

XII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM  
PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

21 a 25 de maio de 2007

Belém - Pará - Brasil

---

AS REGIÕES BRASILEIRAS PÓS-TOCANTINS: ENSAIO PARA UM NOVO ARRANJO

José Donizete Cazzolato (CEM/CEBRAP)

## **As regiões brasileiras pós-Tocantins: ensaio para um novo arranjo**

### ***Resumo***

O propósito deste texto é trazer para o debate acadêmico a questão macro-regional brasileira, que se alterou com a criação do estado do Tocantins. Questiona, inicialmente, o arranjo atual frente a essa alteração, que determinou um formato territorial atípico para a região Norte, e estende a investigação por três linhas distintas: a divisão regional como conceito do IBGE e seu histórico, o processo de criação do Tocantins como determinante da ruptura do modelo, e o atual quadro geográfico da porção norte-noroeste do espaço brasileiro ante a atual divisão. Ao final, propõe dois novos modelos, com o que se busca recompor o equilíbrio entre as unidades macro-territoriais, acolhendo as recentes tendências da dinâmica territorial e recuperando assim sua capacidade operacional como instrumento de planejamento e ação do Estado brasileiro.

## **Introdução**

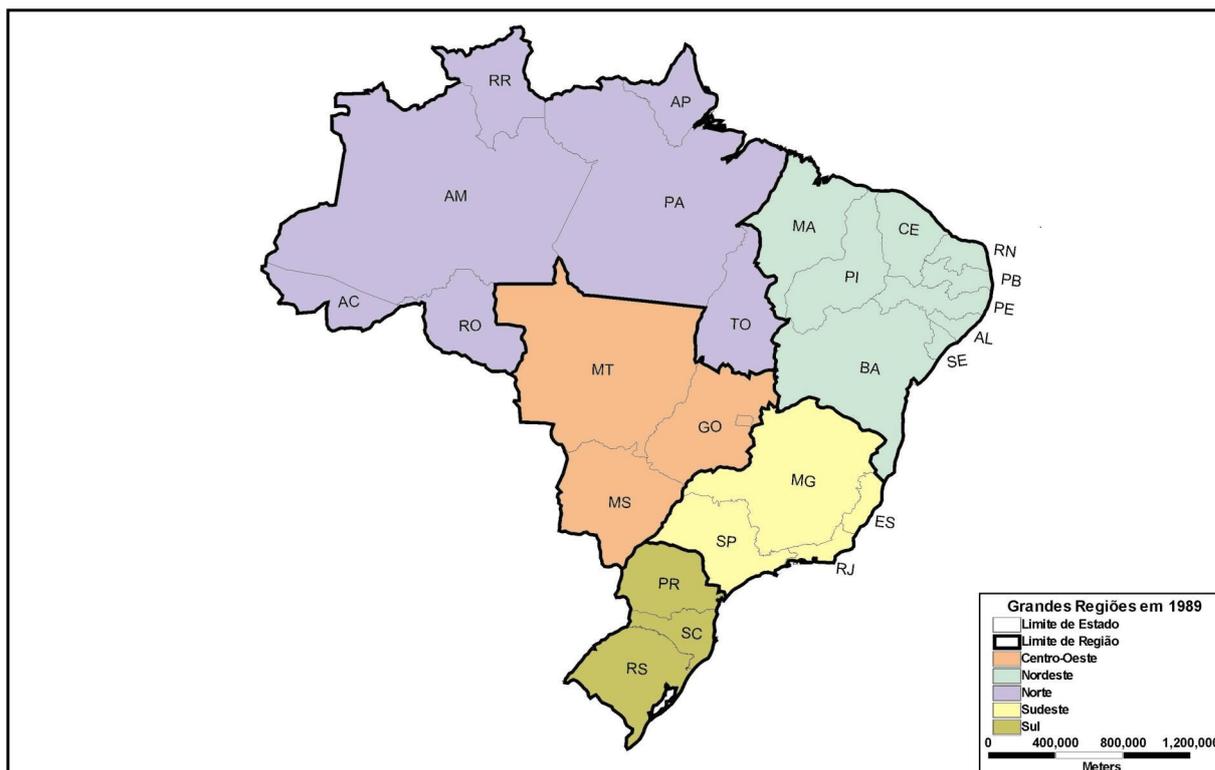
A divisão do Brasil em Grandes Regiões representa o esforço do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE - no sentido de "traduzir, ainda que de maneira sintética, os desníveis da organização do território nacional quanto às questões sociais e políticas". Também se insere na missão institucional do órgão, que tem "como atribuição elaborar divisões regionais do território brasileiro, com a finalidade básica de viabilizar a agregação e a divulgação de dados estatísticos". (IBGE, 1997)

Largamente utilizada nas análises de cunho geográfico, econômico, sociológico, político, assim como na divulgação de informações diversas nos meios de comunicação, a macrodivisão regional brasileira também se incorporou ao linguajar mais cotidiano. Essa popularização talvez se deva, também, ao fato de que as Grandes Regiões contemplam as principais identidades macrorregionais verificadas no Brasil.

O arranjo atual - Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste - remonta, em termos de unidades, ao final da década de 1960, mas o detalhe dos seus contornos foi alterado em 1989, quando entrou em vigor o dispositivo constitucional que criou o estado do Tocantins. Correspondendo à porção norte do então estado de Goiás, o novo estado continuaria a fazer parte da região Centro-Oeste, não fosse o parágrafo 1º do Artigo 13 das Disposições Transitórias (ver adiante). Assim, alterou-se a composição das regiões Centro-Oeste e Norte, como se vê nas Figuras 1 e 2.

(FIGURA ELIMINADA DESTA VERSÃO)

**Figura 1:** Grandes Regiões do Brasil (IBGE) em 1988, antes da promulgação da Nova Constituição.



**Figura 2:** Grandes Regiões do Brasil (IBGE) desde 1989, quando foi instalado o Estado do Tocantins.

Analisando-se preliminarmente o resultado dessa alteração, verifica-se que a região Norte, que já era bastante extensa, ficou ainda maior, acentuando o desequilíbrio já existente em termos de extensão territorial. De acordo com os dados reunidos na Figura 3, há outros desequilíbrios importantes, muitos dos quais se justificam ante a disparidade do território brasileiro, que conhece uma ocupação nitidamente mais densa ao longo de uma faixa litorânea e mais rarefeita nas porções interiores.

(FIGURA ELIMINADA DESTA VERSÃO)

**Figura 3:** Grandes Regiões do Brasil (IBGE) em dados.

Por outro lado, a análise dos contornos territoriais da região Norte mostra uma característica atípica: o estado do Tocantins a ela se agrega como um apêndice, já que a maioria de suas fronteiras o conectam a estados de outras regiões. E a conexão física do Tocantins com a região Norte se dá com apenas um dos sete estados da região. Essa condição, tomada isoladamente, pode não ser um dado importante na caracterização de uma região, mas pode apontar para a necessidade de ajustes perimétricos.

Também ressaltam, nessas análises preliminares, a extensão significativamente maior da região Norte, assim como o número de sub-unidades territoriais (estados) que compõem a região Nordeste.

De todo modo, essas observações procuram representar, com dados palpáveis, as primeiras impressões que o atual modelo regional provoca no observador, mesmo leigo. Nos capítulos seguintes serão retomadas as comparações entre as unidades, com o recurso de outros fenômenos socioespaciais, assim como se buscará verificar os processos que levaram à mudança do quadro regional no momento da emancipação do norte de Goiás.

### **A regionalização oficial do Brasil**

O IBGE é vinculado ao Ministério do Planejamento, e, como tal, tem atribuições de caráter oficial. Em termos de geografia, cabe ao Instituto "a produção de informações de caráter multi-temático das dimensões da realidade nacional: física, urbana, rural, econômica, social, política, onde inúmeros elementos e atores marcam a dinâmica sócio-espacial", assim como "dar conta das formas e processos de organização do território". Nessa linha, o Brasil conhece, além da divisão dos estados, municípios, distritos e bairros, outros recortes territoriais, estabelecidos pelo IBGE, como complementares ao arranjo político-administrativo<sup>1</sup>. (IBGE, 2006)

O primeiro desses recortes agrupa as unidades da federação em Grandes Regiões, como destacado no capítulo anterior. Essa divisão, implantada na década de 1940, estabelecia, até a década de 1960, um modelo com 5 unidades, alterado em 1970 com a introdução do Sudeste e a supressão do Leste, como se vê nas Figuras 4 e 5. (IBGE, 1997)

Nas décadas de 1930 e 1940, é interessante lembrar, outros estudos de divisão regional foram propostos, até que o IBGE deliberou "sistematizar as várias 'divisões regionais' [...] de forma que fosse organizada uma única Divisão Regional do Brasil para a divulgação das estatísticas brasileiras". (IBGE, 2006) De um modo geral, esses primeiros modelos priorizaram as características físicas, correspondendo, conceitualmente ao "predomínio da noção de 'região natural' na compreensão do espaço geográfico, no momento em que a questão regional ainda se confundia, em grande parte, com as diferenças existentes no quadro natural". (FIGUEIREDO, in IBGE, 2000, p. 31). Essa abordagem foi sendo substituída, nas divisões posteriores, pelo conjunto das características geográficas físicas, humanas e econômicas, com certa ênfase na funcionalidade das redes e fluxos.

(FIGURA ELIMINADA DESTA VERSÃO)

**Figura 4:** Grandes Regiões do Brasil (IBGE) em meados da década de 1960, ao tempo do Estado da Guanabara e dos Territórios Federais de Rondônia, Roraima, Amapá e Fernando de Noronha.

(FIGURA ELIMINADA DESTA VERSÃO)

**Figura 5:** Grandes Regiões do Brasil (IBGE) em 1970, quando se extinguiu a região Leste e se criou a região Sudeste. Permaneciam os Territórios Federais e o Estado da Guanabara.

Nesse sentido, é interessante observar que o recorte das Grandes Regiões coincide, quase sempre, com os limites das áreas de influência das metrópoles nacionais. Nos estudos conduzidos pelo IBGE, no início da década de 1990, e pelo CEDEPLAR, mais recentemente, guardadas algumas diferenças, a região Norte corresponde, em linhas gerais, às áreas polarizadas por Manaus e Belém, o Nordeste a Fortaleza, Recife e Salvador, o Sudeste a Belo Horizonte, Rio de Janeiro e São Paulo, o Sul a Curitiba e Porto Alegre, e o Centro-Oeste a Brasília-Goiânia, na porção Norte, e a São Paulo na porção Sul. (IBGE, 2000) (LEMONS et alii, 2000)

O estabelecimento das macrorregiões brasileiras procurou corresponder, em termos de sistematização do conhecimento e de aparelhamento do Estado, à dinâmica territorial, que, nos últimos 50 anos, assim foi sintetizada por Milton Santos: "após a Segunda Guerra Mundial, o interior se urbaniza e a modernidade se difunde, paralelamente aos esforços deliberados para unificar o território e o mercado. A atividade industrial é tornada possível em todas as regiões, assim como a agricultura moderna. As relações inter-regionais tornam-se mais frequentes e significativas, levando a um intercâmbio continuado de mercadorias e pessoas, graças, também, ao desenvolvimento de um turismo interno que aproveita as riquezas naturais e históricas dos diversos lugares" (SANTOS, in IBGE, 2000, p. 13)

No tocante à metodologia utilizada para esse acompanhamento, "o caráter intrínseco da revisão da Divisão Regional do Brasil refere-se a um conjunto de determinações econômicas, sociais e políticas que dizem respeito à totalidade da organização do espaço nacional, referendado no caso brasileiro pela forma desigual como vem se processando o desenvolvimento das forças produtivas em suas interações como o quadro natural". (IBGE, 2006) Em texto anterior, esclarecia-se que "essas sucessivas divisões do espaço nacional foram estabelecidas com base em diferentes abordagens conceituais e teóricas". (IBGE, 1997)

Parece bastante claro que os critérios utilizados para a definição das unidades macrorregionais e seus limites são bastante amplos e abrangentes, ou seja, não se definem normas rígidas para

a elaboração da divisão regional. Evidentemente que um dos pontos fundamentais, embora não explicitado nas fontes consultadas, é o atrelamento da divisão aos limites interestaduais<sup>2</sup>. Dessa forma, a adequada avaliação dos resultados obtidos pelo Instituto, assim como de eventuais modelos propostos, mais que verificar a metodologia, reporta-se empiricamente ao conjunto das unidades, observando, principalmente, a correspondência dos seus contornos à extensão territorial dos grandes fluxos geográficos, assim como a possível equidade, ou seja, o equilíbrio dimensional e demográfico entre as unidades.

Em termos de aplicabilidade, as divisões regionais do IBGE, em seus diversos níveis de escala, prestam-se à "elaboração de políticas públicas", propondo-se "subsidiar o sistema de decisões quanto à localização de atividades econômicas, sociais e tributárias; subsidiar o planejamento, estudos e identificação das estruturas espaciais de regiões metropolitanas e outras formas de aglomerações urbanas e rurais". (IBGE, 2006)

Paralelamente à ação do IBGE, foram retomados, na década de 1960, mecanismos de incentivos fiscais como forma de estimular o desenvolvimento regional. Já havia sido criada, no governo Kubitschek, a SUDENE (Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste), à qual se juntou, no governo Castelo Branco, a SUDAM (Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia), em substituição à Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, de 1953.

A área de atuação desses órgãos, no entanto, não obedecia exatamente aos contornos das macrorregiões definidas pelo IBGE: a *área da Sudene* abrangia também alguns municípios de Minas Gerais<sup>3</sup>, enquanto a *área da Sudam*, também conhecida como *Amazônia Legal*, incluía o oeste do Maranhão desde o meridiano 44, o norte de Goiás desde o paralelo 13, e o norte do Mato Grosso desde o paralelo 16<sup>4</sup>, como se vê na Figura 6. Esse detalhamento perimétrico se justificava pelas características geográficas (físicas, resalte-se) que definiam as duas regiões: o regime pluviométrico irregular do Nordeste, onde se definia uma área específica, o *polígono das secas*, e as chamadas *características amazônicas*, predominantemente identificadas no regime pluvial regular e de grandes índices, e na cobertura vegetal de florestas.

(FIGURA ELIMINADA DESTA VERSÃO)

**Figura 6:** Área de atuação da Sudam e da Sudene no início da década de 1970.

Outras superintendências de desenvolvimento também foram criadas na época, mas o maior volume de ações efetivadas no âmbito da Sudam e da Sudene resultaram no reforço dos termos *Nordeste*, *Amazônia* e *Amazônia Legal*, constantemente na mídia. Paralelamente, o

esforço publicitário dos governos militares imprimiu grande ênfase aos trabalhos do IBGE<sup>5</sup> e a divisão macrorregional, então alterada com a substituição do Leste pelo Sudeste (Figura 5), acabou assimilada rapidamente, tanto no meio técnico como na percepção simbólica do espaço nacional.

Dessa forma, as Grandes Regiões do IBGE hoje estão incorporadas no imaginário nacional, além de constituírem efetivamente um recorte territorial importante do ponto de vista do conhecimento geográfico, sociológico, econômico, antropológico, etc.

### **A criação do Tocantins e a ruptura do modelo vigente**

O movimento emancipacionista do norte de Goiás remonta às primeiras décadas do século XIX, quando o desembargador Joaquim Theotônio Segurado, representante do governo português na Comarca do Norte, chegou a proclamar o Governo Autônomo do Tocantins, sediado em Cavalcante<sup>6</sup>. Eclipsado pela independência do país, o movimento ressurgiu em meados do século XX, na figura do aviador Lysias Rodrigues.

Nos anos 1980, o movimento foi retomado, com o deputado José Wilson de Siqueira Campos (PDC - GO) fazendo da causa a marca de sua trajetória política. Por duas vezes seu projeto de criação do estado do Tocantins foi aprovado no Congresso Nacional, tendo recebido veto presidencial de João Figueiredo e de José Sarney. Com a instalação da Assembléia Nacional Constituinte, as lideranças políticas locais movimentaram-se em organizações supra-partidárias ante a nova oportunidade para a emancipação<sup>7</sup>, revelando o caráter propriamente regional dessa questão política. Em 6 de agosto de 1987, Siqueira Campos e outros líderes políticos apresentaram à Constituinte o projeto de emancipação tocaninense, na forma de emenda popular acompanhada de 80 mil assinaturas. Em 30 de junho de 1988 foi aprovado o artigo que, na redação final, recebeu o número 13 das Disposições Transitórias:

Art. 13. **É criado o Estado do Tocantins**, pelo desmembramento da área descrita neste artigo, dando-se 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 Assembléia Constituinte.

§ 3º - O Governador, o Vice-Governador, os Senadores, os Deputados Federais e os Deputados 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, obedecidas, entre outras, as seguintes normas:

I - o prazo de filiação partidária dos candidatos será encerrado setenta e cinco dias antes da data das eleições;

II - as datas das convenções regionais partidárias destinadas a deliberar sobre coligações e escolha de candidatos, de apresentação de requerimento de registro dos candidatos escolhidos e dos demais procedimentos legais serão fixadas, em calendário especial, pela Justiça Eleitoral;

III - são inelegíveis os ocupantes de cargos estaduais ou municipais que não se tenham deles afastado, em caráter definitivo, setenta e cinco dias antes da data das eleições previstas neste parágrafo;

IV - ficam mantidos os atuais diretórios regionais dos partidos políticos do Estado de Goiás, cabendo às comissões executivas nacionais designar comissões provisórias no Estado do Tocantins, nos termos e para os fins previstos na lei.

§ 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 os dos outros dois, juntamente com os dos Senadores eleitos em 1986 nos demais Estados.

§ 5º - A Assembléia 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.

[grifo nosso]

Observe-se que o texto constitucional determina duas alterações territoriais: na divisão estadual e na divisão regional, conforme destacado.

A segunda alteração, no entanto, não recebeu o mesmo tratamento nas manifestações colhidas pela mídia. Mesmo após a instalação do Estado, e até a atualidade, todos os textos pesquisados que resumem a história de Tocantins omitem sua transferência do Centro-Oeste para o Norte. Uma das poucas exceções é a entrevista concedida em agosto de 2003, pelo então governador Marcelo de Carvalho Miranda (PSDB), à revista eletrônica *Cidades do Brasil*. Questionado sobre "a nova política operacional do Banco da Amazônia (Basa)", em termos de "mudanças positivas para o estado", assim respondeu:

Sem dúvida. Durante a criação do Estado do Tocantins, o governador **Siqueira Campos teve a sensibilidade de colocá-lo geograficamente na Região Norte**. Esta decisão tem sido fundamental para que possamos apossar dos incentivos constitucionais destinados aos programas e projetos desenvolvidos na região, com juros mais baratos e condições especiais de pagamento. [grifo nosso]

Essa afirmação revela o quanto as questões de ordem política balizaram a transferência regional do Tocantins. O aspecto político, como mencionado acima, também foi preponderante no movimento de emancipação, em que ressalta o empenho pessoal do deputado Siqueira Campos<sup>8</sup>. No entanto, as declarações e relatos analisados levam ao entendimento de que o processo de transferência regional foi conduzido de forma diferenciada.

A análise do Diário da Assembléia Nacional Constituinte, por sua vez, em suas edições de junho de 1988, também aponta nessa direção. Pelo que se depreende na leitura dos pronunciamentos registrados, Tocantins teria sido criado em condições especiais, e sua transferência do Centro-Oeste para o Norte teria sido incluída de última hora, sem que os votantes tivessem tido tempo ou condições de quaisquer questionamentos.

O primeiro texto submetido ao plenário, aprovado em 01/06/88, incluindo outros dispositivos além do apresentado pelo deputado Siqueira Campos, condicionou a criação do novo Estado à realização de um plebiscito, sem quaisquer menções à questão regional:

Art. 60. Dentro de cento e vinte dias, o Tribunal Regional Eleitoral de Goiás realizará plebiscito na área descrita no § 1º, resultando o pronunciamento favorável na criação automática do Estado do Tocantins e sua instalação até quarenta e cinco dias depois.

§ 1º O Estado do Tocantins 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 do Estado 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 Assembléia Constituinte.

§ 3º O Presidente da República nomeará, até trinta dias após o resultado favorável do plebiscito, o Governador "pro tempore", resultando sua posse, perante o Ministro da Justiça, na instalação do novo Estado.

§ 4º A Assembléia Constituinte, os oito deputados federais e os três senadores do Estado do Tocantins serão eleitos a 15 de novembro de 1988.

§ 5º Aplicam-se à criação e instalação do Estado do Tocantins, no que couber, as normas legais disciplinadoras da divisão do Estado de Mato Grosso.

No dia 2 de junho, o deputado Siqueira Campos usou a tribuna do plenário para agradecer aos constituintes, assim como aos deputados estaduais goianos, em seu nome e em nome do povo tocantinense, o apoio e a solidariedade recebidos na aprovação, no dia anterior, da emenda criando o Estado do Tocantins. Na seqüência, o deputado Sotero Cunha (PDC - RJ), em discurso de semelhante teor, enalteceu o novo Estado, frisando que "está, portanto, à vista a redenção do norte do paralelo 13".

Esta menção pode comportar interpretações diversas, mas chama a atenção o fato de que o paralelo 13 constituía, na época, o limite sul da área de atuação da SUDAM no Estado de Goiás. É de se supor que a questão regional fizesse parte das discussões sobre, por exemplo, a localização dos limites do novo Estado.

No dia 15, o deputado Mauro Miranda (PMDB - GO) resumiu, na tribuna, o histórico da "luta acirrada pela causa libertária", no âmbito da qual apresentara, um ano antes, emenda "propondo a criação do Estado do Tocantins, parcialmente aprovada nos termos do substitutivo, mas totalmente aprovada no seu objetivo". Adiante, referiu-se às "aprovações consecutivas, pela Constituinte", acrescentando que "certamente, 120 dias após a promulgação da nova Carta Magna, os tocantinenses terão a oportunidade, através de plebiscito, de poder expressar significativamente, com seu 'sim', o desejo, sufocado durante 179 anos, de ver criado o seu Estado".

No dia 28, em breve pronunciamento, o deputado Siqueira Campos declarou estar "muito feliz com a manifestação de apoio dos líderes dos diversos partidos à eleição direta para Governador do Estado do Tocantins", o que asseguraria "a aprovação definitiva do artigo que prevê a criação do Estado do Tocantins". E finalizou agradecendo aos que "apoiaram a luta libertária que em breves dias será vitoriosa neste plenário".

No dia seguinte, o deputado Chico Humberto (PDT - MG), logo após a votação e rejeição do dispositivo que dispunha sobre a criação do Estado do Triângulo, questionou o presidente Ulysses Guimarães no tocante à condução dos processos de votação, argumentando, em dado momento, que "essa emenda apenas fez a fusão no sentido de não se prejudicar o Estado do Tocantins, para que não fosse submetido a votos".

Essas declarações, no conjunto, permitem deduzir que o processo de criação do Tocantins foi objeto de discussões e negociações no âmbito da Assembléia Nacional Constituinte, embora nem todas registradas no Diário. Tanto que o segundo texto votado (e aprovado) em 30/06/88, já não fez menção ao plebiscito, que, na versão aprovada no início do mês, era condição

obrigatória<sup>9</sup>. Por outro lado, essa última versão incluiu, entre outros detalhes relativos à implantação do novo Estado, sua transferência para a região Norte:

Art. 61. É criado o Estado do Tocantins, pelo desmembramento da área descrita neste artigo, dando-se sua instalação no quadragésimo-sexto dia após a eleição prevista no § 3º, e não antes de 1º de janeiro de 1989.

§ 1º O Estado do Tocantins, integrando a região Norte, 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 do Estado de Goiás com os Estados da Bahia, Piauí, Maranhão, Pará e Mato Grosso.

§ 2º ...(mantido).

§ 3º O Governador, o Vice-Governador, os Deputados Estaduais e os Senadores serão eleitos, em um único turno, até setenta e cinco dias após a promulgação desta Constituição, e não antes de 15 de novembro de 1988, a critério do Tribunal Superior Eleitoral, observadas, entre outras, as seguintes normas:

I - o prazo de filiação partidária dos candidatos encerrar-se-á 75 dias antes da data das eleições;

II - as Convenções Regionais Partidárias destinadas a deliberar sobre coligações e escolha de candidatos serão realizadas a partir do nonagésimo dia da data das eleições e o requerimento de registro dos candidatos escolhidos deverá ser apresentado à Justiça Eleitoral até as 18 (dezoito) horas, trinta e cinco dias depois da abertura do prazo de realização desta.

III - são inelegíveis os ocupantes de cargos municipais ou estaduais que, entre outras exigências legais, não tenham deles se afastado, em caráter definitivo, 75 dias antes da data das eleições previstas neste parágrafo;

IV - ficam mantidos os atuais Diretórios Regionais dos Partidos Políticos do Estado de Goiás, cabendo às Comissões Executivas Nacionais designarem Comissões Provisórias no Estado do Tocantins nos termos e para os fins previstos na lei.

§ 4º - Os mandatos do Governador, Vice-Governador, Deputados Federais e Estaduais eleitos na forma do parágrafo anterior extinguir-se-ão concomitantemente com os das demais Unidades da Federação. Os mandatos dos Senadores extinguir-se-ão, no caso do menos votado, nessa mesma oportunidade e, no dos dois mais votados, juntamente com os dos Senadores eleitos em 1986 nos demais Estados da Federação.

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

§ 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. 63, destas Disposições Gerais e Transitórias, ficando do Estado de Goiás liberado dos débitos e encargos

decorrentes de empreendimentos no território do Estado do Tocantins, e autorizada a União, a seu critério, a assumir os referidos débitos.  
[seguem-se os artigos 63, 64, 64A e 64B, não relacionados diretamente ao Tocantins]

É interessante notar que, nesta versão, a inclusão do Tocantins na região Norte se faz através de texto conciso, na forma de adjunto, enquanto a versão final da Constituição trata da questão de forma taxativa, embora mantendo a concisão: "§ 1º - O Estado do Tocantins integra a Região Norte e limita-se com o Estado de Goiás pelas divisas norte...".

Cabe ressaltar, ainda, que se a emancipação do Tocantins, no âmbito da Assembléia Nacional Constituinte, foi um tema bastante debatido, sua transferência para a região Norte não foi objeto de comentários, nem favoráveis nem contrários. Também nos artigos consultados em sítios e periódicos, da época e mais recentes, não se faz menção aos motivos dessa transferência, o que reforça a veracidade das declarações do governador Marcelo Miranda, acima reproduzidas.

Nesse caso, surge a indagação: que motivos teriam levado o redator a incluir Tocantins na região Norte? A garantia dos benefícios fiscais da Sudam? Nesse caso, a medida teria sido redundante, pois o território tocaninense, mesmo antes da emancipação, já fazia parte da área de abrangência do órgão federal, como demonstrado na Figura 6.

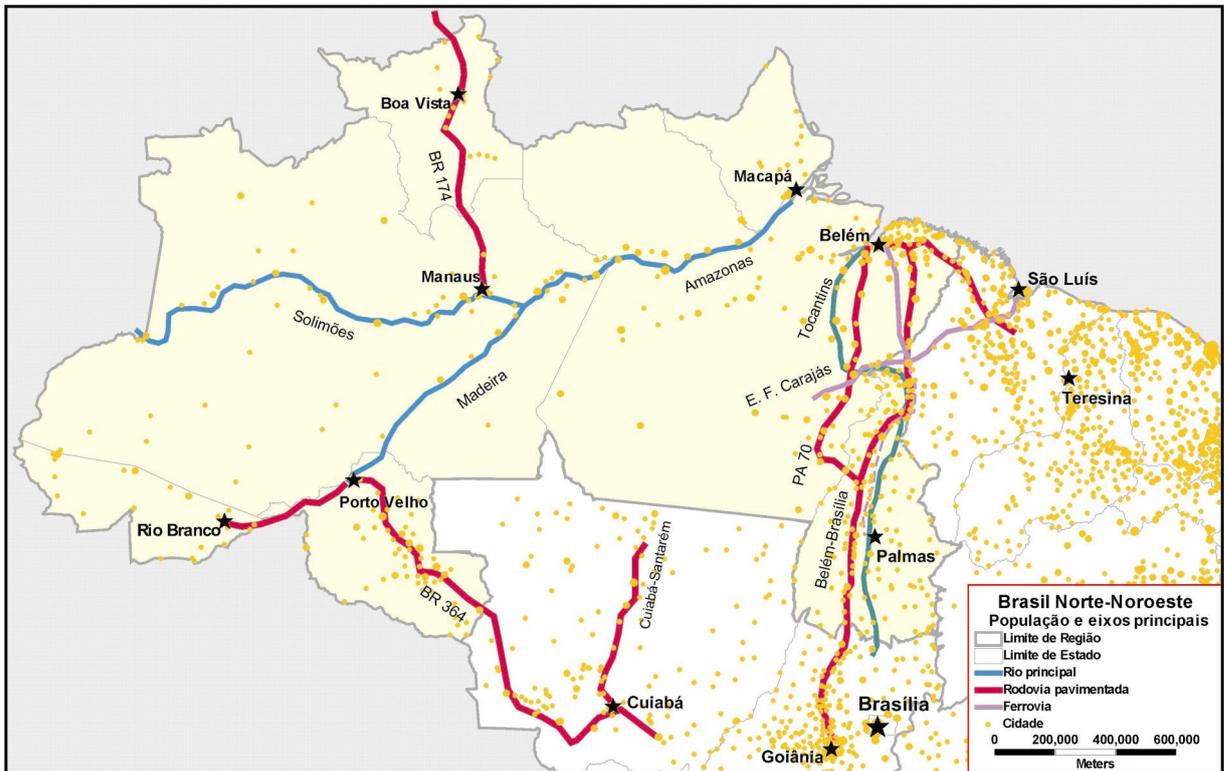
A busca dessa resposta requer procedimentos investigativos de outra ordem, não condizentes com o formato e o propósito deste texto. Ainda assim, parece bastante pertinente o questionamento em si, como indicador de que a questão regional não teve o adequado tratamento no processo de criação do Estado do Tocantins. Em outras palavras, o fato de não terem sido publicizados os motivos da alteração no quadro regional, também justifica o objetivo deste ensaio: discutir e propor um novo arranjo para a macrorregionalização do país.

### **A organização do espaço setentrional e as Grandes Regiões brasileiras**

Mais que a forma, são os fluxos e as redes que determinam a maior ou menor coesão das unidades regionais numa dada divisão. A presença de uma barreira física, como um grande rio, ou uma cordilheira, por exemplo, pode justificar determinados contornos que a primeira análise consideraria inadequados. Do mesmo modo, a maior ou menor densidade de ocupação ao longo das fronteiras podem ser preponderantes na adoção de contornos pouco usuais.

A observação da realidade geográfica atual da porção norte-noroeste do território brasileiro busca, neste capítulo, fundamentar, ou rechaçar, as impressões suscitadas, de pronto, pelo arranjo cartográfico da atual divisão macrorregional. Nesse sentido, vale analisar os diversos

elementos que o espaço geográfico congrega, sua distribuição, articulação, densidade, etc. Alguns desses elementos, de todo modo, são mais diretamente ligados aos grandes vetores geográficos, como as vias de comunicação e a rede urbana. Por outro lado, não se pode deixar de considerar as condições naturais, que também se prestam a embasar os macrorrecortes territoriais do IBGE.



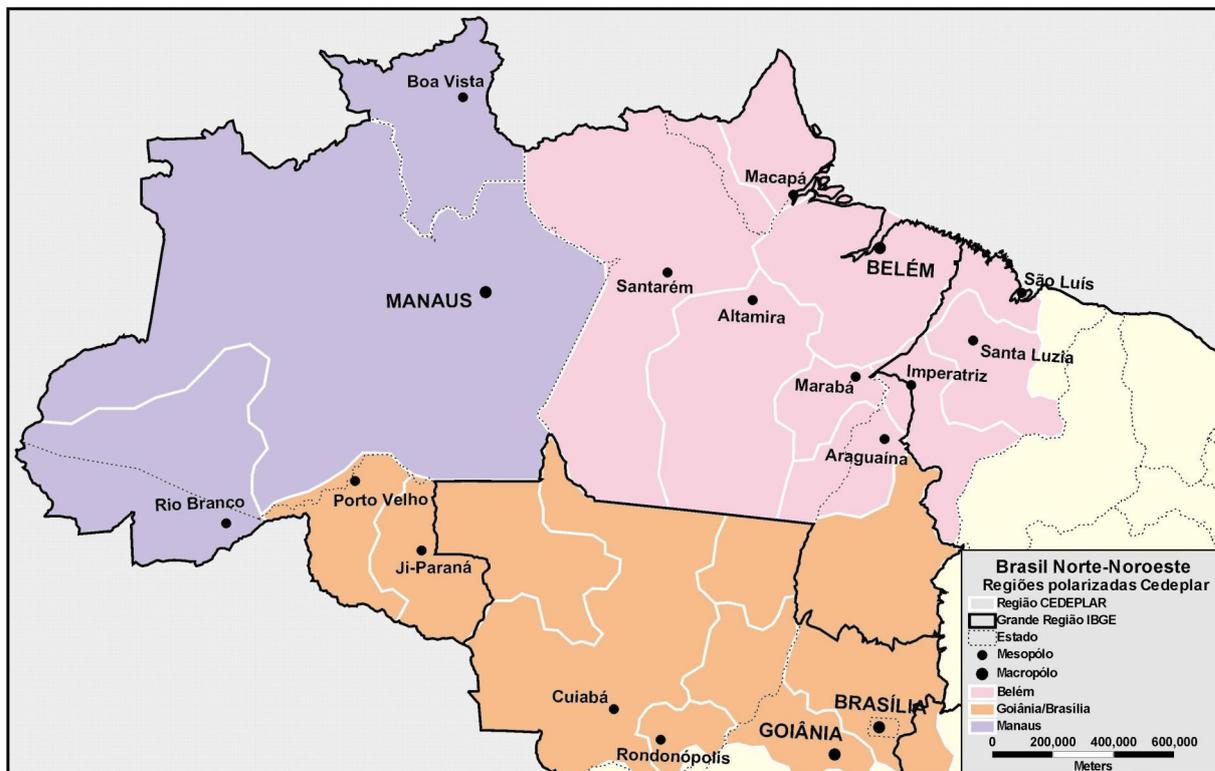
**Figura 7:** Distribuição da população (dedutível pela distribuição das cidades) e principais eixos geoeconômicos da porção Norte/Noroeste do Brasil. O fundo amarelo destaca a região Norte (IBGE).

O território da atual região Norte apresenta a menor densidade média entre as demais regiões (Figura 3). E sua população se distribui de forma bastante desigual, como se vê na Figura 7. De imediato se questiona, ante a grande extensão leste-oeste, se existem conexões entre Acre e Rondônia, por exemplo, e Tocantins? Mesmo entre Tocantins e Roraima, quais são os contatos?

Em termos de transportes, a Amazônia apresenta extensa rede fluvial, onde se destaca, como o grande eixo leste-oeste, o rio Amazonas/Solimões. Entretanto, essas vias naturais, em que pese sua importância local, carecem de melhor aproveitamento. O diferencial, em termos de transporte, está nos modos rodoviário e ferroviário, presentes com maior densidade apenas nos extremos oeste e leste, como se vê na Figura 7.

Considerando-se a rede urbana, a região Norte se organiza em torno de duas metrópoles nacionais: Belém e Manaus, esta polarizando extensa região de baixa densidade demográfica

e urbana, e aquela estendendo sua influência sobre a porção mais densa da região, avançando, inclusive, sobre o vizinho Maranhão, como demonstra o estudo, conduzido no âmbito do CEDEPLAR, e representado na Figura 8.



**Figura 8:** Pólos econômicos e suas áreas de influência na porção Norte/Noroeste do Brasil, conforme o Núcleo de Economia Regional do CEDEPLAR/UFMG. (LEMOS et alii, 2000)

Este estudo, convém notar, coincide, no geral, com outros estudos consultados sobre a hierarquia urbana no Brasil. Na pesquisa elaborada pelo IBGE, em 1993, os resultados divergem em termos do contorno das áreas, certamente por conta de diferentes enfoques metodológicos. Em ambos os estudos, de todo modo, é interessante notar que a região Norte apresenta indiscutível dicotomia entre seus dois pólos. Temos, portanto, uma região Norte *de Manaus*, e uma região Norte *de Belém*. (IBGE, 2000, p. 161)

Se estendermos o olhar para o extremo oeste da região Nordeste, observamos a presença de um grande estado com características atípicas: entre todos os estados da região, o Maranhão não faz parte da região natural denominada *sertão*, sendo o único completamente fora do polígono das secas. Em estudos regionais anteriores, e em algumas classificações atuais o Maranhão faz parte do Meio-Norte.

Analisando ainda a zona de contato entre as atuais regiões Norte e Nordeste (Figura 7), observamos a presença de importante conexão no sentido Norte/Sul, calcada em três eixos: o rio Tocantins, cuja bacia comporta a transição Amazônia/Cerrado, a rodovia Belém-Brasília e

a ferrovia Carajás. Esta ligação escoia o minério extraído no sul do Pará através do porto de Itaqui, no Maranhão. Implantada duas décadas atrás, conecta-se a outro eixo ferroviário atualmente em expansão, a ferrovia Norte-Sul. Idealizada na mesma época, hoje avança para o sul, em território tocantinense, em demanda de Goiânia, e, recentemente, seu projeto incorporou a extensão norte, ligando Açailândia (MA) a Belém.

Também se percebe, mesmo nas informações macroeconômicas de caráter jornalístico, que a porção mais exatamente setentrional do território brasileiro apresenta uma dinâmica regional que a diferencia sensivelmente do espaço amazônico como um todo. A proximidade entre Imperatriz (MA), Marabá (PA) e Araguaína (TO), pólos que conectam a rede urbana dos três Estados, numa área demograficamente bem mais densa do que o padrão amazônico, as recentes implantações de Tucuruí e da ferrovia Carajás, e a própria emancipação do Tocantins, podem ser tomados como fatores visíveis dessa nova dinâmica que ali se impõe.

O texto de Milton Santos dá a medida da dinâmica territorial: "cada uma dessas idades do espaço geográfico mantém heranças materiais da fase anterior e acrescenta inovações. A fisionomia do território, nas duas diversas feições, é tanto um vestígio do passado como um retrato do presente. Novos nexos dinâmicos se incorporam e se generalizam, levando à construção de uma nova unidade, fundada na maior fluidez do espaço geográfico, alterando os significados do que antes era ou parecia imóvel". (SANTOS, in IBGE, 2000)

## Conclusões

Os poucos elementos geográficos considerados nos parágrafos anteriores podem ser suficientes, numa análise mais generalista, para apontar as principais diretrizes da organização do espaço setentrional brasileiro, cuja conformação parece não mais *cabere* nos atuais contornos regionais do IBGE. De acordo com CORREA, 2000, o "longo e complexo processo de organização e reorganização do espaço brasileiro [...] renova-se constantemente, estando em pleno curso". Assim, o momento se apresenta oportuno para o debate sobre as Grandes Regiões, as quais, devidamente ajustadas à realidade dos fluxos geográficos, econômicos, políticos, demográficos, prestam-se a operar como instrumentos privilegiados de planejamento e ação governamental.

Também no meio técnico e acadêmico o recorte macrorregional constitui, como tem sido nas últimas décadas, importante ferramental para a sistematização do conhecimento. Mesmo no âmbito da política, da percepção espacial, da identidade territorial, as unidades regionais se revelam importantes num país de dimensões extremas, como é o caso do Brasil.

Resumindo as considerações até aqui conduzidas, conclui-se que:

1. As macrorregiões brasileiras, conforme definidas pelo IBGE, firmaram-se como instrumento de apreensão da realidade geográfica nacional e de gestão de políticas públicas, além de constituírem importante elemento identitário;
2. O arranjo atual das Grandes Regiões incorpora uma alteração de conteúdo político;
3. A região Norte hoje ultrapassa, em extensão, os limites da operacionalidade técnica;
4. O Estado do Tocantins não se integra ao conjunto dos fluxos da região Norte, conectando-se fisicamente apenas com um dos Estados da região;
5. A região Nordeste apresenta um excessivo número de Estados frente as demais regiões;
6. O Maranhão apresenta características naturais que o diferenciam fortemente dos demais estados do Nordeste, tendo fronteiras com apenas um deles;
7. A estrutura urbana da região Norte opera em nítida dicotomia: Manaus polariza a porção amazônica *interior* (Roraima, Acre e Rondônia), enquanto Belém polariza a porção oriental ou *atlântica* (Amapá e Tocantins);
8. Os Estados do Pará, Maranhão e Tocantins integram-se em fluxos muito mais numerosos e densos do que os verificados entre, por exemplo, Pará e Acre ou Rondônia;

9. O conjunto das cidades maranhenses, em estudos de hierarquia urbana, aparece subordinado a Belém, e

10. A rede urbana tocantinense, nesses mesmos estudos, divide-se entre a polarização de Belém e a de Goiânia/Brasília.

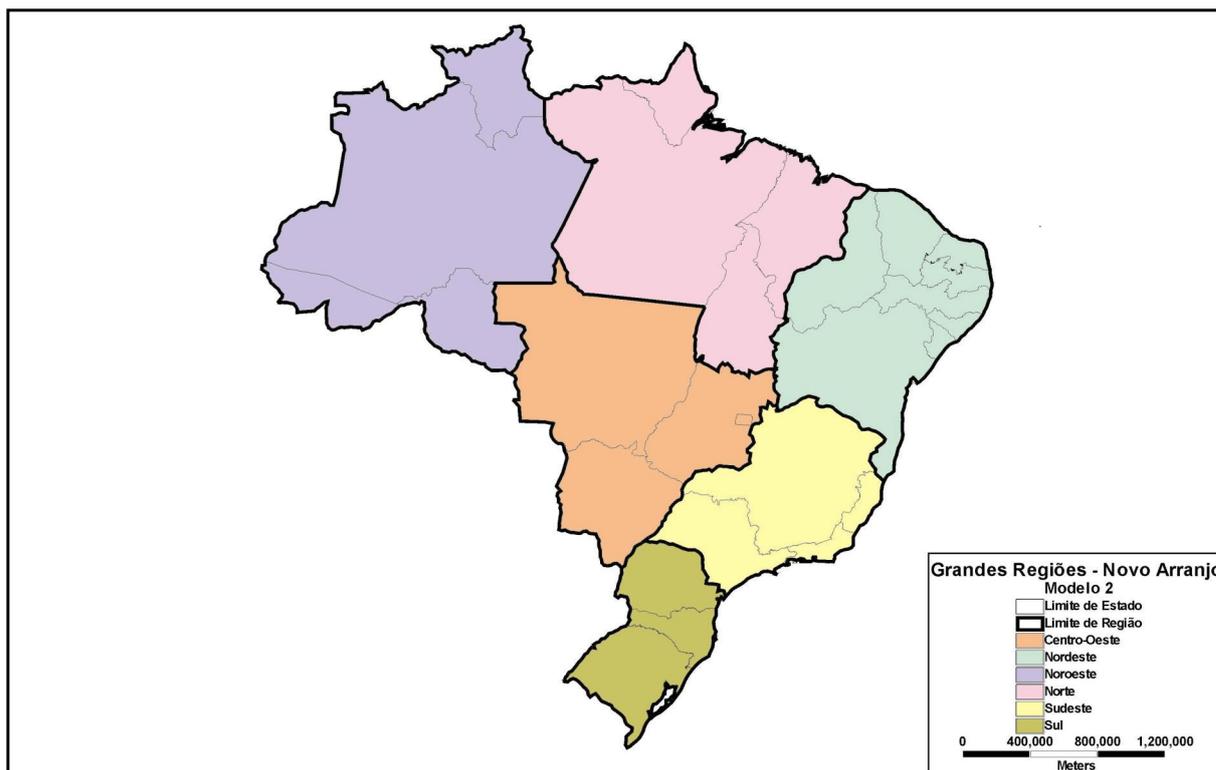
Em função do exposto nos capítulos anteriores, e condensado nos itens acima, elaboraram-se dois modelos alternativos de divisão macrorregional, com vistas a recuperar, para o atual arranjo, o equilíbrio entre as partes e a capacidade operacional como instrumento de gestão territorial. O suporte teórico-metodológico desse ensaio reside no próprio conceito utilizado pelo IBGE, na medida que não se busca aqui uma ampla discussão sobre a questão regional, mas adequar o quadro hoje existente às recentes alterações verificadas no território nacional. Mas também acolhe as linhas gerais do conceito de região adotado por LEMOS et alii.

O primeiro modelo propõe o retorno ao arranjo anterior, com a passagem do Tocantins para o Centro-Oeste, e o segundo cria uma nova unidade - a região Noroeste - alterando também a composição das regiões Norte e Nordeste. As Figuras 9 e 10 demonstram, cartograficamente e com dados, as duas propostas.

(FIGURA ELIMINADA DESTA VERSÃO)

MODELO 1	REGIÃO	Unidades da Federação	Área em km <sup>2</sup> IBGE Res. 2002	População IBGE Censo 2000	Densidade (hab./km <sup>2</sup> )
	Norte	6	3.575.706	11.743.606	3,3
	Nordeste	9	1.554.258	47.741.711	30,7
	Sudeste	4	924.510	72.412.411	78,3
	Sul	3	576.409	25.107.616	43,6
	Centro-Oeste	5	1.883.993	12.793.826	6,8
	BRASIL	27	8.514.876	169.799.170	19,9
	REGIÃO	Municípios em 2001	Área média municipal	População média municipal	Deputados Federais
	Norte	310	11.535	37.883	57
	Nordeste	1.792	867	26.642	151
	Sudeste	1.668	554	43.413	179
	Sul	1.188	485	21.134	77
Centro-Oeste	602	3.130	21.252	49	
BRASIL	5.560	1.531	30.539	513	

Figura 9: Ensaio para um novo arranjo das Grandes Regiões IBGE: Modelo 1.



MODELO 2	REGIÃO	Unidades da Federação	Área em km <sup>2</sup> IBGE Res. 2002	População IBGE Censo 2000	Densidade (hab./km <sup>2</sup> )
	Noroeste	4	2.185.202	5.074.267	2,3
	Norte	4	2.000.108	13.477.912	6,7
	Nordeste	8	1.222.275	42.090.236	34,4
	Sudeste	4	924.510	72.412.411	78,3
	Sul	3	576.409	25.107.616	43,6
	Centro-Oeste	4	1.606.372	11.636.728	7,2
	BRASIL	27	8.514.876	169.799.170	19,9
	REGIÃO	Municípios em 2001	Área média municipal	População média municipal	Deputados Federais
	Noroeste	151	14.472	33.604	32
Norte	515	3.884	26.171	51	
Nordeste	1.575	776	26.724	133	
Sudeste	1.668	554	43.413	179	
Sul	1.188	485	21.134	77	
Centro-Oeste	463	3.469	25.133	41	
BRASIL	5.560	1.531	30.539	513	

**Figura 10:** Ensaio para um novo arranjo das Grandes Regiões IBGE: Modelo 2, com 6 unidades.

Caberia aos geógrafos, pela tradição da cartografia como ferramental primaz da análise espacial, levantar questões e propor alternativas para divisão regional do país. A realidade, no entanto, apresenta-se sob ângulos diferenciados, e o recurso de outros acadêmicos ou profissionais é fundamental para o sucesso das ações em quaisquer áreas do conhecimento. Ainda que sucintamente embasadas, em termos de conceituação, e carentes de argumentações ou dados mais abrangentes, a pesquisa e as propostas aqui apresentadas podem contribuir

como um debate inicial, ao qual se juntariam economistas, historiadores, demógrafos, sociólogos, parlamentares, gestores, ambientalistas, entre outros cidadãos que se engajam na busca de melhorias para o país.

## Referências bibliográficas

- CAVALCANTE, M. E. S. R. O discurso autonomista do Tocantins. São Paulo: Edusp, 2004
- CONGRESSO NACIONAL Diário da Assembléia Nacional Constituinte. Brasília, 1988 (edições entre maio e agosto de 1988) Disponível em [www2.camara.gov.br/publicações](http://www2.camara.gov.br/publicações)
- CORRÊA, R. L. "Logística do espaço brasileiro: as redes geográficas". In IBGE Atlas nacional do Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2000
- FIGUEIREDO, A. H. "Configuração política do espaço brasileiro". In IBGE Atlas nacional do Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2000
- GARCIA, A. L., LEMOS, M. B., CARVALHO, J. A. M. C. A evolução das áreas de influência demográfica e econômico-demográfica dos pólos econômicos brasileiros entre 1980, 1991 e 2000. Belo Horizonte, UFMG/Cedeplar, 2003.
- IBGE Anuário estatístico do Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 1997
- IBGE Atlas nacional do Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2000
- LEMOS, M. B., DINIZ, C. C., GUERRA, L. P., MORO, S. A nova geografia econômica do Brasil: uma proposta de regionalização com base nos pólos econômicos e suas áreas de influência. Belo Horizonte, UFMG/Cedeplar, 2000 Disponível em [www.cedeplar.ufmg.br/pesquisas/pronex](http://www.cedeplar.ufmg.br/pesquisas/pronex)
- MIRANDA, M. C. "Apostanto na Parceria" In: *Revista Cidades do Brasil, edição 43* 2003 Disponível em [www.cidadesdobrasil.com.br](http://www.cidadesdobrasil.com.br) Acesso em 20/12/06
- SANTOS, M. "A dinâmica territorial brasileira, hoje" In IBGE Atlas nacional do Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2000
- <http://pt.wikipedia.org> Acesso em 02/01/07
- [www.ada.gov.br/histórico](http://www.ada.gov.br/histórico) Acesso em 28/12/06
- [www.amazonia.org.br/guia](http://www.amazonia.org.br/guia) Acesso em 28/12/06
- [www.brasil.gov.br](http://www.brasil.gov.br) Acesso em 21/12/06
- [www.culturahoje.com.br/turismo/tocantins](http://www.culturahoje.com.br/turismo/tocantins) 27/12/06
- [www.ibge.gov.br/geociências/geografia](http://www.ibge.gov.br/geociências/geografia) Acesso em 27/12/06
- [www.ma.gov.br/estado/geografia](http://www.ma.gov.br/estado/geografia) Acesso em 21/12/06
- [www.ogirassol.com.br/Edições\\_peciais/14\\_anos](http://www.ogirassol.com.br/Edições_peciais/14_anos) Acesso em 03/01/07
- [www.ogirassol.com.br/Especial/Ferrovias\\_Norte-Sul](http://www.ogirassol.com.br/Especial/Ferrovias_Norte-Sul) Acesso em 03/01/07
- [www.ogirassol.com.br/Tocantins](http://www.ogirassol.com.br/Tocantins) Acesso em 20/12/06
- [www.stf.gov.br/Legislação](http://www.stf.gov.br/Legislação) ([www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)) Acesso em 26/12/06
- [www.to.gov.br/tocantins/história](http://www.to.gov.br/tocantins/história) Acesso em 20/12/06

## Notas

---

<sup>1</sup> Da escala menor para a maior, as divisões do IBGE (com as divisões político-administrativas intercaladas entre parêntesis) são: Grandes Regiões, (Estados), Mesorregiões geográficas, Microrregiões geográficas, (Municípios), (Distritos), (Bairros), Áreas de Ponderação e Setores Censitários.

<sup>2</sup> As mesorregiões geográficas são unidades intra-estaduais, e se definem a partir dos limites de microrregiões geográficas. Estas, por sua vez, são contidas pelas mesorregiões e agregam municípios. Os setores censitários, assim como as áreas de ponderação, também são atrelados aos limites municipais, distritais ou de bairros.

<sup>3</sup> O § 2º do Artigo 1º da Lei 3.692, de 15/12/59 assim determina: "A área de atuação da SUDENE abrange além dos Estados referidos no parágrafo anterior, a zona de Minas Gerais compreendida no Polígono das Secas".

<sup>4</sup> Com a criação do Mato Grosso do Sul, todo o território matogrossense passou a integrar a área da Sudam (Lei complementar 31, de 11/10/77).

<sup>5</sup> A campanha institucional do Censo de 1970, por exemplo, utilizou jogadores da seleção de futebol tricampeã na IX Copa do Mundo, no México.

<sup>6</sup> Posteriormente, a sede da pretendida região autônoma foi transferida para São João da Palma (atual Paranã).

<sup>7</sup> A Assembléia Constituinte de 1988 também apreciou outros projetos de cunho territorial, como, a elevação do Amapá e Roraima a Estados, a criação do Maranhão do Sul ou a alteração dos limites Bahia/Sergipe.

<sup>8</sup> O sítio oficial do Tocantins, no resumo da história do Estado, informa que "em junho, o deputado Siqueira Campos, relator da Subcomissão dos Estados da Assembléia Nacional Constituinte, redige e entrega ao presidente da Assembléia, o deputado Ulisses Guimarães, a fusão de emendas criando o Estado do Tocantins que foi votada e aprovada no mesmo dia".

<sup>9</sup> Essa mudança leva a algumas indagações: teria sido considerada a possibilidade de rejeição da emancipação no plebiscito? Ou se procurava abreviar o processo, com vistas ao calendário eleitoral?