto Xingu.
- O estado da Gurguéia, hoje em discussão no Congresso, se aprovado em plebiscito, desmembraria a região sul do estado do Piauí aparece com mesmo nome e região semelhante nos trabalhos de Vianna (1933) e Backheuser (1933). Na obra de Távora (s/d) esta região aparece com o nome de Parnaíba.
- O estado do Juruá, que em seu projeto de lei, desmembraria a região do centro do Amazonas aparece no trabalho de Guerra e Guerra (1960) com o mesmo nome, porém dimensão menor do que a da proposta atual. Já no estudo de Freitas (1941), é proposto a formação de um estado na mesma região, com tamanhos semelhantes, porém com o nome de Purus.
- Madeira, estado que seria desmembrado da parte sudeste do Amazonas, foi proposto nos trabalhos elaborados por Varnhagen (1849), Sousa (1880), Vianna (1933), Backheuser (1933), Freitas (1941) e Távora (s/d). Em todas estas obras os limites deste território são semelhantes.
- Maranhão do Sul é um território que, com este nome, não aparece na bibliografia do tema, porém, na obra de Vianna (1933), a mesma área proposta hoje aparece com o nome de Grajaú.
- Com o objetivo de desmembrar-se do norte do estado do Mato Grosso, esta unidade da federação proposta se sobrepõe a outras duas unidades também em trâmite no congresso, que são os estados de Araguaia e Aripuanã, ou seja, existem diferentes propostas de estados de tamanhos e locais diferentes em uma mesma região do território nacional.

- O Norte de Minas, como diz seu nome, tem por objetivo desmembrar-se da parte norte/nordeste do estado de Minas Gerais já foi proposto por Freitas (1941), porém com o nome de Mucuri, e nas obras de Backheuser (1933) e Vianna (1933) esta mesma região aparece dividida em dois estados.
- O estado de Rio Negro, que, na proposta em trâmite no congresso, desmembra-se da parte norte do Amazonas, apareceu nas obras de Varnhagen (1849), Sousa (1880), Vianna (1933), Backheuser (1933), Freitas (1941), Távora (s/d) e Guerra e Guerra (1960) com limites semelhantes e nome igual ao proposto no projeto de lei.
- São Francisco, no oeste baiano, conforme projeto em trâmite, já foi apresentado por Guerra e Guerra (1960) só que com o nome de Barreiras. Távora (s/d) propôs um estado com este mesmo nome e região semelhante. Porém em diversos outros estudos, unidades administrativas com este mesmo nome foram propostas, porém não na mesma região que o projeto de lei atual.
- São Paulo do Leste, que se desmembraria do leste/nordeste do estado de São Paulo se aprovada, foi proposta por Vianna (1933), com o nome de Rio Pardo, porém com uma área maior do que a do projeto atual. Távora (s/d) propôs que o estado se chamasse Mantiqueira, com uma área também um pouco maior do que a atual proposta.
- O estado de Solimões, que se aprovado conforme a proposta atual se desmembraria da porção oeste do estado do Amazonas aparece com o mesmo nome e áreas de abrangência semelhantes nos trabalhos de Sousa (1880), Vianna (1933), Freitas (1941) e Guerra e Guerra (1960).
- Xingu, desmembrando do sudoeste do Pará, em trâmite no congresso, aparece nas obras de Sousa (1880) e Távora com o mesmo nome e regiões semelhantes, nos trabalhos de Vianna (1933), Freitas (1941) e Guerra e Guerra (1960), porém em regiões diferentes, mas todas dentro do atual estado do Pará.
- Os estados de Carajás e Tapajós, os quais passaram por um plebiscito popular para entrarem em vigor e não foram aprovados já haviam sido propostos nas obras de Sousa (1880), Vianna (1933), Freitas (1941) e Guerra e Guerra (1960), em alguns casos com tamanhos diferentes, porém sempre na mesma região. Em algumas obras seus nomes variaram, como Alto Xingu, na obra de Guerra e Guerra.

Essa comparação histórica mostra claramente que existem espaços nacionais que ao longo do tempo procuram formar novos estados. Embora haja variação nos nomes, na extensão ou nos limites parece correto afirmar que tais lugares incorporaram como projeto político sua existência como Estado, buscando a autonomia.

## **Considerações finais**

A divisão do espaço convertendo-o em território político é uma ação recorrente na história humana e ocorre em múltiplas escalas, desde aquela que se funda no princípio da soberania, até aquelas divisões internas dos países, que se emancipam buscando a idéia de autonomia, dentro de limites variáveis.

No Brasil, desde a época do Império, inúmeras propostas de redivisão do território surgiram, algumas delas tendo resultado efetivo, como é o caso do Mato Grosso do Sul e do Tocantins, últimas unidades federadas criadas. Desde então, propostas para a continuidade desse processo de divisão estão em curso. Como se demonstrou, ocorre que tais propostas são reapresentações de outras que, de tempos em tempos reaparecem, denotando uma insistência de certas regiões para se tornarem estados e ou territórios.

A frequência dessas áreas em inúmeras propostas diferentes de redivisão territorial levanta a hipótese que, a atual configuração do território nacional e sua divisão política não satisfazem as necessidades dos habitantes que vivem nessas áreas. O indicio que isso pode ser verídico é o caso dos habitantes de Carajás e Tapajós, que aprovaram a sua separação em relação ao Estado do Pará, por mais de 98% dos votos. Desse modo, o presente estudo abre uma problemática nova, que aponta para a necessidade de aprofundamento da pesquisa referente à criação de novos estados no Brasil.

## Referências

BACKHEUSER, E. *Problemas do Brasil: estrutura política, o espaço*. Rio de Janeiro: Omnia, 1933.

CIGOLINI, A. A. *Território e criação de municípios no Brasil: uma abordagem histórico-geográfica sobre a compartimentação do espaço*. 2009 Dissertação (Doutorado em Geografia). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

FREITAS, T. A redivisão política do Brasil. *Revista Brasileira de Geografia*. Ano III, n.º 03, jul./set. Rio de Janeiro: IBGE, 1941.

GOTTMANN, J. *The Significance of Territory*. The University Press of Virginia, 1973.

GUERRA, A. T.; GUERRA, I. A. L. T. Subsídios para uma nova divisão política do Brasil. *Revista Brasileira de Geografia*. Ano XXII, n.º 02. Rio de Janeiro: IBGE, 1960.

IBGE. *Cidades@*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso em 14/03/2012.

MARTINS, H. T. *A fragmentação do território brasileiro: a criação de novos estados no Brasil*. Caderno CRH, Salvador, n.º 35, p. 263-288, jul./dez. 2001.

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

SAQUET, M. A. *Abordagens e concepções de território*. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

STENNER, C. *Mapa apresentado pelo IBGE durante a semana da geografia*. AGB Curitiba, 2005.

TRE-PA. *Relatório da votação dos plebiscitos 2011*. Disponível em <<http://www.tre-pa.jus.br/eleicoes/plebiscito-2011/relatorios-da-votacao-dos-plebiscitos-2011/?searchterm=caraj%C3%A1s%20e%20tapaj%C3%B3s>>. Acesso em 15/03/2012.