



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS
CAMPUS DE PORTO NACIONAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA**

ROBSON FRANCISCO BARROS DOS SANTOS

**OS NOVOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO TOCANTINS, CRIADOS PÓS
1989 E OS USOS DO TERRITÓRIO**

**PORTO NACIONAL, TO
2020**

ROBSON FRANCISCO BARROS DOS SANTOS

**OS NOVOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO TOCANTINS, CRIADOS PÓS
1989 E OS USOS DO TERRITÓRIO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Geografia (PPGG) da Universidade Federal do Tocantins (UFT) como requisito final à obtenção do grau de mestre em Geografia.

Orientador: Prof. Dr. Denis Ricardo Carloto

PORTO NACIONAL, TO
2020

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins

S237n Santos, Robson Francisco Barros dos.
OS NOVOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO TOCANTINS, CRIADOS
PÓS 1989 E OS USOS DO TERRITÓRIO. / Robson Francisco Barros dos
Santos. – Porto Nacional, TO, 2020.
104 f.

Dissertação (Mestrado Acadêmico) - Universidade Federal do Tocantins
– Câmpus Universitário de Porto Nacional - Curso de Pós-Graduação
(Mestrado) em Geografia, 2020.

Orientador: Denis Ricardo Carloto

1. Território Usado. 2. Municípios. 3. Estado do Tocantins. 4.
Desigualdades. I. Título

CDD 910

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

Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFT com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

ROBSON FRANCISCO BARROS DOS SANTOS

**OS NOVOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO TOCANTINS, CRIADOS PÓS 1989
E OS USOS DO TERRITÓRIO**

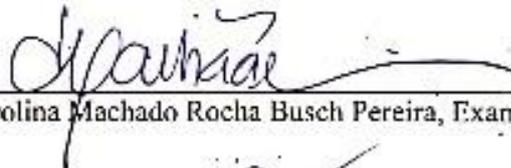
Dissertação apresentada junto ao Programa de Pós-Graduação em Geografia (PPGG), da Universidade Federal do Tocantins (UFT) foi avaliada para obtenção do título de Mestre em Geografia, e aprovada em sua forma final pelo Orientador e pela Banca Examinadora.

Data de Aprovação 14/04/2020

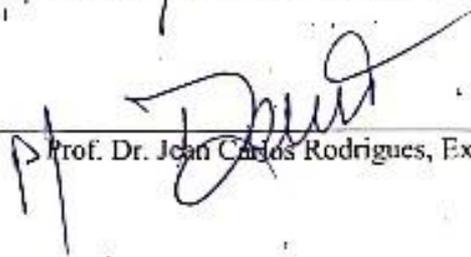
Banca Examinadora:



Prof. Dr. Denis Ricardo Carloto, Orientador, UFT



Prof.ª Dr.ª Carolina Machado Rocha Busch Pereira, Examinadora, UFT



Prof. Dr. Jean Carlos Rodrigues, Examinador, UFT

Dedico este trabalho à minha mãe, Lila Leia Lopes Barros dos Santos, e ao meu pai, José Ramos dos Santos (IN MEMORIAN).

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha família. À minha mãe, Lila Leia Lopes Barros dos Santos, pelo incentivo e por nunca deixar para trás os objetivos da vida. Ao meu pai, José Ramos dos Santos (IN MEMORIAM), por ter lutado em todos os momentos da sua vida para nunca faltar o necessário em casa. Ao meu irmão, Bruno Barros dos Santos, pelas conversas sobre vida acadêmica e autores das ciências sociais.

Aos meus casais de amigos desde a graduação: Vinicius Humberto Margarida e Aliny Mendes Margarida, Welison Portugal e Renata Rauta Petarly, Reges Sodré da Luz Silva Dias e Miriam Conceição Souza, pelos momentos de confraternização, conversas, de troca de ideias, de leituras e de revisões prévias do projeto para seleção; sobretudo, pelo incentivo a seguir na vida acadêmica.

Aos companheiros de mestrado e vivência em Porto Nacional: Alisson Santos, Glilbson Barbosa Sousa, por curtos momentos, Claudiney de Freitas e Delismar Palmeira Costa, que me informou sobre a seleção do mestrado, me incentivou a me inscrever e partilhou diversas coisas sobre a vida e a geografia.

À Coordenação do Programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade Federal do Tocantins/campus de Porto Nacional, na pessoa da Poliana Cunha Damacena — sempre profissional, simpática e atenciosa — e à coordenadora, Mariléia Oliveira Bispo, pelo trabalho realizado.

Agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela bolsa, tão importante para desenvolver a pesquisa e a estadia em Porto Nacional.

Aos colegas do Laboratório de Pesquisa em Geografia Política e Usos do Território Brasileiro (LABUTO): Daniele Cruz, Juliana Alves, Wibirá Réges, Murilo Henrique, Helder Gomes, pela convivência e discussões dos textos do Milton Santos.

Aos colegas da turma do mestrado de 2018, pela interação nas atividades do mestrado e fora dele; aos novos alunos da turma de 2019, em especial Wesley dos Santos, Péricles Souza e Lucas Ribeiro, pela troca de experiências.

Com muito carinho, a Elaine da Silva Sousa, pelos cafés e pelas conversas sobre o quanto é difícil a vida acadêmica.

À amiga Sandra de Oliveira Gomes Pereira, pela troca de ideias, angústias e ansiedades. Mas sempre com um ótimo sorriso e buscando unir a todos, dizendo que vai dar tudo certo.

A José Silva Neves, da Assembleia Legislativa do Tocantins, por ter cedido cópias dos projetos de leis dos novos municípios, e a Jairo Mariano, da Associação Tocantinenses de Municípios, por ter concedido a entrevista.

Um agradecimento a todos os profissionais da Universidade Federal do Tocantins, pelo excelente serviço prestado todos os dias, pelo cuidado nos fins de semana e pela atenção

com todos. Aos moradores da Casa do Estudante, por terem me cedido vaga, e, em especial, a Michele Limma e Dimas.

À banca de defesa, pelas contribuições.

Aos professores doutores Carolina Machado Rocha Bush Pereira em todas as etapas do mestrado e Jean Carlos Rodrigues, pela ajuda generosa desde a graduação.

Agradecimento especial ao orientador e amigo: Denis Ricardo Carloto, exemplo de vida a ser seguido, de profissionalismo, de intelectualidade e de dedicação aos seus alunos e orientandos. Agradeço por me mostrar um caminho teórico a ser seguido — a teoria de Milton Santos.

RESUMO

SANTOS, Robson Francisco Barros dos. **Os novos municípios do estado do Tocantins, criados pós 1989 e os usos do território.** 104 fl. 2020. Dissertação (mestrado em Geografia) — Programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade Federal do Tocantins, Porto Nacional.

Esta dissertação reflete sobre o uso do território nos novos municípios do estado Tocantins. Esse estado foi criado em razão do abandono e atraso em relação ao antigo sul goiano. Com a promulgação da Constituição de 1988, novas garantias foram propostas, o que se refletiu nos usos dos atores hegemônicos e hegemonzados no estado. Este estudo se voltou aos novos municípios à luz da teoria do território usado, de Milton Santos. O território é usado por tudo e por todos, seja por quem tem mais capacidade de uso (os atores hegemônicos), seja por quem não tem tal capacidade (os atores hegemonzados), isto é, tem o território como abrigo. Considerando a criação do estado do Tocantins, as questões que guiaram o trabalho foram estas: o que mudou nos municípios? A criação do estado supriu a falta de amparo? Que estruturas foram criadas? A análise, que incidiu em como cada agente usa o território, embasou-se em mapas para verificar as desigualdades de usos nos novos municípios. A constatação foi que estes não cumprem seu real papel como ente federativo, pois têm muitas carências.

Palavras-chave: Território usado; Novos municípios; Estado do Tocantins; Desigualdades.

ABSTRACT

SANTOS, Robson Francisco Barros dos. **The new municipalities in the state of Tocantins created after 1989 e the uses of the territory.** 104 pp. 2020. Dissertation (master's degree in Geography) — Post graduation program in Geography at Federal University of Tocantins, Porto Nacional city.

This dissertation studies the use of the territory in the new municipalities of the state of Tocantins. This state was created due to economic abandonment in relation to the former south of Goiás. With the promulgation of the 1988 Brazilian Constitution, new guarantees were proposed, influencing the uses of the state by hegemonic and hegemonized actors. This study turned to the new municipalities in the light of Milton Santos's theory of the territory used. The territory is used by everything and by everyone, by those who have more use capacity (the hegemonic actors) and by those who do not have such capacity (the hegemonized actors), that is, that has the territory as shelter. Considering the creation of Tocantins, the questions guiding the work were the following: what has changed in the municipalities? Did the creation of the state resulted in more support? What structures were created? The analysis, which focused on how each agent uses the territory, was based on maps to verify the inequalities of uses in the new municipalities. The finding was that these latter do not fulfill their real role as a federative members because they have many needs.

Keywords: Use of territory; New municipalities; State of Tocantins; Inequalities.

LISTA DE MAPAS

MAPA 1	Localização dos hospitais do Tocantins, 2019	28
MAPA 2	Províncias do Brasil, 1840–82	39
MAPA 3	Divisão territorial do Brasil, 1940	42
MAPA 4	Divisão estadual do norte de Goiás, 1940	43
MAPA 5	Divisão territorial do Brasil, 1960	46
MAPA 6	Divisão estadual do norte de Goiás, 1960	47
MAPA 7	Divisão territorial do Brasil, 1991	49
MAPA 8	Divisão territorial do Tocantins, 1991	50
MAPA 9	Divisão territorial do Brasil, 2007	53
MAPA 10	Divisão territorial do Tocantins, 2007	54
MAPA 11	Municípios a ser extintos em caso de aprovação da emenda constitucional 188/2019	65
MAPA 12	População dos municípios do Tocantins, 2010	68
MAPA 13	Localização das empresas ativas no Tocantins	73
MAPA 14	Municípios do Tocantins com maior número de indústrias	74
MAPA 15	Número de unidades básicas de saúde no Tocantins	78
MAPA 16	Distribuição de aparelhos de raios X e mamógrafos no Tocantins	79
MAPA 17	IDEB da escola pública do Tocantins: 3º ano do ensino médio, 2017	81
MAPA 18	Municípios do Tocantins onde há cinemas, 2010	84

LISTA DE TABELAS

TABELA 1	Cálculo dos coeficientes municipais do Tocantins no Fundo de Participação dos Municípios	71
----------	---	----

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1	Data de inauguração dos hospitais gerais do Tocantins	29
QUADRO 2	Leis de criação dos municípios tocaninenses	62
QUADRO 3	Número de escolas públicas no Tocantins (1989–2015)	83

LISTA DE SIGLAS

ATM	Associação Tocantinenses de Municípios
CNM	Confederação Nacional de Municípios
DATASUS	Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
HRA	Hospital Regional de Arapoema
HRA	Hospital de Referência de Araguaçu
HRA	Hospital Regional de Alvorada
HRA	Hospital Regional de Arraias
HRA	Hospital Regional de Araguaína
HRA	Hospital Regional de Augustinópolis
HRD	Hospital Regional de Dianópolis
HRG	Hospital de Referência de Guaraí
HRG	Hospital Regional de Gurupi
HRP	Hospital Geral de Palmas
HRPA	Hospital Regional de Paraíso
HRPN	Hospital Regional de Porto Nacional
HRX	Hospital Regional de Xambioá

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	14
1	O TERRITÓRIO USADO: ENTENDIMENTO DAS PERSPECTIVAS ESPACIAIS	16
1.1	TERRITÓRIO E SUAS NUANÇAS	16
1.2	OUTRO MODO DE REFLETIR SOBRE O TERRITÓRIO	20
1.3	GEOGRAFIA E PROCESSOS HISTÓRICOS: CATEGORIAS DO MÉTODO GEOGRÁFICO	31
1.4	PAPEL DA CIDADANIA E SEU EXERCÍCIO	34
2	MUNICÍPIO COMO ENTE FEDERATIVO	37
2.1	O MUNICÍPIO E SEU INÍCIO	37
2.2	O MUNICÍPIO NO BRASIL E AS PRIMEIRAS CONSTITUIÇÕES	38
2.3	O ESTADO NA PERSPECTIVA GEOGRÁFICA	55
2.4	O ESTADO DO TOCANTINS E OS NOVOS MUNICÍPIOS	60
3	USOS DO TERRITÓRIO NO MAIS NOVO ESTADO	67
3.1	USOS DO TERRITÓRIO: AGENTES HEGEMÔNICOS E HEGEMONIZADOS NOS MUNICÍPIOS TOCANTINENSES	67
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	86
	REFERÊNCIAS	89
	APÊNDICE Transcrição da entrevista com Jairo Mariano (ATM)	94
	ANEXO Cópias dos projetos de lei de criação dos municípios	98

INTRODUÇÃO

Ao longo dos anos, municípios brasileiros têm experimentado avanços e retrocessos. No momento atual, novos desafios se lhes impõem. Um deles se refere à tentativa do representante do Poder Executivo federal de aprovar uma proposta de emenda constitucional (PEC 188/2019) que, se sancionada, extingiria municípios com menos de cinco mil habitantes e com até 10% de receita própria. Ou seja, um número considerável de municipalidades perderia sua representatividade porque se tornariam distritos de municípios com população e receita maiores. O critério subjacente à referida proposta de emenda é o financeiro, pois sua intenção é reduzir gastos com a máquina pública porque há déficit nas contas dos estados e municípios. Nessa lógica, se os municípios já enfrentam dificuldades em cumprir suas obrigações, estas seriam ainda mais severas se muitos fossem anexados a uma sede municipal distante e passassem a contar com receita reduzida.

Essa possibilidade de extinção se projeta, em particular, no estado do Tocantins, unidade da federação instituída em 1989 (é a mais recente do país) e cuja criação, não por acaso, teve razões político-econômicas. Dentre os motivos alegados para criá-lo, estava o abandono da antiga região norte de Goiás, pois o sul era mais beneficiado e amparado. Supostamente, criar um estado seria uma forma de anular o abandono. Após a criação do Tocantins, houve não só reorganização política, administrativa econômica de municipalidades que pertenciam a Goiás, como também criação de municípios, incluindo a emancipação de distritos municipais instituídos antes de 1989. Assim, municípios surgidos após essa data podem ser vistos como novos.

Tendo em vista as intenções do governo no contexto do Tocantins, este estudo abordou os novos municípios desse estado pelo ponto de vista da teoria do território usado (SANTOS, 1998; 2000). Dito de outro modo, municípios tocantinenses criados após 1989 foram objeto de reflexão e análise à luz da teoria desenvolvida por esse teórico, que expõe como cada agente usa o território, pois este é usado por tudo e por todos (SANTOS, 2000). O tema estudado evoluiu, sobretudo, de orientações, debates e leituras pertinentes à disciplina Espaço Geográfico, Território e Sociedade: Federação e Desigualdades Socioespaciais no Brasil. A matéria foi cursada durante o primeiro semestre de 2018, no programa de pós-graduação em Geografia no campus de Porto Nacional da Universidade Federal do Tocantins.

Dado esse contexto de criação do estado do Tocantins e de alguns de seus municípios, a problematização do objeto de estudo se delineou nestas indagações: a falta de amparo como

justificativa para criar o estado foi suprida? Que estruturas foram criadas? O que se modificou nos municípios? Quais benefícios foram criados nos municípios após 1989?

Problematizar os questionamentos de pesquisa exigiu investigar o objeto de estudo com estes objetivos específicos: *refletir* sobre o território usado na criação dos novos municípios do Tocantins; *compreender* o papel do município no estado federativo; *investigar* os critérios de criação dos novos municípios no Tocantins; *compreender* as competências municipais na Constituição de 1988. O desdobramento da pesquisa em função desses objetivos está apresentado nos três capítulos desta dissertação.

O capítulo 1 — “Território usado no entendimento das perspectivas espaciais” — discorre sobre o território e sobre algumas ideias iniciais acerca de como foi abordado as quais permitem situar as discussões no Brasil. O capítulo ainda apresenta reflexões — base dos capítulos posteriores — sobre o conceito de território usado: diferenças de uso e a relação com as classificações de desigualdades territoriais (zonas de densidade e rarefação, fluidez e viscosidade, espaços da rapidez e da lentidão, espaços luminosos e espaços opacos, espaços que mandam, espaços que obedecem). Além disso, o capítulo apresenta categorias do método geográfico que ajudam a ampliar a reflexão sobre o objeto de estudo, como no caso das mudanças no espaço. Enfim, mediante uma análise do exercício da cidadania no país, o capítulo expõe uma compreensão de como os novos municípios são orientados por uma Constituição.

O capítulo 2 — “O município como ente federativo” — apresenta uma leitura histórica do início dos municípios: de suas primeiras formações até chegar ao Brasil e, então, da configuração territorial nas cartas magnas de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1988. Essa leitura histórica permite analisar tanto a evolução do número de municípios segundo a Constituição até chegar à criação do estado do Tocantins e de seus municípios criados após 1989 quanto as competências constitucionais contidas no artigo 30 e os critérios para criar um município. Com isso, o capítulo adentra o campo dos projetos de leis contidos na Assembleia Legislativa do Tocantins.

O capítulo 3 — “Os usos do território no mais novo estado brasileiro” — expõe reflexões sobre os usos do território no Tocantins e de seus novos municípios. A exposição se vale, sobretudo, de mapas elaborados com dados advindos de instituições oficiais. Pela reflexão, foi possível verificar o número de empresas e a localização de distritos industriais, além de saber como são realizadas as garantias constitucionais para educação, saúde e lazer no estado. Portanto, foram postos em discussão os usos do território pertinentes a agentes hegemônicos e hegemonzados nos municípios criados após 1989.

TERRITÓRIO USADO NO ENTENDIMENTO DAS PERSPECTIVAS ESPACIAIS

1.1 TERRITÓRIO E SUAS NUANÇAS

Os debates sobre território já existiam em ciências como sociologia, economia e filosofia, segundo aponta Saquet (2013); mas, na ciência geográfica, começou no século XIX, com Ratzel. A conjuntura em que este escrevia era marcada pela expansão dos estados europeus (a busca por territórios maiores). Como a Alemanha — país onde ele residia — estava em atraso, ele escreve justificando a necessidade de mais territórios para que se torne um Estado desenvolvido. Ratzel, com influência de autores naturalistas da época, via o território como espaço para o desenvolvimento da sociedade. Nessa concepção de território, o Estado-nação precisava ter muita extensão territorial para se desenvolver. Essa ideia está relacionada com o conceito de espaço vital: neste haveria uma proporção entre número de pessoas em dado local e a quantidade de recursos, para que se tenha certo nível de desenvolvimento. Com efeito,

[...] Ratzel elabora o conceito de “espaço vital”; este representaria uma proporção de equilíbrio, entre a população de uma dada sociedade e os recursos disponíveis para suprir suas necessidades, definindo assim suas potencialidades de progredir e suas premências territoriais (MORAES, 2007, p. 19).

Saquet (2013, p. 31), analisando como Ratzel percebia e escrevia sobre o território, aponta que se tratava das primeiras percepções geográficas sobre a categoria:

Nas obras abordadas de Ratzel, o território, ora aparece como sinônimo de ambiente e solo, ora como Estado-Nação e dominação; é compreendido como Estado-Nação, a partir do momento em que há uma organização social para sua defesa, sendo que esse Estado e o território têm limites e fronteiras maleáveis. Há expedições de conquista de Estados, ultrapassando as fronteiras pré-estabelecidas. O território, portanto é entendido como substrato/palco para a efetivação da vida humana, sinônimo de solo/terra e outras condições naturais, fundamentais a todos os povos, selvagens e civilizados (sob domínio do Estado).

Segundo esse autor, em suas obras Ratzel aborda território como solo e como Estado-nação. Esses termos estão ligados ao poder do Estado, que precisa da superfície e do ambiente para efetivar seu comando. Tais noções vão ter outro papel em um contexto diferente, ou seja, ser usadas como aporte teórico de um regime totalitário alemão. Com efeito, segundo Castro (2011, p. 20), ao longo do tempo os geógrafos geopolíticos alemães e escritos de Ratzel foram utilizados para justificar ações em guerras por grupos nazistas e fascistas:

Após a Primeira Guerra Mundial, geógrafos e o conhecimento por eles produzido foram mobilizados para ajudar a traçar as novas fronteiras na Europa. Na Segunda Guerra Mundial, a escola de geopolítica alemã, inspirada em alguns dos princípios elaborados por Ratzel, forneceu a justificativa intelectual para o autoritarismo do III Reich e para o expansionismo alemão. Os desdobramentos do nazismo, do fascismo e do Holocausto conduziram a disciplina ao ostracismo, e seus temas tradicionais, como fronteiras, minorias, territórios dos Estados, divisões políticas etc.

Na Segunda Guerra Mundial, os geógrafos e o campo de estudo da geografia foram associados a tais grupos. Por isso, os estudos sobre geopolítica começam a se fechar e, assim, a cair no ostracismo. Os estudos sobre território continuam a ser realizados mesmo após a guerra, também na perspectiva do exercício de poder do Estado sobre o território; porém, com menos força e por um grupo fechado de estudiosos de outros temas, como aponta Vesentini (2000, p. 25),

Nos Estados centrais os pensadores que teorizavam sobre o equilíbrio mundial ou regional de forças, algo importante naquele período de guerra fria e corrida armamentista, eram considerados (e consideravam-se) como estrategistas militares, principalmente, ou às vezes cientistas políticos, geógrafos ou sociólogos, mas nunca geopolíticos; eles muito raramente mencionavam a geopolítica clássica, a não ser para mostrar a sua falácia ou obsolescência.

Por volta das décadas de 1960 e 1970, os estudos sobre a geopolítica e território retomam sua importância. Dentre os autores que reacendem os debates, estão Lacoste (2012) e Raffestin (1993), agora em várias linhas de pesquisa, e não somente na do Estado e do poder.

Lacoste (2012) participou da retomada e renovação da geografia no início da década 1970. Ele não foi necessariamente um teórico do território, mas ajudou a mudar a forma de pensar no espaço e nas práticas do Estado. Dos outros autores que começaram a escrever sobre território, Raffestin (1993) apresentou influência de Foucault. Nesse sentido, para ele, o

território seria instância na qual se exerce poder, pois o poder é exercido de várias formas, pelo Estado e pela sociedade.

Essa noção é influenciada pela sociologia no que se refere ao poder ser produzido nas relações e em várias instâncias da sociedade. Como afirma Saquet (2013, p. 33),

Claude Raffestin, outro expoente dessa renovação a partir do conceito de poder e com ele, após fazer uma reflexão crítica sobre concepção de poder centradas na atuação do Estado, propugna, tendo como uma de suas principais referências Michel Foucault, em favor de distintas variantes do poder, desde a atuação do Estado como relação que se estabelecem em outras situações de vida cotidiana.

Raffestin (1993, p. 143) escreve em uma abordagem de território bem abrangente e centrada no ideia de poder. E esse poder parte de várias instâncias: religião, etnias, língua... Segundo o autor, o território se forma da ação de um ator e tem uma divisão entre território e espaço, ou seja, “se forma a partir do espaço, é o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza um programa) em qualquer nível”.

A partir da segunda metade do século XX, a perspectiva sobre território não tem o Estado como único detentor de poder, as ações não giram mais ao seu entorno, e outras instituições adquirem novo papel. As instituições que ganham novo enfoque após a mudança da estratégia capitalista são as instituições financeiras (os bancos, as financiadoras e as operadoras do mercado financeiro), as multinacionais e as empresas estatais. Os papéis que vêm exercendo incidem em criar uma lógica em outros territórios. Nesse sentido, busca-se neste trabalho observar e analisar essas nuances.

No Brasil, as abordagens sobre território adquirem outras abordagens, além do exercício de poder. Entre alguns autores que trabalham com tal categoria, estão Souza (2011), Haesbaert (2007), Castro (2011) e Santos (1998). Souza (2011, p. 86) transfere a noção de território como exercício de poder do Estado para a de território como “campo de forças” em relação a grupos sociais. Em suas palavras,

Aqui, o território será um *campo de forças*, uma *teia* ou *rede de relações sociais* que, a par de sua complexidade interna, define, ao mesmo tempo, um *limite*, uma *alteridade*: a diferença entre “nós” (o grupo, os membros da coletividade ou “comunidade”, os *insiders*) e os “outros” (os de fora, os estranhos, *outsiders*) (grifos do autor).

Como se lê, o território é colocado como lugar delimitado, onde pode ser posto um “limite”. Assim, esse conceito considera o território como superfície ou ponto onde pode ser localizado e como perspectiva de abordar as relações sociais.

Haesbaert (2007, p. 68), por outro lado, escreve sobre a perda de territorialidade pela sociedade. Segundo esse autor, desterritorialização, “antes de significar desmaterialização, dissolução das distâncias, deslocalização de firmas ou debilitação dos controles fronteiriços, é um processo de exclusão social, ou melhor, de exclusão socioespacial”. A desterritorialização é tida como a falta e como a perda de espacialidade territorial pela sociedade. Em referência a isso, ele conceitua território da seguinte forma:

Num mundo dito globalizado como o nosso, o acesso pleno a um território como “experiência integrada do espaço” só se dará quando todos, de alguma forma, puderem vivenciar o mundo em suas múltiplas escalas, pois o território é, hoje, sobretudo, multiescalar e um território-rede.

Como dito pelo autor, o território tem múltiplas escalas e é um território-rede. É uma noção ampla que abarca a realidade social. Em relação ao conceito de desterritorialização, tem-se a impressão de que o indivíduo, ao passar por uma mudança no espaço, perde a ligação com este e com o meio social.

A noção de território em Castro (2011, p. 41) está ligada ao conceito de política, que se relaciona com a resolução de conflitos e interesses da sociedade. Com isso, tal noção é tida como superfície na qual se materializam as disputas sociais. Assim,

[...] é possível então afirmar que as questões e os conflitos de interesses surgem das relações sociais e se territorializam, ou seja, materializam-se em disputas entre esses grupos e classes sociais para organizar o território da maneira mais adequada aos objetivos de cada um, ou seja, do modo mais adequado aos seus interesses. Essas disputas no interior da sociedade criam tensões e formas de organização do espaço que definem um campo importante de análise geográfica. Neste sentido, podemos indicar que é na relação entre a política — expressão e modo de controle dos conflitos sociais — e o território — base material e simbólica da sociedade — que se encontram os temas e questões do campo da geografia política.

Assim, o território é tanto a base simbólica da sociedade como a base onde se materializam os conflitos sociais: o como é organizado em função de conflitos de interesses. Dessa forma, o território é adequado por interesses e serve de análise à geografia como campo de estudo.

Dentre as noções de território, a de território usado se distingue. A maioria das noções tem o território como delimitação; ou então a abordagem é feita com base em *um* ator social. A categoria território usado propõe compreender o uso de *todos* os agentes sociais. Santos (1998) escreveu sobre essa noção e, segundo ele, todos fazem uso do território, independentemente do agente social. Porque não delimita o território como superfície ou o

restringe a um só tipo de agente social, a noção de território usado permite fazer uma leitura totalizadora do espaço.

1.2 OUTRO MODO DE REFLETIR SOBRE O TERRITÓRIO

Os estudos sobre território usado se iniciam em meados da década de 1970; por volta dos anos 1990, foram aprofundados. Seus referenciais primeiros são François Perroux e seu discípulo Jacques Boudeville. Com efeito, Santos (1998, p. 16) cita esses dois pensadores em seu texto sobre espaço banal, que, nesse caso, pode ser tido como início da interpretação do território usado: “[...] devemos retomar de François Perroux a ideia, que ele legou aos geógrafos e solicitou que fosse testada no Brasil por um dos seus discípulos, Jacques Boudeville, de espaço banal”. A ideia de espaço banal está ligada à noção de que, independentemente do poder de comando, todos usam o território (tido como sinônimo de espaço geográfico). Nesse sentido, a categoria território usado é o espaço banal que todos usam.

Segundo Santos (2000, p. 104), a “[...] perspectiva do *território usado* conduz à ideia de *espaço banal*, o espaço de todos, todo o espaço” (grifo do autor). Ou seja, todos utilizam esse espaço, mas a forma de usar tem particularidades. A diferenciação que esse autor faz é a de que há duas formas de agentes e duas formas de uso: há os atores hegemônicos, que têm o território como recurso; e há os atores hegemonzados, que o têm como abrigo. Nessa lógica, dividem-se os tipos de uso do território entre quem tem mais poder de uso e quem não tem nenhum poder de uso do território, mas o tem como refúgio.

Nesse sentido, cada agente social usa o território de forma diferente. Os agentes hegemônicos, com mais poder, usam com mais capacidade através de empresas, instituições financeiras e governos mundiais. Já os agentes que têm pouco poder de comando — os hegemonzados, a sociedade em sua grande maioria — tem seu uso ligado ao exercício da cidadania, que tem o Estado como executor dos direitos civis. Dessa forma, se o lugar não tem possibilidade de uso, o agente social não tem sua cidadania exercida, e o Estado não cumpre seu real papel. Os direitos civis estão presentes na Constituição, logo no seu início, nos parágrafos sobre os princípios fundamentais. O artigo 1º aborda os fundamentos do Estado democrático de direito, que são: “I – a soberania; II – a cidadania; III – a dignidade da pessoa humana” (CONSTITUIÇÃO, 1988, p. 11). Essa é a base do fundamento do Estado federativo, que deveria ter o cidadão como prioridade em suas ações.

Cada agente busca cumprir seus interesses no território. Os hegemônicos buscam seus interesses particulares — muito provavelmente, buscam o aumento do lucro. Os hegemonzados procuram meios para sua sobrevivência — criam uma dinamização do território. Como afirma Santos (2000, p. 108), “Os distintos atores não possuem o mesmo poder de comando, levando a uma multiplicidade de ações, fruto do convívio dos atores hegemônicos com os hegemonzados. Dessa combinação temos o arranjo singular dos lugares”. Com essa ideia, para compreender todas as ações no espaço, precisa-se levar em conta os usos de ambos os agentes, pois dessa forma se pode ter conhecimento da totalidade dos usos.

Os usos de ambos os agentes no território não são iguais. Alguns têm poder de comando maior. Além disso, os instrumentos criados no território são usados diferenciadamente por ambos os agentes. Santos (2011, p. 14) amplia essa reflexão:

Nós sabemos que o país organiza o seu território de uma forma, digamos, neutra, e criam estradas de rodagem, de ferro, aeroportos, portos, o diabo, mas a gente se esquece de que essas criações todas não são usadas da mesma forma, nem pelas instituições, nem pelas firmas, nem pelas pessoas. As estradas estão aí, a de ferro e de rodagem, os silos estão aí, os portos aí estão. Mas quem os usa? As firmas não usam igualmente o espaço; as instituições não usam igualmente o espaço; as pessoas não usam igualmente o espaço. Há pessoas que são quase imóveis no espaço, enquanto há pessoas que são extremamente móveis no espaço. E o uso do espaço pelas firmas é um dado do seu poder, e o poder de circular no espaço que aparentemente foi construído para todos, é que permite a firma de aumentar o seu lucro, de aumentar uma vez mais o seu poder, de controlar à sua maneira o território, competindo inclusive com as instituições.

Nessa linha de raciocínio, os objetos criados no espaço não são usados de forma igual. Ou seja, alguns agentes usam o território mais facilmente. Para os hegemônicos, o território é denso, fluido, rápido e luminoso. Esse espaço lhes permite ter a função do mandar. Para os agentes hegemonzados, o território é rarefeito, viscoso, lento e opaco. Nele, têm a função do obedecer.

Nesses termos, formamos pares dialéticos das noções de desigualdades territoriais criadas por Santos e Silveira (2013), que são as noções de zonas de densidade e de rarefação, fluidez e viscosidade, de espaços da rapidez e da lentidão, luminosos e opacos, de espaços que mandam e que obedecem. Os autores trazem uma ideia das noções e das variáveis que elencam para analisar as desigualdades espaciais:

A noção de desigualdade territorial persiste nas condições atuais. Todavia, produzir uma tipologia de tais diferenciações é, hoje, muito mais difícil do que nos períodos históricos precedentes. As desigualdades territoriais do presente têm como fundamento um número de variáveis bem mais vasto, cuja combinação produz uma enorme gama de situações de difícil classificação. [...] Vale a pena, talvez, saber que uma simples listagem morfológica acaba por não ter maior interesse se ela exclui a compreensão do dinamismo de cada parcela e de sua relação com o dinamismo mais geral do território como um todo. [...] examinar algumas situações características, como as zonas de densidade e de rarefação, a fluidez e a viscosidade do território, os espaços da rapidez e da lentidão, os espaços luminosos e os espaços opacos, antes de propormos a discussão dos espaços que mandam e daqueles que obedecem (SANTOS; SILVERIA, 2013, p. 261; 263).

Como se pode ler, os autores trazem as dificuldades de produzir uma tipologia e classificação em razão da quantidade de variáveis e a compreensão do dinamismo como importante para entender o objeto a ser analisado.

Com efeito, as desigualdades estão presentes no modo de uso de cada agente. Os agentes hegemônicos têm o espaço como recurso a ser trabalhado, por isso o espaço tem uma utilização diferente: é mais denso (para produzir, distribuir e gerar lucro), precisa de materialidades que permitam realizar esses objetivos. Em contrapartida, para os hegemonzados, o território é usado para realizar suas atividades diárias. Esse espaço é rarefeito, com pouca quantidade de materialidades, mesmo precisando de objetos essenciais para sua sobrevivência, mas que estão distribuídos de forma desigual no espaço. Assim, as noções de desigualdades territoriais, organizadas em pares dialéticos, têm a diferença de qual agente social faz qual tipo de uso. Isso porque, em um espaço tido como rápido, por exemplo, a rapidez necessariamente não foi construída para os hegemonzados, e sim para os interesses dos hegemônicos.

As noções de zonas de densidades e rarefação revelam a diferenciação das coisas, das pessoas e dos objetos postos no espaço. Segundo Santos e Silveira (2013, p. 260), o “[...] território mostra diferenças de densidades quanto às coisas, aos objetos, aos homens, ao movimento das coisas, dos homens, das informações, do dinheiro e também quanto às ações”. O espaço revela densidades variadas de coisas e ações. Espaços que têm abundâncias são tidos como densos; aqueles com pouca quantidade são considerados rarefeitos. Dito de outro modo,

Pode-se falar em densidade urbana, medida pela população urbana, pelo número de cidades, pelo perfil urbano; em densidades rural, definida pela população rural ou agrícola; em densidade produtiva, calculada em função da superfície, da população total, da população ativa, da população adulta etc.; em densidade do emprego, visto globalmente ou considerado cada setor ou subsetor de atividade; em densidade do consumo, a ser medida em vista

da população geral ou da sua densidade. O mesmo cálculo pode ser aplicado às densidades das vias e do movimento, podendo ambos ser consideradas em função da superfície ou da população [...] É igualmente possível, para o território como um todo ou para cada uma das suas divisões, calcular densidades técnicas, informacionais, normativas, comunicacionais etc. Nesse caso, encontraremos no território maior ou menor presença de próteses, maior ou menor disponibilidade de informações, maior ou menor uso de tais informações, maior ou menor densidade de leis, normas e regras regulando a vida coletivo e, também, maior ou menor interação intersubjectiva (SANTOS; SILVEIRA, 2013, p. 260–1).

As zonas de densidade e rarefação estão ligadas aos sistemas de objetos e de ações, na forma de como esses sistemas estão postos ao longo do espaço; também se ligam aos termos normativos que regulam esses espaços. O território que tem quantidade maior de materialidades tem mais possibilidades de uso por todos os agentes. Espaços com quantidade menor têm o uso em escala menor e com dificuldades possíveis em meio aos agentes hegemonzados.

As noções de fluidez e viscosidade estão relacionadas com o movimento e a circulação de uma variedade de coisas. Assim, sistemas de engenharia como rodovias e ferrovias influenciam essa classificação na forma como ocorre a circulação. Santos e Silveira (2013, p. 261) descrevem as noções da seguinte forma:

Uma das características do presente período histórico é, em toda parte, a necessidade de criar condições para maior circulação dos homens, dos produtos, das mercadorias, do dinheiro, da informação, das ordens etc. Os países distinguem-se, aliás, em função das possibilidades abertas a essa fluidez. Por isso um dos capítulos mais comuns a todos eles é a produção do seu equipamento, isto é, da criação ou aperfeiçoamento dos sistemas de engenharia que facilitam o movimento. Na medida em que esse movimento, dentro de cada país, possa interessar à divisão do trabalho internacional ou continental, o equipamento viário e infoviário passa também a ser do interesse de outros países.

A circulação de pessoas e coisas está ligada às vias de circulação dispostas no espaço. O uso se faz tanto por quem produz quanto por quem usa tais vias para se locomover. Quem produz são os agentes hegemônicos; os que circulam, na maioria, são os hegemonzados.

Santos e Silva (2013, p. 262) fazem um alerta para uma análise simplória e numérica dessa noção e revelam a complexidade no estudo das noções:

Uma simples análise estatística contentar-se-á com o enunciado dos respectivos números, isto é, dos totais que circulam. O entendimento do fenômeno, porém, exige considerar de um lado a presença de veículos, a representatividade de veículos privados e públicos e, relativamente a estes, os seus horários e tarifas; e, de outro, a amplitude e a profundidade de divisão de trabalho interna e externa à região considerada, a densidade da população, a história do povoamento, a distribuição social e geográfica das pessoas etc.

A fluidez e a viscosidade se fazem não apenas pela presença de vias de circulação, mas também pelos veículos que as percorrem. Afinal, como se percorrem espaços através de veículos, estes também determinam a fluidez e a velocidade. Por analogia, a fluidez não está só em rodovias, mas igualmente no sinal de transmissão de dados. Como o dinheiro circula via internet, sua frequência depende do sinal de envio de dados.

As noções de espaços da rapidez e da lentidão estão relacionadas com a velocidade com que se percorrem as vias e com a quantidade de vias e de veículos. Daí a reflexão: o que faz um espaço ser rápido são as vias de maior rapidez e os veículos mais ágeis que ali percorrem e facilitam os tipos de uso.

Em princípio, os espaços da rapidez são, do ponto de vista material, os dotados de maior número de vias (e de vias com boa qualidade), de mais transportes públicos (com horários mais frequentes, convenientes e precisos e também mais baratos). Do ponto de vista social, os espaços da rapidez serão aqueles onde é maior a vida de relações, fruto da sua atividade econômica ou sociocultural, ou então zonas de passagem, respondendo a necessidades de uma circulação mais longínqua. Os espaços da rapidez e os da lentidão se distinguem também em função da importância da divisão do trabalho, sobretudo quando ela é interna à região, e também da variedade e da densidade dos consumos (SANTOS; SILVEIRA, 2013, p. 263).

Uma vez ligada aos interesses dos agentes hegemônicos, essa noção de desigualdade tem certa conotação: a de classificação do mandar e do obedecer. Para Santos e Silveira(2013, p. 263), “[...] admitindo-se que o fazer sem mandar e o obedecer podem produzir a necessidade da existência de vias sem, obrigatoriamente, ostentar a mesma presença que nos espaços do mandar”. A ideia é que realizar a ação de obedecer requer vias para acontecer.

Seja como for, a questão que se apresenta é saber para que serve ser “rápido” ou “lento” e, ao mesmo tempo, identificar as consequências econômicas, sociais e políticas da lentidão e da rapidez. Na realidade, é essencial reconhecer os processos reguladores e suas manifestações geográficas (SANTOS; SILVEIRA, 2013, p. 263).

Tanto o espaço da rapidez quanto o da lentidão servem a interesses: os da rapidez, às exigências dos agentes com mais poder de comando; os da lentidão, à lógica em que os agentes hegemônicos realizam seus trabalhos.

A noção de espaços luminosos e opacos interage com os objetos técnicos presentes no espaço: quanto mais objetos técnicos houver, mais luminoso será o espaço; onde não houver esse nível de acumulação de objetos técnicos e informacionais, o espaço será opaco. Para Santos e Silva (2013, p. 264),

[...] espaços luminosos [são] aqueles que mais acumulam densidades técnicas e informacionais, ficando assim mais aptos a atrair atividades com maior conteúdo em capital, tecnologia e organização. Por oposição, os subespaços onde tais características estão ausentes seriam os espaços opacos. Entre esses extremos haveria toda uma gama de situações. Os espaços luminosos, pela sua consistência técnica, seriam os mais suscetíveis de participar de regularidades e de uma lógica obediente aos interesses das maiores empresas.

Espaços luminosos e opacos servem de recurso ao capital, ou seja, espaços com mais técnica e informação possibilitam mais capacidade de suprir as necessidades do capital. Espaços opacos teriam capacidade menor. Daí que o exercício neste estudo foi o de refletir como os novos municípios do Tocantins estão dispostos nessa lógica. Afinal, estando em um estado opaco, com pouca densidade técnica, o próprio estado e os novos municípios estão postos em um espaço opaco.

A noção de espaços que mandam e de espaços que obedecem traz um questionamento: um lugar que tem acúmulo de funções diretoras e a falta delas se configura como espaço que comanda e espaço que obedece? Santos e Silva (2013, p. 263–4) escrevem que, para isso ocorrer, o espaço tem de ter materialidades e normas em conjunto:

[...] o poder de comando e de regulação são deferidos [sic] a entidades públicas e privadas, dotadas de força? Sem dúvida, o exercício do poder regulatório por empresas e pelo poder público não é independente dos sistemas de engenharia e dos sistemas normativos presentes em cada lugar, mas este, em si mesmo, não dispõe de nenhuma força de comando. Retomamos assim a definição do espaço como um conjunto indissociável de sistemas de objetos e de sistemas de ação, consideração indispensável para não se atribuir valor absoluto à metáfora. Tomando essa cautela, pode-se dizer que há espaços que comandam e espaços que obedecem, mas o comando e a obediência resultam de um conjunto de condições, e não de uma delas isoladamente.

Ser um espaço que manda requer uma configuração por materialidades e normas das quais possam partir os comandos e nas quais o interesse real está na eficácia da lógica de acumulação servida aos agentes hegemônicos. No caso dos usos do território no Tocantins — como se vê adiante —, essas noções ajudam a compreender como ocorre o uso do território dos municípios criados após 1989 e os níveis de desigualdades na quantidade de materialidades e normas postas no espaço.

Dito isso, Santos (2017, p. 63) define o espaço geográfico como sistema de objetos e sistema de ações. Os objetos são as materialidades criadas no espaço; as ações provêm da sociedade. A interação acontece da seguinte forma: por um lado, os sistemas de objetos

“condicionam a forma como se dão as ações”; por outro, o sistema de ações “leva à criação de objetos novos ou se realiza sobre objetos preexistentes”. Assim, “[...] o espaço encontra a sua dinâmica e se transforma”. A interação no espaço entre os sistemas ocorre na forma em que os sistemas de objetos são criados para suprir necessidades e satisfazer a interesses da sociedade, ou seja, por meio do sistema de ações. Este se realiza através da organização dos objetos.

A categoria território usado busca compreender a realidade do mundo atual. Santos (1998, p. 15) aponta que a categoria de análise território está há muito tempo sem passar por mudanças, por isso não basta para explicar as transformações por que passa o mundo. A noção de território foi “herdada da Modernidade incompleta”, isto é, que não atingiu a todos os agentes sociais de forma igual. Nesse sentido, a categoria tem que refletir por que a modernidade falhou e como reverter esse quadro, ou seja, ajudar a compreender as desigualdades de usos e as consequências para os agentes com pouco poder de usar.

As reflexões sobre território usado são uma proposta de intervenção na perspectiva de pensar nos problemas presentes na realidade do objeto de estudo e sugerir medidas para resolução; mas não quanto a criar solução para os problemas levantados ou criar projeto político para resolvê-los, e sim quanto a pensar em tais problemas e em quais as medidas podem ser tomadas para resolvê-los.

Por ser o município um tema-chave neste trabalho, reflete-se na perspectiva do município libertário de Bookchin (1999), que escreveu sobre um novo modo de pensar no municipalismo: um modo que procura dar respostas aos problemas sociais presentes nestes tempos. Segundo Santos (1998), o que faz do território um objeto de análise social é o seu uso, e não somente a base territorial. Por estar em um mundo em constante transformação, a categoria de análise tem que passar por revisão histórica frequente para conseguir pontuar os acontecimentos históricos. Afinal, a cada acontecimento, uma resposta diferente. Essa condição faz do território usado um “híbrido” e um conceito “impuro”, pois nada é estanque.

Outrora, o Estado-nação tinha o território como base, como algo delimitado. Hoje, com as transformações, o território passa a ser uma noção de transnacionalização. Antigamente, os acontecimentos eram individuais: não tinham relação ou interação com outros lugares; hoje, são transnacionalizados: se relacionam constantemente com outros territórios. Mas não são todos os lugares que participam dessa transnacionalização, assim como nem todo território era delimitado pelo Estado.

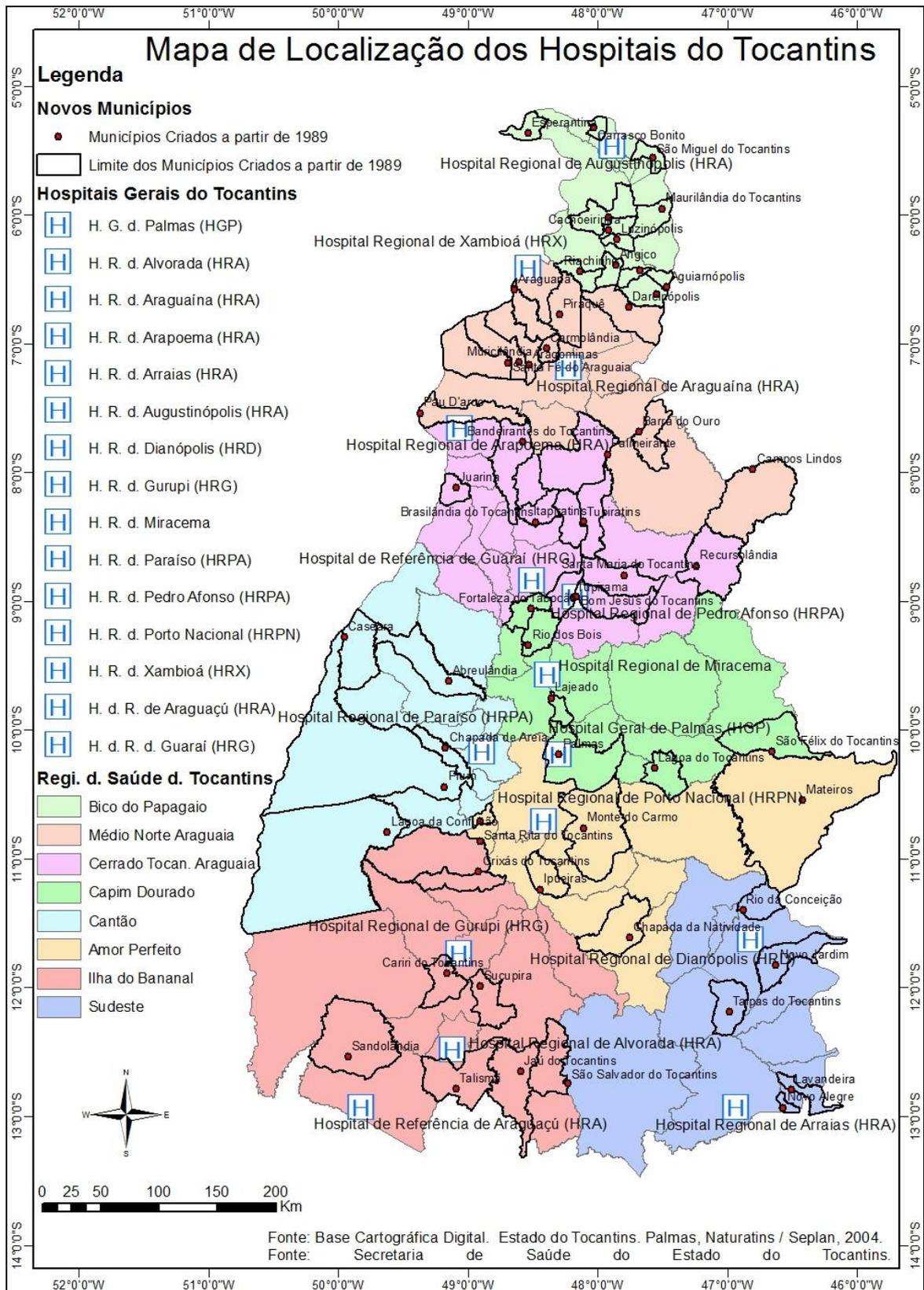
Ao ser empregada como meio de compreender como cada agente social usa o território, a categoria território usado reflete o nosso “quadro de vida”: o que todos nós vivemos. Também procura suprimir a perda de consciência dos agentes sociais (através da reflexão da realidade), sobretudo quem não tem capacidade de uso. Afinal, no espaço onde os direitos sociais não são exercidos, como se tornar cidadão com todas as garantias e estar em pé de igualdade com outras pessoas de localidades várias? Em Santos (2014b, p. 145) se lê que “[...] o valor do indivíduo depende do lugar em que está”. O valor da pessoa é determinado por sua localização: dependendo do lugar onde mora, é mais ou menos cidadã; se tem todas as garantias jurídico-políticas asseguradas onde mora, então é mais cidadã que outras.

O uso do território está relacionado com a distribuição das materialidades no espaço e o alcance dos direitos políticos. Tendo essa função, o Estado dá privilégio em muitos casos para alguns agentes, e outro não; por exemplo, ao criar rodovia em lugar próximo de região industrial, e não de um bairro residencial. O uso do território tem sua definição pela implantação de materialidades no espaço e pelo exercício político jurídico do Estado, como escrevem Santos e Silveira (2013, p. 21):

O uso do território pode ser definido pela implantação de infraestruturas, para as quais estamos igualmente utilizando a denominação *sistemas de engenharia*, mas também pelo dinamismo da economia e da sociedade. São os movimentos da população, a distribuição da agricultura, da indústria e dos serviços, o arcabouço normativo, incluída a legislação civil, fiscal e financeira, que, juntamente com o alcance e a extensão da cidadania, configuram as funções do novo espaço geográfico.

Partindo-se desse entendimento sobre a definição do uso do território, refletiu-se sobre a distribuição dos hospitais no Tocantins — seja como “sistema de engenharia”, seja como “extensão da cidadania” — implantados no espaço. A localização mostra como os agentes sociais que necessitam de serviço hospitalar — os hegemonzados — estão tendo seus direitos garantidos; também reflete o objetivo específico da pesquisa sobre o território usado dos novos municípios do Tocantins. O Mapa 1, a seguir, apresenta a localização dos hospitais, onde, segundo a Secretaria de Saúde do Tocantins, realizam-se serviços de urgência e emergência. Tratam de problemas cuja gravidade é média e elevada. Isso quer dizer que, mesmo se o município tiver posto de saúde, aí não se desenvolvem atividades dessa natureza. O paciente tem de se deslocar para o hospital mais próximo ou para o hospital de sua região delimitada

MAPA 1 – Localização dos hospitais do Tocantins, 2019



FONTE: Tocantins (2019) — elaboração: Robson F. B. Santos, 2019

Na sequência, apresentamos um quadro com data de criação dos hospitais regionais do Tocantins.

QUADRO 1 – Data de inauguração dos hospitais gerais do Tocantins

HOSPITAIS	ANO
Hospital Regional de Arapoema (HRA)	1995
Hospital de Referência de Araguaçu (HRA)	1991
Hospital Regional de Alvorada (HRA)	2005
Hospital Regional de Arraias (HRA)	1991
Hospital Regional de Araguaína (HRA)	1970
Hospital Regional de Augustinópolis (HRA)	1982
Hospital Regional de Dianópolis (HRD)	1993
Hospital de Referência de Guaraí (HRG)	1989
Hospital Regional de Gurupi (HRG)	2001
Hospital Regional de Miracema	1993
Hospital Geral de Palmas (HGP)	2005
Hospital Regional de Paraíso (HRPA)	1997
Hospital Regional de Pedro Afonso (HRPA)	1995
Hospital Regional de Porto Nacional (HRPN)	1998
Hospital Regional de Xambioá (HRX)	Data não encontrada

FONTE: Tocantins (2019) — elaboração: Robson F. B. Santos, 2020

Como se lê nesse quadro, a maioria dos hospitais principais surgiu após a criação do Tocantins (só os de Araguaína e Augustinópolis já existiam). Porém, a criação dos hospitais deriva não só da criação do estado, mas ainda da implantação do Sistema Único de Saúde, criado em 1988, com a Constituição. Assim, a infraestrutura foi criada ao longo dos anos no Tocantins.

Segundo a Secretaria da Saúde do estado, o Tocantins é dividido em oito regiões. Essa organização é de 2012. As regiões são: Amor Perfeito, com treze municípios; Bico do Papagaio, com vinte e quatro; Cantão, com quinze; Capim Dourado, com catorze; Cerrado Tocantins Araguaia, com vinte e três; Ilha do Bananal, com dezoito; Médio Norte Araguaia, com dezessete; enfim, Sudeste, com quinze municípios. Do ponto de vista da quantidade de hospitais em cada região, a Ilha do Bananal tem três: Hospital Regional de Gurupi, Hospital Regional de Alvorada e o Hospital de Referência de Araguaçu; a região Cerrado Tocantins Araguaia possui o Hospital Regional de Arapoema, o Hospital de Referência de Guaraí e o Hospital Regional de Pedro Afonso; na região do Capim Dourado existem o Hospital Regional de Miracema e o Hospital Geral de Palmas; também a região Médio Norte Araguaia tem dois: o Hospital Regional de Araguaína e o Hospital Regional de Xambioá; na região Sudeste, há o Hospital Regional de Arraias e o Hospital

Regional de Dianópolis; na região Amor Perfeito, há o Hospital Regional de Porto Nacional; a região do Cantão tem um hospital: o Regional de Paraíso; enfim, a região do Bico do Papagaio conta com o Hospital Regional de Augustinópolis.

Percebemos que os hospitais estão concentrados na parte central do estado, ou seja, há um vazio nas demais partes. Assim, quem mora em municípios das regiões de divisa enfrenta a distância para ter acesso a serviços hospitalares.

Uma questão a ser levantada é o número de hospitais para a quantidade de municípios. Exemplo do problema está na região do Bico do Papagaio: há um hospital para atender 24 municípios. O hospital responsável pela região não supre a demanda, e muitos têm de ir a Araguaína, que recebe demandas de outras regiões e outros estados. Como alguns hospitais regionais não conseguem atender à quantidade de municípios da região, acabam tornando o uso do território ainda mais difícil para os agentes hegemônicos.

A distribuição dos hospitais não acontece de forma igualitária. Em algumas regiões de saúde, a presença desse tipo de infraestrutura é quase inexistente. Exemplos estão nas regiões do Bico do Papagaio, Amor Perfeito e Cantão. A região do Bico do Papagaio é composta por 24 municípios, que têm 191.094 habitantes (IBGE, 2010). O hospital regional que atende à região é o de Augustinópolis. Em Amor Perfeito, concentram-se 13 municípios, cuja população soma 103.350 habitantes, os quais recorrem ao Hospital Regional de Porto Nacional, que realiza o atendimento. A região do Cantão, que tem 15 municípios e 114.648 habitantes, conta com o Hospital Regional de Paraíso como apoio aos serviços de urgência e emergência. Em suma, nessas regiões há um hospital para atender aos municípios, o que impõe o problema da distância a ser percorrida para ter acesso à saúde pública.

Como as regiões abrigam um número alto de habitantes, a situação se agrava ainda mais. Por exemplo, o município de Mateiros fica na região da saúde do Amor Perfeito, microrregião do Jalapão. O município — por sinal, um dos novos municípios do Tocantins — tem população de 2.223 habitantes (IBGE, 2010), que precisa percorrer quase trezentos quilômetros até o hospital de Porto Nacional. Em casos de urgência, é uma distância relevante para obter socorro a tempo. Caso o morador procure um hospital regional como o de Dianópolis, então terá de percorrer mais de duzentos quilômetros — distância relevante. Nessa lógica, assim como o hospital, o conceito de cidadania dista da população dessas regiões citadas.

Outro fator que dificulta o deslocamento para um hospital que atenda a casos de urgência e emergência é a qualidade das estradas. Em alguns municípios, faltam manutenção e até pavimentação de vias, como nas áreas citadas em reportagem do jornal *Conexão*

Tocantins (2019, *on-line*): “Além de Lizarda, cidades como Mateiros e São Félix do Tocantins, que acolhem a maioria dos turistas do Jalapão, são acessadas por meio de estradas de chão, além de Centenário, Itacajá, Recursolândia, Rio Sono e Taipas do Tocantins”, que não são pavimentadas. Como se deduz, a dificuldade de acesso à saúde e a outros serviços públicos só se amplia quando se consideram certas variáveis. Outro caso de município distante da assistência hospitalar é Caseara, na região do Cantão. A distância até o hospital regional mais próximo — o de Paraíso — soma 262 quilômetros, daí que os moradores sofrem para chegar ao hospital de referência. Também Caseara foi criado após 1989.

O fato é que o estado não buscou suprir as demandas de tais municípios e regiões em relação à saúde, ou seja, não aproximou deles o atendimento para casos de urgência. Se o estado não procurou dar atendimento com serviços de importância como a saúde, o que dizer de outros serviços? Seus moradores têm sua cidadania reduzida em comparação com residentes de municípios da região central, por exemplo. Através de uma ação do Estado, o indivíduo sofre mais com as adversidades da vida, fica mais à margem do poder público. O uso do território para tais moradores é cercado de dificuldades. O sentido da sobrevivência lhes é mais tênue. O território é tido como abrigo, e os agentes hegemônicos — indivíduos com pouco poder de uso — estão sujeitos às respostas das ações jurídico-políticas do Estado.

1.3 GEOGRAFIA E PROCESSOS HISTÓRICOS: CATEGORIAS DO MÉTODO GEOGRÁFICO

A reflexão sobre o espaço segundo Santos (2000, p. 104) se faz pelo território usado, e não como território somente. Em suas palavras, “[...] propusemos considerar o espaço geográfico não como sinônimo de território, mas como *território usado*; e este é tanto o resultado do processo histórico quanto a base material e social das novas ações humanas” (grifo do autor). O território usado revela tanto os processos passados como os processos sociais contínuos no espaço. Ainda segundo Santos (2014a, p. 68), a “[...] compreensão da organização espacial, bem como de sua evolução, só se torna possível mediante a acurada interpretação do processo dialético entre formas, estruturas e funções através do tempo” (grifo nosso). Assim, processo, forma, estrutura e função são as categorias do método geográfico desse autor que possibilitam compreender como é organizado o espaço.

O espaço está em processo contínuo de transformação. É o resultado da ação social, pois quem determina as mudanças no espaço é a sociedade. Para entender as mudanças que se

passam, é preciso explicar mediante as ações da sociedade; e, segundo Santos (2014a), esse entendimento se faz pelas categorias do método geográfico. As mudanças são diretamente sentidas nos objetos geográficos. Passam a assumir novas formas e a modificar a organização espacial. Para o autor, em cada contexto histórico há um modo de funcionamento da estrutura, logo a explicação das formas e das estruturas precisa se relacionar com o tempo em que se estuda.

O processo de produção modifica a organização espacial ao longo dos tempos históricos. É resultado da imposição da sociedade, em que se acumulam tempos históricos distintos como vários processos de produção. Compreende-se o município como produção social que se relaciona com as categorias do método geográfico para explicar como ocorrem transformações no espaço desse ente federativo. Sobretudo, como ocorrem em novos municípios do Tocantins.

Na reflexão de como ocorreram as mudanças no espaço ao longo do tempo e de como é a organização espacial, segundo Santos (2014a) é fundamental que esse entendimento seja feito através das quatro categorias do método geográfico (função, forma, estrutura e processo). Para cada uma existe uma definição. Mas, para ter compreensão do todo, as categorias precisam ser relacionadas sem que se faça análise individualista de cada uma.

Segundo Santos (2014a, p. 69), a forma é tida como “[...] o aspecto visível de uma coisa. Refere-se, ademais, ao arranjo ordenado de objetos, a um padrão. Tomada isoladamente, temos uma mera descrição de fenômenos ou de um de seus aspectos num dado instante do tempo”. Através da forma, entende-se a organização e o ordenamento dos objetos nos novos municípios do Tocantins. Esses objetos seriam as infraestruturas — rodovias, ferrovias, aeroportos etc. — e objetos de caráter públicos como hospitais e unidades básicas de saúde. A organização supõe o lugar onde esses objetos estão construídos e sua distribuição. As infraestruturas estão espalhadas por todo o estado, mas se concentram mãos na capital, Palmas.

A definição de função é a seguinte: “*Função*, de acordo com o Dicionário Webster, sugere uma tarefa ou atividade esperada de uma forma, pessoa, instituição ou coisa” (SANTOS, 2014a, p. 69). Trazendo para o objeto da pesquisa, como o município é um ente federativo e guiado por uma constituição, analisou-se a função do município segundo a Constituição de 1988 e suas competências. Nesse caso, o artigo 30 traz o que compete aos municípios.

Sobre a estrutura, diz Santos (2014a, p. 69), “[...] implica a inter-relação de todas as partes de um todo; o modo de organização ou construção”. Essa é a categoria de ligação com todas as outras. Entender a *estrutura* exige entender as outras categorias. Assim se compreende a estrutura do Tocantins, a forma como ocorrem sua organização e sua

construção. O Tocantins foi criado em 1988, pela Constituição de 1988 — por uma nova função —, e é composto de 139 municípios.

Sobre as mudanças ao longo tempo no espaço, o processo “[...] pode ser definido como uma ação contínua desenvolvendo-se em direção a um resultado qualquer, implicando conceitos de tempo (continuidade) e mudança” (SANTOS, 2014a, p. 69). Entendem-se, portanto, os processos por que passaram os municípios até chegarem ao que conhecemos hoje. Em cada tempo, suas funções e formas: como surgiram e suas mudanças; ou seja, como surgiram os municípios criados após 1989 no Tocantins. As mudanças ocorrem desde os tempos de colônia e se tornaram parte da organização administrativa do país.

O movimento da história cria relações, que geram necessidades em decorrência das relações. Entender esses movimentos supõe relacioná-los com acontecimentos no tempo e espaço. E a compreensão da organização do espaço se faz, segundo Santos (2014a, p. 71) através das categorias de método geográfico, como se lê:

Forma, estrutura e função podem ser individualmente enunciados [sic] como o foco da organização espacial. Pode-se mesmo reduzir cada um desses conceitos até designar uma forma significativa, uma estrutura dominante ou uma função prevalente. No entanto, só através de um ponto de vista holístico é que se pode compreender uma totalidade. Enquanto a compreensão de um aspecto é necessária à apreensão do todo, é inadmissível negligenciar qualquer uma das partes contribuintes. Em segundo lugar, nenhum aspecto existe no vácuo, razão pela qual só se pode compreendê-lo pela consideração de todas as forças que atuam sobre ele e sobre seu papel no interior das relações das partes interdependentes. Finalmente, transformações históricas e variações locais demandam uma contínua rotação dos temas dominantes. O fator primário de qualquer situação só pode ser revelado após um exame cuidadoso da totalidade; não se pode escolhê-lo ao acaso, como antecipação a uma tendência e direção da pesquisa. Em outras palavras, forma, função, processo e estrutura devem ser estudados concomitantemente e vistos na maneira como interagem para criar e moldar o espaço através do tempo. A descrição não pode negligenciar nenhum dos componentes de uma situação. Só se pode compreender plenamente cada um deles na medida em que funciona no interior da estrutura total, e esta, na qualidade de uma complexa rede de interações, é maior que a mera composição das partes. Em terceiro lugar, em sua configuração tais componentes nem são estáticos nem limitados em seu crescimento.

Com as categorias do método geográfico, o entendimento que se tem é da totalidade espacial. Para isso é preciso fragmentá-la em partes, mas sempre inter-relacionando-a com os demais conceitos de cada categoria. Assim se realizam as reflexões e análises deste trabalho à luz dessas categorias.

1.4 PAPEL DA CIDADANIA E SEU EXERCÍCIO

Ao longo da história, o conceito de cidadania e a forma como era exercida se transformaram. Desde a formação do Estado até a organização moderna dos estados, as prerrogativas internacionais de direitos humanos procuram combater todos os tipos de injustiças sociais. O conceito de cidadania é tido como exercício de direitos e deveres em sociedade. Santos (2014b, p. 19) explica o momento em que esses direitos se iniciam:

O simples nascer investe o indivíduo de uma soma inalienável de direitos, apenas pelo fato de ingressar na sociedade humana. Viver, tornar-se um ser no mundo, é assumir, com os demais, uma herança moral, que faz de cada qual um portador de prerrogativas sociais. Direito a um teto, à comida, à educação, à saúde, à proteção contra o frio, a chuva, as intempéries; direito ao trabalho, à justiça, à liberdade e a uma existência digna.

Os direitos sociais começam na formação da vida humana e percorrem toda a vida. Para que a pessoa possa ser cidadã, todos os direitos dela têm de ser exercidos perante a Constituição. Uma das garantias sociais constitucionais — e que ampara as pessoas desde seu início — está contida no artigo 6º, capítulo II da Carta Magna de 1988, onde se lê que:

São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (Redação dada pela EC n. 90/2015) (BRASIL, 1988, p. 23).

Subjaz a esses direitos a obrigação do Estado de assegurar e executar tais garantias. Do contrário, a cidadania não condiz com a Constituição.

Santos (2014b, p. 107) — cabe reiterar — disse que o indivíduo vale pelo lugar onde se encontra. Assim, dentre dois indivíduos tendo as mesmas características, um pode vir a ser mais cidadão do que outro conforme for seu acesso aos serviços essenciais. Como disse o autor,

Cada homem vale pelo lugar onde está: o seu valor como produtor, consumidor, cidadão depende de sua localização no território. Seu valor vai mudando, incessantemente, para melhor ou para pior, em função das diferenças de acessibilidade (tempo, frequência, preço), independentes de sua própria condição. Pessoas com as mesmas virtualidades, a mesma formação, até mesmo o mesmo salário têm valor diferente segundo o lugar em que vivem: as oportunidades não são as mesmas. Por isso, a possibilidade de ser mais, ou menos, cidadão depende, em larga proporção, do ponto do território onde se está. Enquanto um lugar vem a ser condição de sua pobreza, um outro lugar poderia, no mesmo momento histórico, facilitar o acesso àqueles bens e serviços que lhe são teoricamente devidos, mas quem de fato, lhe faltam.

Dependendo de sua acessibilidade a bens e serviços no espaço, o indivíduo tem seus direitos garantidos. Essa possibilidade não só configura um quadro de desigualdade na distribuição dos bens públicos, mas ainda enfraquece o sentido de ser cidadão perante a Constituição de um Estado. Isso porque este seleciona quais são os espaços dotados de meios de acesso, ou seja, mostra que há pré-seleção na construção de objetos, bens e serviços.

Os objetos seriam aqueles necessários a uma cidadania plena e uma vida digna, a saber: hospitais, escolas, postos de saúde, creches, cinemas e museus. Em relação a uma vida digna, Souza (2003, p. 65) aponta que

Não importa saber como vai “o social”, o transporte, a economia. Mas, como está tal lugar, tal região, tal cidade, tal bairro. Lá tem tudo? Não basta ter apenas um setor, é preciso que tenha tudo aquilo que dignifica a vida humana, naquele lugar. E a interação e articulação entre todas as coisas é que fará daquele lugar, um lugar bom de se viver, enfim, um *lugar saudável* (grifo do autor).

No entendimento de Souza (2003), não basta ter um setor social funcionando. Todos e tudo têm de estar em ordem para que esse lugar seja tido como bom para viver, como lugar saudável.

Os objetos se estendem a vários outros e há outras garantias. Para uma vida digna, são necessárias moradia, infraestruturas de saneamento básico e alimentação de qualidade, assim como é necessário ter acesso ao mercado de trabalho e seus direitos trabalhistas postos em prática.

As desigualdades poderiam ser anuladas na perspectiva do conceito de cidadania. No entanto, não é que acontece. Os indivíduos vivem e usam o território como podem, ou seja, usam o que resta dos recursos repartidos ao longo do território. Santos (2014b, p. 141) contextualiza esses problemas e indica o que deve ser feito para que sejam resolvidos:

A localização das pessoas no território é, na maioria das vezes, produto de uma combinação entre forças de mercado e decisões de governo. Como o resultado é independente da vontade dos indivíduos atingidos, frequentemente se fala de migrações forçadas pelas circunstâncias a que se alude acima. Isso equivale também a falar de localização forçadas. Muitos destas contribuem para aumentar a pobreza e não para a suprimir ou atenuar [...] Uma política efetivamente redistributiva visando a que as pessoas não sejam discriminadas em função do lugar onde vivem, não pode, pois, prescindir do componente territorial. É a partir dessa constatação que se deveria estabelecer como dever legal — e mesmo constitucional — uma autêntica instrumentação do território que a todos atribua, como indiscutível, todas aquelas prestações sociais indispensáveis a uma vida decente e que não podem ser objeto de compra e venda no mercado, mas constituem um dever impostergável da sociedade como um todo e, neste caso, do Estado.

As políticas têm papel importante na forma como a sociedade usa o território. Como a sociedade depende, em grande parte, da ação do Estado, o território nem sempre é cercado de objetos que proporcionam um uso coerente. Daí que o uso do território contém várias desigualdades. As diferenças de uso não acontecem somente entre estados, mas também entre municípios. Nestes, nem todos têm acesso aos bens e serviços disponíveis. Vejamos o exemplo dos moradores do município de São Paulo segundo Santos (2014b, p. 117):

Um resultado da planificação urbana capitalista combinada com o processo especulativo do mercado é a distribuição desigual dos equipamentos de educacionais e de lazer. No município de São Paulo, cinemas, hotéis, museus, restaurantes e teatros estão concentrados em apenas duas zonas, que são exatamente as zonas centrais, isto é, o Centro histórico e o Expandido. Quando sabemos que nessas duas áreas residem apenas 20% da população do município, e que elas representam 14% da sua superfície, verificamos a extrema concentração desses serviços e as dificuldades (tempo e preço dos transportes) que residentes em outras zonas devem enfrentar para ir a um cinema, a um teatro ou a um museu.

Nem todos os moradores da cidade têm acesso às salas de cinemas e aos teatros, mesmo que tal município tenha a maior quantidade desse tipo de serviço no país.

A falta de acesso acontece em outros estados. No Tocantins, o serviço de lazer em salas de cinemas disponíveis está em três municípios: Palmas, Araguaína e Gurupi, onde nem todos o acessam, seja por falta de recurso ou distância entre as salas de cinema e a residência de muitos. Assim, existem diferenças de uso e de cidadania: depende de onde a pessoa mora. Se as diferenças podem ser maiores, então a cidadania pode não ser exercida.

O MUNICÍPIO COMO ENTE FEDERATIVO

2.1 O MUNICÍPIO E SEU INÍCIO

A categoria processo é tida como ação contínua que percorre o tempo até chegar a um resultado (SANTOS, 2014a). Assim, o município tem seu processo de desenvolvimento ao longo do tempo, no qual passa por mudanças, algumas positivas — pois proporcionaram seus avanços —, outras negativas — pois trouxeram declínio.

O significado de município é: “Circunscrição administrativa autônoma do estado, governada por um prefeito e uma câmara de vereadores; municipalidade, conselho. O conjunto dos habitantes de município; municipalidade” (NOVO dicionário..., 2004, p. 1.374). No seu começo, o município tinha outra noção e atendia a outros motivos. Na atualidade do Brasil, o município é um ente federativo autônomo com competências próprias. No começo das primeiras aglomerações de pessoas, não havia as mesmas características do que são os municípios. Segundo Marco (2001), eram vilas, aldeias, burgos e condados. Mas esse é o princípio do que viria a ser as primeiras organizações administrativas que se tornariam os municípios.

Sobre o início do município, Fabres (2008) e Marco (2001) o remontam à República romana, por volta do século I. Tinha a característica de uma unidade político-administrativa. Afirmam que a intenção dos romanos era a manutenção pacífica das cidades conquistadas pelos exércitos. Com a queda do império, tem início a Idade Média e, por consequência, modificações na administração dos municípios (MARCO, 2001). Os municípios foram absorvidos pelos feudos, cuja sede estava nos castelos e cujo poder estava nas mãos do senhor feudal. Havia centralização e arbitrariedade total; ou seja, houve poucos avanços na organização e administração dos feudos que apontassem a formação do município.

A partir do século XI, começou uma reação em prol da autonomia e contra a ordem feudal. Cidades começaram a “restabelecer seu poder” (MARCO, 2001, p. 57). Pela ação de cidades livres, várias alcançaram tal objetivo. Mans, na França, foi a primeira a ser readquirida. Países que tiveram cidades com autonomia foram França, Itália, Alemanha, Espanha e Portugal. No renascimento, houve crescimento municipalista na Europa, ou seja, mais autonomia às cidades, mesmo havendo ações e ordens centralizadas. Como aponta

Marco (2001), os municípios tiveram seus avanços e retrocessos até chegarem às estruturas atuais. Em cada país, tiveram e têm tratamento diferente.

Em relação ao início dos municípios no Brasil, Santin e Flores (2006, p. 62) expõem que “[...] o regime municipal observado em território brasileiro tem origem no modelo português, aqui estabelecido após o descobrimento, com a implantação, no período colonial, das capitanias hereditárias”. Assim, o processo por que passou o município se inicia antes, em outro continente, e permeia as colônias, onde servem aos interesses das metrópoles.

2.2 O MUNICÍPIO NO BRASIL E AS PRIMEIRAS CONSTITUIÇÕES

No Brasil, ex-colônia de Portugal, foi implantada a organização municipalista. No início, os primeiros municípios atendiam a interesses de Portugal (FABRES, 2008). Logo, as estratégias nessas localidades eram ordenadas pela corte lusitana.

As mudanças nas fronteiras internas do Brasil revelam como foram as origens de estados e municípios. Mostram o processo em que o território nacional foi sendo remodelado ao longo dos anos para adquirir novas formas e funções. Assim, para mostrá-las, utiliza-se da imagem das províncias no Brasil de 1840 a 1882 e dos mapas: divisão territorial do Brasil, em 1940; divisão estadual do norte de Goiás; divisão territorial do Brasil, em 1960; divisão estadual do norte de Goiás, em 1960; divisão territorial do Brasil, em 1991; divisão territorial do estado do Tocantins, em 1991; divisão territorial do Brasil, em 2007; divisão territorial do estado do Tocantins, em 2007. Tais dados permitem visualizar as modificações das fronteiras internas. Como o Tocantins compõe o objeto de reflexão, faz-se um recorte no norte de Goiás para demonstrar as mudanças nas fronteiras municipais que essa região foi tendo e contextualizar as constituições vigentes em cada período.

Em resposta ao segundo objetivo específico da pesquisa aqui descrita — o papel do município no estado federalista e sua atuação nas primeiras constituições —, o município tem pouca atuação na centralização política, em que as decisões de mais peso eram tomadas por outros entes políticos. Essas constituições foram as de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1969. Para mostrar como o município era tratado em cada Constituição, analisa-se cada uma.

Na Constituição de 1824, o município era figura de total domínio do império. Assim, as províncias e o que viria a serem os municípios estavam subordinados aos mandos imperiais. Centralização dos comandos tinha o caráter de manter todas as decisões sobre tutela do governo central. Como herança do modelo de município de Portugal, adaptou-se o

de direito romano. O município nessa época não tinha relação como instituição política, e sim como órgão administrativo e com o poder limitado sob interesse da colônia. O município não avança no quesito autonomia. Para mostrar como era o país nessa época, faz-se uso da imagem das províncias imperiais no Brasil de 1840–82.

MAPA 2 – Províncias do Brasil, 1840–82



FONTE: IBGE (2011, on-line)

O Mapa 2 não apresenta os limites municipais, até pela dificuldade de encontrar quais seriam os municípios no período e porque estes não tinham legislação que dava ênfase nessa data. O que existia eram as 23 províncias, que viriam a se tornar os estados: Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Cisplatina, Espírito Santo, Goiás, Grão-Pará, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Município Neutro, Paraná, Paraíba, Pernambuco, Piauí, São Sebastião do Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Santa Catarina, São João da Palma, São Paulo, São Pedro do Rio Grande do Sul e Sergipe.

O processo pelo qual os municípios tiveram sua autonomia primeira começou nessa época. Até o início das primeiras câmaras do Legislativo municipal — no período em que pertenciam ao reino, depois ao império —, não existia possibilidade para avanços. Isso só aconteceu após a primeira Constituição republicana, em 1891: o município passa a ser reconhecido. No artigo 68 está escrito que “Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse” (BRASIL, 1891, p. 15). De certa forma, o restante do texto não especifica o que seria a autonomia dos municípios, mas já era um avanço.

A autonomia dos municípios ainda era escassa. Estavam as decisões centradas na figura do Estado nacional. Mudava-se a estrutura com rearranjos, mas a função continua quase a mesma: ter controle sobre a unidade local e manter o comando vertical.

Na Constituição de 1934, os municípios ganham em direitos e autonomia, seja quanto ao orçamento, seja quanto à eletividade de prefeitos e vereadores pelo município e à organização dos serviços. Isso estava posto no artigo 13, nas seguintes prerrogativas:

Os Municípios serão organizados de forma que lhes fique assegurada a autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse; e especialmente: I – a eletividade do Prefeito e dos Vereadores da Câmara Municipal, podendo aquele ser eleito por esta; II – a decretação dos seus impostos e taxas, a arrecadação e aplicação das suas rendas; III – A organização dos serviços de sua competência (BRASIL, 1934, p. 6).

O município ganha autonomia considerável em relação ao que estava vigente: escolha de prefeitos, impostos e taxas utilizados pelo município, organização dos serviços que lhe competem... É claro, parte dessa autonomia, na prática, não era realizada. Um dos fatores foi o tempo de vigência.

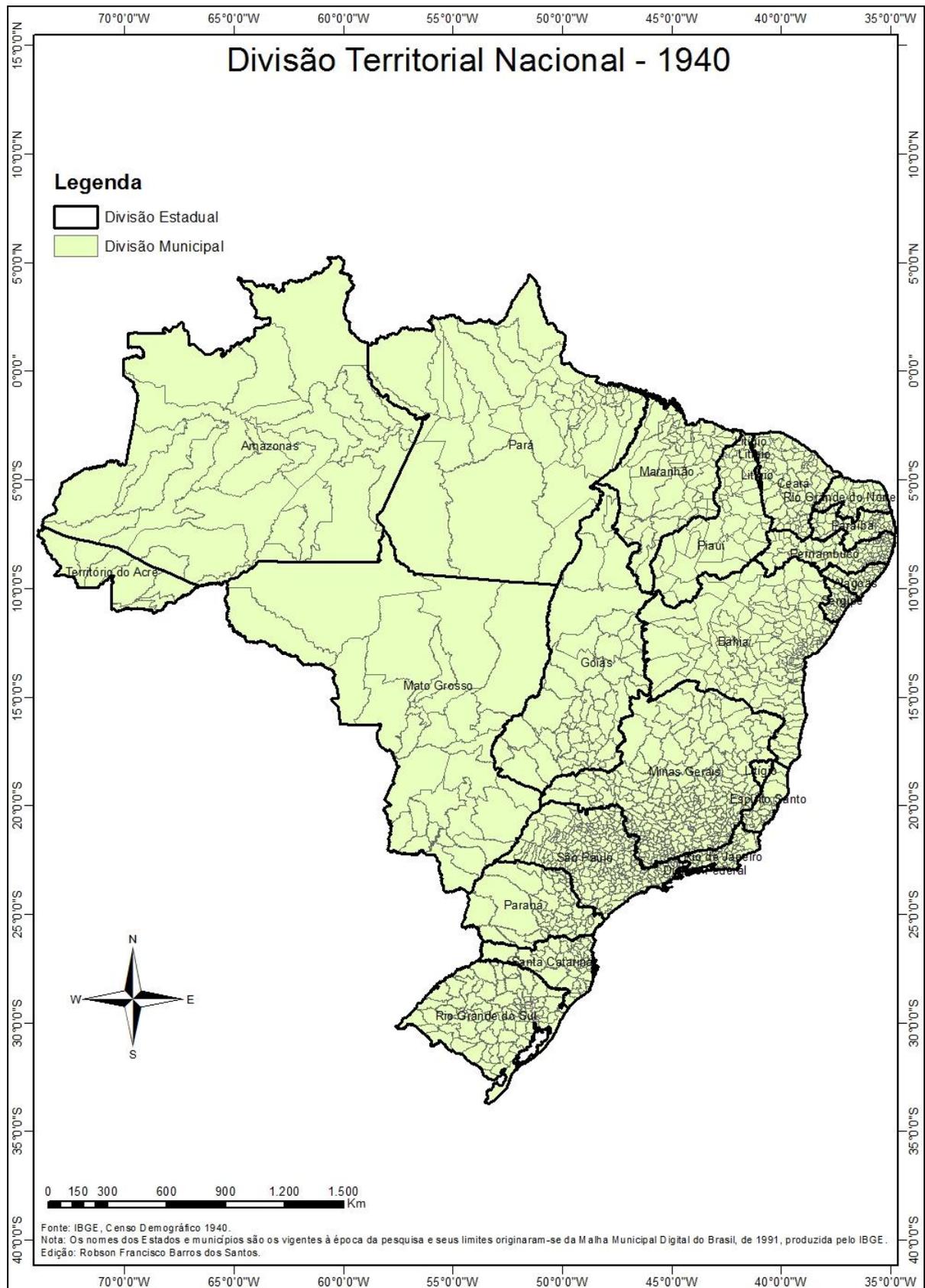
Com efeito, segundo Marco (2001, p. 70), quanto ao tempo de vigência da Constituição, “Foi impossível aferir os resultados práticos de tais alterações, haja vista que a Carta de 1934 durou pouco mais de três anos, quando foi revogada pela Carta promulgada por Getúlio Vargas em 10 de novembro de 1937”. Dado o tempo breve de vigência, os resultados não foram percebidos.

Na Constituição de 1937, são mantidos alguns avanços, enquanto outros são transferidos para a União, como parte dos impostos sobre renda de imóveis rurais, como disse Tavares (1997, p. 8): “Quanto aos impostos e taxas privativos dos municípios, foram mantidos todos os mencionados na constituição de 1934, menos o imposto cedular sobre a renda de imóveis rurais, que passou para a competência da União”. Há redução de parte da receita dos municípios.

A Constituição de 1937 passa a ter outro avanço: a escolha de vereadores por municípios, como se lê no parágrafo “a” do artigo 26: “escolha dos Vereadores pelo sufrágio direto dos municípios alistados eleitores na forma da lei” (BRASIL, 1937, p. 7). Este é um importante avanço na autonomia, pois permite aos eleitores escolher seus representantes legislativos. Ainda assim, a escolha do representante do Executivo municipal fica sob escolha do governo federal.

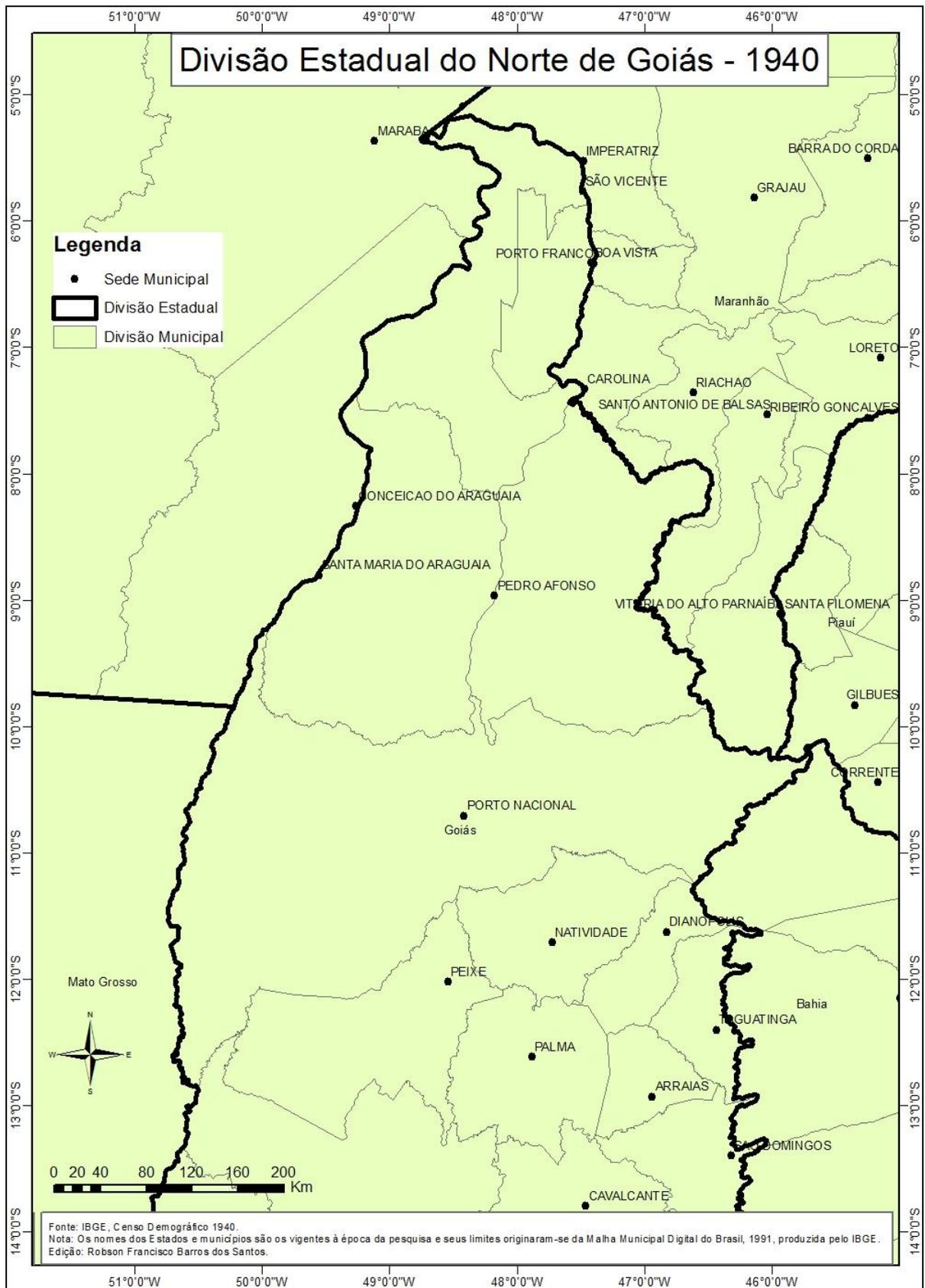
A divisão municipal entre as constituições de 1937 e 1946 está no mapa a seguir, que mostra a divisão territorial do Brasil em 1940. Divisão esta disponibilizada pelo IBGE. O Mapa 3 demonstra como a fronteira foi sendo redefinida. O Mapa 4 tem o recorte do norte de Goiás para visualizar como tais fronteiras municipais nesse estado foram sendo refeitas para se tornarem municípios e o que viria a ser o estado do Tocantins.

MAPA 3 – Divisão territorial do Brasil, 1940



FONTE: dados do IBGE (1940) — elaboração: Robson F. B. Santos, 2019

MAPA 4 – Divisão estadual do norte de Goiás, 1940



FONTE: dados do IBGE (1940) — elaboração: Robson F. B. Santos, 2019

Na década de 1940, o Brasil tinha 1.574 municípios. No norte de Goiás, havia 11 (isso mostra as bases municipais de que surgiram os demais municípios). O processo se sucede ao longo dos anos e acaba tendo total influência sobre a forma: o que havia passa como herança para os novos acontecimentos. Em relação a tais heranças, Santos (2017, p. 140) afirma: “O processo social está sempre deixando heranças que acabam constituindo uma condição para as novas etapas”. As novas etapas do espaço acabam carregando as formas e estruturas passadas e, muitas vezes, condicionam as ações do presente. Para esse autor, heranças deixadas do passado são as rugosidades e que o que está posto no espaço,

O que na paisagem atual representa um tempo do passado nem sempre é visível como tempo, nem sempre é redutível aos sentidos, mas apenas ao conhecimento. Chamemos *rugosidade* ao que fica do passado como forma, espaço construído, paisagem, o que resta do processo de supressão, acumulação, superposição, com que as coisas se substituem e acumulam em todos os lugares. As rugosidades se apresentam como formas isoladas ou como arranjos. É dessa forma que elas são uma parte desse espaço-fator. Ainda que sem tradução imediata, as rugosidades nos trazem os restos de divisões do trabalho já passadas (todas as escalas da divisão do trabalho), os restos dos tipos de capital utilizados e suas combinações técnicas e sociais com o trabalho (SANTOS, 2017, p. 140).

Com base nessa noção, verifica-se a questão das fronteiras municipais quanto aos novos municípios derivarem de municípios antigos e, assim, estarem em ligação com a categoria de método geográfico processo.

Na década de 1940, o Brasil ainda tinha a divisão de todos os estados. Por exemplo, Amapá e Mato Grosso do Sul foram criados em 1943 e 1977, respectivamente; enquanto municípios do norte de Goiás serviram de base para criar municípios como Pedro Afonso, Porto Nacional e Peixe.

A Constituição de 1946 manteve avanços prescritos em cartas constitucionais anteriores e ampliou parte da autonomia no que corresponde às finanças. O parágrafo “a” do artigo 28 ditou a “decretação e arrecadação dos tributos de sua competência” e a “aplicação das suas rendas” (BRASIL, 1946, p. 6). Assim, o município adquire mais capacidade de gerir suas finanças com arrecadação de tributos, o que em outro momento era feito pelo Estado.

Após o golpe militar de 1964, várias garantias foram retiradas. Todos os direitos civis tiveram de ser revistos. Foi outorgada uma Constituição, em 1967, pela qual os municípios tiveram reveses como a intervenção nos poderes estaduais e municipais, bem como na eleição dos representantes das respectivas instâncias. Como se lê nessa Carta Magna: “§ 1º – Serão nomeados pelo Governador, com prévia aprovação: b) do Presidente da República, os Prefeitos dos Municípios declarados de interesse da segurança nacional, por lei de iniciativa do Poder Executivo” (BRASIL, 1967, p. 6). A autonomia dos municípios foi extinta. Ficaram sob controle de outra instância de poder.

Sobre possíveis inovações na Constituição de 1967, segundo Horta (1982, p. 114), “A inovação foi puramente formal, pois não só deixou intocada a composição da Federação sem a presença do Município (art. 1º), como também não concebeu a introdução do Município na distribuição de competências dos níveis de governo”. Os municípios não tiveram avanço por causa das numerosas perdas e restrições.

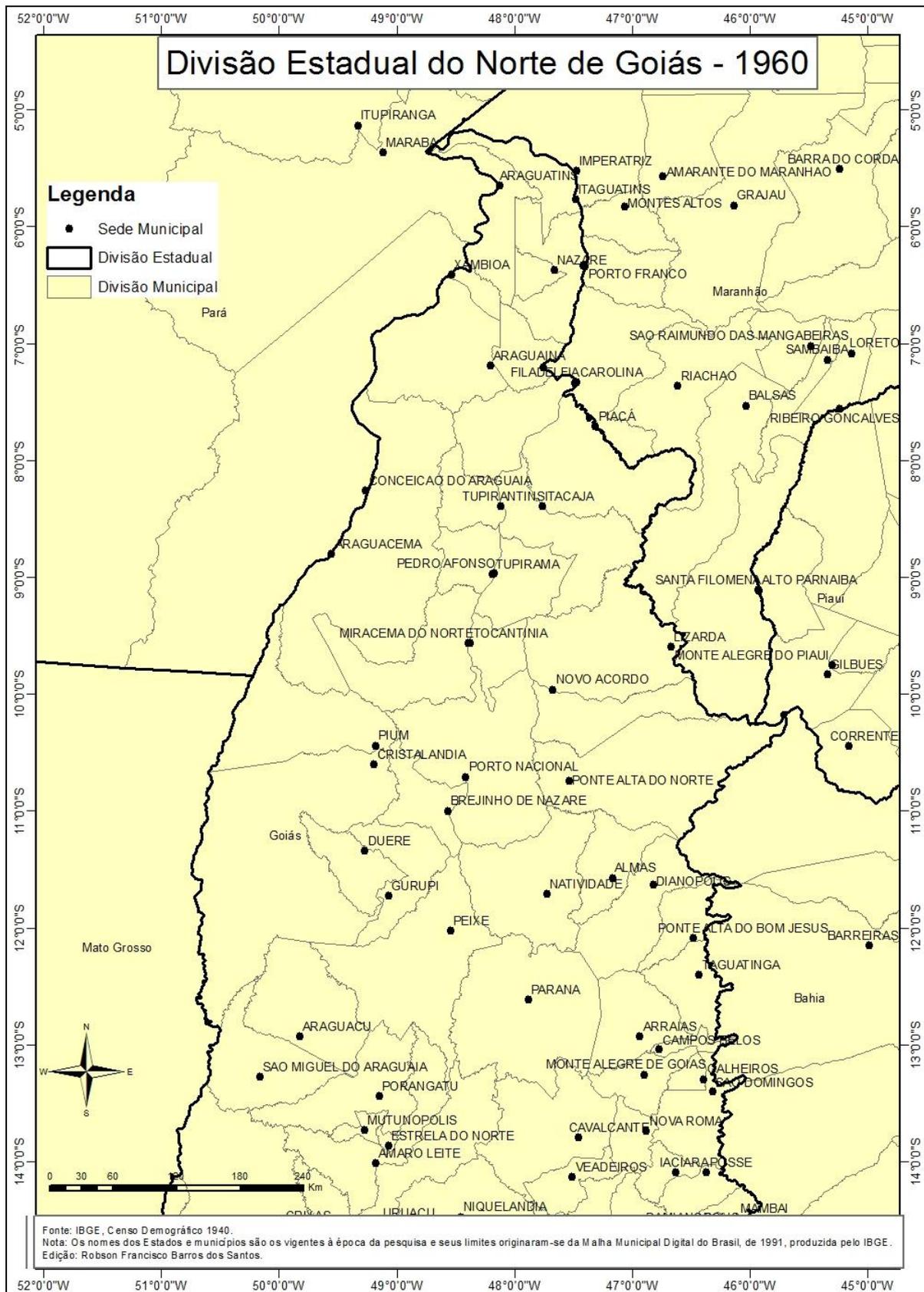
Assim, na década de 1960, os municípios passam por outra mudança: da emancipação à extinção. Em 1963, existiam 4.234 municípios. Tempos depois, 278 foram extintos por questões políticas. Os mapas a seguir são da divisão do território do Brasil e da divisão territorial do norte goiano em 1960.

MAPA 5 – Divisão territorial do Brasil, 1960



FONTE: dados do IBGE (1960) — elaboração: Robson F. B. Santos, 2019

MAPA 6 – Divisão estadual do norte de Goiás, 1960



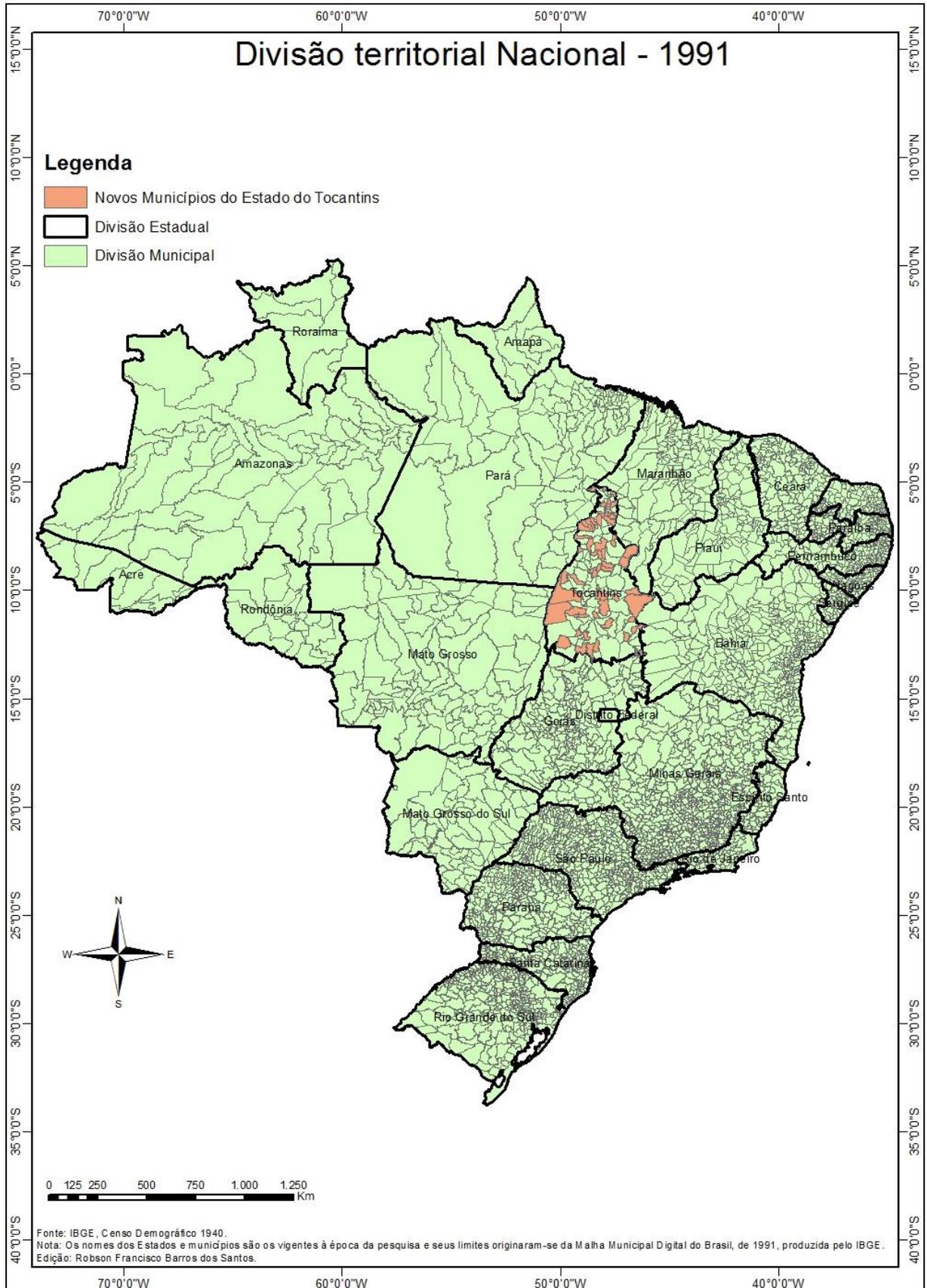
FONTE: dados do IBGE (1960) — elaboração: Robson F. B. Santos, 2019

No período 1940–60, existiam 21 estados e 4 territórios (Acre, Amapá, Rondônia, Rio Branco). Sobre a divisão municipal, havia 4.077 municípios. O norte de Goiás tinha cerca de 32 municípios. O Brasil, nessa época, tinha 4.234 municípios. Mas, logo após o golpe de 1964, houve restrições às unidades municipais, inclusive a extinção de 278 municípios, como aponta Cigolini (1999, p. 17).

No ano de 1964, com a ruptura constitucional, causada pelo golpe militar, inicia-se um processo inverso ao ocorrido nos anos anteriores, com a extinção de muitos municípios já criados. No final de 1963, o número de municípios no Brasil era de 4.235 e, no final do ano de 1965, diminui para 3.957.

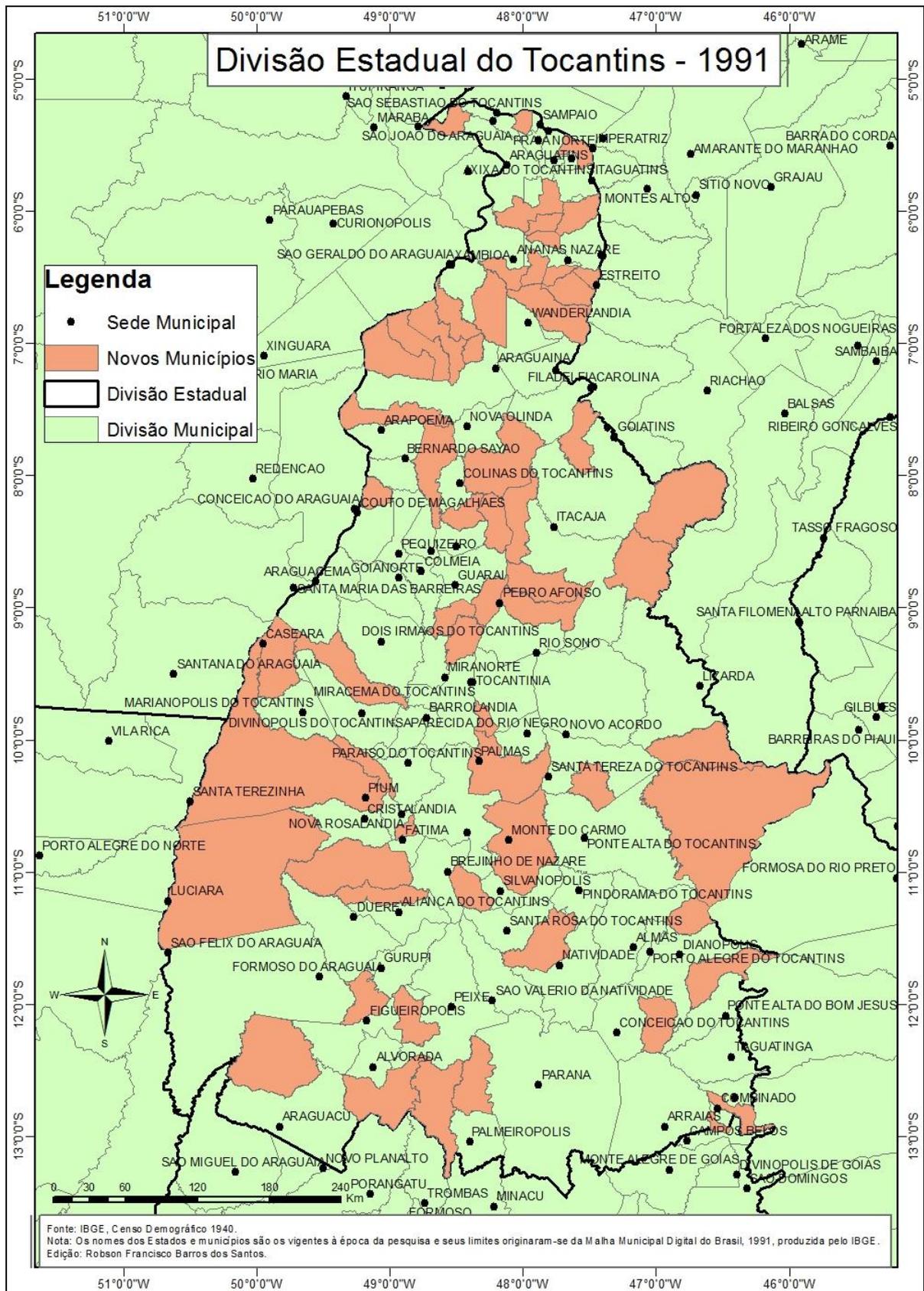
Assim como no caso de direitos sociais, não foi diferente quanto aos municípios: houve diminuição no número. A justificativa, segundo Cigolini (1999), foi a presença de municípios fantasmas — só existiam no papel. A partir da Constituição de 1988, o município passa a ser ente federativo: tem garantias e autonomia. Ocorre uma descentralização política, com a escolha de seus representantes do Executivo e do Legislativo. O município se torna cercado de direitos. Para os moradores, foi avanço. Surgem municípios porque um parágrafo da Carta Magna permite a criação deles. Para mostrar isso, trazemos o mapa da divisão territorial do país em 1991 e de um recorte do Tocantins e seus novos municípios.

MAPA 7 – Divisão territorial do Brasil, 1991



FONTE: dados do IBGE (1991) — elaboração: Robson F. B. Santos, 2019

MAPA 8 – Divisão territorial do Tocantins, 1991



FONTE: dados do IBGE (1991) — elaboração: Robson F. B. Santos, 2019

O aumento no número de municípios foi elevado, tanto que, em 1997, o parágrafo 4º do artigo 18 da Constituição passou por emenda parlamentar que dificultou a criação de municípios. Contextualizando a nova Constituição e o aumento na criação de municípios, Cigolini (1999, p. 19) expõe:

[...] houve um acréscimo significativo no número de emancipações. No ano de 1991, já haviam 4.491 municípios, 324 a mais do que no ano da publicação da constituição. Somente entre 1993 e 1997, acrescentam-se à malha municipal brasileira mais 1.016 novos municípios, totalizando atualmente, 5.507 municípios. Esses novos municípios foram criados em praticamente todos os estados brasileiros.

Os mapas ainda não mostram esses avanços, pois em 1991 havia 4.491 municípios no Brasil e, no estado, 123. O salto ocorre a partir de 1993. Mas neste momento temos a configuração territorial estadual atual, pois os estados da federação já estavam criados.

Ao longo do tempo, o município viveu avanços e retrocessos. Após a Constituição de 1988, teve garantias efetivas perante o Estado de direito. Agora, são assegurados serviços à população que antes não existiam e, de certa forma, uma efetivação federativa. A Constituição inicia um novo período na história do Brasil, pois o município passa a ter certa autonomia federativa, ou seja, torna-se um ente federativo, como diz Carloto (2014, p. 84): “Outro período, que se inicia após 1988 com a redemocratização e promulgação da nova Constituição, com autonomia e criação da terceira unidade federativa que é o município”. Com a Constituição, o município passa a compor a organização político-administrativa do Estado — vide artigo 18 —, caráter até então inédito. Não houve em outros momentos avanço em garantias cedidas aos municípios.

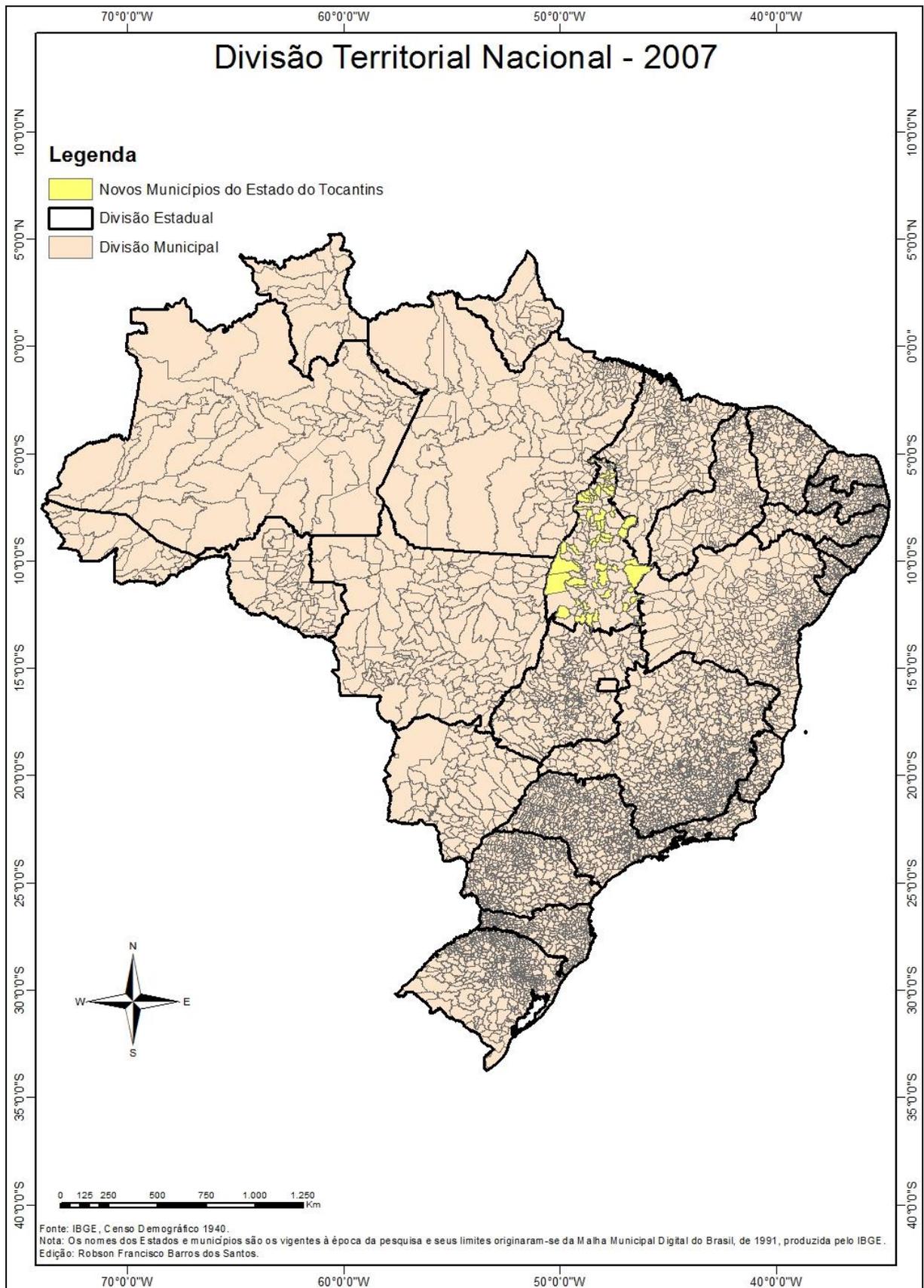
O artigo 18 da Constituição de 1988 reconhece o município como unidade administrativa. Eis seu texto: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 2005, p. 25).

Nas categorias do método geográfico, a função é tida como atividade esperada de uma forma. Como o município é objeto de análise deste trabalho, reflete-se aqui sobre qual é sua função. Para tanto, convém saber das competências dos municípios contidas na Constituição de 1988. Estão no capítulo IV, artigos 29 a 31, sobre disposições dos municípios. O artigo 30 contém as competências dos municípios:

Art. 30. Compete aos Municípios: I – legislar sobre assuntos de interesse local; II – complementar a legislação federal e a estadual no que couber; III – instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; IV – criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; V – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; VI – manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; [...] [redação dada pela emenda constitucional 53, de 2006] VII – prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; IX – promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual (BRASIL, 2005, p. 34).

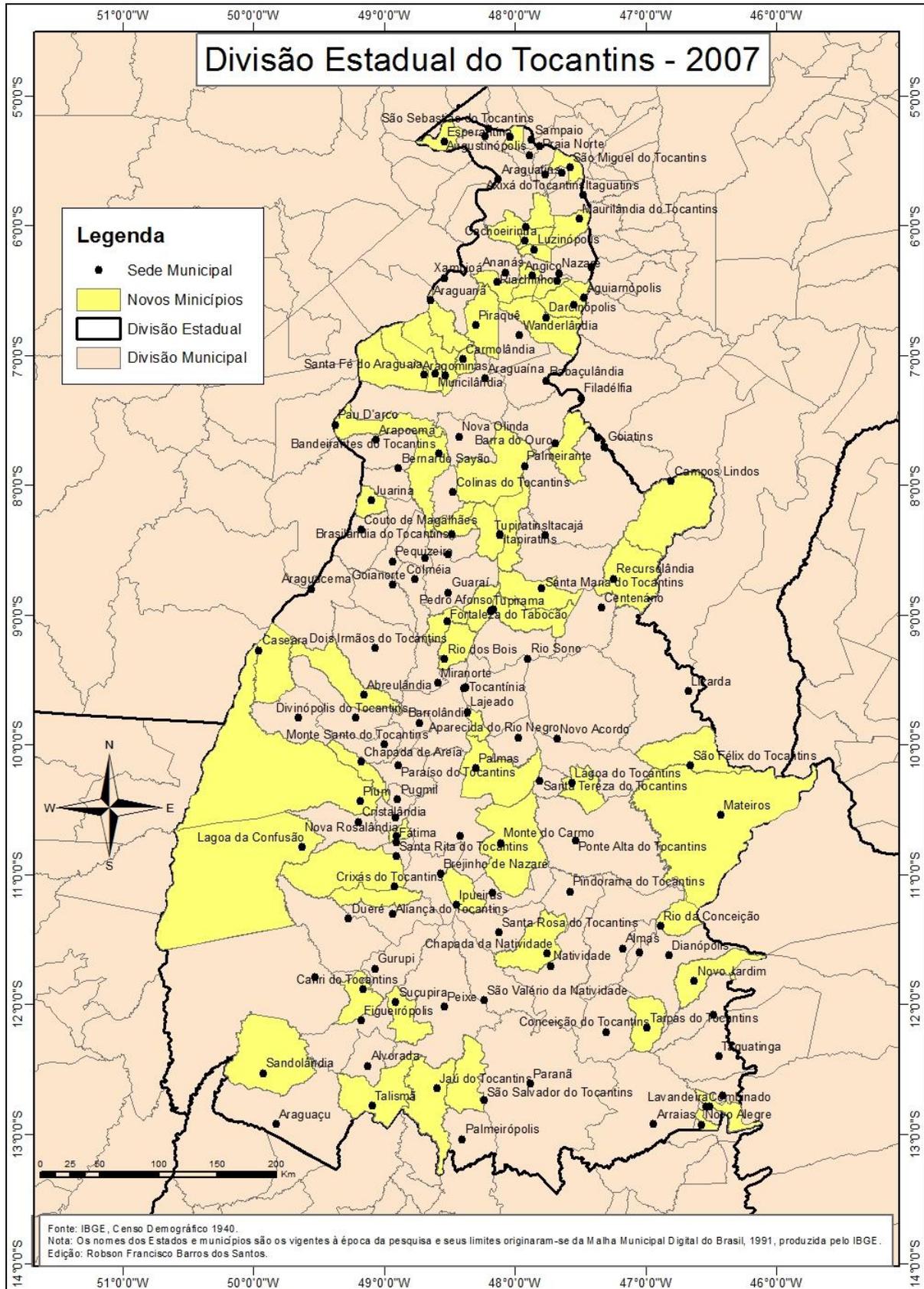
Como se lê, os incisos apontam contribuições importantes para o município que antes não existiam. Um exemplo é a possibilidade de ter um Poder Legislativo local. Se o Legislativo estiver mais próximo do local, o município pode administrar seus impostos, o que cria certa independência econômica e financeira, além de organização, manutenção e prestação de serviços essenciais com a cooperação do estado e da União. Pode haver melhora na assistência à vida da população, pois o Poder Executivo está mais próximo dos habitantes dos municípios. Também pode haver planejamento e controle do uso do solo urbano, assim como proteção do patrimônio histórico-cultural, propondo averiguação da estrutura local de serviços que, antes, eram realizados pelo estado. Trazendo a configuração atual — com os 5.570 municípios — e o arranjo das novas fronteiras do Tocantins, os mapas a seguir apresentam a divisão territorial do Brasil e a do Tocantins no ano de 2007.

MAPA 9 – Divisão territorial do Brasil, 2007



FONTE: dados do IBGE (2007) — elaboração: Robson F. B. Santos, 2019

MAPA 10 – Divisão territorial do Tocantins, 2007



FONTE: dados do IBGE (2007) — elaboração: Robson F. B. Santos, 2019

Os mapas mostram a configuração dos municípios na perspectiva nacional e estadual. No Brasil, foram criados mais 1.079 municípios. Ao todo, somam 5.570. No Tocantins, foram criados mais dezesseis municípios. Ao todo, somam 139. Isso graças ao parágrafo 4º da Constituição de 1988. Sobre os avanços e retrocessos com as constituições ao longo do tempo, são reflexo da política de cada momento, o que acaba influenciando diretamente a forma, a estrutura e a função de cada ente federativo. Assim, os municípios têm seu processo de formação com inúmeros desafios.

Pelo o artigo 30, os municípios têm o dever de repassar essas garantias para os habitantes. Algumas são essenciais à população: saúde, educação e transporte. Daí a importância do município, pois é nele que a população habita e a vida acontece. Com a Constituição, ocorre a efetivação do federalismo, que propõe igualdade a todas as unidades da federação para interesse comum e uma sociedade mais justa e igualitária, preservando sempre as diferenças de cada local.

2.3 O ESTADO NA PERSPECTIVA GEOGRÁFICA

A discussão sobre Estado na geografia tem histórico vasto, tanto por ter sido estudado por Ratzel (1990), expoente da geografia política, como por estar em constante debate sobre o espaço. Assim como outros objetos de análise, foram mudando ao longo do tempo. Também os debates sobre Estado mudaram: antes era debatido como instituição que exercia poder sobre o território, hoje o é como instituição que promove novas relações no espaço.

O Estado brasileiro pertence ao sistema federativo, o qual tem divisões administrativas iguais, com isonomia. Segundo Proudhon (2001, p. 90), federalismo é um “pacto”, um “contrato”, um “tratado” em que a reciprocidade de ações para a realização desse sistema de Estado “[...] obrigam-se recíproca e igualmente uns em relação aos outros para um ou mais objetos particulares”. Através desse contrato, a sociedade e seus integrantes se comprometem com interesses comuns, daí que atuam e se dedicam para pôr em prática os preceitos federalistas e constitucionais.

Como o Estado promove grande parte das ações no espaço para os agentes hegemônicos e os hegemonzados, então é importante compreender como funciona essa instituição e suas nuances. O Estado é um modelo moderno de organização da sociedade e seus conflitos. Não raro, seu real objetivo vai sendo deturpado para atender a interesses particulares. O Estado teve papel central na relação com o território. Antigamente, tal instituição determinava os acontecimentos nos lugares, pela individualidade mesma dos

lugares. Hoje, quem determina os acontecimentos são as ações de agentes econômicos e a influência de outros Estados.

Com efeito, Santos (1998, p. 15) reitera as mudanças por que o Estado foi passando:

Em uma palavra: caminhamos, ao longo dos séculos, da antiga comunhão individual dos lugares com o Universo à comunhão hoje global: a interdependência universal dos lugares é a nova realidade do território. Nesse longo caminho, o Estado-Nação foi um marco, um divisor de águas, entronizando uma noção jurídico-política do território, derivada do conhecimento e da conquista do mundo, desde o Estado Moderno e o Século da Luzes à era valorização dos recursos chamados naturais. Antes, era o Estado, afinal, que definia os lugares — Colbert a Golbery — dois nomes paradigmáticos da subordinação eficaz do território ao Estado. O território era a base, o fundamento do Estado-Nação que, ao mesmo tempo, o moldava. Hoje quando vivemos uma dialética do mundo do concreto, evoluímos da noção, tornado antiga, de Estado Territorial para a noção pós-moderna de transnacionalização do território.

O Estado continua a ter a indução à noção jurídico-política. O que mudou foi a noção de território: este passou a ter uma nova dinâmica, e as ações não mais se restringem às fronteiras nacionais: antes, rompem com o nacional. Não que as fronteiras não existam mais; é que as ações de todos os tipos não as respeitam.

O Estado atua para cumprir exigências dos novos tempos, carregando os lugares de meios tecnológicos para suprir necessidades cada vez mais elevadas de infraestruturas. Objetos materializados no espaço são postos de forma seletiva para usos isolados.

O Estado é a única instituição que intermedeia as relações da produção econômica com as condições da sociedade em geral. Também dita quem será o beneficiado das suas ações e inovações. Acerca desse assunto, Santos (2012, p. 223) escreve:

O fato de ser o único intermediário possível entre o modo de produção em escala internacional e a sociedade nacional, renova o papel do Estado no período atual. Cabe-lhe decidir a abertura para a entrada das inovações, dos capitais e dos homens e assim ele se torna responsável pelas consequências de sua cumplicidade ou de sua resistência em relação aos interesses do sistema capitalista mundial.

Dessa forma, o Estado tanto financia o apoio às ações das instituições econômicas como se beneficia de algumas delas, como o fortalecimento de sua economia. Mas tenta subsidiar estruturas para a sociedade numa intermediação para ambos: os interesses e o interesse próprio.

Segundo Santos (2012), nos países subdesenvolvidos o Estado desempenha funções em maior número em comparação com países desenvolvidos pelo fato de terem dependência

econômica dos que têm mais poder econômico e pelas inúmeras condições da sociedade nacional. Esses conflitos são gerados por consequência do modelo econômico: o subdesenvolvido que está em dependência do nível econômico externo. Em relação à presença do Estado e sua atuação em países subdesenvolvidos Santos (2012, p. 225) mostra a sua importância:

No mundo subdesenvolvido, a presença do Estado torna-se hoje cada vez mais necessária, devido ao agravamento simultaneamente crescente de contradições nas relações externas, ocasionadas pela crise do sistema e nas relações internas, frequentemente também críticas, heranças das fases precedentes. Este fato é bem claro em países como a Índia, o Brasil, o México, sem falar da Argentina, do Irã e da Turquia. Em países como os acima citados, as contradições são o resultado de um modelo de crescimento inadequado; em outros elas provêm da incapacidade de progredir segundo este mesmo modelo ou mesmo de o substituir por um outro.

O Estado nos países subdesenvolvidos é tanto quem promove a crise como quem a combate, pelo fato de adotar um modelo de crescimento inadequado e, logo em seguida, tentar corrigir as crises geradas por esse modelo econômico, que atinge as relações internas nos países. O Estado é quem resolve as necessidades provenientes dos indivíduos sem assistência, cuja falta de acesso os incapacita de suprir essas necessidades. Restabelece-se, assim, o equilíbrio social através de garantias sociais de cumprimento de exigências cotidianas de saúde, educação, transporte e trabalho. Por mais que o poder privado ofereça esses serviços, parece não haver intenção de promover a igualdade de acesso a todos. Afinal, quem promove isso minimamente é o Estado. Minimamente porque não promove essa igualdade de forma eficaz e permanente, e sim de forma desigual e seletiva.

Santos (1997, p. 133) faz uma reflexão sobre o que deveria ser o cidadão em comparação ao Estado e como o não cidadão deveria agir:

Ser cidadão, perdoem-me os que cultuam e direito, é ser como o estado, é ser um indivíduo dotado de direitos que lhe permitem não só se defrontar com o estado, mas afrontar o estado. O cidadão seria tão forte quanto o estado. O indivíduo completo é aquele que tem a capacidade de entender o mundo, a sua situação no mundo e que, se ainda não é cidadão, saber o que poderia ser os seus direitos.

Como se lê, o cidadão deveria ser como o Estado: portar direitos e ter a capacidade de defrontar e afrontar. Essa capacidade seria importante para fazer com que Estado contribua para tornar o indivíduo em cidadão de fato. Como tal, este teria não só a capacidade, mas ainda as condições de procurar seus direitos e assegurar uma vida cercada de benefícios, ou

seja, de anular desigualdades tão reais no Brasil. Assim como o autor afirma, o cidadão seria capaz de compreender o mundo que lhe cerca e buscar seus direitos. Mas, como o Estado não proporciona essa capacidade, os indivíduos não têm sua cidadania e dignidade exercidas, ou seja, vivem em meio a precariedades e dificuldades variadas.

Com base no Estado, Bookchin (1999) tem importância na interpretação de um novo modo de pensar no município: poder observar as realidades, as necessidades e os caminhos para modificá-los. Com atitude anarquista e crítica à visão de autores socialistas pela falta de completude e atitudes eficazes à sociedade, esse autor expõe a ideia de um município libertário que se constituiria de mais autonomia e estaria mais próximo do social. Em suas palavras,

[...] o potencial de um radicalismo libertário é inerente ao municipalismo. Este constitui a base para relações sociais diretas, democracia frontal e a intervenção pessoal do indivíduo, para que as freguesias, comunidades e cooperativas convirjam na formação de uma nova esfera pública (BOOKCHIN, 1999, p. 33).

Como se lê, tem-se uma ideia de município libertário como nova forma de atuar e viver no município; tem-se um sentido de mais participação e intervenção do indivíduo na vida pública a fim de criar uma vivência democrática entre todos os cidadãos.

Esse ter uma oposição à forma tradicional de ver o município e à de propor política é se relacionar com a posição anarquista e a influência de outros autores anarquistas. Como disse Bookchin (1999, p. 34), “O anarquismo inspirou, desde há várias gerações, a visão de uma confederação de municipalidades, em parte desde os escritos de Proudhon, e mais notadamente na obra de Kropotkin”. É com tal posicionamento o autor escreve sobre o município libertário. Posicionamento este não ligado à reforma do Estado, mas que Kropotkin (2000, p. 7–8) escrevendo sobre o Estado e o anarquismo da seguinte forma:

É, precisamente, sobre a questão do Estado que os socialistas se encontram divididos. Assim, no conjunto de facções que existem entre nós e que correspondem aos diferentes temperamentos, às diversas maneiras de pensar, e, sobretudo, ao grau de confiança na próxima revolução, esboçam-se duas grandes correntes [...] Uma é composta de indivíduos que procuram fazer a revolução social dentro do Estado, mantendo a maior parte das suas atribuições, ampliando-as, inclusive para utilizá-las em benefício daquilo que preconizam. A outra é composta de criaturas que, como nós, vêem no Estado — não apenas na sua forma atual, mas até na sua própria essência e sob todas as fórmulas de que possa revestir-se — um obstáculo à revolução social, um tropeço, por excelência, ao desenvolvimento de uma sociedade baseada na igualdade e na liberdade. E, mais ainda: os anarquistas vêem, no Estado, a fórmula histórica elaborada para impedir o florescimento da sociedade norteada por esses dois princípios. Conseqüentemente, os anarquistas trabalham para abolir a o Estado, e não para reformá-lo.

O autor faz uma distinção entre a posição dos socialistas e a dos anarquistas sobre o Estado. Os primeiros propõem uma reforma do Estado, uma mudança interna. Os segundos, por não acreditarem que tenham liberdade e igualdade no Estado, propõem o fim do Estado para, então, adquirirem-se tais princípios e para que a realidade possa ser outra. Com efeito, o município adquiriria uma nova atuação ao se federalizar e, para formar o que Bookchin (1999) chama de rede social, exercer vários critérios em nome do benefício do social. Em suas palavras,

[...] a partir do momento em que os municípios federam-se para forma uma nova rede social, que interpretem o controle local com o significado de assembleias populares livres, que a autoconfiança signifique a coletivização dos recursos, e que, finalmente, a coordenação administrativa dos seus interesses seja feita por delegados — não por “representantes” — que são livremente escolhidos e mandatados pelas suas assembleias, sujeitos a rotação, revogáveis, e as suas atividades severamente limitadas à administração das políticas sempre decididas nas assembleias populares — a partir deste momento os municípios deixam de ser instituições políticas ou estatais em qualquer sentido do termo. A confederação *destes* municípios — uma comuna de comunas — é o único movimento social anarquista de ampla base que pode ser visionado hoje, aquele que poderá lançar um movimento verdadeiramente popular que produzirá a abolição do estado (BOOKCHIN, 1999, p. 33).

Como se lê nessa passagem, há a ideia de ligação entre a federação e a nova proposta para um movimento municipalista que passa por assembleias populares. Ou seja, há a ideia de uma coletivização de recursos para aumentar a confiança, uma mudança na coordenação administrativa para que delegados tenham mais proximidade do popular e para que, com isso, a efetivação de um movimento social anarquista com a intenção de extinguir o Estado.

Diferenciando um municipalismo de política liberal e o municipalismo guiado por um programa radical anarquista, Bookchin (1999) coloca os níveis de atuação de cada projeto: um agindo de forma superficial, o outro de forma mais atuante no sentido de combate dos problemas sociais. Em seu dizer,

Convém realçar que se um novo municipalismo apenas significar uma política liberal, socialdemocrática ou mesmo “radical”, confinada à melhoria dos serviços para os pobres, idosos e desprotegidos, então ele será um remendo do reformismo paroquial que, finalmente, fornecerá uma maquiagem ao sistema, em vez de o desafiar. Mas se um novo municipalismo for guiado por um programa radicalmente diferente, ele pode torna-se numa visão *revolucionária* praticável e muito necessária, que engloba respostas ecológicas, feministas, étnicas, homossexuais e cívicas libertárias — com o caráter fundamental de serem respostas cívicas, ou, mais precisamente, comunitárias (BOOKCHIN 1999, p. 41).

Bookchin (1999) tem uma visão e um posicionamento diferentes perante as realidades. É através desse posicionamento que se compreendem os novos municípios do Tocantins e suas garantias perante a Constituição na concepção de como é o uso de seus territórios.

2.4 O ESTADO DO TOCANTINS E OS NOVOS MUNICÍPIOS

A criação do Tocantins vem de várias décadas de luta de pessoas ligadas a movimentos de emancipação. A região, quando era o norte de Goiás, era tida como atrasada em relação ao sul goiano. Este, mais próximo da capital, supostamente conseguia suprir mais suas necessidades. O estado foi criado pelo artigo 13 do ato das disposições constitucionais transitórias da Constituição Federal de 1988 e instalado em 1989, após o desmembramento de Goiás, como aponta Rodrigues (2008, p. 12):

Foram 179 anos até ser publicada, no artigo 13 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, a criação do Estado do Tocantins, após diversas ações e manifestações que foram realizadas em prol da emancipação do norte do Estado de Goiás e da formação de uma nova unidade federativa no país a partir do paralelo 13 daquele Estado. O marco histórico considerado como o ponto de partida dessa epopéia foi o ano de 1809, com a publicação do Alvará de 18 de março, que dividiu a Capitania de Goiás em duas comarcas: a Comarca do Sul e a Comarca do Norte. Isso não implica afirmar que, segundo relata a produção historiográfica, não houvesse ocorrido alguma ação em prol da causa tocaninense antes de 1809.

Vemos que o processo de desmembramento do norte goiano foi longo. Começou com outros atores e em outro contexto constitucional, décadas antes de haver sua separação de Goiás de fato.

O processo que culminou na criação do Tocantins foi longo. De acordo com a historiografia regional, desde o século XIX já havia ocorrido manifestações e atos locais em prol da emancipação da região norte da província de Goiás. Joaquim Teotônio Segurado foi então um dos líderes políticos. Conforme Cavalcante (2003, p. 13), a criação do estado “[...] legitimou um projeto de autonomia que expressava as necessidades econômicas e político-administrativas de seu próprio tempo, mas trazia também as falas de outras gerações e seus projetos inconclusos”. A criação carrega a ação de vários grupos e atores, pois a coletividade daria privilégio a *uma* pessoa e *um* projeto.

O estado tem sua estrutura pelo modo de criação através de movimentos sociais em prol da sua emancipação. Foi após a Constituição de 1988 que teve sua emancipação

efetivada. Hoje é organizado em 139 municípios e dividido, segundo o IBGE, em oito microrregiões: Bico do Papagaio, Araguaína, Miracema do Tocantins, Rio Formoso, Gurupi, Porto Nacional, Jalapão e Dianópolis.

A categoria estrutura do método de análise envolve as categorias forma, função e processo. O modo como é organizado a estrutura reflete o ordenamento dos objetos no espaço, a sua forma. A estrutura, por sua vez, exerce uma função: facilitar as ações dos atores no espaço. Para ter a ordem atual, foi preciso passar por processos sucessivos de mudanças nos sistemas de produção.

Após a criação do Tocantins, em outubro de 1988, a eleição para governador, senadores, deputados estaduais e federais ocorreu em 15 de novembro, sendo a posse dos eleitos marcada para 1º de janeiro de 1989. O mandato do primeiro governador se estendeu até 1991, quando as eleições no estado passaram a seguir o calendário das eleições de outras unidades da federação, conforme estabelecido pelo Tribunal Superior Eleitoral.

O estado do Tocantins foi criado já com municípios. Um total de 78 municípios seria dividido para criar mais 61. Os novos foram emancipados ao longo década de 1990 — a maioria em 1991 — pela lei 251. Foram criados a partir de 1991 com a Constituição estadual, mas isso foi possível graças à Constituição de 1988, cujo artigo 18 torna possível aos estados criarem seus municípios. Com isso, ampliou-se o número de municipalidades no país. O referido artigo foi modificado em 1996. Emenda constitucional determinou que criar municípios exigia passar por plebiscito e viabilidade municipal, como explica Cigolini (2009, p. 38)

No ano de 1980, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, o Brasil possuía 3.974 municípios. Entre aquele ano e a promulgação da Constituição de 1988, a malha municipal brasileira já estava passando por uma reconfiguração de sua geografia, com a instalação de 173 novos municípios. Até 1990 haviam sido criadas mais 315 novas unidades. Em 1996 havia, no território nacional, 4.987 municípios, quando foi aprovada no Congresso Nacional a Emenda Constitucional n.º15. Essa emenda manteve a prerrogativa dos estados para criar municípios, mas fez novas exigências, como o estudo de viabilidade municipal, além de estender o plebiscito ao conjunto do eleitorado, tanto da área que viria a formar o novo município como no de origem. Desde então, foram instalados 539 municípios criados antes da promulgação da emenda e 57 municípios no ano de 2001, criados após a Emenda Constitucional. Tais emancipações fizeram com que no ano de 2010 o Brasil tivesse 5.565 municípios.

Com a Constituição de 1988, tem-se uma política voltada para a criação de municípios e a ampliação do número de municípios no país. Esse aumento fez com que o Congresso

elaborasse uma emenda constitucional para limitar a criação. Dito de outro modo, o que era liberado aos estados passa a exigir aprovação de outros poderes para ser liberado de fato.

Municípios do Tocantins foram criados com base em várias leis estaduais. A maioria se valeu da lei 251, de 20 de fevereiro de 1991. O quadro a seguir apresenta a lei estadual e os municípios criados.

QUADRO 2 – Leis de criação dos municípios no Tocantins

LEI DE CRIAÇÃO/DATA – QUANTIDADE DE MUNICÍPIOS	NOME DOS MUNICÍPIOS
251/20.02.1991 – 44	Abreulândia, Angico, Aragoquinas e Araguaianã
	Bom Jesus do Tocantins, Brasilândia do Tocantins
	Brasilândia do Tocantins
	Cachoeirinha, Campos Lindos, Cariri do Tocantins, Carmolandia, Carrasco Bonito, Centenário
	Darcinópolis
	Esperantina
	Fortaleza do Tabocão
	Itapiratins
	Jaú do Tocantins, Juarina
	Lagoa da Confusão, Lagoa do Tocantins, Lajeado
	Mateiros, Maurilândia do Tocantins, Muricilândia
	Novo Alegre, Novo Jardim
	Palmeirante, Palmeiras do Tocantins, Pau D'arco, Piraquê
	Recursolândia, Riachinho, Rio da Conceição, Rio dos Bois
	Sandolândia, Santa Fé do Araguaia, Santa Maria do Tocantins
	São Bento do Tocantins, São Félix do Tocantins, São Miguel do Tocantins, São Salvador do Tocantins, Sucupira
Taipas do Tocantins, Tupiratins	
676/677/26.05.1994 – 2	Pugmil, Tupirama
678/20.05.1994 – 1	Oliveira de Fatima
679/26.05.1994 – 1	Chapada de Areia
680/26.05.1994 – 1	Crixás do Tocantins
681/19.12.1995 – 1	Talismã
682/26.05.1994 – 1	Monte Santo do Tocantins
683/26.05.1994 – 1	Santa Terezinha do Tocantins
685/684/686/26.05.1994 – 3	Bandeirantes do Tocantins, Luzinópolis, Santa Rita do Tocantins
687/26.05.1994 – 1	Aguiarnópolis
779/28.09.1995 – 1	Chapada da Natividade
801/19.12.1995 – 1	Ipueiras
802/19.12.1995 – 1	Lavandeira
829/26.04.1996 – 1	Barra do Ouro
Resolução 28, de 29-12-1989	Palmas

FONTE: Tocantins (2019a) — elaboração: Robson F. B. Santos, 2019

Os municípios foram criados até 1996, quando a emenda constitucional dificultou o processo de criar. Para compreender os critérios de criação dos municípios no Tocantins e a justificativa para isso — afinal, muitos tinham menos de dois mil habitantes na data de criação —, traz-se a justificativa dos projetos de criação de alguns. Essas partes dos projetos foram coletadas na Assembleia Legislativa do Tocantins. Uma característica dos projetos é a utilização dos vocábulos desenvolvimento e liberdade. É como se, para conseguir essas noções, o município precisasse ser criado. Nesse sentido, passado certo tempo da criação, verifica-se se tal ente federativo adquiriu essas características.

O projeto de criação da lei 251 traz o porquê de se criar o município.

Trata-se de matéria de natureza relevante e de importância para o desenvolvimento do nosso Estado, uma vez que proporcionará uma melhor distribuição da receita Estadual, levando aos distritos e povoados, após a sua emancipação, o progresso tão almejado, o que, sem dúvida, estimulará o crescimento da riqueza cultural e sócio-econômica e a melhoria da qualidade de vida de seus habitantes (TOCANTINS, 1991c, p. 2).

Essa justificativa foi utilizada para criar municípios como Carrasco Bonito, Lajeado, Rio da Conceição e vários outros. Nota-se a preocupação com o desenvolvimento. Tem-se referência ao desenvolvimento do estado, à distribuição da receita, ao alcance de um progresso e ao estímulo ao crescimento. São noções importantes para justificar a criação de um município.

As justificativas dos projetos de criação dos municípios são dotadas de um tom idealista, como o projeto número 082, que traz a liberdade no seu início:

A liberdade sempre constituiu, em todos dos tempos e lugares, o mais elevado atributo do homem, sendo, pois, por isso que tanto a pessoa humana, individualmente, como as comunidades almejam, cada vez com mais crescente intensidade e ardor, a realização do seu ideal de emancipação política, a fim de que possam gozar desse direito fundamental e a sua liberdade (TOCANTINS, 1991a, p. 2).

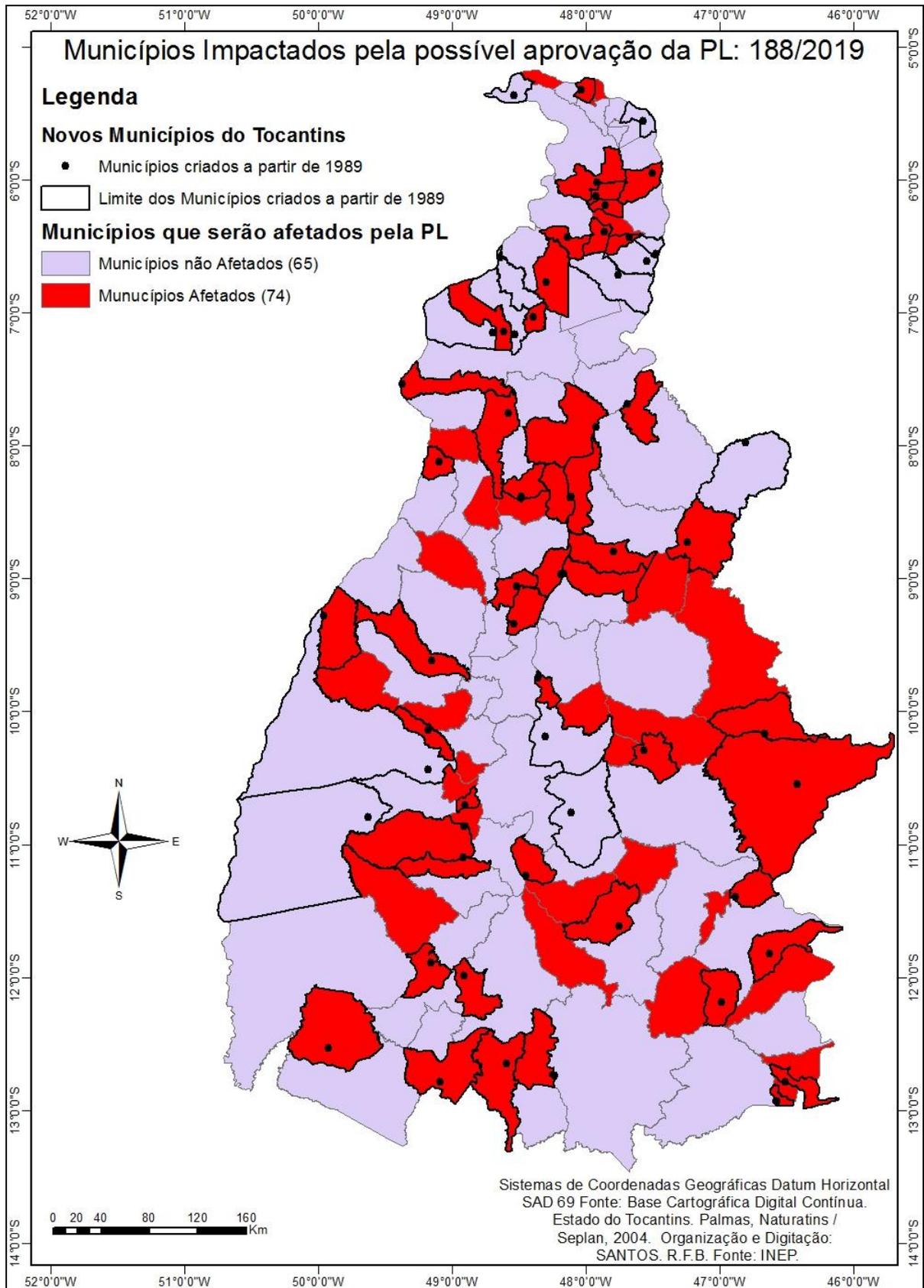
Talvez nem o próprio estado tenha tido total liberdade, após sua criação, no aspecto legal e econômico. É possível que, em relação aos municípios, essa liberdade esteja ainda mais distante, uma vez que o real objetivo pode ser não a liberdade, mas o fim da desigualdade social em que vivem os habitantes dos distritos. Como uma espécie de discurso político, foi apresentado outro projeto de criação de município, o de número 095:

Um dos princípios que norteia as ações das nações mais desenvolvidas da terra, é o da autodeterminação dos povos, a vontade de dirigir seus destinos de acordo com as necessidades existentes. Urge, portanto, que este pequeno Distrito de Pium-TO, Chapada de Areia, possa dirigir o seu destino, buscando com pujança o progresso almejado por todos nós cidadãos tocantinenses. E, o progresso faz-se com muito trabalho, com união de todos os segmentos de uma sociedade, buscando melhoras para todos, contribuindo para o bem-estar da coletividade (TOCANTINS, 1991b, p. 3).

A justificativa parece mais um discurso político, dado o tom de tentativa de convencimento. Não traz o real motivo de criação. Afinal, uma vez criado o município, várias despesas são necessárias para que o seja de fato. É preciso ter Câmara de Vereadores, prefeitura, posto de saúde e muitas outras estruturas da administração política. A justificativa não traz o motivo principal para criar algo de importância como um município.

O município sempre teve sua autonomia questionada. Hoje pode passar por reformulações, como a discussão em torno das finanças. No ano de 2019, o governo apresentou uma proposta de emenda constitucional do pacto federativo (188/2019) que presume extinguir municípios com menos de cinco mil habitantes e aqueles com receita inferior a 10% da receita total. O resultado seria a extinção de 1,2 mil municipalidades. No Tocantins, seriam extintos 74, segundo o Censo de 2010. O mapa a seguir mostra quais deixariam de existir caso a referida PEC seja aprovada.

MAPA 11 – Municípios a ser extintos em caso de aprovação da emenda constitucional 188/2019



FONTE: IBGE (2010) — elaboração: Robson F. B. Santos, 220

Esses números podem mudar a partir de 2020. Mas, como ainda não há um novo Censo, usa-se o de 2010. Assim, caso fosse aprovada a proposição do governo federal, restariam 65 municípios no Tocantins. Dos que foram criados após 1989, 51 seriam extintos; do total de 139, 74 seriam anexados a outros, ou seja, teriam uma administração distante da sede municipal e novas dificuldades em resolver os problemas locais.

O critério principal da emenda constitucional é econômico e financeiro. Mas, sem se considerar que o município é um ente federativo, que seu objetivo não é ter receita e que precisa de transferências de outras instâncias do Estado, para que serviria o conceito de isonomia se entre os entes federativos não há igualdade? Outro exemplo do mau entendimento do município como ente federativo é a criação, pelo governo do Tocantins, do programa Governo Municipalista, que consiste em fazer empréstimos e propor criação de infraestruturas nos municipais. A palavra municipalista nesse programa é posta de modo equivocado, pois não possibilita dar autonomia aos municípios, e sim só a construção ou manutenção de estruturas.

USOS DO TERRITÓRIO NO TOCANTINS

3.1 USOS DO TERRITÓRIO: AGENTES HEGEMÔNICOS E HEGEMONIZADOS NOS MUNICÍPIOS

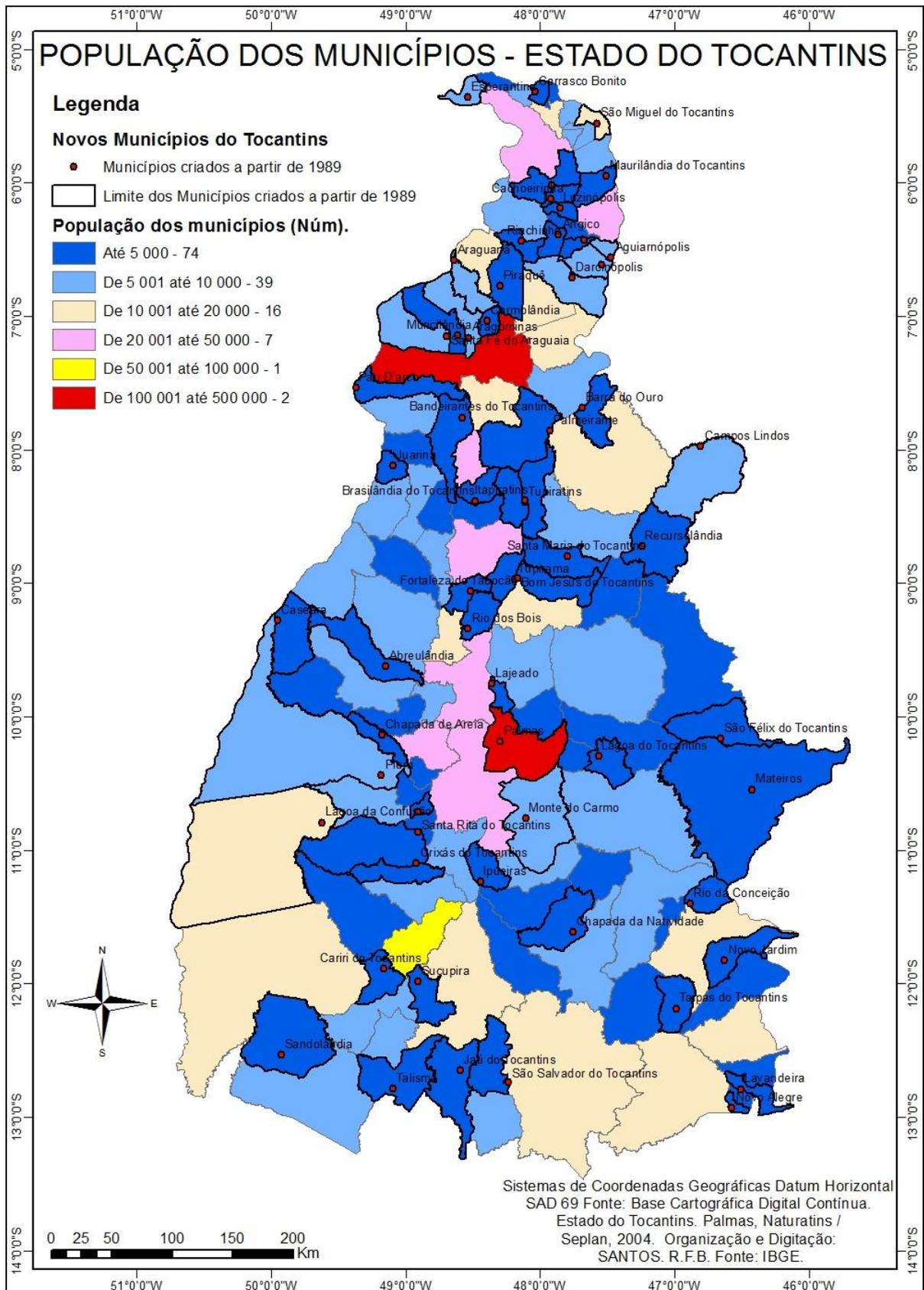
Neste ponto do presente trabalho, a análise incide na densidade e distribuição populacional nos municípios do Tocantins. Procurou-se verificar a densidade populacional — o número de municípios com maior quantitativo populacional — e a densidade populacional dos novos municípios. Para melhorar a visualização dos dados, como sugere Souza (2003, p. 68), utilizou-se a cartografia, ou seja, os mapas como recurso importante.

O território, na maioria das vezes, é uma referência, um palco onde as coisas acontecem. Tanto é assim que não há uma interpretação geográfica dos dados juntados, pois eles não permitem visualizar as diferenças territoriais existentes na região. Para tanto, somente a cartografia se constitui em um instrumento técnico competente.

Através do recurso cartográfico, elaborou-se um mapa com o número da população dos municípios. Segundo Santos e Silveira (2013), no território, há diferença e densidade das coisas, dos homens e dos objetos. Daí a importância do exercício de verificar a densidade e a rarefação populacional no Tocantins.

Com efeito, segundo o censo de 2010, havia 1.383.445 habitantes, distribuídos em 139 municípios. A maior parte está concentrada em Palmas (228.332), Araguaína (150.484), Gurupi (76.765) e Porto Nacional (49.146). Os demais municípios abrigam quantidades pequenas e médias de habitantes (MAPA 11).

MAPA 12 – População dos municípios do Tocantins, 2010



FONTE: IBGE (2010) — elaboração: Robson F. B. Santos, 2019

A maioria dos municípios tem número pequeno de habitantes: 74 têm até cinco mil; outros têm pouco mais que mil habitantes (e não houve diferença desde a criação). Esse quadro situa o Tocantins como estado com pouco quantitativo populacional; logo, com número baixo de emprego, informação e técnica. Na reflexão sobre as profissões e a economia nessas localidades, eis a conclusão de Santos e Silveira (2013, p. 203) ao explanarem a relação da quantidade da população com as profissões presentes em lugares com tais perfis:

[...] quanto maiores e mais populosas as cidades, mais capazes são elas de abrigar uma extensa gama de atividades e de conter uma lista maior de profissões, estabelecendo, desse modo, um tecido de inter-relações mais eficaz do ponto de vista econômico

O quantitativo populacional revela não somente a densidade demográfica, mas também a densidade de profissões e do movimento econômico de determinado local. Como se vê no Mapa 11, municípios com até cinco mil habitantes estão representados na cor azul e distribuídos por todo o estado. Outro fato interessante é que os novos municípios estão entre os que têm até cinco mil habitantes. Dentre eles, 51 têm até cinco mil habitantes e só dez têm mais que essa quantidade. Disso se infere que os novos municípios são rarefeitos em sentido demográfico. Outro grupo de municípios cujo número de habitantes os situa em certo patamar é o dos que têm de 5.001 a 10.000 e de 10.001 a 20.000. Esses dois grupos reúnem 55 municípios que podem ser considerados como de porte médio.

Pode-se dizer que o Tocantins é composto por municípios pequenos e médios, assim como por municípios com extensão territorial enorme e poucos habitantes. Exemplo de município de porte médio é Lagoa da Confusão. Com extensão territorial 10.564,683 quilômetros quadrados, tinha 10.210 habitantes no censo mais recente (IBGE, 2010).

De fato, a densidade demográfica é de 0,97 hab./km², o que revela rarefação populacional. Mas não é necessariamente algo ruim. Por exemplo, o município tem certa biodiversidade, de modo que o quantitativo populacional alto seria problema para ações de preservação. O problema mais desafiador — e que tem elos com a extensão territorial — é que os municípios fazem parte da nova fronteira agrícola do país. Então, o problema não é a falta de pessoas. O problema é a atividade preponderante, que invade o município e o sujeita a servir às atividades dos atores hegemônicos.

Os municípios com mais de 20.001 habitantes têm número limitado. São eles: Guaraí, Miracema do Tocantins, Tocantinópolis, Araguatins, Colinas do Tocantins, Paraíso do Tocantins e Porto Nacional. A maioria está na região central. São resquícios da época de Goiás. Os novos municípios derivaram deles, mas o contingente populacional ficou na origem. A população de 50 mil habitantes e acima de 100.001 ocorre em três municípios, que são os maiores do estado: Gurupi (em amarelo), Araguaína e Palmas (em vermelho). Concentram não só de habitantes, mas também recursos técnicos, econômicos e infraestruturais.

Com efeito, o quantitativo populacional está ligado ao valor das transferências que a União repassa para os municípios: quanto maior o número de habitantes, maior o valor repassado. Assim, municípios com população inexpressiva numericamente — abundantes no Tocantins — são prejudicados na medida em que recebem valores menores do que os demais para suprir suas necessidades.

Eis como Gallo (2011, p. 160) vê a dependência dos municípios pequenos em relação às transferências de recursos:

A análise dos dados apresentados [...] indica que quanto menor o município (medido aqui por faixas de população) maior será sua dependência das transferências de recursos de outros entes. Mesmo naqueles que têm alto dinamismo econômico relacionado aos serviços e grande número de construções (sinônimo de significativa arrecadação de ISSQN e IPTU) também há significativa dependência das transferências inter e multigovernamentais.

Os municípios com quantitativo populacional pequeno têm mais dependência de recursos e transferências de outras fontes, dada a arrecadação incipiente de impostos e tributos. As porcentagens de transferência do Fundo de Participação dos Municípios, por exemplo, ocorrem em função da quantidade de habitantes. Para mostrar como isso ocorre, a tabela a seguir expõe a relação da quantidade de habitantes e o coeficiente de transferência. Pode-se verificar que, quanto menos habitantes tem o município, menor é o valor a ser recebido.

TABELA 1 – Cálculo dos coeficientes municipais do Tocantins no Fundo de Participação dos Municípios

FAIXA DE HABITANTES	COEFICIENTE	NÚMERO DE MUNICÍPIOS
Até 10.188	0,6	112
De 10.189 a 13.584	0,8	14
De 13.585 a 16.980	1,0	1
De 16.981 a 23.772	1,2	5
De 23.773 a 30.564	1,4	1
De 30.565 a 37.356	1,6	1
De 37.357 a 44.148	1,8	—
De 44.149 a 50.940	2,0	2
De 50.941 a 61.128	2,2	—
De 61.129 a 71.316	2,4	—
De 71.317 a 81.504	2,6	1
De 81.505 a 91.692	2,8	—
De 91.693 a 101.880	3,0	—
De 101.881 a 115.464	3,2	—
De 115.465 a 129.048	3,4	—
De 129.049 a 142.632	3,6	—
De 142.633 a 156.216 (FPM – RESERVA)	3,8	1
Acima de 156.216 (FPM – RESERVA)	4,0	1

FONTE: dados de Brasil (1981) e Mendes (2015) — elaboração: Robson F. B. Santos, 2019

Os dados da tabela mostram um número relevante de município com o coeficiente 0,6. Dentre 139, 112 têm até 10.188 habitantes (IBGE, 2010) e recebem a porcentagem sobre esse coeficiente. São muitos os municípios que têm de, muitas vezes, sobreviver com esse repasse. O coeficiente não considera o que falta para a população ter uma boa qualidade de vida e amenizar as desigualdades sociais.

Sobre o contexto do Tocantins, o presidente da Associação Tocantinense de Municípios, Jairo Mariano (2019, entrevista), também prefeito de Pedro Afonso e terceiro vice-presidente da Confederação Nacional de Municípios, disse o seguinte:

[...] como a grande maioria dos 126 municípios do Tocantins é de pequenos municípios e dependem diretamente de recursos de convênios com a União, vira uma guerra dos prefeitos em Brasília atrás de recursos para poder atender suas comunidades. Então, você imagina o município pequeno hoje, como é o caso — vou citar aqui —, como é o caso do município de Bom Jesus, o prefeito tem que recorrer para asfaltar algumas ruas do seu município, precisa recorrer a Brasília para poder conseguir algum tipo de convênio para realizar essa obra.

Não só no Tocantins, mas ainda em todo o país, vários municípios não têm receita própria. Além das despesas recorrentes para realizar obras, os prefeitos precisam ir a outro ente

federativo pedir ajuda financeira. Isso lhes compromete a autonomia, a prestação da qualidade dos serviços essenciais e a qualidade de vida dos habitantes. Municípios pequenos saem em desvantagem porque têm pouca arrecadação de impostos. Se realmente existisse espírito municipalista no país, o que importaria seria a qualidade de vida dos habitantes, e não a discussão sobre qual seria o necessário em valor a ser transferido: valor a ser orientado não por coeficientes ou porcentagens, e sim pela realização de todas as necessidades dos munícipes.

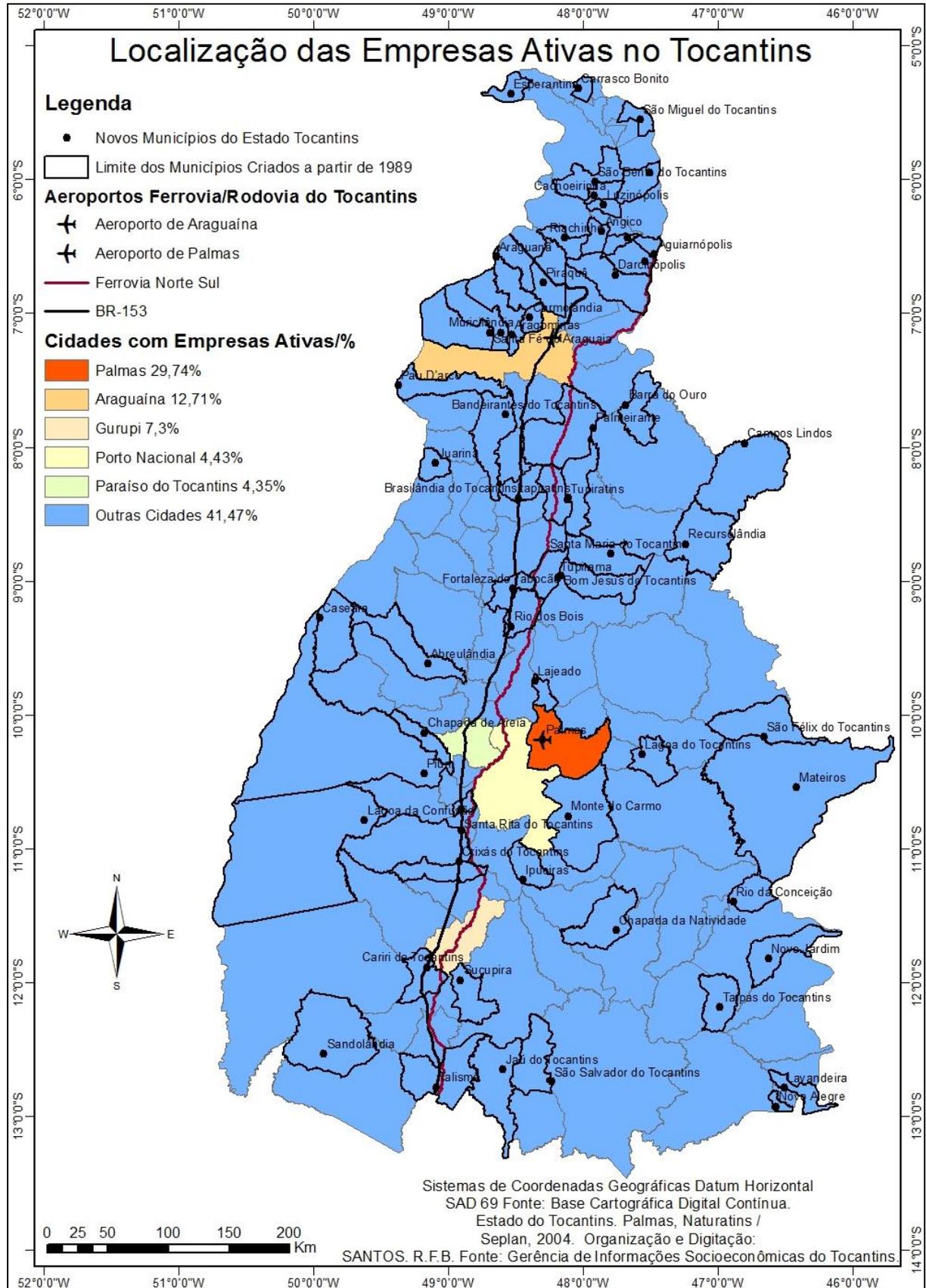
Sobre autonomia e independência financeira dos novos municípios, Mariano (2019, entrevista) se contradiz. Em um momento da entrevista, fala que têm independência financeira, em outro afirma que não têm condições de realizar obras de infraestruturas, por isso precisam de repactuação dos recursos públicos, como mostram os fragmentos a seguir.

Os novos municípios, eles têm uma independência financeira, através da distribuição dos recursos públicos [...] Mas nós, enquanto entidade, consideramos [que] essa pirâmide de distribuição de recursos, ela precisa ser invertida pra que os reais propósitos da criação desses municípios sejam, de fato, tomados por esses entes. Então, esses municípios detêm apenas 19% dos tributos, enquanto a União fica com 56% e os Estados, com 25%. E as sobrecargas desses entes públicos são muito maiores nos municípios, tendo em vista que são eles que estão ligados aos cidadãos e às pessoas que moram nessas cidades e municípios no nosso Tocantins. [...], a nossa função como: saúde, educação, infraestrutura. Mais um exemplo hoje: parte de infraestrutura que é mais cara, que é saneamento. Os municípios não têm condições de realizar obras nesse sentido. Por quê? Porque a maior parte dos recursos fica com o governo federal. Então, precisamos, de fato, ter uma nova repactuação dessa distribuição dos recursos públicos no nosso país. As mudanças, as reformas, elas precisam ser, de fato, estruturantes para poder fazer com que o nosso país chegue ao patamar de desenvolvimento de país de primeiro mundo.

Como se lê, os municípios não têm independência nem cumprem seus propósitos. Além disso, é preciso que a pirâmide de distribuição de recursos seja invertida mediante reformas estruturantes para se alcançar o desenvolvimento. O critério de mudança do município é financeiro; não de qualidade de vida dos habitantes. Isso significa que de nada adianta ter contas em dia e não ter qualidade de vida com níveis satisfatórios.

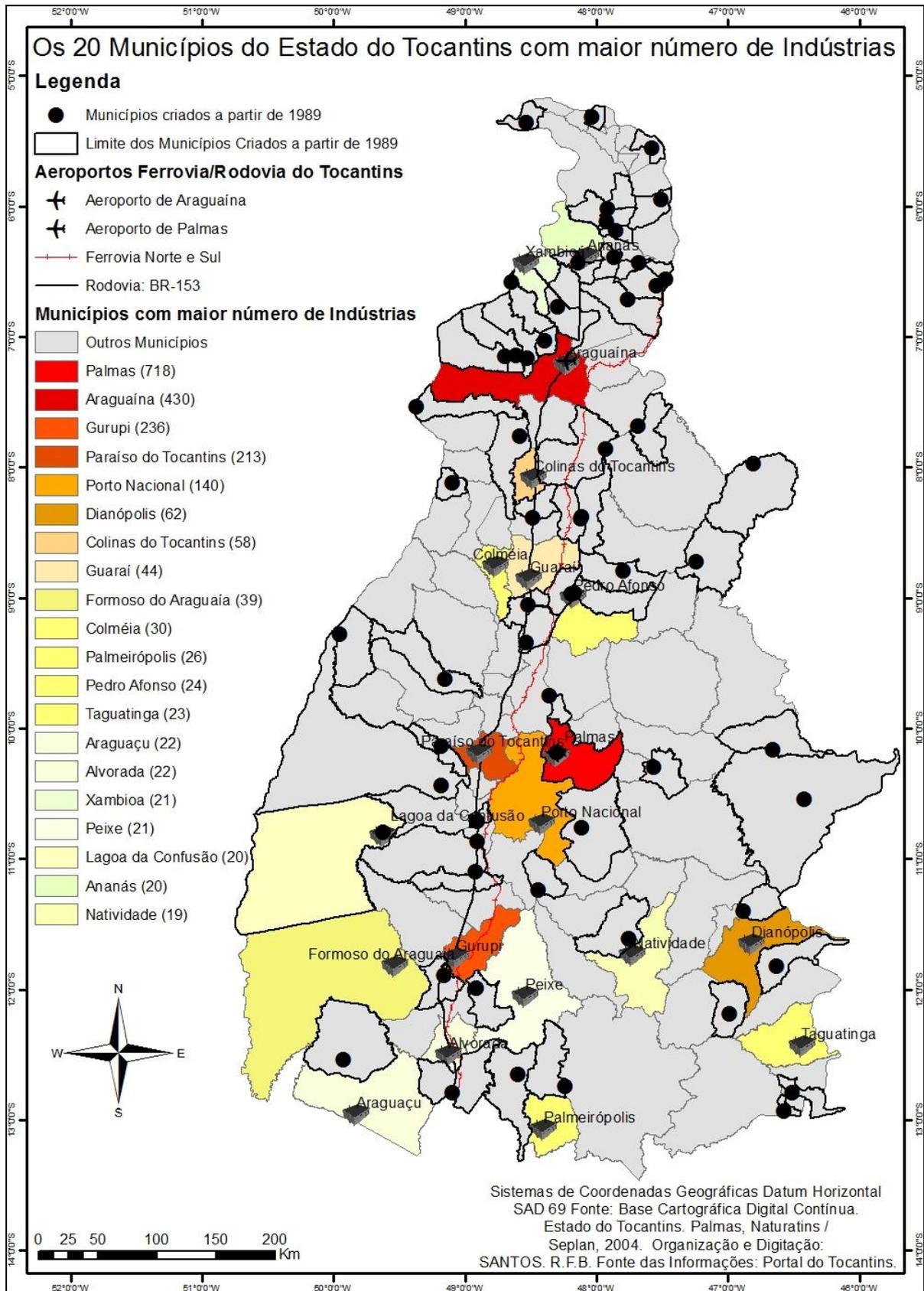
Para expor o uso que atores hegemônicos fazem do estado, foram criados dois mapas: um de localização de empresas ativas (via coleta de dados da Secretaria Executiva de Planejamento e Orçamento); outro das vinte principais indústrias. Os mapas contêm informações vindas do estado do Tocantins e da federação tocantinense de indústrias. Como disse Santos (2000), os atores hegemônicos são tidos como os que têm maior poder de comando e de uso, que têm o território como recurso. Empresas e indústrias seriam atores hegemônicos. Assim, verifica-se onde as empresas estão e quais estruturas de engenharia estão próximas delas como apoio para seus usos.

MAPA 13 – Localização das empresas ativas no Tocantins



FONTE: dados de Tocantins (2019) — elaboração: Robson F. B. Santos, 2019

MAPA 14 – Municípios do Tocantins com maior número de indústrias



FONTE: dados de Portal do Tocantins (2019) — elaboração: Robson F. B. Santos, 2020

Os atores hegemônicos e seus usos não se resumem às empresas nem à sua localização. A discussão é mais extensa. Escapou a este trabalho a intenção de explorar a fundo todos os usos do estado em meio a tais atores. Tal exploração demanda outro trabalho. Antes, a intenção foi refletir sobre as classificações de desigualdades relacionadas com hegemônicos em ligação com usos dos novos municípios do Tocantins.

As cidades onde estão o maior número de empresas e a localização das vinte maiores indústrias se relacionam na medida em que tais atributos tendem a estar na mesma localidade, pois os atores hegemônicos escolheram locais privilegiados para realizar suas atividades. As empresas estão concentradas nas cidades maiores: Palmas, Araguaína, Gurupi, Porto Nacional e Paraíso do Tocantins. Essas cinco concentram 58,53% de todas as firmas. Ou seja, 134 municípios contêm o restante dos 41,47%. A disparidade é considerável.

Essa concentração de boa parte das empresas ativas gera desigualdade na distribuição das estruturas no território. Isso porque, quando o estado vai construir uma infraestrutura, beneficia localidades onde está o maior número delas. Os demais municípios ficam com o que resta disso. Afora Palmas — município novo —, os demais municípios têm número pequeno de empresas ativas, por isso ficam de fora da escolha de onde implantar novas infraestruturas.

Segundo a Secretaria da Fazenda e Planejamento do Tocantins, os percentuais de empresas ativas por setor econômico em 2019 foram: 49,02% na área de serviços; 40,55%, comércio; 5,60%, agronegócio; 3,03%, financeiro com 1%; e 0,79% na área de serviços públicos. Mais empresas estão voltadas ao setor de serviços e ao comércio. Esses setores respondem por 89,57% das firmas ativas no estado.

Segundo a Federação das Indústrias do Estado do Tocantins (FIETO, 2016, p. 8), os segmentos industriais em maior número são: “Indústria da Construção Civil e do Mobiliário com 33,02%, Indústria Mecânica, Metalúrgica e de Material Elétrico com 29,38% e Indústria da Alimentação com 14,01%, que conjuntamente configuram 76,42% das indústrias no Estado”. Os outros segmentos têm pouca expressão: juntos, somam 23,58. Ei-los: indústria do vestuário e do artefato de couro, indústria gráfica, indústrias urbanas, indústria extrativa, indústria química e petroquímica e indústria farmacêutica.

Do total de indústrias de todos os segmentos no estado (2.666), vinte municípios concentram 2.188. Isso reforça a disparidade na distribuição. Eis os números: Palmas tem 718 indústrias; Araguaína, 430; Gurupi, 236; Paraíso do Tocantins, 213; Porto Nacional, 140; e Dianópolis, 62. Dito de outro modo, vinte municípios concentram 82% de todas as indústrias no estado. Dos novos municípios, só dois se destacam: Lagoa da Confusão e Palmas. Nos demais, o número de indústrias é baixo.

O impacto da presença de empresas e indústrias nos municípios é que aumenta o nível de arrecadação de impostos e gera empregos; por exemplo, o segmento de comércios e serviços constitui 71,8% do produto interno bruto do estado. Assim, quanto mais se produz, maior é o valor da arrecadação municipal. Segundo a FIETO (2018, p. 17), “[...] o setor industrial concentra 35.483 postos de empregos formais no estado”. Com isso, a instalação desses tipos de empreendimentos amplia as vagas de trabalho e o nível de produção.

Tocantins pode ser classificado como estado viscoso e lento, pois sua estrutura de engenharia não permite fluidez e rapidez maiores. Por exemplo, a rodovia central — a BR-153, inaugurada em 1974 — atravessa quase todo o estado, incluindo três das cidades maiores: Araguaína, Gurupi e Paraíso do Tocantins, as quais são, também, as que mais têm empresas ativas. Mas a rodovia ainda é de via simples, mesmo tendo fluxo elevado de veículos. Em outros municípios, a rede de rodovias estaduais é precária e não conta com manutenção constante. Além disso, nem sempre suprem todas as necessidades, embora sejam as únicas que ligam todos os municípios. Assim como a BR, não são duplicadas, o que dificulta o transporte de produtos e pessoas.

Outras formas de transportes são reduzidas. O transporte ferroviário — como na ferrovia Norte-Sul, inaugurada em 2014 — só transporta cargas. Tanto no mapa das empresas quanto no dos distritos industriais centrais do estado, observa-se que essa ferrovia passa pelos municípios que os têm. Ou seja, o transporte ferroviário é voltado aos interesses econômicos, e não ao transporte de pessoas. É investimento público nos interesses privados. O transporte aeroviário está em número pequeno. Aeroportos com voos comerciais são dois, em Palmas e em Araguaína, inaugurados em 1979 e 2001, respectivamente. Segundo o Portal do Tocantins, um aeroporto é administrado pela Infraero; outro, por empresa privada. Dentre os aeroportos do estado, só estes têm voos comerciais; e somente o de Palmas faz transporte de cargas. Em 2019 o governador assinou um decreto-lei de incentivo ao transporte aéreo. O decreto 3.439, de 4 de abril, reduziu o cálculo do imposto sobre circulação de mercadorias e serviços em relação ao combustível de aviação para se tentar manter as rotas aéreas. O Tocantins pode ser caracterizado como estado de pouca fluidez, de pouca rapidez, daí se dizer que é um território lento.

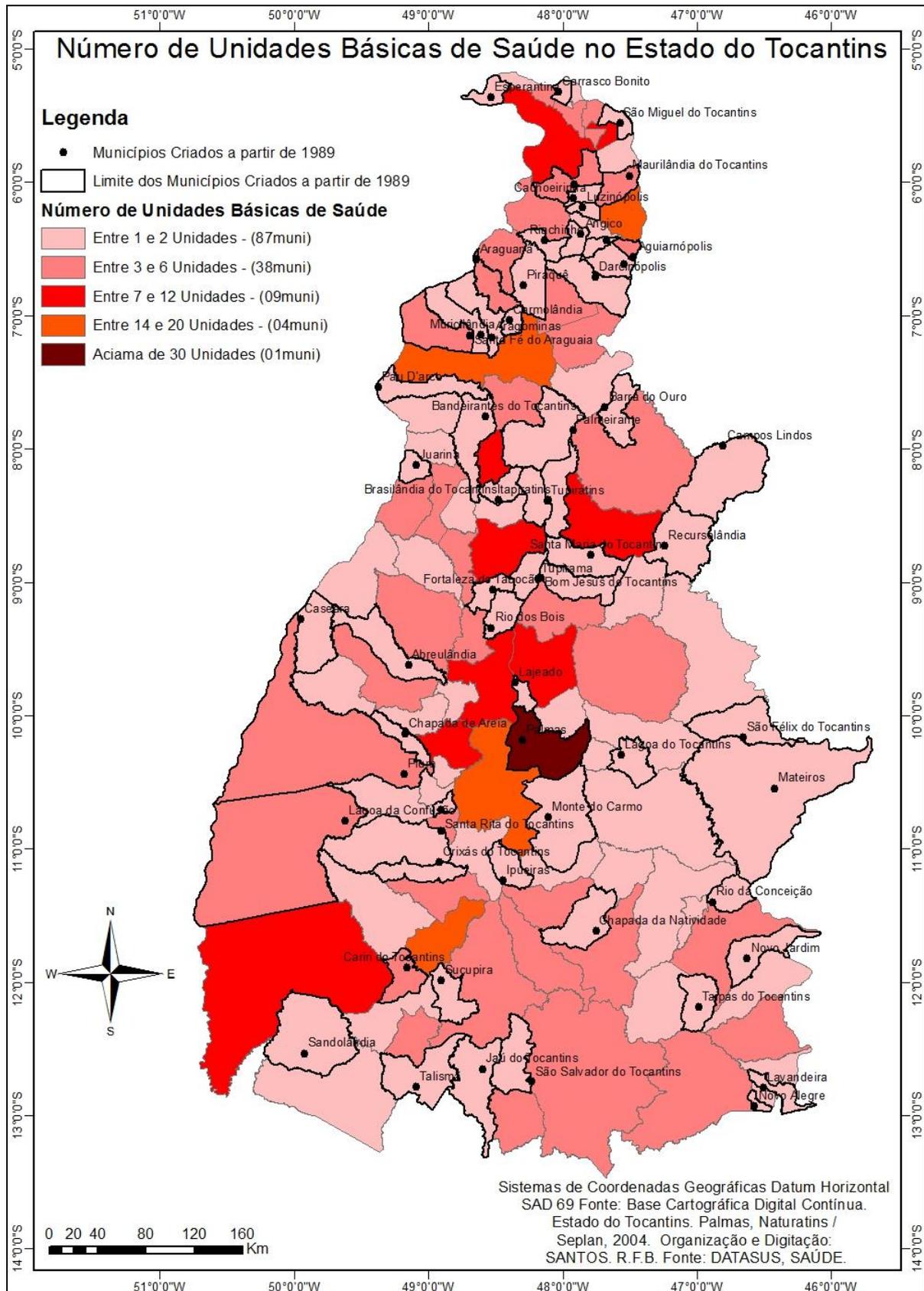
As cidades principais do estado têm um mínimo de equipamentos que permitem uma funcionalidade e uma produtividade para os atores hegemônicos. Isso faz com que essas cidades sejam diferentes das demais do estado, ou seja, bem mais densas. Mas, mesmo assim, o estado é rarefeito e opaco. Como mostram os mapas, mesmo para os atores hegemônicos, o

Tocantins é um espaço com precariedades de uso, pouca densidade técnica, pouca infraestrutura. Daí se dizer que é um estado rarefeito.

Com a pouca densidade técnica, o estado é um espaço do obedecer, pois não permite ter condições e infraestruturas do mandar. Não tem como partir comandos do mandar. Pelo contrário, ele recebe comandos do obedecer. Os atores hegemônicos, quando chegam, trazem suas lógicas e suas normas, obrigando o estado a se adequar aos seus interesses. Os novos municípios criados a partir de 1989 estão dentro da lógica do obedecer. São rarefeitos em técnica e infraestrutura. Tornam-se opacos. Com isso o uso é precário para ambos os atores.

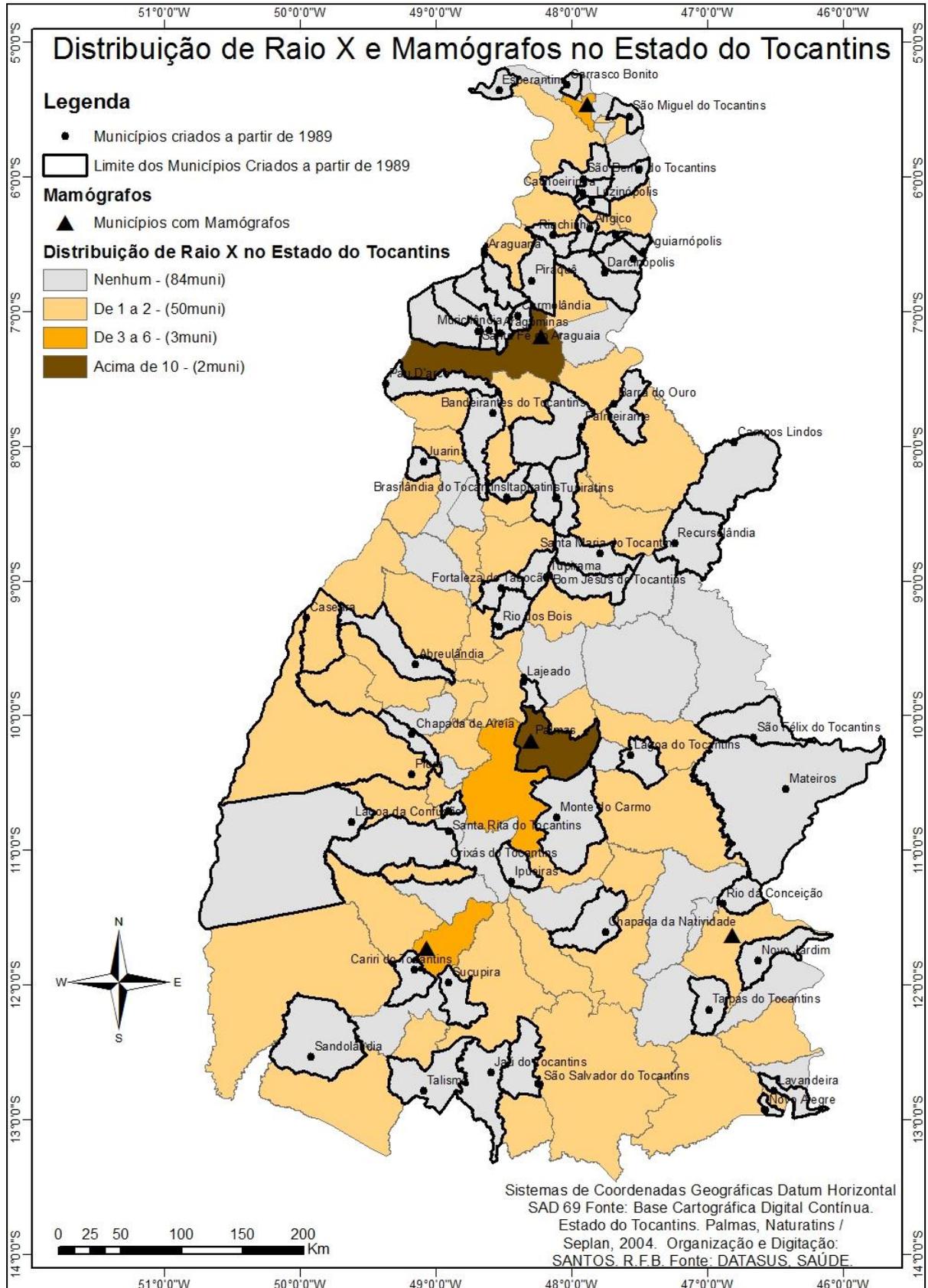
Sobre como acontece o uso do território pelos atores hegemônicos e as garantias sociais contidas no artigo 6º do capítulo II, criaram-se mapas com os dados de saúde, educação e lazer. Em relação ao Tocantins, a primeira garantia social é a de saúde, para qual há dois mapas: um com número de unidades básicas de saúde e um com quantidade de aparelhos de raios X e mamógrafos no estado. Os mapas foram elaborados com dados do Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS).

MAPA 15 – Número de unidades básicas de saúde no Tocantins



FONTE: dados do DATASUS (2019) — elaboração: Robson F. B. Santos, 2019

MAPA 16 – Distribuição de aparelhos de raios X e mamógrafos no Tocantins



FONTE: dados do DATASUS (2019) — elaboração: Robson F. B. Santos, 2019

De imediato, o que se vê no Mapa 14 é a quantidade de municípios onde há uma unidade básica de saúde ou duas unidades (em vermelho-claro): 87 municípios dos 139 têm essa quantidade. Isso se torna um problema pelo fato de esses municípios terem população rural residindo distante do meio urbano. Assim, as unidades básicas de saúde não atenderiam de fato essa população. Outro ponto que se destaca é que certo número de novos municípios tem de uma unidade básica de saúde ou duas unidades: dos 61 novos municípios, 48 têm essa quantidade, o que compromete o uso do território por quem mora neles. Tem-se um uso precarizado (como visto no Mapa 1).

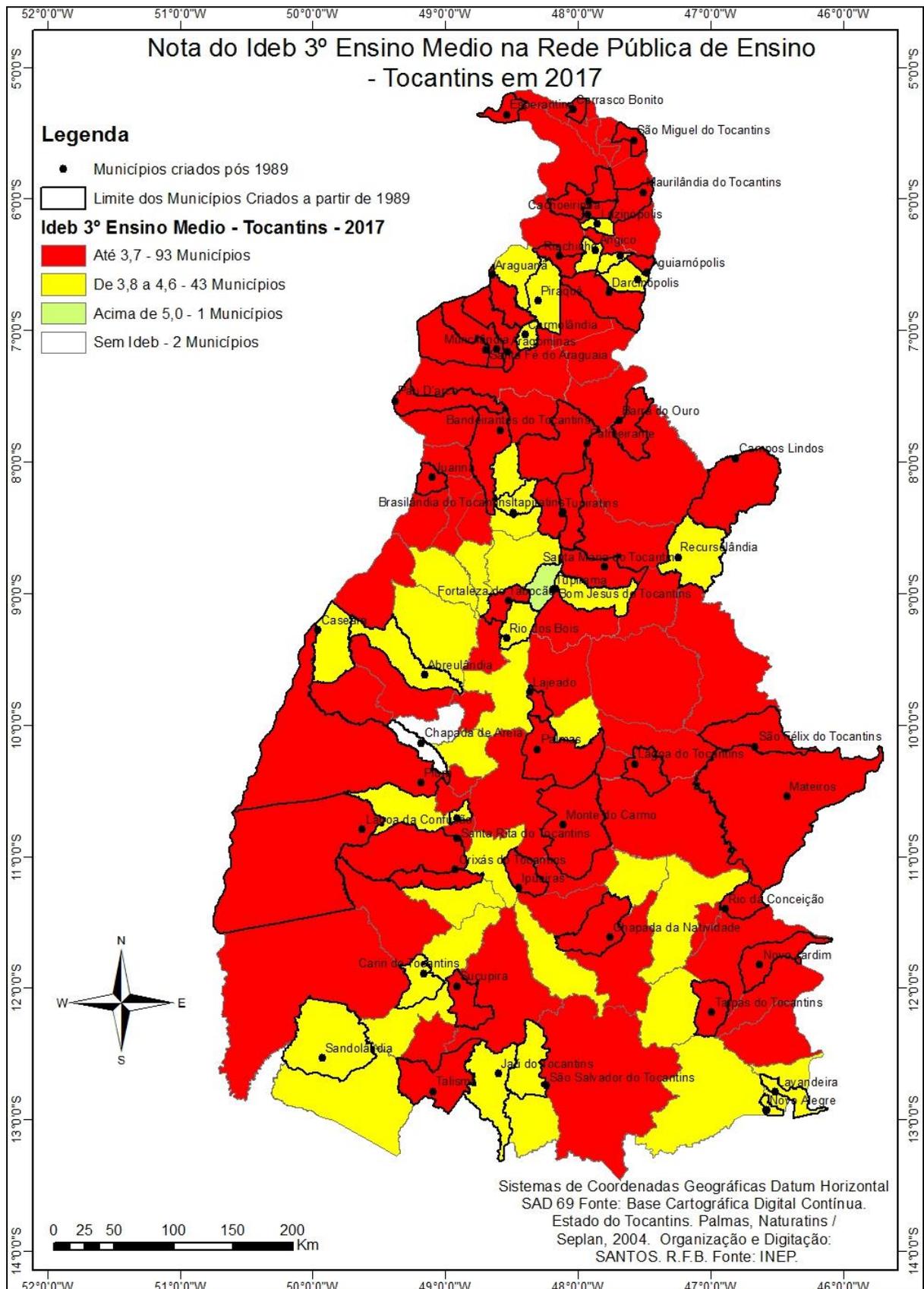
Alguns novos municípios distam de hospitais que têm assistência mais complexa. Assim, o já difícil fica pior, com a quantidade mínima de unidades de saúde municipais. No Brasil, haja 37.960 delas. No Tocantins, são 410, distribuídas nos 139 municípios. A maioria — entre 14 e 20 e acima de 30 (vermelho-escuro) — está nos de médio porte e grande porte, tais como Palmas, Araguaína, Gurupi e Porto Nacional.

O Mapa 15 mostra que a distribuição dos aparelhos de raios X e mamógrafos não é diferente: 84 municípios não têm raios X (cor cinza). Desses 84, 54 são novos, o que torna precário ainda mais o uso que seus moradores fazem do território. Além disso, boa parte são os que têm poucas unidades básicas de saúde, o que faz deles municípios opacos. No caso dos mamógrafos, há em apenas quatro municípios (representados por um triângulo). Estes estão na cidade onde há os hospitais regionais maiores, como o de Palmas, Araguaína, Gurupi e Augustinópolis, que não abarcam todas as regiões de saúde do estado. Dessa forma, todo o estado do Tocantins tem precarização dos aparelhos. As mulheres não têm sequer a probabilidade de realizar um exame próximo de sua residência. Muitas têm de percorrer distâncias para fazer o exame de prevenção. A que não pode percorrer fica prejudicada, ou seja, fica sem exame; o que aumenta a chances de ter algum problema evitável.

Analisando-se a categoria forma, ou seja, o ordenamento das infraestruturas no espaço, as infraestruturas presentes no Tocantins são organizadas de modo que se concentram mais próximas da capital, bem como de municípios próximos da rodovia BR-153. A construção dessas estruturas considerou a proximidade da rodovia central do estado e o interesse de estarem ligadas à capital.

Na garantia da educação, o índice que mostra sua realidade no Tocantins, ou seja, que responde melhor a essa garantia, é o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Mesmo com distorções passíveis de haver (índices podem ter erros em sua mensuração), os mapas foram elaborados através da coleta de dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). O mapa a seguir mostra a espacialização dos dados em cada município.

MAPA 17 – IDEB da escola pública do Tocantins: 3º ano do ensino médio, 2017



FONTE: dados do INEP (2019) — elaboração: Robson F. B. Santos, 2019

Esse índice foi criado pelo INEP, em 2007, com a função de avaliar o desempenho da educação básica pública e privada. É medido em duas notas: nota de fluxo — o quanto os alunos estão sendo aprovados — e nota do aprendizado — resultados dos estudantes nas avaliações do sistema de avaliação da educação básica. Assim é formada a nota do IDEB, que vai de 0 a 10.

Os dados coletados foram de instituições públicas federal, estadual e municipal referente à terceira série do Ensino Médio do ano de 2017 — o mais recente disponível para consulta. Um dos fatores interessantes da utilização do IDEB é seu uso no planejamento para melhorar a educação básica. A previsão é que até 2022 o Brasil tenha a nota 6, resultado distante para alguns estados cujas médias ainda estão baixas. No Tocantins, 93 municípios alcançaram a nota 3,7 — muito baixa ante o ideal de média 6. Além disso, dois municípios não têm nota no IDEB, o que prejudica ainda mais a análise. Estão em situação relativamente boa 43 municípios, com nota que varia de 3,8 a 4,6; ou seja, estão mais próximos de alcançar a média, o que indica educação de mais qualidade.

Um ponto interessante é que *um* município alcançou a nota acima de 5: Tupirama. O fato chama a atenção porque nem a capital, Palmas, atingiu nota igual. Ao procurarmos saber por que Tupirama teve nota acima de 5, a responsável na diretoria regional de ensino disse que a escola da cidade é de tempo integral e trabalha com metodologia de projetos pedagógicos, também porque é do interior e tem poucos alunos. O índice de evasão e reprovação é baixo.

Os resultados coletados e espacializados apontam deficiência na qualidade da educação básica no Tocantins. Como a maioria de seus municípios tem somente essa nota, revelam que essa garantia social não está sendo posta em prática de forma eficaz e que o uso do território fica ainda mais precário. O fato de o resultado ser da terceira série do Ensino Médio mostra que os alunos estão terminando a vida escolar com deficiências. Isso pode tornar a vida mais difícil daí em diante, ou seja, o estudante pode ter muito mais dificuldades para alcançar uma vida social digna.

Sobre a quantidade de estabelecimentos escolares ao longo dos anos, o quadro a seguir apresenta o número de escolas em cada ano no estado do Tocantins.

QUADRO 3 – Escolas públicas do Tocantins, 1989–2015

Ano	Total	ESTABELECIMENTOS ESCOLARES		
		Estadual	Municipal	Federal
1989	2.683	415	2.261	7
1990	N/C	N/C	N/C	N/C
1991	2.532	422	2.099	11
1992	2.702	448	2.237	17
1993	2.936	498	2.428	10
1994	2.894	492	2.380	8
1995	2.746	488	2.248	10
1996	2.838	533	2.291	14
1997	2.834	557	2.276	1
1998	2.786	569	2.215	2
1999	2.686	563	2.122	1
2000	2.594	548	2.045	1
2001	2.439	547	1.891	1
2002	2.308	567	1.740	1
2003	2.187	526	1.659	2
2004	2.116	524	1.590	2
2005	2.003	526	1.475	2
2006	2.119	540	1.422	2
2007	1.909	548	1.359	2
2008	1.849	547	1.299	3
2009	1.803	556	1.244	3
2010	1.733	561	1.168	4
2011	1.670	558	1.106	6
2012	1.617	538	1.073	6
2013	1.555	530	1.018	7
2014	1.504	512	984	8
2015	1.497	510	976	11
2016	1.490	515	964	11
2017	1.492	517	964	11
2018	1.481	521	949	11

FONTE: Tocantins (2018) — elaboração: Robson F. B. Santos, 2020

Ao longo do tempo, o número de estabelecimentos escolares regrediu: de 2.683, em 1989, para 1.481, em 2018. A diminuição foi de 1.202 estabelecimentos ao longo de 20 anos. Em 1993, o número foi o mais elevado: 2.936. Houve aumento e diminuição em todos os tipos de estabelecimentos, e isso pode ter refletido nos números baixos da nota do IDEB em 2017.

Sobre esse tipo de entretenimento, falta em muitos municípios. Só três o têm. De certa forma, há redução nos tipos de lazer. Às vezes esses serviços estão presentes em *shopping center*, o que já reduz o acesso a alguns. A inexistência de sala de cinema pode ser associada à falta de formas de lazer como museus e teatros.

Segundo a Agência Nacional do Cinema, o país tem 3.347 salas de exibição. O Tocantins tem 18, distribuídas em Palmas, Araguaína e Gurupi. Mesmo sendo serviço muitas vezes privado, a ausência do cinema reduz as opções de lazer mais voltado à cultura e às artes.

Nos novos municípios, exceto Palmas, a capital, não há cinemas. Seus moradores precisam se deslocar para ter acesso a esse tipo de lazer. O uso que as pessoas que moram nesses municípios fazem é muito mais difícil, é cercado de escassez, até da falta de uso. A rarefação e a opacidade da técnica afetam o uso dos moradores do estado do Tocantins como um todo.

Pelos mapas, as garantias constitucionais não estão sendo postas em prática devidamente, o que acarreta em uso desigual do território pelos agentes hegemônicos. Os novos municípios do Tocantins condicionam um uso desigual e precário, o que não condiz com as justificativas de criação de municípios. Mas, de certa forma, proporcionam uso, o que seria diferente se ainda fossem distritos.

Como disse Jairo Mariano em entrevista na Associação Tocantinense de Municípios, desde a criação do estado houve certas melhorias na vida das pessoas:

Bom, na minha avaliação, a criação do estado do Tocantins deu um grande salto econômico e social para o que era antes de [19]89. Com a criação do estado, certamente hoje a qualidade de vida das pessoas ainda tem muita necessidade, mas tá muito melhor do que era no passado; e, se nós fizermos um comparativo com relação a outros estados, a qualidade de vida no Tocantins tá no patamar um pouco superior a de muitos estados (MARIANO, 2019, entrevista).

Em todo lugar existe desigualdade, até nos países desenvolvidos. Mas nestes a desigualdade tende a ser menor. No Brasil, a desigualdade e as precariedades afetam diretamente a (qualidade de) vida das pessoas. No Tocantins e em novos municípios criados por alguns motivos e propósitos, nem todos foram cumpridos e dificilmente o serão. Na fala do representante da associação, há uma tentativa de apaziguar a realidade do estado ao dizer que está em patamar superior ao de muitos estados. É uma ideia de nivelar por baixo, em vez de não apontar as desigualdades presentes e procurar medidas para resolvê-las.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O conceito antigo de território não responde às questões dos tempos contemporâneos. Por isso, no entendimento de Santos (1998), o território usado tem objetivo de responder aos questionamentos e suprir necessidades da totalidade social quanto a explicar os acontecimentos espaciais. Não por acaso, o estado do Tocantins e seus novos municípios foram considerados neste estudo segundo a teoria do território usado.

À luz das categorias do método geográfico de Santos (2014a) — que são processo, estrutura, função e forma —, viu-se que o Tocantins foi passando por numerosos acontecimentos até ser emancipado, em 1988. Foi um processo contínuo percorrendo o tempo e formando resultados no espaço. A estrutura formada é um estado composto por 139 municípios e uma capital planejada, que centraliza funções e serviços. Uma rodovia federal atravessa o estado. Rodovias estaduais interligam os municípios. Dois aeroportos comerciais atendem à demanda por transporte aéreo. A função dessa estrutura é garantir a realização das garantias sociais. Ao menos, deveria ser.

No entanto, tudo isso serve aos interesses dos atores hegemônicos. O processo do tempo e dos acontecimentos muda a estrutura, cria objetos, refaz outros... Assim, muda a forma, e muda o modo de ver o objeto: sua finalidade ao longo do tempo vai mudando, vai adquirindo novas funções.

As noções de desigualdades territoriais revelam que o estado do Tocantins tem distribuição desigual dos objetos no seu interior; o que torna o uso do território desigual na proporção entre agentes hegemônicos e agentes hegemonzados. Dados especializados expostos nos mapas deste estudo permitem situar o Tocantins nas noções de desigualdade territorial: na posição dos que apresentam quantidade menor de objetos presentes no espaço. O estado pode ser tido como território rarefeito, por ter poucos objetos técnicos. Um sistema de engenharia pequeno e uma presença menor de ações resultam em pouca presença de tais objetos.

Pela falta de vias — e de vias com qualidade satisfatória —, o Tocantins é um estado de território viscoso e lento. Alguns lugares não têm sequer vias asfaltadas. Em outros, as vias carecem de manutenção. A ferrovia ajuda a diminuir a falta de meios de transportar mercadorias e escoar a produção. Os aeroportos teriam a função de aumentar a rapidez no território, mas as companhias aéreas em operação não atuam numa concorrência forte o bastante para fazer baixar as tarifas.

Objetos técnicos que facilitam não só a ação do capital, mas também a manutenção da vida — tais como aparelhos de raios X e mamógrafos — são em pouco número no Tocantins. Com isso, torna-se um território opaco, que dificulta seu uso, sobretudo pelos agentes hegemônicos. Afinal, quem tem mais poder de comando pode escolher o lugar mais adequado para atuar.

Ao fato de o Tocantins ter poucos objetos técnicos subjazem algumas razões. O estado serve aos interesses de atores hegemônicos que usam a terra e objetos técnicos privados que não são compartilhados com outros atores. Assim, o estado se insere em uma lógica de obedecer: responde a ordens e interesses de outros lugares. O capital de fora não tem interesse de equipar esse território com ações e objetos, pois se beneficia da precariedade, por exemplo, ao contar com terras e mão de obra suscetíveis à especulação e à exploração valorativa.

Pelo que foi analisado, a cidadania é exercida de forma incompleta. Nem todas as pessoas são consideradas cidadãs, pois não têm seus direitos exercidos. Na Constituição, esses direitos e garantias estão postos; na prática, não são realizados. Por consequência, as pessoas passam a enfrentar situações de dificuldades diversas ante a ausência do Estado quanto a cumprir seu papel. Ao longo do tempo, as instituições foram privilegiando os interesses hegemônicos; interesses que estiveram sempre à frente de qualquer coisa, não importam a época nem o governo. Necessidades e exigências sociais nunca se tornaram prioridade. A prioridade sempre esteve ligada aos lucros e ganhos das elites.

Em decorrência disso, os casos de desigualdades vão se reproduzindo em estados e municípios. O antigo norte goiano era um espaço vazio, era lugar de poucas benesses. Após a criação do Tocantins, ocorreram mudanças, dentre as quais uma série de obras estaduais para iniciar o trabalho dos governos estadual e municipal. Com isso, surgem, minimamente, benefícios de um estado e novos municípios que, de distritos, passaram a gozar de autonomia relativa (ainda precisam de transferências da União e do estado). Mas, mesmo assim, os moradores desses municípios estão mais próximos dos serviços essenciais.

Após vários anos da criação do Tocantins, ainda existe muita desigualdade. Mas há mais possibilidades de redução. O poder público (o Executivo e o Legislativo municipal e estadual) está mais próximo dos moradores desses entes federativos, o que aumenta as possibilidades de que garantias constitucionais sejam efetivadas.

As desigualdades nos municípios acabam condicionando o uso do território e o valor do indivíduo. Como disse Santos (2014b), o indivíduo vale pelo lugar que vive. Nessa compreensão, de certa forma os moradores dos novos municípios do Tocantins têm seu valor reduzido pela não efetivação de seus direitos e suas garantias. Daí um uso desigual e precário

do território. Mudanças necessárias para melhorar a vida nos novos municípios do Tocantins — e de todo o país — serão feitas via políticas públicas voltadas ao fim das desigualdades sociais e à efetivação completa do estado federalista.

A raiz do problema do município vem desde seu início histórico: não havia autonomia e independência. A Constituição de 1988, que se diz municipalista, não resolveu todos os problemas; apenas permitiu criar municípios (o que foi mudado em 1997), ou seja, não garantiu a realização de suas competências. As justificativas de criação de municípios foram atendidas em parte. Foram criadas estruturas para suprir as demandas dos novos municípios, mas a real função destes como entes federativos não é realizada. O mesmo poderia ser dito para a maioria dos municípios no Brasil.

À luz de Bookchin (1999), para ser libertário, um município tem de se orientar por um movimento popular de luta em prol do fim dos problemas sociais. Nesse caso, a sociedade tem de conhecer seus direitos. Afinal, não convém esperar que todas as instituições estejam interessadas em mudanças ou no fim das desigualdades sociais. A proposta desse autor aponta a abolição do Estado, pois os anarquistas não acreditam em liberdade nesse modo de governo nem no reformismo de outras formas de governo.

As mudanças precisam vir — nem que seja por pressão popular (mais difícil, mas a mais indicada). De fato, não se acredita que a mudança virá da ação de governos que mantêm as atrocidades do modo de produção capitalista nem por via estatal, pois não é aceitável que pessoas vivam ou sobrevivam em tais condições; que hospitais estejam tão longe; que a educação seja tão precarizada; que o lazer seja só para uma classe social.

É preciso efetivar todas as garantias sociais presentes na Constituição e acabar com as formas de desigualdade no país. Além disso, é preciso formar cidadãos iguais e preservar suas diferenças, ou seja, não selecionar quem terá mais valor ou mais importância para receber benefícios. Do contrário, o uso do território é desigual, precarizado, repleto de carências — numa palavra, de vivência difícil.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, promulgada em 24 de fevereiro de 1891. Senado Federal: Brasília, 1891.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, promulgada em 16 de julho de 1934. Senado Federal: Brasília, 1934.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, promulgada em 10 de novembro de 1937. Senado Federal: Brasília, 1937.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, promulgada em 18 de setembro de 1946. Senado Federal: Brasília, 1946.
- BRASIL. Presidência da República da Casa Civil. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, 24 de janeiro de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 18 dez. 2019.
- Brasil. DECRETO-LEI Nº 1.881, DE 27 DE AGOSTO DE 1981. Altera a Lei 5172, de 25 de outubro de 1966, cria a Reserva do Fundo de Participação dos Municípios - FPM e dá outras providências. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1980-1987/decreto-lei-1881-27-agosto-1981-367463-norma-pe.html>>. Acesso em: 18 dez. 2019.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Brasília: Câmara dos Deputados, 2005.
- BRASIL. Presidência da República. **Proposta de emenda constitucional 188**, 2019. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139704>>. Acesso em: jun. 2018.
- BOOKCHIN, Murray. **Municipalismo libertário**. São Paulo: Nu- Sol, 1999.
- CASTRO. Iná Elias de. **Geografia e política: território, escalas de ação e instituições**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.
- CARLOTO, Denis Ricardo. **Por uma federação de lugares da desigualdade a solidariedade**. 2014. 216 f. Tese (doutorado em Geografia) — Departamento de Geografia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.
- CAVALCANTE, Maria do E. S. R. **O discurso autonomista do Tocantins**. São Paulo: ed .USP, 2003.
- CIGOLINI, Adilar Antonio. **A fragmentação do território em unidades político-administrativas: análise da criação de municípios no estado do Paraná**. 1999. 141 f. Dissertação (mestrado em Geografia) — Departamento de Geociências/Programa de Pós-graduação em Geografia, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

CIGOLINI, Adilar Antonio. **Território e criação de municípios no Brasil**: uma abordagem histórico-geográfica sobre a compartimentação do espaço. 2009. 210 f. Tese (doutorado em Geografia) — Departamento de Geociências/Programa de Pós-graduação em Geografia, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

DEPARTAMENTO DE INFORMÁTICA DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE/DATASUS. **Cadastro nacional de estabelecimento de Saúde**. Disponível em: <<http://cnes.datasus.gov.br/pages/estabelecimentos/consulta.jsp>>. Acesso em: 5 set. 2019.

FABRES, P. R. **A gênese do município no Brasil nos pensamentos de Oliveira Vianna e Raymundo Faoro**. 2008. 87 f. Dissertação (mestrado em Geografia) — Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal do Espírito Santo.

NOVO dicionário Aurélio da língua portuguesa. 3. ed. Curitiba: Positivo, 2004.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO TOCANTINS/FIETO. **Perfil das indústrias do Tocantins**, 2016. Palmas: FIETO, 2016. Disponível em: <<http://www.fieto.com.br/>>. Acesso em: 17 out. 2019.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO TOCANTINS/FIETO. **Perfil das indústrias do Tocantins**, 2018. Palmas: FIETO, 2018. Disponível em: <<http://www.fieto.com.br/>>. Acesso em: 17 out. 2019.

GALLO, Fabricio. **Uso do território e federalismo como evento**: a difusão regional de infraestruturas analisadas a partir das transferências intergovernamentais voluntárias entre União e municípios. 2011. Tese (doutorado em Geografia) — Instituto de Geociências da Universidade Estadual de Campinas.

HAESBAERT, Rogério. Concepções de território para entender a desterritorialização. In: SANTOS, Milton, BECHER, Bertha. **Território, territórios**. Ensaios sobre o ordenamento territorial. 3. ed. Rio de Janeiro: DPA, 2007.

HORTA, Raul Machado. A posição do município no direito constitucional federal brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília: Senado Federal, n. 75, p. 107–22, jul./set. 1982.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo demográfico 2010**. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/>> Acesso em: 3 abr. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Evolução da divisão territorial do Brasil**: 1872–2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/default_evolucao.shtm>. Acesso em: jan. 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Densidade demográfica, 2010**. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 12 jun. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Divisão Territorial do Brasil** – 1940. Rio de Janeiro, 2015a. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 12 jun. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Divisão Territorial do Brasil**, 1960. Rio de Janeiro, 2015b. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 12 jun. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Divisão Territorial do Brasil**, 1991. Rio de Janeiro, 2015c. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 12 jun. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Divisão Territorial do Brasil**, 2007. Rio de Janeiro, 2015d. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 12 jun. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Municípios com cinema**, 2010. Rio de Janeiro, 2015e. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 12 jun. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Província Imperiais**, 1840–82. Rio de Janeiro, 2015f. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 12 jun. 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISA EDUCACIONAL ANÍSIO TEIXEIRA/INEP. **Índice de desenvolvimento da educação básica**. Disponível em: <<http://ideb.inep.gov.br/resultado/>>. Acesso em: 12 set. 2019.

KROPOTKIN, Piotr. **O Estado e seu papel histórico**. São Paulo: Nu- Sol, 2000.

LACOSTE, Yves. **A geografia** — isso serve, em primeiro lugar, para fazer a guerra. 19. ed. Campinas: Papirus, 2012.

CONEXÃO TOCANTINS. Lizarda sente isolamento em meio a um extenso território e sem pavimentação de rodovias de acesso Tocantins. Palmas, TO, 13 fevereiro de 2020, “Estado”. Disponível em: <[https://conexaoto.com.br/2020/02/13/lizarda-sente-isolamento-em-meio-a-um-extenso-territorio-e-sem-pavimentacao-de-rodovias-de-acesso#pp\[noticia\]/1/](https://conexaoto.com.br/2020/02/13/lizarda-sente-isolamento-em-meio-a-um-extenso-territorio-e-sem-pavimentacao-de-rodovias-de-acesso#pp[noticia]/1/)> Acesso em: 14 fev. 2020.

MARCO, Cristhian Magnus de. **O município na federação**. 2001. 152 f. Dissertação (mestrado em Geografia) — Pós-graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina.

MENDES, Constantino Cronemberger. **Critérios atuais de repartição dos recursos do FPM** [exposição à comissão especial da Câmara dos Deputados para o pacto federativo]. Brasília, 22 de setembro de 2015. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pacto-federativo/documentos/audiencias-publicas/constantino-cronemberger-mendes-ipea>> Acesso em: 26 set. 2019.

MORAES, Antônio Carlos Robert. **Geografia** – pequena história crítica. São Paulo: Annablume: 2007.

PORTAL DO TOCANTINS. **Informações dos distritos**. 2019. Disponível em: <<https://portal.to.gov.br/invista-no-tocantins/industria/>>. Acesso em: 19 ago. 2019.

PROUDHON, Pierre Joseph. **Do princípio federativo**. São Paulo: Nu-Sol: Imaginário, 2001.

RATZEL, Friedrich. **Coleção grandes cientistas sociais**. São Paulo: Ática, 1990.

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

RODRIGUES, Jean Carlos. **O estado do Tocantins: política e religião na construção do espaço de representação tocantinense**. 2008. 147 f. Tese (doutorado em Geografia) — Faculdade de Ciência e Tecnologia da Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente.

SANTIN, Janaína Rigo; FLORES, Deborah Hartmann. A evolução histórica do município no federalismo brasileiro, o poder local e o estatuto da cidade. **Revista Justiça do Direito**, Passo Fundo, v. 20, n. 1, p. 56–69, 2006.

SANTOS, Milton. As cidadanias mutiladas. In: _____. **Preconceito**. São Paulo: Secretaria da Justiça e da defesa da Cidadania do Estado de São Paulo, 1997.

SANTOS, Milton. O retorno do território. In: SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia A. de; SILVEIRA, Maria Laura (Org.). **Território: globalização e fragmentação**. 4. ed. São Paulo: Hucitec: ANPUR, 1998, p. 15–20.

SANTOS, Milton. O papel ativo da geografia: um manifesto. **Território**, Rio de Janeiro, ano V, n. 9, p. 103-9, jul.–dez. 2000.

SANTOS, Milton. Geografia e planejamento: o uso do território – geopolítica, 16 de outubro de 1980. **Tempo – Técnica – Território**, v. 2, n. 2, 2011, 49p.

SANTOS, Milton. **Por uma geografia nova: da crítica da geografia a uma geografia crítica**. São Paulo: ed. USP, 2012.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, M. L. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. São Paulo: Record, 2013.

SANTOS, Milton. **Espaço e método**. 6. ed. São Paulo: ed. USP, 2014a.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. 7. ed. São Paulo: ed. USP, 2014b.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço**. Técnica e tempo. Razão e emoção. São Paulo: ed. USP, 2017.

SAQUET, Marcos. **Abordagens e concepções de território**. São Paulo: Expressão Popular, 2013.

SOUZA, Maria Adélia A. de. Uso do território e saúde: refletindo sobre “municípios saudáveis”. In: SPERANDIO, Ana Maria G (Org.). **O processo de construção da rede de municípios potencialmente saudáveis**. Campinas: IPES, 2003.

SOUZA, M. L. **Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.

TAVARES, Iris Eliete Teixeira Neves de Pinho. O município brasileiro: sua evolução histórico-constitucional. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro: Renovar, v. 209, jul./set. 1997.

TOCANTINS. Assembleia Legislativa. **Projeto de lei n. 082/91**, 27 de junho de 1991a. Dispõe sobre a criação do Município de Oliveira De Fátima, a ser desmembrado do município de Fatima.

TOCANTINS. Assembleia Legislativa. **Projeto de lei n. 095/91**, 13 de agosto de 1991b. Dispõe sobre a criação do Município de Chapada de Areia, a ser desmembrado do município de Pium.

TOCANTINS. Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins. **Projeto de lei n. 251/91**, 22 de janeiro de 1991c. Dispõe sobre a criação de municípios do estado do Tocantins.

TOCANTINS. Secretaria de Educação do Estado. **Número de escolas públicas no Tocantins** — resultados de 1989-2015. Palmas: SEDUC, 2018. Disponível em: <<https://docs.google.com/spreadsheets/d/1PJOZ9VIHIp2YOvu62kbIQot2ir9jCbXe0HhwejHEj3yQ/edit#gid=439624754>>. Acesso em: 19 nov. 2019.

TOCANTINS. Assembleia Legislativa. **Projetos de lei**, 2019a [ver anexo.]

TOCANTINS. Secretaria Executiva de Planejamento e Orçamento [gerência de informações socioeconômicas]. **Empresas ativas no Tocantins**, 2019b. Disponível em: <https://central3.to.gov.br/arquivo/442872/> Acesso em: 19 ago. 2019.

TOCANTINS. Secretaria de Saúde do Estado. **Gestão dos hospitais estaduais**. Disponível em: <<https://saude.to.gov.br/atencao-a-saude/gestao-hospitalar/hospitais-estaduais/>>. Acesso em: 22 ago. 2019c.

VESENTINI, J. W. **Novas geopolíticas**. São Paulo: Contexto, 2000.

■ Entrevista

MARIANO, Jairo. Palmas, TO, 11 de setembro de 2019. Tipo de arquivo [mp3]. 16 minutos. Entrevista concedida a mim na sede da Associação Tocantinense de Municípios.

PESQUISADOR: *Senhor Jairo, você autoriza gravar a entrevista para fins de pesquisa acadêmica?*

INFORMANTE: Para fins acadêmicos, está autorizado.

O Estado do Tocantins foi criado tendo com um dos motivos o abandono em relação à administração pública, ou seja, em relação ao antigo Norte de Goiás. Ao longo desses anos, as necessidades do novo estado foram sanadas? Qual é sua opinião?

Bom, na minha avaliação, a criação do estado do Tocantins deu um grande salto econômico e social para o que era antes de [19]89. Com a criação do estado, certamente hoje a qualidade de vida das pessoas ainda tem muita necessidade, mas tá muito melhor do que era no passado; e, se nós fizermos um comparativo com relação a outros estados, a qualidade de vida no Tocantins tá no patamar um pouco superior a de muitos estados.

Em concomitância com a Constituição 1988, o estado do Tocantins foi criado. Qual é sua opinião sobre o exercício das garantias constitucionais frente ao estado?

Bom, ao longo dos anos foi se criando uma gama de atribuições aos entes públicos; e, assim, a sociedade brasileira, ela precisa entender que o Estado já não suporta mais ter a atuação em todas as áreas, e [não consegue] suportar todas as despesas em todas as áreas. Então, nós precisamos, as pessoas que moram aqui no Tocantins e no Brasil, por consequência, precisam ser conscientes das suas obrigações, dos seus deveres, como também de seus direitos. Nós concentramos muito nosso esforço em saber dos nossos direitos, mas as nossas obrigações, muitas das vezes, deixamos aquém; e precisa, de fato, uma conscientização coletiva das pessoas, elas precisam [...] ser um pouco mais voluntárias no contexto da sociedade em que vivemos.

Após a criação do estado do Tocantins, foram criados municípios; e, com a nova Constituição, os municípios adquiriram autonomia e novas garantias. Nesse caso, os novos municípios do estado estão tendo essas garantias postas em prática? Se não estão, por que seria?

Os novos municípios, eles têm uma independência financeira, através da distribuição dos recursos públicos [...] Mas nós, enquanto entidade, consideramos [que] essa pirâmide de distribuição de recursos, ela precisa ser invertida pra que os reais propósitos da criação desses municípios sejam, de fato, tomados por esses entes. Então, esses municípios detêm apenas 19% dos tributos, enquanto a União fica com 56% e os Estados, com 25%. E as sobrecargas desses entes públicos são muito maiores nos municípios, tendo em vista que são eles que

estão ligados aos cidadãos e às pessoas que moram nessas cidades e municípios no nosso Tocantins.

Nesse caso, qual é a opinião do senhor sobre a real função do município?

Bom, é como eu falei: o leque foi muito aberto, precisa ter mais restrições em relação a isso. [...] aqui no estado do Tocantins, por exemplo, os municípios têm absorvido muito das atribuições que é do governo do estado. Nós, por exemplo, bancamos estruturas dos órgãos do governo do estado. Isso não é certo. Quando a gente absorve as despesas com esses órgãos, por consequência vai faltar dinheiro pra outras atividades. Então, isso precisa tá [...] bem delineado [e] mais o compromisso de nenhum entrar nas atribuições dos outros. As parcerias institucionais, elas são importantes para se ter um resultado maior, mas não [ao ponto de] nós carregarmos outros entes nas costas.

O que seria atribuição do estado, por exemplo?

Exatamente, a nossa função como: saúde, educação, infraestrutura. Mais um exemplo hoje: parte de infraestrutura que é mais cara, que é saneamento. Os municípios não têm condições de realizar obras nesse sentido. Por quê? Porque a maior parte dos recursos fica com o governo federal. Então, precisamos, de fato, ter uma nova repactuação dessa distribuição dos recursos públicos no nosso país. As mudanças, as reformas, elas precisam ser, de fato, estruturantes para poder fazer com que o nosso país chegue ao patamar de desenvolvimento de país de primeiro mundo.

Como acontece hoje a construção de infraestrutura, saúde, saneamento?

Olha, [...] como a grande maioria dos 126 municípios do Tocantins são pequenos municípios e dependem diretamente de recursos de convênios com a União, vira uma guerra dos prefeitos em Brasília atrás de recursos para poder atender suas comunidades. Então, você imagina o município pequeno hoje, como é o caso — vou citar aqui —, como é o caso do município de Bom Jesus, o prefeito tem que recorrer para asfaltar algumas ruas do seu município, precisa recorrer a Brasília para poder conseguir algum tipo de convênio para realizar essa obra.

Então é quase uma forma de pedir dinheiro para fazer a infraestrutura? Não é o estado que vem e propõe?

Não, não! O município tem [de] tá bem atento a editais e precisa correr atrás, bem como aproveitar as emendas parlamentares, que são recursos extras e são muitos importantes para as atividades de obras públicas nos municípios. Hoje, o dinheiro que entra nesses pequenos municípios dá basicamente para folha de pagamento, para despesas com energia e água, despesas com manutenção de prédios públicos, material de expediente, material de

limpeza... Então, os gastos fundamentalmente dos recursos que entram são hoje com esse [...]objetivo. Se tirar para outras atividades, certamente o município, a prefeitura, vai fiar devendo em alguma outra área das suas atribuições.

Visto que o senhor é um prefeito, como é administrar um município na atual conjuntura política e econômica?

Olha, pela minha avaliação como gestor e principalmente como líder dos municípios do estado do Tocantins hoje — estou à frente da presidência da Associação Tocantinense de Municípios —, eu considero que é o pior cenário hoje para a administração municipal dos últimos trinta anos o que estamos vivendo. Esse é o pior cenário que nos estamos vivendo para os municípios. Nós chegamos, de fato, no fundo do poço e precisa ser repensada toda essa — como eu já coloquei —, toda essa repactuação dos tributos do nosso país para os entes públicos.

Mas por que é o pior cenário?

Pior cenário porque nós temos que escolher aquilo que mais é prioritário, nós não t[iv]emos... por exemplo, um morador pede para nós asfaltarmos as ruas, então nós não tivermos recursos de convênio, nós não vamos conseguir [...] um asfalto. Por exemplo, quando é no período de chuvas, é a lama; quando é no período de verão, é a poeira. Isso influencia na saúde das pessoas; e nós vivemos em um momento em que as redes sociais propagam muito a necessidade de os gestores públicos cumprirem os benefícios para a comunidade. Eles ficam com mãos e pés atados, porque eles não têm dinheiro para poder bancar essas atividades de obras e esses benefícios que são tão importantes para qualquer tipo de comunidade no nosso país.

Qual é a função da Associação Tocantinense de Municípios em relação aos municípios Tocantinenses?

Bom, a nossa entidade, ela tem o papel de defender os interesses dos municípios, de orientar os municípios em suas atividades diárias. Nós prestamos assessorias aos municípios no que diz respeito à saúde, à educação, a sistema de convênio do governo federal. Defendemos os interesses dos municípios quando tem algum tipo de problema institucional. Nós atuamos nesse sentido. Então, a gama de atribuições da nossa entidade é muito grande, ela passa por todas as áreas do municipalismo brasileiro. E é muito gratificante, porque a dificuldade que estamos vivendo requer, de fato, que a entidade seja enérgica, que atue rapidamente em qualquer tipo de causa que afete os municípios do nosso Estado.

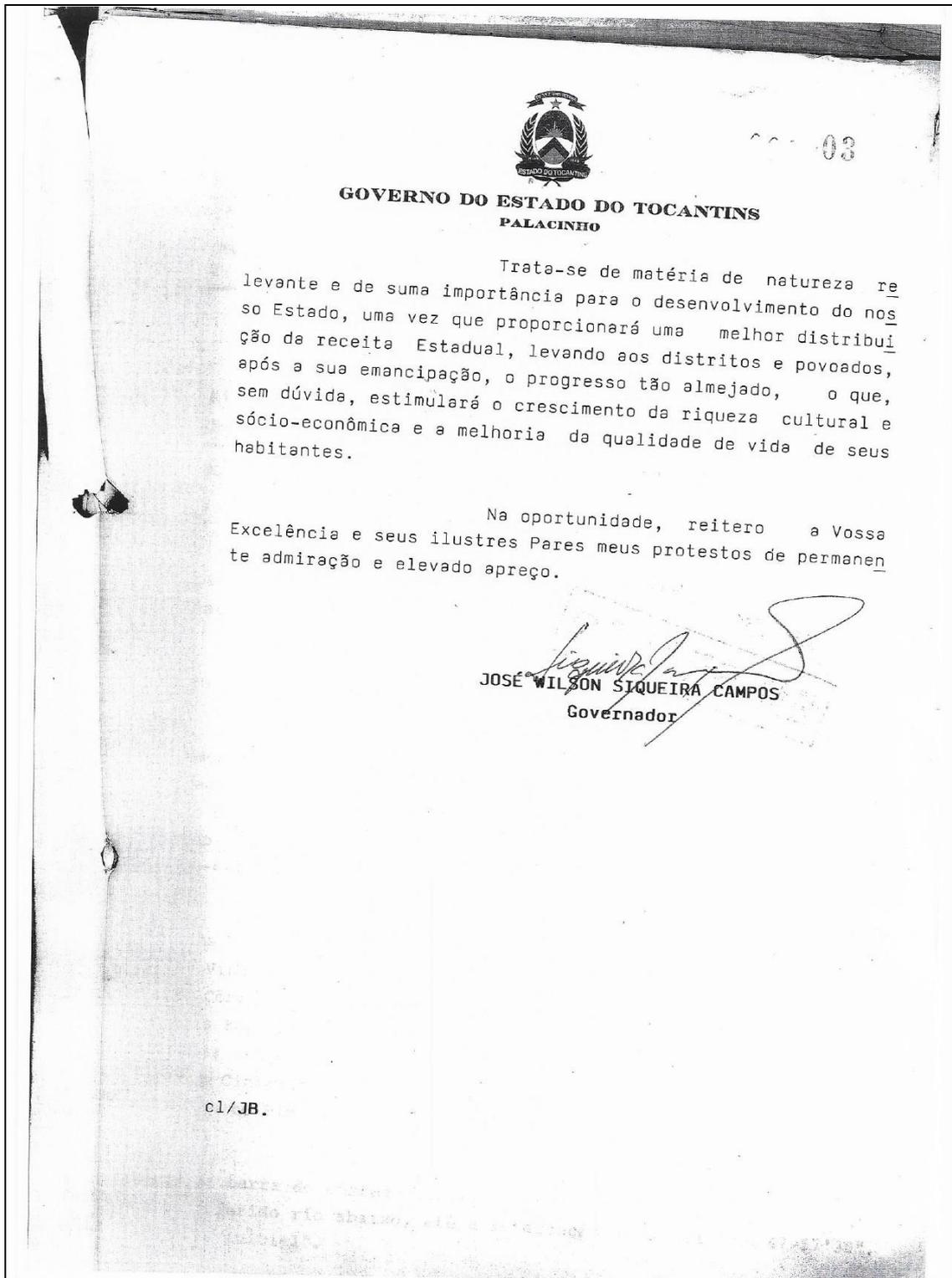
Eu estudo os municípios do estado do Tocantins que foram criados após 1988. Meu estudo segue a perspectiva de um autor chamado Milton Santos, que é a de “território

usado”, a qual se relaciona com a administração, a jurisdição e a dignidade do cidadão. Como o senhor vê o uso dos municípios pelos cidadãos?

Olha, a movimentação hoje que a gente percebe é que, na prestação de serviço dos municípios pelos cidadãos, ela é muito grande. Eu quero citar dois exemplos aqui que vão materializar minha exposição. No meu município, quando recebi, eu tinha três carros na área de saúde. Isso em 2013. Nós estamos em 2019, e essa quantidade de carros subiu de três para onze veículos; e atendendo permanentemente, porque aumentou o volume, a demanda aumentou, e conseqüentemente o município precisa absorver essa demandas. Outro assunto que queria expor é que, quando recebi, em 2013, nós tínhamos quarenta alunos que a prefeitura levava para a universidade, hoje nós transportamos mais 240 alunos. Então, assim, as atividades, ao longo do tempo — tendo em vista que as populações vão crescendo também, as demandas vão a reboque —, elas também vão se ampliando, e os municípios têm que priorizar aquilo é mais importante. Nós temos a necessidade de atender com eficiência e qualidade e otimizando esses recursos, fazendo com que esses poucos recursos que nós temos sejam mais bem empregados.

Como boa parte dos municípios recebe o Fundo de Participação dos Municípios, qual é sua opinião sobre o projeto de lei PEC 45/19, que propõe a unificação dos impostos?

Os municípios recebem o ISSQN [imposto sobre serviços de qualquer natureza], ITBI [imposto de transmissão de bens imóveis inter-vivos], que são receitas locais. Nós recebemos 25% da distribuição ICMS [imposto sobre circulação de mercadorias e serviços] e temos uma participação através FPM [Fundo de Participação dos Municípios], o IPI [imposto sobre produto industrializado] e da FEQUIS, que são impostos federais. Olha, nós recebemos com bons olhos essa possibilidade da unificação dos impostos porque o cidadão acaba pagando em cascata vários impostos. Isso encarece muito a vida das pessoas, e a unificação desses impostos, certamente, fará com que acabe com esses impostos em cascata. O que precisa, na verdade, nesse momento, da parte nossa, dos municípios, é aproveitar esse momento pra que haja uma participação maior desses municípios nesses impostos, tendo em vista tudo que eu já falei anteriormente. Nós temos a maior responsabilidade: é que estamos cara a cara com os cidadãos, as pessoas que vivem nos nossos municípios e nós precisamos de recursos. Costumo dizer, com frequência, que teríamos cidades com qualidade de vida europeia ou asiática se os recursos fossem investidos, se a maior parte dos recursos estivesse diretamente distribuída aos municípios. Então, nós recebemos com bons olhos, somos favoráveis à unificação, [mas] desde que os municípios sejam mais privilegiados nesse bolo da distribuição dos tributos.

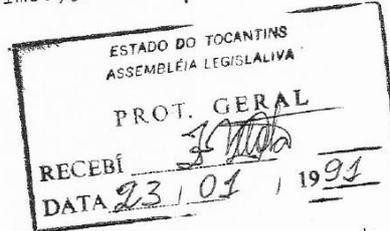




GOVERNO DO ESTADO DO TOCANTINS
PALACINHO

Lei 23/91
Of. nº 121/91, Palmas, 22 de Janeiro de 1991.

Senhor Presidente,



Nos termos do art. 27, da Constituição do Estado do Tocantins, tenho a honra de submeter à elevada deliberação da Assembléia Legislativa o texto do Projeto de Lei nº 23/90, de 22 de Janeiro de 1991.

O presente Projeto de Lei tem a finalidade de criar os Municípios de Carrasco Bonito, Lajeado, Rio da Conceição, Rio dos Bois, Taquaralto e Taquarussu do Tocantins, observadas as normas estabelecidas pela Lei Complementar nº 01, de 11 de Dezembro de 1989.

Outrossim, ficam criados os municípios de que trata o art. 18, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com a redação que lhe deu a Emenda Constitucional nº 01, de 19 de Dezembro de 1989, da Constituição Estadual, observado o disposto no parágrafo 2º, art. 1º, das Disposições Transitórias, da Lei Complementar nº 01, com a redação dada pelo art. 1º da Lei Complementar nº 02, de 09 de Abril de 1990, após realizada a consulta prévia mediante plebiscito, e obtidos mais de 50% (cincoenta por cento) dos votos válidos, por distrito ou povoado, em data já designada pelo Tribunal Regional Eleitoral.

Ao
Excelentíssimo Senhor
Deputado RAIMUNDO NONATO PIRES DOS SANTOS
Digníssimo Presidente da Assembléia Legislativa
do Estado do Tocantins
N E S T A.



PODER LEGISLATIVO
ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO TOCANTINS

082
ps.02
Gul

PROJETO DE LEI Nº /91, de 27 de junho de 1.991.

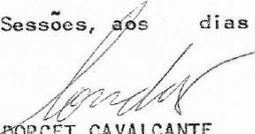
Dispõe sobre a criação do Município de OLIVEIRA DE FÁTIMA, a ser desmembrado do Município de Fátima.

A Assembléia Legislativa do Estado do Tocantins, decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Fica criado o Município de OLIVEIRA DE FÁTIMA, com área a ser desmembrada do Município de Fátima.

Art. 2º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogando-se as disposições em contrário.

Sala das Sessões, aos dias do mês de 1.991.


CONDORCET CAVALCANTE
Deputado Estadual

J U S T I F I C A T I V A

A liberdade sempre constituiu, em todos os tempos e lugares, o mais elevado atributo do homem, sendo, pois, por isso que tanto a pessoa humana, individualmente, como as comunidades almejam, cada vez com mais crescente intensidade e ardor, a realização do seu ideal de emancipação política, a fim de que possam gozar desse direito fundamental e a sua liberdade.





PR-153
Gul

PODER LEGISLATIVO

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO TOCANTINS

O outrora simples aglomerado urbano de Oliveira, que hoje constitui a sede do Distrito, teve como origem uma única casa, a exemplo de quase todas as cidades do mundo, sendo que, através do espaço de cada um, aquela comunidade foi crescendo, até, aos poucos, conseguir preencher todos os requisitos que a Lei de Emancipação impõe com essenciais, a qualquer comunidade que pretenda emancipar-se politicamente.

A área que inetrna o futuro Município de OLIVEIRA DE FÁTIMA é constituída de terras férteis, sendo que em várias das muitas propriedades espalhadas pela extensão do seu território, já se aplica uma relativamente avançada tecnologia agro-pastoril, resultando daí a elevada expressão quantitativa do seu rebanho bovino de excelente qualidade, bem como a intensa atividade agrícola, onde prepondem grandes lavouras de arroz e de outras importantes culturas típicas da Região, as quais vicejam e se multiplicam de ano para ano.

Há que se acrescentar, ainda, o fato de ser a área de futuro Município cortado, na direção Norte-Sul, pela Rodovia BR - 153, uma das maiores e mais importantes rodovias de integração nacional, bem como pela que liga a cidade de Fátima à sede do Distrito, e, finalmente, por inúmeras boas estradas rurais que cortam o território do futuro Município em diferentes direções.

Finalmente, urge enfatizar o fato de ser a sede do Distrito emancipado dotada de Posto de Saúde, Escolas Municipais, Postos dos Correios e energia elétrica, além da privilegiada circunstância de estar encravada à margem da BR - 153, o que constitui um dos mais poderosos fatores de sua consolidação e prosperidade!

Face ao exposto, pois, impõe-se a unânime aprovação do presente Projeto de Lei, por parte de Vossa Excelências, que, por certo, não haverão de negar apoio aos acendrados e irrefreáveis anseios de liberdade, vem, através de sua árdua e honrada luta de cada dia, se

Cordeiro



PODER LEGISLATIVO
ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO TOCANTINS

Pl. 04
Quil

transformado num dos verdadeiros sustentáculos da grande luta de emancipação política, socio-econômica e cultural do bravo povo tocantinense!

Sala das Sessões, aos dias do mês de de de

1.991.

Condorcet
CONDORCET CAVALCANTE
Deputado Estadual



PODER LEGISLATIVO
ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO TOCANTINS

PROJETO DE LEI Nº 035/91, DE DE DE 1991.

"Dispõe sobre a criação do Município de Chapada de Areia."

A ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO TOCANTINS, decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º - Fica criado o município de Chapada de Areia, com área a ser desmembrada do município de Pium-
-To.

Artº 2º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Sala das Sessões da Assembléia Legislativa do Estado do Tocantins, aos treze dias do mês de agosto de 1.991.


DR. HIDER ALENCAR

Dep. Estadual.





PODER LEGISLATIVO
ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO TOCANTINS

75.031
Gau

J U S T I F I C A T I V A

Um dos princípios que norteia as ações das nações mais desenvolvidas da terra, é o da auto-determinação dos povos, a vontade de dirigir seus destinos de acordo com as necessidades existentes.

Urge, portanto, que este pequeno Distrito de Pium-To., "Chapada de Areia", possa dirigir o seu destino, buscando com pujança o progresso almejado por todos nós cidadãos tocantinenses.

E, o progresso faz-se com muito trabalho, com a união de todos os segmentos de uma sociedade, buscando melhoras para todos, contribuindo para o bem-estar da coletividade.

Ao votarem este projeto de lei, nobres pares e companheiros de luta, dando parecer favorável, estarão dando mostra de amor ao progresso, e dando, sobretudo, uma chance vital para esta comunidade que tanto almeja o progresso e ao bem-estar.


DR. ELIDER AENCAR

Dep. Estadual.