



Fábio José da Silva Nascimento

Maranhão do Sul: subdivisão regional e polarização na definição de novos arranjos territoriais no “Brasil Profundo”

Tese de Doutorado

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Geografia pelo programa de Pós-graduação em Geografia, do Departamento de Geografia e Meio Ambiente da PUC-Rio.

Orientador: Prof. Augusto César Pinheiro da Silva

Rio de Janeiro
Dezembro de 2022



Fábio José da Silva Nascimento

Maranhão do Sul: subdivisão regional e polarização na definição de novos arranjos territoriais no “Brasil Profundo”

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo:

Prof. Augusto César Pinheiro da Silva

Orientador

Departamento de Geografia e Meio Ambiente – PUC-Rio

Prof^a. Iná Elias de Castro

Departamento de Geografia – UFRJ

Prof. Antônio Ângelo Martins da Fonseca

Departamento de Geografia – UFBA

Prof. Thiago Pereira Lima

Centro de Ciências de São Bernardo (MA) – UFMA

Prof^a. Juliana Nunes Rodrigues

Departamento de Geografia – UFF

Rio de Janeiro, 19 de dezembro de 2022

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, do autor e do orientador.

Fábio José da Silva Nascimento

Graduado em Comunicação Social– Relações Públicas Universidade do Estado da Bahia (UNEB) e em Geografia Centro Universitário Jorge Amado (UNIJORGE). Especializou-se em Relações Públicas (UNEB), em Educação Especial pela Faculdade Batista Brasileira (FBB) e em Metodologia do Ensino Superior (FBB). É mestre em Geografia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Leciona nas redes municipal de São José de Ribamar e estadual do Maranhão. É docente do Programa Ensinar de Formação de Docentes da Universidade Estadual do Maranhão (UEMA).

Nascimento, Fábio José da Silva

Maranhão do Sul : subdivisão regional e polarização na definição de novos arranjos territoriais no “Brasil Profundo” / Fábio José da Silva Nascimento ; orientador: Augusto César Pinheiro da Silva. – 2022.

292 f. : il. color. ; 30 cm

Tese (doutorado)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Geografia e Meio Ambiente, 2022.

Inclui bibliografia

1. Geografia e Meio Ambiente – Teses. 2. Maranhão do Sul. 3. Criação de novas unidades federativas. 4. Elites políticas regionais. 5. Consultas plebiscitárias. 6. Discursos sobre novos Estados. I. Silva, Augusto César Pinheiro da. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Geografia e Meio Ambiente. III. Título.

CDD: 910

A meus pais, Avai Borges da Silva Nascimento (*in memoriam*) e Berenice da Silva Nascimento, as maiores referências da minha vida. Ambos me ensinaram, sobretudo, que respeito, amizade e honestidade são fundamentais.

Agradecimentos

Ao meu pai (*in memoriam*) que sempre acreditou em meu potencial nos momentos mais difíceis. Uma pena que você já não está mais entre nós para ver esse desfecho.

À minha mãe, pelo amparo ao longo de toda a vida, sobretudo nos momentos mais difíceis

À minha companheira Rita de Nazaré Silva Alves, parceira de todas as horas e todas as agonias. Muito obrigado por seu carinho, amor e dedicação em todos os momentos.

A Luciene Lima, Carlos Henrique Silva, Marcelo Souza por todo o apoio ao longo do curso. Sem vocês, esse sonho não seria possível.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Augusto César Pinheiro da Silva, pela compreensão e parceria ao longo desde 2015. Tenha certeza que você contribuiu significativamente para meu amadurecimento ao longo de tantos encontros.

Às professoras doutoras Iná Elias de Castro e Juliana Nunes Rodrigues, por terem aceitado o convite de participar da banca.

Aos professores doutores Antônio Ângelo Martins da Fonseca e Thiago Pereira Lima, por terem aceitado o convite de participar da banca.

À Luciana Almeida (extensivo a Fabiano Fontes), pela parceria e acolhimento nos momentos mais difíceis.

À Marcelo Faria, Eustáquio Amazonas e Cilene Santana, pelo socorro nos momentos de grande aflição.

Aos muitos amigos que fiz durante a vida: Cândida Reis, Manu Sá, Cláudio Nunes, Sérgio Sales, Sueli Conceição, Simone Ferreira, Cauê Morgado, Rosa Carneiro, Daiane Meireles, Fábio Orlan, Douglas Machado, Marcus Vinícius Monroe, Ildeane Nascimento, Edilene Machado, Muriel Winer, Samuel Azevedo, Miguel Ângelo Fonseca, Rita Helena Pereira, Ademir Terra, Ângela Almeida, Clécia Bonfim, Paula Djane, Vitalina Silva, Rosiane Amorim, Iracema Lemos, Tânia Cordeiro, Messias Gomes, Antonilson Lélis, Manoel Soares, Ata Santos, Gustavo Freitas, João Rodrigues, Shyrleane Cunha, Ivo Radamés Martins, Eliana Brandão, Francly Carla Melo, Miguel Coelho Júnior, Vileilma César, Gorethi Camelo, Elaine Araújo, Magno Almeida, Sinara Freire, Luziane Mendes e Aline Menezes.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

Resumo

Nascimento, Fábio José da Silva; Silva, Augusto César Pinheiro da. **Maranhão do Sul: subdivisão regional e polarização na definição de novos arranjos territoriais no “Brasil Profundo”**. Rio de Janeiro, 2022. 292p. Tese de Doutorado – Departamento de Geografia e Meio Ambiente, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Esta investigação aborda propostas de criação de novas unidades federativas no Brasil. Apresenta reflexões sobre o federalismo brasileiro, com destaque para a histórica centralização de recursos na União, em detrimento dos interesses de estados e municípios. Discute os mecanismos políticos, institucionais, econômicos e logísticos que estimulam discursos pró-divisão da unidade federativa do Maranhão. Destaca a presença do poder público estadual em diferentes regiões do estado do Maranhão. Evidencia o processo de descentralização administrativa vigente do Governo do Maranhão, com foco na efetividade da prestação de serviços públicos ofertados pelo executivo estadual maranhense. Analisa diferentes opiniões sobre a criação de novas unidades federativas no Brasil. Para tanto, obtiveram-se depoimentos de políticos de diferentes regiões do país, de acadêmicos com trabalhos vinculados ao tema desta pesquisa e de moradores de várias regiões do Maranhão. Adota diferentes procedimentos metodológicos: revisão de literatura, pesquisa documental, comparação de dados secundários e entrevistas semiestruturadas por pautas. Advoga que as atuais propostas de criação de novas unidades federativas em tramitação no Congresso Nacional não reúnem condições de se tornarem efetivas. Para tanto, são elencadas 12 razões que sustentam esta tese.

Palavras-chave

Maranhão do Sul; criação de novas unidades federativas; elites políticas regionais; consultas plebiscitárias; discursos sobre novos estados.

Abstract

Nascimento, Fábio José da Silva; Silva, Augusto César Pinheiro da (Advisor). **Maranhão do Sul: regional subdivision and polarization in the definition of new territorial arrangements in “Brasil Profundo”**. Rio de Janeiro, 2022. 292p. Tese de Doutorado – Departamento de Geografia e Meio Ambiente, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

This investigation addresses proposals for the creation of new federative units in Brazil. It presents reflections on Brazilian federalism, emphasizing the historical centralization of resources in the Union, to the detriment of the interests of states and municipalities. It discusses the political, institutional, economic and logistical mechanisms that stimulate pro-division discourses in the federative unit of Maranhão. It highlights the presence of the state government in different regions of the State of Maranhão. It highlights the current administrative decentralization process of the Government of Maranhão, focusing on the effectiveness of the provision of public services offered by the state executive of Maranhão. It analyzes different opinions about the creation of new federative units in Brazil. To this end, testimonies were obtained from politicians from different regions of the country, academics with works related to this research's theme and residents of various regions of Maranhão. It adopts different methodological procedures: literature review, documentary research, comparison of secondary data and semi-structured interviews based on guidelines. It advocates that the current proposals for the creation of new federative units being discussed in the National Congress do not meet the conditions to become effective. To this end, 12 reasons are listed that support this thesis.

Keywords

Maranhão do Sul; creation of new federative units; regional political elites; plebiscitary consultations; speeches about new federative units.

Sumário

Considerações iniciais.....	21
1. Federalismo, divisionismo e anseios por novos espaços de poder	35
1.1. Os anacronismos do federalismo brasileiro: a histórica centralização de recursos na União e as crescentes demandas de estados e municípios.....	35
1.1.1. Os antecedentes históricos recentes do divisionismo brasileiro.....	39
1.1.2. O atual debate sobre divisionismo subnacional no Brasil	44
1.1.3. Cazzolato: referência em estudos sobre a criação de novas unidades federativas	48
1.2. Os “quase” estados: os emblemáticos casos de Carajás e Tapajós	54
1.3. A força do divisionismo em propostas de “Agroestados”	59
1.4. A proposta de criação da unidade subnacional do Maranhão do Sul.....	66
1.4.1. Peculiaridades sobre o divisionismo maranhense	69
1.4.2. Fragilidades históricas e interesses não-declarados	71
1.4.3. A inserção do sul maranhense no arranjo macrorregional.....	77
1.4.4. A defasada narrativa da “diferenciação socioespacial”	78
2. Diferenciação espacial e novos arranjos regionais: do processo histórico de ocupação aos “vértices luminosos”	82
2.1. As correntes migratórias como justificativa para a criação do Maranhão do Sul.....	82
2.2. Os “vértices luminosos”: os arranjos espaciais mais dinâmicos do Maranhão	87
2.2.1. A Região Metropolitana da Grande São Luís (RMGSL)	96
2.2.1.1. A RMGSL e sua expansão desordenada.....	101
2.2.2. A Região do Tocantins Maranhense.....	111
2.2.2.1. O Tocantins Maranhense nos trilhos: os desdobramentos socioespaciais gerados pela expansão da malha ferroviária	113
2.2.2.2. A silvicultura do eucalipto no Tocantins Maranhense	116
2.2.2.3. As aspirações emancipacionistas do Tocantins Maranhense	117
2.2.3. A Região dos Gerais de Balsas	118
2.2.3.1. Grilagem, conflitos socioambientais e a criação de novos territórios subnacionais	123
2.2.3.2. O trabalho análogo à escravidão no sul maranhense.....	124
2.2.4. O conjunto espacial formado pelas regiões Timbiras e Médio Parnaíba.....	125
2.2.4.1. A região de Desenvolvimento dos Timbiras.....	130
2.2.4.2. A região de Desenvolvimento do Médio Parnaíba	132
2.2.5. O eixo opaco: as áreas estagnadas.....	133
2.2.5.1. As áreas mais críticas	136
2.2.5.2. As promissoras áreas turísticas	139
2.2.5.3. O “Maranhão Paraense”	141

2.2.5.4. As Regiões de Desenvolvimento do Pindaré e Mearim	143
2.2.5.5. A Regiões de Desenvolvimento da Amazônia Maranhense ..	145
3. Maranhão do Sul: anseios de emancipação e descentralização administrativa	147
3.1. A ausência do aparato estatal subnacional como elemento catalisador do sentimento emancipacionista no sul do Maranhão	151
3.1.1. Saúde: o desafio da ampliação do atendimento	152
3.1.2. Os gargalos da mobilidade no Maranhão	162
3.1.3. O Quadro Recente da Segurança Pública	168
3.1.4. O Saneamento básico no Maranhão: os desafios para a ampliação da cobertura	174
3.1.5. Segurança alimentar: o Banco de Alimentos e os restaurantes populares	186
3.1.6. Educação: investimentos recentes, resultados distantes	188
3.1.7. O Viva Cidadão: o descompasso na distribuição dos postos de atendimento	200
3.2. Os serviços públicos de competência dos municípios	202
4. A criação de novas unidades federativas no Brasil: narrativas, argumentos e contradições	207
4.1. A análise de conteúdo: observações sobre a metodologia e as adaptações imprescindivelmente adotadas para o contorno de adversidades	207
4.2. As caixas de ressonância: a repercussão do “Maranhão do Sul” na imprensa	210
4.2.1. O sarcófago do Maranhão do Sul: desenterrando antigos esqueletos	213
4.2.2. A repercussão recente do tema “Maranhão do Sul” na mídia do Tocantins Maranhense	218
4.3. As trocas de gentilezas: o “debate de um lado só”	222
4.4. Os arranjos convenientes (parte 1): a criação de novos Territórios Federais	227
4.5. Os arranjos convenientes (parte 2): a divisão do “quintal do outro”	230
4.6. A prudência ante à ausência de critérios	235
4.7. A ausência de critérios definidores das novas capitais estaduais	240
4.8. A influência da criação do Estado de Tocantins em processos decisórios atuais	243
4.9. Os custos de eventuais desmembramentos de novas unidades federativas	247
4.10. A criação de novos municípios	250
4.11. A questão ambiental <i>versus</i> criação de novas unidades federativas	254
4.12. O agronegócio e a criação de novos territórios estaduais	257
4.13. A unanimidade: a baixa possibilidade de mudança do regramento jurídico	259
4.14. A “voz do povo”: depoimentos de não-políticos sobre a criação de entes subnacionais	260

5. Considerações finais	264
6. Referências bibliográficas	269

Lista de figuras

Figura 1: Brasil: Proposta de divisão político-administrativa elaborada por Vianna (1930).....	40
Figura 2: Pará: Resultado do plebiscito sobre a criação dos estados de Carajás e Tapajós.....	57
Figura 3: Maranhão: correntes migratórias de ocupação do território	84
Figura 4: PDL 509/2019: transição entre as páginas 3 e 4	86
Figura 5: Uso e ocupação do solo na RMGSL	104
Figura 6: Infográfico sobre a nova rota de <i>ferryboat</i> , São Luís – Icatu (MA). Nova rota de <i>ferryboat</i> – interligação da capital ao leste maranhense.....	106
Figura 7: Projeto do Terminal de Passageiros da Península (São Luís)	106
Figura 8: 1ª Etapa do Consórcio BRT (Transporte Rápido por Ônibus) da RMGSL.....	108
Figura 9: Malha prevista do BRT da RMGSL	109
Figura 10: Região do Tocantins Maranhense.....	112
Figura 11: Evolução da EF 151 entre Açailândia (MA) e Anápolis (GO).....	115
Figura 12: Expansão das áreas de silvicultura de eucalipto em Imperatriz e Cidelândia.....	116
Figura 13: Produção agrícola no município de Imperatriz	117
Figura 14: Região Gerais de Balsas.....	119
Figura 15: Região Gerais de Balsas: Evolução da área plantada, quantidade produzida e rendimento médio da produção de soja (em grão) entre 1995 e 2018	120
Figura 16: Maranhão: Participação da soja no total das culturas temporárias e permanentes em 1990, 2000, 2010 e 2018	121
Figura 17: Teresina: estabelecimentos médico-hospitalares.....	127
Figura 18: Cartaz de hospedaria de Teresina (PI) fixado em Carutapera (MA).....	129
Figura 19: A região de Desenvolvimento dos Timbiras	131
Figura 20: A região de Desenvolvimento do Médio Parnaíba	132
Figura 21: A Região de Desenvolvimento do Baixada Maranhense	136
Figura 22: Terminal Portuário de Cujupe	137
Figura 23: Ponte sobre o rio Pericumã entre Bequimão e Central do Maranhão	138

Figura 24: Região de Desenvolvimento das Reentrâncias Maranhenses.....	139
Figura 25: Região de Desenvolvimento dos Lençóis Maranhenses.....	140
Figura 26: Região de Desenvolvimento do Delta das Américas.....	140
Figura 27: Região de Desenvolvimento do Gurupi Maranhense.....	142
Figura 28: Região de Desenvolvimento do Pindaré.....	144
Figura 29: Região de Desenvolvimento do Mearim.....	145
Figura 30: Região de Desenvolvimento da Amazônia Maranhense.....	146
Figura 31: Proporção de Pobres em 2021 por Unidade da Federação (%).....	150
Figura 32: Maranhão: estado geral das rodovias.....	163
Figura 33: Mais Asfalto: municípios beneficiados em 2018.....	166
Figura 34: Maranhão: Mortalidade por acidente de transporte terrestre (ATT) em 2018.....	167
Figura 35: Maranhão: Taxa de homicídio por 100.000 pessoas (CVLI) – 2018.....	170
Figura 36: Maranhão: Ocorrências de CVLI entre 2015 e 2019.....	171
Figura 37: Maranhão: Distribuição das Bases Operacionais do CBMMA em março de 2022.....	173
Figura 38: Percentual de Domicílios Atendidos com Abastecimento Hídrico por Rede Geral de Distribuição, por UFs em 2019 ...	177
Figura 39: Viva Cidadão: distribuição dos postos de atendimento.....	201
Figura 40: Revista piauí: capa da edição 190, de julho de 2022.....	203
Figura 41: Pedreiras (MA): repercussão midiática de exodontias.....	205
Figura 42: Prédio Escolar de Ensino Fundamental Abandonado em Caçacueira, Cururupu (MA).....	206
Figura 43: Flávio Dino: manifestação sobre a criação da unidade federativa do Maranhão do Sul em 2011.....	211
Figura 44: Revista Maranhão Hoje: capa da edição de setembro de 2019.....	220
Figura 45: Reportagem de O Progresso (versão virtual): publicação de 5 de setembro de 2019.....	222
Figura 46: Manifestação do dep. federal Fábio Ramalho sobre a criação de novas UFs.....	230
Figura 47: Crescimento vertiginoso do atendimento médico em Barra de São Miguel (AL) entre 2018 e 2022.....	235

Lista de mapas

Mapa 1: Brasil: Projetos de novos estados tramitados entre 1991 e 2011	37
Mapa 2: Brasil: mapa político-administrativo proposto por Cazzolato (2011)	49
Mapa 3: Pará: projetos territoriais de criação dos estados de Carajás e Tapajós	55
Mapa 4: PDL 355/2011: projeto de criação do estado do Rio São Francisco	61
Mapa 5: Mato Grosso do Norte e Araguaia: propostas em conformidade com PDC 850/2001	62
Mapa 6: PDL 355/2011: projeto de criação do estado de Gurgueia	64
Mapa 7: PDL 355/2011: área remanescente do estado do Piauí	65
Mapa 8: Maranhão e Maranhão do Sul: mapa político proposto pelo PDL 509/2019	68
Mapa 9: Maranhão: Localização das Gerências Regionais do Governo Estadual	74
Mapa 10: Maranhão: Regiões Geográficas Imediatas e Intermediárias ...	75
Mapa 11: Regiões ampliadas e polos na Faixa Norte do Brasil	77
Mapa 12: Maranhão: Regiões de Planejamento	91
Mapa 13: Maranhão: “vértices luminosos” e grande eixo estagnado.	93
Mapa 14: Maranhão: regiões de influência das cidades	94
Mapa 15: Hinterlândia do Porto do Itaqui (MA)	96
Mapa 16: Principais Investimentos Projetados para a RMGSL	98
Mapa 17: Mudança de uso e cobertura da terra na RMGSL (1985-2019)	101
Mapa 18: Teresina (PI): deslocamentos para serviços de saúde	128
Mapa 19: Mais IDH: distribuição dos municípios com pior IDHM do Maranhão	135
Mapa 20: Maranhão: PIB Municipal em mil reais (2019)	149
Mapa 21: Distribuição dos hospitais regionais e macrorregionais no território do Maranhão	155
Mapa 22: Maranhão: distribuição dos leitos de UTI em fevereiro de 2020	158
Mapa 23: Distribuição das policlínicas estaduais no território do Maranhão	161
Mapa 24: Maranhão: investimentos em infraestrutura de rodovias estaduais	165

Mapa 25: Maranhão: Batalhões PM x Taxa de homicídio por 100 mil pessoas (CVLI) – 2018	169
Mapa 26: Maranhão: Esgotamento Sanitário por Região de Desenvolvimento – 2010	175
Mapa 27: Maranhão: percentual de ligações domiciliares ativas de esgoto por Regiões de Desenvolvimento	176
Mapa 28: Maranhão: Percentuais de Ligações Ativas à Rede Pública de Abastecimento Hídrico por Regiões de Desenvolvimento	179
Mapa 29: Maranhão: Taxa de cobertura de coleta direta de resíduos domiciliares em relação à população urbana	182
Mapa 30: Maranhão: Fluxo Intermunicipal de Resíduos Sólidos (2018)	184
Mapa 31: Maranhão: distribuição dos restaurantes populares	188
Mapa 32: Maranhão: distribuição territorial dos Centros Educa Mais	191
Mapa 33: Maranhão: distribuição territorial dos IEMA	193
Mapa 34: Maranhão: Distribuição territorial dos polos da UEMA e UEMASUL	196
Mapa 35: Programa Ensinar: Distribuição territorial dos polos	198
Mapa 36: UEMA: Distribuição territorial dos polos de ensino a distância	199

Lista de tabelas

Tabela 1: Brasil: Dimensões definidas para um novo padrão territorial	51
Tabela 2: Maranhão: Estado geral das rodovias federais e estaduais (em valores percentuais	162
Tabela 3: Maranhão: Percentual de perdas na distribuição de água, volume hídrico percentual tratado por Simples Desinfecção e volume de água percentual tratado em ETAs nas Regiões de Desenvolvimento	180

Lista de siglas

ABRAÇO – Associação Brasileira de Rádios Comunitárias no Maranhão

ATT – Acidente de Transporte Terrestre

BNB – Banco do Nordeste do Brasil S.A.

CAEMA – Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão

CBMMA – Corpo de Bombeiros Militar do Maranhão

CF – Constituição Federal

CFM – Conselho Federal de Medicina

CINPRA – Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento

CLP – Centro de Liderança Pública

CNT – Confederação Nacional dos Transportes

CPT – Comissão Pastoral da Terra

CONLESTE – Consórcio Público Intermunicipal das Mesorregiões Norte e Leste Maranhense

CVLI – Crimes Violentos Letais Intencionais

EC – Emenda Constitucional

EMAP – Empresa Maranhense de Administração Portuária

EMBRATUR – Agência Brasileira de Promoção Internacional ao Turismo

EMSERH – Empresa Maranhense de Serviços Hospitalares

ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio

ETA – Estação de Tratamento de Esgoto

FAMEM – Federação dos Municípios do Estado do Maranhão

FETAEMA – Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais e Agricultores Familiares do Maranhão

FGV – Fundação Getúlio Vargas

FPA – Frente Parlamentar da Agropecuária

FPE – Fundo de Participação dos Estados

FUNAI – Fundação Nacional do Índio

GASMAR – Companhia Maranhense de Gás

GESPEN – Programa de Gestão Penitenciária

HCI – Hospital de Cuidados Intensivos

HCM – Hospital Dr. Carlos Macieira

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS – Imposto sobre a Circulação de Mercadoria e Serviços

ICPET – Instituto Cidadão Pró-Estado do Tapajós

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IDS – Indicadores de Desenvolvimento Sustentável

IEMA – Instituto Estadual de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão

IES – Instituição de Ensino Superior

IFPR – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná

IFGF – Índice Firjan de Gestão Fiscal

IMESC – Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPQV – Índice de Perda da Qualidade de Vida

IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores

ISD – Instituto Santos Dumont

ITCD – Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis Causa Mortis

MDB – Movimento Democrático Brasileiro

MOB – Agência Estadual de Mobilidade Urbana e Serviços Públicos

NH – Núcleos de Hemoterapia

ONU – Organização das Nações Unidas

PCdoB – Partido Comunista do Brasil

PDC – Projeto de Decreto Legislativo de Sustação de Atos Normativos do Poder Executivo

PDL – Projeto de Decreto Legislativo

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PDC – Partido Democrata Cristão

PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola

PDS – Partido Democrático Social

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

PEV – Pontos de Entrega Voluntária

PFL – Partido da Frente Liberal

PIB – Produto Interno Bruto

PL – Partido Liberal

PLP – Projeto de Lei Complementar

PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida

PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar

PP – Partido Progressista

PPL – Pessoas Privadas de Liberdade

PROS – Partido Republicano da Ordem Nacional

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSC – Partido Social Cristão

PSD – Partido Social Democrático

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PSOL – Partido Socialismo e Liberdade

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido dos Trabalhista Brasileiro

RFFSA – Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima

RIDE – Região Integrada de Desenvolvimento

RMGSL – Região Metropolitana da Grande São Luís

SEDES – Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social

SEDIHPOP – Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e Participação Popular

STF – Supremo Tribunal Federal

SUDAM – Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia

SUDENE – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

UDR – União Democrática Ruralista

UEMA – Universidade Estadual do Maranhão

UEMANET – Núcleo de Tecnologias da Educação da Universidade Estadual do Maranhão

UEMASUL – Universidade Estadual da Região Tocantina do Maranhão

UF – Unidade Federativa

UFPR – Universidade Federal do Paraná

UNICEUMA – Universidade Ceuma

USP – Universidade de São Paulo

UTI – Unidade de Terapia Intensiva

“Político é um sujeito que convence todo mundo a fazer
uma coisa da qual ele não tem a menor convicção”

Millôr Fernandes

Considerações iniciais

A Geografia é uma ciência de muitas interfaces. Essa perspectiva holística e sistêmica também se faz presente em suas diferentes subáreas, a exemplo da Geografia Política. Dentre as várias abordagens interdisciplinares investigadas no âmbito da Geografia Política, destaca-se a divisão territorial¹. Esse fenômeno de natureza complexa se manifesta de forma multiescalar, em desdobramentos expressos nas escalas local, nacional, regional e global.

Diversos exemplos podem ser apontados para caracterizar esse fenômeno em diferentes escalas: a) a recente divisão do território sudanês, com a conseqüente criação do Sudão do Sul; b) a proliferação de emancipações de distritos, possibilitando o surgimento de novos municípios no Brasil entre os anos de 1985 e 1996; c) a consulta plebiscitária para a criação das unidades subnacionais de Carajás e Tapajós, dentre outros exemplos².

A relevância dos estudos sobre divisão territorial se expressa não somente em sua abrangência multiescalar, mas também na qualidade de escrutínios dedicados a esse **tema**. O **referencial teórico** desta pesquisa abarca contributos de importantes pesquisadores(as) dedicados a estudar processos de criação de novas unidades subnacionais.

Dentre os(as) principais autores(as) dedicados(as) à divisão de unidades federativas no Brasil³, destacam-se Cazzolato (2011), Wanderley (2008), Silva (2011), Mendes (2012a), Cataia (2001), Martins (2001), Souza e Silva (2018);

¹ De acordo com Castro (2013b), a ideia de divisão tem sido aplicada em situações precisas ao longo do processo histórico. Segundo o entendimento dessa autora, convém utilizá-lo quando a repartição do território for direcionada a uma “organização funcional do poder central” (p. 41).

² Tendo em vista o exposto, convém observar a advertência feita por Castro (1995) sobre os cuidados necessários no trato de mudanças de escalas. Segundo essa autora, essa alternância não expressa apenas uma modificação de distintos níveis de análise, mas, sobretudo, uma transformação nos níveis de concepção dos fenômenos. Dessa forma, recomenda-se cuidado no emprego das mesmas interpretações para escalas diferentes.

³ No meio jurídico, “desmembramento territorial” é o termo designado para definir esse fenômeno. Para os operadores do direito, a principal diferença entre os termos “divisão” e “desmembramento” reside nos efeitos. Na divisão, a unidade federativa de origem deixa de existir, dando lugar a dois (ou mais) entes subnacionais. Por exemplo: caso o território maranhense seja dividido, serão criados o Maranhão do Norte e o Maranhão do Sul. Em uma situação de desmembramento, a unidade federativa de origem cede parte seu território para a formação de um (ou mais) novo ente subnacional ou para ser incorporado a outro Estado. Retomando o mesmo exemplo, o estado do Maranhão cederia parte do seu território para a criação do ente subnacional do Maranhão do Sul, porém o atual estado do Maranhão não deixaria de existir, mesmo com reduções relacionadas ao tamanho da população e ao território.

Martin (1993), Morbach (2013); Bastos (2016), Andrade (1999), Dallari (2012), Alves e Alves (2008), Maniçoba e Steinberger (2008) e Brasileiro (2011).

Diferentes abordagens sobre criação de novos entes subnacionais são identificadas em variadas obras de autores com trajetórias profissionais diversificadas. Dentre as principais discussões promovidas nessa seara, destacam-se: a) o regramento jurídico-administrativo vigente para a criação de unidades subnacionais; b) a compatibilidade entre a dotação orçamentária da União e os dispêndios inerentes ao surgimento de neoburocracias; c) o perfil dos interessados na criação de novas unidades federativas; d) políticas públicas voltadas ao desenvolvimento de eventuais novos estados; e) as possíveis mudanças na representação parlamentar no Congresso Nacional, decorrentes de eventuais acréscimos de novas unidades subnacionais na federação brasileira, etc.

Antes de abordar os demais segmentos estruturantes dessa pesquisa de natureza qualitativa, convém descrever brevemente o processo que originou essa investigação. Desde 2010, minha trajetória como docente na UEMA⁴ e nas redes de ensino estadual do Maranhão e municipal de São José de Ribamar oportunizou a convivência com a realidade vigente em vários municípios maranhenses, bem como também permitiu compreender algumas das “demandas regionais” presentes no interior dessa unidade subnacional.

Nessa vivência, foi possível identificar relatos resignados de habitantes do sul do Maranhão, queixosos por se sentirem preteridos pelo governo estadual na alocação de investimentos públicos. As reflexões sobre essa subjetiva “sensação de abandono”⁵ e as ponderações sobre o “tamanho ideal” desse estado com vistas à prestação de serviços públicos de boa qualidade deram origem aos **questionamentos centrais** geradores desse estudo: 1) Existe uma relação direta entre a disponibilidade de serviços públicos estaduais e a extensão territorial do Maranhão?; 2) As populações das áreas mais afastadas do centro de poder (São

⁴ Leciono atualmente no Programa de Formação de Docentes “Ensinar” da UEMA. Não faço parte do quadro de profissionais efetivos da instituição.

⁵ De acordo com Silva (2011), o termo “sensação de abandono” é normalmente empregado para se referir à excessiva centralização política e de recursos públicos em capitais e adjacências. Para os divisionistas, essa condição inviabiliza o desenvolvimento dos municípios mais afastados do centro de poder.

Luís) são prejudicadas no acesso aos serviços públicos ofertados pelo executivo estadual maranhense?

No território maranhense, é possível que as discrepâncias socioeconômicas entre as zonas luminosas e opacas⁶ se acentuem nos próximos anos, em virtude de duas tendências: a) a continuidade na concentração de aportes governamentais na porção setentrional desse território, particularmente na Região Metropolitana de São Luís; b) a continuidade de fluxos direcionados à Teresina (PI), decorrentes de deficiências no atendimento de serviços públicos no interior maranhense, a exemplo assistência de saúde de média e alta complexidade (LOPES et al, 2013).

Identificar os mecanismos políticos, institucionais, econômicos e logísticos que estimulam discursos pró-divisão da unidade federativa do Maranhão é o **objetivo geral** desta investigação. No **plano específico**, envereda-se por quatro ações: 1) Apresentar as articulações políticas associadas a movimentos favoráveis à criação de novas unidades federativas no Brasil, geradas por expectativas de ocupação de novos espaços de poder; 2) Identificar como os “vértices luminosos” estimulam/retraem o movimento favorável à criação do ente subnacional do Maranhão do Sul⁷ em uma perspectiva *miltoniana* (SANTOS, 1996); 3) Investigar as conexões entre a subjetiva “sensação de abandono” presente no discurso divisionista sul-maranhense e a oferta de serviços públicos nessa região e; 4) Revelar as estratégias discursivas utilizadas por protagonistas da cena política brasileira para possibilitar ou inviabilizar a criação de novas unidades federativas, a exemplo do Maranhão do Sul.

A exemplo das iniciativas de criação das unidades subnacionais de Tapajós e Carajás, a tramitação de uma proposta voltada à realização de uma consulta plebiscitária sobre a criação do Maranhão do Sul também se manifesta como uma demonstração da força política do poder regionalista na constituição de novos entes federativos.

⁶ Nesta pesquisa, o emprego dos termos “luminoso” e “opaco” apresenta a mesma dimensão utilizada por Santos (1996). De acordo com esse autor, as extensões luminosas acumulam densidades informacionais e técnicas, tornando-se, ao longo do tempo, áreas mais propensas a atrair capitais, tecnologia e atividades econômicas. Essas características não estão presentes em continuidades consideradas “opacas”.

⁷ Conforme previsto no Projeto de Decreto Legislativo 509/2019.

Nesse último caso, as condições que permitiram a articulação política suprapartidária pró-emancipação do sul maranhense em 2001 ainda se mostram presentes⁸, dentre as quais se destacam: a) relatos de dessemelhanças na aplicação de investimentos nas porções norte e sul do território do Maranhão; b) a consolidação do *status* de “segunda capital” de Imperatriz (MA) nas últimas décadas; c) a escassa articulação entre as quatro áreas mais dinâmicas desse estado, separadas por um grande “eixo opaco”; d) o interesse das elites regionais pela criação de novos espaços de poder.

Os **procedimentos metodológicos** adotados nesta investigação envolveram diferentes etapas. A primeira delas priorizou a revisão de literatura. Embora relevante, essa opção demonstrou ser insuficiente para contemplar as diferentes abordagens desta pesquisa, sobretudo às nuances inerentes à criação da unidade subnacional do Maranhão do Sul, foco desta pesquisa.

Essa referida escassez derivou substancialmente do número reduzido de obras qualificadas sobre o divisionismo sul-maranhense, tanto em forma impressa quanto em publicações eletrônicas. Grande parte do acervo eletrônico examinado é de baixa qualidade, por se tratar de opiniões expressas por assessores de políticos, sem embasamento científico. Ainda assim, foi possível selecionar contribuições oportunas a esta pesquisa nessas fontes.

A revisão de literatura ocorreu em concomitância com a pesquisa documental. Essa última enveredou por dois caminhos distintos: a) a consulta ao acervo midiático regional, sobretudo de conhecidas “caixas de ressonância”⁹ sediadas na região tocantina¹⁰; b) na coleta de dados em órgãos públicos atuantes

⁸ O ano de 2001 marcou a apresentação do PDL 947 que dispôs sobre uma consulta plebiscitária para a criação do subnacional Maranhão do Sul. O então deputado federal Sebastião Madeira (PSDB-MA) foi o autor da proposta. Esse parlamentar integrou a "Frente Parlamentar Pró-Redivisão Territorial Brasileira", fórum que reunia defensores da criação de novos territórios estaduais no Brasil. Não foram encontrados registros de atuação significativa desse grupo na atualidade.

⁹ Termo empregado por Almeida e Matos (2012) para designar veículos de comunicação que cedem espaços para defensores da criação do ente subnacional divulgarem a sua causa. Dentre as mídias regionais mais alinhadas aos divisionistas sul-maranhenses, destaca-se o periódico “O Progresso”. Trata-se do maior e mais tradicional impresso de Imperatriz, com aproximadamente meio século de existência. Segundo os referidos autores, essa publicação possui uma identidade muito difundida e pulverizada na região metropolitana do sudoeste maranhense e em toda a extensão regional que formaria o novo território subnacional do Maranhão do Sul, em caso de êxito em sua criação.

¹⁰ Para efeito referencial, consideramos o usual termo “região tocantina” como similar à Região Geográfica Intermediária de Imperatriz, Maranhão (IBGE, 2017).

em todo o território maranhense, dentre os quais se destaca o Instituto Maranhense de Estudos Sociais e Cartográficos (IMESC), o “IBGE maranhense”.

A referida coleta de dados privilegiou informações socioespaciais de processos relacionados à descentralização de serviços públicos no território maranhense. Dentre os principais dados analisados, destacam-se a distribuição regional de efetivos de segurança pública, a disponibilidade de leitos hospitalares de alta complexidade e a localização de unidades de ensino superior. Esse procedimento foi necessário para verificar se os relatos de disposição desigual desses aparatos essenciais eram desproporcionais a ponto de desfavorecer as populações situadas em áreas distantes de São Luís e ratificar a “sensação de abandono” presente no discurso divisionista.

A comparação de dados secundários recentes é outro recurso metodológico utilizado no diagnóstico da distribuição de serviços públicos em diferentes regiões do Maranhão. Dentre os principais provedores de informação, destacam-se o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o Centro de Liderança Pública (CLP), a Fundação Getúlio Vargas (FGV), a Confederação Nacional dos Transportes (CNT), O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o referido IMESC.

Em virtude do adiamento da divulgação de informações do Censo Demográfico do IBGE de 2020 para 2023, não foi possível utilizar referências precisas do número de habitantes de municípios maranhenses. Diante dessa intercorrência, optou-se pelo emprego de estimativas populacionais disponibilizadas por esse órgão, o principal provedor de dados do país¹¹.

Ademais, observou-se a necessidade de se estabelecer uma estratégia metodológica específica para captar nuances importantes no campo do não-dito, haja vista que grande parte dos discursos envolve os bastidores do cenário político maranhense e encobre subterfúgios ancorados em projeções pessoais de controladores da máquina pública (ALMEIDA; MATOS, 2012).

¹¹ As bases referendadas pelo IBGE foram confrontadas com informações presentes em outros acervos relevantes produzidos pelas várias instituições supracitadas. O adiamento em questão foi motivado pela pandemia de Covid-19 e pelo esvaziamento orçamentário para a realização da pesquisa.

Para identificar essas sutilezas, esta pesquisa reuniu informações complementares coletadas em entrevistas semiestruturadas por pautas. Esse instrumento tem como principal característica a flexibilidade de seus questionamentos básicos. Essa condição permite que novas perguntas possam emergir a partir das respostas dos informantes (TRIVIÑOS, 1987).

Inicialmente, elencou-se como interlocutores preferenciais pessoas pertencentes aos três seguintes grupos:

a) os propositores de diferentes iniciativas de criação do Maranhão do Sul, transcorridas em sucessivas legislaturas desde 1988; a exemplo ex-deputado federal Sebastião Madeira (PSDB-MA)¹²

b) ocupantes de cargos de grande visibilidade no atual cenário estadual maranhense, como o ex-governador Flávio Dino (PSB)¹³, a senadora Eliziane Gama (Cidadania-MA)¹⁴, o deputado federal Josimar do Maranhãozinho (PL-MA)¹⁵ e os

¹² Sebastião Madeira dedicou-se exclusivamente ao ofício de médico até 1995, quando passou a exercer o cargo de deputado federal, reelegendo-se nos pleitos de 1998, 2002 e 2006. Em outubro de 2008, logrou êxito na disputa pela prefeitura de Imperatriz. Em virtude disso, renunciou ao restante do mandato parlamentar na legislatura 2007-2010. Reelegeu-se prefeito de Imperatriz em 2012. Em 2020, foi derrotado na eleição para a Prefeitura de Imperatriz (MA), ficando na terceira posição, com 16,26% dos votos válidos. Atualmente, é secretário da Casa Civil do Governo do Maranhão.

¹³ Governador reeleito no pleito 2018, foi juiz federal entre 1994 e 2006, deputado federal entre 2007 e 2010 e presidente da Agência Brasileira de Promoção Internacional ao Turismo (EMBRATUR) entre 2011 e 2014. Não obteve êxito nas candidaturas à prefeitura de São Luís em 2008 e ao governo do Maranhão em 2010. Em 2022, Dino foi eleito senador com 62,41% dos votos válidos. Nesse mesmo ano, foi indicado para assumir o cargo de Ministro da Justiça pelo presidente eleito Luiz Inácio Lula da Silva.

¹⁴ Senadora de primeiro mandato, a jornalista Eliziane Gama foi deputada estadual entre 2007 e 2014 e deputada federal entre 2015 e 2018. Candidatou-se à prefeitura de São Luís em 2012, obtendo a quarta maior votação entre os concorrentes nesse pleito. Essa parlamentar faz parte da base de apoio parlamentar do atual governador e subscreveu o PDL 509/2019. Grande parte da sua base eleitoral é composta pelo eleitorado evangélico, muito presente em municípios situados no centro-sul do Maranhão como São Pedro dos Crentes.

¹⁵ Parlamentar de primeiro mandato na Câmara Federal, Josimar Cunha Rodrigues é conhecido no âmbito estadual como um político com grande influência em várias prefeituras maranhenses. Apelidado de "O Moral da BR", concentra a maior parte das suas bases eleitorais em municípios do Alto Turi, situados às margens da BR-316. Em 2022, concorreu à reeleição à Câmara Federal no pleito de 2022. Foi reeleito com 159.786 votos. Não foi possível entrevistá-lo em razão de sua agenda repleta de compromissos políticos no interior do Maranhão.

senadores Weverton Rocha (PDT)¹⁶ e Roberto Rocha (PSDB)¹⁷, filho do ex-governador Luiz Rocha¹⁸.

c) parlamentares do legislativo estadual¹⁹.

d) pesquisadores com estudos dedicados à Geografia do Maranhão e a abordagens relacionadas ao tema desta pesquisa. Dentre esses autores, foi dada preferência a acadêmicos com publicações relacionadas à criação do estado do Maranhão do Sul e ao surgimento de outros entes subnacionais²⁰.

Também foram ouvidos formadores de opinião e lideranças políticas maranhenses domiciliadas em todas as regiões de planejamento dessa unidade federativa²¹. Para evitar dispêndios de recursos e tempo com entrevistados desinteressados no tema dessa pesquisa ou autodeclarados incapazes de ofertar contribuições efetivas, optou-se preferencialmente por oitivas²² com vereadores, jornalistas, professores, estudantes de Geografia, lideranças comunitárias, dentre

¹⁶ Natural de Imperatriz (MA), Weverton Rocha é senador de primeiro mandato, eleito no pleito de 2018. Foi secretário estadual de Esporte e Juventude entre 2007 e 2009 e deputado federal entre 2012 e 2018. É favorável à criação da unidade federativa do Maranhão do Sul. Sua página pessoal na Internet constantemente divulga as ações do governo estadual direcionadas à porção meridional do território maranhense. Em 2022, ficou em terceiro lugar na disputa eleitoral para o cargo de governador.

¹⁷ Companheiro de chapa do governador Flávio Dino no pleito de 2014, Roberto Rocha foi eleito pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB). Migrou para o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) após o rompimento político com Dino. Em 2018, obteve apenas 2,05% dos votos válidos na disputa pelo governo estadual. Mesmo desgastado por esse insucesso recente, é um dos principais nomes da oposição ao “dinismo”, ao lado do prefeito de São Luís, Eduardo Braide. Filiou-se ao Partido Trabalhista Brasileiro em 2022. Tentou a recondução ao Senado, sem sucesso, em 2022. Ficou em segundo lugar nessa disputa, com 35,56% dos votos válidos.

¹⁸ Luiz Rocha governou o Maranhão entre 1983 e 1986. Falecido em 2001, era natural de Loreto e foi prefeito de Balsas (1997-2000), ambos importantes municípios situados no sul dessa unidade federativa.

¹⁹ Pedidos de entrevista também foram feitos a gestores municipais. Entretanto, a maior parte deles não respondeu às solicitações. O prefeito de Coroatá (MA), Luís da Amovelar Filho (PT) optou por não opinar sobre a criação da unidade federativa do Maranhão do Sul.

²⁰ De forma complementar, cientistas políticos, geógrafos e economistas em exercício da docência em diferentes instituições de ensino superior do Brasil foram convidados a responder quatro perguntas por e-mail. Esses questionamentos abordaram os seguintes temas: a) custos do surgimento de novos entes subnacionais; b) descentralização de serviços públicos e, c) projeções sobre a criação de novas unidades federativas, considerando a derrota das propostas de desmembramento do território do Pará em consulta plebiscitária no ano de 2011.

²¹ Foram solicitadas entrevistas a vereadores atuantes em diferentes regiões do Maranhão, sobretudo na porção meridional dessa unidade federativa. Apenas os edis Carlos Alberto Silva Sarges (PSD), Heltônio dos Santos Araújo (PROS) e Concita Pinto (PT) concederam entrevistas.

²² O termo oitiva é empregado para designar a escuta de depoentes sobre a criação de novas unidades federativas no Brasil. Essa observação é importante para fazer a distinção entre o emprego desse vocábulo no Direito. No meio jurídico, essa palavra é utilizada para indicar a audição de uma testemunha ou de pessoas que se encontram arroladas em um processo a ser julgado.

outros segmentos da população nos quais é possível encontrar pessoas com opinião formada sobre as principais discussões presentes nesta investigação²³.

No tocante aos proponentes dos projetos voltados à criação da unidade federativa do Maranhão do Sul, apenas o ex-deputado Sebastião Madeira²⁴ atendeu ao pedido de entrevista. Em relação aos ocupantes dos cargos majoritários supracitados, diferentes intercorrências impossibilitaram a realização de algumas entrevistas, apesar dos contatos com essas autoridades terem sido antecipados em razão do período de campanha para o pleito de 2022. Por meio de um dispositivo eletrônico, a secretária-chefe do gabinete do então governador Flávio Dino informou que não seria possível entrevistá-lo em razão de sua agenda repleta de compromissos²⁵.

A assessoria do senador Roberto Rocha não respondeu aos pedidos de entrevista realizados por correio eletrônico e por telefone. A senadora Eliziane Gama foi a única autoridade maranhense do campo majoritário em exercício de mandato a responder aos questionamentos propostos sobre a criação de novas unidades federativas. As declarações dessa parlamentar foram obtidas por escrito, após três meses de negociações com sua assessoria²⁶.

Pessoalmente, encontrei com o senador Weverton Rocha em duas ocasiões, em 2020 e 2021. Nesses dois momentos, esse parlamentar manifestou a sua posição favorável à proposta de criação da unidade federativa Maranhão do Sul e assumiu o compromisso de concessão de uma entrevista para esta investigação. Entretanto, com o anúncio antecipado, ainda em 2021, de sua pré-candidatura ao Palácio dos

²³ A pandemia de Covid-19, as resistências na concessão de oitivas e a escassez de prazo para a conclusão desta investigação contribuíram para que a rede de relacionamentos pessoais do autor desta pesquisa fosse preferencialmente acionada. Essa ação objetivou a consecução de maior celeridade na coleta de informações. Com essa medida, foi possível indicar a percepção de segmentos importantes da população maranhense sobre a proposta de desmembramento territorial da porção sul desse Estado.

²⁴ Em 2021, esse político “tucano” passou a integrar o campo suprapartidário de apoio ao governador Flávio Dino. Posteriormente, Madeira foi nomeado presidente da Companhia Maranhense de Gás (GASMAR), sociedade de economia mista com personalidade jurídica de direito privado criada pela Lei Estadual nº 7.595/2001, vinculada à Secretaria de Estado de Minas e Energia do Maranhão. Essa estatal possui o monopólio da exploração, distribuição e comercialização do gás canalizado no Maranhão. O governo maranhense é o acionista majoritário da corporação, tendo como sócios minoritários os grupos privados Termogás e Commit Gás S.A. Com a renúncia de Dino em abril de 2022, Madeira assumiu o cargo de secretário da Casa Civil do governo de Carlos Brandão.

²⁵ Rafaela Vieira Vidigal é a secretária-chefe do gabinete do governador Flávio Dino. Os diálogos com essa servidora foram realizados por meio do aplicativo eletrônico WhatsApp.

²⁶ Em PDF via *WhatsApp*, essas respostas foram encaminhadas pelo assistente parlamentar sênior Erlando Alves da Silva Melo no dia 6 de outubro de 2021.

Leões²⁷, foram intensificados os contatos com suas bases eleitorais no interior do Maranhão, fato que impossibilitou o cumprimento do combinado.

Além desses contratemplos, a vigência da pandemia de Covid-19 durante a etapa final da pesquisa dificultou a realização de entrevistas presenciais. Ademais, parte dos(as) entrevistados(as) demonstrou desconforto em manter diálogos de forma remota.

Diante dessas adversidades, foram necessárias algumas adaptações visando a obtenção de narrativas de protagonistas da cena política estadual por outros meios, dentre os quais se destacam notas taquigráficas do Congresso Nacional e do legislativo maranhense, declarações em vídeo e reportagens disponíveis eletronicamente na rede mundial de computadores.

Para possibilitar uma maior diversidade de falas sobre a criação de novas unidades federativas, foram encaminhadas mensagens aos 513 deputados(as) federais e 81 senadores(as)²⁸. Por meio desses comunicados, os(as) parlamentares foram instigados(as) a opinar sobre o surgimento de novos entes subnacionais. Foi também solicitado que as respostas viessem acompanhadas da justificativa do posicionamento. Essas autoridades foram contatadas por diferentes meios de comunicação, a exemplo dos tradicionais endereços eletrônicos oficiais, de páginas pessoais na internet e de plataformas digitais populares como Instagram, Facebook, Messenger, WhatsApp, Telegram, etc²⁹.

Além dos ocupantes de cargos eletivos, figuras do meio político nacional momentaneamente afastadas do poder também emitiram opiniões sobre eventuais desmembramentos territoriais com vistas à criação de novas unidades federativas. Algumas dessas lideranças ainda guardam um expressivo capital político em suas bases eleitorais, sobretudo aqueles que amargaram derrotas em pleitos majoritários por margens pequenas.

²⁷ Residência oficial do governador do Maranhão.

²⁸ Os parlamentares que retornaram os contatos iniciais foram citados nesta tese.

²⁹ As respostas obtidas por meio desses dispositivos foram diretas e permitiram mensurar a “temperatura” do tema entre os tomadores de decisão no meio político. No entanto, esse mecanismo apresenta a desvantagem da não-interação com as fontes após a emissão dos depoimentos. Por vezes, essas declarações suscitam dúvidas ou esclarecimentos. Nesses casos, foram feitas novas tentativas de contato, em grande parte infrutíferas.

Esse ativo político pode possibilitar o retorno desses personagens à cena política brasileira, em caso de êxito nos próximos pleitos ou ocupando postos de confiança estratégicos em ministérios, secretarias, presidência de estatais etc. Esse potencial de influência em futuros processos decisórios despertou o interesse por ouvi-los. Dentre os depoentes enquadrados nessa condição, destacam-se o ex-senador Romero Jucá (MDB-RR)³⁰ e o ex-governador Ricardo Coutinho (PSB-PB)³¹.

Esses dois políticos são exemplos típicos de habituais frequentadores do círculo de poder no Brasil. Doravante, esse termo é empregado para designar pessoas que comumente exercem cargos importantes nas esferas federal e subnacional. Esses tomadores de decisão são agentes empoderados pelo exercício de suas funções, tanto na esfera federal quanto nas instâncias subnacionais.

Além dos representantes eleitos, enquadram-se nesse perfil diferentes agentes do meio político, a exemplo de ministros, secretários estaduais, dirigentes partidários, familiares de políticos assentados nas estruturas da máquina pública e derrotados em pleitos com bom trânsito no meio político.

Após a transcrição das falas, enveredou-se pela metodologia de análise de conteúdo (BARDIN, 2011). Por meio desse procedimento, foram sinalizadas as abordagens mais representativas em discursos relacionados ao divisionismo maranhense, oportunizando a exposição de posicionamentos antagônicos. Essa estratégia permitiu a sinalização dos elementos persuasivos mais relevantes em cada fala.

A **divisão de capítulos** está alinhada aos objetivos específicos. O primeiro deles é dedicado a questões inerentes ao federalismo brasileiro, destacando particularmente as variadas propostas de criação de novos subnacionais

³⁰Romero Jucá Filho iniciou a sua carreira política em Pernambuco. Em 1988, transferiu o seu domicílio eleitoral para Roraima, antigo território federal elevado à unidade federativa no final dos anos 1980. Esse economista e empresário foi presidente da Fundação Nacional do Índio (FUNAI) entre 1986 e 1987, quando foi alçado ao posto de primeiro governador desse ente subnacional entre 1988 e 1990. Entre 1995 e 2019 representou os roraimenses no Senado Federal, onde foi líder e vice-líder de sucessivos governos. Após a derrota nas eleições de 2018, tem prestado consultorias, atuando como economista. No pleito de 2022, Jucá ficou em segundo lugar na disputa por uma vaga ao Senado, obtendo 35,75% dos votos válidos.

³¹Ricardo Vieira Coutinho iniciou a sua carreira política como vereador de João Pessoa entre 1993 e 1999. Tornou-se deputado estadual entre 1999 e 2004 e prefeito de João Pessoa entre 2005 e 2010, quando renunciou ao cargo para concorrer ao Governo da Paraíba. Assumiu a gestão estadual em 2011, sendo reconduzido ao Palácio da Redenção com a vitória no pleito de 2014. Foi o terceiro colocado na disputa eleitoral para o Senado em 2022, obtendo 21,55% dos votos válidos.

apresentadas ao longo dos últimos 30 anos (CAZZOLATO, 2011). Há uma multiplicidade de fatores a serem considerados em debates relacionados a esse fenômeno, a exemplo da difícil tarefa de acomodar interesses políticos antagônicos e da redefinição das políticas de desenvolvimento regional, voltadas à valorização de potencialidades subaproveitadas (CAMBAÚVA, 2012).

O segundo capítulo apresenta os arranjos socioespaciais preponderantes no território maranhense: os “vértices luminosos”³². Esse ambiente geográfico revela a atual polarização definidora de dinâmicas internas nesse subnacional³³, concebida a partir da combinação de dados oriundos de acervos do IBGE e do IMESC³⁴. As informações disponibilizadas por esses órgãos oficiais possibilitam comparações relacionadas à prestação de serviços públicos em diferentes regiões do estado.

Cabe ressaltar que a coleta de informações disponibilizadas por esses órgãos oficiais foi parcialmente prejudicada por dificuldades no acesso a informações de responsabilidade do Governo do Maranhão, postas em sigilo imotivado³⁵. A pasta da segurança pública concentra a maior parte desses dados não-públicos. Apesar desse contratempo, é possível estabelecer algumas pertinentes analogias a partir do acervo disponibilizado.

O terceiro capítulo aborda o elemento catalisador do divisionismo maranhense: a subjetiva “sensação de abandono”. A maior parte dos estudos científicos consultados por esta pesquisa aponta essa percepção como principal discurso utilizado em manifestações favoráveis à criação de novos subnacionais no Brasil.

³² Santos (1997) utiliza os termos “zonas luminosas” e “zonas opacas” para diferenciar áreas dinâmicas e estagnadas no território brasileiro. Os espaços luminosos aqueles que, ao longo do processo histórico, mais acumularam densidades informacionais e técnicas, tornando-se extensões atrativas para diversas atividades, sobretudo as empregadoras de tecnologias mais avançadas. Em contraposição, nas zonas opacas essas características estão ausentes (SANTOS; SILVEIRA, 2012).

³³ No caso do estado do Maranhão, se for sobreposto um hipotético quadrilátero sobre um mapa desse território, será percebido que as áreas mais dinâmicas estarão sobrepostas aos vértices desse imaginário polígono. Essa condição justifica o uso do termo “vértices luminosos”.

³⁴ Dentre as principais publicações utilizadas desses acervos, destacam-se o “Diagnóstico Situacional Regionalizado do Estado do Maranhão” (IMESC, 2019) e “O recorte das regiões Imediatas e Intermediárias de 2017” (IBGE, 2017).

³⁵ Nesses casos, o sigilo é imotivado por restringir o direito ao acesso a informações detalhadas sobre a atuação do executivo estadual maranhense em diferentes pastas. Em contraponto, o Governo do Maranhão argumenta que a disponibilidade de algumas informações pode dificultar as ações em áreas estratégicas como a Segurança Pública, na medida que a revelação de dados pode desencadear maiores riscos à sociedade.

Essas articulações enxergam na emancipação uma saída para a melhoria da prestação de serviços públicos, sobretudo em regiões de destaque econômico no interior de unidades federadas, a exemplo dos “nódulos regionais”³⁶ paraenses identificados por Cazzolato (2013). Nessas áreas, não raramente são percebidos discursos que associam o desenvolvimento de capitais e municípios adjacentes à alocação preferencial de recursos por parte das administrações estaduais, em detrimento das áreas mais afastadas do centro de poder.

No caso do Maranhão, foram identificadas discrepâncias na presença de importantes fixos estatais entre as porções meridional e setentrional maranhenses³⁷, em grande parte associados às áreas de saúde, educação, segurança, mobilidade e saneamento. Em princípio, tais assimetrias sinalizam a existência de desigualdades na prestação de serviços públicos, já considerando o critério da proporcionalidade na distribuição da população maranhense. Entretanto, o contraponto do governo maranhense põe em dúvida esse indicativo. A apresentação de importantes investimentos realizados pelo executivo estadual nos últimos oito anos oportuniza o contraditório e enriquece o debate sobre esse tema.

O quarto capítulo trata da proposta de criação do Maranhão do Sul a partir da interpretação de discursos da elite política regional. Para tanto, convém observar a trajetória da democracia brasileira, marcada pelo crescimento da fragmentação político-partidária desde o restabelecimento do pluripartidarismo pelo Regime Militar em 1979 (CARDOSO, 2016). Nesse ambiente de forças políticas pulverizadas, não raramente afeito a extremismos, a ocorrência de interesses convergentes é um fenômeno raro. A criação de novos subnacionais é uma das pautas esporádicas que habitualmente une parlamentares filiados a várias legendas no Congresso Nacional.

³⁶ Termo cunhado por Cazzolato (2013) para designar conjuntos espaciais coesos no interior de unidades federativas, com densidades de ocupação e distribuição das redes urbanas/viárias bem definidas, além de conexões geoeconômicas articuladas por uma representativa urbe-polo.

³⁷ Originalmente empregado por Santos (1979), esse conceito designa objetos geográficos sobre os quais se ancora a vida social. Esses elementos são localizáveis, tangíveis no espaço e possuem formas definidas. Nesta pesquisa, esse termo assinala a atuação estatal em diferentes regiões do território maranhense, marcada pela presença de equipamentos públicos importantes. Normalmente, esses fixos são de média e alta complexidade. Em geral, são identificados fluxos em direção a esses equipamentos públicos, sobretudo os oriundos de centros urbanos menores em direção a municípios-polo das regiões de planejamento do Maranhão. Também são considerados fixos importantes grandes estruturas geradoras de fluxos intensos, a exemplo das indústrias.

No caso do Projeto de Decreto Legislativo 509/2019, a consulta plebiscitária sobre a criação do ente subnacional Maranhão do Sul ganhou recentemente o apoio dos três representantes da bancada maranhense no Senado Federal: Eliziane Gama (Cidadania), Weverton Rocha (PDT) e Roberto Rocha (PSDB), de acordo com Lemos (2019).

Por fim, convém evidenciar o **objeto de estudo** dessa pesquisa: os interesses convergentes de forças políticas de alcance regional na elaboração de propostas voltadas à criação de novos entes subnacionais no Brasil. Os principais patrocinadores desses intentos são as bancadas parlamentares formadas majoritariamente por representantes das regiões Norte e Nordeste. Convém não subestimar o capital político desses congressistas, sobretudo quando se trata das raras pautas que os une, a exemplo da concepção de novas unidades federativas.

No Senado Federal, os representantes dessas regiões formam maioria, correspondendo a 48 dos 81 integrantes dessa casa legislativa. Na Câmara de Deputados, a representação dessas bancadas regionais é minoritária, mas ainda assim, expressiva, com 208 parlamentares. Essa representatividade congressional é um ativo político historicamente utilizado na obtenção de contrapartidas em negociações voltadas ao atendimento de demandas das elites do “Brasil profundo”³⁸ (SANTOS, 2013).

Nesse contexto, cabe ressaltar a recorrente predileção das oligarquias nordestinas na profusão de discursos deterministas acerca de flagelos ocorridos em suas áreas de domínio. Nessas narrativas, predomina o clamor pela liberação de repasses da União para mitigar infortúnios relacionados à semiaridez³⁹ e à desigualdade socioeconômica intrarregional (CASTRO, 1992).

Historicamente, esses discursos têm forjado uma agenda política associada à justiça social para atender a outra finalidade: distribuir benesses aos controladores do poder político e/ou econômico dessa região, por meio de transferências legais, de linhas de crédito subsidiadas e da atuação de instituições como o BNB (Banco

³⁸ A partir das obras de Burnett (2014) e Pinheiro-Machado (2016), é possível asseverar que o “Brasil profundo” é formado por espaços periféricos nos quais as relações de poder são marcadas por práticas clientelistas, fisiologistas e patrimonialistas.

³⁹ Lemos e Fernandes (2016) demonstraram a necessidade de inserir 15 municípios maranhenses na zona de semiaridez predominante no interior dos demais territórios estaduais nordestinos. Essa indicação considerou indicadores climáticos, sociais, econômicos e ambientais coletados nos últimos trinta anos por pesquisadores da Universidade Estadual do Maranhão (UEMA).

do Nordeste), a SUDENE (Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste) e o DNOCS (Departamento Nacional de Obras Contra a Seca).

1. Federalismo⁴⁰, divisionismo e anseios por novos espaços de poder

1.1. Os anacronismos do federalismo brasileiro: a histórica centralização de recursos na União e as crescentes demandas de estados e municípios

As articulações voltadas à criação de novas unidades federativas no Brasil são intrinsecamente associadas à vigência de um pacto federativo repaginado. A promulgação do texto constitucional de 1988 intensificou a relação entre a União e os demais entes federados ao possibilitar a ocorrência de dois fenômenos: 1) a ampliação dos níveis de autonomia dos poderes locais e subnacionais⁴¹; 2) o afloramento de regionalismos, outrora desestimulados por governos afeitos a centralismos (LIMA, 2008).

Em linhas gerais, vigora no Brasil um sistema de governo tripartite no qual se pressupõe divisão de poderes, responsabilidades compartilhadas, autonomia delimitada e liberdade para fomentar políticas de interesse local, dentre outras características (SOUZA, 2011). Em tese, essa configuração procura conciliar as demandas particulares de cada ente federado com os interesses gerais da federação.

Atualmente, o federalismo brasileiro tem revelado algumas tendências: a) o enfrentamento da excessiva centralização de recursos e decisões na esfera da União; b) a gradual consolidação de regimes colaborativos entre entes federados; c) o surgimento de localismos predatórios, competitivos e fragmentadores, fruto da concessão não criteriosa de incentivos estatais; d) o aumento das atribuições e responsabilidades de estados e municípios, concatenada a permissões para que esses entes federados incrementem seus caixas com receitas próprias e; e) o fortalecimento de instituições mais próximas à população (ABRUCIO, 2006).

Além da criação de novos estados, os litígios territoriais entre unidades subnacionais têm demonstrado potencial para redesenhar o mapa político do Brasil

⁴⁰ O federalismo é entendido como forma de organização do Estado na qual seus integrantes são dotados de autonomia administrativa, financeira, política e tributária e se aliam ao poder central por meio de um pacto federativo (ANDERSON, 2009). Para Riker (1964), esse arranjo adota como premissa básica um sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*) que possibilita o controle mútuo das unidades federadas, fundamental para conferir a estabilidade do conjunto.

⁴¹ É pertinente rediscutir o pacto federativo brasileiro, com vistas a conferir maior autonomia a unidades federativas e municípios. Essa iniciativa é fundamental para ampliar a discricionariedade de entes subnacionais na gestão de seus respectivos territórios.

(SOUZA, 2021). Essas contendas não são objeto dessa tese. Contudo, cabe ressaltar que a disputa entre Ceará e Piauí pelo controle de áreas fronteiriças pode reavivar alterações outrora “adormecidas”, a exemplo de históricos atritos entre a Bahia e Pernambuco pela posse de vastas áreas no oeste baiano, atualmente valorizadas por diversas atividades ligadas ao agronegócio⁴².

Ao longo de seu processo histórico, o Brasil conviveu com contendas relativas à delimitação de suas fronteiras e com contínuas buscas por autonomia de suas instâncias subnacionais, prejudicadas pela predominância de governos centralizadores desde os tempos coloniais⁴³. Nesse contexto, as propostas de criação de novas unidades federativas têm pontualmente provocado acalorados debates políticos com tensas discussões entre manifestantes favoráveis e contrários à proposta divisionista (MARTINS, 2001).

Entre os anos 1940 até o momento atual, o Brasil sofreu dezessete mudanças na configuração de suas unidades administrativas por meio do surgimento, extinção e fusão de unidades subnacionais e territórios federais (SOUZA, 2011). As últimas alterações desse gênero ocorreram após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Na ocasião, algumas mudanças foram viabilizadas: a) os territórios do Amapá e de Roraima foram elevados à condição de estados; b) o território insular de Fernando de Noronha foi anexado à unidade federativa de Pernambuco; c) a unidade subnacional de Tocantins foi criada por meio da divisão do estado de Goiás.

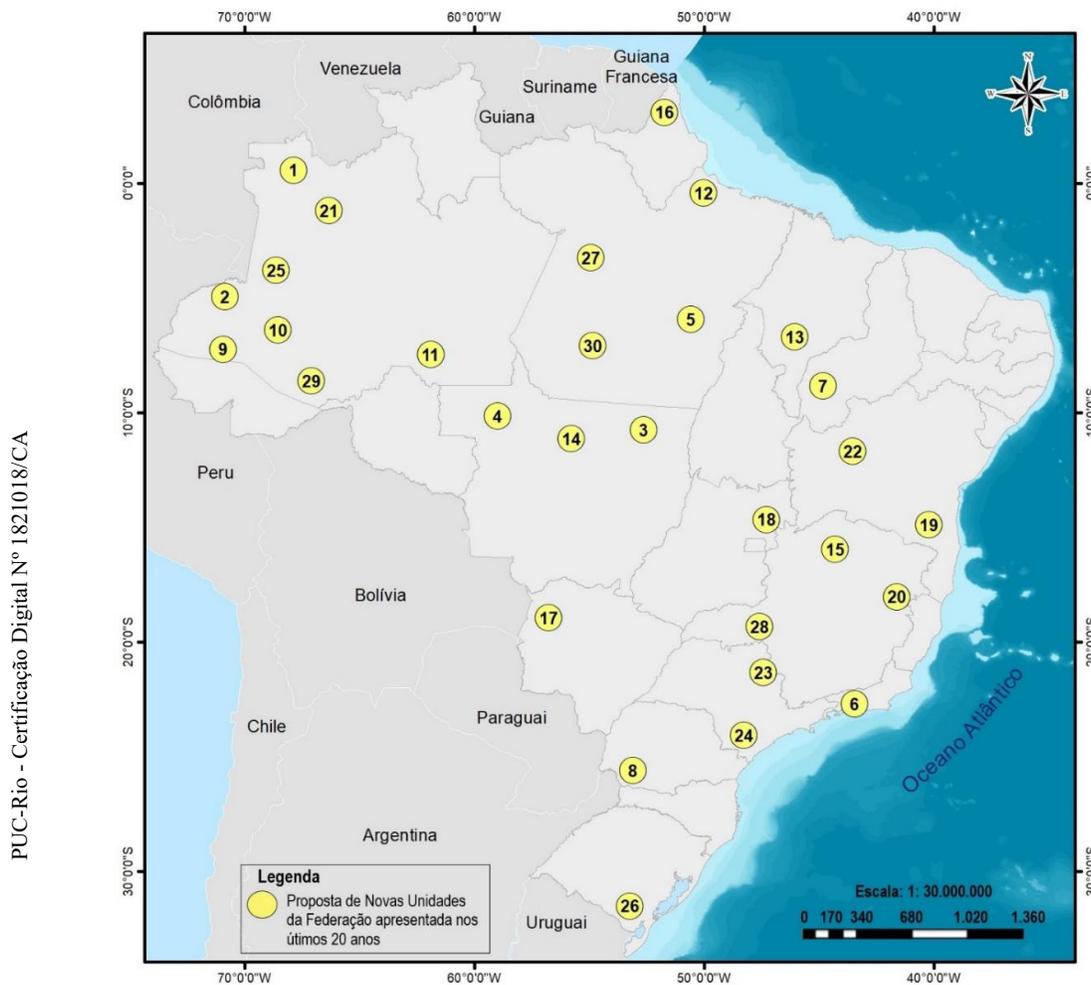
Aparentemente, a maioria da população não demonstra grande entusiasmo por discussões relacionadas à criação de novas unidades subnacionais, conforme

⁴² O referido litígio foi judicializado desde 2011. Em tramitação no Supremo Tribunal Federal (STF), a Ação Civil Ordinária 1831 prevê que seis municípios na região da Serra da Ibiapaba (entre os estados do Piauí e Ceará) seriam anexados ao território piauiense e outros sete teriam a sua extensão modificada (SOUZA, 2021). Recentemente, por determinação da Ministra Carmen Lúcia Antunes Rocha, o Exército Brasileiro realizou uma perícia técnica para subsidiar a decisão na suprema corte. Não há previsão para julgamento da causa. A área em litígio não dispõe de boa infraestrutura e não possui muitos moradores. Ainda assim, é potencialmente promissora em razão da existência de jazidas de diamante, ouro e manganês.

⁴³ O centralismo residual brasileiro reflete traços de uma distante herança lusitana, mantida por longos períodos após a independência. Para efeito comparativo, as antigas colônias portuguesas na África também apresentam dificuldades semelhantes em conferir autonomia a instâncias administrativas mais próximas da população. Recentemente, opositores do governo angolano acusaram Luanda de encampar uma proposta de redivisão político-administrativa de unidades subnacionais do país para reduzir as pressões populares por eleições autárquicas. De acordo com essa asserção, haveria um desmembramento territorial das cinco maiores províncias: Cuando Cubango, Malange, Lunda Norte, Moxico e Uíge (HENRIQUES, 2021). Guiné Bissau vive situação semelhante, com a tomada de decisões concentrada nas mãos do Presidente da República (SEMEDO, 2018).

indicou o entrevistado Carlos Henrique Silva⁴⁴. Entretanto, esse descaso destoia da predileção das elites políticas regionais pelo divisionismo subnacional. A apresentação de trinta projetos envolvendo cisão de territórios subnacionais entre 2001 e 2011 (Mapa 1) evidencia a boa aceitação desse tema entre parlamentares do Congresso Nacional.

Mapa 1: Brasil: Projetos de novos estados tramitados entre 1991 e 2011⁴⁵



⁴⁴ Professor do Instituto Federal do Paraná (IFPR) e mestre em Geografia pela Universidade de São Paulo (USP). Sua dissertação avaliou o processo de mobilização desencadeado por um plebiscito ocorrido no Pará, em 2011. Na ocasião, os(as) eleitores(as) paraenses rejeitaram o desmembramento territorial desta unidade federativa. Essa entrevista foi concedida em 20 de setembro de 2021.

⁴⁵ Entre 1991 e 2011, tramitaram 30 propostas de criação de unidades federativas no Congresso Nacional. Essas iniciativas estão identificadas no Mapa 1 da seguinte forma: 1. Alto Rio Negro; 2. Alto Solimões; 3. Araguaia; 4. Aripuanã; 5. Carajás; 6. Guanabara; 7. Gurgueia; 8. Iguazu; 9. Javari; 10. Juruá; 11. Madeira; 12. Marajó; 13. Maranhão do Sul; 14. Mato Grosso do Norte; 15. Minas do Norte; 16. Oiapoque; 17. Pantanal; 18. Planalto Central; 19. Porto Seguro; 20. Rio Doce; 21. Rio Negro; 22. Rio São Francisco; 23. São Paulo do Leste; 24. São Paulo do Sul; 25. Solimões; 26. Sul do Rio Grande do Sul; 27. Tapajós; 28. Triângulo; 29. Uirapuru; 30. Xingu (CAZZOLATO, 2011).

Esse tema envolve controvérsias relacionadas a questões socioeconômicas, políticas e culturais de difícil solução, a exemplo das divergências sobre como combater disparidades regionais e dos conflitos entre elites locais, com mútuas acusações de interesses políticos pela criação de cargos, dentre outras abordagens. Nas regiões Norte e Nordeste, onde se concentram a maioria das manifestações favoráveis ao surgimento de novas unidades federativas, os discursos divisionistas mobilizam com maior veemência a classe política e uma parcela reduzida da sociedade civil (SOUZA, 2011)⁴⁶.

Dentre os parlamentares ouvidos por esta pesquisa, aqueles eleitoralmente domiciliados nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste demonstraram maior resistência a iniciativas de criação de novas unidades federativas⁴⁷, a exemplo do senador Fabiano Contarato (PT-ES)⁴⁸:

A criação de novas unidades federativas não surge como interesse genuíno das populações distantes dos grandes centros urbanos, mas de elite político-partidárias que têm interesse pessoal na fragmentação de territórios para fatiar regiões onde possam exercer poder de mando. A criação de novos Estados ou municípios também onera o setor público, custo que recairá sobre um contribuinte já penalizado por crise econômica severa, alto desemprego, aumento do custo de vida e inchaço da máquina pública (CONTARATO, 2021, n.p.)⁴⁹

⁴⁶ Essa tendência se reflete na subscrição do PDL 509/2019 no Senado Federal. Nesse colegiado, apenas 13,64% dos parlamentares eleitoralmente domiciliados nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste apoiaram a iniciativa de consulta plebiscitária sobre a criação do Maranhão do Sul. Esse percentual sobe para 43,75% entre os representantes das regiões Norte e Nordeste.

⁴⁷ Essa disposição suprapartidária se revelou acentuada em depoimentos de importantes lideranças políticas das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste no Congresso Nacional. Por meio de sua assessora Aline Alvares, o senador Esperidião Amin (PP-SC) informou que não concorda com a criação de novas unidades federativas “por considerar que não existe resultado positivo na relação custo-benefício” (AMIN, 2021, n.p.). O deputado federal Dimas Fabiano seguiu o mesmo posicionamento de Amin, ao proferir a seguinte afirmação: “de imediato, não vejo necessidade de criação de novas unidades federativas” (TOLEDO JÚNIOR, 2021, n.p.). Embora tergiversante, a deputada federal Gleisi Hoffmann (PT-PR) sinalizou o seu posicionamento desfavorável ao surgimento de novos entes subnacionais no Brasil: “tenho de refletir sobre isso e também saber as razões de tal proposta. *A priori* não sou simpática” (HOFFMANN, 2021, n.p.).

⁴⁸ Graduado em Direito pela Universidade Vila Velha e pós-graduado em Direito Penal e Direito Processual Penal pela Universidade Gama Filho, Fabiano Contarato exerceu a função de delegado da polícia civil do Espírito Santo desde 1992. Permaneceu nesse cargo até 2019, quando foi eleito para o Senado Federal, derrotando políticos mais conhecidos no cenário nacional como os ex-senadores Ricardo Ferraço e Magno Malta. Recentemente, ganhou notoriedade como primeiro homossexual assumido a alcançar a Câmara Alta do parlamento brasileiro. Atualmente, é filiado ao Partido dos Trabalhadores.

⁴⁹ Mensagem encaminhada por correio eletrônico pela secretária parlamentar Noeli Osterkamp em 30 de agosto de 2021.

A mais recente Carta Magna delegou mais poderes e recursos financeiros a unidades federativas e municípios. Ainda assim, a disposição descentralizadora do novo texto constitucional não reduziu o ímpeto das elites políticas regionais por engendrar propostas de criação de novos entes federados no Congresso Nacional. A contínua reapresentação de projetos dessa natureza no Congresso Nacional demonstra a resiliência desse tema na agenda política do parlamento brasileiro.

A predileção de uma expressiva parcela de parlamentares pela criação de novas unidades federativas possui raízes históricas, relacionadas ao interesse de delegar mais autonomia a governos subnacionais⁵⁰. O item seguinte fará uma breve abordagem sobre a divisão político-administrativa do território brasileiro.

1.1.1. Os antecedentes históricos recentes do divisionismo brasileiro

Segundo Martins (2013), as primeiras discussões relacionadas à configuração político-administrativa brasileira surgiram durante a Constituição de 1823. Naquele momento, prevaleceu o posicionamento do poder central de não enfrentamento das bancadas parlamentares das unidades subnacionais politicamente mais fortes, que enxergavam os projetos de redivisão como instrumento de enfraquecimento político e econômico de províncias de maior expressão no cenário nacional. Essa disposição postergou a redivisão político-territorial do Brasil, atendendo aos apelos de políticos de São Paulo, Minas Gerais, Pernambuco e da Bahia.

Naquele período, já havia uma preocupação com as grandes extensões das unidades subnacionais brasileiras, fator que traria dificuldades administrativas a esses extensos territórios, conforme indicou o então deputado paulista Nicolau Paulista de Campos Vergueiro:

(...) Não quisera porém que as províncias fossem demasiadamente grandes nem demasiadamente pequenas; porque no 1º caso não se governam bem, e pode a sua força dar meios de oposição à força nacional; no 2º caso aumenta-se consideravelmente a despesa da administração, e também o

⁵⁰ Também foram identificados posicionamentos políticos inusitados sobre a criação de novas federativas no Brasil. Grande parte desses depoimentos demonstra pouco conhecimento sobre o tema, a exemplo do deputado federal Pedro Augusto Palareti (PSD-RJ): “Sou favorável a tudo aquilo que funcione, federal ou privada! Tudo aquilo que funcione de maneira correta, eu sou a favor” (PALARETI, 2021, n.p.)

ou deveria ser superior a 400 mil quilômetros quadrados. Esse item guarda semelhanças com os “princípios da congruência” idealizados mais recentemente por Cazzolato (2011); b) as unidades federativas menores seriam territorialmente fundidas até se enquadrarem no critério de extensão mínima; c) as capitais de eventuais novos entes subnacionais deveriam se localizar nos municípios com maior população; d) as unidades federativas deficitárias deveriam receber subvenção da União até se tornarem superavitárias e; e) o município do Rio de Janeiro preservaria o *status* de capital do país, em razão da disposição de importantes fixos em sua área, fator que lhe conferiria vantagens técnicas, a exemplo de facilidades na comunicação e de acesso ao restante do país.

Em 1943, o governo de Getúlio Vargas criou os territórios federais do Amapá, Iguaçú, Ponta Porã, Rio Branco, Fernando de Noronha e Guaporé. Após a Segunda Guerra Mundial, os territórios de Iguaçú e Ponta Porã e Iguaçú voltaram a integrar as suas unidades federativas de origem, enquanto os demais se mantiveram na condição anterior⁵¹.

Desse modo, três territórios federais passaram a integrar o vasto domínio amazônico, além do já existente território acreano, anexado ao Brasil em 1903, após negociações com o governo boliviano. Na ocasião, completavam esse quadro regional os estados do Amazonas e Pará.

Essa configuração permaneceu inalterada até 1962, quando o território acreano foi elevado à categoria de ente subnacional, aproveitando uma brecha na norma legal da Constituição Federal de 1946. O artigo nono dessa Carta Magna “determinava a elevação imediata dos territórios federais à condição de estado, tão logo as suas rendas se tornassem iguais às do estado de menor arrecadação” (SOUZA, 2011, p. 2). A aplicação bem-sucedida desse dispositivo estimulou a mobilização de grupos políticos domiciliados nos outros territórios federais. Entretanto, essa disposição foi arrefecida em seguida, em virtude da vigência da Ditadura Militar a partir de 1964.

⁵¹ Os territórios do Rio Branco e Guaporé foram renomeados e passaram a se chamar Roraima e Rondônia, respectivamente. Esse último rebatismo prestou homenagem a Cândido Mariano Rondon, militar e desbravador, conhecido por serviços prestados em favor da integração do território nacional. Rondon também se destacou na defesa dos direitos de povos indígenas.

Os anseios das elites políticas regionais por maior autonomia de entes subnacionais foram compelidos pela centralização política vigorante durante a Ditadura Militar. O aparato legal instituído pela Constituição Federal de 1967 impôs um rígido controle sobre a atuação de territórios estaduais e municípios. Essa sujeição às determinações do Palácio do Planalto reduziu a margem de manobra de lideranças políticas para atuar em favor da autonomia política e administrativa nos níveis estadual e municipal.

A década de 1980 foi marcada pelo afrouxamento da ingerência política da União sobre entes subnacionais. Esse período também foi marcado pela elevação de Rondônia à condição de estado. De acordo com Souza e Bentes (2010), essa mudança foi estabelecida em face ao exponencial crescimento populacional nessa unidade federativa, concentrada nas cidades-polo situadas ao largo da BR-364. Dentre esses municípios, destacam-se Porto Velho, Ariquemes, Vilhena, Ji-Paraná, Pimenta Bueno e Cacoal.

A elevação do então território federal de Rondônia à condição de unidade federativa reacendeu anseios de autonomia compelidos nos anos 1960. Em 1985, durante o processo de restauração da democracia no Brasil, as discussões sobre a necessidade de instituir um pacto federativo mais descentralizador ganharam impulso⁵². E essa disposição originou uma nova ordem federativa, marcada pela descentralização fiscal e pelo retorno de eleições diretas para governos estaduais e prefeituras de capitais.

Nesse período de redemocratização, governadores e prefeitos de capitais posicionaram-se como protagonistas nas negociações com a União para a produção de políticas públicas de interesse das esferas subnacionais. Com a vigência do texto constitucional de 1988, foram instituídas novas relações entre os entes federados, com vínculos pautados no compartilhamento de responsabilidades e colaborações horizontais e verticais mútuas (SOUZA; BENTES, 2010)

⁵² Para Arretche (1996), essa trajetória de descentralização apresenta os percalços decorrentes de seu amadurecimento. Ainda assim, se trata de um fenômeno promissor por gradativamente democratizar o acesso a serviços públicos. No mais, essa autora percebe a existência de periódicos entraves a esse processo, marcados por tentativas de esvaziamento das capacidades institucionais, financeiras e administrativas das instâncias municipais e estaduais. Em seu entendimento, a descentralização administrativa brasileira se tornará mais efetiva se houver um fortalecimento da União em seus papéis de regulação, mitigação das disparidades regionais e melhoria na oferta de equipamentos e serviços públicos na escala local.

Como resultado desse processo, grupos de interesse atuantes na escala subnacional passaram a ocupar espaços estratégicos na nova ordem federativa em formação. Refugiados no Congresso Nacional, esses agentes passaram a advogar pela ampliação da discricionariedade das administrações estaduais e municipais, oferecendo “governabilidade” ao executivo federal em troca do atendimento de suas demandas.

Considerando a criação de novas unidades federativas, o ambiente político instituído na última Assembleia Nacional Constituinte não possibilitou apenas o surgimento do estado de Tocantins. No mesmo período, foi formada a “Frente Parlamentar de Trabalho para a Criação de Novos Estados e Territórios do Brasil”, grupo suprapartidário atuante na Comissão de Assuntos Territoriais da Câmara de Deputados.

Desde então, esse colegiado passou a atuar regimentalmente em favor da criação de novas unidades federativas, com predileção por propostas envolvendo extensões na Amazônia e MATOPIBA⁵³. Segundo Ronaldo Dimas⁵⁴, um dos principais representantes da referida frente parlamentar, as discussões acerca dessa temática devem envolver questões relevantes para o país, como

a racionalidade administrativa; a soberania; a oferta de oportunidades iguais para todos os brasileiros - em especial aqueles que vivem em regiões isoladas e, até mesmo, inóspitas; a governabilidade; a segurança nacional; a justiça fiscal e tributária e a equidade na distribuição de renda e de riquezas, pela promoção do desenvolvimento econômico e social; o uso sustentável dos recursos naturais e a preservação ambiental (AGÊNCIA, 2004, n.p.).

⁵³ Acrônimo formado pelas siglas das unidades subnacionais do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia. Essa zona de expansão de atividades agropecuárias em área predominantemente de cerrado foi dinamizada a partir da segunda metade da década de 1970 (PEREIRA, 2019). Por meio do Decreto 8.447/2015, a União instituiu o Plano de Desenvolvimento Agropecuário do MATOPIBA. As deliberações para essa região de planejamento passaram a ser articuladas por um Comitê Gestor, formado por representantes dos governos federal e estaduais (PITTA; MENDONÇA, 2015). Esse arranjo espacial é a expressão mais reluzente do avanço do capitalismo no campo brasileiro, marcado pela mecanização de cultivos, intensificação do uso de espécies geneticamente modificadas e utilização de pesticidas para controlar pragas. Essas transformações socioespaciais alavancaram a produtividade regional nas últimas décadas. Dentre os cultivos predominantes nessa vasta extensão, destacam-se frutas, tubérculos, fibras e grãos, com prevalência de plantios de algodão, milho e soja.

⁵⁴ Foi eleito deputado federal no pleito de 2002 e exerceu esse cargo entre 2003 e 2007. Retornou ao cenário político em 2012, após vencer a disputa eleitoral para governar Araguaína, o município mais importante do norte de Tocantins. Exerceu o mandato de prefeito entre 2013 e 2016, reelegendo-se para o mesmo cargo ao fim do primeiro mandato.

1.1.2. O atual debate sobre divisionismo subnacional no Brasil

Atualmente, salvo em raras ocasiões, não se observa expressiva repercussão midiática sobre a criação de novos territórios estaduais. Também não se identifica um grande interesse da opinião pública sobre esse tema em conversas cotidianas. Em geral, essas propostas são classificadas como “temas de bastidores” e efemeramente postas em evidência por integrantes de bancadas regionais no Congresso Nacional⁵⁵. Frequentemente, a tramitação parcimoniosa de projetos dessa natureza é creditada a seu não enquadramento em pautas emergenciais, dominantes em votações nas duas casas do parlamento brasileiro.

O rito letárgico de tramitação dos projetos de criação de novas unidades federativas não torna irrelevantes as discussões sobre um possível redesenho político-administrativo da federação brasileira. Em 2019, duas propostas dessa natureza foram protocolizadas no Senado Federal⁵⁶. Atualmente, essas iniciativas estão distantes de serem arrefecidas, conforme aponta Cazzolato (2011).

Em geral, essas asserções defendidas pelas elites políticas regionais negligenciam o impacto de tais cisões no conjunto federativo e denotam a prevalência de projetos políticos pessoais⁵⁷, ancorados em uma menor concorrência eleitoral ou formação/ampliação de capital político regional com vistas à conquista de novos espaços de poder. De acordo com Souza e Silva (2018, p. 689), “a criação de novos estados produzirá graves distorções no processo de representação territorial e comprometerá o ideal de equidade presente no pacto federativo”.

⁵⁵ O fortalecimento de interesses subnacionais se afirmou após a promulgação da Carta Magna de 1988 por meio da influência direta de governadores e prefeitos sobre suas bancadas no Congresso Nacional. Esse novo cenário possibilitou a maior participação de unidades federativas e municípios nas rendas nacionais (ALMEIDA, 2005). Segundo Fonseca (2006), essa ampliação de autonomia tributária implicou na gradativa substituição de “relações verticais” por “relações quase horizontais” entre os entes subnacionais. Essa nova configuração ampliou a base de arrecadação de cada ente federado e, concomitantemente, permitiu que os níveis hierárquicos inferiores à União reduzissem a sua dependência de transferências legais oriundas de Brasília.

⁵⁶ Os Projetos de Decreto Legislativo 508/2019 e 509/2019 são exemplos atuais desse processo. Essas iniciativas convocam plebiscitos visando a criação das unidades federativas do Tapajós e do Maranhão do Sul, respectivamente. O primeiro conta com o apoio do Instituto Cidadão Pró-Estado do Tapajós (ICPET), entidade sem fins lucrativos que atua em Brasília e no Oeste do Pará buscando arregimentar simpatizantes para sua causa.

⁵⁷ Embora não revelem explicitamente, grande parte dos proponentes de projetos voltados à criação de novas unidades federativas se inspirou na longa carreira política do Senador José Wilson Siqueira Campos (União Brasil-TO), principal articulador do movimento político que originou o estado do Tocantins.

Essa “desarmonia federativa” é relacionada à desproporcionalidade na alocação de cadeiras na Câmara Federal. Em linhas gerais, os maiores colégios eleitorais seriam sub-representados, enquanto aqueles com menor contingente de eleitores teriam, proporcionalmente, maior número de representantes. Essa configuração guarda proximidade com as “patologias dos sistemas representativos das democracias contemporâneas” evidenciadas por Nicolau (1997).

Para Nicolau (1997), prevalece no Brasil a não-proporcionalidade entre a população de uma unidade federativa e seu quantitativo de representantes na Câmara dos Deputados. Ainda segundo esse autor, essa não-proporcionalidade gera pesos distintos aos votos dos eleitores distribuídos em diferentes circunscrições eleitorais, acarretando a violação do princípio democrático que equipara todos(as) os(as) eleitores(as) valores iguais⁵⁸.

Outras abordagens inerentes ao fenômeno da divisão territorial têm sido objeto de análise de pesquisadores atuantes em várias áreas do conhecimento científico, como Direito, História, Geografia e Ciência Política. Esses diferentes olhares sobre um mesmo fenômeno contribuíram para a existência de múltiplas formas de explicá-lo. Com base nessa constatação, convém destacar algumas dessas proposições:

1) Souza (2011) prefere discorrer sobre grande dilema do divisionismo brasileiro: a compatibilização do anseio emancipacionista com a manutenção do equilíbrio do pacto federativo, de forma assegurar equidade de tratamento a entes federados com interesses dessemelhantes, por vezes conflitantes. Na opinião desse autor, a criação de novas unidades subnacionais compromete o pacto federativo por interromper a frágil equiparação entre unidades subnacionais na composição do processo de representação em nível federal.

Souza (2011) também considera que as projeções de controle dos repasses do Fundo de Participação dos Estados (FPE) são fatores de grande peso em processos decisórios de apoio político à criação de novas unidades subnacionais. Essa questão é raramente declarada em discursos de protagonistas políticos de

⁵⁸ Caso efetivada, a criação do Maranhão do Sul criará oito novos cargos de deputado na Câmara Federal, número mínimo de representantes, de acordo com as regras vigentes. Não é possível mensurar se a área remanescente manterá os seus atuais dezoito deputados federais no Congresso Nacional.

regiões periféricas, diretamente interessados no controle das máquinas públicas desses neoterritórios propostos. Entretanto, a distribuição dos recursos financeiros advindos dessa fonte é um item crucial para entender o divisionismo estadual no Brasil.

Ainda de acordo com Souza (2011), além do aumento dos repasses do FPE, outras vantagens tributárias são comumente associadas à criação de novas unidades federativas. Dentre os principais incrementos de receita projetados, destacam-se:

(...) a assunção de competências tributárias exclusivas – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), Imposto sobre a Circulação de Mercadoria e Serviços (ICMS) e Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis Causa Mortis (ITCD); (...) além de uma maior força política para barganhar recursos junto ao Governo Federal (SOUZA, 2011, p.12).

Santos (2011) também faz referência a projeções no aumento de repasses da União para unidades federativas como fator de estímulo à criação desses novos territórios subnacionais. Segundo esse autor, a classe política entende que os critérios de repartição do FPE favorecem unidades federativas com expressivo contingente populacional de baixa renda. Baseados nessa premissa, agentes políticos pressionam pela criação de neoterritórios estaduais visando um futuro controle desses recursos. A declaração do deputado estadual Edson Ferreira (União Brasil-PI) ratifica a percepção de Santos (2011, n.p.): “Do ponto de vista financeiro, seria uma grande conquista para nós [a criação do estado de Gurgueia] porque praticamente duplicaríamos os repasses de recursos federais”.

Ainda sobre as questões fiscais concernentes aos critérios de repartição do FPE, Mendes (2012a) faz um “contraponto científico” à adoção de medidas exclusivamente políticas. Esse autor defende a incorporação de um conjunto de regras, tais como: desenho flexível dos repasses, com o objetivo de acomodar possíveis futuras modificações da capacidade de arrecadação das unidades subnacionais; parâmetros de transição para unidades federativas que tiverem quedas expressivas em suas receitas; normas para a não criação de desincentivos à arrecadação própria de tributos e; a observação de princípios que garantam transferências inversamente proporcionais à receita *per capita*.

Em complemento ao estudo de Mendes (2012a), Vieira e Monastério (2012) criaram um método que não considera apenas a desigualdade entre as unidades

federativas brasileiras para definir os repasses do FPE. Para esses autores, é indispensável também instituir como critério a ocorrência de disparidades internas em territórios estaduais.

2) Foucher (2009) destaca o fenômeno das articulações em favor da criação de novas unidades federativas como parte integrante de movimentos regionais aflorados, concomitantes a um ambiente global marcado pela reestruturação produtiva, expansão de mercados, mobilidade do capital e obsolescência das fronteiras de Estados Nacionais;

3) Miranda (2005) afirma que o Brasil é um país territorialmente extenso e politicamente pouco dividido. Em seu entendimento, essa condição gera acentuadas desigualdades entre as unidades subnacionais brasileiras, refletidas em níveis discrepantes de desenvolvimento. Para esse autor, a criação de novos territórios estaduais tornaria a federação brasileira mais equilibrada e mitigaria os efeitos nocivos de uma histórica política centralizadora, marcada por recorrentes tentativas da União de sufocar a autonomia de unidades subnacionais.

Inusitadamente, o posicionamento desses acadêmicos pró-divisionismo raramente aparece em discursos de políticos favoráveis a criação de novos territórios estaduais. Essa avaliação se baseia tanto na análise de notas taquigráficas das duas casas legislativas do Congresso Nacional quanto no exame de exemplares dos veículos de imprensa alinhados a essa causa.

Esse desalinhamento denota a ocorrência de duas situações: 1) a baixa articulação entre as elites políticas regionais e acadêmicos pró-criação de novas unidades subnacionais para dar sustentação científica à causa divisionista; 2) a existência de uma não-declarada afirmação da força política de grupos divisionistas na condução das narrativas sobre esse tema em detrimento à participação de outros segmentos da sociedade.

4) Fonseca (2013) associa o surgimento de novos entes federados e a instalação de novas regiões metropolitanas no Brasil como partes integrantes de um mesmo fenômeno: o reaparecimento de dinâmicas locais e regionais.

5) Martin (1993) percorre uma trajetória contrária à tendência divisionista predominante no Congresso Nacional. Em seu entendimento, o Brasil deveria estimular a fusão de unidades subnacionais, reduzindo para quatorze o número de

unidades federativas. Esse autor sugere a aglutinação de territórios estaduais como estratégia de eliminação de entes subnacionais economicamente inviáveis, cessando crônicas dependências de repasses constitucionais oriundos da União. Além disso, essa ação fortaleceria a identidade regional, posta em segundo plano em virtude do jogo político que privilegia os interesses de administrações estaduais.

6) Bastos (2016) discorre sobre o divisionismo de unidades subnacionais a partir de suas implicações jurídicas. A análise desse autor realça entendimentos de operadores do Direito sobre esse fenômeno, considerando interpretações do texto constitucional e impactos de eventuais majorações no quantitativo de territórios estaduais sobre federalismo brasileiro.

7) Embora não faça referência direta ao divisionismo de unidades subnacionais no Brasil, Mendes (2012a) discorre sobre uma questão de interesse desta tese: o exemplo nordestino como parâmetro para abordar o papel dos arranjos federativos no desenvolvimento nacional e regional, compreendendo-os como mecanismos centrais em ações públicas compartilhadas ou cooperativas, concebidas para mitigar a expressiva desigualdade estrutural nessa região brasileira.

8) Silva, Alencar e Costa (2020) argumentam que a criação de novos territórios estaduais é um fenômeno voltado à estruturação de novas frentes para a acumulação primitiva do capital. Na opinião desses autores, a maior parte das propostas divisionistas em curso no país envolve extensões sobrepostas a áreas de expansão de atividades econômicas no Cerrado e na Amazônia. Os Projetos de Decreto Legislativo voltados ao surgimento de novas unidades subnacionais de Gurgueia e de Carajás são utilizados como exemplos para sustentar o entendimento desses pesquisadores.

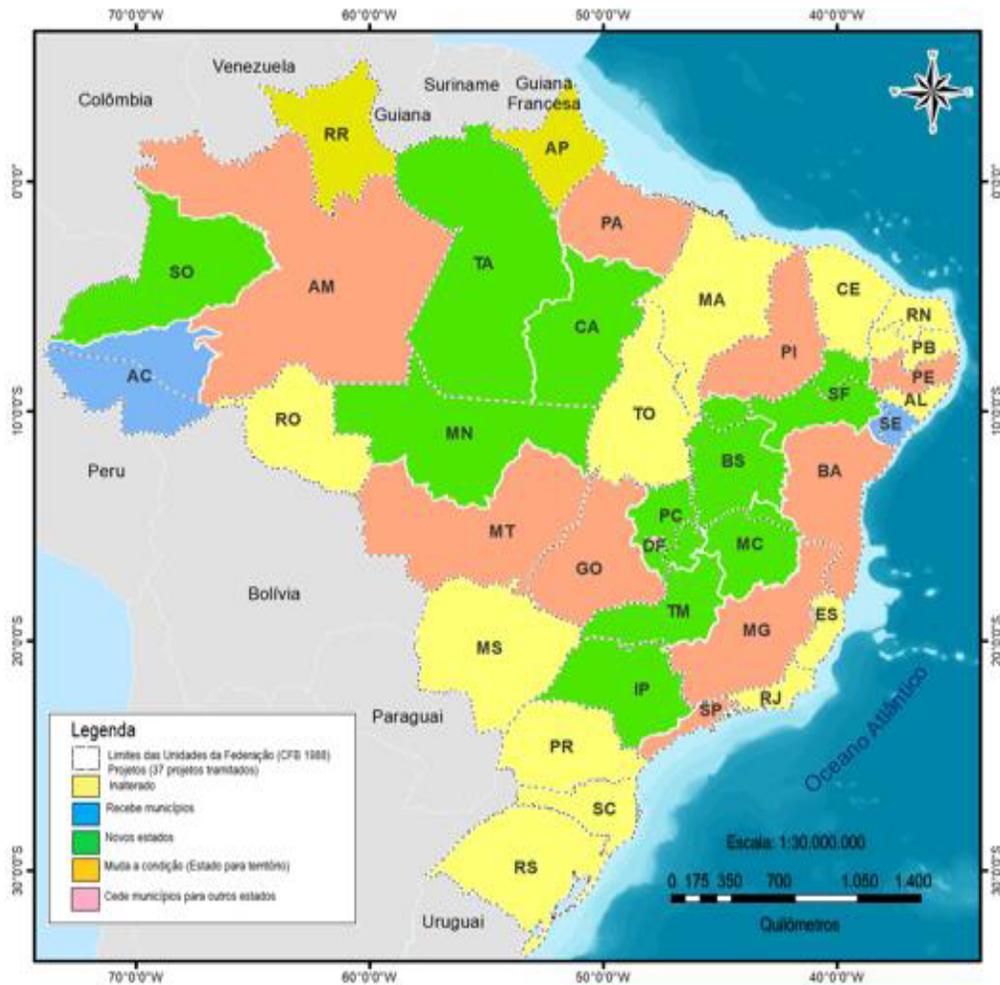
1.1.3. Cazzolato: referência em estudos sobre a criação de novas unidades federativas

Dentre as várias obras dedicadas ao divisionismo em nível subnacional, destaca-se a produção acadêmica de Cazzolato (2011). Até o momento, esse foi o autor que mais se dedicou à elaboração de “parâmetros geográficos” destinados a orientar processos de criação de novas unidades federativas. Sua iniciativa é muito importante na concepção de um novo padrão territorial para o Brasil.

A proposta de Cazzolato (2011) utiliza dispositivos dimensionais no redesenho político-administrativo das unidades federativas brasileiras, com vistas a mitigar discrepâncias e garantir maior simetria entre territórios subnacionais, conforme a configuração apresentada no Mapa 2. Para tanto, seu modelo condiciona a redução das disparidades interestaduais a uma “equidade” no contingente populacional, na extensão física e no número de municípios de entes estaduais.

Mapa 2: Brasil: mapa político-administrativo proposto por Cazzolato (2011)

PUC-Rio - Certificação Digital N° 1821018/CA



Fonte: Cazzolato (2011). Elaborado por: Maria Luciene Lima (2020)

Entretanto, o modelo de territórios estaduais congruentes proposto por Cazzolato (2011) encontraria dificuldades para se tornar efetivo, em caso de apreciação por parte do Congresso Nacional. Essa proposta esbarraria em uma provável falta de consenso sobre as modificações propostas, com possíveis resistências de parlamentares eleitoralmente domiciliados em unidades federativas que teriam de ceder parte de seus territórios à jurisdição de coirmãs.

Ademais, a proposição formulada por Cazzolato (2011) também encontraria resistência na classe política do Amapá e Roraima, indicadas ao retorno à condição de territórios. Os interlocutores dessas unidades subnacionais no Congresso Nacional podem resistir à proposta por considerá-la uma espécie de “rebaixamento” de seus territórios estaduais⁵⁹.

Ainda sobre o padrão territorial para a federação brasileira proposto por Cazzolato (2011), cabe ressaltar a defesa enfática realizada por esse autor pela inserção de “parâmetros técnicos de cunho territorial” (p.70) em iniciativas parlamentares relacionadas à criação de novos entes subnacionais. De acordo com esse pesquisador, essa medida eliminaria disfunções na federação em forma de “incômodas preponderâncias nem crônicas dependências” (p.10). Em sua visão, essas ponderações são importantes para “contrabalancear a paixão inerente aos territórios, identidades e respectivos quinhões de poder” (CAZZOLATO, 2013, p. 222).

No mais, Cazzolato (2011) recomenda uma aproximação entre as dimensões das novas unidades subnacionais e os valores médios definidos para os seguintes indicadores: extensão física, população e número de municípios (Tabela 1). No entendimento desse autor, os territórios estaduais também não devem destoar da faixa com valores máximos e mínimos determinados para esses quesitos, conforme indica os dados fixados para “o primeiro nível subnacional”⁶⁰.

⁵⁹ Dentre os principais interlocutores dos estados do Amapá e Roraima no Congresso Nacional, destacam-se os senadores Randolfê Rodrigues (Rede-AP), Davi Alcolumbre (União Brasil-AP), Lucas Barreto (PSD-AP), Telmário Mota (PROS-RR), Mecias de Jesus (Republicanos-RR) e Chico Rodrigues (União Brasil-RR) e os ex-governadores e ex-senadores Romero Jucá (MDB-RR) e João Capiberibe (PSB-AP).

⁶⁰ Com base nesse critério, a proposta de criação do Maranhão do Sul deveria ser descartada, pois esse candidato a neoterritório não atende aos requisitos mínimos do modelo aventado: área de 146.272 km², 49 municípios e população de 1.361.728 habitantes (IBGE/2018).

Tabela 1: Brasil: Dimensões definidas para um novo padrão territorial

Indicador	Média	Mínima	Máxima
Área (em mil km ²)	200	40	400
População (milhões)	6,126	2	20
Municípios	167	50	500

Fonte: Cazzolato (2013, p. 211)

Para dirimir assimetrias territoriais historicamente assentadas, o critério das congruências territoriais concebido por Cazzolato (2011) necessita observar outros elementos sobressalentes em cisões de unidades federativas: a) a efetiva constituição de nódulos regionais destacados no interior de unidades subnacionais (CAZZOLATO, 2013), funcionalmente destacados como regiões informais, a exemplo das extensões que abrangem os “vértices luminosos” maranhenses; b) a insuficiente cobertura de serviços públicos essenciais nas áreas com potencial de se tornarem novas unidades federativas, em razão da grande concentração da atuação do poder público nas capitais e entorno.

De acordo com Cazzolato (2011), a não observância de alguns elementos supracitados compromete o “equilíbrio” entre unidades federativas propostas e pode gerar artificialidades decorrentes de frágeis articulações internas em regiões de unidades federativas indicadas a ser tornarem novos entes subnacionais. Orienta-se que esses princípios sejam rigorosamente adotados em projetos voltados ao surgimento de territórios estaduais em áreas do “Brasil profundo” (SANTOS, 2013)⁶¹, onde os fluxos comumente apresentam baixa fluidez, quando não são intermitentes⁶².

⁶¹ O Maranhão é um dos exemplos de unidades federativas passíveis de enquadramento no contexto supracitado, associado à histórica reprodução do clientelismo, do patrimonialismo e do formalismo no “Brasil profundo” (PINHEIRO-MACHADO, 2016). Nesse subnacional, subvenções travestidas de políticas de desenvolvimento regional são objeto de interesse dos controladores do poder estadual desde os anos 1960, quando políticos dominantes no cenário estadual se aproveitaram da condição transitória desse território situado entre o Semiárido e a Amazônia para angariar um volume mais expressivo de repasses advindos de duas fontes: a SUDENE (Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste) e a SUDAM (Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia).

⁶² A criação de novas unidades federativas deve observar a existência prévia de polaridades entre a futura capital e o interior do neoterritório. A presença de uma rede de influência bem estruturada garante coesão interna ao nódulo regional aspirante à subnacional, diminuindo assim os inconvenientes deslocamentos para outras unidades, decorrentes do não atendimento de demandas importantes.

Ademais, Cazzolato (2011) faz também inferência a outros critérios que podem ser considerados na avaliação de propostas de criação de novas unidades subnacionais no Brasil. Dentre as principais, destacam-se a existência de receitas extraordinárias para custear neoburocracias, sobretudo em tempos de crise fiscal e a aceitação do desmembramento territorial pelo colégio eleitoral mais populoso no âmbito estadual.

Sobre o custeio de neoburocracias estaduais no Brasil, Boueri (2008) estimou dispêndios anuais elevados para o custeio de unidades federativas⁶³. Segundo esse autor, esse levantamento também se aplica a eventuais novos territórios estaduais:

(...) As estimativas apontam para um valor de R\$ 832 milhões anuais, associados apenas ao custo fixo de manutenção de um estado no Brasil. Foi também estimado que cada habitante acresce R\$ 564,69 ao gasto público estadual e que cada real produzido em um estado requer um aumento de 7,5 centavos de real em termos de gasto público estadual. A área territorial dos estados e o número de municípios neles contidos não apresentaram correlação significativa com os gastos públicos estaduais (p.5).

Os projetos voltados à criação de novas unidades subnacionais no Brasil postergam variáveis importantes em análises técnicas, a exemplo da exequibilidade financeira ou a conveniência temporal (CAZZOLATO, 2011). Enquadra-se nessa perspectiva a proposta de criação do estado do Maranhão do Sul.

Outro tema de interesse de Cazzolato (2013) e não consensual entre pesquisadores é o critério definidor da participação popular em chamadas públicas que decidem a criação de unidades neosubnacionais. De acordo com a Carta Magna vigente⁶⁴, apenas a “população diretamente interessada” deve ser consultada em pleitos dessa natureza.

Segundo Cazzolato (2013, p. 220), a definição do colégio eleitoral e a fórmula de computação dos resultados são “pontos seguramente polêmicos” em votações relacionadas à divisão territorial. Ainda de acordo com esse autor, a

⁶³ Esta pesquisa não identificou levantamentos atualizados análogos ao estudo feito por Boueri (2008) na atualidade.

⁶⁴ Terceiro parágrafo do artigo 18.

inexistência de consensos sobre esse relevante tema deriva da reduzida oferta de literatura e da escassez de eventos plebiscitários no Brasil.

Para o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), esses “interessados” se limitam aos eleitores da unidade federativa a ser dividida, em caso de confirmação nas urnas (SOUZA; SILVA, 2018)⁶⁵. Entretanto, especialistas como Dallari (2012) contestam esse regramento jurídico. Esse jurista defende que sufrágios dessa natureza deveriam abarcar todos os eleitores brasileiros, em razão de envolver dispêndios orçamentários a serem arcados pelo conjunto federado.

Cazzolato (2013) discorda do posicionamento de Dallari (2012), ao afirmar que o aumento do colégio eleitoral desses pleitos “esbarra em questões como a grande extensão do país e consequente força das regionalidades ou no custo dos plebiscitos” (p. 220). Seu contraponto sugere a restrição da participação nesses processos emancipatórios a eleitores da região candidata a nova unidade federativa. Segundo essa proposta, a diminuição do universo eleitoral oficialmente estabelecido seria acompanhada da elevação dos percentuais necessários para a aprovação de cisões territoriais de subnacionais, majorando o “sim” dos atuais 51% para o patamar de 75%.

Esse autor advoga que a participação de todos os eleitores brasileiros no processo de criação de novas unidades federativas não necessita ser realizada diretamente, uma vez que as discussões sobre esse tema no Congresso Nacional envolvem representantes de todas as regiões do país.

Cazzolato (2011) demonstra predileção pelo divisionismo, resguardando a necessidade de existirem condições técnicas para que cisões de unidades subnacionais ocorram. Esses pré-requisitos estão relacionados a parâmetros de “regionalidade, identidade, demografia, rede urbana, produção e recursos econômicos” (CAZZOLATO, 2013, p. 221). Ainda assim, esse pesquisador reconhece a força de apelos emocionais elaborados por agentes contrários às divisões territoriais de unidades federativas. Como exemplo, é pertinente destacar

⁶⁵ Em caso de aprovação do Projeto de Decreto Legislativo 509/2019 no Congresso Nacional, estariam habilitados a participar do plebiscito maranhense 4.537.237 milhões de eleitores (TRIBUNAL, 2019).

o poder de persuasão desses personagens durante plebiscito ocorrido no Pará, em 2011⁶⁶.

1.2. Os “quase” estados: os emblemáticos casos de Carajás e Tapajós

O dia 11 de dezembro de 2011 notabilizou-se como um marco histórico para a federação brasileira. Naquela data, os eleitores paraenses participaram de uma consulta plebiscitária⁶⁷ de natureza inédita, na qual decidiram sobre a surgimento de duas novas unidades subnacionais: Tapajós⁶⁸ e Carajás⁶⁹ (Mapa 3). Caso criado, o estado do Tapajós teria como capital o município de Santarém e abrangeria 27 municípios das regiões do Sudoeste Paraense e Baixo Amazonas. A área que formaria essa nova unidade federativa possui baixa articulação com o restante do território nacional e é conhecida por abrigar extensas áreas florestadas.

⁶⁶ Além de considerar as proposições elaboradas por Cazzolato (2011), os debates sobre a criação de novas unidades federativas deveriam também discutir a efetividade na prestação de serviços públicos em áreas de núdulos regionais candidatos à emancipação.

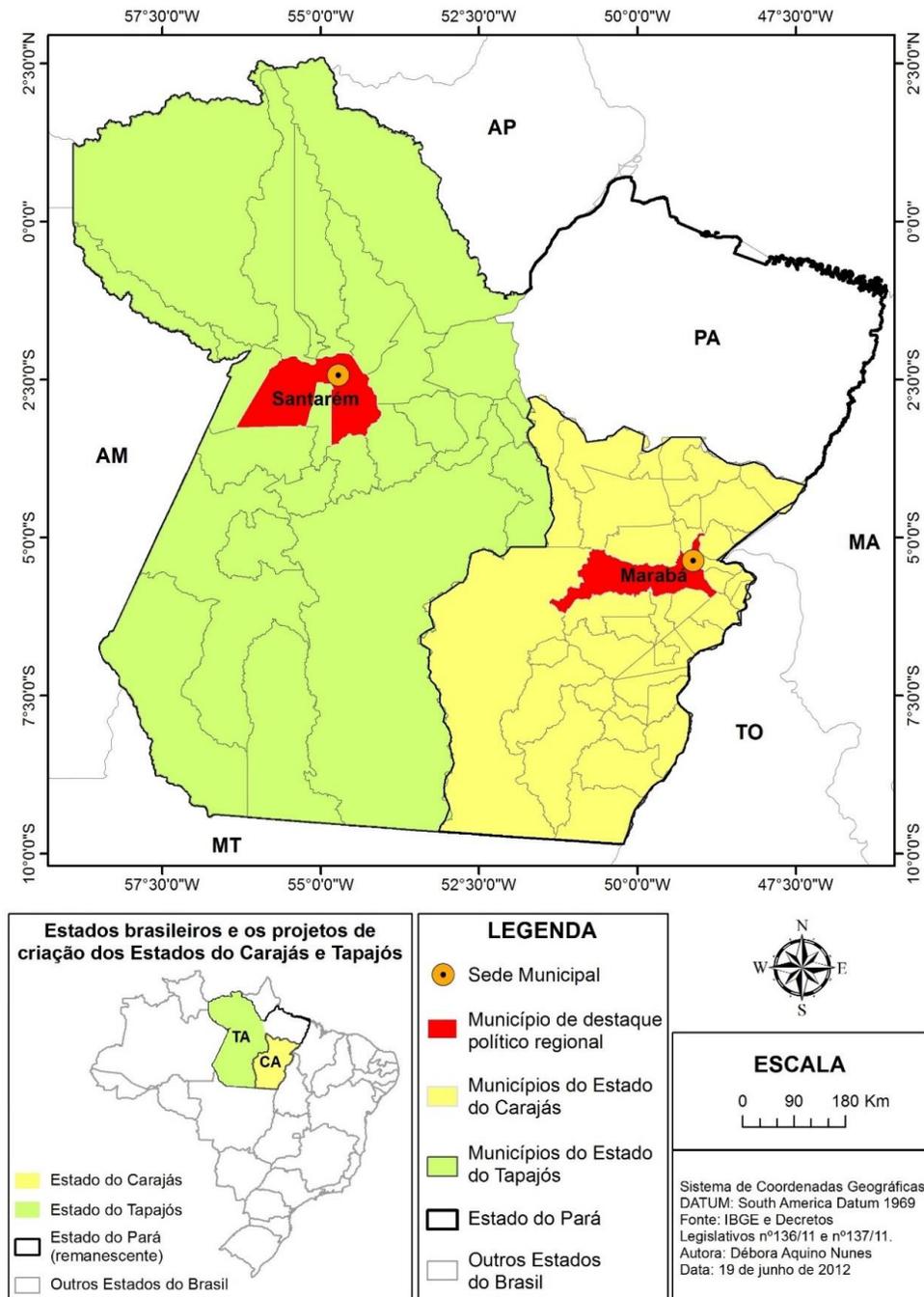
⁶⁷ Essa consulta derivou do acionamento do dispositivo constitucional previsto no artigo 18, parágrafo 3, da Carta Magna brasileira promulgada em 1988.

⁶⁸ De acordo com Projeto de Decreto Legislativo 137/2011, fariam parte do estado de Tapajós os seguintes municípios Almeirim, Mojuí dos Campos, Prainha, Terra Santa, Monte Alegre, Alenquer, Jacareacanga, Óbidos, Oriximiná, Medicilândia, Faro, Curuá, Juruti, Belterra, Rurópolis, Senador José Porfúrio, Santarém, Porto de Moz, Vitória do Xingu, Novo Progresso, Altamira, Uruará, Aveiro, Placas, Brasil Novo, Itaituba e Trairão.

⁶⁹ De acordo com Projeto de Decreto Legislativo 136/2011, fariam parte do estado de Carajás os seguintes municípios: Abel Figueiredo, Xinguara, Eldorado do Carajás, Água Azul do Norte, Anapu, Redenção, Bannach, Bom Jesus do Tocantins, Brejo Grande do Araguaia, Breu Branco, Canaã dos Carajás, Conceição do Araguaia, Cumarú do Norte, Santana do Araguaia, São Geraldo do Araguaia, Curionópolis, Dom Eliseu, Floresta do Araguaia, Goianésia do Pará, Itupiranga, Rio Maria, Jacundá, Rondon do Pará, Santa Maria das Barreiras, Marabá, Nova Ipixuna, Novo Repartimento, Sapucaia, Tucumã, Ourilândia do Norte, Pacajá, Palestina do Pará, São João do Araguaia, Tucuruí, Parauapebas, Pau D'arco, Piçarra, São Domingos do Araguaia e São Félix do Xingu.

Mapa 3: Pará: projetos territoriais de criação dos estados de Carajás e Tapajós

PUC-Rio - Certificação Digital N° 1821018/CA



Fonte: Nunes, Trindade Júnior e Trindade (2016). Elaborado por: Débora Aquino Nunes (2012)

A elevação da região de Carajás à condição de estado desperta maior interesse das elites políticas regionais. Trata-se de uma área rica em diversas jazidas minerais, fator que desperta a atenção de políticos por *royalties* advindos do extrativismo mineral. Se emancipada, essa nova unidade subnacional se tornaria o

nono maior estado da federação em extensão territorial e contaria com 39 municípios.

A iminência desse processo decisório motivou a realização de vários encontros para debater o tema. Esses eventos contaram com a participação de jornalistas, cientistas sociais, juristas, parlamentares, indígenas, economistas, gestores públicos, ambientalistas, dentre outros interessados (BRAGA; COSTA, 2020). Essas discussões transcorreram de forma “civilizada”, sem os embates acalorados comumente identificados em pleitos voltados à escolha de representantes.

Segundo Cazzolato (2013), a imprensa também cumpriu o papel importante na divulgação regular dos desdobramentos desse processo. Conhecidos por ceder raros espaços à causa divisionista, vários veículos de comunicação passaram a destacar o tema com a aprovação do plebiscito no Congresso Nacional em maio de 2011.

Os defensores da criação das unidades federativas de Carajás e Tapajós recorreram ao suposto êxito de divisões estaduais anteriormente realizadas para justificar a divisão do território do Pará, com destaque para o surgimento da unidade federativa de Tocantins como “referência de sucesso”. Ainda segundo os divisionistas paraenses, o desmembramento do norte goiano para dar origem a um novo estado gerou investimentos expressivos em uma área periférica, melhorando consequentemente a qualidade de vida da população.

Outro argumento presente no discurso divisionista paraense é o da “inviabilidade administrativa”. De acordo com os grupos favoráveis ao surgimento dos estados de Carajás e Tapajós, o Pará possui precários meios de mobilidade, incompatíveis com sua grande extensão territorial. Essa condição fragiliza a descentralização dos serviços públicos em logradouros mais afastados do centro de poder estadual. Também são apontadas como vantagens supostas majorações nas transferências legais para as áreas com menor dinamismo econômico no âmbito estadual.

Em contraponto, os críticos das propostas de divisão territorial do estado do Pará argumentam que essas iniciativas favorecem apenas a políticos interessados na criação de novos cargos. Para essas “vozes discordantes”, as novas burocracias

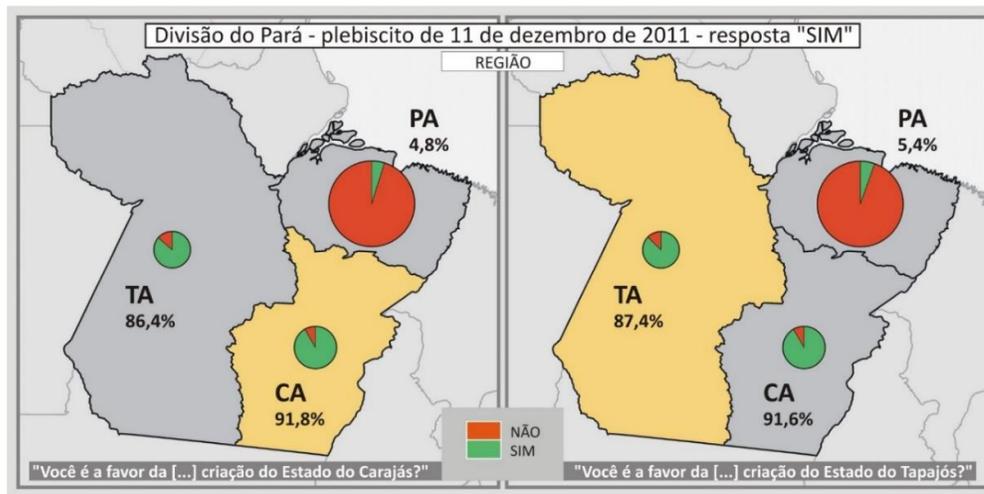
elevariam os dispêndios com o custeio da máquina pública sem garantias de geração de benefícios à população.

Uma questão difundida na região mais populosa do Pará⁷⁰ foi decisiva para a vitória do “não” no plebiscito: a área remanescente perderia receitas tributárias advindas do extrativismo mineral, cujas jazidas se concentram no sudeste paraense. Seguindo esse raciocínio, eventuais reduções na arrecadação do tesouro estadual poderiam comprometer investimentos em serviços públicos de grande demanda na capital e cercanias.

Os trabalhos de Costa (2011), Dutra (1999) e Silva (2015) reforçam o entendimento exposto no parágrafo anterior. Segundo esses autores, o discurso das “perdas irreparáveis” sensibilizou substancialmente a população situada na possível área remanescente e contribuiu decisivamente para a derrota da causa divisionista no plebiscito ocorrido em 2011 (Figura 2).

Figura 2: Pará: Resultado do plebiscito sobre a criação dos estados de Carajás e Tapajós

PUC-Rio - Certificação Digital N° 1821018/CA



Fonte: Cazzolato (2020)

Nesse plebiscito de 2011, a vitória do “sim” no sudeste e oeste paraenses é explicada pela adesão da população dessas extensões ao discurso encampado pelas elites dessas regiões. Segundo Silva (2021), os movimentos emancipacionistas do Pará exploraram diferentes abordagens para convencer os habitantes dessas áreas a assentir a sua causa.

⁷⁰ Trata-se da região nordeste, onde está situada a área metropolitana de Belém.

Dentre os principais argumentos utilizados nesse processo de convencimento, destacam-se: a carências de serviços públicos nas áreas mais afastadas do centro de poder desse Estado, a distribuição de *royalties* da mineração, as grandes distâncias entre Belém e as duas porções territoriais em questão e a possibilidade de criação de novas capitais estaduais, conforme evidencia Silva (2021):

Sim, na minha leitura sim [houve adesão aos interesses das elites em favor da criação dos estados de Carajás e Tapajós]. A votação foi maciça, olhando os municípios que comporiam o novo estado em específico. Aí sim e me parece que é a lógica do pior que está não fica. A gente vê que de fato a galera ali de vida sofrida como Belém, distante não só em questão de quilômetros, mas o estado que é muito ausente em termos de serviços públicos, dificuldades enormes é assim desde sempre aí vem uma possibilidade de a gente dividir aqui em Santarém, ter uma capital de um novo estado (...). É uma narrativa de se produzir uma identidade de se produzir que o vilão que nos ataca é Belém. Belém é quem nos abandona e a gente sabe que não é Belém que abandona. A gente sabe que os recursos que estão ali, a gente sabe de uma Lei Kandir, que é uma Lei Federal que deixa merrecas para os municípios mineradores frente ao total que é extraído. Então a população tem uma impressão vendo a Vale naquelas cidades gerando aquela fortuna absurda, pensam que o dinheiro vai para Belém e não retorna, mas o dinheiro vai para fora e pouco fica. (SILVA, 2021, não paginado)⁷¹

O resultado desse plebiscito frustrou as pretensões emancipacionistas de agentes políticos nos anos subsequentes. Um desses decepcionados é o atual Secretário da Casa Civil do Governo do Maranhão, Sebastião Madeira. Em seu entendimento, as extensões mais populosas dos territórios estaduais são as principais responsáveis por inviabilizar o surgimento de novos entes subnacionais em plebiscitos:

Ficou longínquo, foi viabilizado o plebiscito porque é no estado inteiro. Não é só na região a ser desmembrada do Pará deu 90% a favor, só que nunca um desmembramento de estado, a maior parte é desmembrada sempre é 1/3, uma fração, e aí leva uma lavada quando chega a hora do plebiscito. Isso no caso do Pará, então no Maranhão, por exemplo, seria o Maranhão do Sul por volta de 800 mil eleitores se for muito, e o resto do estado tem 4 milhões, então basicamente é impossível (MADEIRA, 2021, não paginado)

⁷¹ Entrevista concedida por telefone em 20 de setembro de 2021.

Demonstrando contrariedade com o resultado da referida consulta plebiscitária, Cazzolato (2013, p. 222) alerta para o anacronismo de se negligenciar o desejo de populações de nódulos regionais diretamente interessadas na criação de novos territórios estaduais. Em seu entendimento, a vontade majoritária dos eleitores de Carajás e Tapajós sucumbiu à conveniência eleitoral da eventual área remanescente mais populosa e, portanto, com maior peso no sufrágio universal. Esse autor classifica essa situação como “apropriação de uma região por outra, algo similar às relações coloniais”.

Embora a primeira consulta plebiscitária não tenha logrado êxito para os emancipacionistas, a proposta de criação das unidades federativas de Tapajós e Carajás foi rerepresentada na atual legislatura federal (2019-2022). Essa nova “tentativa”⁷² é um dos exemplos que sinalizam a frequente disposição do poder político regionalista de reavivar pautas divisionistas. O documento em questão foi assinado por um terço da Câmara Alta da República, dentre os quais dois representantes do Pará.

1.3. A força do divisionismo em propostas de “Agroestados”

As propostas de criação das unidades subnacionais do Rio São Francisco Araguaia, Mato Grosso do Norte, Gurgueia e Maranhão do Sul envolvem extensões localizadas no *front* agrícola brasileiro, notadamente marcado pela expansão da agricultura moderna por vastas áreas originalmente cobertas por Cerrado (NONATO, 2005). Nesses campos de grande densidade técnica, são majoritariamente cultivados gêneros de exportação ou de grande demanda interna como soja, algodão e milho.

A constatação da concentração de propostas de criação de novas unidades federativas em áreas fronteiras agrícolas suscita algumas análises. A primeira delas concebe a elevação dos arranjos espaciais supracitados à condição de unidades subnacionais como uma oportunidade para ampliar a oferta de cargos eletivos à disposição de parlamentares defensores dos interesses do agronegócio, conhecidos

⁷² Formalizada por meio do Projeto de Decreto Legislativo 508/2019, de autoria do senador José Wilson Siqueira Campos (União Brasil-TO).

no meio político como membros da Frente Parlamentar Agropecuária (FPA) ou da “bancada ruralista”⁷³.

É pertinente considerar que a bancada ligada ao agronegócio já é expressiva em territórios estaduais com economias fortemente atreladas à produção rural, a exemplo do Mato Grosso, Goiás e Tocantins. Nessa perspectiva, o surgimento do Maranhão do Sul poderá ampliar o espaço político da elite de origem sulista radicada em Balsas (MA), formada majoritariamente por sojicultores e seus familiares (FERREIRA, 2006).

A segunda observação está relacionada ao peso mais acentuado da representação do agronegócio no Senado, em comparação à presença da “bancada ruralista” na Câmara de Deputados. Essa situação é explicada pelos critérios vigentes de composição das duas casas parlamentares. A composição do Senado foi concebida para igualar a representatividade de todas as unidades da federação. Os senadores são eleitos para mandatos de 8 anos em pleitos majoritários, nos quais são disponibilizados três assentos para cada unidade subnacional. Os deputados são eleitos em sufrágios proporcionais e exercem seus cargos por 4 anos. As bancadas estaduais na Câmara de Deputados variam conforme o contingente populacional de cada Estado.

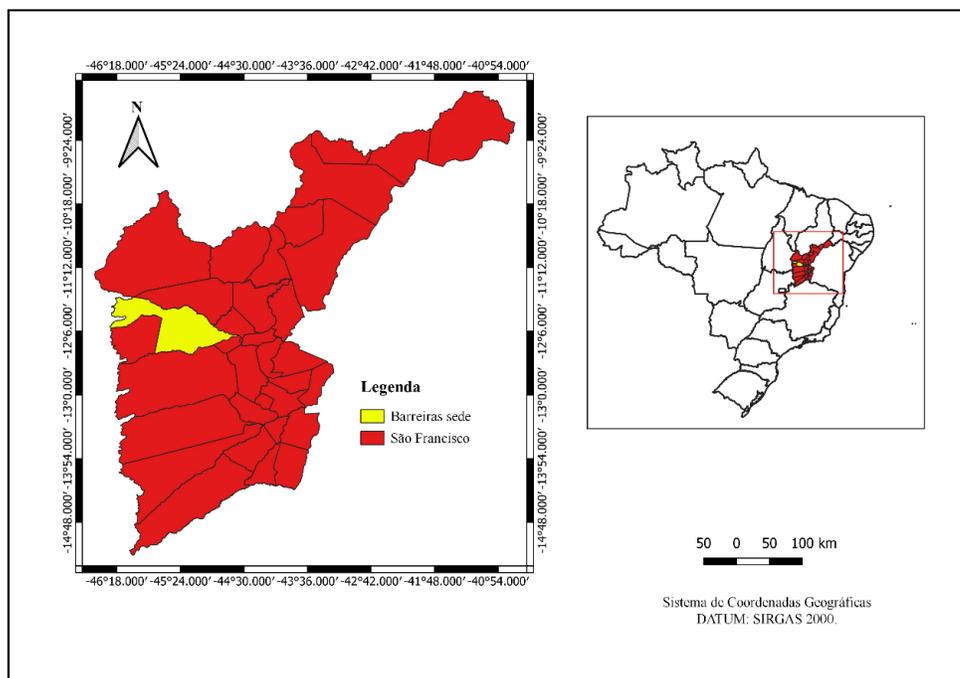
Sendo assim, se as propostas dos cinco “agroestados” anteriormente indicados fossem efetivadas, teríamos mais 15 senadores no parlamento brasileiro, representando um aumento de aproximadamente 19% na representação da casa. Na Câmara de Deputados, esse acréscimo seria de cerca de 8%, considerando que esses postulantes a novas unidades subnacionais dificilmente ultrapassariam o número mínimo de 8 deputados, em razão do baixo contingente populacional de seus colégios eleitorais.

No mais, convém assinalar as particularidades de cada um desses postulantes a novos espaços de poder em zonas de interesse do agronegócio. Ao longo das últimas décadas, importantes pesquisadores se dedicaram à tarefa de dar evidência a essas minúcias, dentre os quais se destacam:

⁷³ Segundo Lima (2017), as pautas ligadas à “bancada ruralista” geralmente estão associadas aos seguintes temas: regularização fundiária da grilagem em domínios originalmente florestados, retirada de direitos da população indígena, concessão de outorgas de mineração, facilitação do uso de pesticidas e ações de desflorestamento com vistas à expansão da pecuária e de cultivos.

a) Mondargo e Pereira (2013), dedicados a abordar o papel exercido por migrantes sulistas no movimento pró-emancipação político-administrativa de um nódulo regional situado no oeste da Bahia. Ao analisar o movimento divisionista favorável ao surgimento do estado do Rio São Francisco⁷⁴ (Mapa 4), esses pesquisadores identificaram o predomínio de três circunstâncias: desconfiança da população por envolver políticos sem “prestígio regional”, fragmentação dos grupos diretamente interessados na causa e concentração da mobilização em Barreiras, com baixa repercussão nos demais municípios⁷⁵.

Mapa 4: PDL 355/2011: projeto de criação do estado do Rio São Francisco



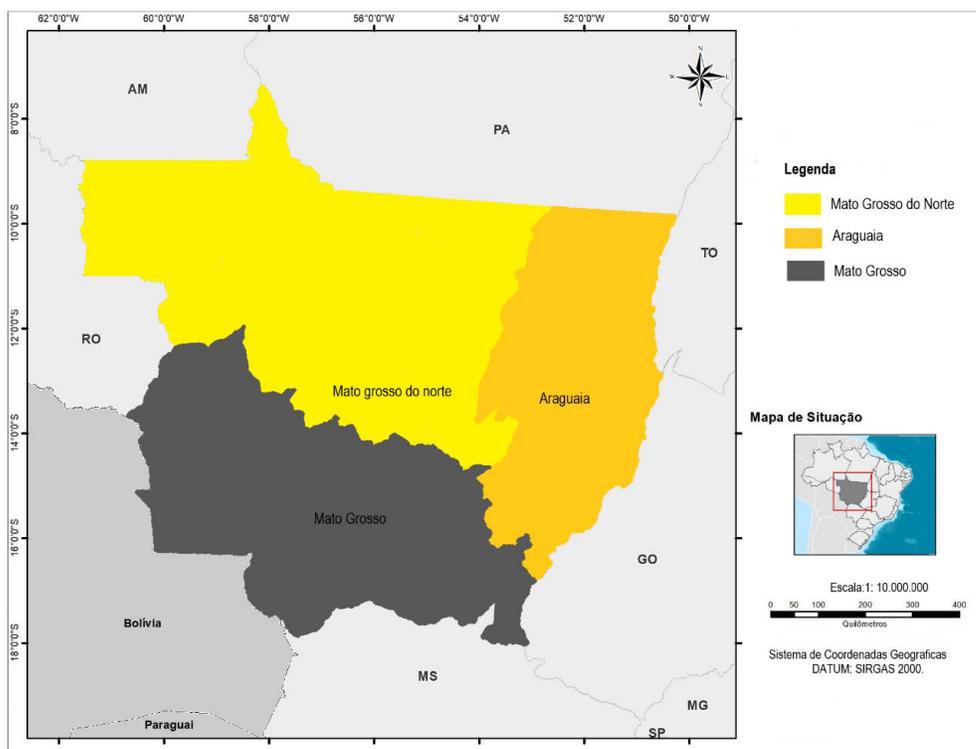
Fonte: Mondargo e Pereira (2013). Elaboração: Marcelo Henrique Souza (2021)

⁷⁴ De acordo com Projeto de Decreto Legislativo 355/2011, fariam parte do estado do Rio São Francisco os seguintes municípios: Angical, Wanderley, Baianópolis, Tabocas do Brejo Velho, Barra, Serra do Ramalho, Barreiras, Serra Dourada, Sítio do Mato, Brejolândia, Santa Rita de Cássia, São Desidério, Buritirama, Campo Alegre de Lourdes, São Félix do Coribe, Canápolis, Carinhanha, Riachão das Neves, Casa Nova, Catolândia, Cocos, Pilão Arcado, Remanso, Correntina, Coribe, Santa Maria da Vitória, Cotegipe, Cristópolis, Feira da Mata, Muquém do São Francisco, Formosa do Rio Preto, Jaborandi, Santana, Luís Eduardo Magalhães e Mansidão.

⁷⁵ Essa área apresenta similitude com a Região Geográfica Imediata de Balsas (MA), em razão do peso econômico do agronegócio. Por essa razão, a articulação em favor do estado do Rio São Francisco e a mobilização atual da elite agrária sul-maranhense para a criação do Maranhão do Sul são semelhantes.

b) Brasileiro (2011), que avaliou a pertinência das propostas de criação das unidades subnacionais do Araguaia e do Mato Grosso do Norte⁷⁶ (Mapa 5) como consultora da Câmara de Deputados. Contrariando as expectativas dos divisionistas mato-grossenses, essa autora discorda da premissa divisionista que relaciona grandes dimensões territoriais de unidades subnacionais a dificuldades de atuação do Poder Público em áreas mais distantes das capitais estaduais. Para essa pesquisadora, as supostas deficiências na prestação de serviços públicos apontadas pelos defensores da criação desses neoterritórios podem ser contornadas com a adoção de políticas descentralizadoras no Mato Grosso.

Mapa 5: Mato Grosso do Norte e Araguaia: propostas em conformidade com PDC 850/2001



Fonte: Brasileiro (2011). Elaboração: Marcelo Henrique Souza (2021)

⁷⁶ Apenas foi localizado o documento da Comissão de Amazônia e Desenvolvimento Regional do Senado Federal que dispõe sobre plebiscito de criação da unidade federativa do Araguaia. É possível que tenha havido um acordo para unificação das propostas de criação do Mato Grosso do Norte e do Araguaia. De acordo com Projeto de Decreto Legislativo 850 /2001, fariam parte desses neoterritórios os seguintes municípios: Alta Floresta, Vila Rica, Alto Boa Vista, Terra Nova do Norte, Apiacás, Aripuanã, Brasnorte, Canabrava do Norte, União do Sul, Canarana, Carlinda, Castanheira, Porto dos Gaúchos, Querência, Cláudia, Cocalinho, Novo Horizonte do Norte, Paranaíta, Porto Alegre do Norte, Colíder, Confresa, Cotriguaçu, Tabaporã, Feliz Natal, Gaúcha do Norte, Guarantã do Norte, Itaúba, Novo Mundo, Juara, Paranaíta, Peixoto de Azevedo, Juína, Juruena, Luciara, Marcelândia, Vera, Matupá, São Félix do Araguaia, São José do Xingu, Ribeirão Cascalheira, Santa Carmem, Nova Bandeirantes, Nova Canaã do Norte, Nova Guarita, Nova Maringá, Nova Monte Verde, Nova Ubiratã, Sorriso, Tapurah, Santa Terezinha e Sinop.

O deputado federal Gustavo Fruet (PDT-PR)⁷⁷ utiliza o exemplo do PDC 850/2001 para ratificar seu posicionamento favorável à criação de critérios definidores de desmembramentos territoriais no Brasil, sejam de entes subnacionais ou de municípios:

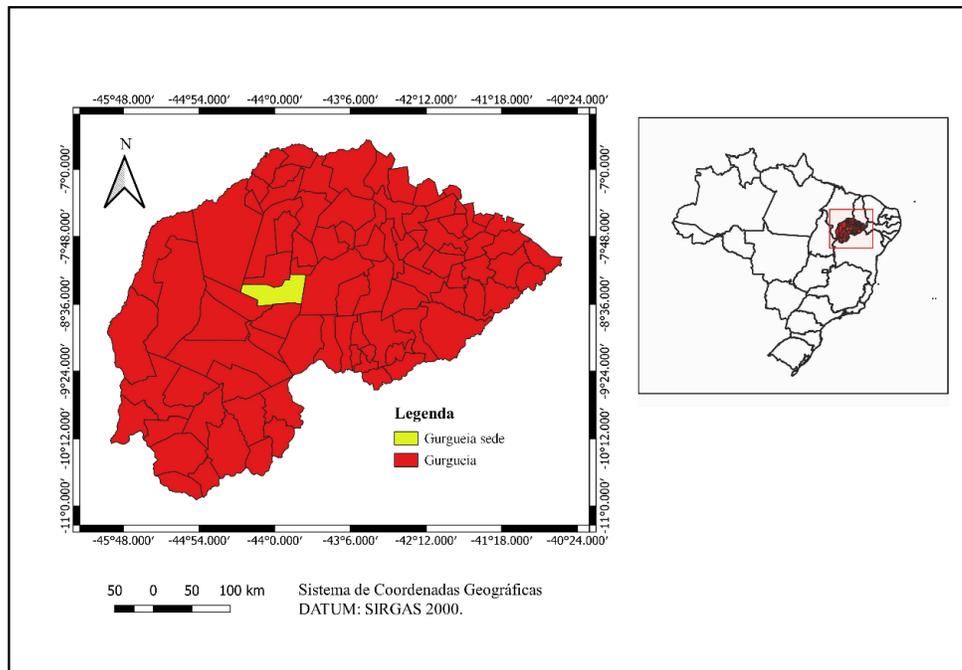
A questão não é ser contra ou a favor, mas quais os critérios para se permitir ou autorizar uma nova unidade federativa, seja município ou estado. Quando fiz parte da Comissão Especial da PEC 495/2006, promulgada como EC 57/08, que tinha o foco específico de resolver a situação dos municípios criados na vigência da CF/1988, mas antes de regulamentado seu art. 18, § 4º, vários estudos indicavam que a grande questão é a sustentabilidade orçamentária e financeira desses novos entes. Aliás, é comum que a nova unidade tem carência de recursos e o passivo fique com o ente de onde ela se desmembrou. No caso, está em tramitação o PLP 137/2015, que visa disciplinar o art. 18, 4º, e traz alguns critérios, discorrendo longamente sobre o Estudo de Viabilidade Municipal, onde serão avaliados os aspectos da viabilidade econômico-financeira, político-administrativa e socioambiental e urbana. Quando se trata da criação de novos estados, cujo peso nas contas públicas federais é ainda maior, rememoro aqui dois estudos (...), um da Consultoria Jurídica da Câmara (2011), sobre o PDC n. 850/2001, que cria o Estado do Araguaia e do Mato Grosso do Norte e outro do IPEA (...), que custos de funcionamento das unidades federativas brasileiras e suas implicações sobre a criação de novos estados. Ambos concluem que os estudos realizados para propor a criação dos novos entes carecem de fundamentação econômica, uma vez que os gastos estimados para alguns dos estados propostos superam o próprio PIB do estado a ser criado. (FRUET, 2021, n.p.).

c) Haddad, Ferreira Neto e Perobelli (2012) não foram conclusivos na análise parcial sobre a pertinência da criação do estado de Gurgueia (Mapa 6). É importante destacar que essa constatação foi identificada ao se avaliar somente a redistribuição de repasses da União para unidades subnacionais em um cenário hipotético de surgimento de novas unidades federativas. Ainda assim, esses autores indicaram que esse neoterritório nasceria com fortes laços com territórios estaduais vizinhos, a exemplo da Bahia e do Ceará. Segundo Sousa (2018), esses vínculos de identidade

⁷⁷ O advogado Gustavo Bonato Fruet iniciou a vida pública em 1996, quando elegeu-se vereador em Curitiba. Mestre em Direito Público e doutor em Direito das Relações Sociais pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), é filho de Maurício Fruet, prefeito da capital paranaense entre 1983 e 1986. Sua carreira política ganhou maior notoriedade em 1998, quando tornou-se deputado federal, reelegendo-se para o mesmo cargo em 2002 e 2006. Em 2010, não foi bem-sucedido na tentativa de chegar ao Senado Federal. Em 2012, obteve êxito na disputa eleitoral pela Prefeitura de Curitiba, fracassando na investida à reeleição. Regressou à Câmara de Deputados em 2018. Em outubro de 2022, não obteve êxito na tentativa de reeleição à Câmara Federal. Na ocasião, obteve 47.565 votos.

estariam associados aos desafios e oportunidades presentes na vasta extensão semiárida do interior nordestino.

Mapa 6: PDL 355/2011: projeto de criação do estado de Gurgueia



Fonte: Lima, Tananta e Oliveira (2016). Elaboração: Marcelo Henrique Souza (2021)

De acordo com o Projeto de Decreto Legislativo 55/2007⁷⁸, de autoria do então senador João Vicente Claudino⁷⁹, o sul piauiense seria agraciado com vários

⁷⁸ De acordo com Projeto de Decreto Legislativo 55/2007, fariam parte do estado de Gurgueia os seguintes municípios: Acauã, Cristino Castro, Paulistana, Alvorada do Gurgueia, Parnaguá, Patos do Piauí, Cristalândia do Piauí, Anísio de Abreu, Corrente, Antônio Almeida, Coronel José Dias, Avelino Lopes, Conceição do Canindé, Palmeira do Piauí, Baixa Grande do Ribeiro, Colônia do Piauí, Pajeú do Piauí, Nazaré do Piauí, Barreiras do Piauí, Colônia do Gurgueia, Capitão Gervásio Oliveira, Bela Vista do Piauí, Caracol, Bertolândia, Monte Alegre do Piauí, Canto do Buriti, Betânia do Piauí, Paes Landim, Canaveira, Marcos Parente, Landri Sales, Manoel Emídio, Bom Jesus Bonfim do Piauí, Nova Santa Rita, Lagoa do Barro do Piauí, Morro Cabeça no Tempo, Campo Alegre do Fidalgo, Pavussu, Brejo do Piauí, Campinas do Piauí, Curimatá, Júlio Borges, Jurema, Currais, Jerumenha, João Costa, Dirceu Arcoverde, Jacobina do Piauí, Dom Inocêncio, Isaías Coelho, Eliseu Martins, Itaueira, Fartura do Piauí, Guaribas Flores do Piauí, Guadalupe, Floresta do Piauí, Floriano, Gilbués, Pedro Laurentino, Várzea Branca, Porto Alegre do Piauí, Tamboril do Piauí, Uruçuí Queimada Nova, Sebastião Leal, Redenção do Gurgueia, São Lourenço do Piauí, Riacho Frio, Francisco do Piauí, Ribeira do Piauí, Sebastião Barros, Simplício Mendes, Socorro do Piauí, Ribeiro Gonçalves, São Francisco do Piauí, Rio Grande do Piauí, Santa Filomena, São Raimundo Nonato, Santa Luz, São Gonçalo do Gurgueia, Santo Inácio do Piauí, São Braz do Piauí, São Miguel do Fidalgo, São Francisco de Assis do Piauí, São João do Piauí e São José do Peixe.

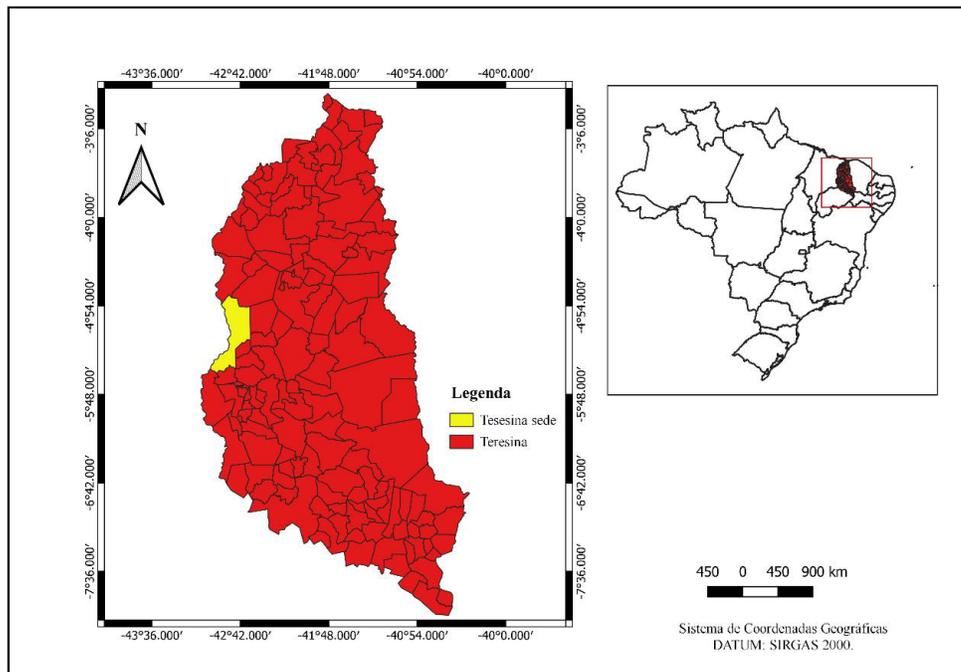
⁷⁹ Eleito pelo Partido Trabalhista Brasileiro em 2006, João Vicente Claudino exerceu o cargo de Senador da República entre 2007 e 2014. Claudino é herdeiro da maior rede de comércio varejista do Piauí, o Armazém Paraíba. A tentativa de contato com esse ex-parlamentar não obteve sucesso.

benefícios caso fosse elevado à condição de novo Estado. Ainda de acordo com esse texto,

(...) O abandono do sul do estado tem gerado uma onda de ressentimentos que desaguou naturalmente no movimento divisionista – dividir para crescer –, mais ainda se considerarmos o imenso potencial dos sertões e dos cerrados piauienses. Não bastassem as grandes ocorrências de ouro, níquel, vermiculita, amianto e cal dolomítico, a produção intensiva de grãos – soja, arroz e milho –, busca outros estados pela ausência de infraestrutura básica. O futuro estado do Gurgueia possui terras férteis, vales úmidos, rios perenes, poços jorrantes e o maior lençol freático do mundo, contudo, não tem energia elétrica capaz de suportar um projeto de 5 mil hectares irrigados. (BRASIL, 2007, p.10).

Segundo os divisionistas piauienses, a área remanescente (Mapa 7) não sofreria prejuízos econômicos com a criação da unidade federativa de Gurgueia por concentrar os municípios com melhor infraestrutura urbana nesse Estado. Além disso, essa narrativa destaca que o desmembramento tornaria a face norte do território piauiense “inteiramente administrável, viável, enxuto, integrado. Sua cidade mais longínqua estaria a menos de 500 km de Teresina” (BRASIL, 2007. p. 25)

Mapa 7: PDL 355/2011: área remanescente do estado do Piauí



Fonte: Lima, Tananta e Oliveira (2016). Elaboração: Marcelo Henrique Souza (2021)

Entretanto, Lima, Tananta e Oliveira (2016) evidenciam outros interesses subliminarmente presentes na proposta de criação do estado de Gurgueia. Segundo esses autores, a representatividade parlamentar e a captação de volumes mais expressivos de transferências legais da União para as unidades federativas são os elementos motivadores de intensas articulações das elites políticas regionais em favor da elevação de uma vasta extensão do sul piauiense à condição de ente subnacional.

1.4. A proposta de criação da unidade subnacional do Maranhão do Sul

A primeira iniciativa parlamentar de criação da unidade federativa do Maranhão do Sul foi apresentada pelo deputado Davi Alves Silva (PDS-MA)⁸⁰ durante a elaboração da Constituição de 1988. A emenda constitucional 00052/1988 previa a realização de uma consulta plebiscitária sobre o surgimento dos estados de Tapajós, Santa Cruz, Triângulo e do território do Juruá, além do supracitado Maranhão do Sul (BRASIL, 1988). Essa proposta foi rejeitada na Comissão de Organização do Estado, sob a alegação de inexistência de dotação orçamentária para custear um número expressivo de desmembramentos territoriais na escala subnacional.

Posteriormente, o deputado federal Sebastião Madeira (PSDB-MA) reapresentou essa proposta por meio do Projeto de Decreto Legislativo 947/2001. Essa nova iniciativa obteve a aprovação das comissões de Constituição e Justiça e de Cidadania e da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional, ambas instaladas na Câmara de Deputados. Entretanto, sua tramitação não foi finalizada com encaminhamento para consulta plebiscitária.

O projeto de autoria de Sebastião Madeira foi reapresentado na legislatura 2007-2010 pelo senador maranhense Edison Lobão (MDB). Essa proposta (PDL

⁸⁰ Davi Alves Silva foi pecuarista e empresário do ramo imobiliário. Iniciou a sua carreira política como deputado estadual em 1982. No pleito de 1986, elegeu-se deputado federal com apoio da União Democrática Ruralista (UDR). Em 1987, ajudou a instalar a Comissão de Coordenação Pró-Maranhão do Sul, provisoriamente sediada no prédio da Câmara Municipal de Imperatriz. Essa iniciativa contou com o apoio dos deputados estaduais Raimundo Cabeludo e Léo Franklin, do deputado federal José Teixeira (PFL-MA) e do senador Edison Lobão (PFL-MA). Foi assassinado em 23 de setembro de 1988 por um ex-cunhado, em Imperatriz (MA). Em razão do ocorrido, seu cargo na Câmara Federal passou a ser ocupado pelo suplente Antônio Costa Ferreira.

02/2007) manteve as bases do texto anterior inalteradas. As duas iniciativas reforçam a predileção dos proponentes por atender aos interesses de suas bases eleitorais concentradas na região do Tocantins Maranhense⁸¹, com destaque para Imperatriz (MA), município escolhido para ser a capital do Maranhão do Sul, em caso de êxito nas urnas.

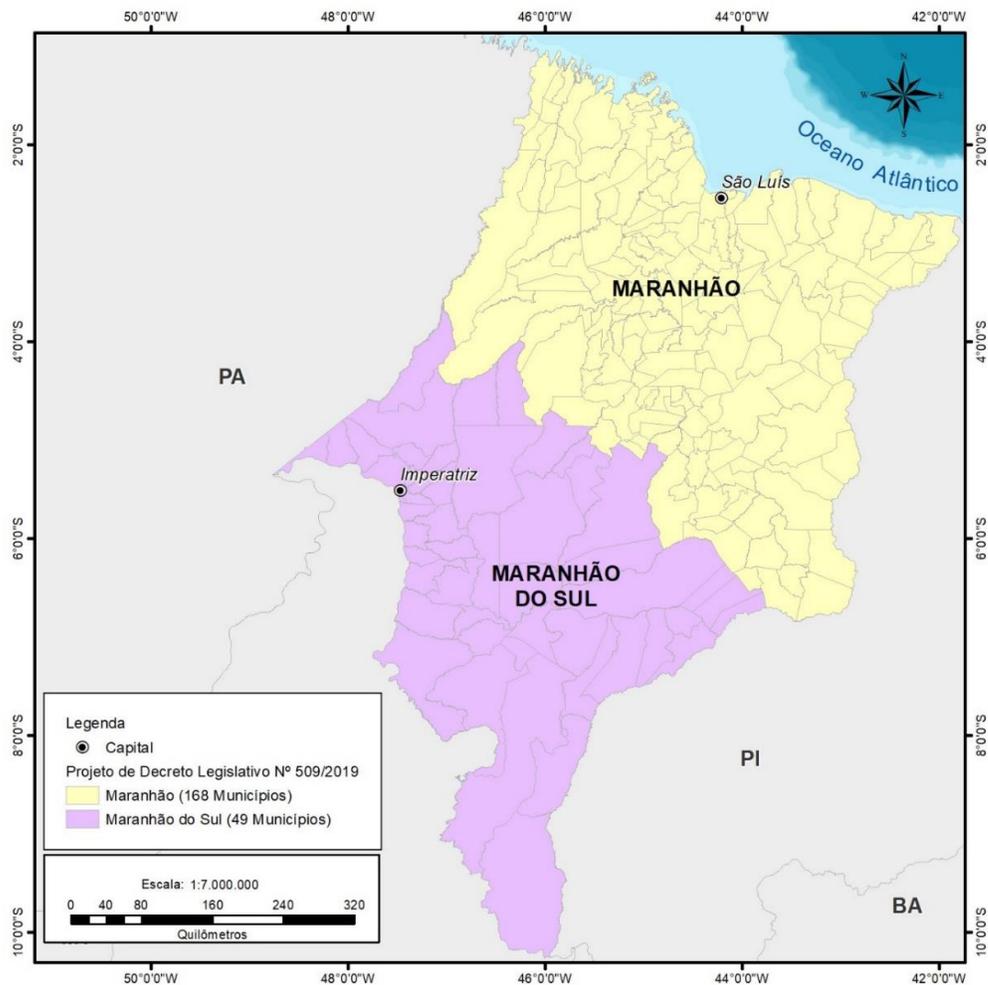
Na atual legislatura, o senador José Wilson Siqueira Campos (União Brasil-TO) reapresentou a proposta de criação do ente subnacional do Maranhão do Sul (Mapa 7)⁸². O PDL 509/2019 manteve o teor dos projetos anteriores. Essa iniciativa contou com o apoio majoritário de senadores eleitos por territórios estaduais pertencentes às regiões Norte e Nordeste⁸³.

⁸¹ Segundo o IMESC (2021), a Região de Desenvolvimento do Tocantins Maranhense é formada pelos municípios de Vila Nova dos Martírios, Amarante do Maranhão, Senador La Rocque, Buritirana, São João do Paraíso, Campestre do Maranhão, São Pedro da Água Branca, Cidelândia, Montes Altos, Davinópolis, Lajeado Novo, Estreito, Governador Edison Lobão, Ribamar Fiquene, Imperatriz, João Lisboa e Porto Franco.

⁸² Em caso de êxito dessa iniciativa, passariam a integrar o estado do Maranhão do Sul os seguintes municípios: Açailândia, Sítio Novo, Vila Nova dos Martírios, Nova Iorque, Alto Parnaíba, Riachão, Amarante do Maranhão, Senador La Rocque, São Francisco do Brejão, Arame, Sucupira do Norte, Barra do Corda, São Pedro dos Crentes, Benedito Leite, Bom Jesus das Selvas, São João do Paraíso, Buriticupu, Jenipapo dos Vieiras, Buritirana, São Pedro da Água Branca, Campestre do Maranhão, Itinga do Maranhão, Carolina, Pastos Bons, Cidelândia, Davinópolis, Estreito, São Domingos do Azeitão, Feira Nova do Maranhão, Loreto, Fernando Falcão, Formosa da Serra Negra, Fortaleza dos Nogueiras, Itaipava do Grajaú, Governador Edison Lobão, Sambaíba, Grajaú, Nova Colina, Imperatriz, João Lisboa, Lajeado Novo, Balsas, Mirador, Porto Franco, São Félix de Balsas, Montes Altos, São Raimundo das Mangabeiras, Tasso Fragoso e Ribamar Fiquene.

⁸³ Subscreveram o PDL 509/2019 os seguintes parlamentares: Humberto Costa (PT-PE), Jarbas Vasconcelos (MDB-PE), Zequinha Marinho (PL-PA), Siqueira Campos (União Brasil-TO), Luís Carlos Heinze (PP-RS), Eliziane Gama (Cidadania-MA), Marcos do Val (PODEMOS-ES), Mailza Gomes (PP-AC), Paulo Rocha (PT-PA), Otto Alencar (PSD-BA), Randolfe Rodrigues (Rede Sustentabilidade-AP), Plínio Valério (PSDB-AM), Soraia Thronicke (União Brasil-MS); Veneziano Vital do Rêgo (PSB-PB), José Maranhão (MDB-PB), Elmano Férrer (PODEMOS-PI), Zanaide Maia (PROS-RN), Arolde de Oliveira (PSD-RJ), Álvaro Dias (PODEMOS-PR), Styvenson Valentim (PODEMOS-RN); Telmário Mota (PROS-RR), Chico Rodrigues (União Brasil-RR), Dário Berger (MDB-SC), Jorginho Melo (PL-SC), Maria do Carmo Alves (União Brasil-SE), Alessandro Vieira (Cidadania-SE) e Kátia Abreu (PP-TO).

Mapa 8: Maranhão e Maranhão do Sul: mapa político proposto pelo PDL 509/2019



Fonte: Ferreira (2006). Elaboração: Maria Luciene Silva Lima (2021)

Os divisionistas sul-maranhenses argumentam que a criação do Maranhão do Sul tornaria a administração estadual mais eficaz na jurisdição dessa nova unidade subnacional, pois abrangeria um território menor, com somente 49 prefeituras, número inferior às atuais 217 prefeituras maranhenses (SILVA, 2011)⁸⁴.

⁸⁴ De acordo com Souza e Silva (2018), defensores da criação de novas unidades federativas no Congresso Nacional argumentam que a grande extensão de alguns estados brasileiros dificulta a atuação dos governos federal e estadual em áreas de difícil acesso. Segundo esses parlamentares, a criação de novos entes subnacionais solucionaria esse problema. Entretanto, cabe explicitar que não existe correlação positiva entre a existência de territórios estaduais de dimensão reduzida e um bom nível desenvolvimento socioeconômico no Brasil. O baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) registrado em Alagoas reforça esse entendimento.

Os entusiastas da criação do Maranhão do Sul advogam que, ao permanecer o quadro atual, sem aportes significativos de recursos para estimular o desenvolvimento de municípios menos populosos, as disparidades inter-regionais no Maranhão tendem a se ampliar, aumentando a “sensação de abandono” dos habitantes de áreas menos desenvolvidas. Por outro lado, não é possível indicar a existência de incoerência na canalização de recursos para áreas mais populosas, onde também existem grandes demandas por serviços públicos. Nesse caso, trata-se de um conflito entre dois pleitos legítimos.

Também não existem estudos capazes de afiançar que somente a distribuição de recursos mais equânime, desacompanhada de medidas eficazes de fiscalização e controle, resolveria a maior parte das demandas das áreas com menor dinamismo. No caso maranhense, por exemplo, todos os 217 municípios dessa unidade federativa já tiveram alguma ação de improbidade administrativa instaurada pelo Ministério Público Estadual contra gestores públicos municipais entre 1992 e 2017⁸⁵.

Os dados do Ministério Público do Maranhão supracitados indicam que a melhoria na descentralização de recursos via criação de uma nova unidade federativa pode não representar um atalho para a melhoria de indicadores sociais de áreas menos dinâmicas e recém-desmembradas, caso sejam desacompanhadas de boas práticas de governança na gestão territorial (AMORIM; CARDOSO, 2017).

1.4.1. Peculiaridades sobre o divisionismo maranhense

De acordo com Silva (2011), o divisionismo maranhense se “alimenta” de discursos que demonstram a insatisfação de habitantes do Tocantins Maranhense com o tratamento ofertado pelo poder público estadual. Nesse caso, observa-se que o apoio à criação do Maranhão do Sul apresenta uma retórica frágil, improvisada e de grande apelo emocional, sem demonstrar fundamentação científica consistente para justificar tal separação.

⁸⁵Atualmente, existem 2.720 ações civis derivadas de supostos atos de improbidade governamental tramitando em todas as comarcas. Apenas em 2017, foram julgadas 282 ações penais envolvendo crimes contra o erário. Tais processos derivam de diferentes tipificações: nepotismo, ausência de transparência de atos oficiais, inadimplência municipal, repasse indevido de recursos do tesouro a terceiros, fraude em licitações, acúmulo irregular de cargos, contratos de prestação de serviços firmados com empresas inexistentes, dentre outras ilegalidades. (AMORIM; CARDOSO, 2017).

Ademais, as narrativas difundidas pelos divisionistas maranhenses habitualmente esbarram no descrédito da classe política eleitoralmente domiciliada no Tocantins Maranhense. A população local demonstra desconfiança sobre as reais intenções desses proponentes, indicando que tais iniciativas subjazem interesses pessoais desses agentes.

Também foram identificadas analogias entre as propostas de criação das unidades subnacionais do Rio São Francisco e do Maranhão do Sul. A primeira foi destacada anteriormente por Mondargo e Pereira (2013). Esses dois movimentos divisionistas foram/são marcados pela influência de migrantes sulistas, radicados respectivamente no nóculo regional do oeste baiano e na Região Geográfica Imediata de Balsas (MA). O surgimento desses neoterritórios subnacionais é assunto de interesse desses agentes, enriquecidos graças ao agronegócio e ainda pouco expressivos em termos de ocupação de espaços políticos.

Outro ponto relevante diz respeito a disputas pela hegemonia política no Maranhão. Em 2015, observou-se a interrupção do poder de uma longa oligarquia, assentada no executivo estadual por meio século (PEREIRA, 2008). A troca de comando não se resume a uma mera substituição dos ocupantes dos principais cargos nesse território estadual.

A nova configuração também envolve prerrogativas na tomada de decisões sobre alocação de recursos com fins de alavancar o desenvolvimento regional. A referida alternância de poder não interrompeu os vultosos repasses advindos da SUDAM e SUDENE no Maranhão.

O atual momento está marcado por movimentações derivadas de um novo ciclo de poder. As alternâncias na ocupação dos principais cargos no Maranhão vieram acompanhadas da ascensão de figuras públicas com boa oratória, maior nível de escolaridade e perfil etário mais jovem, em comparação à geração anterior. Dentre esses neoprotagonistas políticos, destacam-se o prefeito Eduardo Braide

(PSD)⁸⁶, os deputados federais Duarte Júnior (PSB)⁸⁷ e Rubens Pereira Júnior (PT)⁸⁸, os deputados estaduais Antônio Pereira (União Brasil)⁸⁹, Rildo Amaral (Progressistas) e Márcio Honaiser (PDT)⁹⁰, além da senadora Eliziane Gama (Cidadania).

1.4.2. Fragilidades históricas e interesses não-declarados

É pertinente observar que a referida transição geracional não gerou mudanças no pensamento de parte da elite política estadual sobre a divisão territorial do estado do Maranhão. Esse desmembramento ainda é visto por parte desse segmento como a solução mais adequada para mitigar em mudanças expressivas as disparidades regionais nessa unidade federativa.

⁸⁶ Nascido em São Luís, formado em Direito pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Atuou como advogado antes de ocupar a presidência da Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão (CAEMA) entre 2005 e 2006 e, posteriormente, a Secretaria Municipal de Orçamento Participativo de São Luís. Elegeram-se deputado estadual em 2010, com recondução a esse cargo em 2014. Em 2018, integrou a Câmara de Deputados, renunciando em 2021 para comandar a Prefeitura de São Luís. Integra a oposição ao grupo político do ex-governador Flávio Dino.

⁸⁷ Hildelis Silva Duarte Júnior é advogado, mestre em Políticas Públicas e docente do curso de Direito da Universidade Ceuma (UNICEUMA). Iniciou a carreira política em 2018, elegendo-se deputado estadual. Em 2020, candidatou-se a prefeito de São Luís, sendo derrotado por Eduardo Braide no segundo turno. Em outubro de 2022, elegeram-se deputado federal.

⁸⁸ É advogado e mestre em Direito Constitucional. Iniciou a sua trajetória política como deputado estadual por dois mandatos, entre 2006 a 2014. Em 2014, elegeram-se deputado federal, logrando êxito na recondução para o mesmo cargo em 2018. É integrante de uma tradicional família de políticos. É filho da ex-prefeita de Matões (MA) Suely Torres Pereira e do ex-deputado estadual Rubens Pereira. Além disso, é neto de Lula Pereira (ex-prefeito de Matões) e da juíza Maria da Conceição Mendonça, sobrinho-neto de Ivan Torres (ex-prefeito de Miguel Alves-PI), bisneto-materno de Osmir Torres, promotor público do estado do Piauí, sobrinho-bisneto de Torquato Torres (coronel da Polícia Militar do Piauí e ex-prefeito de Miguel Alves) e trineto de Enéas Francisco Torres (também coronel da Polícia Militar do Piauí e ex-prefeito de Miguel Alves-PI). Em 2019, licenciou-se do cargo de deputado federal para assumir a Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano do Maranhão. Em 2020, lançou-se candidato a prefeito de São Luís com o apoio do então governador Flávio Dino. Não obteve êxito no pleito, posicionando-se na quarta colocação com 10,58% dos votos válidos. Em outubro de 2022, reelegeu-se deputado federal.

⁸⁹ Natural de Teixeira (PB), radicado em Imperatriz desde a infância. É médico e atua politicamente em vários municípios da região do “Tocantins Maranhense”. Já se manifestou favoravelmente à criação do estado do Maranhão do Sul em pronunciamentos na Assembleia Legislativa.

⁹⁰ Principal representante político do agronegócio sul-maranhense, é natural de Carazinho (RS). Assumiu o cargo de Secretário Estadual de Agricultura, Pecuária e Pesca em 2015. É filho de empresários pioneiros na implantação de cultivos mecanizados de soja e milho. Posiciona-se como “embaixador” dos interesses do Sul do Maranhão junto ao executivo estadual. Em outubro de 2022, elegeram-se deputado federal.

Entretanto, cabe ressaltar que essa narrativa subjaz interesses eleitorais raramente declarados⁹¹ e fragilidades historicamente constituídas, dentre as quais se destacam:

1) as dificuldades no fomento a iniciativas de cooperação horizontal intermunicipal. Ao longo das últimas décadas, a promoção de políticas públicas consorciadas esbarrou na concorrência interterritorial contaminada por projetos personalistas. Essa configuração inviabilizou consensos entre territórios municipais com pesos políticos assimétricos (BRITO, 2017).

No Maranhão, o Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento (CINPRA) é o principal exemplo de experiência de cooperação intermunicipal fracassada, em virtude dos desequilíbrios em sua composição de forças. Essa associação não logrou êxito por subordinar informalmente os municípios menos desenvolvidos aos mais dinâmicos. Essa condição inviabilizou a sustentabilidade política desse fórum (LACZYNSKI, TEIXEIRA, 2011)⁹².

Linhares, Cunha e Ferreira (2012) identificaram significativas experiências de consórcios intermunicipais nas regiões Norte e Nordeste do Brasil, em grande parte relacionadas à Saúde Pública. Ainda assim, é possível observar dificuldades na pactuação de acordos de interesse comum envolvendo a participação efetiva de municípios de pequeno porte. No Maranhão, prefeituras com esse perfil são carentes de ativos financeiros capazes de atender às demandas de suas populações, bem como não dispõem uma burocracia qualificada, capaz de produzir diagnósticos e elaborar projetos voltados ao desenvolvimento local⁹³.

⁹¹ Dentre os interesses raramente declarados identificados por esta pesquisa, destaca-se a predileção de políticos em ocupar cargos importantes em unidades federativas, caso esses novos entes subnacionais sejam criados. Cabe ressaltar que se trata de uma iniciativa legítima e compatível com o regramento jurídico vigente. Portanto, não cabe a desqualificação desse anseio, como se os tomadores de decisão atuassem exclusivamente em causa própria em deliberações sobre esse tema. Entretanto, esta investigação considera pertinente a introdução de outros elementos no debate sobre o surgimento de novos territórios estaduais, a exemplo da questão fiscal, da polarização interna nesses neoterritórios e de critérios transparentes e objetivos para a escolha das capitais estaduais.

⁹² Criado em 1997, esse consórcio intermunicipal foi concebido para viabilizar o aumento da produtividade da agricultura familiar em 22 municípios maranhenses. Suas ações privilegiavam a oferta de assistência técnica rural. Participaram dessa experiência de cooperação interterritorial as prefeituras de Anapurus, Viana, Axixá, Primeira Cruz, Cantanhede, Peritoró, Coroatá, Paço do Lumiar, Humberto de Campos, Icatu, Matões do Norte, Chapadinha, Morros, Alcântara, Pirapemas, Vitória do Mearim, Presidente Juscelino, São Luís, Rosário, São João Batista e Santa Inês.

⁹³ Ascendentes desde a Carta Magna de 1988, os consórcios intermunicipais têm se notabilizado superar a atomização de municípios por meio da realização de ações conjuntas entre entes em uma mesma escala de atuação. Essa iniciativa visa ampliar a disponibilidade de serviços públicos

Ainda sobre a *démarche* voltada ao fomento da cooperação horizontal, convém destacar o papel embrionário exercido pelo governo estadual sobre interstícios intermunicipais, com fins de estímulo a consensos voltados à elaboração de ações conjuntas. É pertinente pontuar que essa coordenação com ares de arbitragem deve evitar extrapolações, sobretudo no tocante a privilegiar interesses da burocracia desse subnacional em detrimento de propostas advindas de entes municipais de menor peso político⁹⁴.

Também é indicado que os administradores de municípios maranhenses modifiquem algumas de suas habituais condutas no enfrentamento de desafios em seus territórios. Frequentemente, esses agentes costumam transferir suas atribuições para as instâncias federais e estaduais, sob a alegação de que esses níveis possuem mais recursos financeiros para enfrentar os problemas locais. Entretanto, as crescentes transferências legais ocorridas após a promulgação da Constituição de 1988 enfraqueceram essa retórica.

2) a localização de órgãos públicos vinculados a pastas importantes da administração estadual nas principais regiões (Mapa 9), que não obedece a critérios geográficos, a exemplo dos agrupamentos regionais adotados pelo IBGE (2017), conforme evidencia o Mapa 10. A não adoção de critérios científicos para definir a distribuição de gerências regionais do interior do Maranhão provoca distorções no atendimento à população⁹⁵.

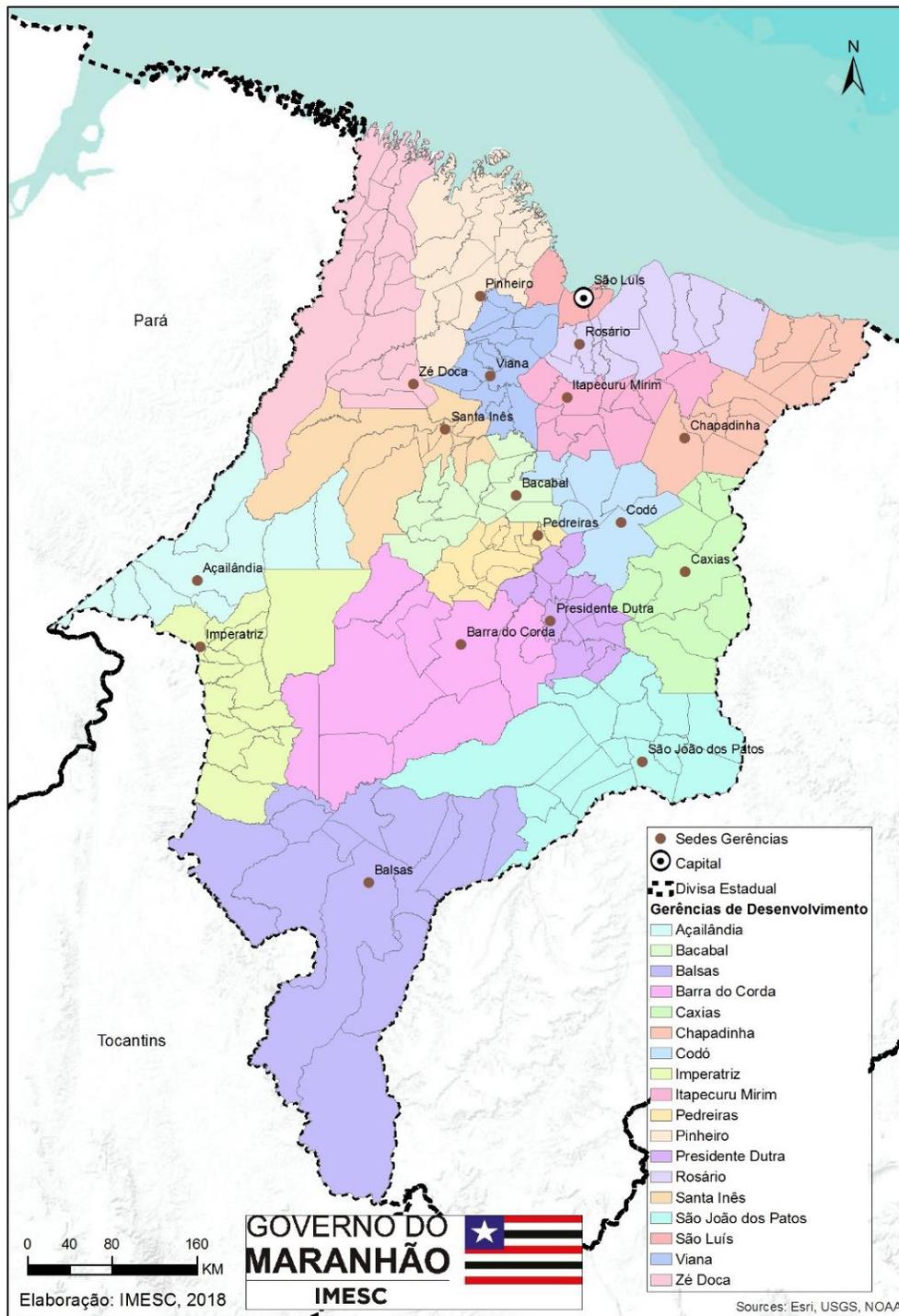
qualificados em várias áreas, como saúde, saneamento, instalação de infraestrutura de energia elétrica, construção de estradas etc. (BATISTA, 2011).

⁹⁴ O Maranhão está atrasado na efetivação de iniciativas de cooperação horizontal intermunicipal. No Brasil atual, das 488 associações ativas dessa natureza, apenas uma está sediada no Maranhão. Trata-se do Consórcio Público Intermunicipal das Mesorregiões Norte e Leste Maranhense (CONLESTE), de atuação multifinalitária, formada pelos municípios de Axixá, Afonso Cunha, Anapurus, Anajatuba, Água Doce do Maranhão, Araióses, Bacabeira, Barreirinhas, Belágua, Brejo, Buriti, Cachoeira Grande, Chapadinha, Duque Bacelar, Humberto de Campos, Itapecuru Mirim, Icatu, Magalhães de Almeida, Mata Roma, Milagres do Maranhão, Morros, Nina Rodrigues, Paulino Neves, Presidente Juscelino, Presidente Vargas, Primeira Cruz, Rosário, Raposa, Santa Quitéria do Maranhão, Santa Rita, Santana do Maranhão, São Bernardo, São Benedito do Rio Preto, Santo Amaro do Maranhão, Tutóia, Urbano Santos e Vargem Grande. A formação de consórcios intermunicipais de saúde encontra-se em estágio embrionário no Maranhão. Apenas em 2019, o Governo do Maranhão encaminhou à Assembleia Legislativa uma proposta voltada a formação de associações intermunicipais destinadas à promoção, recuperação e proteção da saúde.

⁹⁵ Pólos de regiões geográficas imediatas como Cururupu (MA) e Governador Nunes Freire (MA) não sediam unidades regionais da administração estadual, embora esses municípios exerçam centralidade sobre expressivas extensões e concentrem serviços bancários, postos da previdência social, hospitais de média complexidade, centros de ensino superior, dentre outras atividades importantes. Para acessar esses órgãos vinculados a secretarias estaduais, usuários comumente realizam fatigantes deslocamentos, a exemplo do percurso de aproximadamente 249 quilômetros entre Cândido Mendes (MA) e Zé Doca (MA). Esse trajeto é realizado em aproximadamente cinco

Mapa 9: Maranhão: Localização das Gerências Regionais do Governo Estadual

PUC-Rio - Certificação Digital N° 1821018/CA

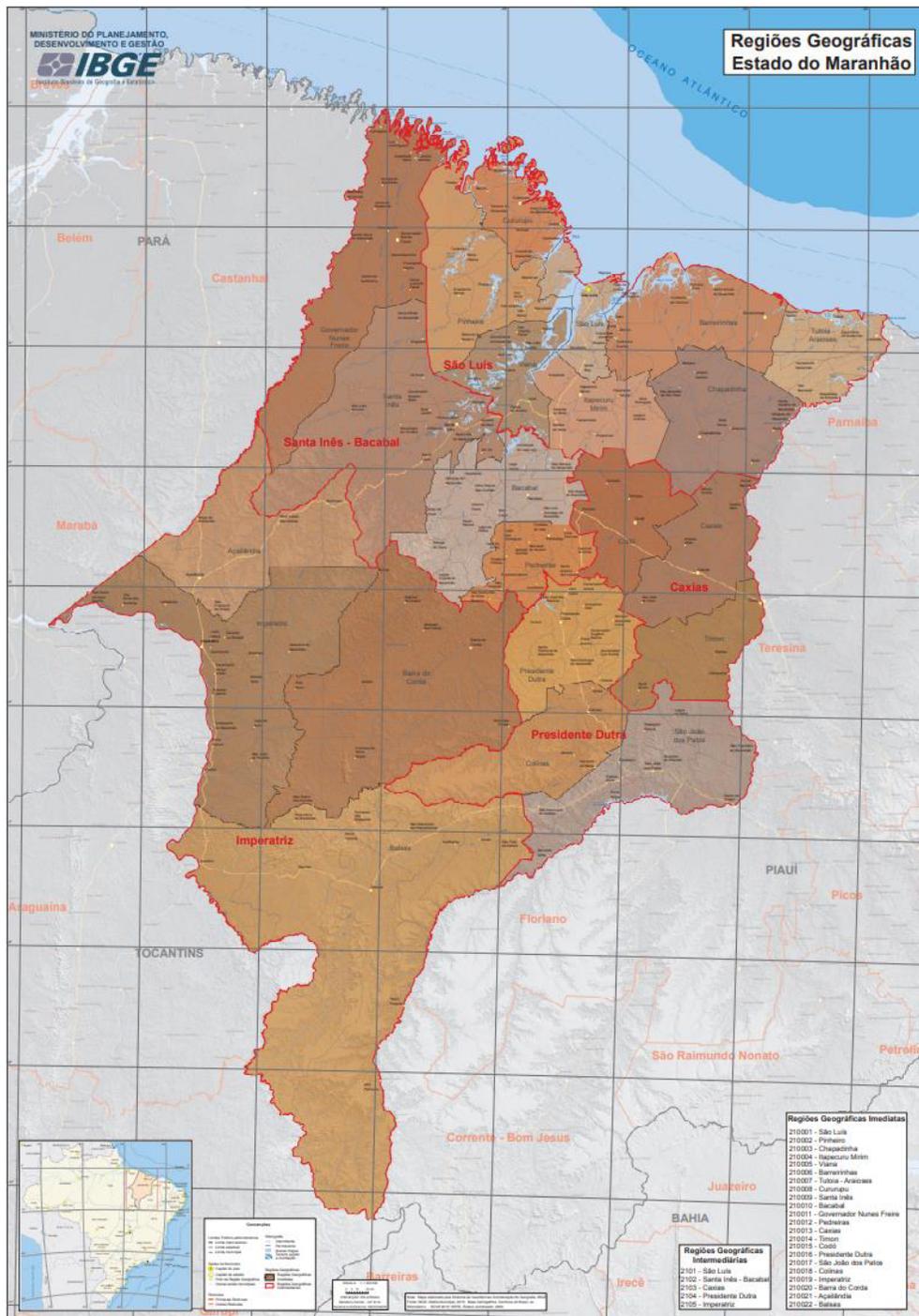


Fonte: IMESC (2018)

horas em estradas com péssimo pavimento.

Mapa 10: Maranhão: Regiões Geográficas Imediatas e Intermediárias

PUC-Rio - Certificação Digital N° 1821018/CA



Fonte: IBGE (2017)

3) o interesse de representantes do agronegócio sul-maranhense de ampliar o seu protagonismo na cena política nacional/regional, dificultada momentaneamente

pela atuação concentrada em municípios com baixo “peso eleitoral” no cenário estadual (GRILL, 2009).

4) a histórica malversação de recursos públicos no Maranhão, fator que tem desfavorecido a chegada de benfeitorias em municípios com baixo desenvolvimento humano, onde se concentram expressivos contingentes populacionais de baixa renda (SILVA; VIEGAS, 2020). Outras mazelas se somam à proliferação de casos de improbidade administrativa no território maranhense, tais como a concorrência predatória por espaços de poder, na qual grandes agentes políticos recorrentemente atuam nos bastidores para inviabilizar “obras de adversários” em suas bases eleitorais.

5) o desperdício de oportunidades de mitigação de desequilíbrios regionais no território maranhense entre os anos 1960 até o presente momento, período no qual alocaram preferencialmente recursos públicos em grandes projetos em áreas mais tecnificadas, em detrimento ao estímulo de potencialidades produtivas em extensões menos desenvolvidas (SANTOS, 2009)⁹⁶.

As causas dos expressivos desequilíbrios regionais identificados no território maranhense refletem longevos processos hierarquizados, nos quais o apoio político de gestores locais se tornou um ativo cobiçado por assentados no Palácio dos Leões. Essas alianças entre controladores de escalas de poder distintas habitualmente envolviam compensações do executivo estadual em forma de transferências financeiras e investimentos diretos.

Enraizada na gestão pública local, essa mentalidade oligárquica ainda gera a acomodação de governos municipais na busca de soluções fiscais geradoras de receitas próprias, sobretudo naqueles de menor peso econômico na conjuntura estadual, conforme indica o levantamento feito por Soares Júnior (2016), baseado em dados disponíveis no “Índice Firjan de Gestão Fiscal”:

Em última análise o IFGF demonstrou, particularmente para os municípios maranhenses, que estes têm um baixo índice de geração de receitas próprias, quando comparados com a realidade

⁹⁶ Nesse longo período, montantes expressivos de recursos públicos foram disponibilizados para fomentar projetos voltados ao desenvolvimento regional. Entretanto, segundo Horsth, Almeida e Mendes (2017), esses investimentos foram incapazes de contribuir efetivamente para a redução de disparidades regionais. Embora seja o único território estadual brasileiro beneficiado com recursos da SUDAM e da SUDENE, o Maranhão não conseguiu tirar proveito dessa vantagem até o momento.

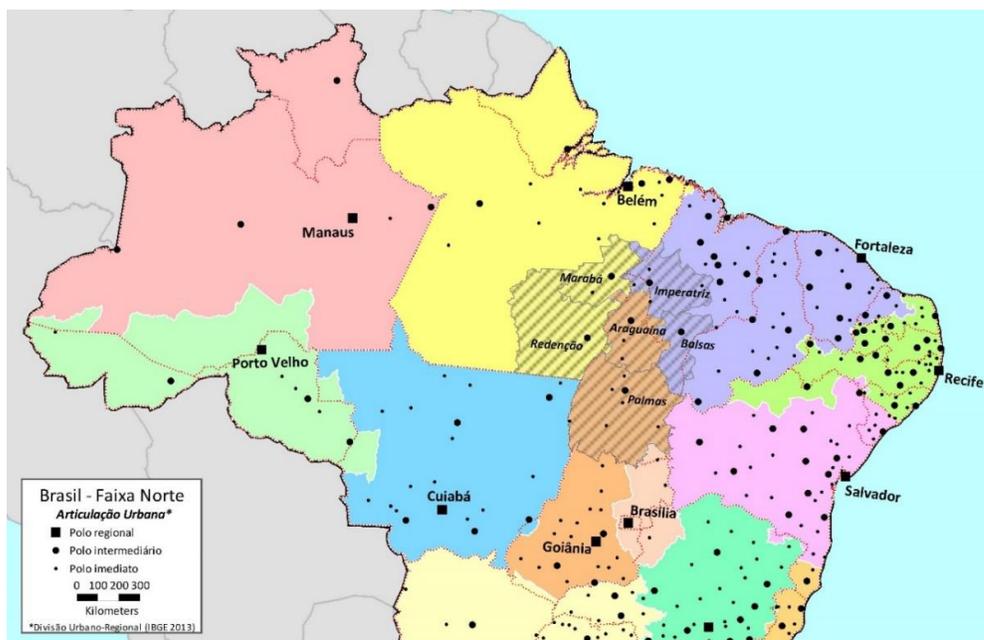
regional e nacional. Sendo assim imprescindível que as prefeituras busquem o incremento da arrecadação dos tributos de sua competência, tendo em consideração que essa elevação tem o potencial de redundar em benefícios para a sociedade local, com a oferta de mais e melhores serviços e obras públicas (p. 121)

Ainda segundo Soares Júnior (2016), as exceções pontuais a esse quadro se concentram em municípios recebedores de incrementos significativos alocados em atividades econômicas específicas como indústria química (Codó), construção civil (São José de Ribamar), metalurgia/siderurgia (Açailândia), celulose (Imperatriz), agropecuária (Balsas), etc.

1.4.3. A inserção do sul maranhense no arranjo macrorregional

No tocante à inserção do Maranhão no arranjo macrorregional, Cazzolato (2007) propõe incorporar essa unidade federativa à Região Norte (Figura 2). De acordo com esse autor, a mudança proposta dá sentido à “inegável regionalidade” formada pela integração socioespacial recente dos territórios do Pará, Maranhão e Tocantins, apontada na área hachurada em destaque no Mapa 11.

Mapa 11: Regiões ampliadas e polos na Faixa Norte do Brasil



Fonte: Cazzolato (2007); IBGE (2013)

Cazzolato (2007) aponta como elementos estruturantes dessa integração socioespacial os seguintes meios de circulação: a rodovia Belém-Brasília, as estradas de ferro Carajás e Norte-Sul, a hidrovia Tocantins-Araguaia e o complexo portuário do Itaqui, composto por vários terminais. A presença desses fixos proporciona uma nova dinâmica regional de fluxos nas Regiões Norte e Nordeste, bem como evidencia a contínua evolução da polarização urbana formada por Imperatriz, Araguaína e Marabá.

Segundo Souza (2011), caso o estado do Maranhão do Sul seja criado, ele sairá da Região Nordeste para integrar a Região Norte. Esse autor não apresenta a fonte dessa informação, limitando-se a afirmar que o surgimento de um novo território federal ou unidade subnacional “não implica que ele integrará necessariamente a região político-administrativa da qual faz parte o estado que lhe deu origem” (p.4). O estado de Tocantins enquadra-se como exemplo de unidade federativa que passou a pertencer a outra região após a sua criação⁹⁷.

1.4.4. A defasada narrativa da “diferenciação socioespacial”

As sucessivas propostas apresentadas no Congresso Nacional para a criação do estado do Maranhão do Sul buscaram legitimação no processo histórico de povoamento do Maranhão. Segundo Cabral (1992), esse ente federado experimentou duas correntes migratórias associadas a ciclos econômicos distintos: a litorânea (com o predomínio das lavouras canavieira e algodoeira) e a interiorana (com o predomínio da pecuária extensiva).

Ainda de acordo com essa autora, essas condições particulares de ocupação espacial produziram componentes socioculturais singulares nas duas porções (norte e sul). Para o entrevistado Sebastião Madeira, autor de uma das propostas legislativas de criação do Maranhão do Sul, a configuração se mantém válida no atual momento, a despeito das transformações socioespaciais ocorridas nos últimos anos:

As condições são históricas, então elas são imutáveis, né? Não dá pra mudar que a ocupação do Maranhão a partir do litoral foi de um jeito e foi anterior a outro, né? E, praticamente dois séculos

⁹⁷ Desmembrado do centro-norte de Goiás, a unidade federativa do Tocantins saiu da Região Centro-Oeste e passou a integrar a Região Norte.

depois é que começou a ocupação do sul, né? Enquanto a entrada no norte foi a partir de europeus, no sul foi a partir de nordestinos, baiano, pernambucano, cearense... então, são as condições originais... então as diferenças da ocupação histórica, de conceitos, de modo de vida, elas são imutáveis porque as são históricas e o passado é de concreto, ele não se altera (MADEIRA, 2021)⁹⁸.

Embora a ocorrência de distintas correntes de povoamento desencadeadas em diferentes ocasiões tenha se constituído como argumento baseado em comprovados elementos históricos, a forma como tais argumentos foram introjetados no texto definidor dos 49 municípios projetados para integrar o Maranhão do Sul suscita dúvidas pela ausência de rigor científico em outras questões igualmente importantes, a exemplo da polarização da rede urbana, citada anteriormente por Cazzolato (2011). Órgãos com reconhecidos serviços prestados à ciência brasileira como o IBGE, o IPEA e o IMESC não participaram da elaboração do Projeto de Decreto Legislativo 947/2001.

Segundo Madeira (2021), um grupo ligado à Maçonaria o ajudou a definir a área a ser desmembrada do território maranhense no supracitado documento, agregando elementos empíricos acordados a partir da circulação dessas pessoas nas regiões sul e sudoeste do estado. Definida sem grandes preocupações com critérios científicos, essa extensão passou a ser usada como referência em propostas subsequentes de mesmo teor, a exemplo do Projeto de Decreto Legislativo 509/2019 em tramitação na atual legislatura.

Questionado sobre os critérios definidores das divisas entre o Maranhão e o Maranhão do Sul, Madeira (2021) afirmou ter politicamente optado por não “ferir sensibilidades”, evitando na área remanescente uma “sensação de amputação” de seu território:

E os critérios que foram definidos pela Maçonaria junto comigo... primeiro os critérios históricos, né? A partir do Alto Parnaíba, Balsas, Carolina, Riachão e Pastos Bons. Pastos Bons foi o ponto inicial da ocupação do sul do estado em direção ao norte. Imperatriz que foi fundada em relação a esse movimento. O governador da Província do Pará em meados do século XIX soube dessa ocupação do sul para o norte e ficou receoso de que invadissem o território do Pará, como era despovoado quem ocupasse terminava virando estado da naturalidade dos ocupadores. Então ele providenciou junto com Igreja Católica

⁹⁸ Entrevista realizada por telefone em 14 de agosto de 2021.

fundar uma cidade que seria uma espécie de barreira... é do Pará contra essa ocupação do Maranhão e foi fundado, esse grupo chegou na margem da foz do rio Cacaú com o Tocantins. Aí que fundaram uma Vila que veio a se tornar Imperatriz. Algum tempo depois o imperador Pedro II mandou fazer a pré-decisão dos limites e Imperatriz ficou para o Maranhão, né? Até o Itinga que está a 120 quilômetros de Imperatriz. Então, os critérios foram esses e independente e politicamente que não ferissem minhas sensibilidades do Maranhão, né? Então nós fomos até Benedito Leite, no máximo Barra do Corda, Nova Colina, Jenipapo dos Vieiras e aí veio... os critérios foram esses: históricos e políticos (...) a sensação que eu tinha quando conversava com as pessoas de São Luís e de outras três cidades do Maranhão que não estavam incluídas no Maranhão do Sul, é como se eles tivessem sendo amputados, tivessem perdendo uma parte deles próprios, aí é onde eu digo ferir as sensibilidades, porque se você avançasse, pegasse Presidente Dutra, pegasse cidades aí com contexto histórico de fundação diferente dessas outras, o sentimento seria maior ainda (MADEIRA, 2021, não paginado)

Joaquim Haickel⁹⁹ possui outro entendimento sobre os critérios utilizados para a definição da área a ser desmembrada do território maranhense, caso a unidade federativa do Maranhão do Sul seja efetivada. Para esse ex-deputado constituinte, a abrangência do candidato a ente federado coincide com a área de influência política dos propositores desse desmembramento territorial:

O critério do Madeira é o critério do Davi [Alves, ex-deputado federal]. Era critério de reduto político eleitoral deles. Tá entendendo? É, é, não acredito que isso possa ser feito dessa maneira. Eu acho que o critério tem que ser de identidade geopolítica, é, englobando aí, é identidade é territorial, quanto a relevo, quanto a vegetação, quanto a identidade cultural do povo. Por exemplo: é inadmissível que é algum, algum município da região dos Cocais entre no Maranhão do Sul. É, não tem identidade, é inadmissível que municípios da região do Pindaré entre no Maranhão do Sul (...) São João do Caru não pode fazer parte do Maranhão do Sul. Eu acho que há um limite. É. É mais ou menos, aí! (...) Santa Luzia não pode fazer parte do Maranhão

⁹⁹ Joaquim Elias Nagib Pinto Haickel é advogado, escritor, cineasta, jornalista e empresário. É filho de Nagib Haickel (comerciante e ex-deputado estadual, descendente de libaneses) e de Clarice Pinto Haickel (proveniente de família de origem lusitana). Em 1982, foi eleito deputado estadual pelo extinto PDS (Partido Democrático Social). Em 1986, obteve outra vitória nas urnas, desta vez para o cargo de deputado constituinte pelo PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro). No final de seu mandato em Brasília, passou por outras legendas: PDC (Partido Democrata Cristão) e PTB (Partido Trabalhista Brasileiro). Em 1989, decidiu não concorrer à reeleição. Exerceu os cargos de Subsecretário de Assuntos Políticos e Subsecretário de Educação durante o governo de Edison Lobão (1991-1994). Entre 1999 e 2011, exerceu sucessivos mandatos na Assembleia Legislativa do Maranhão. Entre 2011 e 2014, foi Secretário de Esportes do Estado do Maranhão. Também ocupou o cargo de vice-presidente da Confederação Brasileira de Tênis. Integra a Academia Imperatrizense de Letras desde 2006. Em 2009, tornou-se membro da Academia Maranhense de Letras. Atualmente, possui uma coluna no diário *O Estado do Maranhão*.

do Sul. É abaixo de Santa Luzia, (...) o Maranhão ficaria sem triângulo de baixo (HAICKEL, 2021, não paginado)¹⁰⁰

Ademais, as ressalvas das diferenças histórico-sociais entre as porções setentrional e meridional do território maranhense vêm se demonstrando defasadas ao longo dos anos, em razão de expressivas mudanças ocorridas recentemente. Tais transformações produziram diferenciações espaciais bem definidas, nas quais se sobressaem quatro grandes áreas dinâmicas polarizadas pelos municípios de Caxias, Balsas, Imperatriz e São Luís.

Nessas extensões, estão concentrados os fixos e as atividades produtivas mais importantes do Estado, a exemplo da Estrada de Ferro Carajás, do Complexo Portuário do Itaqui, das principais indústrias, dos aeroportos com operações regulares, das monoculturas de exportação etc.

O próximo capítulo detalha esses referidos arranjos socioespaciais dinâmicos, intitulados “vértices luminosos”. Nessa mesma seção, também serão evidenciadas as zonas mais estagnadas do território maranhense, nas quais recentemente tem sido aportados investimentos públicos e privados com os seguintes objetivos: a) aproveitar potencialidades locais subaproveitadas para desenvolver novos negócios; b) melhorar os indicadores socioeconômicos em áreas onde o poder público atua de forma deficiente e; c) promover a integração socioespacial entre regiões vizinhas, desarticuladas historicamente por problemas de conectividade.

¹⁰⁰ Entrevista realizada por telefone em 5 de março de 2021.

2. Diferenciação espacial¹⁰¹ e novos arranjos regionais: do processo histórico de ocupação aos “vértices luminosos”

2.1. As correntes migratórias como justificativa para a criação do Maranhão do Sul

Conforme destacado na última seção do capítulo anterior, as propostas de criação da unidade federativa do Maranhão do Sul apresentadas desde 1988 até o presente momento estão assentadas na diferenciação espacial¹⁰² das porções meridional e setentrional do território maranhense, constituídas por singularidades e dessemelhanças acumuladas ao longo do histórico processo de ocupação dessas áreas (CUNHA, 2015)¹⁰³.

No território maranhense, colonos foram constituindo assentamentos a partir do gradativo avanço de fluxos oriundos da ilha Upaon-açu e do Médio Parnaíba piauiense. Feitosa e Trovão (2006) identificam esses deslocamentos como “corrente do litoral” e “corrente dos criadores de gado”. A primeira frente litorânea percorreu a faixa costeira ocidental¹⁰⁴. Esses deslocamentos marítimo-fluviais alcançaram inicialmente reentrâncias próximas ao baixo curso de rios desembocados na baía de São Marcos¹⁰⁵.

A segunda frente da corrente litorânea percorreu a baía de São José em direção a localidades da costa oriental mais próximas da insula Upaon-açu, nas

¹⁰¹ Segundo Dollfus (1991), diferenciação espacial é o produto da distinção estabelecida em análises de extensões dessemelhantes. Tais dissimilaridades resultam das interações particulares entre fixos e fluxos. A compreensão das características, causas e consequências desse processo de formação de singularidades em meio a diferenças é um dos preponderantes elementos em estudos de natureza geográfica.

¹⁰² Para Smith (1988), a diferenciação qualitativa da natureza impõe certos limites para que processos produtivos possam ocorrer em uma determinada extensão. No território maranhense, a disposição de faixas de transição ambiental entre diferentes comunidades ecológicas possibilitou o desenvolvimento de atividades extrativistas e influenciou no assentamento de identidades associadas a elementos fisiográficos distintos. Tal condição é ratificada no batismo de algumas regiões de planejamento. A toponímia oficialmente empregada pelo IMESC faz uso de termos como Cocais, Lagos, Delta do Parnaíba, Lençóis Maranhenses, dentre outros (IMESC, 2020).

¹⁰³ Cunha (2015) utiliza o termo “macroentradas territoriais” para designar as correntes de povoamento litorânea e interiorana no Maranhão.

¹⁰⁴ Essa ocupação pioneira possibilitou o desenvolvimento dos cultivos de mandioca e cana-de-açúcar em grandes extensões do litoral ocidental maranhense, bem como também incentivou a pesca de pequena escala. O fomento dessas atividades econômicas contribuiu para o surgimento de centros urbanos regionais importantes como Cururupu e Guimarães.

¹⁰⁵ NIMUENDAJU (1937) destaca a violência contra indígenas como principal marca desse processo de ocupação, notabilizado pela dizimação expressiva de membros da etnia Gamela, a mais numerosa da região. Atualmente, seus remanescentes ocupam seis comunidades situadas no município de Viana e Matinha, todas ainda não reconhecidas oficialmente (ANDRADE, 2008).

quais se desenvolveram o extrativismo de sal, a pecuária e pesca artesanal (FEITOSA; TROVÃO, 2006). Posteriormente, alguns desses povoamentos deram origem a municípios como Icatu, Barreirinhas, Primeira Cruz e Tutóia.

Uma terceira frente de povoamento da faixa litorânea avançou pelos vales úmidos dos rios Pindaré, Mearim e Itapecuru. Esses cursos d'água caudalosos e com baixos cursos navegáveis possibilitaram a penetração de colonos até logradouros interioranos remotos. Parte desses assentamentos originou municípios importantes como Caxias, Rosário, Coroatá, Pedreiras, Vitória do Mearim, Bacabal, Itapecuru-Mirim, Codó e Cantanhede¹⁰⁶.

A “corrente dos criadores de gado” adentrou na porção centro-sul maranhense por volta de 1730 a partir da ocupação dos campos naturais de Pastos Bons (CABRAL, 1992). Em sua fase inicial, a frente pioneira meridional caracterizou-se pelo “caráter privado de conquista sem o apoio do Estado e da Igreja” (ROCHA, 2015, p. 7). O “desbravamento” desta vasta área distante dos principais centros de poder foi marcado pelo desaparecimento de comunidades indígenas, conforme ressalta Carvalho (2000, p. 75): “A insídia e a perfídia formam sempre meios suaves para conseguirem o aniquilamento dos autóctones. [...] E tudo isso se deu em nome da fé católica”. Ainda sobre esse tema, Cabral (1992, p. 120) destaca que “a destruição foi de tal ordem, que sobreviveram poucos dos numerosos grupos indígenas que viviam na região”.

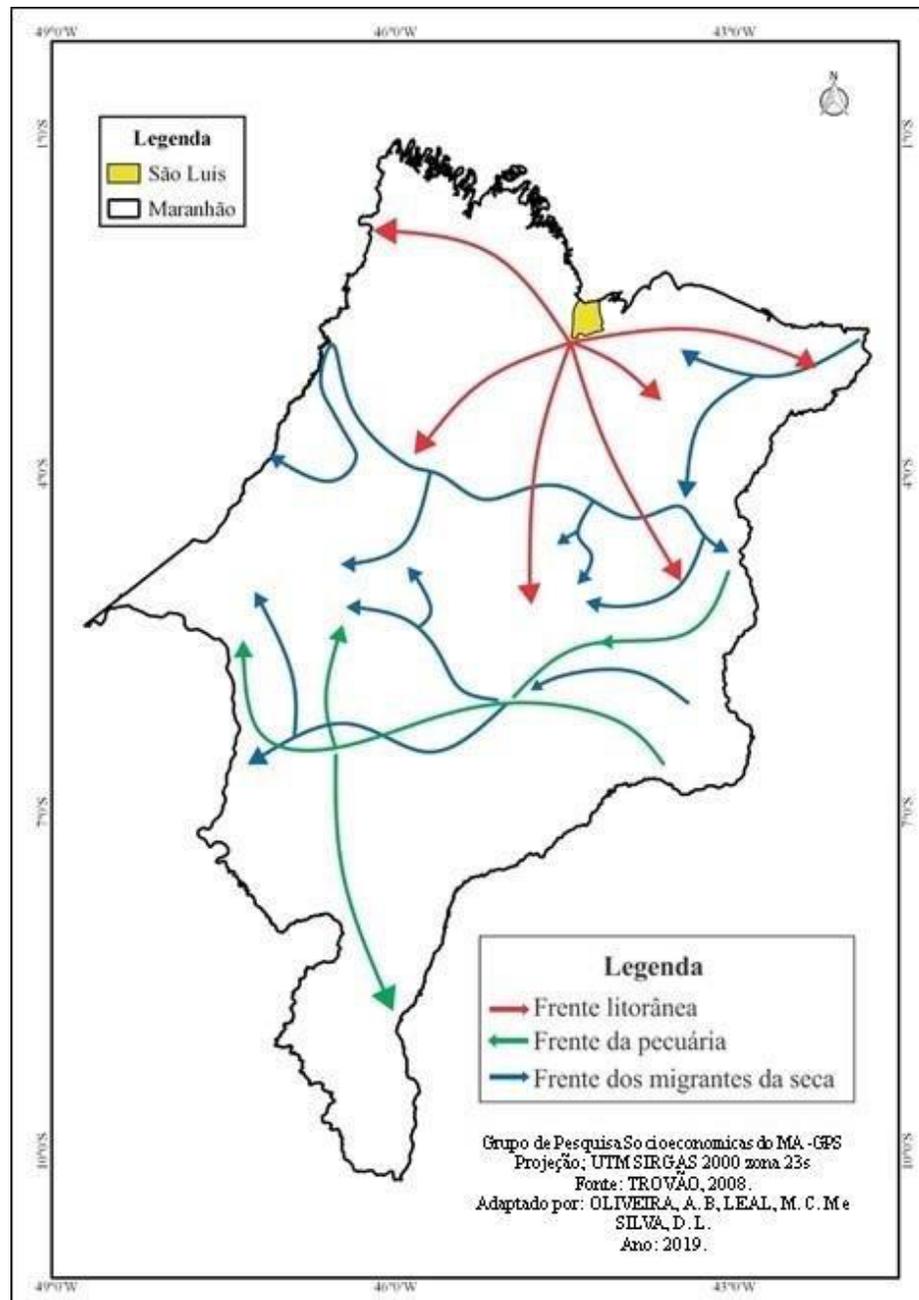
As frentes de ocupação (Figura 3) exerceram grande influência na formação socioeconômica do Maranhão. Segundo Rocha (2015), traços remanescentes desse processo ainda podem ser percebidos em “uma nítida diferenciação [espacial] entre a parte norte e sul [do território maranhense]” (p. 12). De acordo com Cabral (1992), tais peculiaridades têm estimulado, desde a fase inicial da colonização, a ocorrência de “movimentos separatistas”.

Na visão desse autor, essas iniciativas emancipatórias são aspirações contínuas de uma parcela da população fixada na faixa meridional dessa unidade

¹⁰⁶ Nessas localidades, os cultivos de cana-de-açúcar e algodão prevaleceram como as importantes atividades econômicas por longos períodos. A lavoura canavieira foi incrementada em meados do século XIX e vivenciou o seu declínio no início do século XX (CARVALHO, 2015). A cotonicultura viveu o seu melhor momento no Maranhão entre os últimos 25 anos do século XVIII e as três décadas iniciais do século XIX. Essa pujante atividade definiu entre o fim do século XIX e início do século XX (PEREIRA FILHO, 2015).

federativa, historicamente queixosa pelo não atendimento de suas demandas em diferentes áreas por parte do poder público estadual. Sobre esses antecedentes de desassistência por parte do centro de poder subnacional, Rocha (2015) ressalta que existe “um desmazelo não somente com essa parcela [do sul maranhense], mas com a população em todo o estado, reflexos de anos de descaso político das oligarquias que se fizeram presentes em toda a sua história” (p.12).

Figura 3: Maranhão: correntes migratórias de ocupação do território



Fonte: Feitosa; Trovão (2006)

A “Justificação” do PDL 509/2019 resgata a narrativa histórica associada ao processo de ocupação do território maranhense. Essa fundamentação busca transmitir a mensagem de que se trata de uma causa “antiga e justa”, portanto, merecedora de ser examinada:

A ideia de desmembramento do estado do Maranhão em duas porções norte e sul não é nova, pois remonta ao século dezenove. Mas as características que individualizam as duas metades do estado foram definidas já nos primórdios da nossa colonização. Com efeito, a parte norte foi colonizada, predominantemente, por imigrantes vindos de além-mar, como os portugueses, holandeses e franceses, interessados mais que tudo no cultivo da cana de açúcar e no plantio do algodão, produtos então de grande procura no mercado internacional. Já o sul do estado abrigou, mais que tudo, nordestinos, que fixaram-se tanto na região dos Pastos Bons como nas terras virgens e férteis das margens do Tocantins e seus afluentes, para lá levando seu gado e seus costumes. (BRASIL, 2019).

Entretanto, essa proposta apresenta duas “inconsistências” de origem. A primeira é a não disponibilidade da “justificação” (na íntegra) no sítio eletrônico do Senado Federal. A imagem seguinte comprova que a fundamentação é bruscamente interrompida na terceira página. A quarta folha do documento contém as assinaturas dos(as) senadores(as) signatários desse Projeto de Decreto Legislativo. Desse modo, não é possível verificar se outras alegações importantes foram prensadas a esse texto (Figura 4).

Figura 4: PDL 509/2019: transição entre as páginas 3 e 4



Fonte: Senado Federal do Brasil

O segundo ponto diz respeito à defasagem do texto do PDL 509/2019. A “justificação” dessa peça jurídica remete a dois momentos históricos: o de “conquista e povoamento inicial” e “inserção do estado na divisão internacional do trabalho” (ARCANGELI, 1987, p. 92), ambos sem correspondência com o período vigente. A primeira fase compreende o início do século XVII e a segunda metade do século XVIII. Consolidaram-se como elementos predominantes nesse intervalo de tempo a aculturação autóctone, a supressão de vastas áreas florestadas e a acumulação primitiva engendrada pelo trabalho escravo (ROCHA, 2015). Segundo essa autora, essas condições possibilitaram o surgimento das primeiras atividades primário-exportadoras no Maranhão.

De acordo com Arcangeli (1987), o segundo momento compreende o período entre a segunda metade do século XVIII até a penúltima década do século XIX, quando o Maranhão se inseriu na divisão internacional do trabalho como exportador de bens primários como algodão, arroz e couro.

O PDL 509/2019 não enfatiza uma relação mais direta com transformações socioeconômicas mais recentes, dentre os quais se destacam: a) a consolidação de um corredor ferroviário para o escoamento de minérios; b) a criação de um polo sidero-metalúrgico nas imediações de Açailândia; c) a introdução de espécies não-

nativas de eucalipto para obtenção de celulose; d) a expansão de cultivos de exportação de larga escala, com destaque para a oleaginosa soja, dentre outras atividades (FERNANDES JÚNIOR; DUTRA NETO, 2018).

Essas transformações mais recentes deveriam integrar o diagnóstico territorial inserido no PDL 509/2019, uma vez que retratam com maior fidedignidade o contexto no qual as discussões sobre a criação do Maranhão do Sul podem ser desencadeadas, em caso de aprovação da consulta plebiscitária pelo parlamento brasileiro. A conjuntura atual será enfatizada a seguir, com destaque para os polos dinâmicos do território maranhense: os “vértices luminosos”.

2.2. Os “vértices luminosos”: os arranjos espaciais mais dinâmicos do Maranhão

Até os anos 1960, Maranhão permanecia refém da condição insular de sua capital, de alcance limitado a sua rede anastomosada. Esse fator restringia as possibilidades de deslocamento marítimo-fluvial às reentrâncias próximas e ao baixo curso de rios desembocados nas baías de São José e de São Marcos. Destoavam desse baixo dinamismo as partidas ocasionais de composições da Estrada de Ferro Transnordestina¹⁰⁷ (AMARAL, 2003).

Essa linha férrea ganhou notoriedade como único elemento a romper a escassa conectividade entre São Luís e uma parcela expressiva do interior maranhense. Os fluxos diários desse extenso ramal terminado em Teresina possibilitaram o florescimento de cidades situadas em paradas estratégicas, tais como Rosário, Itapecuru Mirim, Coroatá, Codó e Caxias¹⁰⁸

As relações transescalares entre agentes atuantes nos cenários mundial/nacional e as forças produtivas ancoradas em São Luís/adjacências foram desencadeadas recentemente. A partir dos anos 1960, uma confluência de interesses impulsionou a gradativa expansão da rede urbana da capital maranhense para além

¹⁰⁷ Essa estrada de ferro possui 4.238 km de extensão, compreendidos entre São Luís e Propriá-SE.

¹⁰⁸ O trecho da ferrovia Transnordestina entre Teresina e São Luís acompanhou o processo de sucateamento da rede ferroviária nacional iniciado a partir dos anos 1950 no Brasil. Desse período em diante houve uma gradativa redução do fluxo de trens de passageiros nessa linha, posteriormente interrompida para atender a *lobby* da indústria automotiva. Para exercer as suas funções, foram pavimentadas as BRs 135 e 316, onde passariam a circular usuários de transportes entre essas duas capitais. Atualmente, esse ramal passa por um processo de modernização para atender ao deslocamento de cargas.

de suas cercanias, sem ultrapassar os limites estaduais nos sentidos leste e oeste, em virtude das extensas regiões de influência de Fortaleza e Belém.

Iniciada em São Luís, essa expansão foi direcionada em dois sentidos: a) meridional, estimulado por uma oligarquia¹⁰⁹ que favoreceu o processo de grilagem de terras através da promulgação da Lei de Terras do Estado do Maranhão (Lei 2979/1969), conforme sinaliza Pereira (2008); b) sudoeste, atendendo a interesses de corporações mínero-metalúrgicas estatais e transnacionais interessadas em explorar o potencial de vastas jazidas na Província Mineral de Carajás (SANTOS, 2009)¹¹⁰.

Essa articulação tipicamente patrimonialista contou com a condescendência do Regime Militar, responsável por oferecer benesses ao extrativismo mineral de grande porte, por meio de uma política fiscal e tributária com alíquotas inferiores àquelas praticadas mundialmente para esse setor no período. Em decorrência dessas vantagens, os riscos de retorno do investimento foram diluídos, majorando a lucratividade de investidores privados e da então estatal Companhia Vale do Rio Doce (SANTOS, 2009).

Burnett (2014) critica o viés patrimonialista do planejamento regional maranhense. Em seu entendimento, a alocação de investimentos públicos e empresariais territorialmente dispersos fomentou enclaves produtivos e não gerou uma quantidade significativa de postos de trabalho nos últimos 25 anos do século XX. Ademais, esse autor destaca que esses empreendimentos pontuais¹¹¹,

quando implantados em regiões de baixos indicadores sociais e precária rede urbana, destrutura atividades tradicionais e marginaliza a maioria da população, tendo como consequência o fortalecimento do histórico patrimonialismo estatal, que, na ausência de estrutura técnica de planejamento do Estado e

¹⁰⁹ O termo oligarquia é empregado por autores como Guilhon (2007), Aragão (2017) e Costa (1997) para designar o exercício de poder quase ininterrupto de um clã dominante no cenário político estadual entre 1964-2014.

¹¹⁰ Os desdobramentos desse processo não ocorreram em concomitância. O primeiro foi iniciado nos anos 1960. A legislação estadual de terras foi responsável pelo aumento da concentração fundiária no Maranhão e pela eclosão de inúmeros conflitos agrários nessa unidade federativa (PEREIRA, 2008). A exploração de jazidas minerais é mais recente e somente viabilizada após a conclusão da Estrada de Ferro Carajás em 1985.

¹¹¹ Esses investimentos pontuais estão concentrados em poucas empresas estrategicamente posicionadas ao largo da Estrada de Ferro Carajás. São cadeias produtivas concentradas em 6 dos 22 municípios do Maranhão e Pará cortados pela ferrovia. Costa (2008) sinaliza que as condições de trabalho ofertadas nessas ocupações são informais, precárias, insalubres e inseguras, quando não celebradas por contratos laborais ilegais.

embasado em relações clientelistas, controla as políticas públicas de intervenção e cria obstáculos à organização autônoma da sociedade civil (p.177)

Em paralelo ao dinamismo concentrado nas proximidades do corredor ferroviário do Programa Grande Carajás¹¹², outras áreas dinâmicas também se desenvolveram a partir de lógicas particulares, aproveitando potencialidades locais e disponibilidade de recursos naturais¹¹³. Ao se sobrepor um imaginário quadrilátero sobre a representação cartográfica do Maranhão, é possível identificá-las sob os vértices dessa figura geométrica.

Esses “vértices luminosos” são nódulos regionais formados pelas regiões de planejamento oficiais do Maranhão (Mapa 12)¹¹⁴: Tocantins Maranhense¹¹⁵ (oeste), Metropolitana de São Luís (norte)¹¹⁶, Timbiras-Médio Parnaíba¹¹⁷ (leste) e Gerais de Balsas (sul)¹¹⁸. Os maiores aglomerados urbanos maranhenses compõem

¹¹² Dentre as cadeias principais produtivas instaladas nas imediações dessa ferrovia, destacam-se: alumínio, pesca/maricultura, madeira/movelaria, pecuária de corte, frango/suínos, papel/celulose e siderurgia.

¹¹³ Essa situação coaduna com o histórico desenvolvimento desigual de diferentes áreas da região nordeste apontado por Santos e Silveira (2012). Para ambos, distorções na implantação das políticas de desenvolvimento regional e o aproveitamento de potencialidades locais desencadearam um relativo isolamento de algumas extensões e uma ampliação da densidade técnica em outras. Essas discrepâncias intrarregionais “formaram verdadeiros circuitos interiores, cada qual dominando uma dada extensão do território com os meios limitados de que se dispõem” (p.34).

¹¹⁴ Essa classificação integra o “Diagnóstico Situacional Regionalizado do Estado do Maranhão”, elaborado para identificar potencialidades e fragilidades em 22 Regiões de Desenvolvimento do Maranhão.

¹¹⁵ Termo utilizado pelo Instituto Maranhense de Estudos Sociais e Cartográficos (IMESC) para designar a área de influência de Imperatriz (MA). Além desse município-polo, integram essa região de planejamento os municípios de Maranhão, Buritirana, Campestre do Maranhão, Cidelândia, Davinópolis, Estreito, Governador Edison Lobão, João Lisboa, Lajeado Novo, Montes Altos, Porto Franco, Ribamar Fiquene, São João do Paraíso, São Pedro da Água Branca, Senador La Rocque e Vila Nova dos Martírios.

¹¹⁶ A configuração atual dessa região de planejamento é formada pelos territórios de Axixá, Cachoeira Grande, Bacabeira, Rosário, Alcântara, Morros, Icatu, São José de Ribamar, Paço do Lumiar, Raposa, São Luís, Santa Rita, Cachoeira Grande e Presidente Juscelino. Essa área possui aproximadamente 1.590.138 habitantes, concentrando cerca de 42% do PIB do estado do Maranhão (LOPES, MASULLO; 2016).

¹¹⁷ Essa área é influenciada pela Região Integrada de Desenvolvimento (RIDE) de Teresina. A sigla RIDE é utilizada para designar a integração socioespacial de áreas metropolitanas situadas em diferentes unidades federativas. Essas extensões correspondem a “unidades territoriais urbanas” (CORDEIRO, 2017), nos termos empregados no Estatuto da Metrópole. Fazem parte dessas regiões de planejamento espacialmente integradas os municípios de Aldeias Altas, Buriti Bravo, Caxias, Coelho Neto, Duque Bacelar, Matões, Parnarama, São João do Sóter e Timon.

¹¹⁸ Trata-se da área de influência de Balsas (MA). Além desse município-polo, integram essa região de planejamento os municípios de Alto Parnaíba, Carolina, Feira Nova do Maranhão, Fortaleza dos Nogueiras, Loreto, Nova Colinas, Riachão, Sambaíba, São Félix de Balsas, São Raimundo das Mangabeiras e Tasso Fragoso.

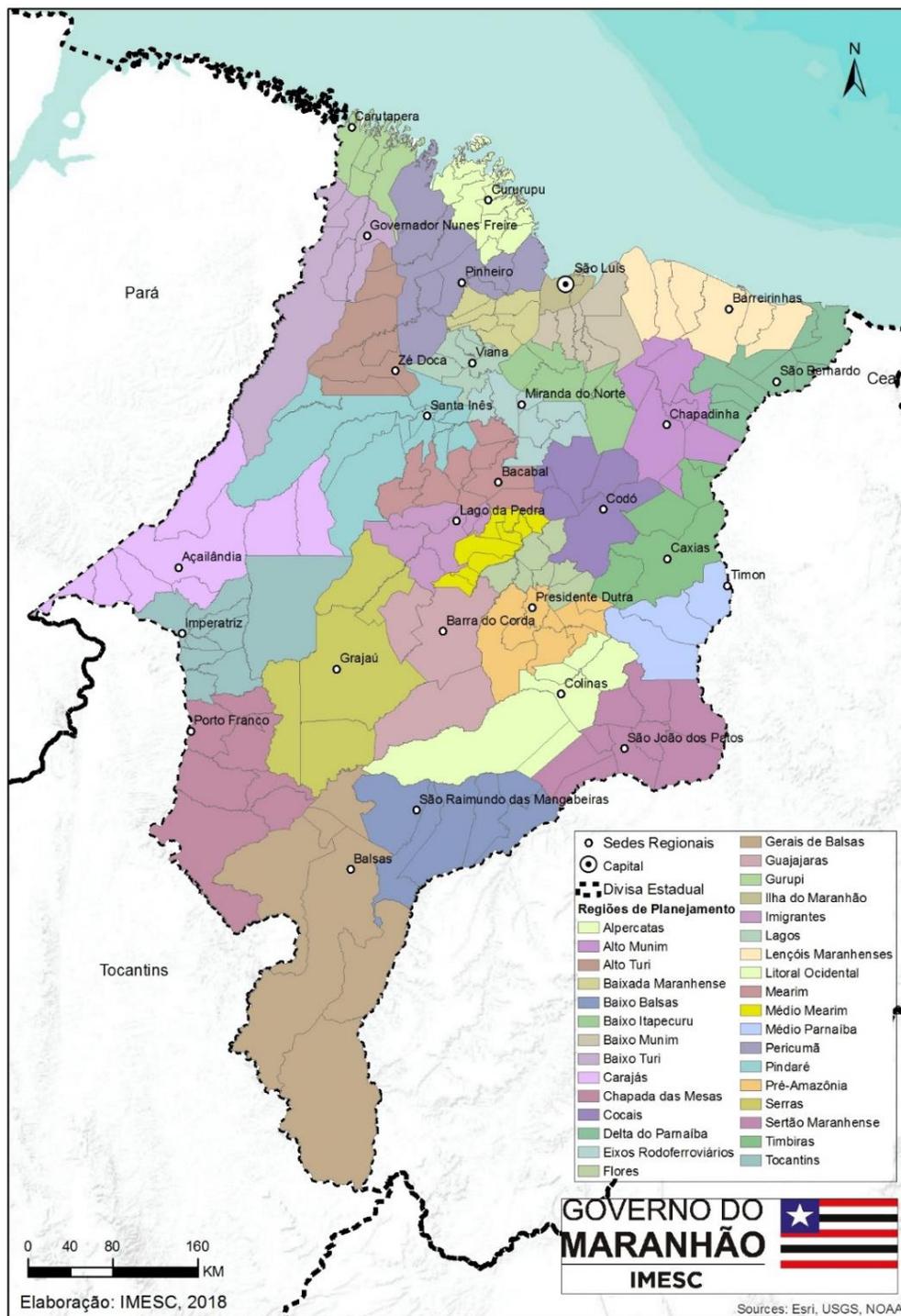
as três primeiras áreas contínuas¹¹⁹. Esse último conjunto espacial é um agropolo, cuja lógica de uso e ocupação é atrelada ao tripé monocultura, mecanização e mercado externo (COSTA, 2017).

Os municípios-polo das regiões de planejamento do Maranhão (Mapa 12) agregam características logísticas e socioeconômicas que os elevam à condição de dinamizadores das relações regionais no território maranhense. Essas urbes se tornaram espaços privilegiados de disseminação dos “efeitos de desenvolvimento em uma escala intermunicipal” (IMESC, 2020, p. 27).

¹¹⁹ As áreas metropolitanas maranhenses se enquadram na concepção *miltoniana* de espaços urbanos contínuos e fragmentados, onde há distinções perceptíveis entre espaços luminosos, tidos como expressão máxima da modernização, e espaços opacos, zonas periféricas nas quais proliferam carências infraestruturais diversas (SANTOS, 2001). Nesse contexto, é oportuno rediscutir-se a rede urbana traçada pelo IBGE, cujas bases necessitam de atualização, contemplando as articulações entre os quatro vértices luminosos apontados por essa pesquisa e a extensa área opaca intercalada entre essas zonas dinâmicas.

Mapa 12: Maranhão: Regiões de Planejamento

PUC-Rio - Certificação Digital N° 1821018/CA



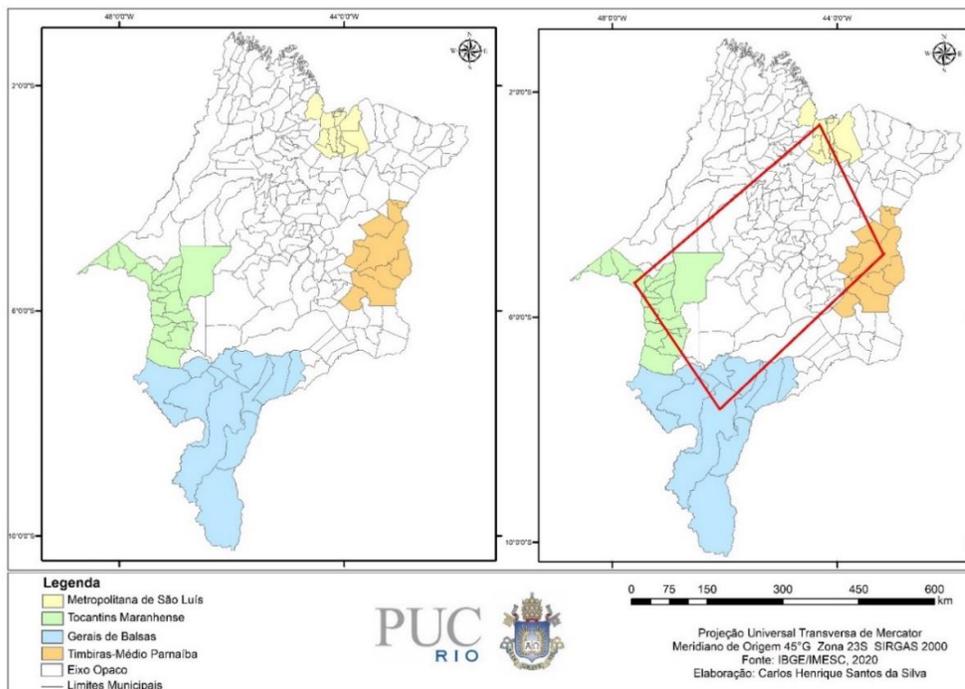
Fonte: IMESC (2018)

A regionalização do território maranhense oficialmente adotada pelo executivo estadual adotou os seguintes critérios:

1. Relevância no que diz respeito ao PIB, área, população e densidade demográfica; 2. Eficiência na comunicação viária com as demais regiões do estado, considerando também o fluxo de transportes coletivos e de mercadoria; 3. Sede urbana dotada de estrutura física e de um conjunto diversificado de comércio e de serviços públicos e privados; 4. Significativa concentração de órgãos federais e estaduais, principalmente aqueles relacionados com o financiamento, a assistência e a formação técnica; 5. Posição geográfica na região, facilitando a comunicação e as trocas, considerando a distância e o tempo necessário para o deslocamento dos demais municípios componentes daquela região (IMESC, 2020, p.27)

O “eixo opaco” maranhense é vasta área estendida no eixo central no sentido Leste-Oeste e espraiada pelas faixas litorâneas ocidental e oriental, no qual predominam terras indígenas, comunidades quilombolas, unidades de conservação e atividades econômicas pouco expressivas no cenário estadual, como a pecuária extensiva de baixa produtividade e extrativismos geradores de pequenos volumes. A maioria dos municípios situados nessa delimitação possui grande dependência dos recursos oriundos da transferência legal. Posicionada entre as porções mais desenvolvidas, essa área estagnada se tornou um empecilho para articulação/integração entre as zonas mais dinâmicas do Maranhão, uma vez que as expressivas distâncias entre os referidos “vértices” estimulam a formação em “arquipélago”, escasseando trocas intrarregionais (Mapa 13).

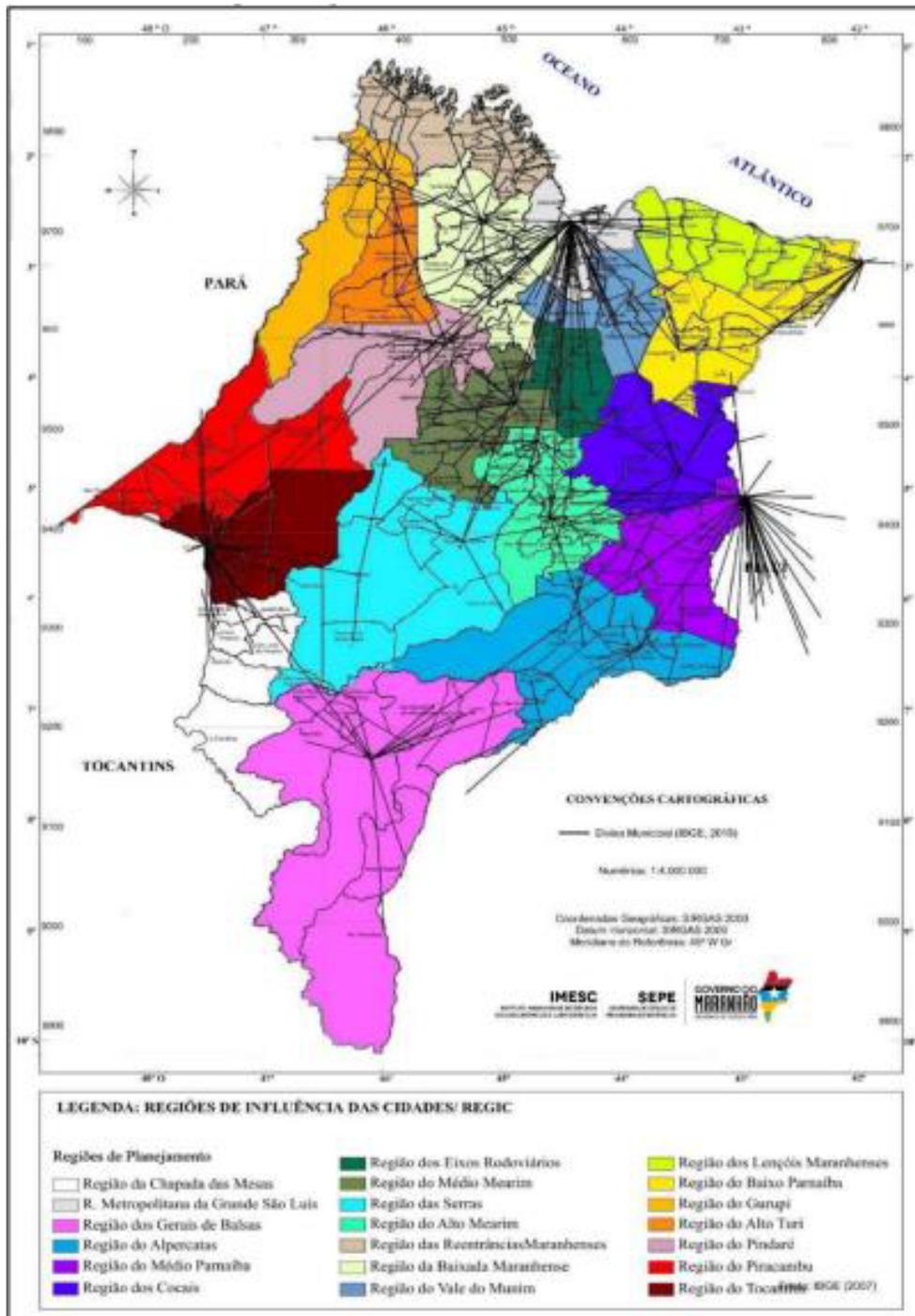
Mapa 13: Maranhão: “vértices luminosos” e grande eixo estagnado.



Fonte: IBGE/IMESC (2020). Elaborado por: Carlos Henrique Santos da Silva (2020)

Outro indicativo que reforça a atualidade da configuração espacial indicada no Mapa 13 é a geração de fluxos contínuos de mercadorias e pessoas iniciados nos “vértices” dinâmicos, conforme aponta a pesquisa “Regiões de Influência das Cidades” de 2018, do IBGE (Mapa 14). Cabe sinalizar que as centralidades maranhenses estão fragilmente articuladas em uma rede urbana desigual. Essa condição se traduz em um padrão centralizado de desenvolvimento subnacional, no qual extensas regiões periféricas vivenciam um relativo isolamento das zonas mais dinâmicas (IMESC, 2020).

Mapa 14: Maranhão: regiões de influência das cidades



Fonte: IBGE (2018); IMESC (2020)

Segundo o IMESC (2020), existem “disparidades entre a nova regionalização do IBGE e a proposta de Regiões de Desenvolvimento do Estado do Maranhão” (p.16). Tratativas entre esses dois órgãos foram firmadas para reparar

essas discrepâncias. Após sucessivas reuniões, o IBGE acatou parcialmente as propostas indicadas pelo IMESC¹²⁰. Dentre as principais diferenças entre as duas propostas, destacam-se:

1) O município de Paulino Neves – na regionalização do IBGE, este se encontra na Região Imediata de Tutóia-Araioses (Região de Desenvolvimento do Delta das Américas), por outro lado, na do IMESC, encontra-se na Região de Desenvolvimento dos Lençóis Maranhenses (Região Imediata de Barreirinhas), reflexo da pavimentação da MA-315, construção do parque eólico e maior ligação com o município de Barreirinhas, incentivando os fluxos comerciais e turísticos por meio da Rota das Emoções; 2) O município de Afonso Cunha – na regionalização do IBGE, este se encontra na Região Imediata de Caxias (Região de Desenvolvimento dos Timbiras), já na do IMESC, encontra-se na Região de Desenvolvimento do Baixo Parnaíba Maranhense (Região Imediata de Chapadinha), a inserção deste deve-se principalmente à maior ligação rodoviária com o município de Chapadinha, em vez de Caxias, uma vez que a rodovia que o liga a este município está em estado precário; 3) Os municípios de Barra do Corda, Jenipapo dos Vieiras e Fernando Falcão – na regionalização do IBGE, estes se encontram na Região Imediata de Barra do Corda (Região de Desenvolvimento das Serras), ao passo que na do IMESC, encontram-se na Região de Desenvolvimento dos Guajajaras (Região Imediata de Presidente Dutra), a maior motivação para inserção desses municípios nessa região dá-se, principalmente, pela maior ligação com o município de Presidente Dutra, por meio da BR-226, e pelo grande vazio demográfico entre Barra do Corda e Grajaú, reflexo da extensão de terras indígenas nesta área territorial (IMESC, 2020, p. 15-16)

No cenário maranhense, atenuar as discrepâncias entre regiões luminosas e opacas é um dos principais desafios governamentais da atualidade. Recentes articulações interinstitucionais têm se direcionado para dirimir essas defasagens, herdadas de períodos marcados pelo incipiente compartilhamento legal de responsabilidades entre entes políticos de diferentes esferas administrativas. Essas tratativas serão objeto de análise no Capítulo 3 desta pesquisa, sobretudo na condição de projetos pautados no fortalecimento de potencialidades, passíveis de arrefecer manifestações emancipacionistas.

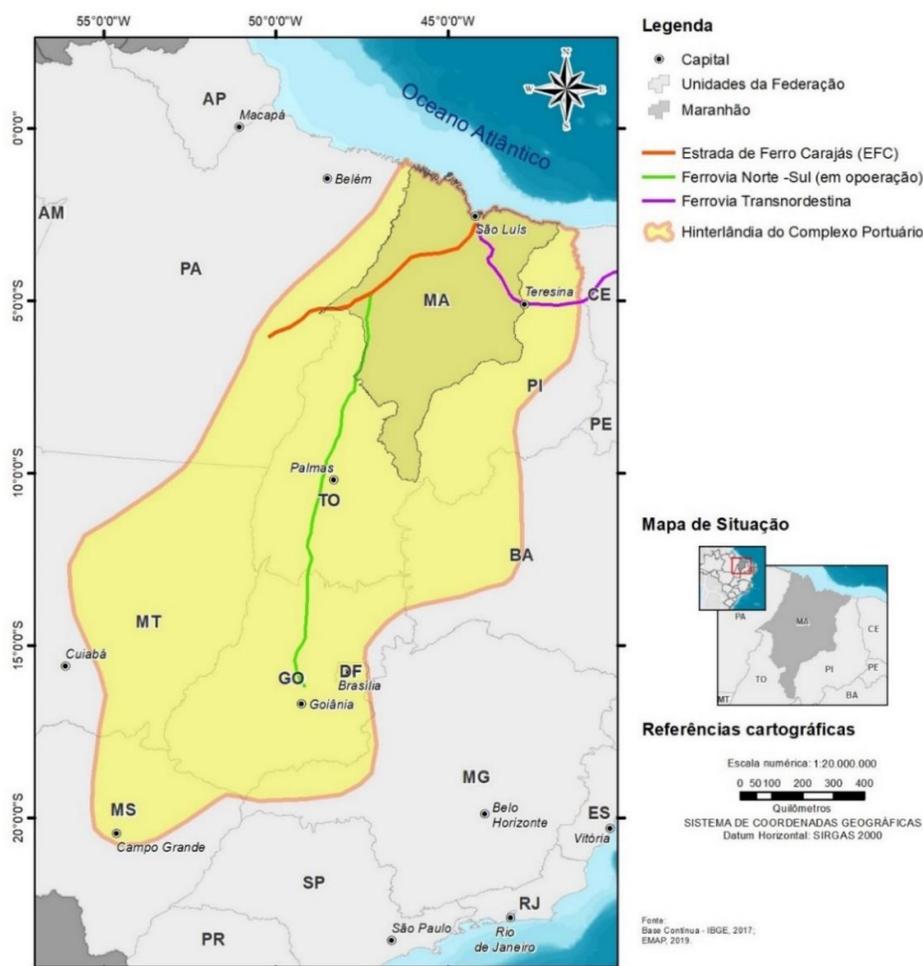
¹²⁰ A despeito dessas tratativas de convergência na regionalização do território maranhense, cabe ressaltar que prevalece uma expressiva variedade de regionalizações operacionais entre os órgãos do Poder Estadual. As secretarias estaduais de Educação e Saúde possuem 18 e 19 gerências regionais, respectivamente. Esses fixos são mais numerosos na pasta de Planejamento e Orçamento, com 32 unidades (IMESC, 2020).

2.2.1. A Região Metropolitana da Grande São Luís (RMGSL)

Recentemente, a Região Metropolitana da Grande São Luís se consolidou como “nó estratégico” para o escoamento de minérios, transportados pela Estrada de Ferro Carajás¹²¹ e embarcados no Porto do Itaqui. Esse atracadouro possui extensa hinterlândia (Mapa 15) e é adequado ao transporte de *commodities* pesadas graças a seu canal de 23 metros de profundidade, “capaz de receber navios de grande calado, que operam com até 360 mil toneladas” (FEITOSA; TROVÃO, 2006, p. 155)¹²².

Mapa 15: Hinterlândia do Porto do Itaqui (MA)

PUC-Rio - Certificação Digital N° 1821018/CA



Fonte: IBGE, 2017; EMAP, 2019. Elaboração: Maria Luciene Silva Lima (2020).

¹²¹ Operada pela mineradora Vale, com 892 km de extensão, entre São Luís e Carajás-PA.

¹²² O Porto do Itaqui é um atracadouro importante por receber cargas volumosas e pesadas escoadas pelas ferrovias Transnordestina e Estrada de Ferro Carajás. Além disso, suas instalações concatenam fretes rodoviários advindos das vias BR-135 e BR-222, ambas articuladas a outras pistas de rolamento como as BR-316, BR-230, BR-226, BR-010 e MA-230.

A infraestrutura de mobilidade, criada para viabilizar o escoamento de minerais e grãos, tem garantido vantagens locacionais a outros investimentos, especialmente no setor secundário. Esses aportes se assentaram ao sul da ínsula Upaon-Açu¹²³, zona de baixo adensamento situada nas proximidades das linhas férreas. De acordo com Dutra Neto e Fernandes Júnior (2018), mais de 40 indústrias estão instaladas atualmente no Distrito Industrial de São Luís. A concentração das atividades de transformação e a dinamização do setor terciário contribuíram para o espraiamento da mancha urbana, outrora restrita ao território ludovicense, em direção a municípios limítrofes.

Para os próximos anos, o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de São Luís prevê um aumento da densidade nessa área conurbada. É pertinente ressaltar que se trata de uma área já muito concentrada no âmbito estadual. O prognóstico traçado por esse documento sinaliza grandes aportes públicos e privados a serem majoritariamente aplicados em projetos de mobilidade, como a construção de terminais de cargas e atracadouros de passageiros. Esse direcionamento denota um olhar mais preocupado com as conexões com o exterior do que com a fluidez interna desse aglomerado urbano.

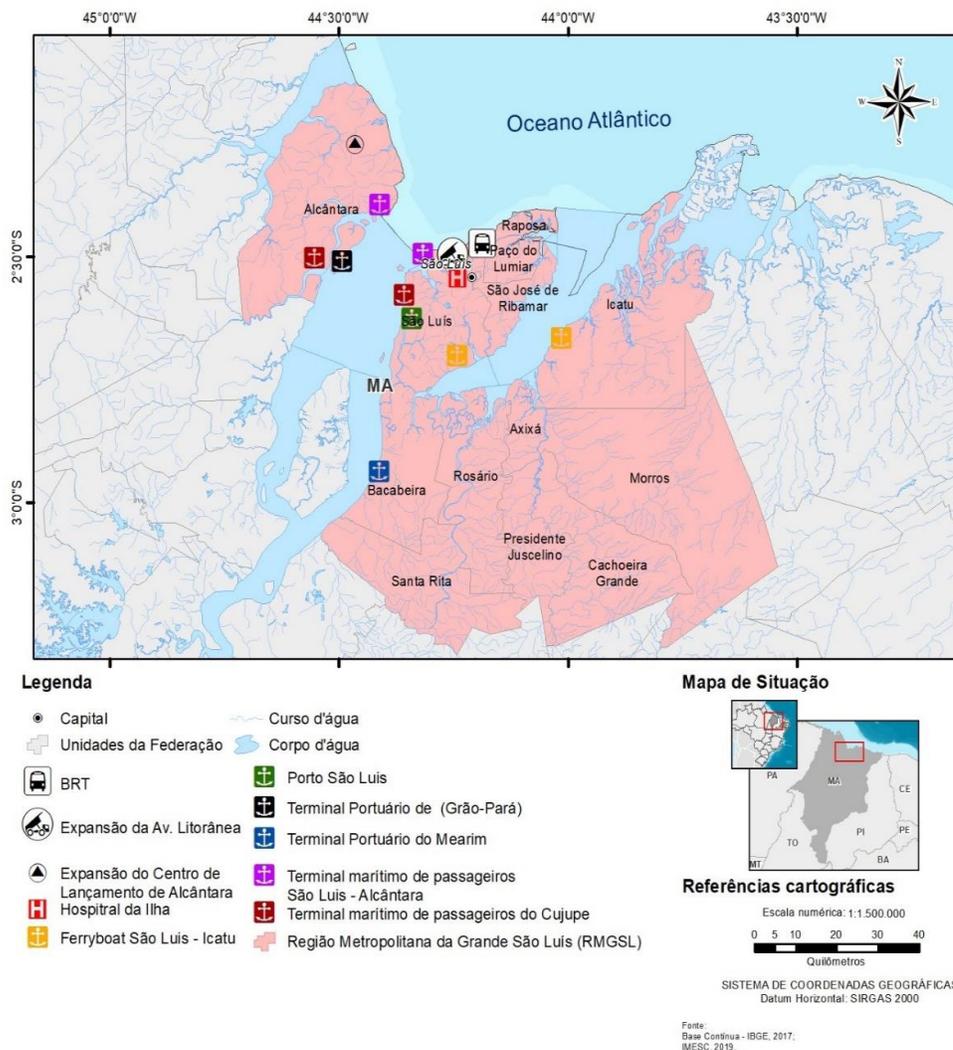
Dentre os principais investimentos, previstos para a Região Metropolitana de São Luís (Mapa 16), destaca-se o Complexo Portuário de Alcântara. Projetado para ser o elemento integrador da malha multimodal ao longo do MATOPIBA, esse empreendimento articulará os setores produtivos mais representativos do Arco Norte, através de ramais ferroviários¹²⁴ interligados a um atracadouro de águas profundas¹²⁵, com grande capacidade de movimentação de cargas.

¹²³ É a maior ilha do Arquipélago do Golfão Maranhense. Está situada em um ponto equidistante entre as extremidades das faixas litorâneas oriental e ocidental maranhenses. Os municípios de São Luís, Paço do Lumiar, Raposa e São José de Ribamar estão localizados nessa ínsula.

¹²⁴ Esses ramais ferroviários interligados à Estrada de Ferro dos Carajás e à Ferrovia Norte-Sul encurtam em aproximadamente 60 quilômetros o trajeto até o porto, quando comparado ao percurso atual até o Porto do Itaqui.

¹²⁵ Esse terminal portuário tem capacidade para atracar grandes navios de até 400 mil DWT (termo em inglês, utilizado para designar a soma dos pesos variáveis que uma embarcação é capaz de transportar em segurança).

Mapa 16: Principais Investimentos Projetados para a RMGSL



Fonte: IBGE/IMESC (2019). Elaborado por: Maria Luciene Silva Lima (2020)

De acordo com Cutrim, Paiva e Robles (2019), estima-se que os efeitos positivos do Complexo Portuário de Alcântara¹²⁶ possam gerar uma alavancagem de 20% no PIB maranhense entre 2024 e 2028. Esse estudo de viabilidade econômica considerou também outras vantagens, tais como: a) a localização privilegiada na orla ocidental da Baía de São Marcos, evitando o congestionamento de fluxos gerados por estruturas análogas na margem oriental; b) as boas condições de manobrabilidade de embarcações ao longo do canal de acesso; c) a expressiva

¹²⁶ Esse complexo portuário ocupará uma área de onze milhões de metros quadrados, a maior parte na Ilha do Cajual. Atualmente, quase toda a extensão dessa insula é ocupada por manguezais. Além de berçário da vida marinha local, esse santuário também é ponto de encontro de bandos de guarás vermelhos (*eudocimus ruber*), que utilizam essa região de difícil acesso para fins reprodutivos.

extensão do píer, suficiente para comportar oito berços destinados ao escoamentos de grãos, minérios e combustíveis; d) a maior proximidade geográfica com mercados compradores de *commodities* brasileiras na Ásia, via Canal do Panamá.

A extensa hinterlândia dos atracadouros situados ao largo da Baía de São Marcos não é o único diferencial dessa área portuária. Sua localização privilegiada para acessar importantes mercados na Europa Ocidental, na América do Norte e Ásia¹²⁷ reduz substancialmente o custo do transporte de cargas em comparação a embarques realizados em outros portos brasileiros muito movimentados, a exemplo de Santos, Paranaguá e Itajaí (EMAP, 2013)¹²⁸.

Os fixos de mobilidade sinalizados no Mapa 16 são ativos constantemente mencionados em iniciativas de atração de investimentos para a RMGSL. O “colar de terminais portuários” espraiado na faixa costeira da Baía de São Marcos possui um expressivo potencial de estímulo a incrementos produtivos, diversificando o portfólio operacional de empreendimentos próximos aos referidos ancoradouros. Dentre os principais aportes em processo de implantação, destacam-se um pátio exclusivo para a movimentação de contêineres¹²⁹ e estruturas para cargas refrigeradas.

Inicialmente criada para viabilizar o escoamento mineral, a infraestrutura de mobilidade tem gradativamente despertado o interesse de investidores do setor secundário nas proximidades das linhas férreas. De acordo com Dutra Neto e Fernandes Júnior (2018), mais de 40 unidades fabris estão atualmente instaladas no Distrito Industrial de São Luís¹³⁰. A concentração das atividades de transformação

¹²⁷ Acesso a esse último destino via Canal do Panamá.

¹²⁸ Também circulam por atracadouros situados ao largo da Baía de São Marcos granéis sólidos e líquidos, além da celulose produzida no Tocantins Maranhense. A convergência de tantos modais para esse porto se justifica pela capacidade dessa estrutura de embarcar volumes muito pesados não encontrada em outros atracadouros. Esse ancoradouro possui um canal com 23 metros de profundidade. Esse fator possibilita a atracação de cargueiros de grande calado. Esses navios podem movimentar até 360 mil toneladas em uma única operação (FEITOSA; TROVÃO, 2006).

¹²⁹ Há uma expectativa de ampliação desses investimentos para atender a demandas da navegação de cabotagem, facilitada pela promulgação da Lei 14.301/2022, responsável pela flexibilização do uso de embarcações estrangeiras nessa modalidade de transporte marítimo de cargas.

¹³⁰ Em entendimento com os governos federal, estadual e municipal de São Luís, a mineradora Vale anunciou o seu interesse de instalar três grandes siderúrgicas no Maranhão, uma delas no polo industrial ludovicense. Para a realização do empreendimento, foram iniciadas negociações para a prospecção de parceiros internacionais. Dentre os grupos empresariais estrangeiros consultados, destacam-se o ThyssenKrupp (alemão), a ArcelorMittal (franco-indiana), a Pohang Steel Company-Posco (sul-coreana) e o Baosteel Shanghai Group Corporation (chinês). Para a implantação desse novo polo siderúrgico, está prevista a desapropriação de uma área equivalente a 2.471,71 hectares, resultando em impacto direto sobre uma expressiva extensão de manguezais. Além disso, essa

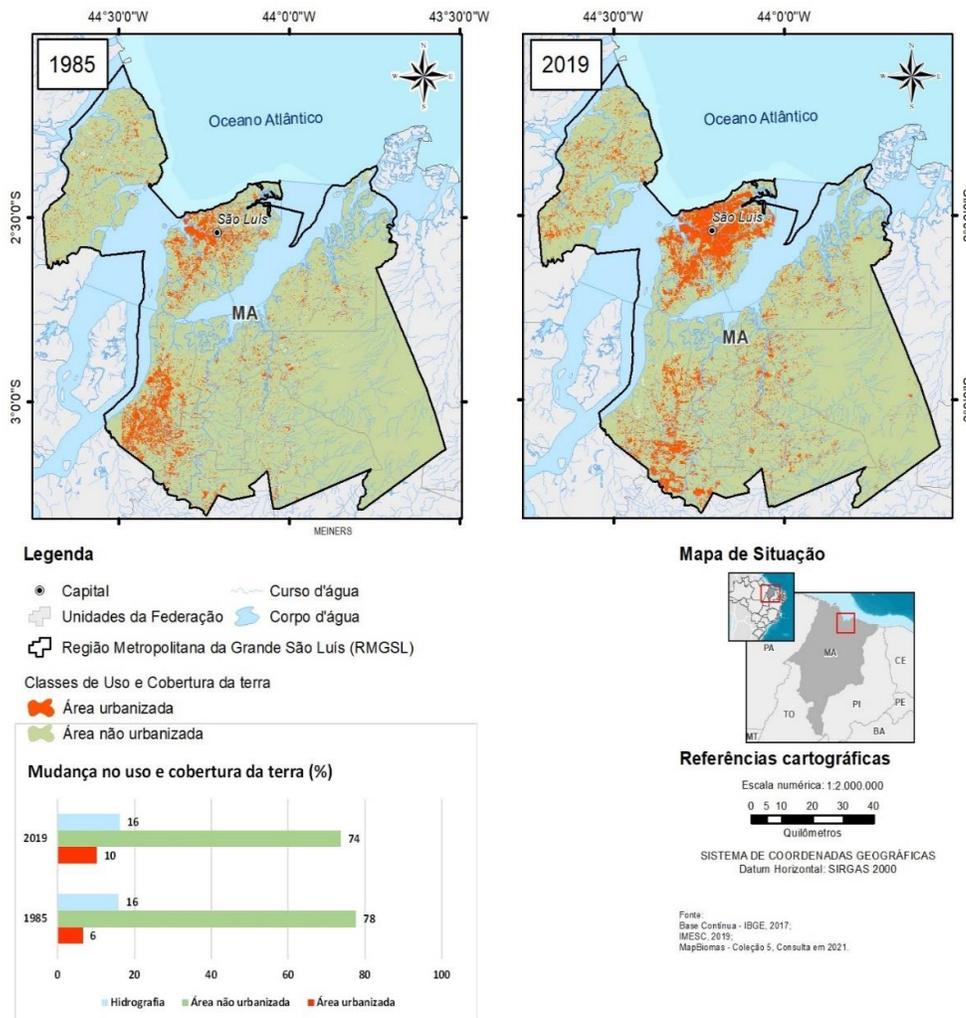
e a dinamização do setor terciário contribuíram para o espraiamento da mancha urbana outrora restrita ao território ludovicense em direção outros municípios limítrofes situados na Ilha do Maranhão¹³¹.

A mudança de uso e cobertura da terra (Mapa 17) apresenta um crescimento espraiado de 4% dessa malha urbana no período de 34 anos da série histórica. Esse processo é muito marcado especialmente nas décadas de 1980 e 1990, quando a RMGSL registrou um acelerado processo de urbanização. A política territorial atrelada ao Programa Grande Carajás foi a principal responsável pela atração de mão de obra para diferentes empreendimentos. A periferação ocorrida nessa região metropolitana apresenta recortes espaciais marcados pela expansão de imóveis irregulares em terras públicas e glebas não ocupadas (LOPES; MASULLO, 2017). Nesse perímetro esgarçado, são encontradas variadas demandas não solucionadas pelo poder público local em diferentes áreas, como saneamento (água tratada, esgoto e resíduos sólidos), mobilidade e habitação.

intervenção projeta deslocamentos compulsórios de aproximadamente 14 mil moradores de logradouros periféricos, distribuídos por 12 povoados: Camboa dos Frades, Vila Madureira, São Benedito, Parnuaçu, Anandiba, Vila Conceição, Taim, Cajueiro, Vila Maranhão, Rio dos Cachorros, Porto Grande e Limoeiro (AQUINO e SANT'ANA JÚNIOR, 2009).

¹³¹ A disponibilidade de terrenos para futuras retroáreas e condomínios logísticos, o firmamento de acordos internacionais entre autoridades portuárias e a existência de uma termoelétrica para suprir demandas energéticas em picos operacionais também são apresentadas como vantagens do complexo portuário-industrial do Maranhão a potenciais investidores.

Mapa 17: Mudança de uso e cobertura da terra na RMGSL (1985-2019)



Fonte: Séries históricas Amazônia e Cerrado, Coleção 5 (1985-2019) - MapBiomias. Elaboração: Maria Luciene Silva Lima (2020)

2.2.1.1. A RMGSL e sua expansão desordenada

Nas últimas décadas, os supracitados investimentos em mobilidade e habitação estimularam o adensamento populacional na RMGSL. A expansão da área urbanizada proporcionou a formação de novas centralidades, consolidadas pela edificação de condomínios comerciais em áreas afastadas do centro tradicional (FERREIRA, 2014), seguindo uma tendência identificada em outras metrópoles nordestinas como Salvador e Recife.

Esses espaços geradores de fluxos estimularam novos usos do solo e promoveram a revalorização imobiliária em suas cercanias, conforme sinaliza Ferreira (2014, p. 94)¹³²:

A instalação de *shoppings centers* (independente do porte) implica, portanto, uma lógica em termos de potencial do mercado consumidor e vantagens locacionais; isto é, eles são estratégias mais modernas de se reproduzir o capital. Em São Luís, verifica-se que a implantação dos considerados grandes shoppings (Tropical, São Luís, Rio Anil e o da Ilha) priorizou áreas beneficiadas com infraestrutura (vias de acesso asfaltada e com grande fluxo de veículos; redes de água e esgoto; coleta de lixo; proximidade do centro da cidade; de áreas populosas e/ou nobres) implantada pelo Estado, sendo que inicialmente foram selecionados os bairros do que pode se denominar de triângulo nobre, cujos vértices são o Renascença, a COHAMA e o Calhau, sendo que o zoneamento de 1981 havia definido como “Novo Polo Urbano”. É essa lógica que justifica o traçado da Via Expressa, que está em fase final de construção [já finalizada], e beneficiará os shoppings São Luís e Jaracati ao integrá-los mais rapidamente aos bairros Vinhais, Vila Palmeira e Maranhão Novo, onde está localizado o Shopping da Ilha.

O processo de urbanização difusa que promoveu a proliferação de novas centralidades também foi responsável pelo esvaziamento de espaços outrora dinâmicos em antigos centros. Segundo Mongin (2009), o fenômeno da suburbanização tende a deslocar uma parcela expressiva das atividades econômicas para zonas outrora periféricas. Em períodos anteriores, apenas trabalhadores de baixa renda faziam esse tipo de deslocamento, em razão das dificuldades geradas pelos custos das moradias nas áreas centrais. O comércio e os serviços se mantinham centralizados.

No caso das áreas centrais de São Luís, seu esvaziamento não representou apenas uma depreciação no valor dos imóveis gerada pela degradação do tecido urbano. Esse movimento também contribuiu para deteriorar o rico patrimônio histórico situado na área central da cidade, formado por conjuntos de casarões coloniais portugueses ricamente decorados com azulejos¹³³.

¹³² Esse autor também destaca outros fixos como elementos importantes na formação de novas centralidades na região metropolitana de São Luís, tais como estabelecimentos bancários, concessionárias de veículos, supermercados e hotéis de médio padrão (Premier, Luzeiros e Abbeville).

¹³³ Em 2019, o Governo do Maranhão lançou um programa de recuperação do Centro Histórico de São Luís, em parceria com a prefeitura municipal. Financiado pelo Banco Interamericano de

Ademais, é pertinente destacar que o dinamismo socioespacial derivado da consolidação do polo portuário e da formação de novas centralidades na RMGSL não impediu o surgimento de problemas estruturais graves nesse aglomerado urbano, conforme sinaliza um diagnóstico recente do governo estadual:

(...) essa região ainda apresenta problemas estruturais graves, como a desigualdade de renda, com aproximadamente 5% da população vivendo abaixo da linha da extrema pobreza; alto déficit habitacional, com cerca de 20% da população residindo em aglomerados subnormais (...); aumento dos índices de violência da ordem de 24,7% em 2014, problemas de mobilidade intermunicipais, com uma frota que supera os 370 mil veículos e a indefinição dos limites municipais; além de problemas e lacunas na sua lei de criação e no processo de institucionalização e efetivação (MARANHÃO, 2019, p. 11).

A ocupação do solo da RMGSL reflete as grandes discrepâncias internas existentes nessa região de planejamento. Os municípios situados na Ilha do Maranhão (São Luís, São José de Ribamar, Paço do Lumiar e Raposa) formam o Núcleo Urbano Comum e apresentam características típicas de extensões conurbadas, como a predominância do comércio/serviços, a ocorrência de fluxos pendulares intensos e uma maior articulação intergovernamental em torno de interesses comuns (MEINERS; MASULLO, 2017).

Essa área insular dinâmica contrasta com a vizinhança continental, um “colar metropolitano” formado por nove municípios. Essa extensão apresenta fraca integração urbana, baixa densidade demográfica, reduzido fluxo pendular e incipiente articulação política para tratar de questões comuns. Esse espaço é marcado pela predominância de atividades ligadas ao setor primário de baixa produtividade, fator que denota a prevalência de baixo dinamismo (MEINERS; MASULLO, 2017)¹³⁴.

Identificadas na Figura 5, essas assimetrias entre os compartimentos metropolitanos são refletidas no ambiente político do COADEGS, fórum responsável por encontrar convergências entre os interesses difusos em municipalidades integrantes da RMGSL. Embora minoritárias, as prefeituras

Desenvolvimento (BID), essa iniciativa tem promovido pontuais intervenções voltadas à revitalização urbana das áreas tombadas na zona central da cidade.

¹³⁴ A condição insular da capital maranhense dificulta uma maior integração com os territórios municipais mais próximos situados no continente. Em razão desse obstáculo, os ludovicenses possuem uma relação mais intensa com as quatro urbes situadas no interior da Ilha do Maranhão.

foram agregados a esse processo, terrenos de baixo valor imobiliário, situados nas proximidades de extensos aglomerados subnormais. Em geral, os logradouros onde estão localizados esses empreendimentos imobiliários são desconectados da malha urbana, carentes de serviços essenciais e afastados das zonas citadinas onde se concentram os geradores de empregos.

Ademais, grande parte dos conjuntos habitacionais construídos na metrópole ludovicense nos últimos anos foi concebida para uso exclusivamente residencial. Nas imediações dessas áreas não foram edificadas espaços para atividades comerciais e de serviços. Para mitigar essa “anomalia urbanística”, surgiram numerosos estabelecimentos improvisados do setor terciário informal para oferecer itens básicos aos moradores desses logradouros relativamente “isolados”.

No tocante à mobilidade urbana, a RMGSL apresenta vários “gargalos”. Grande parte desses problemas deriva de questionáveis opções de investimento e desinvestimento ocorridas nas últimas décadas. Privilegiar o modal rodoviário em detrimento do transporte hidroviário de passageiros é a primeira dessas decisões equivocadas. Antes da inauguração da ponte Marcelino Machado sobre o Estreito dos Mosquitos na década de 1970, a conectividade entre ínsula Upaon-açu e logradouros margeantes das baías de São José e São Marcos era predominantemente aquaviária, apesar das dificuldades impostas pela amplitude de marés.

Atualmente, a incorporação de vários municípios do Baixo Munim¹³⁵ à RMGSL impõe ao poder público a necessidade de alocar investimentos na circulação marítima de pessoas. Para solucionar essa demanda por mobilidade pendular hidroviária, o governo estadual propôs duas importantes intervenções: a efetivação de uma nova ligação entre a capital maranhense e a zona rural de Icatu (via *ferryboat*)¹³⁶ e a construção de terminais portuários entre a Península (São Luís) e o município de Alcântara¹³⁷. Até o momento, essas importantes obras não

¹³⁵ Integram a área conhecida como Baixo Munim os municípios metropolitanos de Axixá, Cachoeira Grande, Bacabeira, Rosário, Alcântara, Morros, Icatu, Santa Rita, Cachoeira Grande e Presidente Juscelino.

¹³⁶ Essa intervenção promete reduzir o tempo de deslocamento entre São Luís e os municípios metropolitanos do Baixo Munim de duas horas para aproximadamente 20 minutos. Essa obra também facilita o acesso a destinos turísticos como Barreirinhas e Santo Amaro do Maranhão.

¹³⁷ Essa obra possibilitará o transporte de cargas e passageiros sem interrupções por conta da maré baixa. Além disso, o trajeto entre os municípios metropolitanos de Alcântara e São Luís será “encurtado” em duzentos quilômetros. Essa proposta enfrenta a resistência de proprietários de imóveis situados na Península da Ponta da Areia, logradouro ludovicense conhecido por concentrar

foram iniciadas e não há indicativos de que ocorrerão em breve. Ainda assim, as agências oficiais optaram por divulgá-las (Figuras 6 e 7):

Figura 6: Infográfico sobre a nova rota de *ferryboat*, São Luís – Icatu (MA).
Nova rota de ferryboat – interligação da capital ao leste maranhense.



Fonte: Agência Estadual de Mobilidade Urbana e Serviços Públicos (MOB), 16/01/2017. Disponível em: < <http://www.mob.ma.gov.br/passageiros-aprovam-instalacao-da-rota-de-ferryboat-que-interligara-a-capital-ao-leste-maranhense/>>. Acesso: jun/2020.

Figura 7: Projeto do Terminal de Passageiros da Península (São Luís)



Fonte: Agência Executiva Metropolitana (AGEM) / Ronald Almeida Arquitetura

Na área mais adensada da RMGSL, os imbróglis de mobilidade se avolumam exponencialmente, em razão do crescimento do fluxo veicular, da histórica carência de investimentos na edificação de viadutos e no

habitações de alto padrão. Esse grupo tem se movimentado informalmente para impedir a edificação de um novo terminal marítimo na localidade por temer a desvalorização imobiliária da área.

alargamento/duplicação de pistas de rolamento e da inexistência de modais não-rodoviários, indicados para desafogar a estrangulada malha viária metropolitana. Soma-se a essas adversidades o emprego de recursos em obras incapazes de mitigar os constantes congestionamentos e as falhas do sistema de transporte público.

Dentre os exemplos desses investimentos em mobilidade urbana na RMGSL, destaca-se a implantação do BRT Metropolitano¹³⁸ (Figura 8). A primeira etapa desse corredor Leste-Oeste de ônibus expresso articulado não percorrerá os setores censitários mais adensados da ínsula Upaon-Açu¹³⁹.

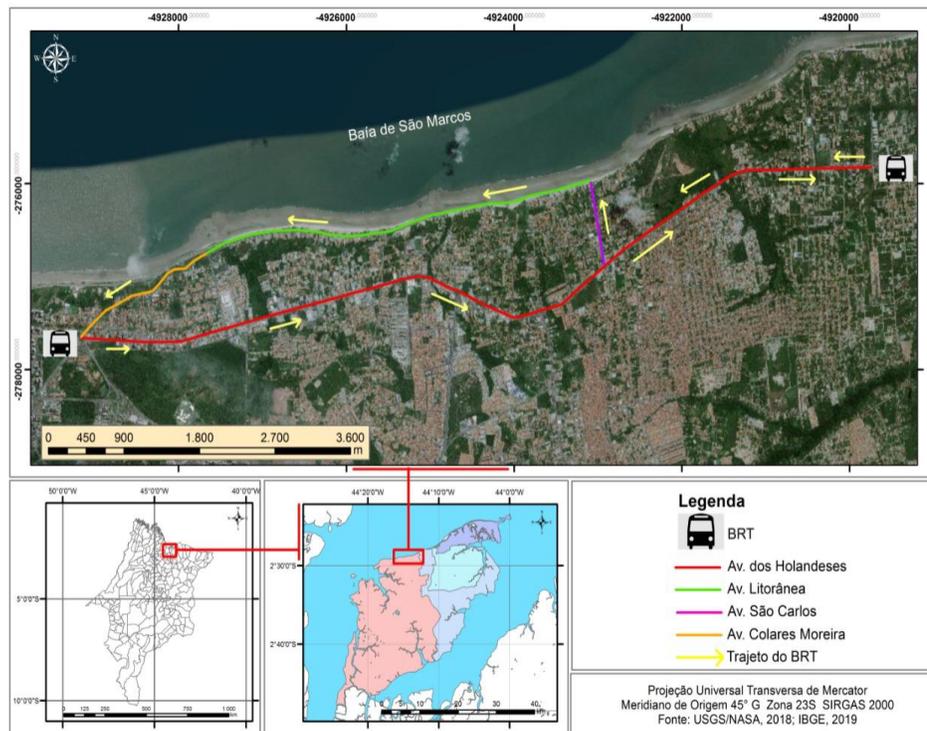
Outrossim, as extremidades e as estações intermediárias do traçado proposto não contemplarão centralidades com grande oferta de serviços e comércio. Os logradouros a serem servidos por esse modal são conhecidos por concentrar muitos domicílios de alto padrão, em parte utilizados por veranistas por situarem-se nas proximidades da faixa costeira¹⁴⁰.

¹³⁸ Trata-se do *Bus Rapid Transit*, sigla em inglês que significa “Transporte Rápido por Ônibus”. De acordo com a Agência Estadual de Mobilidade do Maranhão (MOB), a primeira etapa do BRT previa diversas intervenções: a) construção de vias de rodagem em pavimento rígido (concreto), capazes de suportar o peso dos ônibus articulados; b) criação de ciclofaixas; c) requalificação do calçamento; d) estruturação da captação de águas pluviais e; e) fixação de uma nova rede elétrica no perímetro desse modal (MARANHÃO, 2019b). Essas intervenções não foram finalizadas. Atualmente, não há circulação de BRT na RMGSL.

¹³⁹ Esse indicativo foi baseado no Censo Demográfico do IBGE de 2010. Em razão da pandemia de COVID-19, dados mais recentes sobre adensamento populacional na RMGSL ainda não estão disponíveis. Apesar disso, é possível inferir que o perfil de ocupação das áreas a serem servidas pelo BRT não foi significativamente modificado na última década.

¹⁴⁰ Habitualmente, grande parte dos moradores e frequentadores das áreas a serem atendidas pelo BRT Metropolitano utiliza automóveis para deslocamentos diários. Até o momento, não foram apresentados estudos técnicos que indiquem a disposição dessas pessoas para se tornarem usuários do transporte público. Caso ocorra a retomada das obras com a implantação do referido sistema rodoviário, é possível inferir que esse prognóstico de baixa demanda pode gerar desequilíbrios financeiros no custeio do sistema, caso não ocorram incrementos de novos passageiros.

Figura 8: 1ª Etapa do Consórcio BRT (Transporte Rápido por Ônibus) da RMGSL



Fonte: Basemap, Serviço de Imagens da ESRI; Maranhão (2019b).

Elaboração: Carlos Henrique Santos Silva (2020).

Ademais, para essa primeira etapa, não existe prognóstico de integração do sistema BRT com linhas rodoviárias licitadas pelo executivo municipal de São Luís. Os únicos fluxos alimentadores desse sistema composto por 20 estações de transbordo serão realizados por meio linhas complementares administradas pelo consórcio operador, ainda a ser escolhido por licitação (MARANHÃO, 2019b).

Quando executadas, as demais etapas previstas para o BRT Metropolitano (Figura 9) contornarão áreas povoadas ou em projeção para adensamentos expressivos nos próximos anos, como a Cidade Operária e as imediações das rodovias MA-201 e MA-204. Entretanto, não há estimativas orçamentárias para essas futuras intervenções, muito menos um levantamento aproximado de dispêndios a serem realizados para custear obras e desapropriações.

Figura 9: Malha prevista do BRT da RMGSL



Fonte: Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMGSL: diagnóstico do eixo mobilidade (MARANHÃO, 2019b)

No quesito saneamento básico, em 2014, constatou-se que os municípios integrantes da RMGSL tratavam a coleta de resíduos sólidos e a cobertura de serviços de água e esgoto de forma não integrada (CARVALHO et al, 2014). Na ocasião, a inexistência de gerenciamento metropolitano foi apontada como principal causa da aceleração de problemas ambientais e de saúde pública nessa mancha urbana desordenadamente expandida:

Analisando-se a estrutura institucional e normativa a partir da lei que dispõe sobre a RM da Grande São Luís (Lei Complementar Estadual – LCE no 69/2003) (Maranhão, 2003), verifica-se a inexistência de gestão metropolitana relacionada ao saneamento básico [...] O atual cenário evidencia que a ausência de gestão compartilhada das funções públicas de interesse comum – entre estas, o saneamento – recai na falta do adequado atendimento destas funções, uma vez que os problemas [...] perpassam por todos os municípios que integram a RM da Grande São Luís – ou seja, extrapolam o interesse municipal e perpetuam velhas e novas problemáticas pela falta de normativos adequados e gestão compartilhada (CARVALHO et al, 2014, p.198).

No intervalo entre 2014 e o período vigente, São Luís foi o único dos treze municípios pertencentes à RMGSL a evoluir significativamente no quesito saneamento. A erradicação dos lixões, a criação de um programa de coleta seletiva de resíduos sólidos e a expansão das redes coletoras de esgoto e de abastecimento

hídrico destacam-se como os principais avanços. Entretanto, essas melhorias pontuais não erradicaram problemas recorrentes como desabastecimento hídrico. Martins et al (2017) apontam o crescimento das demandas comercial, residencial e industrial como causas dessa escassez¹⁴¹.

Ademais, a capital maranhense segue mal avaliada no Ranking de Saneamento Básico elaborado anualmente pelo Instituto Trata Brasil. Publicada em 2022, a versão mais recente desse estudo posiciona São Luís em quarto lugar entre os vinte piores municípios do país na prestação de serviços sanitários (OLIVEIRA, SCAZUFCA, SAYON, 2022)¹⁴². Dentre os vários indicadores analisados, chama atenção a baixa cobertura no tratamento de esgoto¹⁴³.

Ainda sobre a coleta de esgoto e o abastecimento hídrico, verifica-se que os demais municípios integrantes da Região Metropolitana da Grande São Luís permanecem inertes no cumprimento de suas atribuições, à espera de apoio técnico dos governos federal e estadual para atuarem em questões inerentes à regulação desses serviços. Em grande parte das prefeituras integrantes desse arranjo institucional, a carência de servidores capacitados para a realização de tarefas complexas colabora substancialmente para esse estado de paralisia¹⁴⁴.

No tocante aos resíduos sólidos, é oportuno que os municípios da RMGSL encontrem soluções integradas, observando as características de seus rejeitos¹⁴⁵. A maioria dos moradores dessa área conurbada possui um perfil socioeconômico de baixa renda. Essa constatação sinaliza que a maior parte dos materiais descartados é formada por matéria orgânica.

¹⁴¹ Cabe ressaltar uma informação importante: a RMGSL está situada em uma zona úmida, repleta de cursos d'água caudalosos. Esse último dado reforça as suspeitas sobre a efetiva capacidade das concessionárias atuantes nessa área metropolitana de prestarem bons serviços.

¹⁴² Esse estudo considera os 100 maiores municípios do Brasil, baseando-se na estimativa populacional de 2020 do IBGE. Em sua composição, o Instituto Trata Brasil considera dados fornecidos por operadoras de saneamento atuantes no universo pesquisado. Também são consideradas informações retiradas do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS).

¹⁴³ O Indicador de Esgoto Tratado revela que apenas 20,78% da água consumida em domicílios recebe algum tratamento após o uso.

¹⁴⁴ O novo marco legal do saneamento é a aposta do momento para melhorar a prestação desses serviços no Brasil. Essa nova legislação prevê um aumento da concorrência na prestação de serviços ambientais, com vistas a ampliação do abastecimento hídrico, do tratamento de efluentes líquidos e da coleta de resíduos sólidos até 2023 (ARAÚJO; PIRES, 2000).

¹⁴⁵ Desde a desativação do aterro sanitário da Ribeira em 2015, os resíduos sólidos descartados na RMGSL têm sido direcionados ao Centro de Gerenciamento Ambiental Titara, situado a 75 quilômetros de São Luís, no município de Rosário. Essa unidade de tratamento foi concebida em consonância com normas ambientais e sanitárias determinadas pela Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Diante dessa constatação, é salutar a adoção de medidas mitigadoras para prolongar a vida útil do aterro metropolitano, a exemplo do incentivo à compostagem e à reciclagem¹⁴⁶. Essas opções reduzem os dispêndios regulares com o transporte de resíduos sólidos e gera oportunidades para trabalhadores locais de baixa escolaridade.

A utilização dos fertilizantes produzidos por processos de compostagem tende a beneficiar a agricultura familiar local. De acordo com Aldrighi et al (2006), a adubação orgânica contribui para o aumento da atividade microbológica e estruturação do solo. Na RMGSL, a aplicação de biofertilizantes pode adicionar nutrientes às glebas espalhadas pelo cinturão verde metropolitano de forma gradativa, elevando a produtividade dessas áreas, conhecidas como tradicionais fornecedoras de hortaliças, leguminosas e raízes aos principais mercados e feiras da região.

Nesse cenário, a projeção de aumentos na produção de gêneros locais possibilita novos incrementos em compras institucionais da agricultura familiar destinadas à alimentação escolar. Atualmente, as prefeituras da RMGSL enfrentam dificuldades para adquirir volumes que correspondam aos mínimos 30% estabelecidos pela Lei 11.947/2009¹⁴⁷. O número reduzido de fornecedores locais e a baixa produtividade dos minifúndios situados nessa região administrativa são as principais razões apontadas por gestores públicos para descumprimentos pontuais da legislação vigente.

2.2.2. A Região do Tocantins Maranhense

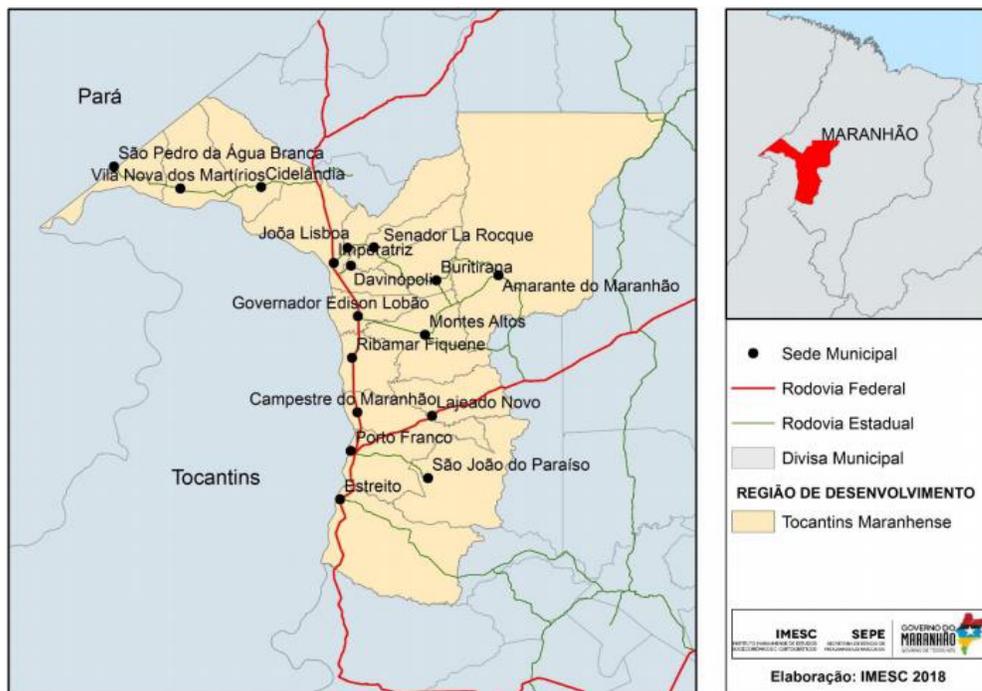
O vértice dinâmico ocidental do Maranhão é formado pela extensão regional do “Tocantins Maranhense” (Figura 10). O polo dessa região de planejamento é o município de Imperatriz, o segundo em importância, depois da

¹⁴⁶ Atualmente, as iniciativas voltadas à destinação adequada de resíduos sólidos urbanos recicláveis se concentram em São Luís. Essas ações contam com o suporte financeiro do Programa de Eficiência Energética da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), que estimula parcerias entre distribuidoras de eletricidade e prefeituras municipais para a instalação de estruturas de coleta de materiais descartados em diversos logradouros. Atualmente, a concessionária Equatorial Energia tem enfrentado dificuldades para expandir essas atividades, em razão da baixa oferta de empresas interessadas em fazer parte da cadeia produtiva de reaproveitamento dos rejeitos. Por essa razão, alguns materiais como o vidro não são coletados.

¹⁴⁷ Lei que regulamenta o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), destinado a discentes da educação básica.

capital. Segundo Santos (2008), a base comercial forte de Imperatriz se tornou o principal fator de atração populacional para esse município, a partir da década de 1980. Esse fluxo demográfico esvaziou as áreas urbanas de municípios situados em suas cercanias, bem como desidratou economicamente essas urbes limítrofes, atualmente integradas à Região Metropolitana do Sudoeste Maranhense.

Figura 10: Região do Tocantins Maranhense



Fonte: IMESC (2018)

Esse crescimento vertiginoso decorreu da influência direta e indireta de um conjunto de fatores:

- a) utilização do porto fluvial da cidade às margens do rio Tocantins como ponto de partida para diversas áreas de garimpo na Amazônia, inclusive Serra Pelada, no Pará (NEGREIROS, 1996).
- b) disponibilidade de terras devolutas rapidamente ocupadas nas primeiras levas de migrantes (CARVALHO, 2000).
- c) criação de uma rede rodoviária em confluência em suas imediações, com destaque para um trecho da BR-010, conhecida como Belém-Brasília (BARROS, 1996).

d) proliferação de atividades comerciais a partir da década de 1980, incrementadas pelo avanço de serviços especializados nas áreas de saúde e educação (SANTOS, 2008).

e) geração de postos de trabalho e tributos oriundos plantio e corte de eucalipto, espécie florestal destinada ao abastecimento de fornos siderúrgicos em Açailândia (MA) e a produção industrial de variados tipos de papéis¹⁴⁸ (PERPÉTUA, 2016).

Ademais, a disponibilidade hídrica regional favoreceu o cultivo de arroz nas proximidades dos cursos d'água mais caudalosos. Adubos químicos e agrotóxicos são empregados em larga escala na rizicultura do Tocantins Maranhense. A mecanização das lavouras é outra característica predominante nessas propriedades. O maquinário avançado é utilizado em diferentes etapas do processo produtivo como plantio, colheita e secagem (RIOS, 2005).

A pecuária leiteira e de corte também se consolidou no Tocantins Maranhense em concomitância com a contínua supressão da cobertura vegetal original de cerrado. Na década de 1970, estímulos governamentais fomentaram o melhoramento genético dos bovinos, por meio da introdução das raças Nelore e Gir na região. Nesse mesmo período, práticas de confinamento de animais passaram a ser adotadas por cooperativas de produtores, responsáveis também pela inserção do processo da pasteurização no beneficiamento lácteo (RIOS, 2015).

2.2.2.1. O Tocantins Maranhense nos trilhos: os desdobramentos socioespaciais gerados pela expansão da malha ferroviária

A partir da década de 1990, a desestatização de serviços e infraestruturas foi acentuada no Brasil. A concessão a agentes privados dos trilhos implantados na primeira metade do século XX integrou esse processo de redução da participação estatal em setores estratégicos da economia brasileira. Outrora administrada pelo executivo federal, essa malha ferroviária “possuía natureza multifuncional e

¹⁴⁸ Nesse período, a malha administrada pela estatal Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima (RFFSA) era responsável pelo dinamismo de diversas localidades. A gradativa desativação do transporte de passageiros por trilhos diminuiu a importância desse modal para os logradouros servidos por suas estações.

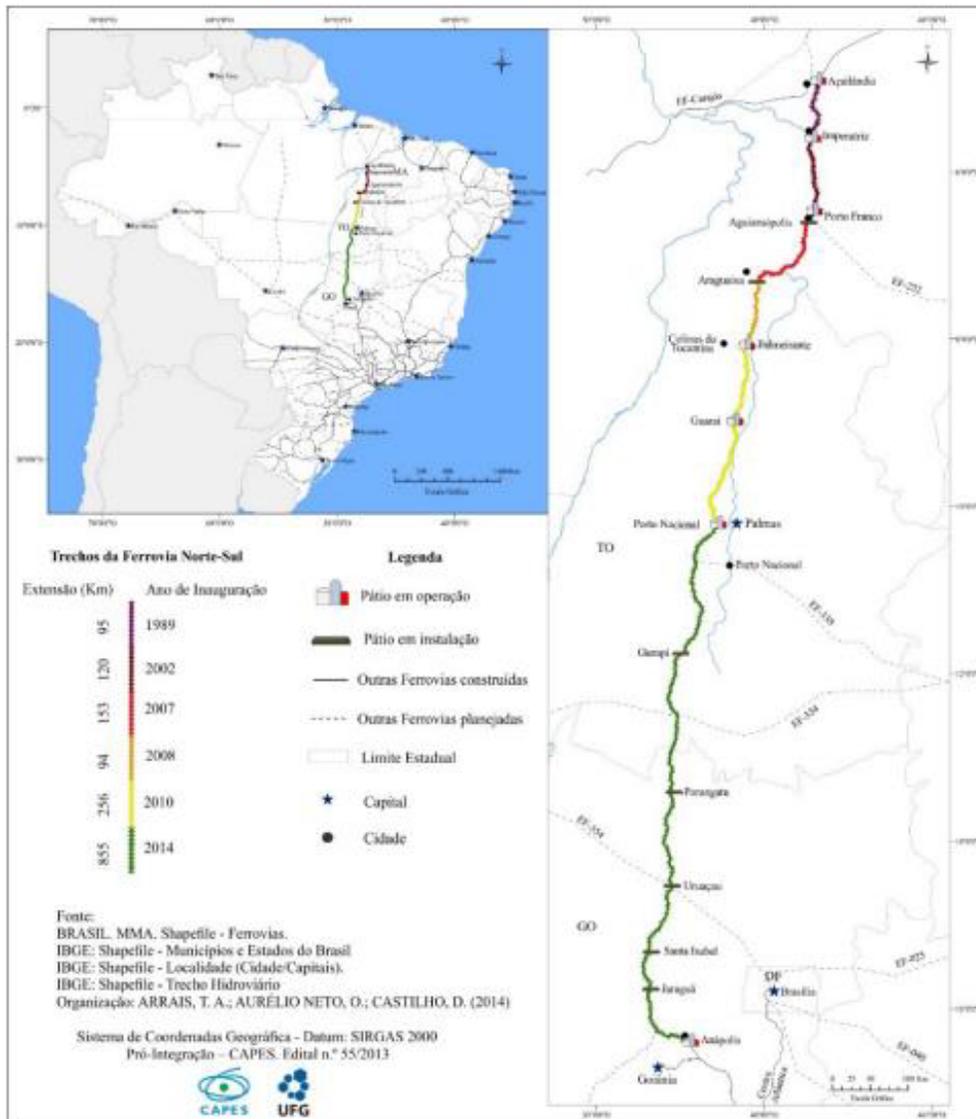
mantinha forte relação com as demandas locais” (CASTILHO; ARRAIS, 2017, p. 210), combinada com o atendimento a demandas de exportação¹⁴⁹.

Atualmente, a circulação sobre trilhos foi refuncionalizada para atender quase exclusivamente ao transporte de cargas, sobretudo *commodities* agrícolas e extrativistas. Construída nos territórios estaduais do Maranhão, Tocantins e Goiás, a Estrada de Ferro 151 (Figura 11) está inserida nesse contexto. Seus fluxos mais intensos são registrados entre Imperatriz e Açailândia (MA), trecho subconcessionado do Tramo Norte, onde mercadorias mais diversificadas e volumosas são identificadas. Cimento, grãos, combustíveis e madeira são os principais produtos em circulação nessa seção ferroviária¹⁵⁰.

¹⁴⁹ Entre as décadas de 1970 e 1980, chegaram à Imperatriz 100.096 pessoas oriundas de 24 territórios estaduais, de acordo com o IBGE (ENCICLOPÉDIA DE IMPERATRIZ, 2002), atraídas por essas oportunidades de emprego. Mais recentemente, uma nova leva de migrantes se fixou no município, atraída por uma oferta de trabalho mais diversificada. Dentre as vagas ofertadas, destacam-se funções específicas na indústria. Foram abertas oportunidades para atuação nas áreas de tecnologia da informação, comunicação, meio ambiente, engenharias e química (labor diretamente ligado à produção de material celulósico). Grande parte desses profissionais foi recrutado em centros mais avançados, em razão das qualificações exigidas (OLIVEIRA; NASCIMENTO, 2018).

¹⁵⁰ A concessionária ferroviária em questão é controlada pela Valor da Logística Integrada (VLI Multimodal S.A.), uma *holding* cuja composição acionária possui capitais da Vale S.A., do conglomerado empresarial nipônico Mitsui, do fundo de investimentos FI-FGTS (administrado pela Caixa Econômica Federal) e do grupo canadense Brookfield.

Figura 11: Evolução da EF 151 entre Açailândia (MA) e Anápolis (GO)



Fonte: Castilho e Arrais (2017, p. 212)

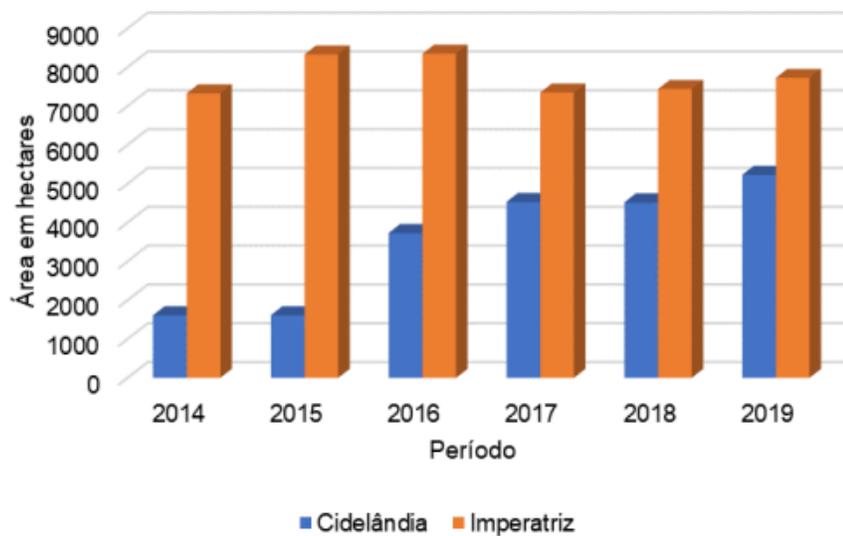
Habitualmente, a Estrada de Ferro 151 é apontada como ativo estratégico capaz de atrair novos negócios para o Tocantins Maranhense, em razão de sua capacidade de otimizar o escoamento da produção regional até os terminais portuários situados na Baía de São Marcos. Atualmente, quem mais se beneficia desse meio circulante é o setor de papel e celulose, em destaque na próxima seção.

2.2.2.2. A silvicultura do eucalipto no Tocantins Maranhense

No início na década de 1980, a silvicultura de eucalipto foi introduzida no território maranhense. Os primeiros cultivos forneciam o suprimento energético para as indústrias produtoras de ferro-gusa. Em 2008, com a instalação da planta industrial da Companhia Suzano Papel e Celulose em Imperatriz, o eucalipto passou a ser utilizado em um novo desígnio: a produção de pasta de celulose (OLIVEIRA; PAZ; PEREIRA, 2021).

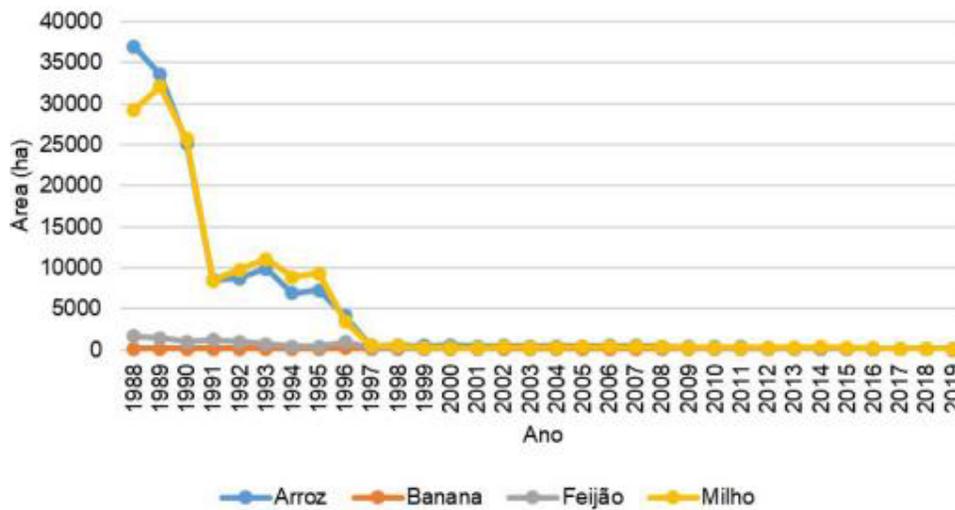
A referida unidade fabril estimulou o aumento do cultivo de eucalipto em propriedades rurais dos municípios de Imperatriz e Cidelândia (Figura 12), ocupando áreas anteriormente destinadas à agricultura familiar (OLIVEIRA; PEREIRA; ARAÚJO, 2021). Em Imperatriz, parte dos antigos produtores de gêneros alimentícios diversos passou a arrendar as suas terras para o plantio de florestas de pinus, desencadeando uma vertiginosa queda da produção de lavouras tradicionais de arroz e milho (Figura 13).

Figura 12: Expansão das áreas de silvicultura de eucalipto em Imperatriz e Cidelândia



Fonte: Oliveira, Pereira e Araújo (2021)

Figura 13: Produção agrícola no município de Imperatriz



Fonte: Oliveira, Pereira e Araújo (2021)

A expansão da silvicultura de eucalipto sobre os territórios de agricultura familiar tem intensificado a concentração fundiária em Imperatriz e Cidelândia, marcada pelo avanço da monocultura sobre populações vulneráveis assentadas em minifúndios, reservas extrativistas e territórios indígenas (OLIVEIRA, 2019).

Nesse contexto, a Companhia Suzano de Papel e Celulose foi recentemente intimada a dar explicações por sua suposta responsabilidade solidária em irregularidades na sublocação de arrendamentos para plantio de pinus. Na ocasião, três trabalhadores rurais foram resgatados por autoridades após submissão a condições análogas à escravidão. Esses agricultores viviam em acomodações insalubres, não recebiam salários e não possuíam vínculo formal com seus empregadores (ALESSI, 2022)¹⁵¹.

2.2.2.3. As aspirações emancipacionistas do Tocantins Maranhense

As manifestações favoráveis à criação do subnacional Maranhão do Sul se concentram nessa região, particularmente em Imperatriz. De acordo com os

¹⁵¹ Esse flagrante de condições análogas à escravidão foi possibilitado pela fuga do cativo de um dos trabalhadores rurais. Antes de evadir da fazenda onde trabalhava, o lavrador foi alvejado “de raspão” na nuca por um projétil disparado de uma espingarda calibre 12. Essa tentativa de assassinato foi motivada pela cobrança de uma dívida trabalhista. Esse agricultor fingiu estar desacordado e aguardou o afastamento de seus algozes para se levantar e correr em direção a uma área de mata (ALESSI, 2022).

emancipacionistas locais, essa urbe equipara-se em importância à capital maranhense e está habilitada a desempenhar o papel de capital, pois exerce forte centralidade sobre a vasta porção meridional do Maranhão.

O emancipacionismo sul-maranhense espelha-se na forte centralidade exercida por Palmas (Capital Regional B), projetada para ser sede administrativa de Tocantins (IBGE, 2007). Essa última urbe se notabilizou por organizar a sua própria rede, situando outros centros em posição hierarquicamente subordinada, como Araguaína (Capital Regional C) e Gurupi (Centro Sub-regional B).

Inusitadamente, a despeito da intensa tecnificação desse espaço regional ocorrida nos últimos anos, parte dos habitantes do Tocantins Maranhense constantemente reavivam uma retórica de falta de investimentos públicos na região. Essa narrativa é acompanhada de uma suposta necessidade de equiparação à RMGSL em oportunidades. O quarto capítulo destaca o papel exercido pela classe política local na sustentação desse ponto de vista.

2.2.3. A Região dos Gerais de Balsas¹⁵²

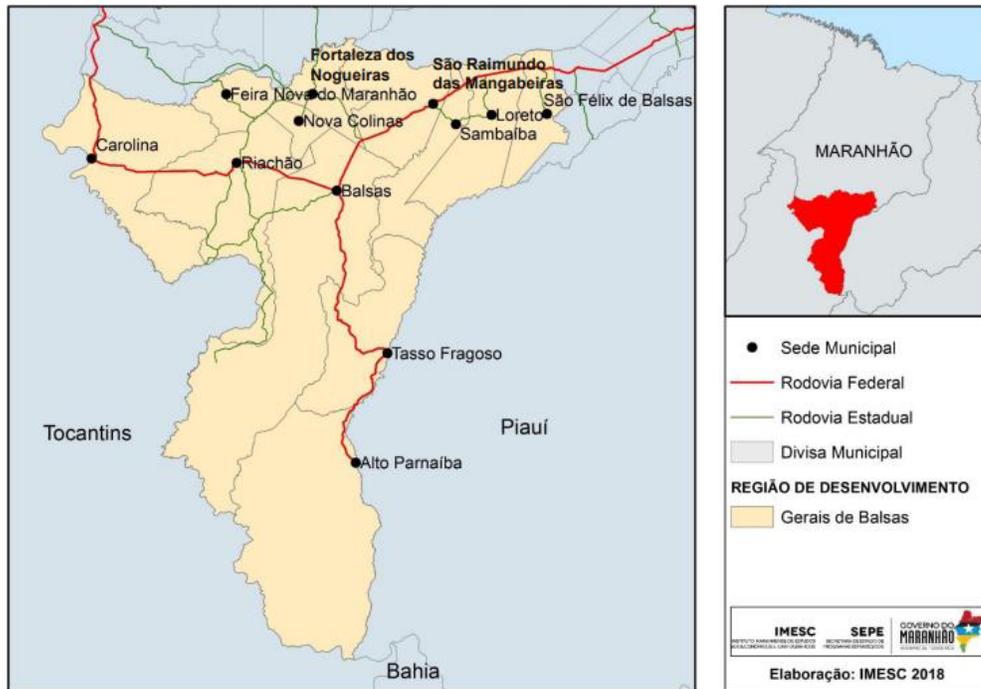
A região de planejamento Gerais de Balsas¹⁵³ (Figura 14) é uma vasta extensão constituída por chapadas revestidas originalmente por campos cerrados. Até o fim dos anos 1970, apenas a pecuária extensiva predominava nessa área de povoamento escasso (TROVÃO, 1995). Desde então, o advento da modernização agrícola tem modificado esse quadro estanque, ao possibilitar a introdução de novas técnicas de plantio e manejo pedológico em terrenos outrora considerados inapropriados a cultivos, em razão da acidez natural do solo e da histórica ocorrência de longos períodos de estiagem¹⁵⁴.

¹⁵² O município de Balsas alcançou o *status* de terceiro maior produtor de soja do Nordeste em 2013 e 2014. Posteriormente, entre 2016 e 2018, a produtividade de outras áreas colaborou para uma queda para sétima posição, mesmo sem interromper o crescimento de volume em termos absolutos (CASTILHO; BOTELHO, BUSCA, 2021).

¹⁵³ Em 2018, concentrava-se nessa região de planejamento 53,2% da área plantada de soja, o que corresponde a 492.716 hectares ocupados por cultivos dessa oleaginosa (CASTILHO; BOTELHO, BUSCA, 2021).

¹⁵⁴ Para manter um patamar de competitividade exigido no mercado internacional, as propriedades rurais da região costumam contar com os serviços de engenheiros(as), agrônomos(as), dentre outros profissionais especializados.

Figura 14: Região Gerais de Balsas



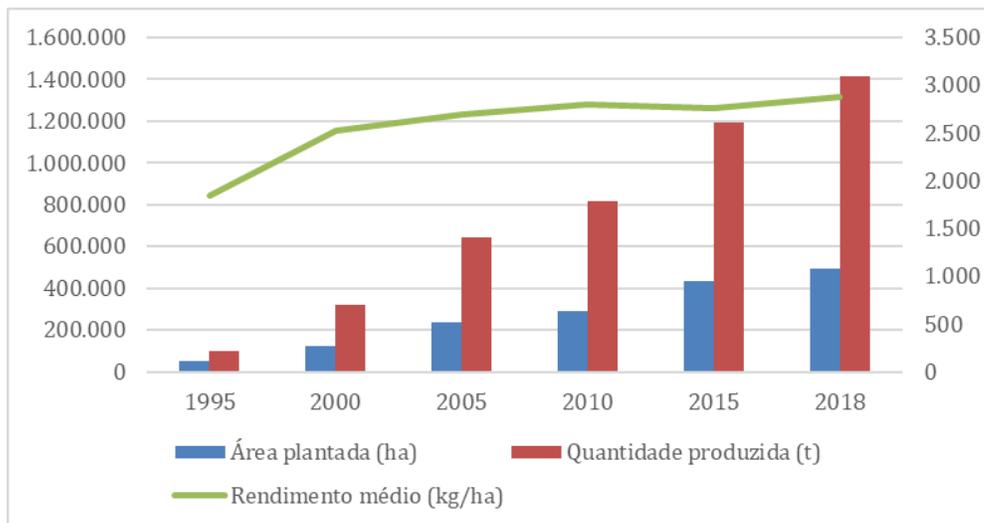
Fonte: IMESC (2018)

Há pelo menos quatro décadas, Castillo (2015) evidencia a expansão do agronegócio no sul maranhense, provocando expressivas transformações naquele cenário regional. Dentre as principais mudanças, destacam-se: a) o crescimento vertiginoso da sojicultura (Figura 15), desenvolvida a partir da adoção de um modelo de agricultura intensiva associada à utilização massiva de insumos químicos, como fertilizantes, corretivos de acidez de solo e agrotóxicos¹⁵⁵; b) o emprego de biotecnologia em cultivares mais produtivos e adaptados a condições edafoclimáticas particulares (BOTELHO, 2010)¹⁵⁶; c) aumento da “circulação desnecessária” (SANTOS; SILVEIRA, 2012) e prolongamento dos circuitos de comercialização (CASTILHO, BOTELHO, BUSCA, 2021), dentre outras mudanças.

¹⁵⁵ De acordo com Miranda (2011), os produtores rurais da Região Gerais de Balsas constantemente são flagrados por irregularidades ambientais. Quando constatadas essas infrações, os órgãos de fiscalização aplicam multas pesadas por descarte inadequado de embalagens de insumos agrícolas. Em 2008, em uma fazenda situada nas cabeceiras do rio Balsas, foram retiradas embalagens de agroquímicos suficientes para preencher a carroceria de três carretas bitrem.

¹⁵⁶ Diferentes negócios de suporte ao agronegócio acompanham o crescimento vertiginoso da agricultura de larga escala na região de planejamento Gerais de Balsas. Dentre essas atividades, destacam-se os serviços de transporte e a edificação de silos para armazenagem e conservação de grãos secos.

Figura 15: Região Gerais de Balsas: Evolução da área plantada, quantidade produzida e rendimento médio da produção de soja (em grão) entre 1995 e 2018



Fonte: IBGE - Produção Agrícola Municipal (2020). Organização: Adielson Correia Botelho

Os avanços científicos introduzidos em monoculturas associados à disponibilidade de grandes extensões de terras a preços módicos estimularam a migração sulista para o sul do Maranhão (GASPAR, 2013). O avanço dessas lavouras ocorreu em concomitância com a supressão da cobertura vegetal nativa, atualmente concentrada em unidades de conservação¹⁵⁷.

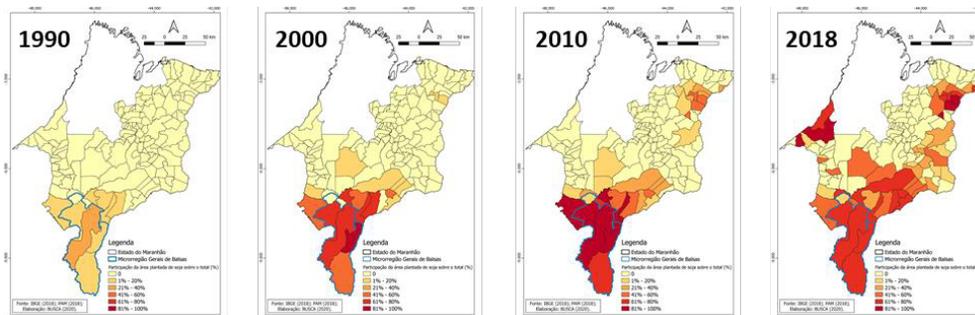
Nessa extensão regional, também são identificados investimentos expressivos na compra de maquinário com tecnologia digital embarcada, normalmente acompanhada da contratação de assistência técnica especializada. Os negócios envolvendo tais aquisições se concentram no período de realização da AGROBALSAS, a maior feira agropecuária do Maranhão.

Considerando o grau de concentração da produção, a Região dos Gerais de Balsas se notabiliza atualmente como a mais pródiga extensão sojicultora do território maranhense. No entanto, cabe ressaltar a existência de manchas de cultivo dessa oleaginosa em outras três áreas produtivas secundárias: a Chapada das

¹⁵⁷ O cerrado possui uma rica flora, com aproximadamente 7 mil espécies já registradas com expressivo nível de endemismo. No tocante à fauna, essa formação possui uma grande diversidade de aves, répteis, insetos, peixes e anfíbios (KLINK; MACHADO, 2005). Apesar dessa importância ecológica, trata-se de um bioma historicamente desprotegido. Cerca de 2,2% de sua área está situada em unidades de conservação. Dentre as diversas espécies mais ameaçadas de desaparecimento, cerca de 20% não se encontram em áreas demarcadas para fins de proteção (KLINK; MACHADO, 2005). No mais, também são identificadas outras graves ameaças a esse bioma como introdução de espécies não-nativas, erosão de solos e a utilização recorrente do fogo em aberturas de novas áreas destinadas a monoculturas e ao pastoreio.

Mangabeiras, o Tocantins Maranhense e o Baixo Parnaíba Maranhense (Figura 16). Essa última apresenta menor extensão de plantio, embora seja empresarialmente mais promissora. O uso corporativo dessa porção territorial está associado a algumas vantagens locais (ALVES; MACEDO, 2022), a exemplo da ocorrência de chuvas bem distribuídas ao longo do ano e da maior proximidade do Porto do Itaqui.

Figura 16: Maranhão: Participação da soja no total das culturas temporárias e permanentes em 1990, 2000, 2010 e 2018



Fonte: Produção Agrícola Municipal do IBGE (2020).
Organização e cartografia: Busca (2019)

Além da soja¹⁵⁸, convém registrar a existência de outros cultivos importantes na Região dos Gerais de Balsas. Dentre os principais gêneros produzidos, destacam-se o arroz¹⁵⁹, o milho¹⁶⁰ e o algodão herbáceo¹⁶¹. A produção desses gêneros agrícolas está concentrada nos municípios de Balsas, Tasso Fragoso, Riachão, Sambaíba, Loreto, São Raimundo das Mangabeiras, São Domingos do Azeitão, Carolina e Alto Parnaíba.

¹⁵⁸ De acordo com Castilho, Botelho e Busca (2021), a Região Gerais de Balsas possuía 10.900 hectares de lavouras de soja em 1990. Em 2018, a área ocupada por cultivos atingiu 492.716 hectares. Segundo esses pesquisadores, convém destacar a dinâmica do rendimento médio da produção. Na década de 1990, a produtividade média se aproximava dos 1.778 quilos por hectare. Na década seguinte, atingiu 2.638 quilos por hectare, chegando a cerca 2.850 quilos por hectare entre os anos 2010 e 2018.

¹⁵⁹ O percentual de ocupados na rizicultura maranhense é proporcionalmente mais elevado do que a média nacional. Esse uso intensivo de mão de obra evidencia que essa lavoura é majoritariamente cultivada por agricultores familiares. Os assalariados dessa cultura recebem a segunda menor remuneração média do grupo de empregados rurais (IMESC, 2019b).

¹⁶⁰ Entre 2018 e 2019, a produtividade do milho aumentou significativamente no Maranhão, com crescimento de 32,5%. Contudo, o valor da produção não apresentou o mesmo desempenho, em virtude da redução de 9,5% do preço médio do grão (IMESC, 2019b).

¹⁶¹ Em 2019, o cultivo de algodão herbáceo possibilitou a com maior remuneração da mão de obra agrícola no Maranhão. Os(as) trabalhadores(as) obtiveram um rendimento médio mensal de aproximadamente R\$ 2.125,00. Ademais, cabe também ressaltar que essa lavoura registrou a maior produtividade do trabalho, com acréscimo de 35,0% em relação ao ano anterior (IMESC, 2019b).

A articulação entre o Estado e o empresariado rural estimulou a introdução de investimentos de larga escala no sul maranhense. Como exemplo dessa inter-relação contínua e eficaz, é pertinente se fazer referência aos incentivos fiscais oferecidos a esses latifundiários ao longo das últimas cinco décadas (MOTA, 2017). Essa iniciativa responde aos impulsos globais de atualização do setor primário, em constante busca por condições normativas e técnicas voltadas à viabilização de territórios ao agronegócio (SOUZA, 2019).

Nos últimos anos, o município-polo de Balsas experimentou a diversificação de sua rede de serviços, com destaque para atividades ligadas à armazenagem, meios de circulação, crédito agrícola etc. A expansão desses negócios fomentou o surgimento de novos estabelecimentos, sobretudo de empresas constituídas para atender a demandas de consumo de uma camada média gerencial vinculada ao agronegócio.

Balsas exerce centralidade em uma vasta região produtiva especializada em *commodities* agrícolas. Essa condição “cidade do agronegócio”¹⁶² (ELIAS, 2011) lhe assegura vantagens no processo de competitividade regional (CASTILLO; BERNARDES, 2019), sobretudo em processos decisórios definidores da instalação de fixos importantes como hospitais de alta complexidade, aeródromo, centros de ensino superior, indústrias esmagadoras de soja etc.

O crescimento urbano deflagrado em Balsas é marcado por desigualdades de diferentes naturezas e reproduz problemas urbanos semelhantes aos encontrados nos demais municípios do país. As desigualdades socioespaciais se mostram mais evidentes em zonas citadinas ocupadas majoritariamente por residências. As áreas reservadas a habitações de médio e alto padrão contam com melhor infraestrutura e maior disponibilidade de serviços públicos, enquanto a parcela da população de menor poder aquisitivo está fixada em aglomerados subnormais.

Na zona urbana de Balsas, os loteamentos clandestinos apresentam características semelhantes às encontradas em outras “cidades do agronegócio”. Esses aglomerados subnormais possuem deficiências na prestação de serviços públicos essenciais, como saneamento básico, comunicações, rede elétrica e

¹⁶² Termo utilizado para designar áreas urbanas nas quais se processa parcialmente a materialização das condições gerais de reprodução de agronegócios, a exemplo de atividades de comando, da oferta diversificada de uma gama de produtos, serviços e mão de obra especializados.

drenagem de águas pluviais. Além disso, registra-se a ausência ou insuficiência de equipamentos sociais, a exemplo de postos de saúde, centros de ensino etc.

2.2.3.1. Grilagem, conflitos socioambientais e a criação de novos territórios subnacionais

De acordo com Miranda (2011), a grilagem¹⁶³ é um fenômeno relativamente recente na Região Gerais de Balsas. Seu primeiro registro foi identificado em 1980, quando grupos sociais dominantes nesse cenário regional incorporaram irregularmente grandes extensões de terras devolutas por meio da falsificação da escritura de imóveis. Na fase inicial, essas fraudes não contaram com a participação direta de sojicultores sulistas.

Com a gradativa chegada de produtores rurais oriundos da região sul do Brasil, a grilagem de terras na Região Gerais de Balsas foi intensificada, multiplicando a expulsão violenta de posseiros em uma unidade federativa com um vasto histórico de violência no campo¹⁶⁴. Segundo Santos e Tavares (2016), a contrafação generalizada contou com a prevaricação do aparelho estatal. Para esses autores, a omissão do Estado efetivamente institucionalizou a apropriação fundiária ilegal. Além disso, as políticas públicas de colonização espontânea foram redirecionadas para uma ocupação dirigida de glebas.

No sul maranhense, a grilagem de terras públicas ampliou a concentração fundiária e possibilitou o acesso de latifundiários infratores a recursos naturais. Ademais, conforme aponta Dagnino e Saifi (2011), a regularização de áreas incorporadas ilegalmente viabilizou a obtenção outras vantagens, tais como: a) loteamento para venda a terceiros; b) extração de madeira; c) financiamento de atividades agropecuárias oferecendo a extensão grilada como garantia bancária; d)

¹⁶³ Termo empregado para designar uma prática rudimentar, na qual criminosos colocam documentos falsos em caixas com grilos. Em um período curto, essa documentação fica amarelada e repleta de buracos, forjando a aparência de um documento antigo e legítimo. Esses papéis são usados para legalizar a incorporação de terras devolutas.

¹⁶⁴ Entre janeiro e agosto de 2021, foram registrados 26 assassinatos relacionados a conflitos fundiários no Brasil. De acordo com a Comissão Pastoral da Terra (CPT), cerca de um terço das vítimas eram trabalhadores rurais residentes no Maranhão (CASTRO, 2021). A impunidade é o fator que mais contribui para a perpetuação desse tipo de crime. Segundo a Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais e Agricultores Familiares do Maranhão (FETAEMA), nos últimos 30 anos ocorreram mais de 140 assassinatos de lavradores(as) no campo maranhense. Apenas 5% desses casos foi solucionado pelas autoridades competentes (CABRAL, 2021).

formação de reserva de valor para futuras indenizações em ações desapropriatórias de reforma agrária ou criação de áreas de preservação ambiental; e) oferta de propriedades griladas para pagamento de dívidas fiscais, trabalhistas e previdenciárias.

Dotados de grande poder econômico, esses latifundiários passaram a influenciar/controlar o cenário político regional (BENATTI; GAMA, 2006). Não é por mero acaso que os principais focos de criação de novos entes subnacionais no Brasil estão situados no Pará e no Maranhão, as unidades federativas com mais registros de casos de grilagem do país. Segundo Dagnino e Saifi (2011), os processos de criação de novos territórios estaduais e municipais são estimulados por agentes envolvidos no ciclo econômico da grilagem no trecho do “arco do desmatamento” situado na Amazônia Oriental.

Ainda segundo Dagnino e Saifi (2011), o surgimento de novos entes federados pode conferir eventual celeridade à descentralização administrativa. Contudo, esses autores reforçam que esses novos espaços de poder na Amazônia Legal podem ampliar o controle oligárquico de instituições públicas e acirrar ainda mais os conflitos fundiários existentes na região¹⁶⁵.

2.2.3.2. O trabalho análogo à escravidão no sul maranhense

A expansão da produção agropecuária mediada pela tecnologia é o elemento mais marcante da modernização conservadora vigente no sul maranhense, uma dinâmica chancelada como moderna, a despeito das *perturbações desintegradoras* (AB’SÁBER, 2003) decorrentes do acionamento de tratores e correntões, bem como pelo emprego de violência contra minifundiários (COSTA, 2017). As forças que viabilizam megaprojetos de lavouras/pastagens nesse cenário rural regional são as mesmas que, concomitantemente, atuam nos bastidores políticos para conferir invisibilidade a elementos arcaicos em suas práticas como a sujeição de pessoas a condições análogas à escravidão (RODRIGUES, 2017).

¹⁶⁵ Segundo a FETAEMA, foram identificadas 79 situações de conflitos fundiários em 2020. Esses incidentes violentos abrangeram 7.262 famílias, situadas em 165 comunidades de 33 municípios maranhenses. Essas disputas envolviam a posse de aproximadamente 840 mil hectares de terra, em grande parte situadas nas valorizadas áreas de expansão da sojicultura no centro-sul do Maranhão (CABRAL, 2021).

Os traços peculiares desse aparente conflito entre ambientes tecnologicamente avançados e manutenção de formas defasadas denotam a permanência de relações de poder arcaicas voltadas à manutenção do *status quo* da elite rural dominante. Martins reitera o argumento da manutenção das relações arcaicas na suposta modernidade brasileira dessa forma:

Esse tipo de conflito não é próprio de um Brasil moderno, mas de um Brasil arcaico. O buraco, porém, é um pouco mais embaixo: esse é o conflito arcaico *contra* o Brasil moderno. E também o conflito que mostra o lado sangrento das ações, no interior do próprio Estado, no sentido de amarrar e frear os propósitos modernizadores do governo: o que está em jogo é a viabilidade e a continuidade de sua política e, no limite, a sua própria continuidade (MARTINS, 1997, p.55).

A perpetuidade do arcaico está associada à prevalência da mentalidade retrógrada de oligarquias do Brasil profundo, dominante em longevos períodos da história brasileira. Essas rugosidades resistem em forma de concentração fundiária e de exploração do trabalho em situações assemelhadas às encontradas no passado colonial e imperial do país (RODRIGUES, 2017).

A grande extensão das áreas rurais dos municípios situados na Região Gerais de Balsas, as precárias condições de tráfego em estradas vicinais e o pequeno efetivo de agentes públicos lotados em órgãos de fiscalização de condições de trabalho têm dificultado o registro de flagrantes de submissão à escravidão em fazendas do sul maranhense.

Ainda assim, são comuns os registros de operações do Ministério Público do Trabalho envolvendo o resgate de lavradores submetidos a condições análogas à escravidão em carvoarias e áreas produtoras de grãos de Balsas, Tasso Fragoso e outros municípios do sul maranhense (FEITOSA, 2014).

2.2.4. O conjunto espacial formado pelas regiões Timbiras e Médio Parnaíba

O vértice dinâmico oriental é formado pelas regiões de planejamento Timbiras e Médio Parnaíba, uma extensão influenciada diretamente da RIDE

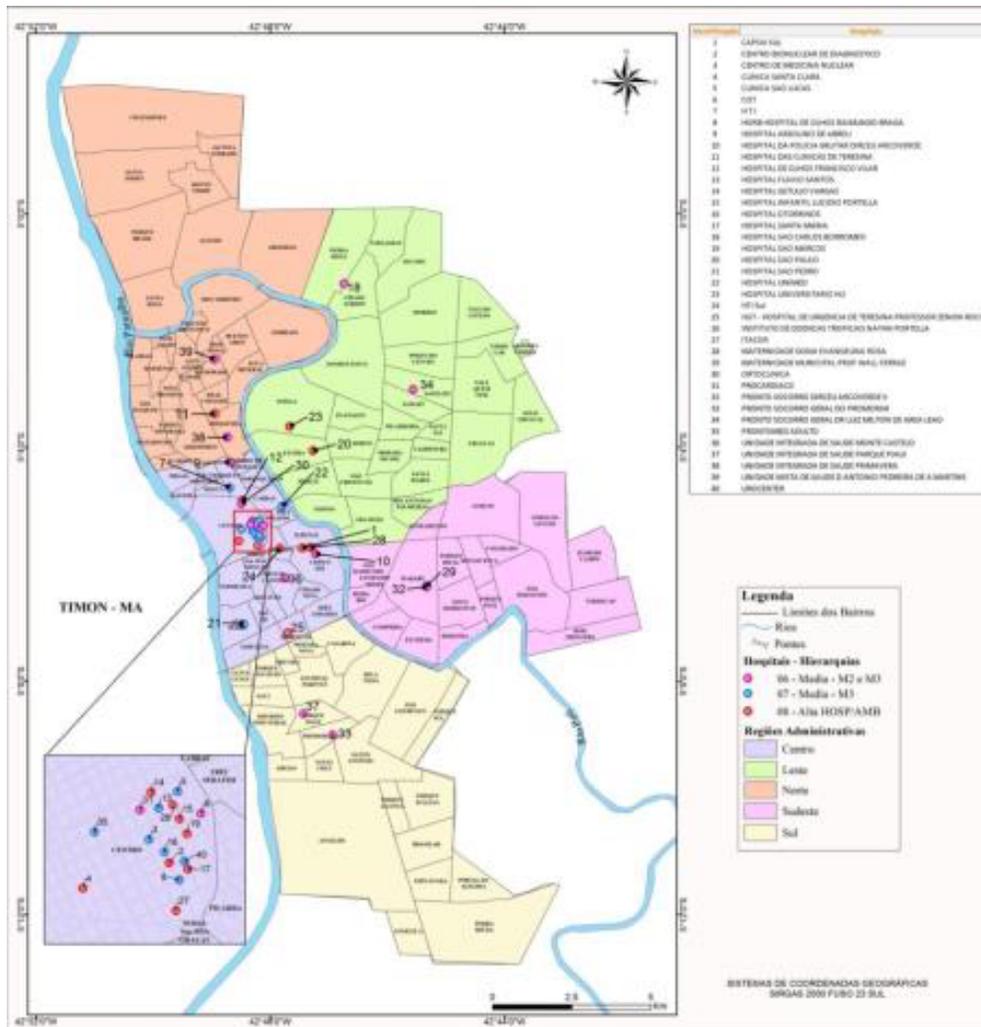
Teresina¹⁶⁶. Essa área abriga atividades de transformação relevantes no cenário estadual, a exemplo de indústrias de cimento, papel e celulose, sucroalcooleira e de bebidas (FEITOSA; TROVÃO, 2006). Fixos situados nessa extensão atendem a demandas de populações oriundas do “eixo opaco” maranhense, dentre as quais se destacam as atividades aeroportuárias e os serviços médico-hospitalares.

Essas atividades médico-hospitalares se concentram na área central de Teresina e são majoritariamente privados (Figura 17). Atraídos pela facilidade de realização de exames, consultas e tratamentos em prazos mais céleres do que os disponibilizados precariamente pela rede pública de saúde, milhares de residentes no Maranhão se deslocam anualmente para a capital piauiense. Parte dessa clientela é formada por pessoas de baixa renda, que habitualmente contraem dívidas financeiras para custear os procedimentos de saúde aos quais são submetidas¹⁶⁷.

¹⁶⁶ A RIDE em questão abrange as áreas dos municípios piauienses de Beneditinos, Altos, Coivaras, Demerval Lobão, Curralinhos, José de Freitas, Lagoa do Piauí, Lagoa Alegre, Miguel Leão, Pau d’Arco do Piauí, Monsenhor Gil, União e Teresina, além do município maranhense de Timon, situado na margem esquerda do rio Parnaíba, em frente à capital piauiense.

¹⁶⁷ De acordo com o IBGE (2019), os serviços de saúde de alta complexidade do arranjo populacional de Teresina (PI) atendem a todo o território piauiense e se sobrepõem à influência do Arranjo Populacional de São Luís (MA), no centro-norte maranhense, chegando a atrair habitantes de municípios situados no leste paraense. Nesse quesito, a influência teresinense atinge aproximadamente 300 cidades.

Figura 17: Teresina: estabelecimentos médico-hospitalares

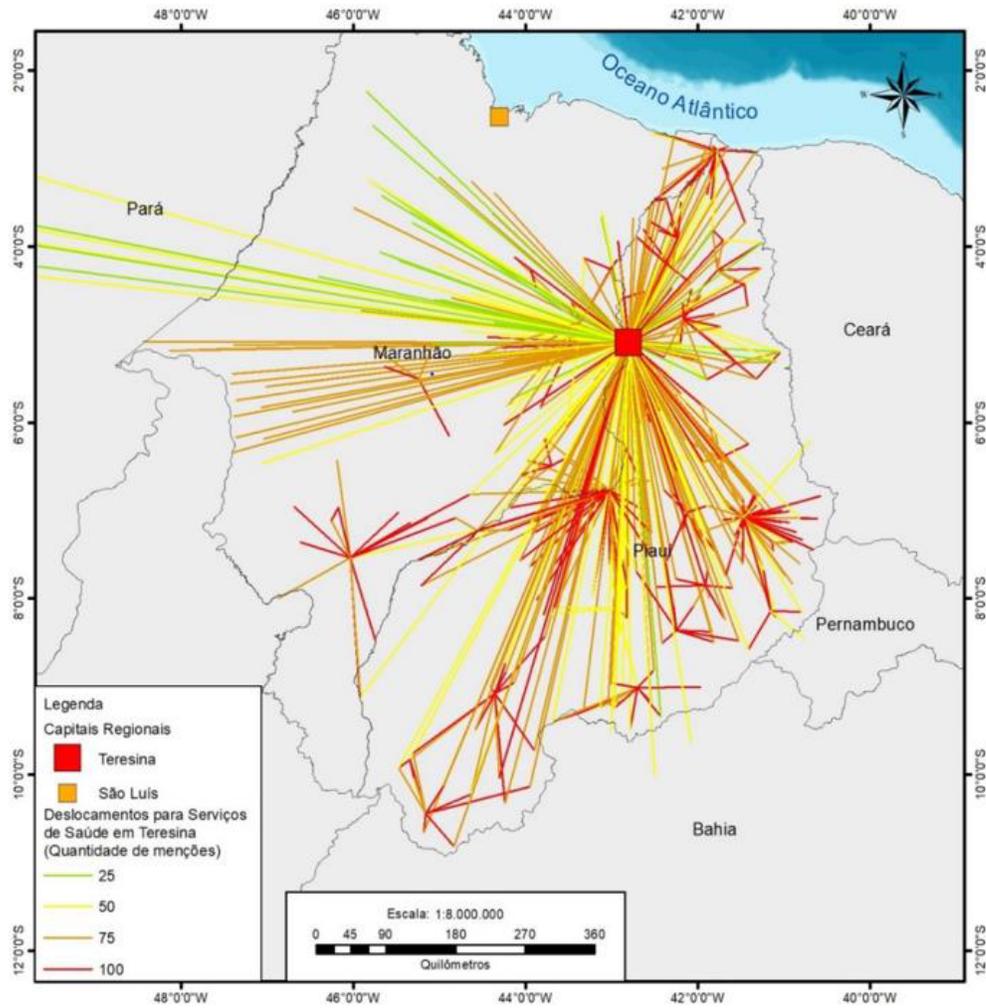


Fonte: Rodrigues e Façanha (2016), p. 232

De acordo com Façanha e Rodrigues (2016), esses serviços atraem interessados de uma vasta área do interior do Maranhão e Piauí (Mapa 18) e envolvem uma rede articulada, da qual fazem parte agenciadores, hospedarias, laboratórios, clínicas/hospitais e profissionais da saúde. Essa inter-relação é expressa em um cartaz encontrado em um ponto de apoio rodoviário no município de Carutapera, Maranhão (Figura 18)¹⁶⁸.

¹⁶⁸ Cerca de 685 quilômetros separam esse município e a capital piauiense. Transeuntes percorrem o trajeto entre essas duas cidades em aproximadamente 12 horas, utilizando as rodovias BR-316 e MA-206. Essas vias são regionalmente conhecidas por apresentarem vários trechos com problemas de pavimentação e sinalização. De acordo com a Confederação Nacional do Transporte (CNT), 29,3 % das estradas localizadas no território do Maranhão apresentam condições inadequadas de tráfego (PESQUISA, 2019).

Mapa 18: Teresina (PI): deslocamentos para serviços de saúde



Fonte: IBGE/IMESC (2018). Elaborado por: Maria Luciene Silva Lima (2020)

Figura 18: Cartaz de hospedaria de Teresina (PI) fixado em Carutapera (MA)



Autoria: Fábio José da Silva Nascimento (2019)

Outra demanda regional importante atendida em Teresina (PI) é a aeroportuária. Grande parte da clientela do aeroporto senador Petrônio Portella é oriunda da faixa oriental do território maranhense. É pertinente destacar que a relevância desse equipamento não deriva da excelência dos serviços prestados por esse aeródromo de dimensões modestas¹⁶⁹. O número de menções de utilização desse recinto (IBGE, 2007) está associado à inexistência de voos comerciais regulares em grande parte do interior dos estados do Piauí e do Maranhão.

¹⁶⁹ A ausência de *fingers* (pontes metálicas entre a sala de embarque e os aviões) e as escassas opções comerciais do saguão desse aeroporto estão entre as principais queixas de seus usuários. Não raramente, de forma jocosa, seus transeuntes afirmam que esse equipamento é menor do que a rodoviária da cidade.

Ademais, mesmo enfrentando grandes deslocamentos viários para acessar o aeroporto Petrônio Portella, grande parte de seus usuários ainda têm de enfrentar a baixa oferta de destinos que partem desse aeródromo, fator que condiciona constantemente os passageiros a escalas em *hubs*¹⁷⁰ como Fortaleza, Rio de Janeiro, Guarulhos, Recife e Brasília, principais opções de voos diretos partindo de solo teresinense.

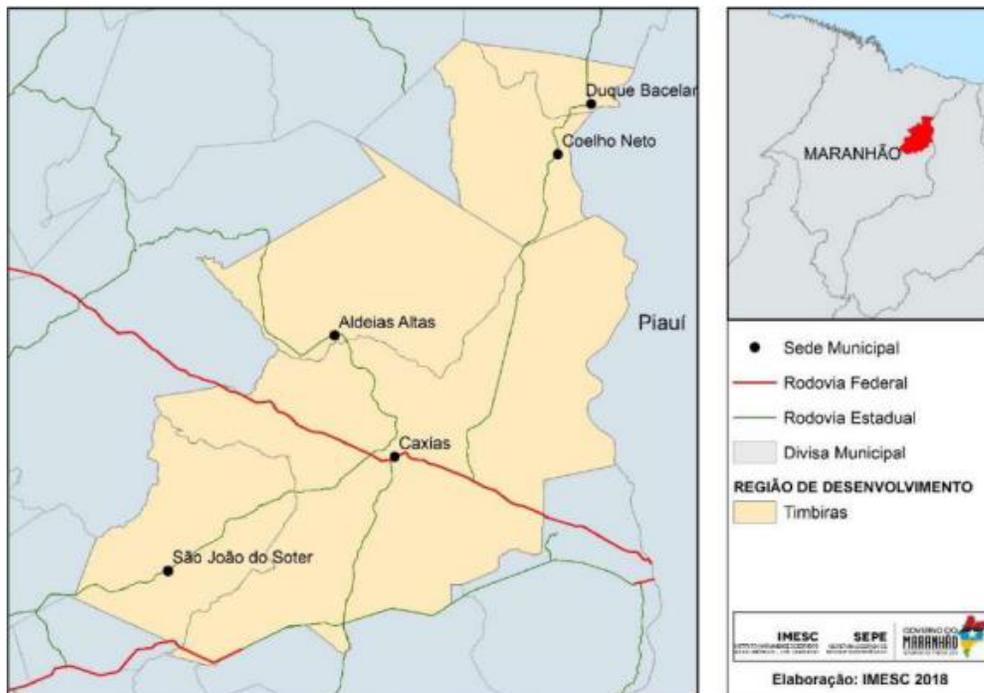
2.2.4.1. A região de Desenvolvimento dos Timbiras

Situada na planície fluvial drenada pelos rios integrantes das bacias hidrográficas do Parnaíba, Munim e Itapecuru, essa região de planejamento é formada por cinco municípios (Mapa 19): Duque Bacelar, São João Sóter, Aldeias Altas, Coelho Neto e Caxias. Esse último é o polo regional, historicamente privilegiado pela confluência de uma vasta rede viária e ferroviária. Dentre esses meios de circulação, destacam-se as rodovias federais BR-316 e BR-226, as estradas estaduais MA-034, MA-349 e MA-127 e a Estrada de Ferro Transnordestina (IMESC, 2020)¹⁷¹.

¹⁷⁰ Termo empregado no meio aeronáutico para indicar centros de distribuição de voos, utilizados por companhias aéreas para fazer conexões de passageiros.

¹⁷¹ A região de Desenvolvimento dos Timbiras possui uma área aproximada de 9.870,421 quilômetros quadrados. De acordo com o IMESC (2019), sua população é estimada em 270.739 habitantes. Essa extensão apresenta uma densidade demográfica aproximada de 27,43 habitantes por quilômetro quadrado (IBGE, 2019). Essa região apresenta um expressivo Produto Interno Bruto no cenário estadual. Em valores, a riqueza gerada se aproxima de R\$ 2.391.605,00 (IMESC, 2019), em grande monta alavancada por atividades industriais beneficiadas por incentivos fiscais e financiamento subsidiados pelo Estado.

Figura 19: A região de Desenvolvimento dos Timbiras



Fonte: IMESC (2020)

Essa região é marcada pela longevidade de suas oligarquias. No município-polo, a alternância de poder protagonizada por duas famílias representa não apenas a prevalência de relações clientelistas no plano local. Também demonstra a capacidade desses grupos políticos se perpetuarem no poder por meio de alianças eventuais, nas quais mudanças pontuais de parceiros ocorrem sem abdicar do controle da máquina pública municipal.

Segundo Burnett (2014), as oligarquias locais maranhenses se mostram resilientes graças às engenhosas estratégias de sobrevivência política que adotam há décadas:

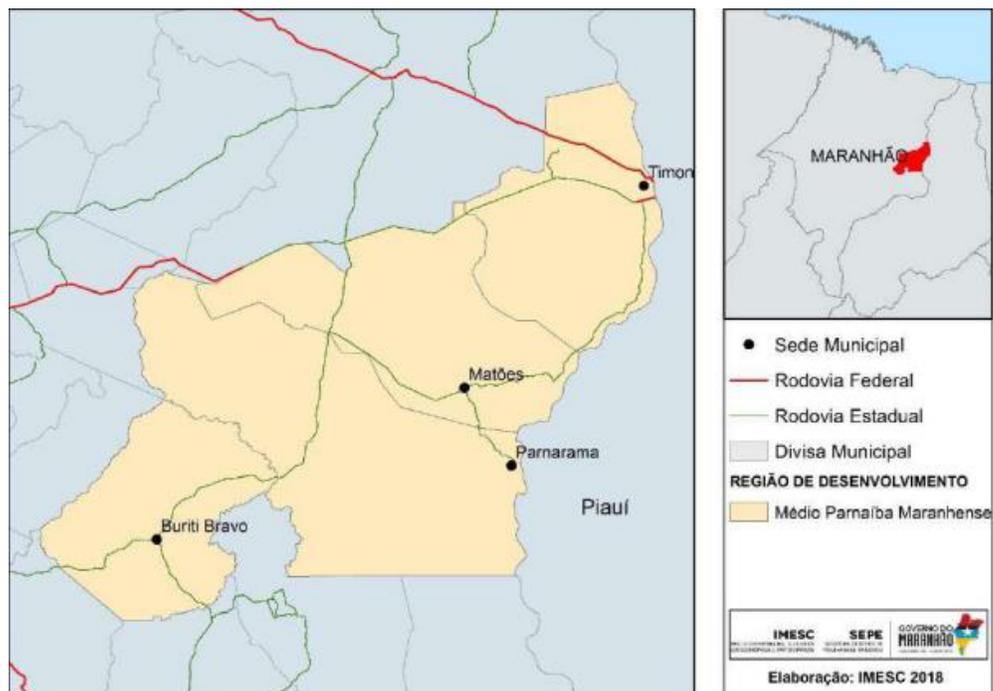
O controle dos cargos públicos, em tais casos, relaciona-se ao empreguismo e funciona como instrumento de dominação econômica e política. A relação vertical dos detentores de poder com instâncias regionais e nacionais depende da capacidade que estes demonstram para captar apoio e votos populares, indispensáveis para assegurar o comando da administração pública em escalões superiores. Além do sentido político, o poder de “fechar uma região” (...) deve ser entendido como controle das possíveis transformações provenientes do desenvolvimento econômico e da prevalência de relações capitalistas de trabalho. O caráter de enclave dos investimentos que estão sendo implantados no Maranhão, na medida em que praticamente não

modificam o perfil socioeconômico da população – a maioria dela sem qualquer vínculo empregatício (...) tem servido para fortalecer as ditas relações clientelistas nos municípios, contribuindo para a manutenção das trocas entre a instância estadual e local e, conseqüentemente, para perenizar o patrimonialismo estatal entre grupos e famílias. Em tal contexto, longe de serem pensadas em escala regional, as políticas públicas são mantidas como instrumento de ações locais, com alto grau de manipulação (BURNETT, 2014, p.185).

2.2.4.2. A região de Desenvolvimento do Médio Parnaíba

A Região de Desenvolvimento do Médio Parnaíba Maranhense (Figura 20) está situada em uma zona de transição entre cadeias serranas. Dentre as formações mais imponentes, destacam-se ramificações da Serra das Alpercatas, da Taboca, do Exu, da Taboca, da Bandeira, Redonda, de Santa Cruz, do Valentim e do Morcego. Trata-se de uma área de ocupação antiga, possibilitada pela navegabilidade do Rio Parnaíba e por sua proximidade com o território piauiense (IMESC, 2020)¹⁷².

Figura 20: A região de Desenvolvimento do Médio Parnaíba



Fonte: IMESC (2020)

¹⁷² Essas formações estão majoritariamente situadas nos municípios de Matões, Parnarama, São Francisco do Maranhão e Timon. A hidrografia regional integra o Médio Parnaíba, incluindo os seus principais afluentes: os riachos Corrente, Samaria e Riachão. O rio Balseiro é outro importante curso d'água na região e um dos principais afluentes do Rio Itapecuru (IMESC, 2020).

A cena política do município-polo da Região de Desenvolvimento do Médio Parnaíba é controlada por uma única família. Em sucessivos pleitos, aliados e representantes desse clã têm se alternado no controle do executivo em Timon. Esse território municipal está espacialmente integrado à capital piauiense. Mesmo separados pelo rio Parnaíba, são observados fluxos rodoferroviários intensos entre esses municípios vizinhos¹⁷³.

O IMESC (2020) aponta a existência de várias “demandas” nessa região. Para sanar essas defasagens, essa autarquia estadual tem apontado algumas soluções: a) criação de um aterro sanitário compartilhado entre os quatro municípios integrantes do Médio Parnaíba Maranhense; b) ampliação da oferta de vagas no ensino público superior e técnico-profissionalizante; c) restauração a precária malha viária; d) execução efetiva de programas sociais de geração de renda e emprego; e) construção de pontes e acessos para interligar povoados a sedes municipais; f) implantar sistemas de saneamento básico; g) retificar limites intermunicipais em litígio, dentre outras iniciativas.

2.2.5. O eixo opaco: as áreas estagnadas

Esse grande eixo não luminoso é formado por uma vasta área do centro-norte maranhense espraiada pelas faixas praianas ocidental e oriental. Nessa extensão, predominam terras indígenas, unidades de conservação, comunidades quilombolas tituladas ou requerentes de reconhecimento e atividades econômicas pouco expressivas no cenário estadual. A maioria dos municípios situados nessa delimitação são dependentes de recursos oriundos de transferências legais.

Para enfrentar a extrema pobreza predominante nessa área, o governo estadual criou o “Mais IDH” (Mapa 19)¹⁷⁴. Trata-se de um plano de governo voltado

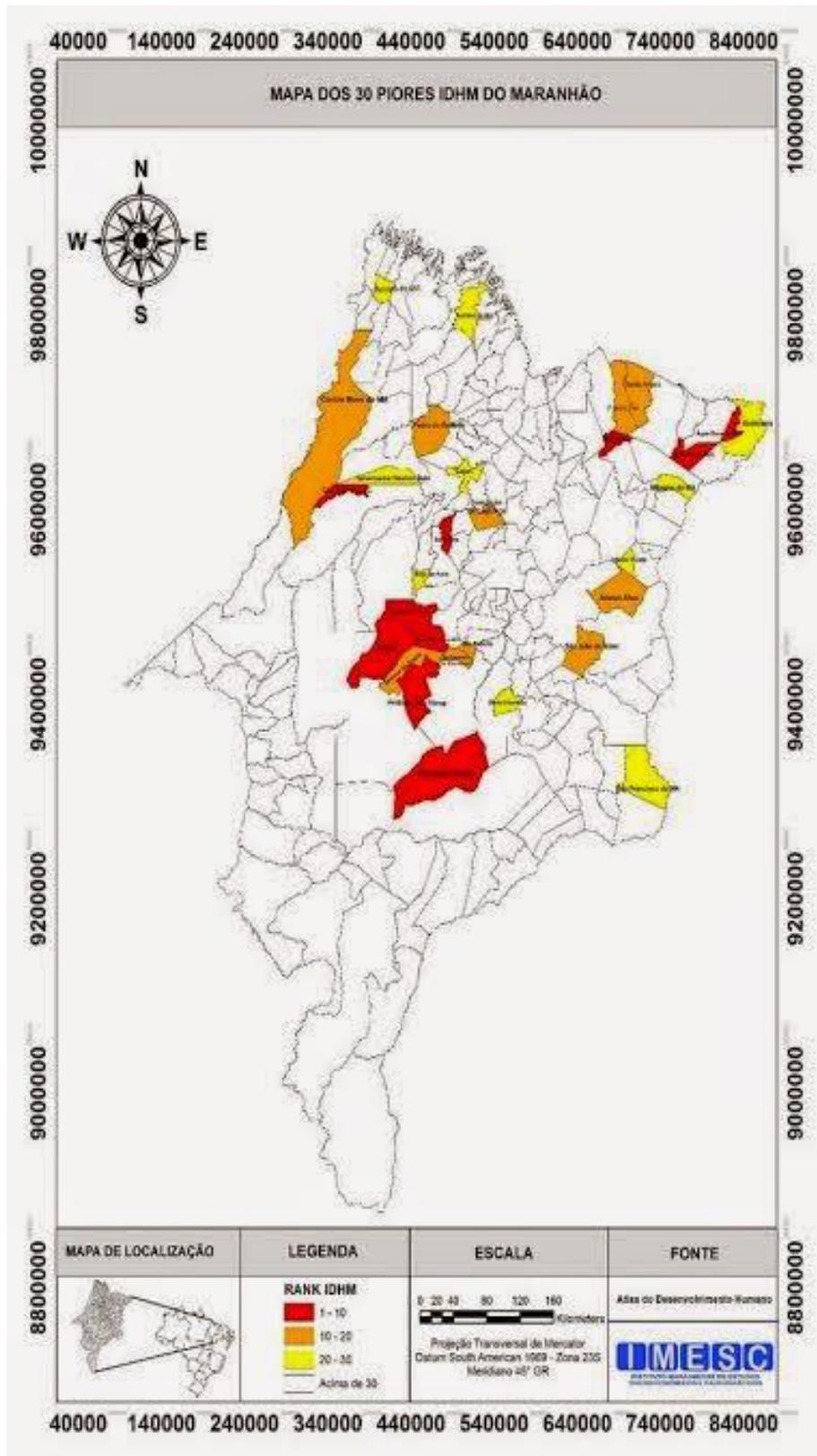
¹⁷³ Os quatro municípios que compõem a Região de Desenvolvimento do Médio Parnaíba ocupam uma área total de 8.695,059 quilômetros quadrados. Em 2019, sua população estimada foi de 261.680 habitantes, com densidade demográfica de aproximadamente 30,10 habitantes por quilômetro quadrado (IBGE, 2019). O Produto Interno Bruto é de cerca de R\$ 2.332.211,00 (IMESC, 2019), alavancado pelo setor de serviços e por uma atividade industrial de baixa complexidade.

¹⁷⁴ Compõem a lista de contemplados pelo “Plano Mais IDH” os municípios de Satubinha, Fernando Falcão, Marajá do Sena, Jenipapo dos Vieiras, São João do Caru, Lagoa Grande do Maranhão, Água Doce do Maranhão, Santana do Maranhão, Primeira Cruz, Belágua, Arame, Conceição do Lago-Açu, Aldeias Altas, São Roberto, São Raimundo do Doca Bezerra, Pedro do Rosário, São João do Sóter, Itaipava do Grajaú, Centro Novo do Maranhão, Serrano do Maranhão, Brejo de Areia, Amapá do Maranhão, Governador Newton Bello, Araióses, Cajari, Santa Filomena do Maranhão, Milagres

à promoção da justiça social e da cidadania para parcelas da população mais suscetíveis a vulnerabilidades. Inicialmente, foram priorizados os trinta municípios com menor Índice de Desenvolvimento Humano Municipal no Maranhão. Os programas desenvolvidos nessa iniciativa oficial priorizam ações nas áreas de Educação, Saúde, Saneamento, Trabalho/Renda, Infraestrutura Urbana, Gênero, Igualdade Racial, Gestão e Participação Popular (XAVIER, 2018).

do Maranhão, São Francisco do Maranhão, Afonso Cunha e Passagem Franca. Pesquisadores do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão têm avaliado a efetividade dos subprogramas do “Mais IDH”. Os resultados preliminares devem ser divulgados a partir de 2022.

Mapa 19: Mais IDH: distribuição dos municípios com pior IDHM do Maranhão

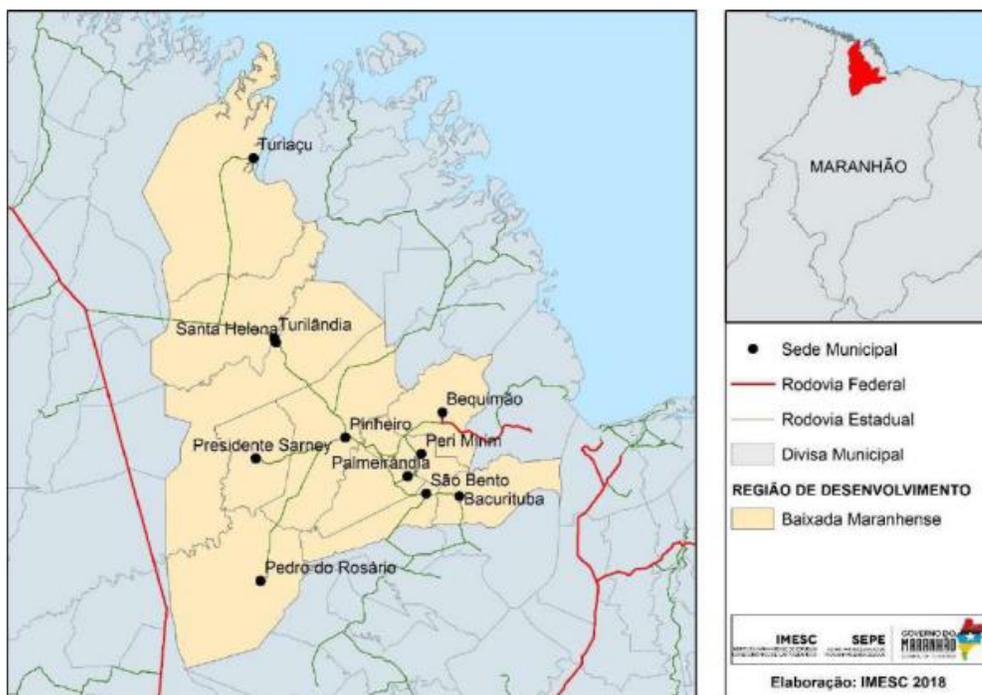


Fonte: IMESC (2018)

2.2.5.1. As áreas mais críticas

Ao mensurar a pobreza brasileira agregada e suas variantes, a FGV Social subdividiu o território nacional em 146 recortes espaciais. Ao comparar os indicadores dessas extensões, Neri (2022) identificou o Litoral Maranhense e a Baixada Maranhense (Figura 21) como os estratos espaciais com maior contingente de pessoas vivenciando uma situação de pobreza. Aproximadamente 72,59% dos habitantes dessas duas áreas sobrevivem com uma renda domiciliar per capita inferior a 497 reais.

Figura 21: A Região de Desenvolvimento do Baixada Maranhense



Fonte: IMESC (2020)

A Baixada Maranhense é uma extensa área alagadiça espreada nas proximidades do litoral ocidental. Trata-se de uma extensão pouco articulada com as demais regiões do Maranhão por problemas operacionais no sistema de concessão de *ferryboat*. As ligações com a capital possuem escassos horários. O número de embarcações em circulação é continuamente reduzido, mesmo com uma elevada demanda regular. Além disso, esse modal não disponibiliza muitas vagas para veículos de carga de grande porte, o que obriga a maior parte da frota de caminhões que serve a essa região a fazer longos desvios, encarecendo o custo final dos produtos.

Recentemente, o Governo do Maranhão melhorou algumas estruturas do sistema *ferryboat*, com reformas nos terminais de atracação de Cujupe (Figura 22) e Ponta da Espera. Ainda assim, os serviços continuam precários, apresentando constantes atrasos.

Figura 22: Terminal Portuário de Cujupe



Fonte: EMAP – Empresa Maranhense de Administração Portuária; Ferreira Neto (2021)

Outra área historicamente isolada é a Região de Desenvolvimento das Reentrâncias Maranhenses (Figura 23)¹⁷⁵. As principais rodovias que cortam essa extensão apresentam históricos defeitos de pavimentação, decorrentes da falta de contenção de erosão em suas margens associada ao uso de materiais de baixa qualidade, o que torna os fluxos demorados e fatigantes.

Para reduzir o tempo de viagem dos veículos que se deslocam entre a capital maranhense e os municípios situados na Região de Desenvolvimento das reentrâncias Maranhenses, o governo estadual iniciou a pavimentação da rodovia

¹⁷⁵ Nos próximos anos, a Região de Desenvolvimento das Reentrâncias Maranhenses pode apresentar um grande potencial de geração de riqueza, caso ingresse no promissor “mercado de carbono”. Nessa área, são identificadas contínuas áreas de manguezais. Segundo Bezerra et al (2022), essa formação vegetal é capaz de sequestrar dez vezes mais carbono da atmosfera do que os domínios florestados de terra firme. Esse potencial pode ser ampliado com a eventual aprovação do Projeto de Lei 528/2021, que versa sobre a regulação da compra e venda de créditos de carbono no Brasil.

MA-211 e edificou uma ponte nos limites dos territórios de Bequimão (MA) e Central do Maranhão (Figura 24). Essa estrutura erguida sobre o leito do rio Pericumã possui aproximadamente 590 metros de extensão.

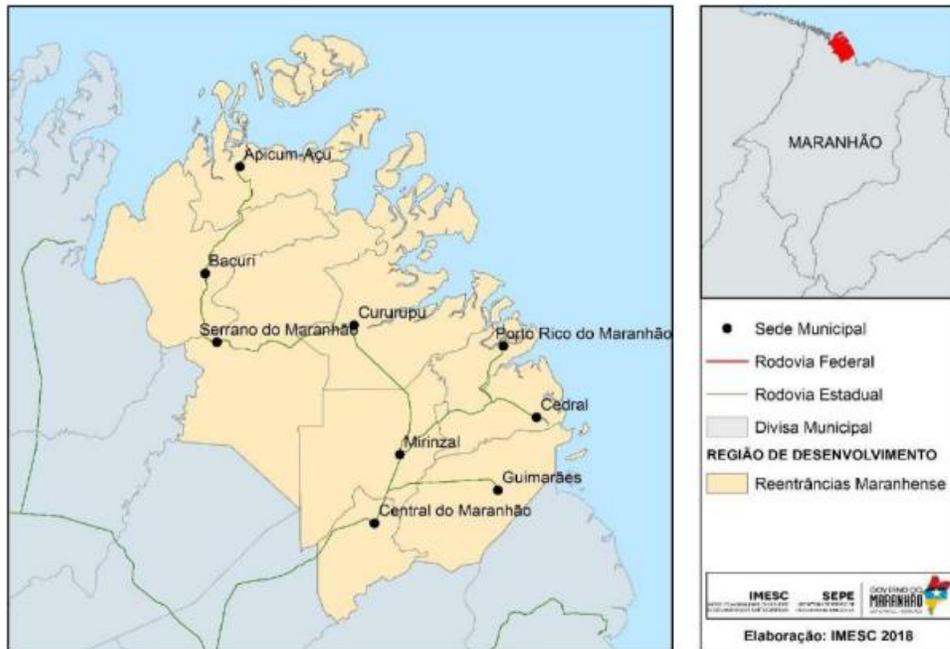
Figura 23: Ponte sobre o rio Pericumã entre Bequimão e Central do Maranhão



Fonte: SINFRA – Secretaria Estadual de Infraestrutura do Maranhão; Ferreira Neto (2021)

Segundo Ferreira Neto (2021), essa obra promoverá um maior intercâmbio cultural, econômico, turístico, social e político e social entre os municípios situados na Região das Reentrâncias Maranhenses (Figura 24), da qual fazem parte Bequimão, Cururupu, Central do Maranhão, Guimarães, Apicum-Açu, Porto Rico, Bacuri, Serrano do Maranhão, Cedral e Mirinzal.

Figura 24: Região de Desenvolvimento das Reentrâncias Maranhenses



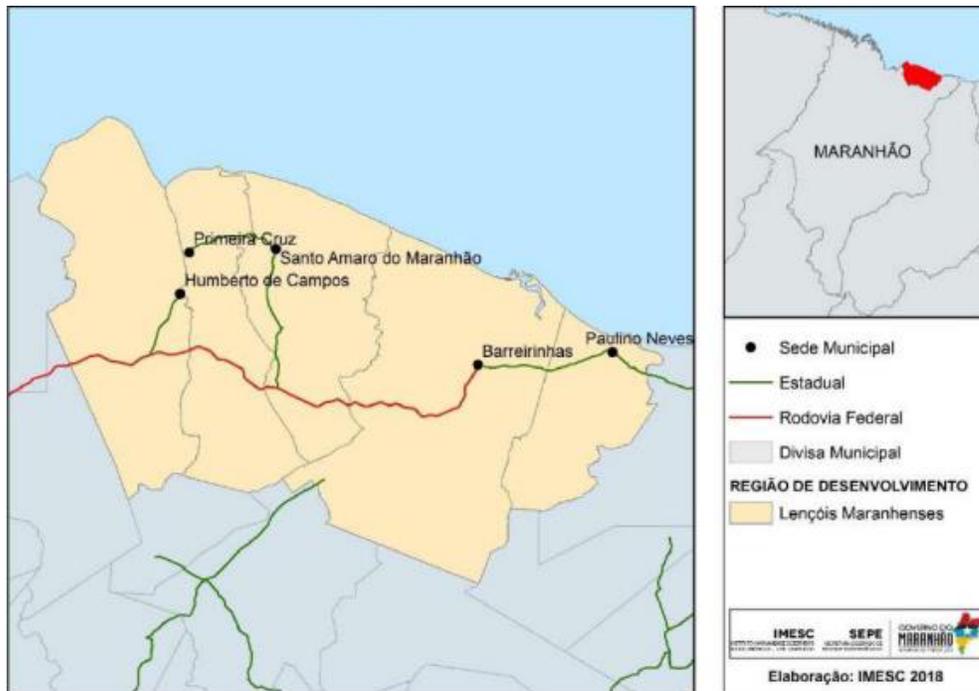
Fonte: IMESC (2020)

2.2.5.2. As promissoras áreas turísticas

As Regiões de Desenvolvimento dos Lençóis Maranhenses (Figura 25) e do Delta das Américas (Figura 26) são apontadas como promissoras áreas para o desenvolvimento de atividades turísticas¹⁷⁶. Trata-se de duas áreas integradas ao circuito da “Rota das Emoções”, roteiro nacionalmente conhecido por interligar áreas litorâneas do Ceará, Piauí e Maranhão.

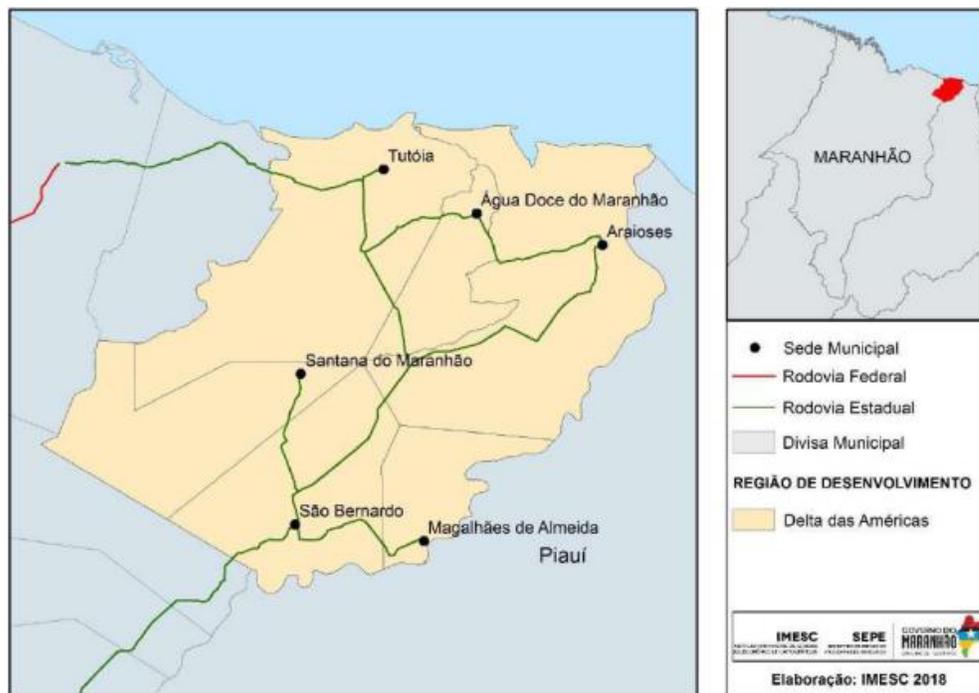
¹⁷⁶ Nessas regiões, empreendimentos não-turísticos apresentam dificuldades para serem implantados, em virtude de restrições ambientais.

Figura 25: Região de Desenvolvimento dos Lençóis Maranhenses



Fonte: IMESC (2020)

Figura 26: Região de Desenvolvimento do Delta das Américas



Fonte: IMESC (2020)

Essas duas regiões se tornaram conhecidas por abrigar o Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses. Essa área de proteção ambiental é formada por vasto cordão dunar, com visitação controlada por permissionários privados. Apesar de seus grandes atrativos naturais, o turismo no litoral oriental maranhense ainda atravessa um processo de afirmação. As dificuldades no traslado a visitantes pode ser mitigada com o estabelecimento de voos regulares para o aeroporto regional de Barreirinhas, recém-inaugurado.

No momento, há escassos pousos e decolagens ligando esse aeródromo aos principais aeroportos brasileiros. Os empresários do setor turístico local enxergam a ampliação da oferta de transporte aéreo como fator-chave para mitigar as limitações de fluxo de viajantes. Outro desafio a ser enfrentado é a sazonalidade dos visitantes. No período chuvoso, entre dezembro e junho, a procura por hospedagem é reduzida.

2.2.5.3. O “Maranhão Paraense”

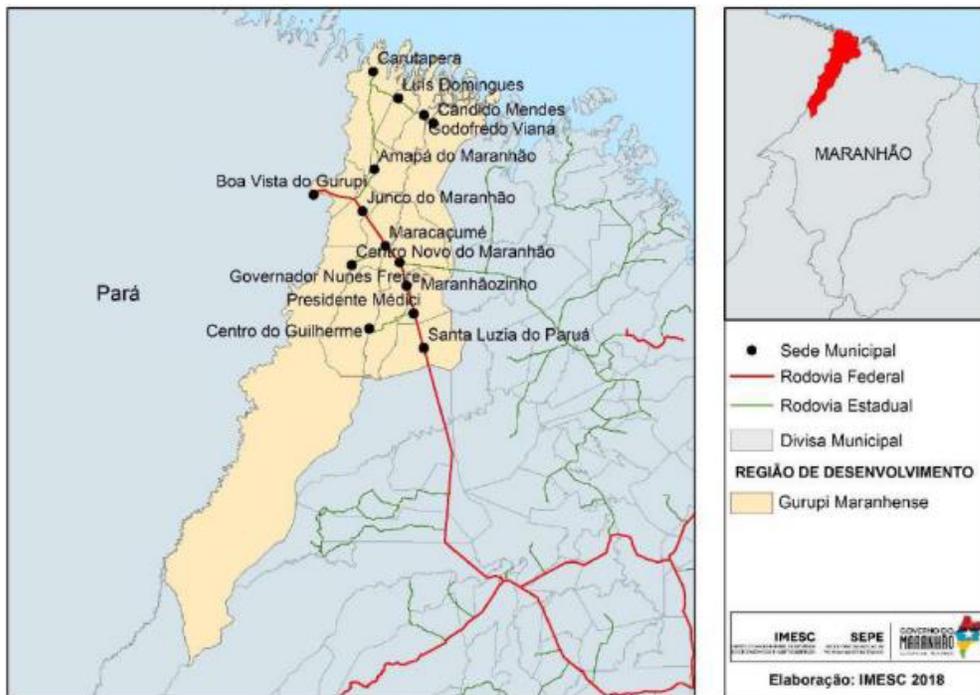
A Região de Desenvolvimento do Gurupi Maranhense¹⁷⁷ compreende uma extensa área fronteira com o Pará. É formada pelos territórios municipais de Amapá do Maranhão, Centro do Guilherme, Boa Vista do Gurupi, Centro Novo do Maranhão, Godofredo Viana, Junco do Maranhão, Luís Domingues, Maracaçumé, Governador Nunes Freire, Turilândia, Maranhãozinho, Presidente Médici, Turiaçu, Cândido Mendes, Santa Luzia do Paruá e Carutapera, município-polo dessa região¹⁷⁸.

Na Região de Desenvolvimento do Gurupi Maranhense (Figura 27), as principais atividades econômicas estão associadas ao extrativismo aurífero e vegetal, à apicultura, à rizicultura e ao cultivo de mandioca. A pesca é a atividade de subsistência mais rentável, sobretudo nas áreas de reentrâncias, onde a navegação de pequenas embarcações é mais segura.

¹⁷⁷ Uma ampla planície fluvial domina a paisagem na Região de Desenvolvimento do Gurupi Maranhense. Essa extensão é drenada pelas bacias hidrográficas dos rios Gurupi, Turiaçu e Maracaçumé. A cobertura vegetal original era composta por uma vasta área florestada, em grande parte suprimida para ceder espaços a pastagens.

¹⁷⁸ A Região de Desenvolvimento do Gurupi Maranhense está distribuída em uma área de 23.140,273 quilômetros quadrados. Sua população é estimada em 276.120 pessoas. De acordo com o IMESC (2021), a densidade demográfica corresponde a 11,93 habitantes por quilômetros quadrados.

Figura 27: Região de Desenvolvimento do Gurupi Maranhense



Fonte: IMESC (2020)

Por sua posição geográfica, essa região sofre grande influência socioeconômica e cultural do estado do Pará. Para Luz (2022), é aceitável apelidar essa porção do território maranhense como “Maranhão Paraense”. Esse autor identifica algumas razões para o emprego dessa alcunha:

- a) O Pará absorve quase todo o excedente da produção pesqueira e agrícola dessa região. Essas mercadorias circulam por meio de rodovias estaduais e federais como as BRs 316 e 308 e as MAs 101, 106, 206, 306, 307 e 333;
- b) Há maior oferta de transporte público em direção ao território paraense. Esse fator contribui para a ocorrência de deslocamentos diários para Belém e cercanias. Os transeuntes dessa rota são atraídos pela oferta de serviços diferenciados oferecidos por complexos médico-hospitalares e instituições de ensino superior.
- c) O acesso à São Luís é demorado e desgastante, se comparado ao deslocamento para Belém. O trajeto até a capital maranhense costuma durar mais de doze horas por rodovias que contornam a Baía de São Marcos. O tempo de espera no serviço de *ferryboat* desestimula quem pretende “encurtar” o deslocamento até a ínsula Upaon-açu, conforme aponta Ferreira Neto (2021):

precisam utilizar as rodovias estaduais, isto é, as MA's, para chegarem até ao porto do *Cujupe* onde embarcam nas balsas, e infelizmente se encontram em estado muito ruim de conservação, com trechos intrafegáveis, cheios de buraco e até mesmo sem asfalto, só na piçarra. Outro fator que merece destaque e que impacta diretamente nesse deslocamento, diz respeito a quantidade de viagens feitas pelos *ferry-boats* assim como a capacidade deles, além do tempo de uso, alguns deles com problemas mecânicos e ultrapassados, que muitas vezes param em alto mar causando pânico nos passageiros e colocando suas vidas em perigo. (p. 17)

d) No “Maranhão Paraense”, as “aparelhagens” de TecnoBrega costumam ocupar o espaço das tradicionais “radiolas” de *reggae* predominantes no circuito de festas populares do interior do Maranhão;

e) Os alimentos típicos do Pará como o vatapá, o pato no tucupi e o tacacá são mais apreciados pela população da Região de Desenvolvimento do Gurupi Maranhense do que pratos culinários servidos em São Luís como o arroz de cuxá;

f) Parte dos moradores da Região de Desenvolvimento do Gurupi Maranhense assiste ou ouve diariamente programas produzidos por tevês e rádios paraenses. Nessa extensão, é comum encontrar pessoas circulando com uniformes do Remo e do Paysandu, os mais tradicionais clubes de futebol de Belém.

g) Alguns municípios da Região de Desenvolvimento do Gurupi Maranhense realizam o “seu” Círio de Nazaré. Nesse caso, há uma “transposição” da mais importante manifestação religiosa de Belém para cidades como Luís Domingues (MA).

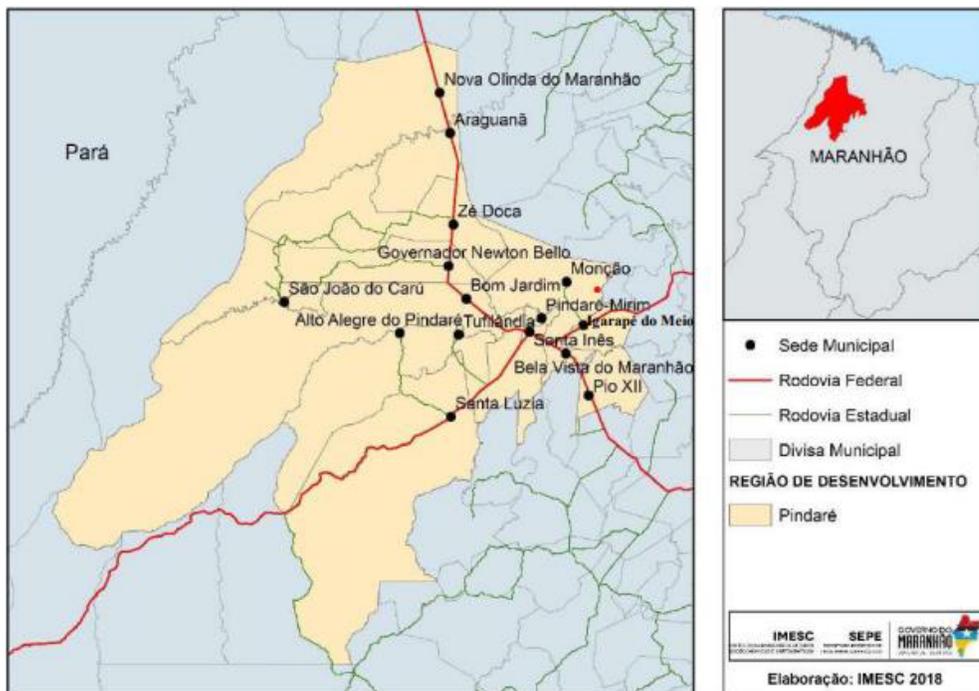
2.2.5.4. As Regiões de Desenvolvimento do Pindaré e Mearim

As Regiões de Desenvolvimento do Pindaré e Mearim estão espacialmente integradas por fluxos circulantes na rodovia BR-316. Os municípios de Santa Inês e Bacabal exercem a condição de centralidade em suas respectivas extensões regionais. O IBGE (2017) reconhece essa integração ao agrupá-las em uma única região geográfica intermediária.

A ocupação humana na Região de Desenvolvimento do Pindaré (Figura 28) foi desencadeada em dois momentos distintos. O primeiro deles ocorreu entre os séculos XVIII e XIX, período no qual surgiram os povoamentos de Pindaré-Mirim

e Monção, ambos situados às margens do rio Pindaré. O segundo momento é marcado pela expansão da fronteira agrícola da agroindústria açucareira. Posteriormente, a rizicultura passou a ser desenvolvida nas grandes planícies alagadas da região.

Figura 28: Região de Desenvolvimento do Pindaré



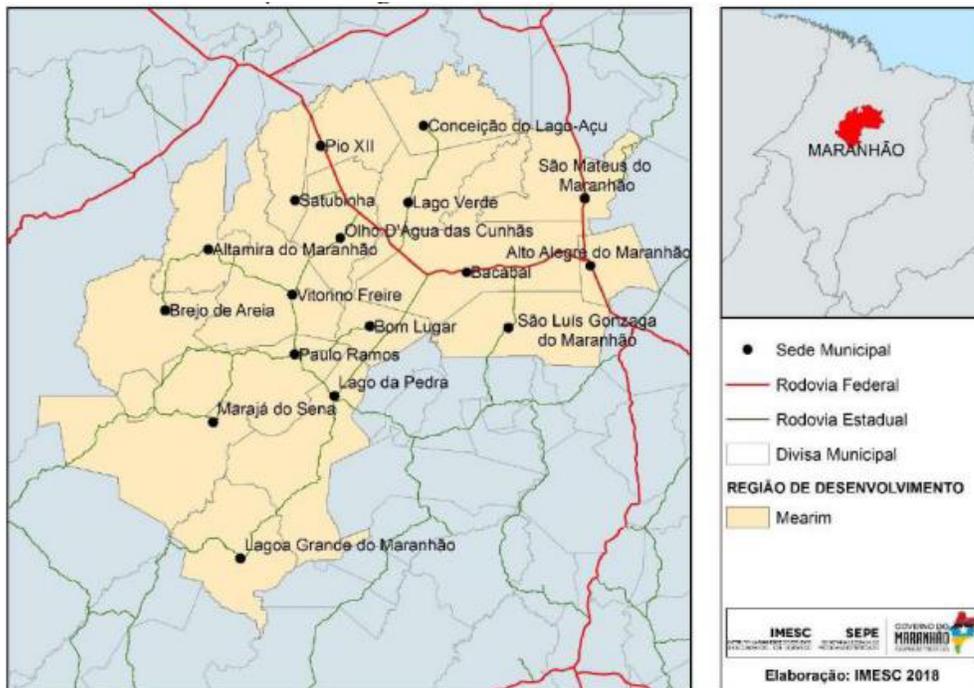
Fonte: IMESC (2020)

A existência de importantes meios de circulação nas imediações de Santa Inês contribuiu para a polarização regional em favor desse município. Dentre os objetos técnicos mais importantes, destacam-se a Estrada de Ferro Carajás, as rodovias federais BR-222 e BR-316, além das rodovias estaduais MA-006, MA-008, MA-119, MA-216, MA-318, MA-319 e MA-342. Atualmente, essa aglomeração urbana tem se expandido horizontalmente graças ao comércio varejista e à ampliação dos serviços de média e alta complexidade.

As principais atividades produtivas da Região de Desenvolvimento do Mearim (Figura 29) estão associadas à agropecuária, com destaque para a criação de gado bovino leiteiro. Parte dessa produção abastece a Região Metropolitana de São Luís. Bacabal notabiliza-se como polo regional ao concentrar atividades

comerciais e serviços públicos de média e alta complexidade, com destaque para atendimentos médico-hospitalares e oferta de ensino superior¹⁷⁹.

Figura 29: Região de Desenvolvimento do Mearim



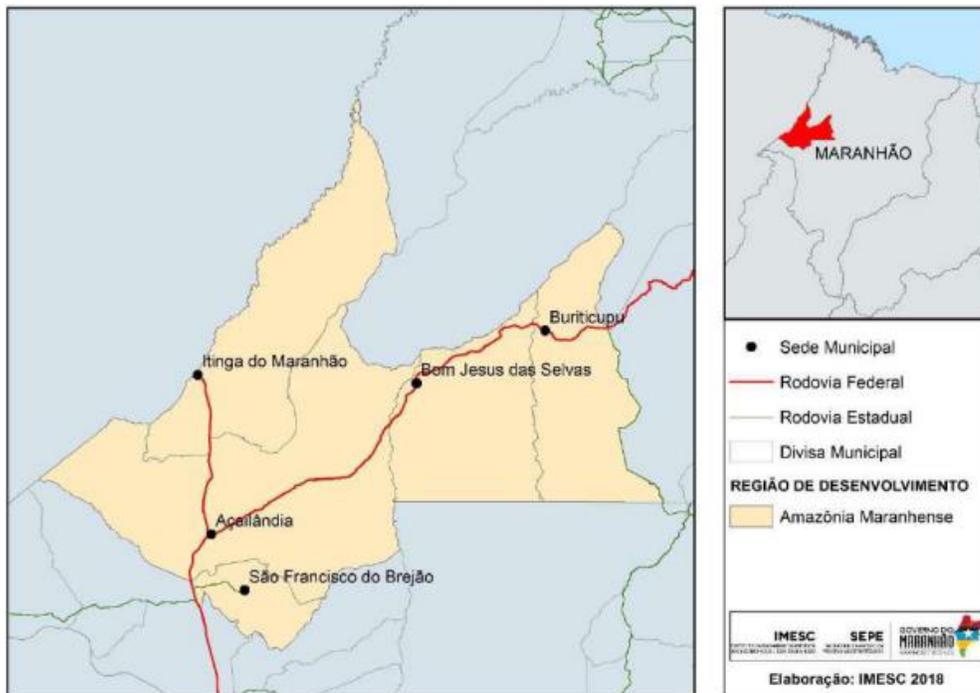
Fonte: IMESC (2020)

2.2.5.5. A Regiões de Desenvolvimento da Amazônia Maranhense

Situada na faixa oeste do território maranhense, essa região é formada por cinco municípios, dos quais quatro apresentam baixo dinamismo econômico (Figura 30). Nesse cenário regional, apenas a urbe-polo Açailândia conseguiu atrair capitais para o seu território, em razão de vantagens locacionais e de diversos incentivos oficiais oferecidos a investidores associados ao Projeto Grande Carajás.

¹⁷⁹ A confluência de importantes rodovias proporcionou a polarização regional em torno de Bacabal. Destacam-se nesse sistema viário a BR-316 e as estradas estaduais MA-012, MA-020, MA-119, MA-122, MA-259, MA-336, MA-352 e MA-381 (IMESC, 2020).

Figura 30: Região de Desenvolvimento da Amazônia Maranhense



Fonte: IMESC (2020)

O Projeto Grande Carajás foi concebido para agregar valor às *commodities* advindas de jazidas do sudeste paraense. Em Açaílândia, o minério transportado pela Estrada de Ferro Carajás é transformado e escoado para o mercado externo através do Porto do Itaqui. Essa iniciativa proporcionou a instalação de usinas de processamento de ferro gusa às margens da referida ferrovia. Com o passar do tempo, outros negócios geradores de mercadorias pesadas foram agregados a esse distrito industrial, a exemplo de siderúrgicas, metalúrgicas, madeireiras, produtoras de carvão vegetal, dentre outras organizações do setor secundário.

3. Maranhão do Sul: anseios de emancipação e descentralização administrativa

Este capítulo é dedicado à identificação dos elementos mais representativos do processo de descentralização dos serviços públicos ofertados pelo Governo do Maranhão na atualidade¹⁸⁰. Este direcionamento contempla o terceiro objetivo específico, que versa sobre a relação entre a subjetiva “sensação de abandono”, presente em discursos de pessoas favoráveis à criação da unidade federativa do Maranhão do Sul, e o atendimento prestado à população por órgãos de diferentes pastas do poder executivo estadual maranhense na porção meridional desse território subnacional.

Recorrentemente, essa percepção de injustiça no acesso aos serviços públicos ofertados na esfera subnacional é acompanhada de um discurso que sobrevaloriza arrecadação tributária da porção meridional do Maranhão. Em outras palavras, reclama-se que os valores de impostos, taxas e contribuições pagos nessa extensão não são revertidos em favor dos habitantes do sul desse território estadual, conforme sinaliza o deputado estadual Glalbert Cutrim¹⁸¹:

Eu acho que o Maranhão do Sul, o sul do Maranhão na verdade é o maior potencial que nós temos, tanto empresarial, quanto no agro e a gente vê a cidade, as cidades próximas todas se desenvolvendo, né ? enquanto nós temos a Baixada aqui no Maranhão que é pouco desenvolvida, então a distribuição de renda dentro do Maranhão é muito complicada sendo que quem mora na região Sul onde é mais desenvolvido, as pessoas vivem melhor, enquanto que aqui na Baixada tudo mais difícil então eu acho que ele deveria ser estudado essa questão da criação do Maranhão do Sul até porque o que é arrecadado lá não é aplicado só naquela região e acho que muitos moradores de lá cobram isso, a gente deveria ter uma maior distribuição de renda e lá é com certeza que na região de Balsas, Imperatriz, aquela região toda ali merece sim pela, até pela área territorial ser mais valorizada e por ser a região que mais arrecada financeiramente em todo o Maranhão, então fica aqui o meu apoio à criação né? a gente sabe

¹⁸⁰ Esse capítulo foca em dois perfis de serviços públicos ofertados pelo Governo do Maranhão: os essenciais, conforme definido na Carta Magna de 1988 (CEZNE, 2005) e os não-essenciais de competência das unidades subnacionais ou com forte presença do aparato estatal estadual.

¹⁸¹ Natural de São Luís (MA), é filiado ao Partido Democrático Trabalhista (PDT). Em 2022, foi reeleito para o seu terceiro mandato consecutivo ao legislativo estadual do Maranhão. Glalbert Cutrim é formado em Direito e foi introduzido na vida pública por Edmar Serra Cutrim, seu pai e ex-presidente do Tribunal de Contas do Maranhão. Seus sucessivos mandatos também foram favorecidos pelo capital político de seu irmão mais velho: Gilliano Fred Nascimento Cutrim, mais conhecido como Gil Cutrim. Esse último é deputado federal de primeiro mandato e filiado ao partido Republicanos. Antes desse mandato legislativo em Brasília, Gil Cutrim governou São José de Ribamar por seis anos e presidiu a Federação dos Municípios do Estado do Maranhão (FAMEM).

dividir não que é bom, mas eu acho que para valorizar tanto a região daqui do Maranhão quanto a região lá do Maranhão do Sul é importante¹⁸²

Em meados de dos anos 2010, Babilônia e Wander (2014) contestavam a ideia de concentração do Produto Interno Bruto na porção sul-maranhense presente no discurso do deputado estadual Glalbert Cutrim ¹⁸³. Baseando-se em dados de 2007, esses autores defendiam que a economia maranhense é altamente concentrada em atividades produtivas realizadas em apenas a 2,76% municípios do Maranhão, com destaque para a capital estadual com uma participação de 38,95% do PIB ¹⁸⁴.

Entretanto, dados oficiais recentes divulgados pelo IMESC (2019) sinalizam mudança no perfil de concentração do PIB identificado por Babilônia e Wander (2014). Atualmente, observa-se um espraiamento na distribuição da riqueza no território maranhense. Esse fenômeno deriva da intensificação de atividades associadas ao agronegócio na porção meridional do Maranhão, sobretudo em novas áreas de cultivo presentes nos municípios de Alto Parnaíba, Riachão, Tasso Fragoso e São Raimundo das Mangabeiras (Mapa 20).

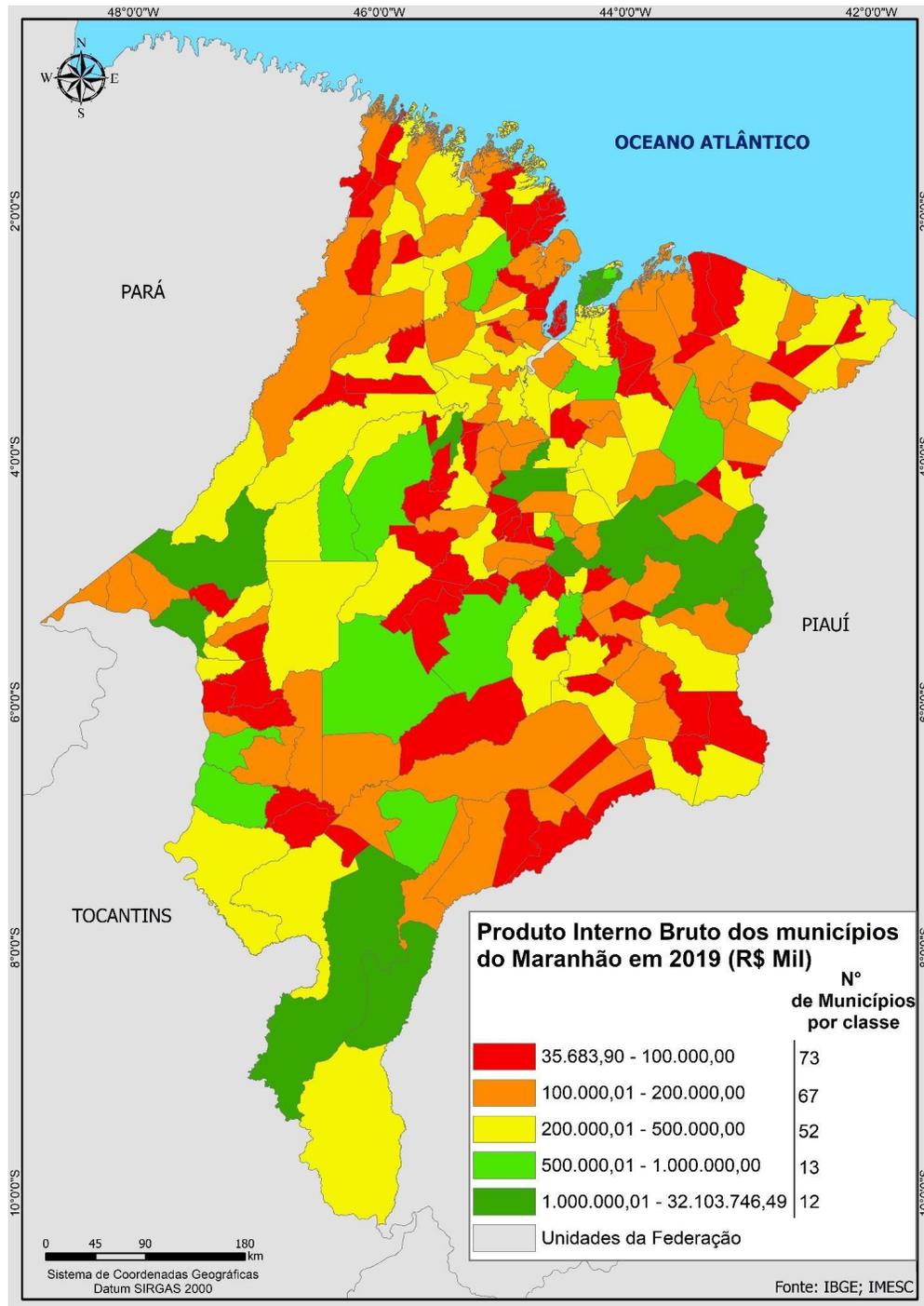
¹⁸² Depoimento gravado em 6 de setembro de 2022, em São José de Ribamar (MA).

¹⁸³ O Produto Interno Bruto foi o indicador utilizado na análise comparativa desta pesquisa. Essa escolha foi motivada pelo interesse de verificar eventuais alterações no PIB dos 217 municípios maranhenses entre 2007 e 2017 (IMESC, 2019c).

¹⁸⁴ Para realizar o levantamento sobre o grau de concentração de atividades econômicas na porção meridional do território maranhense, Babilônia e Wander (2014) empregaram o método de Sistema de Informação Geográfica (SIG). Cabe também destacar o uso da classificação Jenks, utilizada para mitigar a variância intraclases e valorizar a variância interclases, gerando classes homogêneas (clusters). A versão 5.73 da ferramenta computacional Philcarto foi adotada neste estudo.

Mapa 20: Maranhão: PIB Municipal em mil reais (2019)

PUC-Rio - Certificação Digital N° 1821018/CA



Fonte: IMESC (2021)

Antes de abordar a distribuição espacial dos fixos¹⁸⁵ mais importantes do poder executivo estadual maranhense, é pertinente destacar o conceito de

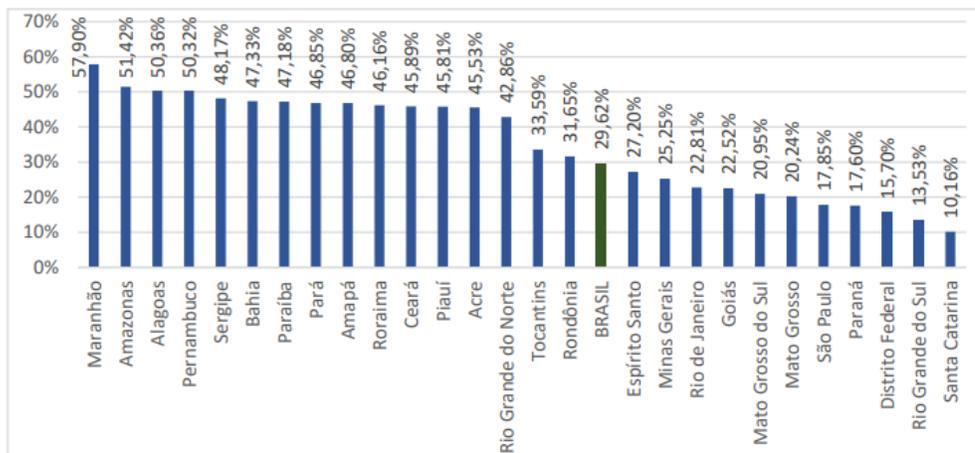
¹⁸⁵ Segundo Santos (2008), fixos são objetos geográficos duradouros, prevaletentes por um considerável tempo no espaço. Em linhas gerais, são pontos de apoio sobre os quais a vida social é ancorada. Esses elementos imóveis são localizáveis, tangíveis no espaço e apresentam formas bem

descentralização administrativa adotado por essa pesquisa. Para Medauar (2004), descentralização administrativa significa

a transferência de poderes de decisão em matérias específicas a entes dotados de personalidade jurídica própria. Tais entes realizam, em nome próprio, atividades que, em princípio, têm as mesmas características e os mesmos efeitos das atividades administrativas estatais. A descentralização administrativa implica, assim, a transferência de atividade decisória e não meramente administrativa (p. 65).

Também convém ressaltar que a prestação de serviços públicos no Maranhão é demasiadamente sobrecarregada por demandas de um expressivo contingente populacional de baixa renda. Segundo esse critério adotado pela FGV Social, o Maranhão é a unidade federativa brasileira com maior proporção de pobres entre seus habitantes: 57,9% (Figura 30)¹⁸⁶.

Figura 31: Proporção de Pobres em 2021 por Unidade da Federação (%)



Fonte: FGV Social (2022)

definidas.

¹⁸⁶ De acordo Neri (2022), pessoas com renda domiciliar per capita inferior a 497 reais mensais são consideradas pobres. Esse indicador foi apontado no capítulo anterior na abordagem sobre o Litoral e a Baixada Maranhense. No polo oposto, Santa Catarina possui um contingente de 10,16% de sua população em situação de pobreza.

Segundo Carvalho (2021), o fenômeno da pobreza no Maranhão possui natureza complexa, estrutural e multidimensional, expressada nas formas de carência de renda, dificuldade de acesso a serviços e bens e na fraca participação da população em processos decisórios definidores de políticas públicas nesse território subnacional¹⁸⁷.

Ao investigar a efetividade do Plano Mais IDH¹⁸⁸, Carvalho (2021) concluiu que as ações prioritárias de combate à pobreza do Governo do Maranhão não tiveram a efetividade esperada entre 2004 e 2021. O advento da pandemia de Covid-19 acentuou ainda mais uma situação já identificada como deteriorada.

Indicadores não monetários também ratificam o quadro de pobreza vigente no Maranhão. Recentemente, o IBGE (2021)¹⁸⁹ apresentou os dois importantes índices multidimensionais nos quais a renda não foi utilizada como critério: o Índice de Perda da Qualidade de Vida (IPQV) e os Indicadores de Desenvolvimento Sustentável (IDS). Ambos apontaram o Maranhão como a unidade federativa com maior perda de qualidade de vida e pior desempenho socioeconômico do país.

3.1. A ausência do aparato estatal subnacional como elemento catalisador do sentimento emancipacionista no sul do Maranhão

Antes de se enveredar por abordagens relacionadas à presença de fixos do Governo do Maranhão em diferentes regiões dessa unidade subnacional, é pertinente ressaltar o esforço empregado para delimitar as variáveis mais representativas em cada área de atuação do executivo estadual. Os dados disponibilizados pelo poder público nessa escala de poder são heterogêneos.

A natureza dessas informações impõe desafios a pesquisadores(as) no tratamento e na consolidação dos dados ofertados. Apesar de tais dificuldades

¹⁸⁷ Considerando o percentual de famílias em situação de pobreza e extrema pobreza por unidade federativa, observa-se que o Maranhão ocupa a terceira colocação, com 70,4%. O Acre e o Piauí possuem, respectivamente, 74,2% e 71,3% de agrupamentos familiares nas menores faixas de renda (IMESC, 2021).

¹⁸⁸ Essa é a mais representativa política de enfrentamento à pobreza institucionalizada pelo Governo do Maranhão nos últimos 20 anos. Os municípios prioritários dessa política pública foram identificados no Capítulo 2.

¹⁸⁹ Essa pesquisa destaca questões importantes relacionadas à pobreza como a existência de restrição ao acesso a serviços de saúde, as dificuldades na obtenção de medicamentos de uso contínuo, o número de integrantes da família com idade entre 18 e 29 anos que não tenham concluído a etapa final da educação básica, o quantitativo de pessoas que exercem um ofício por mais de 50 horas por semana, a oferta de equipamentos de lazer, dentre outros dados.

na seleção de indicadores representativos¹⁹⁰, convém reconhecer que tais informes oficiais são muito reveladores das desigualdades que permeiam as diferentes regiões do Maranhão.

A acentuada disparidade regional maranhense aponta para a concentração de equipamentos públicos nas áreas mais adensadas, embora tal disposição não necessariamente implique em maior eficiência nos atendimentos prestados por diferentes pastas do Governo do Maranhão.

A distribuição dos fixos importantes do executivo estadual maranhense como universidades, hospitais de alta complexidade, dentre outros, segue um padrão semelhante ao registrado em outras unidades federativas, privilegiando as extensões de maior concentração de riqueza e de atividades produtivas mais expressivas. Os próximos itens destacam o processo de descentralização dos serviços públicos ofertados pelo Governo do Maranhão em diferentes áreas.

3.1.1. Saúde: o desafio da ampliação do atendimento

A partir de 2014, o Governo do Maranhão diminuiu gradativamente a sua participação direta no setor de saúde. Essa redução foi politicamente explorada por adversários dos ocupantes do executivo estadual. Para esse campo oposicionista, o modelo de municipalização oficialmente adotado reduziu a responsabilidade da gestão subnacional nessa área estratégica.

Em contraponto, o Governo do Maranhão argumenta que o processo de descentralização promovido na pasta da saúde atende ao ordenamento jurídico vigente. Os governistas também reforçam que essa iniciativa mitiga distorções históricas, a exemplo da sobreposição de competências entre as prefeituras maranhenses e o executivo estadual.

Além da redução do atendimento médico-hospitalar sob gestão direta do executivo estadual, a mudança consumada no perfil de gestão ampliou o espaço de

¹⁹⁰ A expectativa de vida é um dos indicadores que mais refletem o acesso à saúde pública da população de baixa renda. Em 2010, de acordo com o IBGE, a população maranhense possuía a menor esperança de vida do país (média de 66,7 anos). Em 2017, esse dado estatístico atingiu o patamar de 70,9 anos. Ainda assim, o posicionamento do Maranhão no “*ranking* nacional” desse quesito não foi alterado, em razão da evolução ocorrida nas demais unidades subnacionais (MARANHÃO, 2020).

atuação dos municípios maranhenses na atenção básica¹⁹¹. Além disso, também foi observada uma alteração na forma de atuação do Governo do Maranhão no setor de saúde.

Desde 2012, o executivo estadual vem ampliando a sua atuação na administração indireta sua rede hospitalar por meio da Empresa Maranhense de Serviços Hospitalares (EMSERH)¹⁹², responsável por administrar 80% das unidades de saúde estaduais¹⁹³. Uma parcela expressiva desses fixos realiza atendimentos de média e alta complexidade.

No tocante à localização, as unidades de saúde estaduais de média e alta complexidade estão concentradas na faixa setentrional do território maranhense¹⁹⁴. Observa-se também que uma parcelas expressivas das regiões de planejamento não contam com hospitais regionais ou macrorregionais para atender às demandas dos municípios integrantes dessas extensões¹⁹⁵.

Sobre a presença de hospitais macrorregionais no interior do Maranhão (Mapa 21), o deputado estadual Rildo Amaral¹⁹⁶ considera que essas estruturas

¹⁹¹ As unidades básicas de saúde (UBS) têm uma importância estratégica para o combate a patologias mais incidentes em segmentos de baixa renda no território maranhense. Uma dessas doenças é a hanseníase, hiperendemia muito identificada nas 19 Regiões de Saúde do Maranhão, com 44,6 casos para cada mil habitantes (MARANHÃO, 2020). Esse número ultrapassa o parâmetro de hiperendemicidade adotado pela Organização Mundial de Saúde (coeficiente de detecção igual ou acima de 40 casos por 100 mil habitantes).

¹⁹² Trata-se de uma empresa pública, dotada de patrimônio próprio e personalidade jurídica de direito privado. Criada pela Lei Estadual nº 9.732, de 19 de dezembro de 2012, a EMSERH é vinculada à pasta da saúde do Governo do Maranhão.

¹⁹³ De acordo informações obtidas na página oficial da EMSERH em 30 de agosto de 2022, essa empresa pública é responsável pela administração de 26 hospitais, 1 hemocentro, 11 Unidades de Pronto Atendimento (UPAs), 1 laboratório, 12 policlínicas, 7 centros especializados e 5 centros de saúde.

¹⁹⁴ Entre 2015 e 2018, houve um acréscimo de 10,64% no número de estabelecimentos de saúde sob gestão do Governo do Maranhão. A ampliação da rede assistencial do executivo maranhense se concentrou nas áreas mais adensadas do norte do estado. Dentre os fixos recém-construídos sob a administração da Secretaria Estadual de Saúde, destacam-se os hospitais de Pinheiro, Caxias, Imperatriz, Bacabal, Balsas, Chapadinha, Santa Inês, Colinas de Traumatologia e Ortopedia de São Luís (MARANHÃO, 2020).

¹⁹⁵ Além dos nosocômios, o Governo do Maranhão inaugurou uma diversidade de equipamentos de saúde entre 2015 e 2018. Dentre esses fixos, destacam-se o Centro de Especialidade Odontológica (Clínica SORRIR), a Casa de Apoio ao Câncer Tarquínio Lopes Filho, o Centro de Referência de em Neurodesenvolvimento, Assistência e Reabilitação de Crianças NINAR, o Centro de Hemodiálise de São Luís e o Centro de Referência para Crianças com Transtorno do Espectro do Autismo (MARANHÃO, 2020).

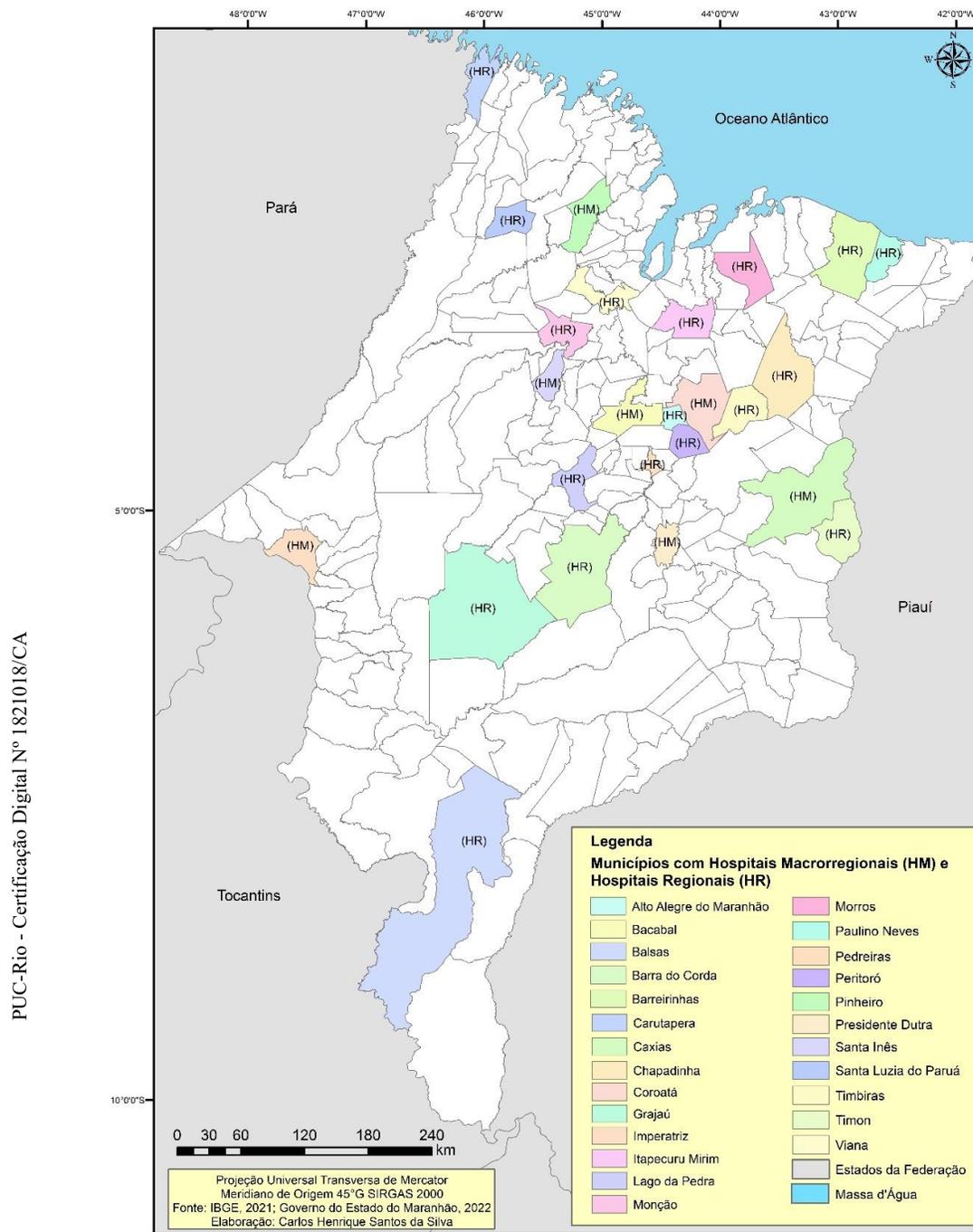
¹⁹⁶ Natural de Imperatriz, onde começou a carreira política no legislativo municipal. Em pronunciamento na Assembleia Legislativa, também se manifestou favoravelmente à criação da unidade federativa do Maranhão do Sul. Em outubro de 2022, reelegeu-se deputado estadual.

atendem a demandas de responsabilidade da esfera municipal. Em seu entendimento, essa situação compromete o funcionamento adequado desses fixos:

Em relação à saúde, urgência emergência é obrigação do município. Nosso município de Imperatriz, hoje é, é simplesmente abandonou a Saúde pública, isso, isso requer, inclusive a gente possa estar trazendo para a capital, as demandas de média e alta complexidade. O Governo do Estado, através do Macrorregional atende obrigações que seriam do município tendo diminuído muito as dificuldades, mas pode ampliar também, inclusive trazer alta complexidade para que cirurgias de grande porte possam ser feitas na nossa cidade. (AMARAL, 2021, não paginado)¹⁹⁷

¹⁹⁷ Entrevista gravada em 14 de setembro de 2021 no gabinete do parlamentar na Assembleia Legislativa do Maranhão.

Mapa 21: Distribuição dos hospitais regionais e macrorregionais no território do Maranhão



Fonte: IBGE (2021) e Governo do Maranhão (2022)

Dentre as áreas que não possuem hospitais regionais e macrorregionais, destacam-se as regiões de planejamento Chapada das Mesas, Baixo Balsas, Sertão Maranhense e Baixo Turi. Essa distribuição desigual dos fixos responsáveis pelo atendimento público de média e alta complexidade acarreta deslocamentos

rodoviários penosos de pacientes em estado grave. Habitualmente, os profissionais de saúde apelidam jocosamente esses fluxos evitáveis de “ambulancioterapia”. Segundo Alves, Mareth e Korzenowski (2021)¹⁹⁸

uma das dificuldades enfrentadas em todas as regiões é a baixa resolutividade dos municípios em atenção básica, aumentando a demanda assistencial e sobrecarregando os hospitais que são referências nas regiões. Em consequência disto, os hospitais que são referência, acabam sofrendo com a falta de recursos, visto que recebem os recursos com base na população do município. Todas as regiões têm grande demanda reprimida por diversos atendimentos de saúde, necessitando de maior aporte tecnológico e recursos humanos especializados (p. 12).

Ao avaliar a eficiência técnica hospitalar no estado do Maranhão, Alves, Mareth e Korzenowski (2021) sinalizaram a existência de expressivas discrepâncias regionais entre as macrorregiões de saúde norte e sul. A primeira atende a 4.084.650 habitantes e engloba a RMGSL e suas cercanias. Nessa extensão, há uma maior concentração de médicos, bem como um maior número de especialidades médicas¹⁹⁹. Ainda assim, nas bordas dessa área contínua são identificadas dificuldades na manutenção dos serviços de saúde com a presença de grandes vazios assistenciais.

A segunda engloba as regiões de planejamento do Tocantins Maranhense e Gerais de Balsas. Segundo Alves, Mareth e Korzenowski (2021), essa extensão “apresenta potencial de resolubilidade insuficiente para atender à demanda” (p.12). Essa constatação se baseia na incapacidade de atender plenamente a um contingente populacional fixado na macrorregião sul, acrescido de um expressivo quantitativo de pacientes oriundos do sudeste do Pará e do norte de Tocantins. Ademais,

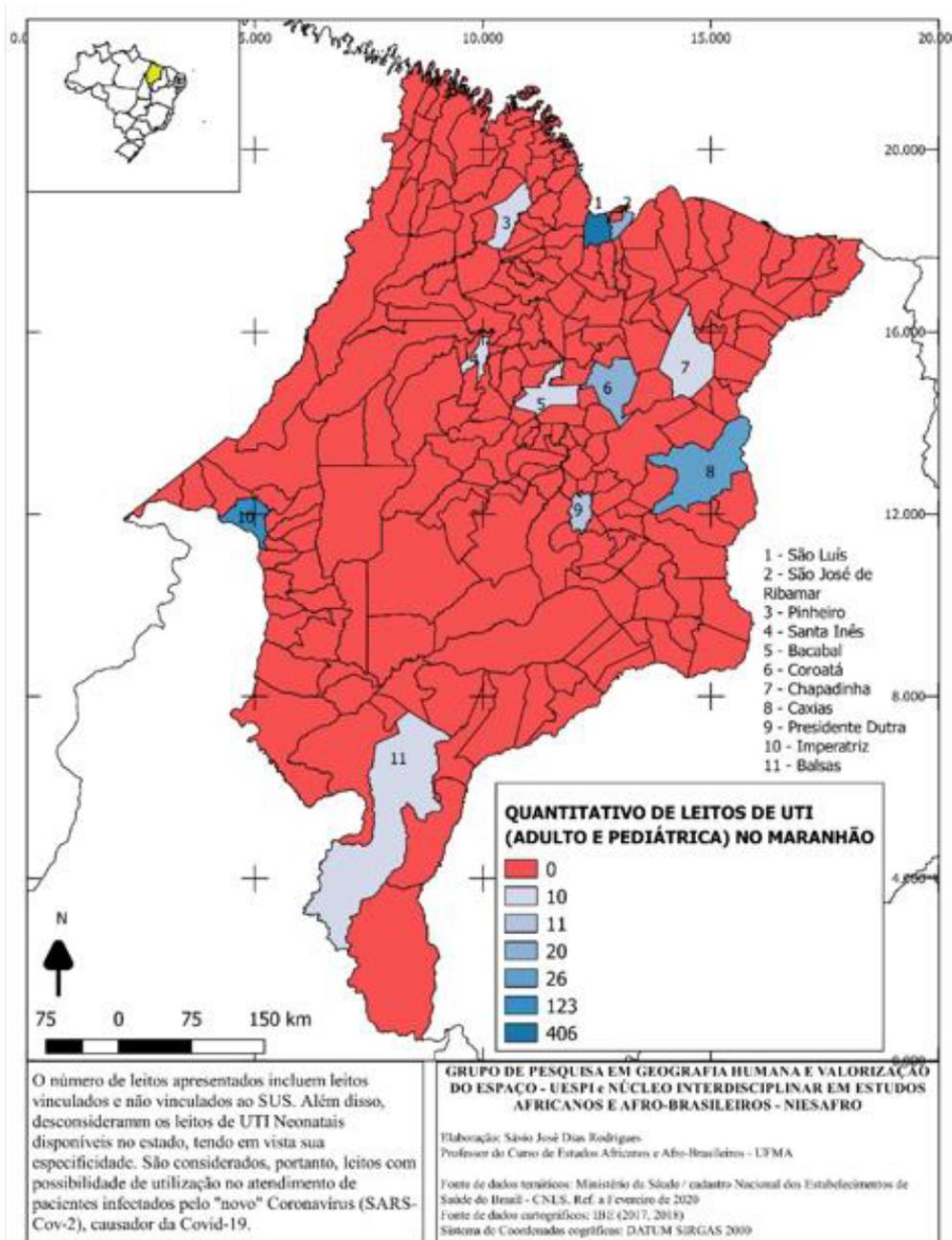
¹⁹⁸ Essa pesquisa tem natureza descritiva e apresenta abordagem quantitativa. As informações utilizadas nesse estudo foram obtidas no Sistema de Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS) por meio do programa TabWin e se referem a 2019. O método de análise envoltória de dados (DEA) foi empregado por meio do modelo VRS (*Variable Returns to Scale*) com orientação para outputs.

¹⁹⁹ Para atender a aproximadamente 7 milhões de habitantes, o Maranhão possui somente 6.096 médicos. Proporcionalmente, há 0,87 profissionais por mil habitantes, a menor entre as unidades federativas brasileiras. Também foi identificada uma concentração desses profissionais na capital estadual, que conta com 4.384 médicos para uma população de cerca de 1,09 milhão de habitantes, ou seja, uma proporção de 4,02 profissionais por mil habitantes. Esse último dado indica que 71,9% médicos residentes no Maranhão moram na capital. Essas informações estão presentes na pesquisa Demografia Médica 2018, de autoria da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo (USP). Esse estudo contou com o apoio institucional do Conselho Regional de Medicina de São Paulo (CRM-SP) e do Conselho Federal de Medicina (CFM).

a região de Balsas que também integra a macrorregião sul, tem uma grande área territorial com baixa densidade demográfica, dificultando a manutenção dos serviços de saúde para o atendimento à população. Outro fator que dificulta a organização do serviço nessa região é a não fixação de profissionais qualificados. Aí observa-se a causa de tamanha ineficiência (p. 12).

Os problemas da rede hospitalar vinculada à Secretaria Estadual de Saúde do Estado do Maranhão (SES) não se limitam às disparidades regionais na prestação de serviços de saúde. A pandemia de Covid-19 escancarou fragilidades encontradas anteriormente nessa pasta na distribuição das em unidades de terapia intensiva (UTIs) no território estadual, conforme aponta o Mapa 22.

Mapa 22: Maranhão: distribuição dos leitos de UTI em fevereiro de 2020



Autoria: Sávio José Dias Rodrigues²⁰⁰

A despeito da histórica disparidade regional encontrada em atendimentos de alta complexidade na rede estadual de saúde, é pertinente reconhecer o êxito da SES no enfrentamento à pandemia de Covid-19. Trata-se de uma surpresa positiva diante

²⁰⁰ Não é possível indicar esse mapa nas referências. Segundo o autor, essa é uma produção que retrata a realidade vigente no Maranhão em fevereiro de 2020, embora não tenha sido publicada.

da estrutura hospitalar reconhecidamente pequena para atender imediatamente a um crescimento exponencial de internações (SILVA et al, 2021)²⁰¹.

Durante o período de declínio do número de internações de pacientes de Covid-19 no Maranhão, o deputado federal Bira do Pindaré (PSB)²⁰² foi ouvido sobre a perspectiva de introdução do PDL 509/2019 na agenda do Congresso Nacional. Esse parlamentar informou que esse tema não desperta o interesse de seus pares, mais ocupados em encontrar soluções para os problemas gerados pela pandemia viral:

Não há qualquer discussão nesse momento a respeito desse tema [criação da unidade federativa do Maranhão do Sul] no Congresso Nacional em razão da Covid, da pandemia da crise que o país atravessa, as dificuldades de movimentar a economia, são muitos temas que ocupam a agenda e esse tema é um tema que nesse momento não tem qualquer debate, então eu não vejo perspectiva para esse período agora de haver uma discussão maior, eu não estou enxergando na agenda o debate dessa temática. Eu acho que nós temos outras prioridades, acho que o momento não é para pensar essas coisas, infelizmente a gente tem que dar conta de honrar os compromissos que o país já tem e que não está honrando como por exemplo a geração de empregos, a questão da comida na mesa do povo brasileiro que está passando fome, a questão do combate a pandemia, nós temos que ir até o final para derrotar esse vírus, então sinceramente eu não vejo nesse momento espaço para esse tipo de discussão, respeito a opinião acho que é uma coisa que poderia acontecer sem nenhum problema, a geografia do Maranhão é enorme daria perfeitamente pra se ter dois estados, é, mas esse não é um tema realmente da ordem do dia, eu acho que nós temos que priorizar aquilo que a população precisa, qualquer criação de estado, municípios incrementa as despesas e torna as coisas bastante difícil para a gestão (SOUSA, 2021, não paginado)²⁰³.

Ainda sobre a pandemia de Covid-19, Castro (2021) destaca que o Maranhão apresentou a menor mortalidade por coronavírus entre as 27 unidades

²⁰¹ Durante o período mais agudo da crise sanitária, a SES ampliou leitos de enfermaria e UTI e suspendeu as cirurgias eletivas. Em São Luís, foram disponibilizadas acomodações exclusivas para pacientes infectados pelo coronavírus no Hospital de Cuidados Intensivos (HCI) e no Hospital Dr. Carlos Macieira (HCM). Em Imperatriz, espaços destinados à internação de infectados pela Covid-19 foram ofertados no Hospital Macrorregional Ruth Noletto (SILVA et al, 2021).

²⁰² Ubirajara do Pindaré Almeida Sousa é advogado, professor e bancário. Iniciou a sua carreira política em 1996, exercendo o cargo de vereador em São Luís. Em 2000, foi reeleito para o legislativo municipal ludovicense. Em 2010, conquistou um mandato na Assembleia Legislativa do Maranhão. Em 2019, estreou na Câmara Federal. Em 2020, foi o quinto colocado na disputa pela Prefeitura de São Luís. Em 2022, não foi reeleito deputado federal.

²⁰³ Depoimento gravado em 21 de agosto de 2021, na Federação dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras do Estado do Maranhão (FETAEMA), situada no município de São José de Ribamar (MA).

federativas brasileiras, com uma média de 121 óbitos para cada cem mil habitantes. Esses dados se referem ao intervalo de tempo do início dos registros de casos até 17 de junho de 2021. Nesse mesmo período, a média nacional alcançou o patamar de 234 mortes para cada cem mil habitantes²⁰⁴. Esse feito é atribuído à articulação entre as prefeituras e o executivo estadual que possibilitou uma rápida expansão do número de leitos.

A presença desigual dos fixos de saúde administrados pelo governo estadual não se limita à rede hospitalar. Outros equipamentos importantes se encontram mal distribuídos no território maranhense ou inabilitados para a realização de atividades mais complexas, a despeito da existência de expressivas demandas regionais, a exemplo das Unidades Hemoterápicas da Hemorrede e das policlínicas.

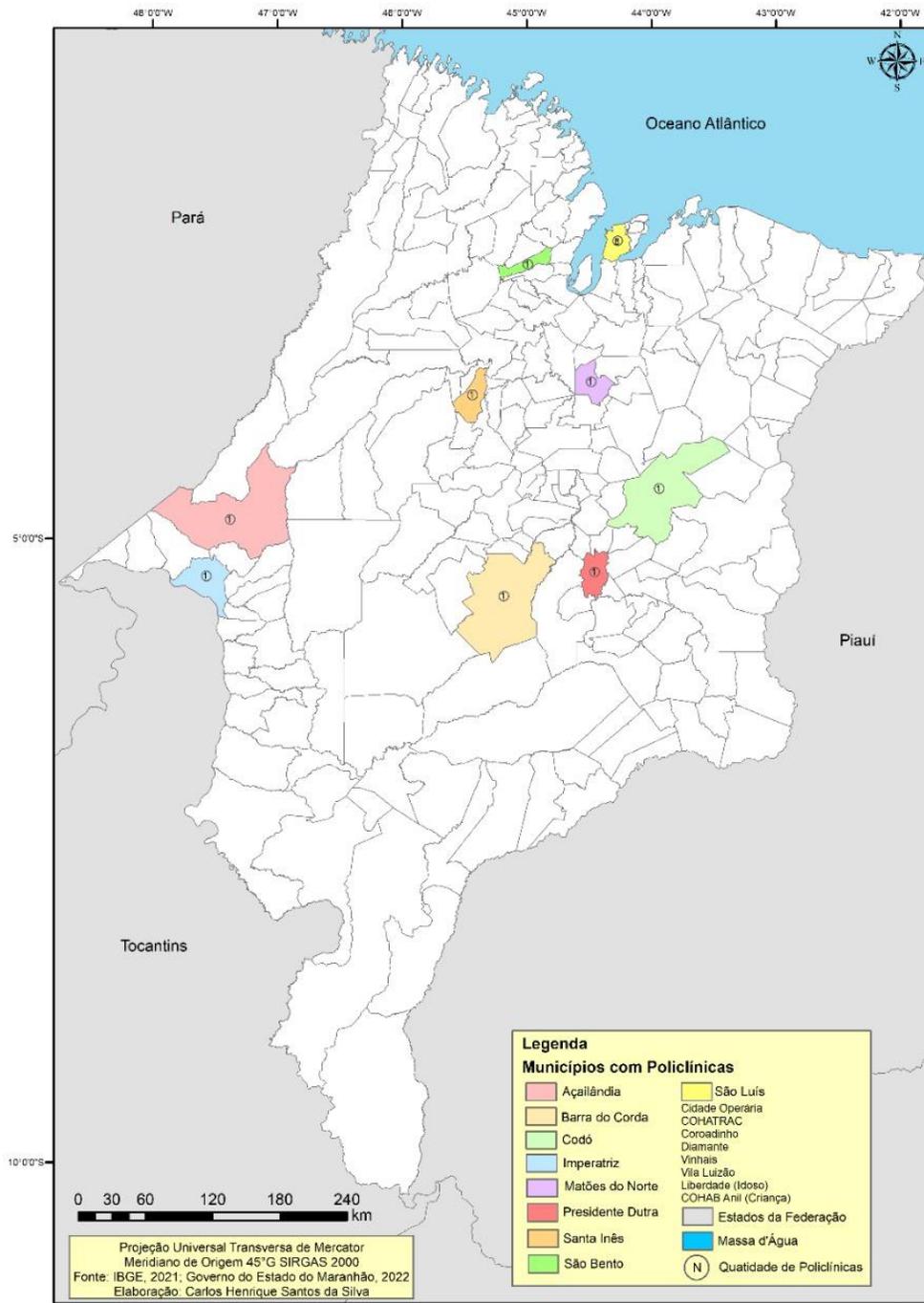
Apenas sete dos dez Núcleos de Hemoterapia (NH) em atividade funcionam integralmente, ou seja, realizam coleta e a envio regular de sangue/hemoderivados para diversos estabelecimentos públicos e privados conveniados. As unidades de Bacabal, São João dos Patos e Chapadinha funcionam somente como Agências de Transfusão (AT), ou seja, apenas realizam a distribuição de insumos.

As policlínicas administradas pelo executivo estadual se concentram na faixa setentrional do Maranhão. Apenas duas unidades estão localizadas em municípios do pretense Maranhão do Sul: Açailândia e Imperatriz (Mapa 23). Esses fixos importantes são responsáveis por consultas médicas em diversas especialidades e pela oferta de tratamentos ambulatoriais, sem necessidade de internação.

²⁰⁴ Esses dados foram extraídos do Comitê de Dados da Covid-19. Esse colegiado é responsável por projeções de cenários e indicadores sobre a pandemia da referida patologia.

Mapa 23: Distribuição das policlínicas estaduais no território do Maranhão

PUC-Rio - Certificação Digital N° 1821018/CA



Fonte: IBGE (2021) e Governo do Maranhão (2022)

3.1.2. Os gargalos da mobilidade no Maranhão

No Maranhão, a circulação de pessoas e mercadorias se concentra no modal rodoviário. Esse padrão não se diferencia do observado no plano nacional²⁰⁵. Em 2021, a pesquisa anual da Confederação Nacional dos Transportes (CNT) avaliou as condições gerais de 4.627 quilômetros de rodovias federais e estaduais nessa unidade federativa. Esse recorte compreende as principais “artérias viárias” dessa unidade federativa²⁰⁶.

A pesquisa anual da CNT 2021 avaliou os trechos de rodovia no Maranhão por inspeção visual. As unidades de coleta analisadas foram georreferenciadas de forma contínua para evitar distorções relacionadas à extensão real dos trechos. Três “variáveis” foram escrutinadas nesse levantamento: pavimentação, sinalização e a geometria das vias.

Nesses três quesitos, foram identificadas inconformidades com padrões técnicos minimamente aceitáveis. Objetivamente, esse quadro preocupante pode ser observado da Tabela 2 e do Figura 31²⁰⁷:

Tabela 2: Maranhão: Estado geral das rodovias federais e estaduais (em valores percentuais aproximados)

Critério	Ótimo	Bom	Regular	Ruim	Péssimo
Pavimento	23%	17%	29%	18%	13%
Sinalização	3%	16%	30%	20%	31%
Geometria da Via ²⁰⁸	14%	20%	29%	22%	15%

Fonte: Confederação Nacional dos Transportes (2021)

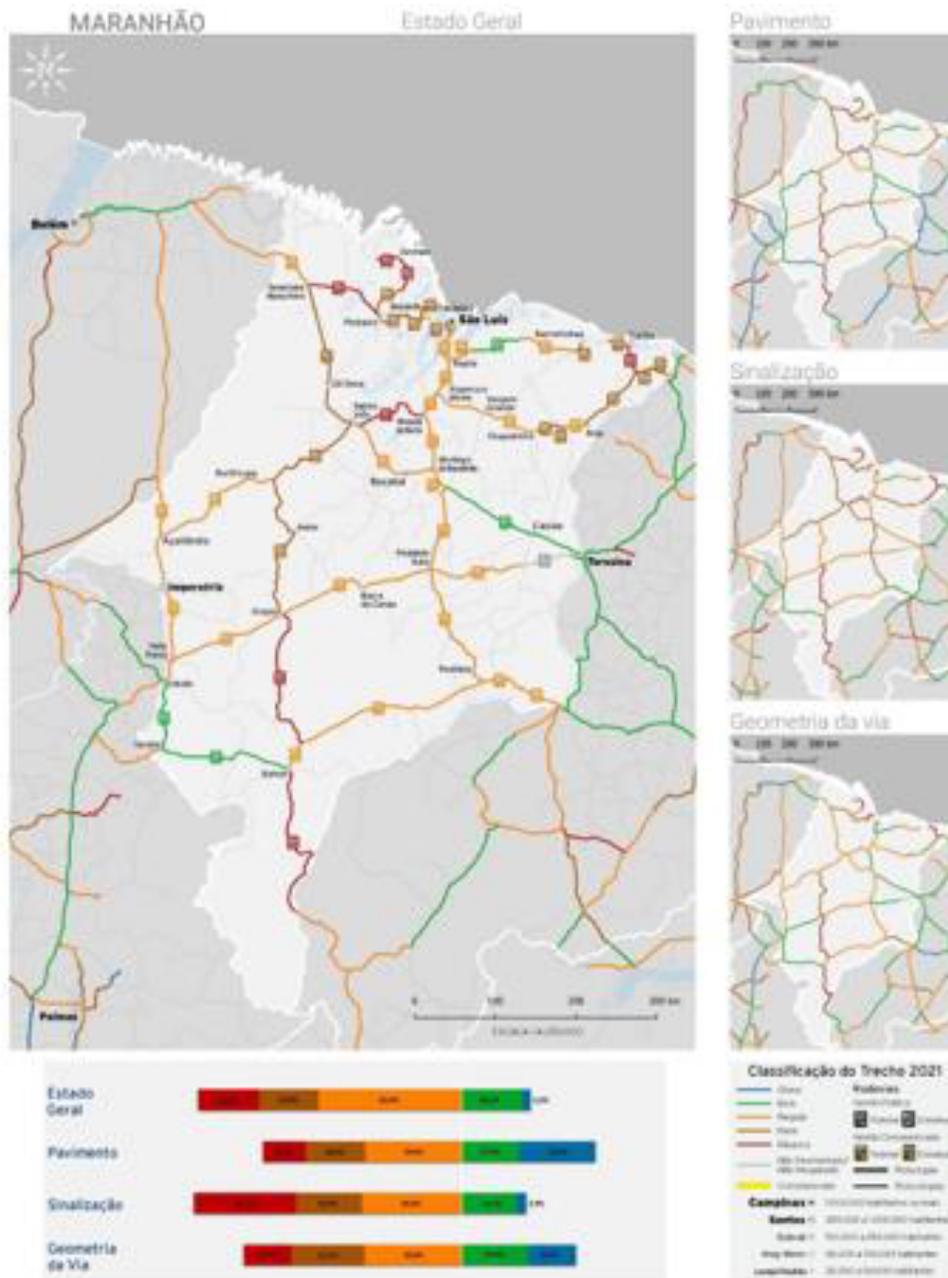
²⁰⁵ O transporte rodoviário é muito relevante no Brasil por constituir elemento de ligação entre os demais modais, com presença marcante, em um contexto de multimodalidade, em etapas iniciais e/ou terminais das cadeias de circulação.

²⁰⁶ O Maranhão possui 3.464 quilômetros de rodovias federais e 5.161 quilômetros de estradas sob a jurisdição do poder executivo maranhense. Os fixos da esfera estadual são o foco deste capítulo. Entretanto, no quesito mobilidade viária, não faz sentido diferenciar as duas malhas apontadas na Pesquisa CNT 2021, uma vez que tais vias possuem o mesmo nível de importância e são complementares.

²⁰⁷ No sul do Maranhão, condições inadequadas de tráfego em estradas federais e estaduais têm dificultado o escoamento de grãos. Para evitar longos deslocamentos rodoviários até o Porto do Itaqui, os produtores agrícolas dessa região têm redirecionado gradativamente suas cargas para serem embarcadas pelos trilhos da Ferrovia Norte-Sul. Os detalhes desses fluxos foram abordados no Capítulo 2.

²⁰⁸ Em linhas gerais, trata-se do traçado da pista mais adequado para se evitar o desgaste dos veículos que transitam por uma rodovia pavimentada.

Figura 32: Maranhão: estado geral das rodovias



Fonte: Confederação Nacional dos Transportes (2021)

Em fevereiro de 2017, o Governo do Maranhão apresentou a sua alocação de recursos destinados à recuperação e conservação da malha viária sob jurisdição estadual, conforme apontado no Mapa 24. Na ocasião, observou-se a inexistência

de dotação orçamentária para recuperar o pavimento e a sinalização de importantes rodovias como as “MAs” 006²⁰⁹, 106²¹⁰ e 206²¹¹.

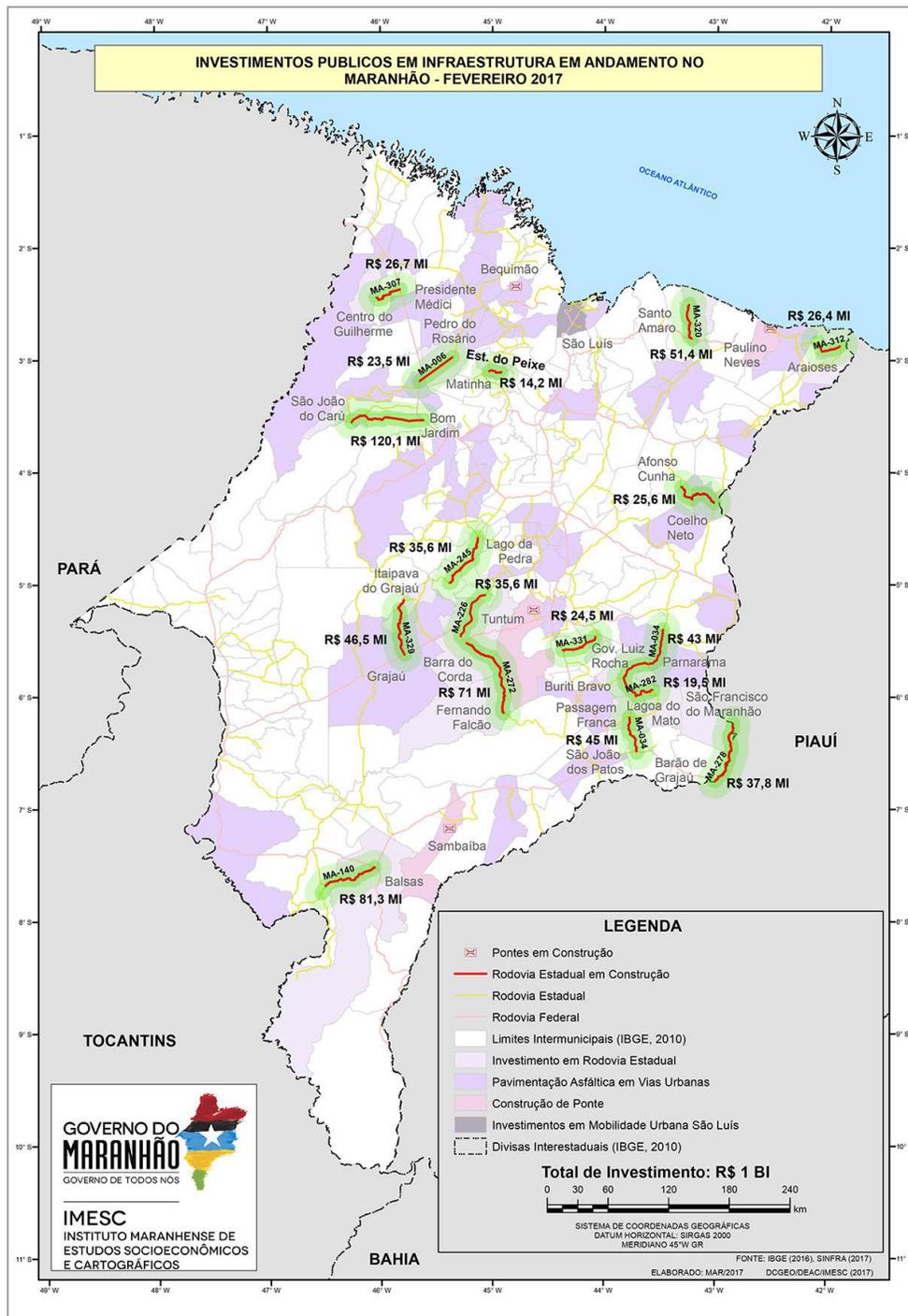
²⁰⁹ É a maior rodovia estadual do Maranhão. Nessa via, transitam pessoas e mercadorias entre as porções meridional e setentrional desse território subnacional. Essa estrada possui 1.225 quilômetros e escoar parte da produção graneleira colhida no MATOPIBA em direção ao Porto do Itaqui. Seus pontos extremos são as áreas urbanas de Cururupu e Alto Parnaíba.

²¹⁰Essa rodovia liga a sede de Governador Nunes Freire (MA) ao logradouro de Itaúna, situado em Alcântara (MA). Nesse último município, está situado o terminal hidroviário de Cujupe. Esse equipamento é responsável por integrar o litoral ocidental maranhense e a capital estadual.

²¹¹Essa rodovia liga a sede de Carutapera (MA) ao povoado Quatro Bocas, às margens da BR-316.

Mapa 24: Maranhão: investimentos em infraestrutura de rodovias estaduais

PUC-Rio - Certificação Digital N° 1821018/CA



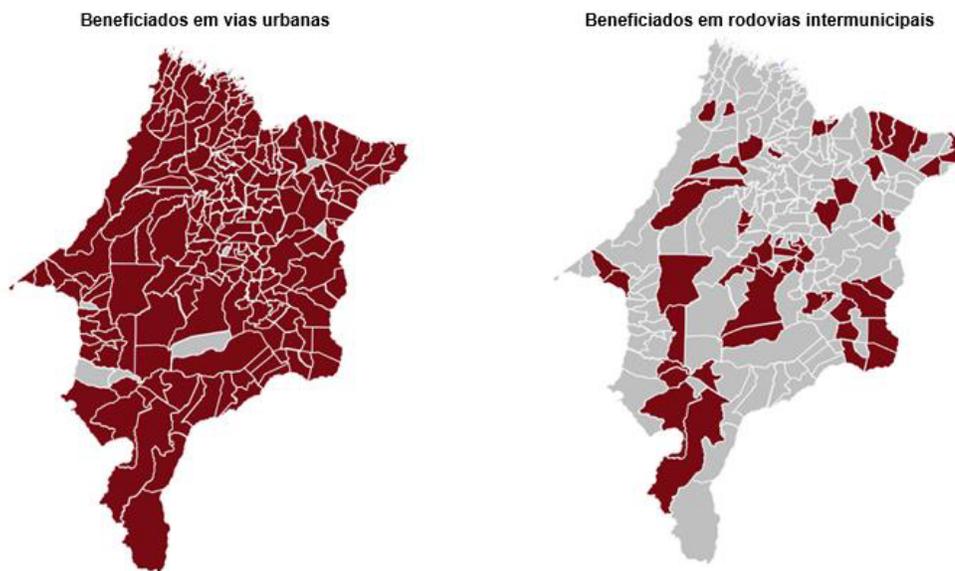
No ano seguinte, marcado coincidentemente por um pleito para o executivo estadual, o Governo do Maranhão divulgou outro documento com informações sobre a alocação de investimentos em recuperação asfáltica²¹². Nessa publicação,

²¹² Trata-se do Diagnóstico Situacional Regionalizado do Estado do Maranhão.

foi possível constatar um redirecionamento desses recursos para áreas urbanas, de competência das prefeituras.

A Figura 33 permite observar o contraste entre os expressivos investimentos do Programa Mais Asfalto²¹³ em extensões citadinas e a baixa alocação de recursos para reparos, sinalização e conservação de rodovias estaduais.

Figura 33: Mais Asfalto: municípios beneficiados em 2018



Fonte: Diagnóstico Situacional Regionalizado do Estado do Maranhão (2019).

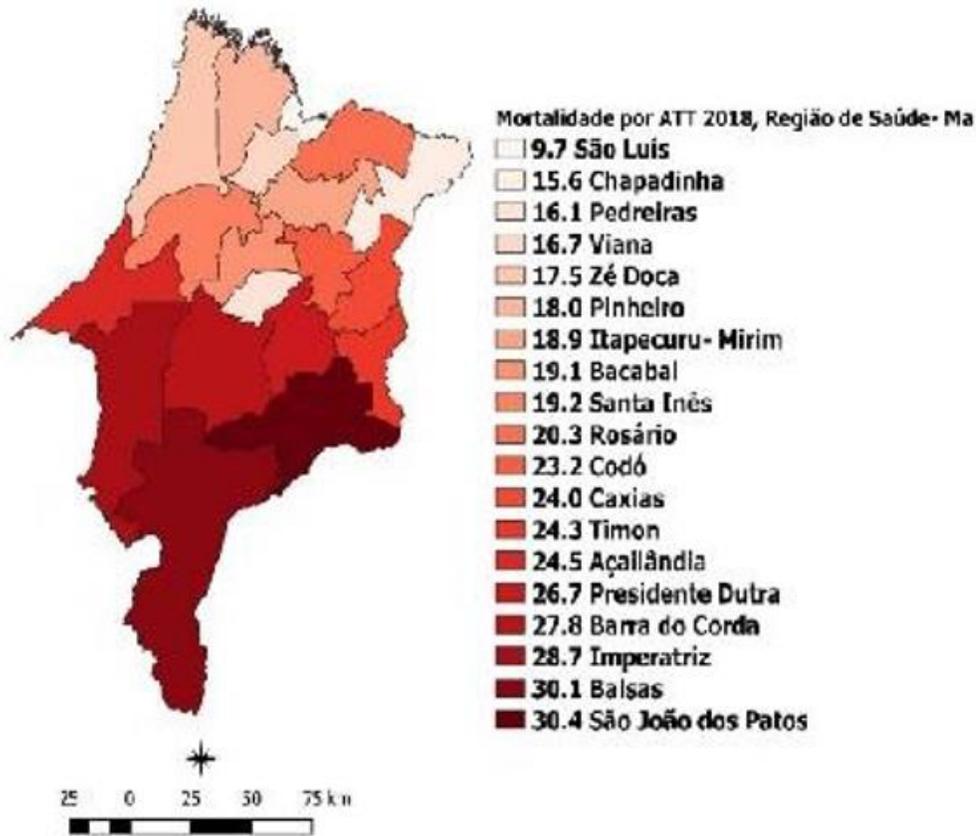
Os problemas identificados nas principais vias que cortam o território maranhense têm gerado acidentes graves e ampliado o número de internações na rede hospitalar. Segundo o Plano Estadual de Saúde do Maranhão, registrou-se um crescimento de 162,1% da taxa de mortalidade por Acidente de Transporte Terrestre (ATT) entre os anos 2000 e 2015, quando comparado às demais unidades federativas do país (MARANHÃO, 2021).

Entre 2010 e 2018, a má conservação das rodovias situadas no território maranhense contribuiu para a ocorrência de 14.415 óbitos, com média anual de 1.602 vidas ceifadas pelo trânsito violento (MARANHÃO, 2021). A incidência

²¹³ Programa responsável por promover a recuperação de rodovias sob a jurisdição do executivo maranhense. Por meio de convênio com prefeituras, o Governo do Maranhão também realiza a requalificação de vias públicas municipais.

desses casos se concentrou no sul do Maranhão (Figura 34), região conhecida pelas condições precárias de circulação rodoviária.

Figura 34: Maranhão: Mortalidade por acidente de transporte terrestre (ATT) em 2018



Fonte: Maranhão (2021)

Os problemas associados aos fixos de mobilidade administrados pelo executivo estadual maranhense não se restringem à conservação das vias de rolamento. Recentemente, as críticas ao sistema *ferryboat* têm se acentuado por conta de sua ineficiência operacional. Esse assunto foi abordado no Capítulo 2, quando se tratou do relativo isolamento das Regiões de Desenvolvimento da Baixada Maranhense e Reentrâncias Maranhenses.

Em 2022, os problemas do sistema aquaviário administrado pela Agência Estadual de Mobilidade Urbana e Serviços Públicos (MOB) ganharam contornos jurídicos. Segundo Matos (2022), a promotora Lítia Cavalcanti teria sido redirecionada para atuar em outras tarefas após denunciar a inadequação da balsa

José Humberto para operar o transporte de veículos e passageiros na travessia da Baía de São Marcos²¹⁴.

Ainda segundo Matos (2022), a balsa José Humberto foi alugada de uma empresa sediada no Pará e adaptada para o transporte de cargas e passageiros em um trajeto marítimo. Entretanto, cabe ressaltar que se trata de uma embarcação construída há 35 anos projetada para circular exclusivamente por águas fluviais. Essa mudança no perfil do percurso não respeitou critérios técnicos de navegabilidade, uma vez que o trajeto habitual pela Baía de São Marcos é mais sujeito a mais intempéries e maior instabilidade do que o realizado por rios.

3.1.3. O Quadro Recente da Segurança Pública

Habitualmente, ineficiências no policiamento ostensivo na porção meridional do Maranhão são apontadas como justificativa para a criação da unidade federativa do Maranhão do Sul. Essas críticas advêm tanto de adversários dos atuais ocupantes do Palácio dos Leões radicados nas Regiões de Desenvolvimento do Tocantins Maranhense e Gerais de Balsas quanto de integrantes da base aliada do executivo estadual na Assembleia Legislativa²¹⁵.

Para esses descontentes, a presença física do policial militar é vista como garantia de manutenção da ordem e de redução da criminalidade nas extensas áreas dos municípios situados no sul do Maranhão. Observando esse raciocínio, percebe-se que a contrariedade desses críticos deriva de um suposto efetivo reduzido desses servidores para atender à demanda regional.

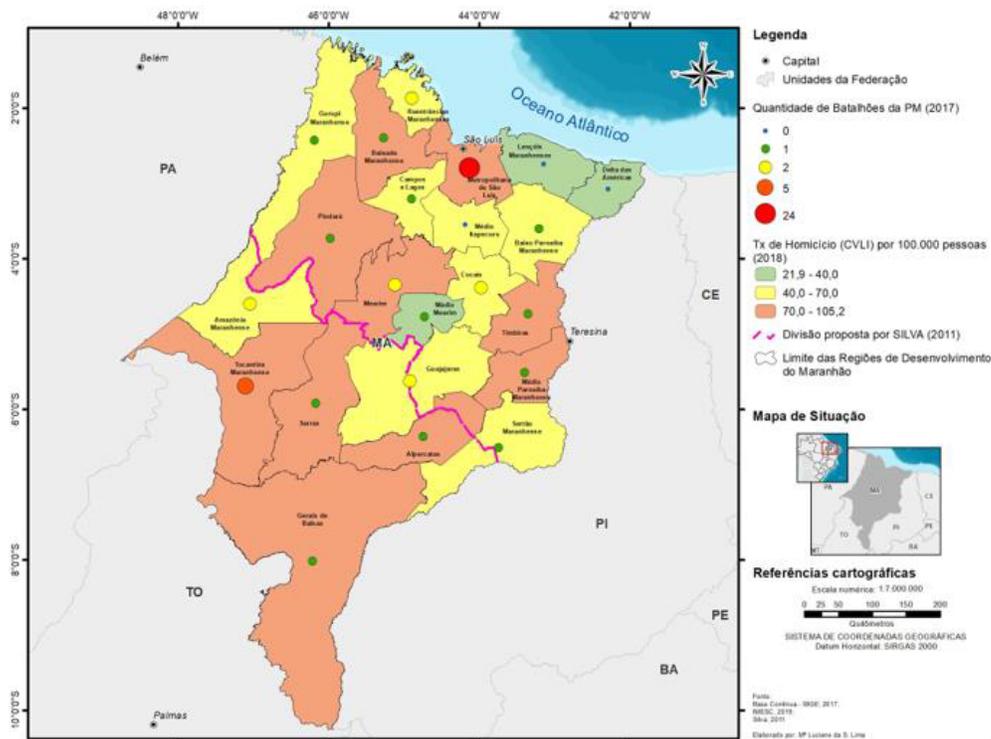
A despeito da percepção empírica anterior, não é possível verificar se a distribuição dos policiais militares na porção meridional do Maranhão é compatível com a população residente nessa área, em razão de sigilo imposto pelo executivo estadual. Ainda assim, é possível relacionar o quantitativo de batalhões da Polícia

²¹⁴ Segundo Matos (2022), a promotora de Defesa do Consumidor Lítia Cavalcanti, fez uso das redes sociais para anunciar a sua exoneração do cargo em razão do esvaziamento da sua equipe de trabalho. Em seu entendimento, esse afastamento ocorreu em meio à investigação da crise do sistema *ferryboat* que opera precariamente entre a capital estadual e a Baixada Maranhense.

²¹⁵ Dentre os políticos alinhados à base governista na Assembleia Legislativa com postura de defesa dos interesses do sul maranhense, destaca-se o deputado estadual Rildo Amaral (Partido Progressista). Em sua página pessoal e em vídeos disponíveis na internet, é possível verificar críticas ao comando do policiamento militar.

Militar do Maranhão à ocorrência de homicídios por Região de Desenvolvimento (Mapa 25).

Mapa 25: Maranhão: Batalhões PM x Taxa de homicídio por 100 mil pessoas (CVLI²¹⁶) – 2018



Fonte: IBGE (2017); IMESC (2019). Elaboração: Maria Luciene Silva Lima (2020)

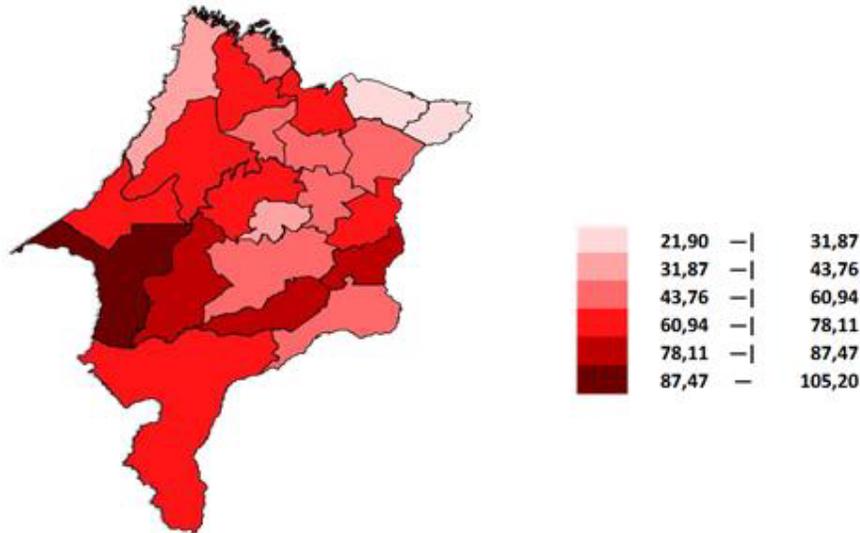
A figura 35 sinaliza a necessidade de se adotar mais ações voltadas à redução da incidência de crimes violentos em várias regiões do Maranhão, inclusive daquelas situadas na porção sul desse território²¹⁷. Também cabe ressaltar que a presença física do policial militar não é a única medida passível de ser incrementada para mitigar as ocorrências graves na área de segurança pública. Investimentos em treinamento de pessoal, inteligência, armamento adequado, monitoramento

²¹⁶ Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI).

²¹⁷ A Região de Desenvolvimento da Baixada Maranhense também é apontada como área com baixo efetivo de policiais militares. O 36º Batalhão da Polícia Militar, que possui jurisdição nessa extensão, possui somente 139 policiais, muito abaixo dos 261 militares necessários para executar suas respectivas tarefas nos municípios de Arari, Vitória do Mearim, Olinda Nova do Maranhão, Viana, Penalva, Olinda Nova, Matinha, São Vicente Férrer e São João Batista (ALMEIDA, 2022).

preventivo e vigilância podem colaborar para a redução da criminalidade, dentre outras iniciativas.

Figura 35: Maranhão: Taxa de homicídio por 100.000 pessoas (CVLI) – 2018



Fonte: IMESC (2019)

O sigilo imposto pelo executivo estadual a informações detalhadas sobre ações da pasta da Segurança Pública não possibilita a realização de análises mais conclusivas sobre a efetividade do policiamento ostensivo nas diferentes regiões do Maranhão, incluindo a sua porção meridional. Entretanto, em termos gerais, é possível constatar um aumento do quantitativo de policiais militares por habitante.

Em 2014, o Maranhão possuía um policial militar para cada 881 habitantes²¹⁸. Em 2022, o efetivo cresceu e atualmente essa unidade federativa dispõe de um policial militar para cada 669 domiciliados em território maranhense (ANUÁRIO, 2022). Apesar da melhoria, o número mais recente não atinge a média recomendada pela Organização das Nações Unidas (ONU) de um policial para cada 450 habitantes.

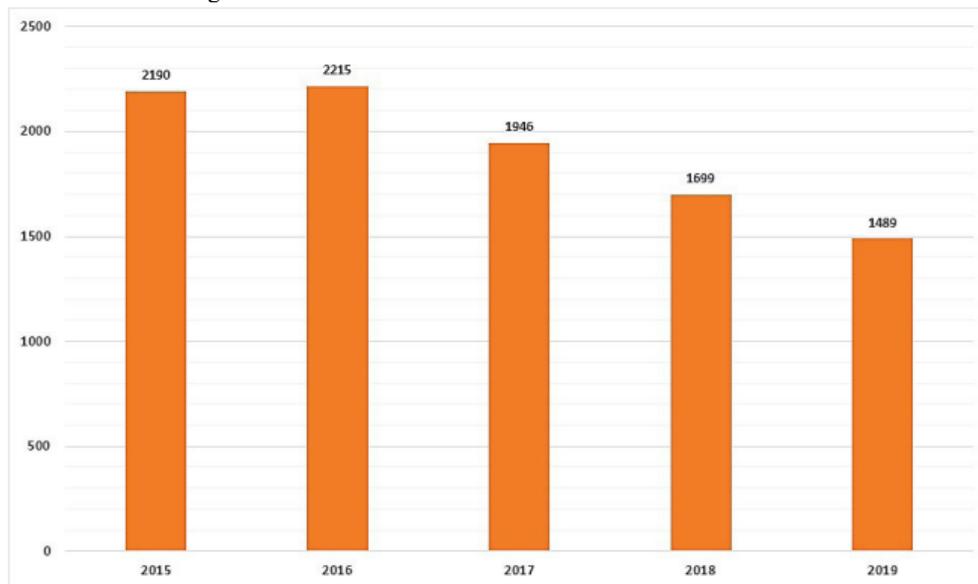
Segundo Masullo et al. (2020), houve uma expressiva redução dos casos de CVLI entre 2015 e 2019 (Figura 36). Essa melhoria decorre de alguns fatores, a exemplo da ampliação do efetivo policial, do treinamento dos servidores ativos, da

²¹⁸ Dados obtidos do estudo intitulado *Perfil dos Estados e Municípios Brasileiros 2014* do IBGE.

requalificação de estrutura funcional e da implementação de políticas públicas associadas à infraestrutura. Segundo Masullo, Maciel e Santos (2020),

Observa-se ainda a estabilidade no crime de lesão corporal seguida de morte e a redução de ocorrências de latrocínio, que registraram decréscimo de 88,9% no período. O Atlas da Violência (IPEA, 2020) coloca como uma das principais causas dos homicídios no país os conflitos entre facções criminosas que lutam pelo controle de territórios, visando à ampliação do tráfico de entorpecentes nas principais cidades brasileiras (p. 200).

Figura 36: Maranhão: Ocorrências de CVLI entre 2015 e 2019



Fonte: Masullo, Maciel e Santos (2020)

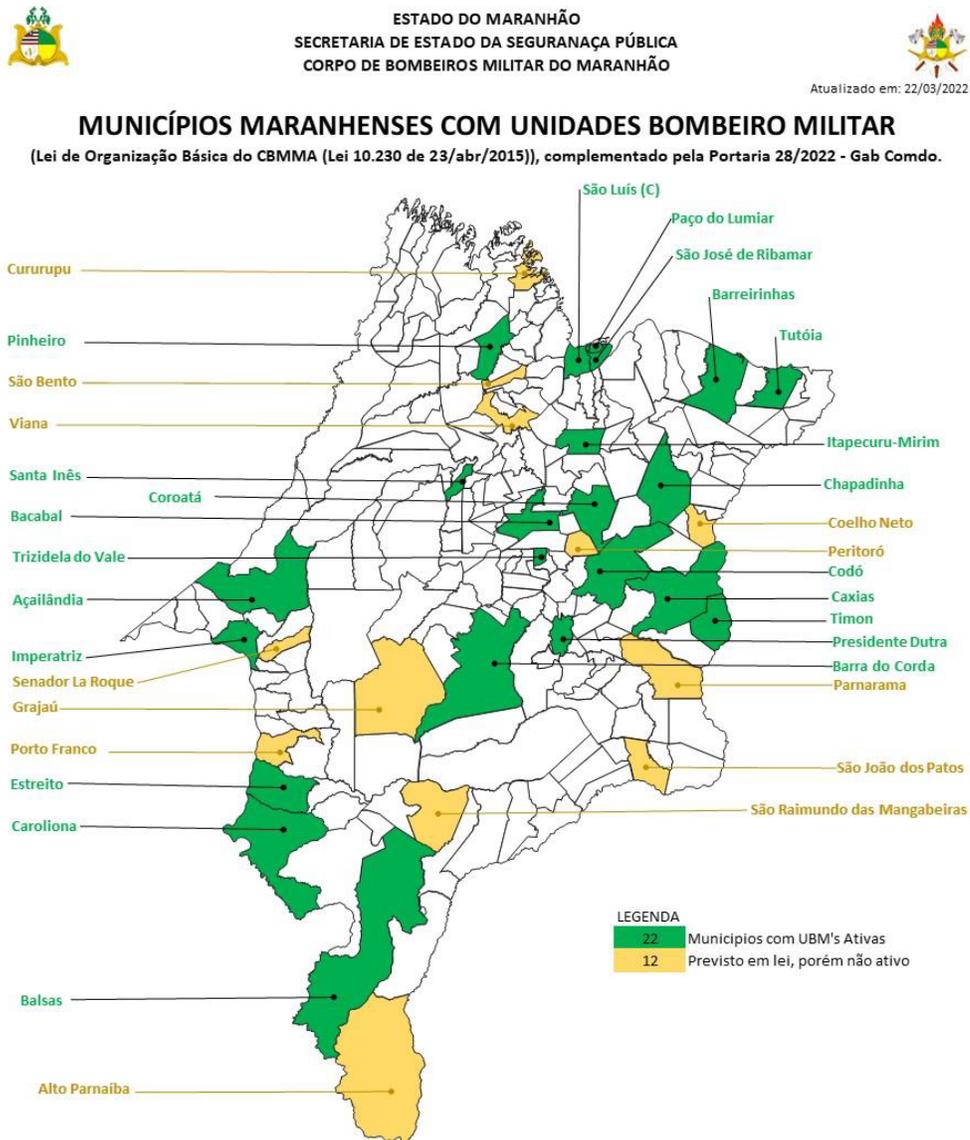
No tocante à presença do Corpo de Bombeiros Militar do Maranhão (CBMMA) nas diferentes Regiões de Desenvolvimento, é possível identificar uma gradativa expansão das bases operacionais dessa corporação nos últimos anos. Em 2014, defasagens na prestação desses serviços são admitidas em documento oficial: *“há uma elevada demanda reprimida por serviços do Corpo de Bombeiros e Defesa Civil tanto na capital como no interior do estado”* (MARANHÃO, 2014, p. 34).

Desde então, a expansão das bases operacionais do CBMMA tem se intensificado, sobretudo após a divulgação massiva de um episódio inusitado ocorrido em Bacabal (MA). Na ocasião, um incêndio foi controlado com a ajuda de um veículo limpa-fossa, ateando literalmente fezes para controlar as chamas. Esse ocorrido foi noticiado na revista eletrônica dominical de maior audiência da

televisão aberta no Brasil. Coincidentemente, após essa repercussão negativa, o número de unidades de combate a incêndios foi ampliado no interior do Maranhão.

Entretanto, cabe ressaltar que a referida expansão das bases operacionais do CBMMA não cumpre todas as determinações previstas na Lei Estadual nº 10.230, de 23 de abril de 2015, que dispõe sobre a organização básica dessa corporação. Na Figura 36, é possível identificar a inexistência de unidades de combate a incêndios em vários municípios-polo, apesar de previstas pela referida legislação. Dentre as centralidades não atendidas, destacam-se como Viana, São Bento, Coelho Neto, Peritoró, Cururupu, Parnarama, Grajaú, Senador La Roque, Porto Franco, São Raimundo das Mangabeiras, Alto Parnaíba e São João dos Patos.

Figura 37: Maranhão: Distribuição das Bases Operacionais do CBMMA em março de 2022



Fonte: Corpo de Bombeiros Militar do Maranhão

Em outros municípios-polo, não há sequer previsão de instalação de unidades do CBMMA. Estão enquadrados nessa condição os territórios de Zé Doca e Governador Nunes Freire, centralidades das Regiões de Desenvolvimento do Alto Turi e do Gurupi Maranhense, respectivamente²¹⁹, conforme indica a Figura 37.

²¹⁹ Essas áreas estão localizadas na faixa oeste do Maranhão. Nessas zonas mais afastadas, eventuais ocorrências de grande magnitude podem consumir rapidamente quarteirões inteiros, uma vez que as mais próximas bases operacionais do CBMMA estão situadas em Santa Inês e Pinheiro.

No tocante à gestão do sistema prisional, foram identificadas substanciais melhorias, sobretudo quando comparadas ao ano de 2014, marcado por notícias negativas de decapitação de internos em Pedrinhas, principal penitenciária estadual. Em 2021, o Programa de Gestão Penitenciária (GESPEN)²²⁰ foi finalista do Prêmio Excelência em Competitividade 2021, promovido pelo Centro de Liderança Pública (CLP). De acordo com essa organização não-governamental de viés liberal²²¹, o reconhecimento dessa iniciativa governamental está relacionado aos seguintes resultados:

a implementação do programa [de Gestão Penitenciária] permitiu que o Maranhão melhorasse consideravelmente sua gestão penitenciária. A otimização da gestão penitenciária promovida pelo GESPEN foi fundamental para o estado alcançar em 2020 o 1º lugar nacional em percentual de Pessoas Privadas de Liberdade (PPL) inseridas em atividades de Educação e Trabalho, conforme o DEPEN. O número de PPL trabalhando aumentou 11 vezes em relação a 2014 (último ano antes da implementação do GESPEN) e o número de PPL estudando aumentou 16 vezes também em relação a 2014. Como consequência, os resultados de segurança após o GESPEN culminaram em 4 anos consecutivos sem rebeliões e quedas no número de fugitivos (34% de redução entre 2019 e 2020) (CONHEÇA, 2021, não paginado)

3.1.4. O Saneamento básico no Maranhão: os desafios para a ampliação da cobertura

Ampliar a cobertura do saneamento básico ainda é um dos principais desafios a serem enfrentados no Maranhão. Em linhas gerais, dados oficiais do executivo maranhense registram pequenos avanços. Em 2020, o governo estadual divulgou o *Boletim Social do Maranhão: Saneamento Básico no Maranhão* (IMESC, 2020). Esse estudo focou em informações sobre abastecimento hídrico, resíduos sólidos e esgotamento sanitário.

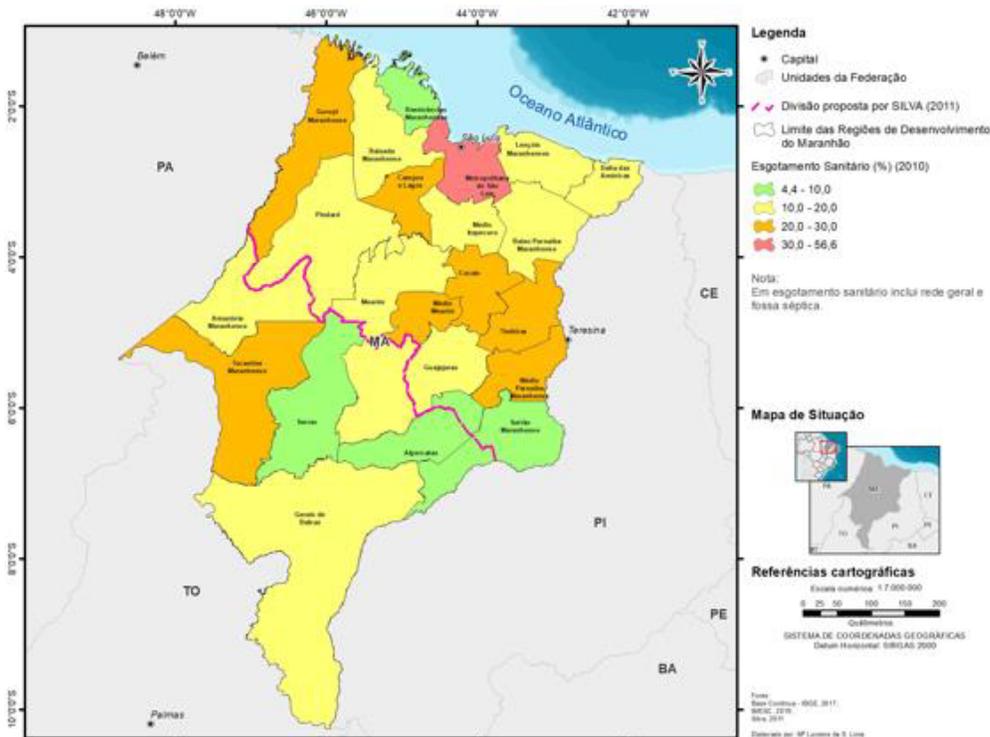
²²⁰ O Programa de Gestão Penitenciária mensalmente coleta informações de cada Unidade Prisional (UP) administrada pelo Governo do Maranhão. Essa iniciativa oferece *feedback* e suporte para tomadores de decisão, sistematizando dados indispensáveis à melhoria da qualidade, eficácia e eficiência da gestão. O GESPEN é estruturado em 4 eixos: administração, segurança, modernização de práticas e atendimento humanizado.

²²¹ Ao reconhecer a efetividade de programas instituídos por um governo do “campo da esquerda”, o CLP sinaliza que seu julgamento observou critérios técnicos, afastando, nesse caso, qualquer influência de caráter ideológico nos resultados divulgados.

Entre 2014 e 2019, o percentual de domicílios com acesso à fossa séptica e rede geral de esgoto no Maranhão foi majorado, partindo de 12,6% em 2014 e atingindo 22% em 2019. Em relação à distribuição desses serviços nessa unidade federativa, identificou-se uma discrepância histórica na cobertura de esgotamento sanitário entre as 22 Regiões de Desenvolvimento. Em 2010, nenhuma delas tinha alcançado um patamar superior a 50%. Os maiores percentuais foram observados nas Regiões Metropolitana de São Luís (35, 77%) e Tocantins Maranhense (18,23%). As demais áreas apresentam uma cobertura domiciliar inferior a 10% (Mapa 26).

Mapa 26: Maranhão: Esgotamento Sanitário por Região de Desenvolvimento – 2010

PUC-Rio - Certificação Digital N° 1821018/CA

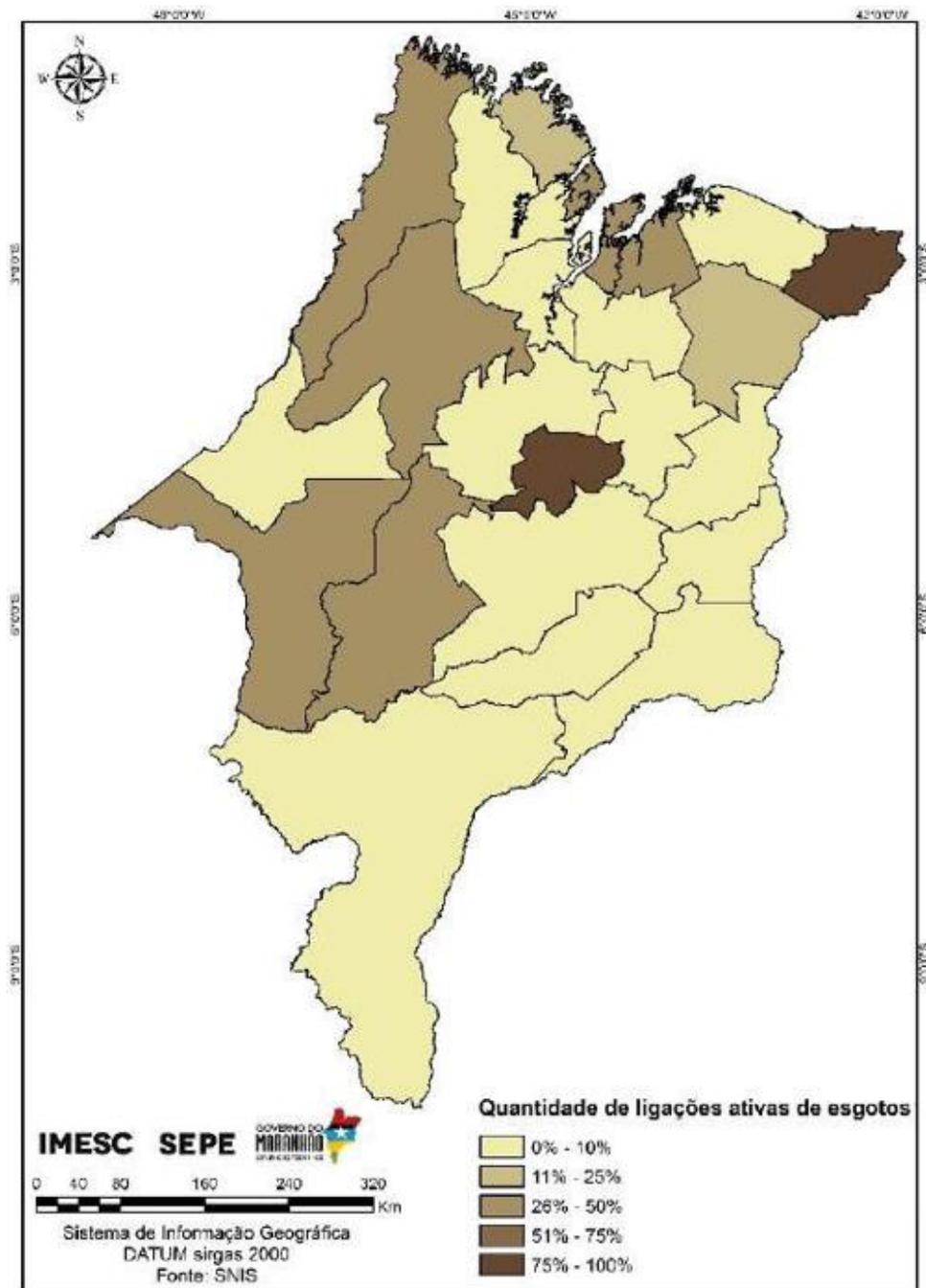


Fonte: IMESC (2020) Adaptado – Elaboração: Maria Luciene Silva Lima (2020)

Em 2018, percebeu-se um aumento percentual do número de domicílios conectados a uma rede coletora de esgoto, sobretudo nas Regiões de Desenvolvimento das Serras, do Gurupi Maranhense, do Pindaré, do Delta das Américas e do Médio Mearim. Nas demais áreas, com exceção da RMGSL (31%), a cobertura foi inferior a 30% (Mapa 27). Grande parte dos municípios maranhenses não possui uma cobertura extensa de esgotamento sanitário. Habitualmente, os

dejetos gerados nessas extensões são direcionados para canais que desembocam em rios, praias, lagos etc.

Mapa 27: Maranhão: percentual de ligações domiciliares ativas de esgoto por Regiões de Desenvolvimento

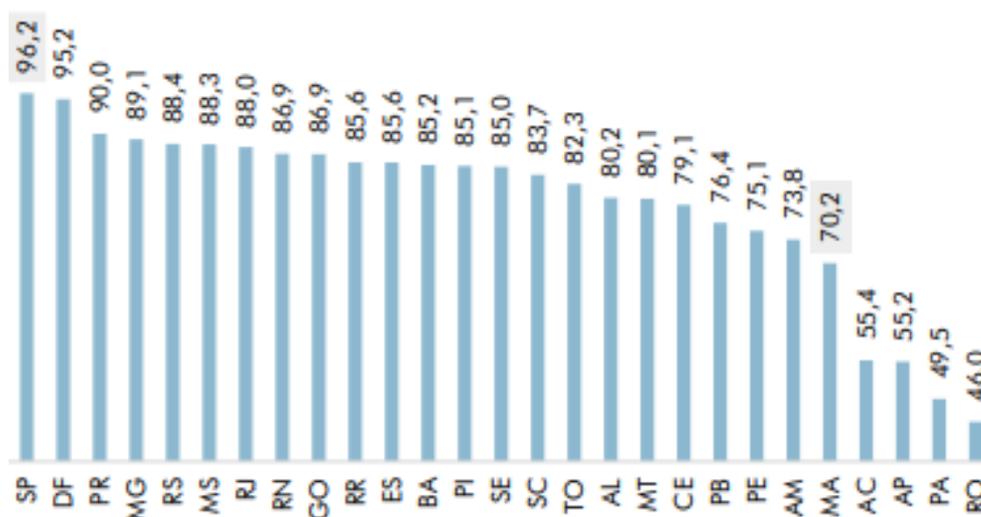


Fonte: IMESC (2020)

Ainda sobre a baixa cobertura de esgoto tratado, o Instituto Trata Brasil avaliou as internações causadas por doenças de veiculação hídrica para cada dez mil habitantes em 2019. Em contraponto à evolução oficial supracitada, o Maranhão se posiciona como a unidade federativa com maior número de casos, com 54,4 internados por 10 mil habitantes, seguidos do Pará com 32,62 e do Piauí com 29,64 (SANEAMENTO, 2019).

Sobre o abastecimento hídrico distribuído por rede geral²²², o estudo do IMESC (2020) aponta um incremento no número de domicílios abastecidos no Maranhão, com um crescimento percentual de 65,9% a 70,2% entre os anos de 2010 e 2019²²³. Apesar dessa evolução, é possível constatar a existência de expressivas discrepâncias, quando comparada com proporções obtidas por outras unidades federativas brasileiras (Figura 38).

Figura 38: Percentual de Domicílios Atendidos com Abastecimento Hídrico por Rede Geral de Distribuição, por UFs em 2019



Fonte: (IMESC, 2020)

Recentemente, o Maranhão registrou discrepâncias regionais no fornecimento de água tratada. Em 2018, apenas seis Regiões de Desenvolvimento

²²² Essas informações sobre oferta hídrica no Maranhão consideraram as seguintes formas de abastecimento: a) a rede geral de distribuição (com ou sem canalização); b) poço artesiano ou profundo (freático, raso ou cacimba) e; c) fonte ou nascente (IMESC, 2020).

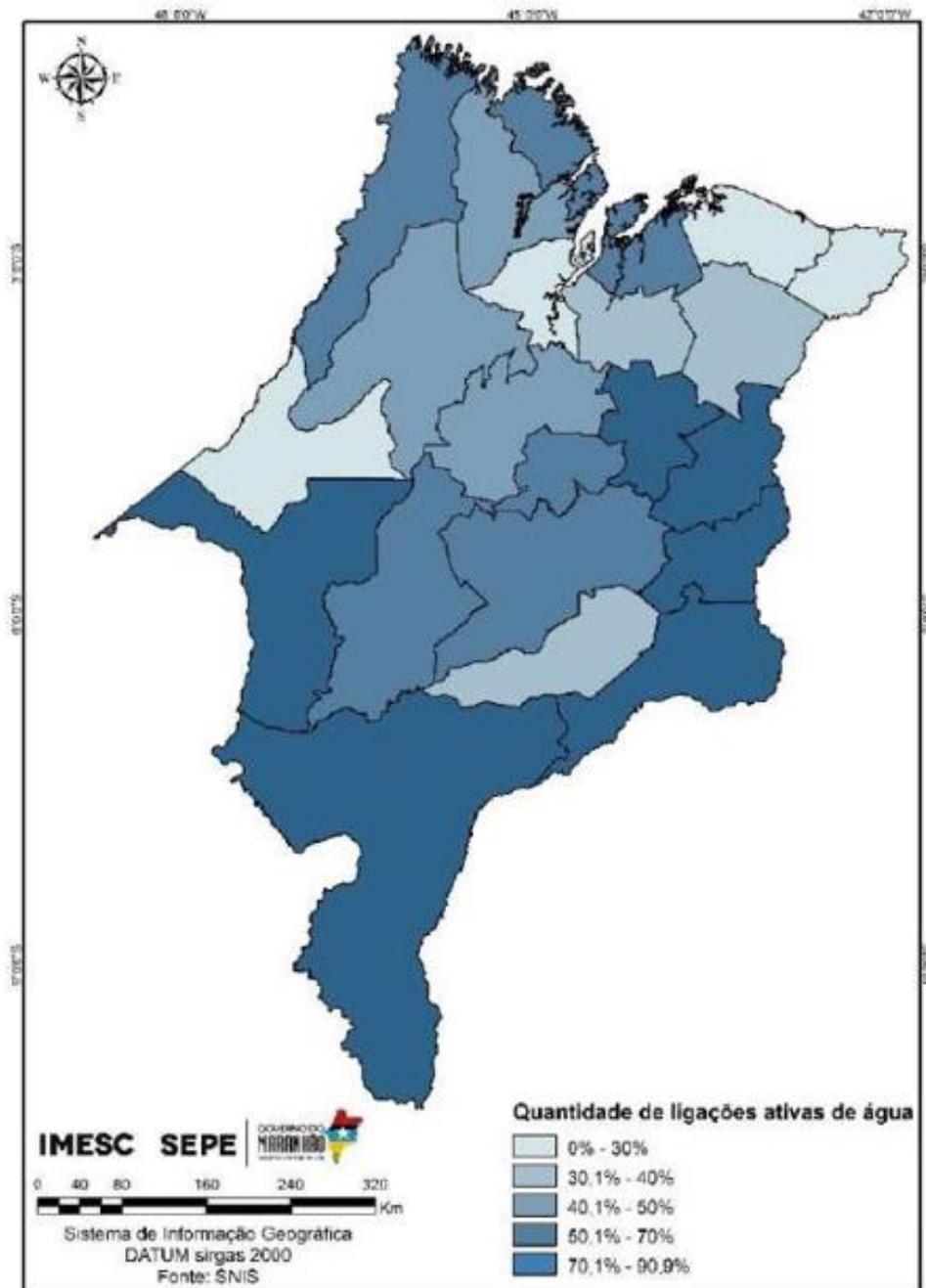
²²³ Os números apontados divergem dos apresentados pelo Instituto Trata Brasil em 2019. Para esse estudo, o Maranhão ocupa a penúltima posição entre as 27 unidades federativas brasileiras, com 55,4% de sua população com acesso à água tratada. Apenas o Amapá apresenta um percentual inferior: 34,4% (SANEAMENTO, 2019).

dispunham de mais de 70% de seus domicílios servidos por redes públicas de abastecimento²²⁴. O Mapa 28 sinaliza que a porção meridional concentra as extensões com melhor cobertura desse serviço²²⁵.

²²⁴ As Regiões de Desenvolvimento com mais de 70% de cobertura no fornecimento hídrico são: Médio Parnaíba Maranhense, Timbiras, Tocantins Maranhense, Cocais, Gerais de Balsas e Sertão Maranhense.

²²⁵ Na maioria dos municípios maranhenses, a simples desinfecção é a forma de tratamento hídrico predominante. Um percentual de 43,4% da água distribuída passa somente por esse processo simplificado. O volume tratado em Estações de Tratamento de Água (ETA) é de aproximadamente 36,8% da água distribuída (IMESC, 2020).

Mapa 28: Maranhão: Percentuais de Ligações Ativas à Rede Pública de Abastecimento Hídrico por Regiões de Desenvolvimento



Fonte: IMESC (2020)

Um dos grandes problemas identificados no processo de abastecimento hídrico são as perdas na distribuição. Em média, 55% dos volumes bombeados não chegam às residências maranhenses (Tabela 3). O volume desperdiçado em

diferentes Regiões de Desenvolvimento demonstra ineficiência dos sistemas de distribuição, em grande parte operados pela estatal CAEMA²²⁶.

Tabela 3: Maranhão: Percentual de perdas na distribuição de água, volume hídrico percentual tratado por Simples Desinfecção e volume de água percentual tratado em ETAs nas Regiões de Desenvolvimento

Região de Desenvolvimento	Perdas na distribuição	Volume de Água Tratada em ETA	Volume de água tratada por simples desinfecção
RMGSL	65,3	39,81	25,7
Reentrâncias Maranhenses	39,2	11,09	42,6
Lençóis Maranhenses	60,2	71,07	21,5
Gurupi Maranhense	47,7	22,16	25,0
Delta das Américas	0,1	71,52	5,6
Baixada Maranhense	62,7	31,96	52,2
Campos e Lagos	52,2	67,47	31,8
Médio Itapecuru	71,5	91,44	8,6
Baixo Parnaíba Maranhense	62,9	53,31	2,3
Pindaré	57,3	1,17	96,9
Mearim	62,5	13,26	54,0
Cocais	59,6	4,44	59,1
Timbiras	51,8	50,06	42,1
Amazônia Maranhense	58,6	1,49	98,5
Serras	30,3	18,84	74,8
Médio Mearim	63,8	53,79	43,8
Guajajaras	73,4	19,46	79,6
Médio Parnaíba Maranhense	52,2	2,83	85,3
Tocantins Maranhense	61,7	50,96	47,9
Alpercatas	70,2	72,61	16,2
Sertão Maranhense	47,8	11,32	29,3
Gerais de Balsas	58,7	50,29	12,0
MÉDIA	55,0	36,8	43,4

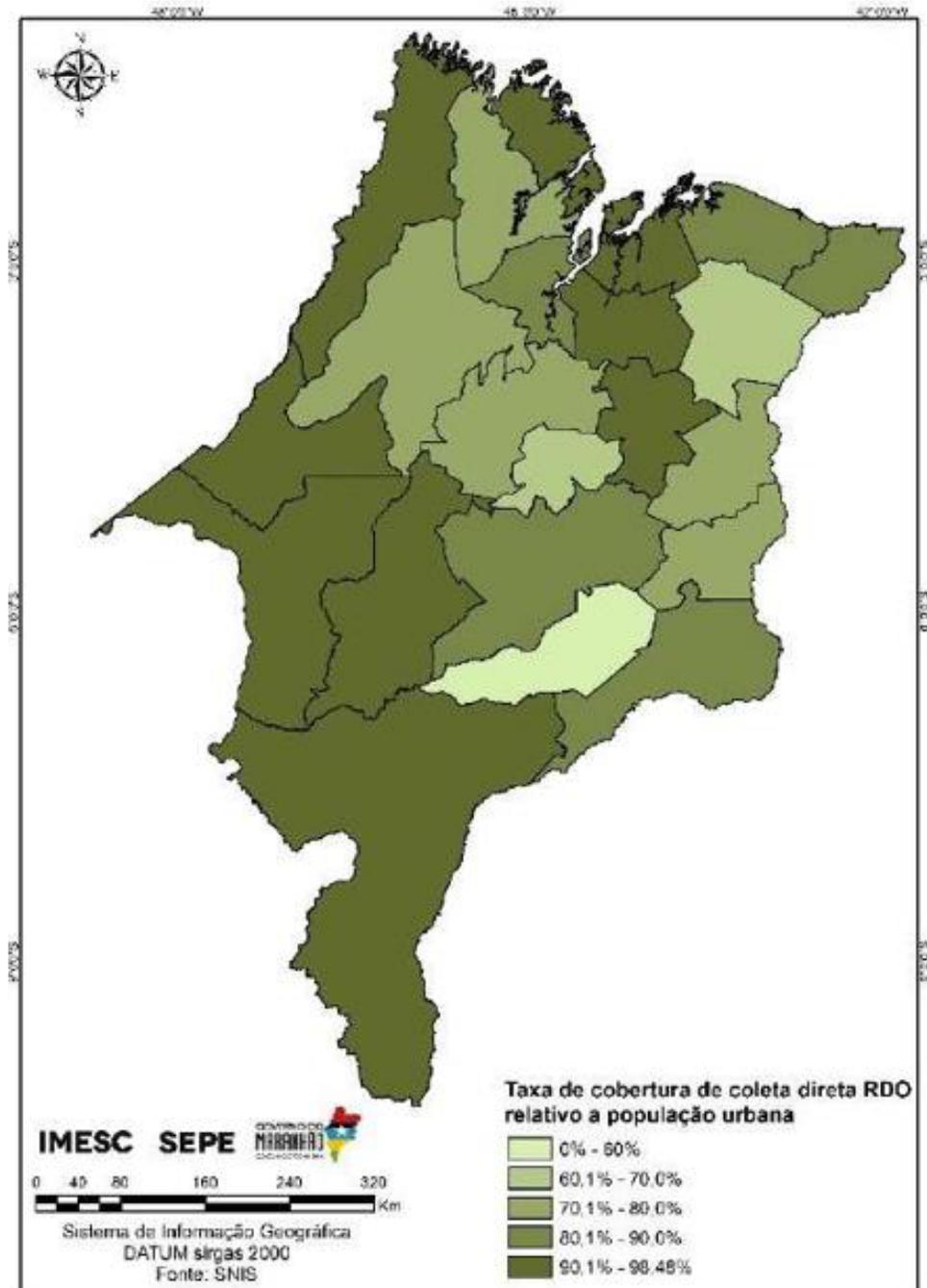
Fonte: IMESC (2020)

²²⁶ A Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão é uma empresa pública juridicamente classificada como sociedade em regime de economia mista. Criada em 1966, atua em 140 dos 217 municípios maranhenses, com nove Unidades de Negócios em Chapadinha, Imperatriz, Coroatá, Pinheiro, Itapecuru, Presidente Dutra, Pedreiras, São João dos Patos e Santa Inês.

Segundo o IMESC (2020), entre 2016 e 2019, foi identificada uma expressiva ampliação da cobertura da coleta de resíduos sólidos no estado do Maranhão. Esse serviço alcançou 70,7% dos domicílios nessa unidade federativa ao final do período pesquisado²²⁷. Ainda assim, o Mapa 29 sinaliza a existência de uma expressiva discrepância regional na oferta desse serviço, com maior concentração na RMGSL e nas faixas sul e oeste desse território subnacional. As extensões situadas a leste desse território estadual apresentaram percentuais de cobertura inferiores às demais áreas.

²²⁷ Nesse quesito, cabe ressaltar que esse serviço público é de competência das administrações municipais. Entretanto, é oportuno registrar que, nos períodos analisados no estudo do IMESC (2020), foi identificado um aumento da cooperação entre o Governo do Maranhão e as Prefeituras. Essa articulação possibilitou o fornecimento de equipamentos destinados à limpeza pública.

Mapa 29: Maranhão: Taxa de cobertura de coleta direta de resíduos domiciliares em relação à população urbana



Fonte: IMESC (2020)

O levantamento oficial citado no parágrafo anterior reconhece a existência de discrepâncias regionais na oferta de serviços de coleta de resíduos sólidos. As taxas de cobertura são mais expressivas (acima de 90%) nas seguintes Regiões de Desenvolvimento: Cocais (98,4%), RMGSL (98,0%), Serras (97,3%), Tocantins

Maranhense (96,9%). Em contraste, três extensões regionais Regiões apresentaram percentuais inferiores a 70%: Alpercatas (50,8%), Médio Mearim (68,5%) e Baixo Parnaíba Maranhense (65,4%).

Além das discrepâncias regionais na oferta de serviços de coleta de resíduos sólidos, o Maranhão enfrenta outro desafio relacionado ao gerenciamento de materiais descartados em seu território: a destinação final inadequada. Em 2018, foram identificadas 195 unidades de destinação de resíduos diversos. Desse contingente, 163 foram classificados como locais de depósito inadequado, os conhecidos “lixões” (IMESC, 2020)²²⁸.

Recentemente, a Secretaria de Programas Estratégicos do Governo do Maranhão apresentou um projeto voltado à erradicação dos lixões²²⁹, substituindo-os por Centrais de Tratamento de Resíduos Sólidos Urbanos. Essa iniciativa é focada em parcerias público-privadas, direcionadas a regiões que ainda não dispõem de aterros sanitários controlados. A proposta do executivo estadual planeja criar 26 polos regionais geridos por consórcios públicos intermunicipais. A previsão de investimento total é de aproximadamente 277,6 milhões de reais (IMESC, 2020).

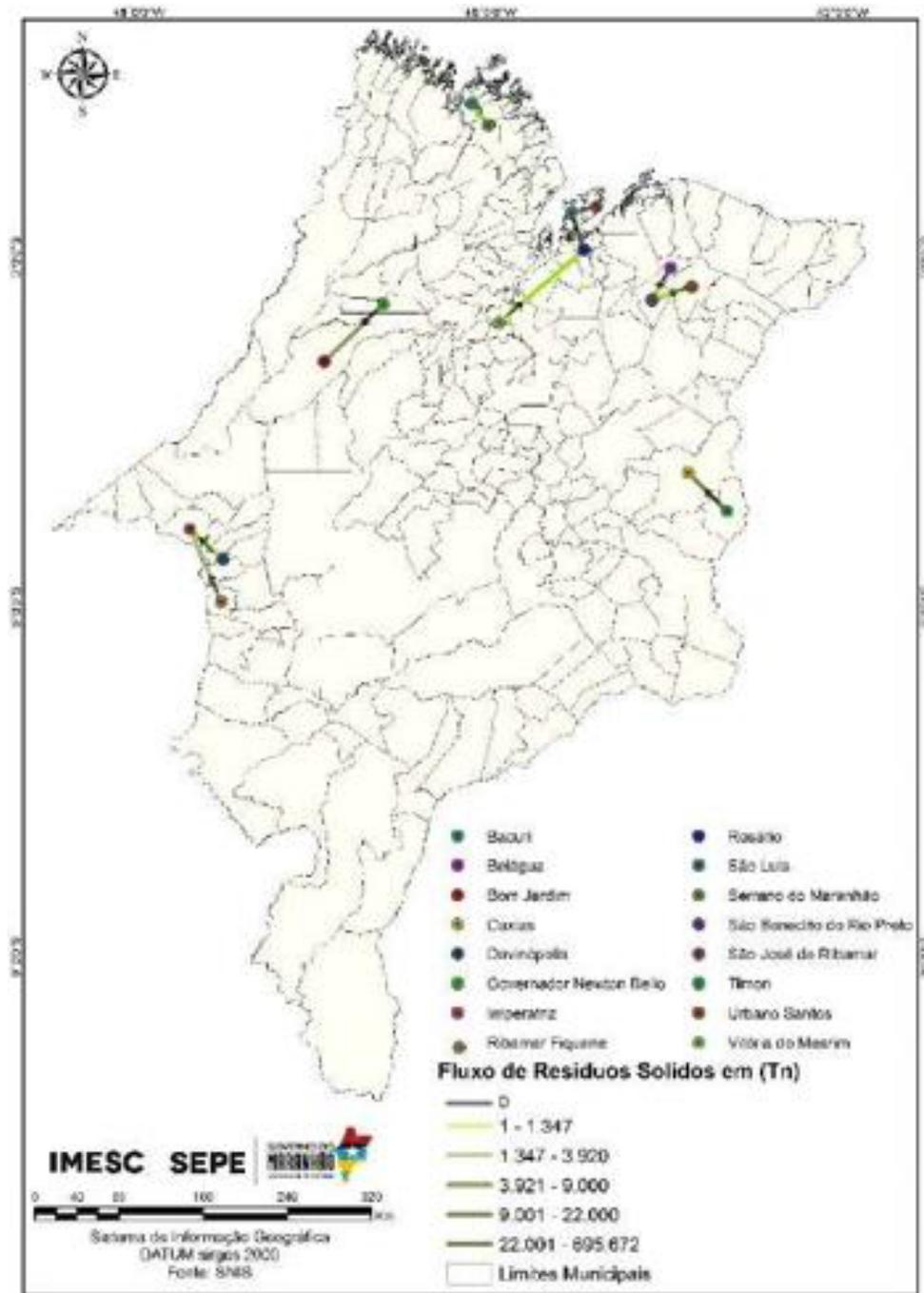
Os escassos fluxos de resíduos sólidos destinados a aterros sanitários controlados se concentram na porção setentrional do território maranhense (Mapa 30). Na RMGSL, identifica-se uma expressiva movimentação desses materiais descartados dos municípios insulares para o aterro sanitário de Titara, situado em Rosário. Além desses deslocamentos, outros são observados em Imperatriz, oriundos de Ribamar Fiquene e Davinópolis. No leste maranhense, esse trânsito provém de Timon em direção a Caxias²³⁰.

²²⁸ Os 163 lixões identificados se concentram majoritariamente nas áreas central e oeste do território maranhense. A Região de Desenvolvimento do Tocantins Maranhense possui o maior número de depósitos irregulares de resíduos sólidos, com 14 locais dessa natureza.

²²⁹ No Brasil, a existência de lixões é proibida por várias leis. A mais importante delas é a Lei nº 12.305/2010, que criou a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Esse prazo foi postergado em seguidas ocasiões. Atualmente, as prefeituras maranhenses de pequeno porte têm apontado a falta de dotação orçamentária como justificativa para o descumprimento da legislação vigente.

²³⁰ Em 2018, cada habitante do Maranhão gerou cerca de 1,05 quilo de resíduo sólido diário. A Região de Desenvolvimento da Baixada Maranhense apresentou a maior massa per capita, com aproximadamente 2,65 quilos por habitante diário, enquanto o Médio Parnaíba Maranhense e as Serras coletaram a menor massa per capita. Ambas recolheram, respectivamente, 0,35 e 0,40 quilos por habitante diário (IMESC, 2020).

Mapa 30: Maranhão: Fluxo Intermunicipal de Resíduos Sólidos (2018)



Fonte: IMESC (2020)

No Maranhão, a coleta seletiva de resíduos sólidos é uma atividade ainda incipiente. Somente cinco municípios possuem recolhimento direto de materiais descartados (porta a porta) em suas áreas urbanas: São Benedito do Rio Preto,

Presidente Juscelino, Matões, Pedro do Rosário e Imperatriz. Em São Luís, a destinação de resíduos para reciclagem é realizada por meio dos Pontos de Entrega Voluntária (PEV).

Nos PEVs, os(as) interessados(as) em encaminhar materiais para a reciclagem se deslocam até os pontos de entrega, mais conhecidos como ecopontos. Esse sistema de coleta conta com a parceria da Equatorial Energia, concessionária que distribui eletricidade a 217 municípios maranhenses²³¹.

No tocante à drenagem de águas pluviais urbanas, vários municípios maranhenses apresentam áreas com deficiências no escoamento de volumes expressivos nos meses mais chuvosos. A ausência de desaguadouros eficazes contribui para a ocorrência de alagamentos frequentes, compromete a pavimentação das vias, colabora para incidência de patologias transmitidas por veiculação hídrica e provoca processos erosivos, com eventuais deslizamentos de terra.

As áreas mais suscetíveis a periódicas inundações estão situadas no centro-norte do Maranhão, onde está fixada a maior parte da população. É nessa faixa territorial que desaguam diversos cursos d'água caudalosos, em grande parte pertencentes às bacias dos rios Pindaré, Mearim, Itapecuru, Munim e Pericumã²³². Nessa extensão, são registradas altitudes modestas. Esse fator contribui para a existência de transbordamentos frequentes entre dezembro a junho, período de pluviosidade mais intensa²³³.

²³¹ O “E+ Reciclagem” integra o Programa de Eficiência Energética da Equatorial Energia no Maranhão. Esse projeto foi concebido para fomentar o descarte adequado de materiais recicláveis por meio da sua troca por desconto na fatura de energia. Os municípios atendidos por essa iniciativa são: Imperatriz, São Luís, Timon e Caxias.

²³²Na porção norte do Maranhão, os logradouros mais prejudicados por enchentes são formados por aglomerados subnormais. Fixadas em superfícies de baixa altitude, essas habitações precárias estão mais propensas a danos em casos de excepcionalidade pluviométrica.

²³³Transbordamentos de rios também são identificados na porção centro-sul do Maranhão. Em 2022, o Corpo de Bombeiros Militar do Maranhão apontou que 31 municípios dessa área notificaram enchentes e prejuízos ocasionados por excepcionalidade pluviométrica. Desse quantitativo, quinze prefeituras decretaram situação de emergência: Grajaú, Mirador, Paraibano, Jatobá, Imperatriz, Fortuna, Vila Nova dos Martírios, São Luís Gonzaga, Formosa da Serra Negra, Parnarama, São Roberto, Buriti Bravo, São Pedro da Água Branca e Lagoa Grande (MARANHÃO, 2022).

3.1.5. Segurança alimentar: o Banco de Alimentos e os restaurantes populares

Ao avaliar a ingestão de calorias e fatores associados à desnutrição em famílias com membros menores de cinco anos, Rocha et al. (2018) apontou que a vulnerabilidade alimentar atinge aproximadamente 22,6% da população maranhense em todas as faixas etárias. O quadro mais leve prevaleceu em todas as regiões desse território subnacional, com exceção da macrorregião de Pinheiro²³⁴, onde foram constatadas defasagens graves em 31% dos casos analisados.

Entre 2015 e 2022, as políticas de segurança alimentar implementadas pelo Governo do Maranhão focaram na criação/operação de um banco estadual de alimentos e na ampliação do número de restaurantes populares. A primeira iniciativa foi concebida para desenvolver estratégias intersetoriais voltadas à redução do desperdício de alimentos. Atualmente, a coleta desses gêneros para a distribuição em famílias em estado de vulnerabilidade nutricional e social é articulada pela Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social (SEDES) em parceria com organizações privadas e municípios.

Segundo a Lei Estadual 11.171, de 25 de novembro de 2019, são finalidades precípuas do banco de alimentos:

I - proceder à coleta, acondicionamento e armazenamento de produtos e gêneros alimentícios, perecíveis ou não, desde que em condições de consumo humano, provenientes de: a) doações de estabelecimentos comerciais e indústrias, ligados à produção e/ou comercialização, no atacado e/ou no varejo, de produtos e gêneros alimentícios; b) apreensões por órgãos da Administração Municipal, Estadual e Federal, resguardada a aplicação das normas legais e regulamentares próprias; c) doações de órgãos públicos ou de pessoas físicas ou jurídicas de direito privado; d) doações de produtores rurais e/ou comerciantes que atuam na Central de Abastecimento do Maranhão - CEASA; e) aquisição através do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA, criado pelo art. 19 da Lei Federal nº 10.696, de 02 de julho de 2003 (MARANHÃO, 2019, não paginado)

Durante o período mais crítico de vigência da Pandemia Covid-19, a insegurança alimentar se acentuou no território maranhense. Diante da pressão social pela adoção de medidas de combate à fome, o governo estadual intensificou

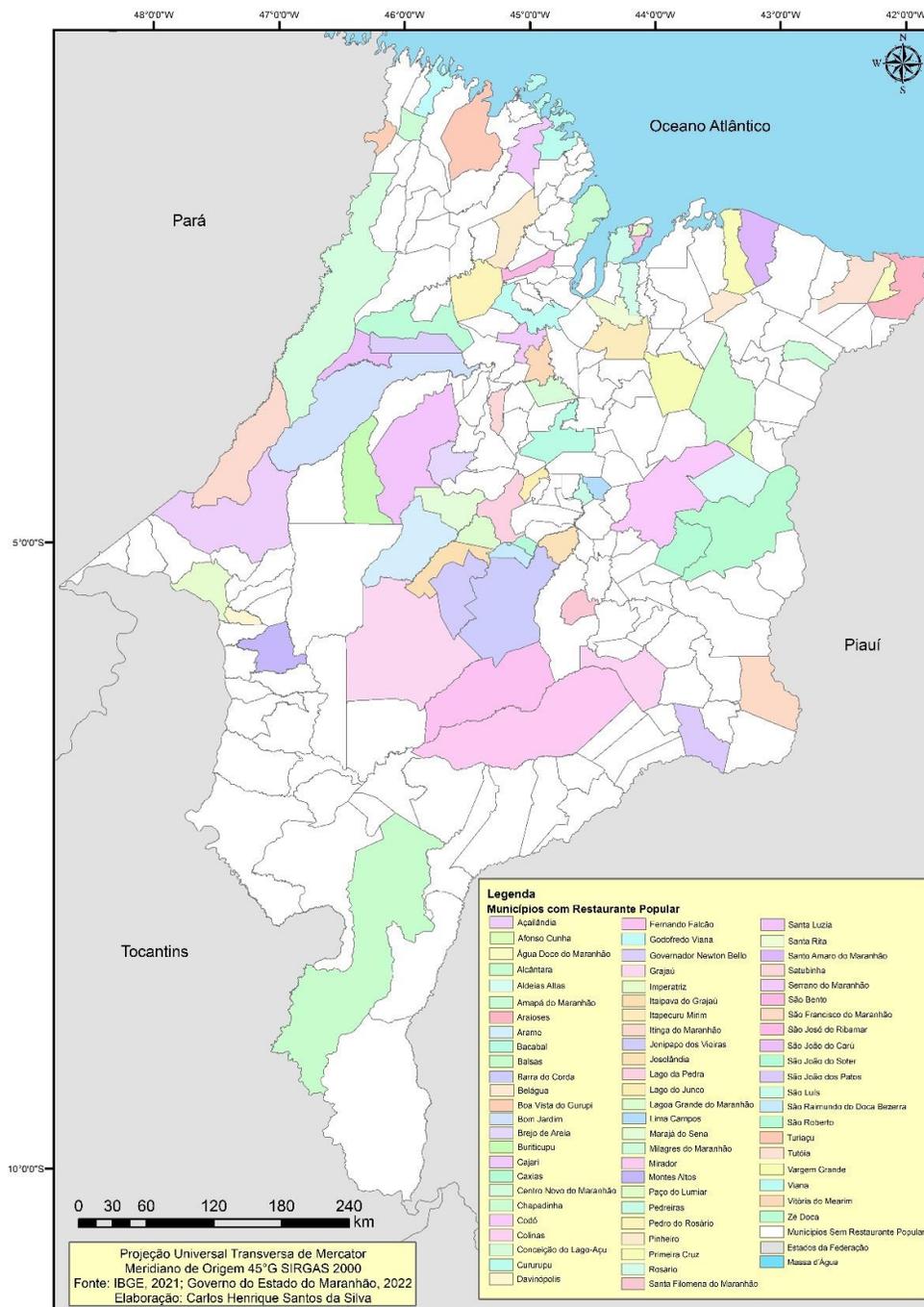
²³⁴Na classificação atualizada do IMESC, essa área foi rebatizada como Região de Desenvolvimento da Baixada Maranhense.

a expansão dos restaurantes populares, priorizando os municípios inseridos no Programa Mais IDH.

Até o mês de março de 2022, o executivo maranhense administrava oitenta restaurantes comunitários, responsáveis por servir refeições subsidiadas a um custo de um real (Mapa 31). É pertinente observar que a RMGSL dispõe de treze unidades, enquanto a Região de Desenvolvimento do Tocantins Maranhense conta com um único restaurante popular. Essa distribuição é desproporcional, considerando a estimativa populacional atual dessas duas extensões.

Mapa 31: Maranhão: distribuição dos restaurantes populares

PUC-Rio - Certificação Digital N° 1821018/CA



3.1.6. Educação: investimentos recentes, resultados distantes

O quadro educacional vigente no estado do Maranhão reflete um passivo de defasagens, marcado por longos períodos de baixa aprendizagem na educação

básica. O IDEB²³⁵ estadual é um dos menores do país, considerando todas as etapas da educação básica. Na rede pública, esse índice alcançou a nota 4,7 nas séries iniciais do ensino final (25ª posição no país). Na etapa seguinte, registrou-se uma queda: 4,2 (24ª posição no país)²³⁶. No ensino médio, foi identificado um novo decréscimo: 3,8, última colocação entre as 27 unidades federativas (IBGE, 2021)²³⁷

A distorção idade-série também se revela preocupante. Em 2021, o percentual jovens e crianças com idade superior à recomendada para a sua respectiva etapa da educação básica (dois anos ou mais) é mais expressivo nas séries finais do ensino fundamental²³⁸ e no ensino médio. Esse dado negativo se soma ao acentuado abandono escolar. No Maranhão, de cada 100 estudantes que ingressam na escola, apenas 59 concluem o Ensino Médio aos 19 anos (ANUÁRIO, 2022).

Para mitigar os problemas identificados nesse quadro, o Governo do Maranhão optou por duas estratégias: apoiar municípios com problemas de infraestrutura em suas redes de ensino e ampliar a oferta de educação integral na última etapa da educação básica.

A primeira integra o Programa Escola Digna, responsável pela realização de intervenções físicas para substituir prédios escolares de taipa por edificações de alvenaria (COSTA et al, 2021)²³⁹. Essa iniciativa é muito celebrada por representantes do Tocantins Maranhense na Assembleia Legislativa, a exemplo do deputado Rildo Amaral:

Satisfatoriamente a gente nunca está, nunca está satisfeito. A gente sempre acha que tem mais, mas tem evoluído muito, eu tenho que reconhecer, principalmente na educação, eu por exemplo, posso citar um IEMA, uma vez eu me perdi na zona rural de Formosa da Serra Negra, Sítio Novo, eu estava perdido e um local bem inóspito mesmo, eu encontrei um grande prédio, aí eu estranhei e bati, fui atrás, quando de repente a um vigilante lá, eu perguntei: “siô, o que é isso aqui no meio do nada?” ele: “é

²³⁵ O IDEB é um indicador projetado a partir de duas variáveis: o fluxo escolar (taxa de aprovação) e o aprendizado em matemática e língua portuguesa.

²³⁶ Em 2021, cerca de 20% dos concluintes do Ensino Fundamental da rede pública possuíam aprendizagem adequada em Língua Portuguesa. Nesse mesmo ano, o percentual aferido em Matemática alcançou 7,6% (ANUÁRIO, 2022).

²³⁷ Aproximadamente 17,7% dos concluintes do Ensino Médio da rede pública possuíam aprendizagem adequada em Língua Portuguesa em 2021. Nesse mesmo ano, o percentual aferido em Matemática alcançou 2,3% (ANUÁRIO, 2022).

²³⁸ Nas séries iniciais do ensino fundamental, essa distorção atinge 12,1%, avançando para 28,6% na etapa seguinte do ensino fundamental e finalizando em 29,4% no ensino médio (ANUÁRIO, 2022).

²³⁹ Até 2020, foram realizadas 1.500 intervenções em 215 municípios.

uma escola digna”. Era o povoado Pedra Furada, eu me encontrei pela escola e aí a gente vê que nos locais que nunca se imaginou que pudesse ter uma escola, muito menos uma escola digna para a população, não somente marca de governo, mas uma escola de dignidade a gente encontrou ali (AMARAL, 2021, não paginado)

Em 2021, a exemplo do Programa de Gestão Penitenciária, o Programa Escola Digna foi finalista do Prêmio Excelência em Competitividade 2021 da CLP. De acordo com essa instituição, essa iniciativa governamental apresentou resultados exitosos, com destaque para a promoção de benfeitorias da infraestrutura física de escolas e para melhoria em indicadores que mensuram a qualidade do ensino:

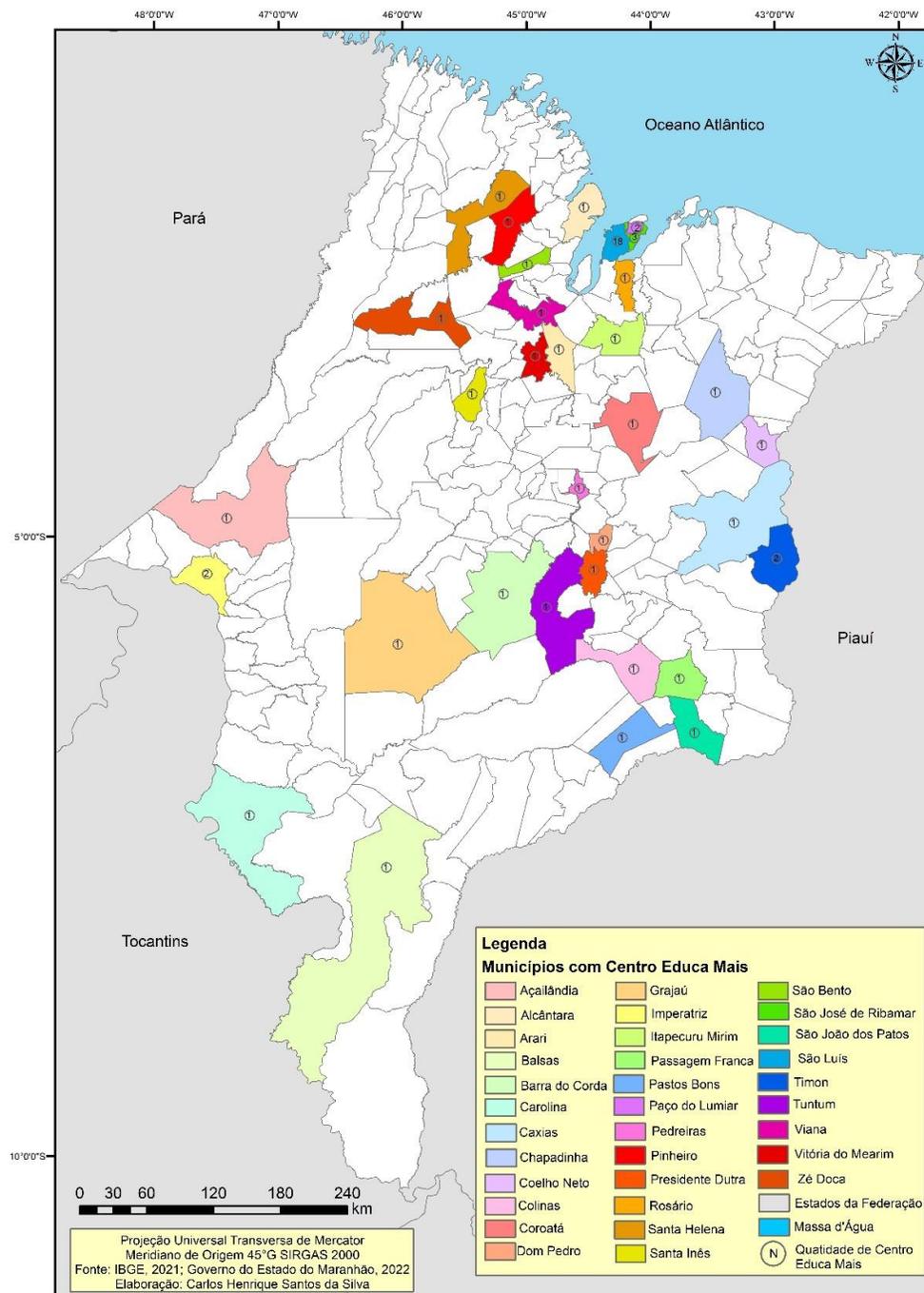
(...) de 2015 a 2021, [o Programa Escola Digna] conseguiu promover a substituição de 158 escolas de taipa e/ou espaços inadequados, melhorando a infraestrutura escolar e a aprendizagem. Um dos resultados obtidos foi no IDEB do ensino médio da rede estadual, que subiu de 2,8 (2013) para 3,7 (2019). O Maranhão obteve melhor desempenho no SEAMA, entre escolas da região e aprovação de 72% dos Estudantes no Exame Nacional do Ensino Médio. No IOEB, saltou de 3,6 em 2015 para 4,4, em 2019, essa média colocou o Estado em um patamar à frente a outras Unidades da Federação (CONHEÇA, 2021, não paginado)

Em relação à educação em tempo integral na rede estadual de ensino do Maranhão, é importante destacar que esse tipo de oferta não existia em anos anteriores a 2015. Esse quadro foi modificado com a criação dos “Centros Educa Mais”, projetados para disponibilizar atividades pedagógicas durante sete horas e cinquenta minutos diários²⁴⁰. Concebidas como centros de excelência, essas escolas de ensino médio estão distribuídas por 33 municípios, embora não atinjam todas as Regiões de Desenvolvimento, a exemplo da Delta das Américas, Gurupi Maranhense e Lençóis Maranhenses (Mapa 32).

²⁴⁰ Nos Centros Educa Mais, a complementação curricular é direcionada para atividades focadas no protagonismo juvenil, em estudos orientados e em práticas experimentais. Nessas unidades, os(as) discentes dispõem disciplinas do ensino regular (Matemática, Geografia, Língua Portuguesa, História etc.) e eletivas (Iniciação Científica, Robótica, Futsal, Dança, Handebol, Protagonismo Juvenil, Xadrez etc.).

Mapa 32: Maranhão: distribuição territorial dos Centros Educa Mais

PUC-Rio - Certificação Digital N° 1821018/CA



As disciplinas eletivas dos Centros Educa Mais são definidas por meio de uma seleção de temas debatidos por professores e estudantes. Essas escolas contam com boa infraestrutura física e possuem espaços administrativos, pedagógicos e esportivos. É pertinente observar a existência de uma distribuição desproporcional desses fixos no território maranhense. Há 29 unidades situadas na RMGSL e apenas

2 na Região de Desenvolvimento do Tocantins Maranhense. Essa segunda extensão possui aproximadamente um quarto da população da primeira área, segundo estimativas oficiais (IMESC, 2020).

Durante as oitivas com autoridades da esfera estadual, foi possível identificar discursos favoráveis à atuação do executivo estadual na expansão do ensino integral em diferentes regiões do Maranhão, a exemplo do depoimento da vereadora Concita Pinto, edil do parlamento ludovicense na atual legislatura (2021-2024)²⁴¹:

(...) esse governo que está aqui a gente vê que o nosso governador, ele tem investido no Maranhão inteiro. Se você for, eu lhe digo porque eu tenho é acompanhado alguma, alguns municípios aonde eu viajei, principalmente na questão da educação, hoje a gente vê que a educação, ela avançou muito no Maranhão, você vê e escola que você, é município, que você não tinha expectativa nenhuma, você vê que, você hoje, você tem escola de tempo integral, aonde lá, você tem um laboratório, que vai estudar também agricultura, que vai é, estudar a terra para que você possa fazer um trabalho de qualidade. Então eu acredito que avançou muito, muito mesmo (PINTO, 2021, não paginado)²⁴²

A educação em tempo integral na rede estadual de ensino do Maranhão também avançou substancialmente com a criação do Instituto Estadual de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão (IEMA)²⁴³. Essa autarquia maranhense é a “versão estadual” dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Vinculado à Secretaria de Estado da Educação, esse órgão é responsável pela oferta de ensino médio e técnico em diferentes Regiões de Desenvolvimento do Maranhão.

Se comparada à disposição dos Centros Educa Mais, a distribuição territorial dos IEMA é regionalmente mais uniforme, sobretudo por abranger a mais Regiões de Desenvolvimento. Ainda assim, é possível identificar desproporções na presença desses fixos nas áreas mais populosas do Maranhão. Há 14 unidades situadas na

²⁴¹ Conceição Costa Pinto (PCdoB) exerce o seu primeiro mandato de vereadora em São Luís. É esposa do ex-deputado estadual José Benedito Pinto.

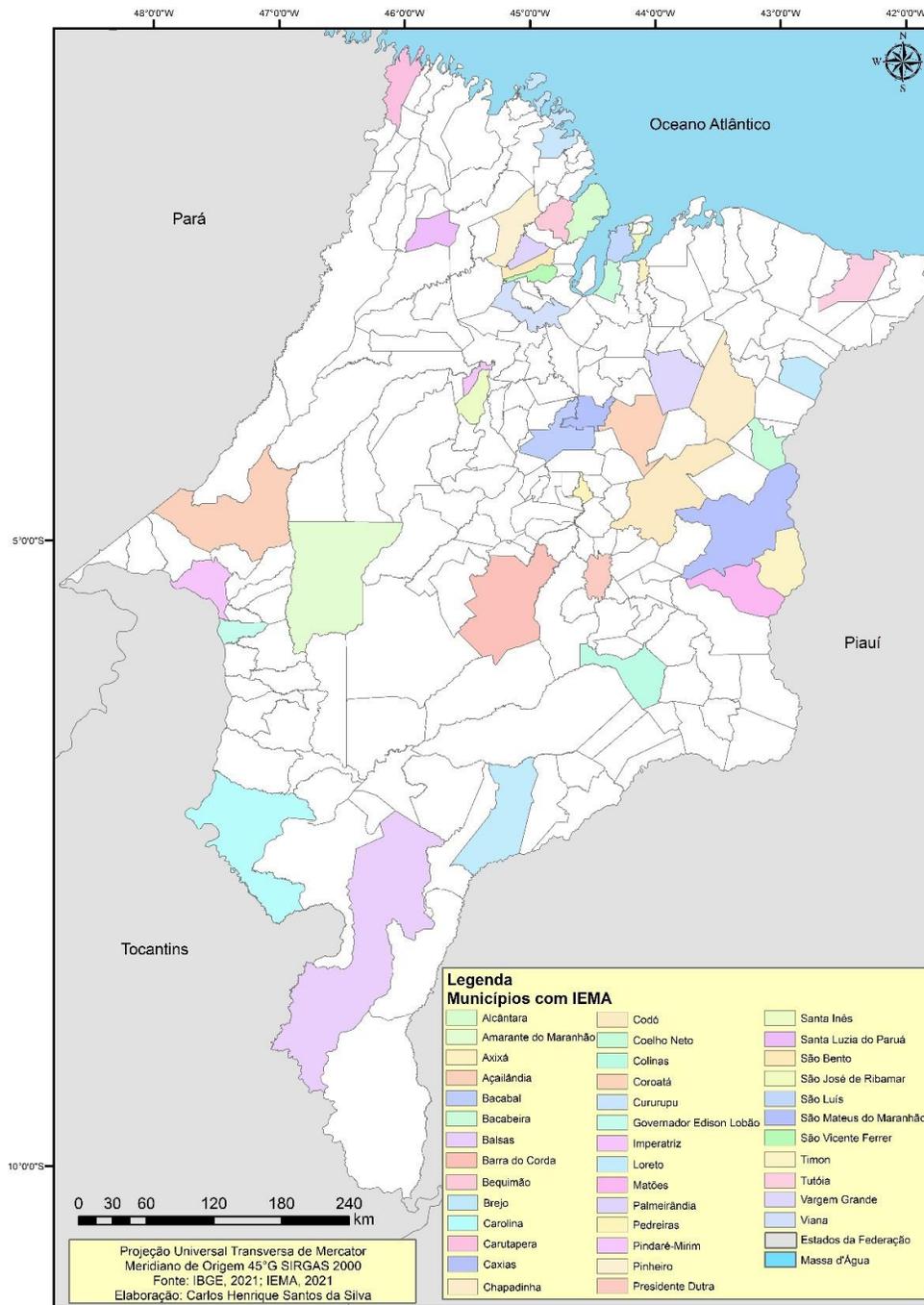
²⁴² Áudio gravado em 4 de dezembro de 2021 em São José de Ribamar.

²⁴³ O IEMA disponibiliza ensino bilíngue em duas unidades localizadas em São Luís e Santa Inês (MA). Essa iniciativa visa possibilitar a fluência discente em língua inglesa e está disponível para estudantes das três séries do ensino médio. Ao final do período, se obtiver desempenho satisfatório, os(as) aluno(as) recebem um certificado de competência linguística.

RMGSL e apenas 2 na Região de Desenvolvimento do Tocantins Maranhense (Mapa 33)²⁴⁴.

Mapa 33: Maranhão: distribuição territorial dos IEMA

PUC-Rio - Certificação Digital N° 1821018/CA



²⁴⁴ O IEMA possui um Centro de Educação Científica, localizado no município de Caxias (MA). Criado em parceria com o Instituto Santos Dumont (ISD), esse fixo é responsável por realizar a iniciação científica de discentes e fomentar regularmente a formação continuada de docentes.

A formação continuada de professores(as) é outro desafio que necessita ser enfrentado pelas redes de ensino público estadual e municipais do Maranhão. A oferta de cursos de aperfeiçoamento de curta duração para docentes é escassa. Também não são oferecidas facilidades administrativas aos profissionais de ensino que desejam se licenciar de seus afazeres laborais e ingressar em cursos de pós-graduação *stricto sensu*²⁴⁵.

O ensino superior disponibilizado pela esfera estadual é historicamente concentrado na RMGSL. Desde 2015, o processo de interiorização da oferta de graduação se intensificou²⁴⁶. Essa expansão foi estimulada por representantes de diferentes regiões, interessados em ampliar o seu capital político através da oferta de cursos superiores em seus redutos eleitorais.

Recentemente, o Governo do Maranhão decidiu criar mais uma Instituição de Ensino Superior (IES): a Universidade Estadual da Região Tocantina do Maranhão (UEMASUL)²⁴⁷. Essa iniciativa atende a uma antiga reivindicação da classe política local, que frequentemente apontava uma suposta insuficiência de vagas nos polos da UEMA nessa extensão.

O coletivo “Autonomia e Luta” também impulsionou o movimento favorável à criação da UEMASUL. Esse grupo era formado por docentes do ensino superior, movimentos sociais e discentes secundaristas e universitários que pautavam a necessidade de descentralização do ensino superior no Maranhão (UEMASUL-PDI, 2018).

Os fixos pertencentes à UEMASUL foram desmembrados da Universidade Estadual do Maranhão (UEMA). A mais recente IES estadual maranhense possui polos nos municípios de Açailândia, Estreito e Imperatriz. Esses *campi* também

²⁴⁵ Nascimento, Almeida e Lima (2021) descreveram as dificuldades jurídico-administrativas vivenciadas por docentes da rede estadual de ensino do Maranhão para conseguir afastamento em consonância com a Lei 11.907/2009.

²⁴⁶ A pós-graduação *stricto sensu* continuou concentrada em São Luís. Dos 21 cursos desse perfil, apenas 2 são oferecidos em municípios não situados na RMGSL: o Mestrado em Agricultura e Ambiente (ofertado em Balsas) e o Mestrado em Biodiversidade, Ambiente e Saúde (disponibilizado em Caxias).

²⁴⁷ A UEMASUL está situada na área onde ocorrem mais manifestações favoráveis à criação do Maranhão do Sul. Essa IES integra o Programa de Descentralização do Ensino Superior Estadual do Maranhão. Seus cursos de graduação, pós-graduação e extensão atendem nos seguintes municípios: Açailândia, Itinga do Maranhão, Vila Nova dos Martírios, Cidelândia, São Pedro da Água Branca, São Francisco do Brejão, João Lisboa, Davinópolis, Senador La Rocque, Buritirana, Sítio Novo, Amarante, Montes Altos, Ribeirãozinho, Ribamar Fiquene, Campestre, Porto Franco, São João do Paraíso, Lajeado Novo, Estreito, Carolina e Imperatriz, onde se localiza a reitoria.

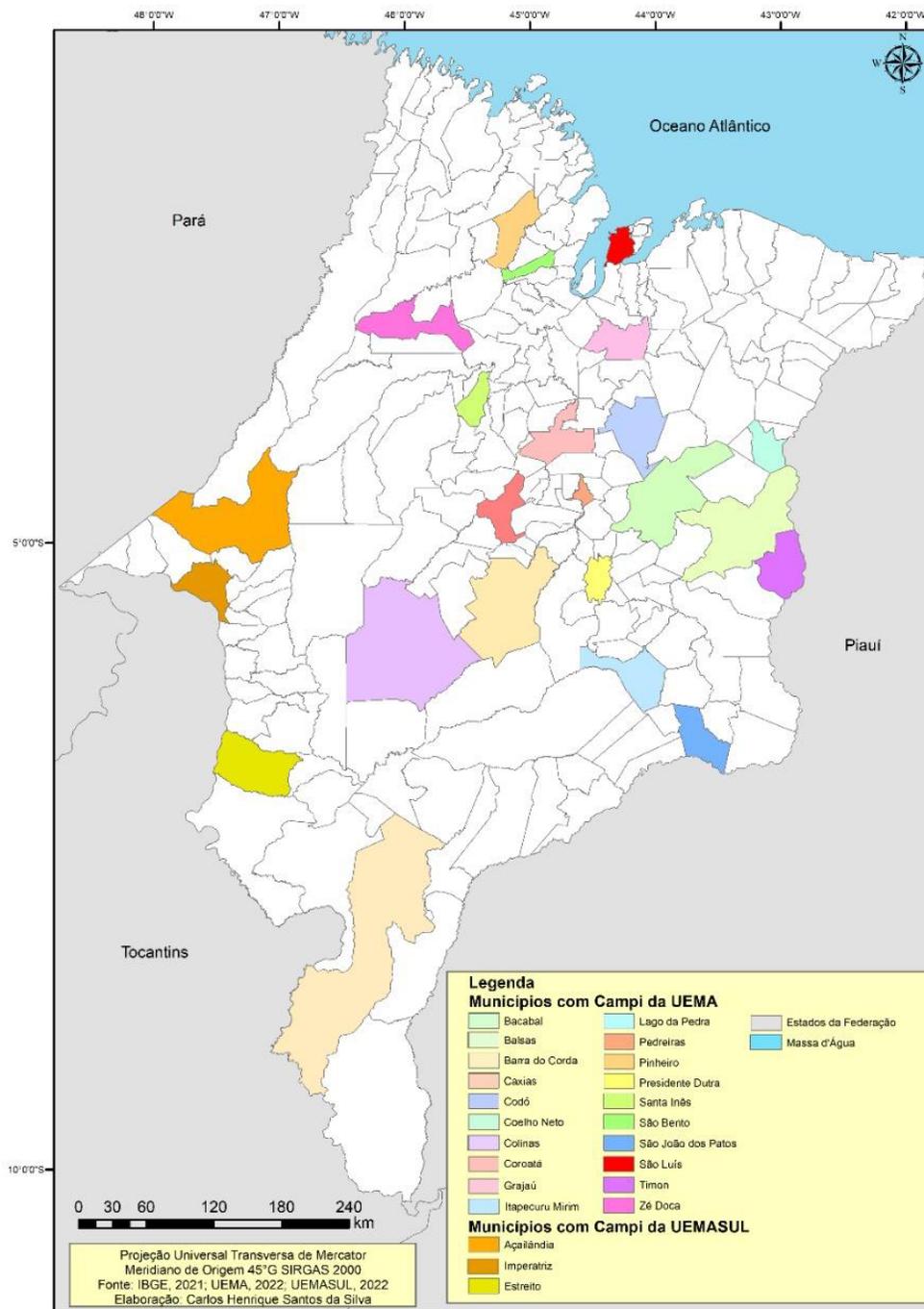
atendem a discentes residentes em Amarante do Maranhão, Carolina, Davinópolis, Cidelândia, Campestre do Maranhão, Ribamar Fiquene, Porto Franco, Itinga do Maranhão, Vila Nova dos Martírios, Governador Edson Lobão, Buritirama, São João do Paraíso, São Pedro da Água Branca, Senador La Rocque, João Lisboa, Sítio Novo, São Francisco do Brejão, Montes Altos e Lajeado Novo²⁴⁸. O Mapa 34 aponta a distribuição de polos de ensino presencial da UEMA²⁴⁹ e da UEMASUL

²⁴⁸ O Plano de Desenvolvimento Institucional da UEMASUL (2022-2026) não mensura quantitativo de estudantes oriundos do Pará e de Tocantins, unidades federativas situadas em área fronteiriça à Região de Desenvolvimento do Tocantins Maranhense.

²⁴⁹ Atualmente, a UEMA possui polos presenciais em 20 municípios maranhenses: Bacabal, Balsas, Barra do Corda, Caxias, Codó, Coelho Neto, Colinas, Coroatá, Grajaú, Itapecuru-Mirim, Lago da Pedra, Pedreiras, Pinheiro, Presidente Dutra, Santa Inês, São Bento, São João dos Patos, São Luís, Timon e Zé Doca. Algumas Regiões de Desenvolvimento não possuem campus, a exemplo das Reentrâncias Maranhenses e Delta das Américas.

Mapa 34: Maranhão: Distribuição territorial dos polos da UEMA e UEMASUL

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1821018/CA



Além da oferta regular²⁵⁰ de graduação, a UEMA também disponibiliza cursos presenciais pontuais aos finais de semana. Por meio do Programa Ensinar, são oferecidas licenciaturas em Química, Matemática, Física, Geografia, Ciências

²⁵⁰ São cursos de graduação ofertados ininterruptamente. O acesso é realizado por meio da nota do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e por processos seletivos próprios.

Sociais, História, Letras (língua portuguesa, língua inglesa e literaturas), Ciências Biológicas, além de Pedagogia.

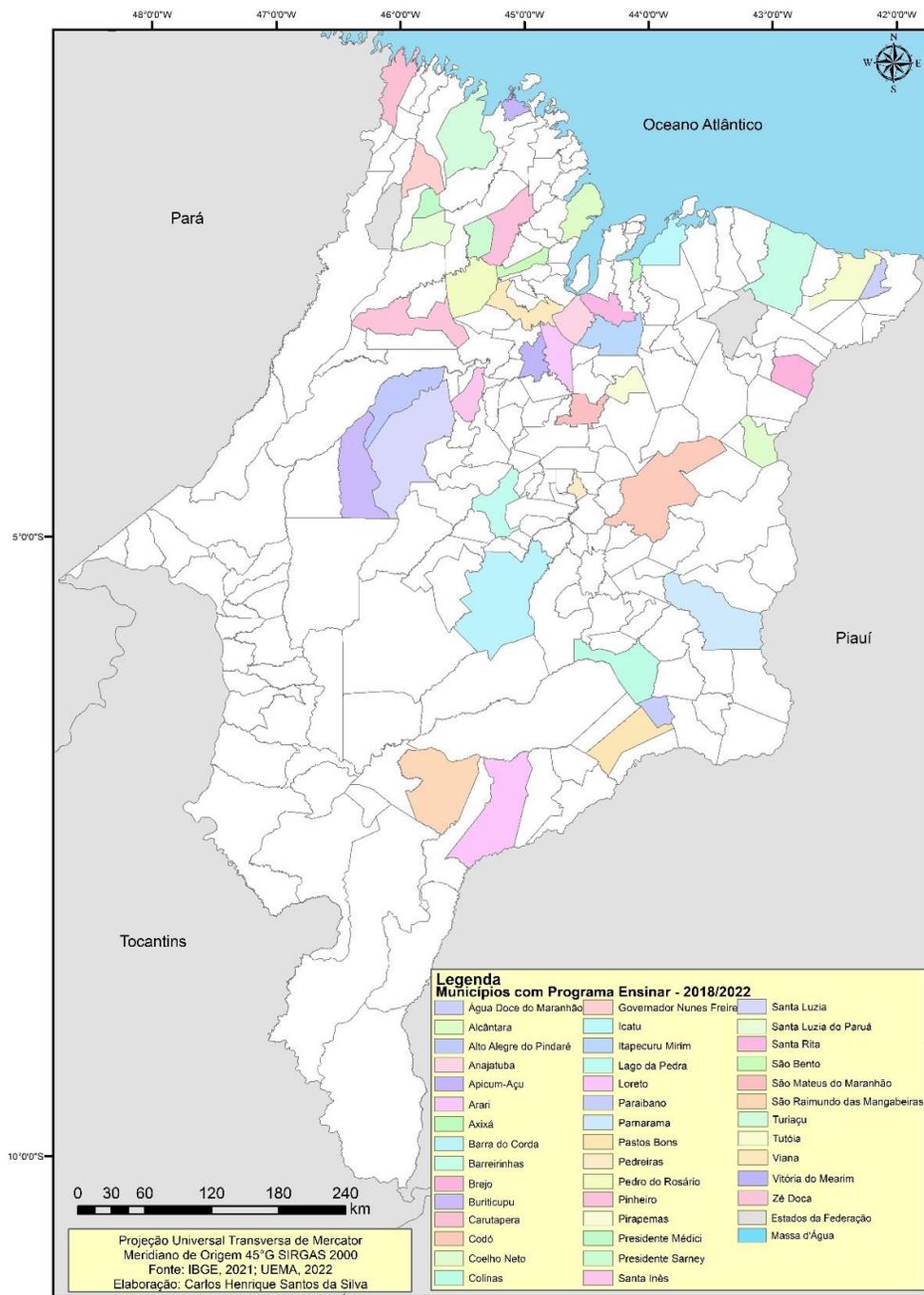
O Programa Ensinar visa suprir as carências de formação de mão de obra das redes estadual e municipal de ensino. As aulas ocorrem nos períodos matutino e vespertino aos sábados e nas manhãs de domingo. Essa disposição de horários foi pensada para atender a alunos que trabalham de segunda-feira a sexta-feira²⁵¹.

O Mapa 35 aponta a distribuição desigual dos polos do Programa Ensinar. A maioria dos municípios contemplados estão situados na porção setentrional do Maranhão. O critério de distribuição das unidades envolve: a) a disposição de prefeituras em ceder espaços físicos para a realização dos cursos; b) o levantamento de demandas por profissionais de ensino; c) o custeio de laboratórios; d) a aquisição de acervos para bibliotecas; e) a adaptação de recintos para receber estudantes com necessidades especiais.

²⁵¹ A maioria dos(as) profissionais que ministra aulas no Programa Ensinar reside em São Luís. Essa disposição de horários facilita o deslocamento desses professores(as) para diferentes polos situados em várias regiões do Maranhão. Dessa forma, é possível conciliar o exercício no “ensino regular” com a atuação na formação de docentes.

Mapa 35: Programa Ensinar: Distribuição territorial dos polos

PUC-Rio - Certificação Digital N° 1821018/CA

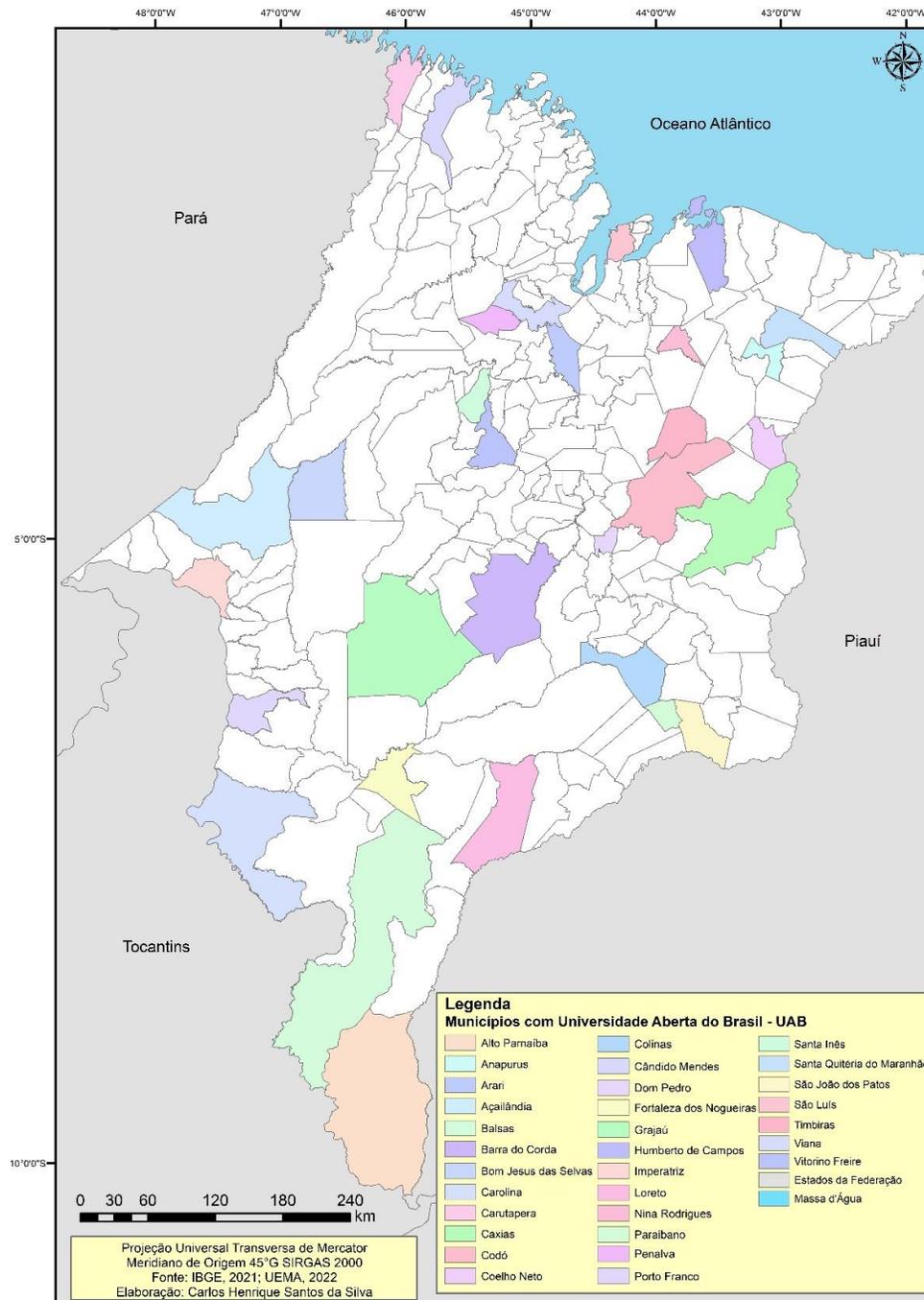


A presença física da UEMA em centralidades situadas no interior do Maranhão não foi a única forma encontrada para permitir a expansão dos serviços da UEMA. Essa interiorização também foi possibilitada pela criação de polos voltados ao ensino a distância (Mapa 36). Por meio do Núcleo de Tecnologias da

Educação (UEMANET), são oferecidos cursos técnicos, de graduação e de pós-graduação *lato sensu*, além de formação continuada para professores(as).

Mapa 36: UEMA: Distribuição territorial dos polos de ensino a distância

PUC-Rio - Certificação Digital N° 1821018/CA



3.1.7. O Viva Cidadão: o descompasso na distribuição dos postos de atendimento

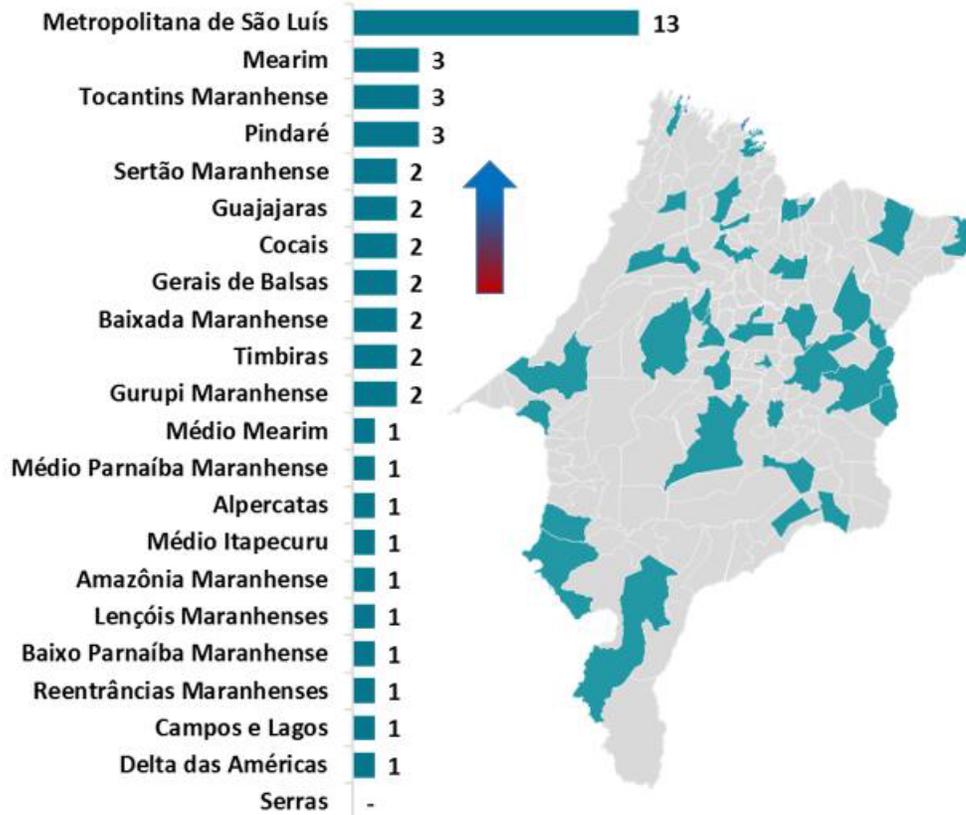
Os postos de atendimento do Viva Cidadão são os principais responsáveis pela emissão de documentos pessoais no território do Maranhão. Vinculados à Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e Participação Popular (SEDIHPOP), essas unidades estão desproporcionalmente espalhadas nesse ente subnacional, considerando a distribuição da população.

Um dos exemplos desse descompasso pode ser identificado na Figura 39. Há treze unidades do Viva Cidadão na RMGSL e somente três na Região de Desenvolvimento do Tocantins Maranhense²⁵². Para Rildo Amaral, representante da base governista na Assembleia Legislativa, a carência desses fixos no interior do Maranhão obriga a população de áreas mais afastadas do centro de poder estadual a realizar grandes deslocamentos:

Ainda tem muita carência, é histórico, é histórico que a nossa região recebe menos recursos, menos benefícios do que a outra parte do estado [do Maranhão]. Aí você tira, por exemplo, e eu posso citar de maneira bem precária, por falta de informação, mas eu tiro como Formosa da Serra Negra que agora botou uma emenda parlamentar para se fazer um Viva Cidadão lá, as pessoas se deslocam quase 300 km para tirar um documento. Isso para a questão de identidade, para a questão de identificação cultural do seu povo e de dizer “nós estamos aqui dando dignidade às pessoas” ... É terrível, você vai se voltar a quase 300 km para tirar um documento que é obrigação do Estado servir, isso, isso mostra realmente que nós estamos abandonados (AMARAL, 2021, não paginado)

²⁵² Conforme apontado anteriormente (IMESC, 2020), a Região de Desenvolvimento do Tocantins Maranhense possui aproximadamente um quarto da população da RMGSL, segundo estimativas oficiais.

Figura 39: Viva Cidadão: distribuição dos postos de atendimento



Para Francisco Gonçalves²⁵³, ex-secretário de Direitos Humanos e Participação Popular, o Governo do Maranhão tem realizado uma gradativa expansão dos serviços públicos de sua competência. Segundo esse entrevistado, descentralização das ações do executivo estadual atinge diferentes áreas.

Gonçalves destacou avanços na prestação de serviços em sua antiga pasta. Na Região de Desenvolvimento do Tocantins Maranhense, o ex-secretário destacou a recente expansão do atendimento à população indígena:

O governo Flávio Dino descentralizou as ações de Estado, essa descentralização tem ocorrido em todas as áreas, cito como exemplo a área de saúde, a construção dos hospitais regionais e descentralização da alta especialidade e da média complexidade, essas são ações importantes, o caso da educação também com as escolas, inclusive com a criação da UEMASUL, é o único estado

²⁵³ Francisco Gonçalves da Conceição é doutor em Comunicação e Cultura pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e professor da Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Exerceu o cargo de Secretário de Direitos Humanos e Participação Popular entre 2015 e 2022.

que nesse período de crise criou uma universidade. No caso específico da área de direitos humanos uma das principais ações nossas é focado na questão da promoção e garantia dos direitos da população indígena, já que parte da população, parte significativa se situa naquela região, tanto que nós pela primeira vez na área de direitos humanos nós criamos uma unidade em Imperatriz, hoje nós temos uma unidade em Imperatriz que coordena nossas ações de promoção e de proteção dos direitos da população indígena (CONCEIÇÃO, 2021, não paginado)²⁵⁴

3.2. Os serviços públicos de competência dos municípios

Ao apontar ineficiências na prestação de serviços públicos estaduais na porção meridional do território maranhense, os defensores da criação da unidade federativa do Maranhão do Sul evitam discorrer sobre situações análogas, quando se trata de atividades de competência das prefeituras. Entretanto, cabe registrar que, nessa unidade subnacional, não são raros os casos de ineficiência administrativa na esfera municipal.

Parte desses casos chama a atenção pela discrepância entre a quantidade de atendimentos informados pelas prefeituras e o número de habitantes desses respectivos territórios municipais. Em sua edição 190, a revista *piauí* (Figura 40) apresenta um número expressivo dessas situações.

²⁵⁴ Áudio gravado em 21 de agosto de 2021, na Federação dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras do Estado do Maranhão (FETAEMA), localizada em São José de Ribamar.

Figura 40: Revista piauí: capa da edição 190, de julho de 2022



Dentre as incompatibilidades em diferentes áreas, destacam-se os volumes de transferências legais da saúde direcionadas a municípios maranhenses de pequeno porte. Esses repasses per capita são muito elevados e destoam da baixa qualidade dos serviços oferecidos por essas prefeituras. Além disso, essas administrações raramente conseguem justificar os expressivos montantes supostamente aplicados, uma vez que possuem um baixo contingente populacional. Recentemente, Pires (2022) detalhou minuciosamente esse quadro em três municípios do Maranhão:

No ano passado [2021], Bela Vista [do Maranhão] recebeu 5,5 milhões de reais em verbas de emendas parlamentares para pagar exames e consultas com profissionais especializados, gastos que fazem parte da chamada atenção de “média e alta complexidade” – ou MAC, no jargão da saúde. É bastante dinheiro. É mais do que receberam as secretarias de saúde de onze capitais, entre elas Florianópolis, Natal, Vitória, Belém e Manaus. Considerando que Bela Vista tem apenas 11,3 mil habitantes, os 5,5 milhões resultam numa média de 490 reais per capita – quantia muito superior à média nacional, de 20 reais por habitante. Há dois meses, a piauí começou a investigar o caso de Bela Vista para entender por que a cidade recebia tanto dinheiro e o sistema de saúde não apresentava melhora significativa. Examinando as planilhas com os valores destinados à cidade pelo Orçamento da União, a revista identificou que Bela Vista, mais uma vez, não é uma exceção. Outras cidades receberam verbas per capita até

mais altas no ano passado. No município de Afonso Cunha²⁵⁵, por exemplo, o valor per capita passou de 520 reais. Igarapé Grande²⁵⁶ levou a medalha de ouro: 590 reais por habitante. Nenhuma outra cidade do Brasil, entre capitais ou interior, conseguiu tanto dinheiro per capita. (p. 14)

No Maranhão, os casos suspeitos na esfera municipal se destacam não apenas por sua grande repercussão nacional. Há situações que se tornam conhecidas por evidenciarem episódios inusitados, típicos de anedotários. Para exemplificar essas situações *sui generis*, optou-se por retratar inadequações ocorridas na extração de dentes em Pedreiras (MA), polo da Região de Desenvolvimento do Médio Mearim (PIRES, 2022).

Em 2021, a população de Pedreiras era estimada em aproximadamente 39.153 mil habitantes. Esse município ficou nacionalmente conhecido como “a cidade mais banguela do Brasil” (Figura 41). Essa alcunha jocosa se justifica pelo quantitativo suspeito de extrações dentárias. Em 2021, o serviço municipal de saúde realizou 540,6 mil exodontias, o que representa a retirada de 14 dentes por habitante (PIRES, 2022). Esse número é quatro vezes superior ao registrado em São Paulo (SP), cujo contingente populacional é estimado em 12.396.372 moradores no mesmo período²⁵⁷.

²⁵⁵ Em 2020, a Prefeitura de Afonso Cunha informou ao Sistema Único de Saúde (SUS) a realização de 221,4 mil consultas com especialistas, uma média de 33 por habitante. Esse quantitativo é uma centena de vezes superior ao registrado no ano anterior. No período seguinte (2021), esse número se elevou ainda mais, atingindo 356 mil consultas, uma média de 54 por habitante. Outros dados suspeitos também foram identificados: 11.391 ultrassonografias transvaginais, algo expressivo quando se considera que esse exame preventivo costuma ser anualmente realizado. Esse dado indica que foram feitos seis exames transvaginais por ano para cada munícipe com 15 anos ou mais. Em 2020, também foi informado ao SUS o mesmo quantitativo em ultrassonografias de próstata via abdominal, uma média de dezessete para cada indivíduo do sexo masculino com 40 anos ou mais. No ano seguinte, o executivo municipal informou um número ainda maior e novamente idêntico para os dois procedimentos: 18.474 exames de próstata e 18.474 ultrassonografias transvaginais (PIRES, 2022).

²⁵⁶ Em 2018, o município de Igarapé Grande registrou 123 mil atendimentos médicos de média e alta complexidade. No ano seguinte, esse número foi majorado para 761 mil. As consultas com especialistas ultrapassaram 385 mil, o que representa uma média de 34 consultas por habitante. Esse padrão supera o recorde mundial da Coreia do Sul, onde a média anual de atendimento atinge 17 consultas por habitante. Nesse mesmo ano, a Prefeitura Municipal informou ao SUS a realização de mais de 12,7 mil radiografias de dedo de mão. Esse quantitativo é o quarto do país, atrás somente de São Paulo, Porto Alegre e Belo Horizonte, respectivamente (PIRES, 2022).

²⁵⁷ As estimativas populacionais foram extraídas do sítio eletrônico do IBGE.

Figura 41: Pedreiras (MA): repercussão midiática de exodontias

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA | BASTIDORES | BRASIL | julho 12, 2022 |

“A cidade mais banguela do Brasil”: Pedreiras é destaque na Revista Piauí

Fonte: O Pedreirense (2022)

Também é importante ressaltar a existência de supostos casos de imperícia e emprego inadequado de recursos públicos em municípios do Maranhão sem grande repercussão midiática. Um desses exemplos é encontrado na Ilha de Caçacueira, situada em uma reserva extrativista do arquipélago de Maiaú.

Entre os anos de 2013 e 2016, a Prefeitura Municipal de Cururupu iniciou a construção de uma grande escola em Caçacueira. Essa obra tinha o objetivo de receber estudantes de unidades educacionais que seriam extintas em comunidades insulares.

Entretanto, os planos iniciais de “nucleação” não se tornaram realidade por um conjunto de fatores não previstos pelos administradores municipais: a) os custos com os deslocamentos de alunos não foram estimados; b) as intempéries decorrentes do mar agitado em períodos de maior pluviosidade submetiam os estudantes a riscos desnecessários; c) dificuldades na obtenção do consentimento dos pais de estudantes para a realização de deslocamentos marítimos diários de seus(suas) filhos(as); d) a construção do referido prédio escolar foi iniciada em uma área suscetível a periódicas inundações, resultantes de avanços de maré.

Diante das adversidades, a Prefeitura de Cururupu desistiu de realizar a referida “nucleação”. Sem maiores explicações, o prédio escolar de Caçacueira foi abandonado sem a conclusão das obras (Figura 42). Atualmente, essas instalações passaram a servir de refúgio para encontros noturnos de casais. Com a “nova função”, a população da ilha apelidou o local de “escola do amor”.

Figura 42: Prédio Escolar de Ensino Fundamental Abandonado em Caçacueira, Cururupu (MA)



Crédito Fotográfico: Miguel Ângelo Fonseca (2021)

4. A criação de novas unidades federativas no Brasil: narrativas, argumentos e contradições

4.1. A análise de conteúdo: observações sobre a metodologia e as adaptações imprescindivelmente adotadas para o contorno de adversidades

Seguindo os postulados da análise de conteúdo (BARDIN, 2011), esta pesquisa qualitativa foca na avaliação do que está explícito nos discursos, embora eventualmente dedique oportunos espaços à apresentação do contraditório, ainda que esse contraponto não tenha sido apresentado aos entrevistados.

A condução das entrevistas foi realizada com cuidados especiais. Essa parcimônia foi necessária para não gerar arestas ou animosidades com os interlocutores preferenciais dessa investigação: habituais frequentadores do círculo de poder, agentes públicos frequentemente empoderados pelo exercício de cargos representativos importantes. Trata-se de um seletivo grupo de “pessoas sensíveis ao contraditório”, nem sempre receptivas a questionamentos que contraponham veementemente as suas ideias.

É importante ratificar que não se deve confundir as análises discursivas com as de conteúdo. Cabe enfatizar que ambas possuem objetivos distintos e metodologias muito diferenciadas. Na análise do discurso, há uma disposição para a reflexão acerca de aspectos discursivos para além do que foi explicitado nas falas. Nesse ensejo, os silêncios são passíveis de serem interpretados, assim como a entonação vocal (CAREGNATO; MUTTI, 2006).

Na análise de conteúdo, o objeto de estudo é o registro em si, disposto em texto, vídeo, documento ou áudio gravado. Em linhas gerais, é possível inferir que a análise de conteúdo está contida na análise discursiva. Entretanto, o sentido inverso não ocorre²⁵⁸.

Outra questão relevante está relacionada ao contexto de produção das entrevistas dessa investigação. No “Brasil Profundo”, o acesso a esses tomadores

²⁵⁸ Parte dos entrevistados não aceitou a proposta de concessão de entrevistas gravadas. Diante desse impasse, optou-se pela alternativa de respostas por escrito. A impossibilidade de captação de nuances como entonação de voz e intervalos nesses depoimentos textuais contribuiu para a escolha da análise do conteúdo. Essa metodologia promove uma maior equivalência de tratamento entre a transcrição de falas e as versões grafadas.

de decisões importantes é limitado por um séquito de “filtradores de demandas”. No Maranhão, essas “barreiras de contenção” evitam negativas contundentes. Comumente, optam pela “tática do cansaço”, desencadeada por sucessivos adiamentos de pedidos de entrevista. Com o transcorrer do tempo e diante da pressão por cumprimento dos prazos previstos no cronograma acadêmico, o(a) pesquisador(a) é desestimulado(a) a realizar novas tentativas de entrevistas.

As exceções ao quadro descrito no parágrafo anterior são as “temporadas” de rara proximidade entre esses políticos e a população. Esse “tempo de afagos” está restrito a períodos eleitorais e pré-eleitorais, quando esses políticos se tornam mais solícitos a pedidos de entrevista.

A escassez de “períodos de boa vontade”, a pandemia de Covid-19, o elevado número de recusas e a quantidade expressiva de não-retornos foram os fatores determinantes para uma amostra abaixo do esperado. Representantes do Maranhão no Congresso Nacional, parlamentares estaduais e integrantes do governo estadual foram escolhidos como alvos preferenciais dos pedidos de entrevistas desta investigação²⁵⁹.

O universo de deputados federais maranhenses eleitos em 2018 corresponde a 18 parlamentares. Desses, apenas Zé Carlos (PT) e Rubens Pereira Júnior (PT) concederam entrevistas completas. Bira do Pindaré (PSB) e Josivaldo JP (Podemos) gravaram depoimentos breves. Os demais não responderam às solicitações.

Na Assembleia Legislativa do Maranhão, o universo representa 42 parlamentares. Desse quantitativo, somente os deputados estaduais Doutor Yglésio (PDT), Rildo Amaral (PP), Luiz Henrique (PT) e Marcos Caldas (PTB) concederam entrevistas completas. Glalbert Cutrim (PDT) se dispôs a gravar um breve depoimento durante a sua campanha à reeleição.

²⁵⁹ No início da pesquisa, ponderou-se sobre a elaboração de um quadro comparativo para identificar as manifestações mais presentes nos discursos analisados. Entretanto, as entrevistas não ocorreram em conformidade com os planos iniciais. O número de entrevistas completas gravadas foi reduzido, em razão da pandemia de Covid-19 ou mesmo da resistência dos(as) participantes escolhidos(as). Diante dos contratemplos, buscou-se alternativas envolvendo outros tipos participação, tais como depoimentos escritos, transcrição de manifestações em vídeo disponíveis em meio eletrônico, questionamentos breves respondidos por escrito através de redes sociais ou correio eletrônico e “entrevistas de oportunidade”, ou seja, gravações de áudios curtos, diretos, nos quais são feitas poucas perguntas para saber sobre posicionamento do(a) ouvido(a) sobre a criação de novas unidades federativas no Brasil. Diante dessa não uniformidade de contribuições, abdicou-se da realização de um quadro comparativo para evitar anacronismos, cedendo espaço para uma distribuição dos assuntos mais representativos em forma de texto, separando-os por tópicos.

Nessa fase de análise de conteúdo, é imprescindível a determinação das categorias, ou seja, a seleção dos dados considerando os assuntos mais sobressalentes. No caso dessa pesquisa, identificou-se uma discrepância expressiva entre duas abordagens e as demais questões. Diante disso, dedicou-se dois capítulos (o segundo e o terceiro) apenas para tratar dos argumentos mais proeminentes nos discursos dos favoráveis à criação do Maranhão do Sul.

Elencou-se categorias de análise considerando-se essencialmente dois critérios: os assuntos relacionados à criação de novas unidades federativas no Brasil mais abordados nas entrevistas e os temas importantes que surgiram nas oitivas e não contemplados nas perguntas iniciais.

Dentre as abordagens mais representativas em discussão nas entrevistas, destacam-se: a) eventuais alterações no regramento jurídico que versa sobre o aparecimento de novas unidades federativas; b) os custos inerentes ao surgimento de uma neoburocracia na escala subnacional; c) a definição da nova capital estadual, se a proposta de criação do Maranhão do Sul for efetivada; d) circunstanciais avanços de “perturbações desintegradoras”²⁶⁰ (AB’SÁBER, 2004, p. 25) em “agroestados”; e) uma possível ampliação da representação de bancadas associadas ao agronegócio, em caso de concretização das proposições de unidades subnacionais em curso dentre outras questões.

Em relação a pautas emergentes de questionamentos realizados, destacam-se dois temas: a) a criação de territórios da União como etapa intermediária ao surgimento de novos membros subnacionais na federação brasileira; b) a correlação entre o foco desta pesquisa e o fracionamento territorial na escala municipal. As abordagens surgidas inesperadamente ou pensadas inicialmente como discussões relevantes a serem tratadas em oitivas serão evidenciadas nos tópicos seguintes.

Entretanto, antes de se discorrer sobre os temas mais presentes nas entrevistas, é pertinente observar como os discursos sobre a criação de novas unidades federativas repercutem no interior das casas legislativas brasileiras e na imprensa, sobretudo os veículos midiáticos que concedem espaço a causas

²⁶⁰ Termo cunhado por Ab’Sáber (2004) para designar profundas transformações socioespaciais predatórias que envolvem múltiplas variáveis e intervenientes.

emancipacionistas, a exemplo da proposta de criação do território estadual do Maranhão do Sul.

4.2. As caixas de ressonância: a repercussão do “Maranhão do Sul” na imprensa

Os veículos de imprensa desempenham um papel importante nas discussões relacionadas ao tema desta pesquisa. Primeiramente, por repercutirem diferentes opiniões sobre um eventual surgimento da unidade federativa do Maranhão do Sul. Segundo, por possibilitar o resgate de posicionamentos de habituais frequentadores do círculo de poder.

Esse último quesito compensa parcialmente algumas defasagens decorrentes de negativas de interlocução ou de impossibilidades diversas de se obter entrevistas. Enquadram-se nesse caso as percepções do senador eleito e ex-governador Flávio Dino e do senador Weverton Rocha. Ambos foram procurados para emitir opiniões sobre o PDL 509/2019. Entretanto, suas respectivas assessorias não responderam às solicitações de entrevistas.

Em 2011, durante o período marcado pela aprovação do plebiscito sobre a criação das unidades federativas do Carajás e Tapajós no parlamento brasileiro, Dino defendeu que a proposta de surgimento do Maranhão do Sul também fosse submetida às urnas (Figura 43): *“esse [o plebiscito] é o procedimento democrático que a Constituição garante para todos. Plebiscito e debate no Congresso”* (FLÁVIO, 2011, não paginado).

O ex-governador e senador eleito Flávio Dino se exime de apoiar ou refutar a causa emancipacionista do Maranhão do Sul, limitando-se a se posicionar favoravelmente ao cumprimento da legislação vigente sobre o tema. Essa manifestação é politicamente “confortável”, pois evita um eventual “desgaste de imagem” em segmentos da sociedade maranhense mais sensíveis a posicionamentos mais contundentes sobre o tema.

Dito doutra forma, ser favorável a uma possibilidade prevista no regramento jurídico vigente não demonstra engajamento à causa, bem como não cria um desgaste político junto ao eleitorado do Tocantins Maranhense, parcialmente simpático a esse projeto de desmembramento territorial.

Figura 43: Flávio Dino: manifestação sobre a criação da unidade federativa do Maranhão do Sul em 2011

MARANHÃO

Flávio Dino defende plebiscito para decidir sobre Maranhão do Sul

Ex-parlamentar quer para o Maranhão mesmo procedimento que será adotado no Pará, onde acontecerá plebiscito de acordo com decisão da Câmara dos Deputados.

Publicado 06/05/2011 12:24 | Editado 04/03/2020 16:47

Fonte: vermelho.org.br²⁶¹

Em uma publicação oficial do Partido Comunista do Brasil (Figura 43), a antiga legenda de Flávio Dino, o então ex-deputado federal proferiu a seguinte declaração: “Se vai haver plebiscito para possível redivisão do Pará, por isonomia deve haver nos outros estados também, inclusive Maranhão do Sul” (FLÁVIO, 2011, não paginado).

Ainda nesse mesmo periódico, correligionários de Dino reforçaram o posicionamento do agora senador eleito, a exemplo de Clayton Noleto²⁶², então presidente da legenda em Imperatriz:

Em dezenas de entrevistas concedidas aqui em Imperatriz e em outras cidades da região, bem como na Câmara Federal, Flávio Dino sempre fez questão de reconhecer a legitimidade dessa nossa reivindicação já histórica do Maranhão do Sul (FLÁVIO, 2011, não paginado)

O senador Weverton Rocha possui uma postura mais notória em favor do surgimento do ente subnacional Maranhão do Sul, embora não tenha utilizado explicitamente esse tema para angariar votos no pleito de 2022. Em 2019, quando essa proposta voltou a tramitar no Congresso, esse parlamentar gravou um vídeo manifestando o seu entusiasmo com a iniciativa:

²⁶¹ Essa notícia foi publicada em 6 de maio de 2011 e acessada em 20 de setembro de 2022. Está disponível no seguinte sítio eletrônico: <https://vermelho.org.br/2011/05/06/flavio-dino-defende-plebiscito-para-decidir-sobre-maranhao-do-sul/>

²⁶² Clayton Noleto Silva foi Secretário de Infraestrutura do Governo do Maranhão durante a gestão de Flávio Dino (2015-2022). No pleito de 2022, não obteve êxito em sua candidatura a deputado federal pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB).

Bem meus amigos, eu quero falar com vocês sobre a criação do estado do Maranhão do Sul. Primeiro dizer que sou totalmente a favor. Nós sempre defendemos o estado do Maranhão do Sul, Imperatriz, região, é um sonho nosso. Segundo que dizer que ele [Senador Siqueira Campos] não trouxe para nós pra que a gente pudesse assinar. Ele pegou as principais assinaturas que ele pode recolher e deu uma entrada. Então eu quero dar aqui só esse esclarecimento, dizer que isso é apenas uma proposta. Claro que ela, agora dá entrada, nós não temos dificuldade nenhuma em ajudar a subscrever e também ajudar a continuar a luta da sociedade maranhense, principalmente da nossa querida região Tocantina. Não tenha dúvida que na hora que vier debate, o Senador Weverton, o filho de Imperatriz, vai estar ajudando a liderar esse processo (ROCHA, 2019, não paginado)²⁶³

Nessa manifestação, Rocha não apresenta elementos que justifiquem a criação da unidade federativa do Maranhão do Sul. Trata-se de um pronunciamento mais preocupado em “aparar arestas” com o eleitorado do Tocantins Maranhense. Quando foi noticiado que sua assinatura não constava entre os signatários do PDL 509/2019, esse senador de primeiro mandato optou por uma ação preventiva, focada em dirimir um eventual desgaste de imagem em sua terra natal (Imperatriz) e cercanias.

Para Jowberth Alves²⁶⁴, o senador Weverton Rocha mudaria de opinião sobre a proposta de criação da unidade federativa do Maranhão do Sul, em caso de conquista do cargo de governador do Maranhão no pleito de 2022: “Se ele ganhasse, tu irias ver a mudança. Entendeu?” (ALVES, 2021, n.p.).

Na percepção desse ex-secretário, quem tem interesse na criação da unidade federativa do Maranhão do Sul possui dificuldades de lograr êxito em eventuais disputas eleitorais pelo executivo maranhense na atual configuração territorial. Para Alves, as chances de Rocha alcançar o posto de chefe de um governo estadual seriam maiores se o colégio eleitoral fosse restrito a seu tradicional reduto eleitoral, o sul maranhense.

A percepção de Jowberth Alves guarda semelhanças com o suposto comportamento do ex-senador Edison Lobão sobre o mesmo tema. Segundo o

²⁶³ Esse vídeo foi postado em 21 de agosto de 2011 e acessado em 20 de setembro de 2022. Está disponível no seguinte sítio eletrônico: <https://www.youtube.com/watch?v=YpH60Y-zwmo>

²⁶⁴ Filiado ao Partido dos Trabalhadores, Jowberth Alves é sociólogo. Foi Secretário de Estado do Trabalho e Economia Solidária durante o Governo Flávio, abdicando do cargo em 2022 para concorrer a uma vaga na Assembleia Legislativa do Maranhão. Não obteve êxito em sua tentativa de ingressar no parlamento maranhense.

jornalista Josué Moura²⁶⁵, esse ex-parlamentar desistiu de advogar em favor da criação do território estadual do Maranhão do Sul quando o ex-governador Jackson Lago foi afastado do cargo, cedendo espaço para uma integrante de seu grupo político. O item seguinte trará mais detalhes sobre essa questão.

4.2.1. O sarcófago do Maranhão do Sul: desenterrando antigos esqueletos

Em publicações eletrônicas não-recentes, é possível identificar algumas querelas relacionadas ao insucesso das sucessivas tentativas de se criar a unidade federativa do Maranhão do Sul. O caso mais emblemático envolve uma suposta atuação de bastidores do ex-senador José Sarney, agente político maranhense de maior notoriedade durante o século XX.

Para Josué Moura, o ex-Presidente da República foi o principal algoz dos anseios emancipacionistas sul-maranhenses em 2013. Em uma publicação repleta de adjetivos desabonadores, esse jornalista demonstra seu grande descontentamento com a suposta mudança de postura de Sarney:

Astuto, frio, dissimulado, um verdadeiro discípulo de Maquiavel, o octogenário José Sarney não se sente nem um pouco constrangido em receber uma comissão de seu Estado, firmar um compromisso e depois fazer de conta que nada aconteceu. Pois foi assim que se deu. Por duas vezes, Sarney enrolou o povo do Maranhão do Sul e agora sai da presidência do Senado sem cumprir sua palavra, dada no último encontro com lideranças do Maranhão do Sul, o de colocar na pauta do Senado para votação o projeto PDS 2/2007 de 09/02/2007 do senador Edison Lobão que institui plebiscito para criação do Maranhão do Sul. Aqui na região tocantina, sul do estado e creio que até no resto do Maranhão, não tem um ser vivente que acredite que realmente Sarney queira ou faça qualquer coisa para atender os anseios dessa banda de cá do estado no sentido de sua emancipação para a criação de um novo Estado, o tão falado Maranhão do Sul, sonho que vem embalando gerações desde a Revolta de Pastos Bons (...) O Maranhão do Sul só sai se Sarney quiser, ou talvez se Sarney morrer, é a voz do povo, que muita gente diz que é também "a voz de Deus". Mas, mesmo sendo contra desde a criação do movimento pelo Maranhão do Sul, já em nossos dias, depois quando projetos foram dado entrada nas duas casas de Lei,

²⁶⁵ Josué Almeida Moura é o jornalista-chefe da assessoria de comunicação da Prefeitura de Imperatriz desde 27 de maio de 2021. É editor chefe do periódico MARANHÃO DO SUL HOJE. Também presidiu a Associação pelo Desenvolvimento da Região Tocantina e do Maranhão do Sul (ADERMASUL). Essa entidade sem fins lucrativos foi criada em 20 de fevereiro de 2017 para agregar simpatizantes da criação do Estado do Maranhão do Sul.

Sarney disse que não era contra. Em tom demagógico dizia que não poderia "ir contra os anseios do povo". A atitude dissimulada de Sarney encorajou os líderes do movimento que formaram uma comissão composta até pelo saudoso bispo Dom Gregory e foram à Brasília ter uma audiência com o dono do Maranhão, pedir-lhe a anuência para sermos independentes, nos livramos do seu jugo. Sarney recebeu a Comissão e disse que "não lhe chamassem para ser um militante da causa", mas que nada faria contra a criação do novo Estado. Nossas lideranças voltaram eufóricos com a esperança novamente acesa e muitos diziam: "Agora vai!" Que nada, forças estranhas travaram o projeto do então deputado federal Sebastião Madeira (MOURA, 2013, não paginado)²⁶⁶

Na versão encampada por Moura, a proposta apresentada pelo então deputado Sebastião Madeira não logrou êxito pela indisposição do clã Sarney de abdicar de sua influência política sobre todo o território maranhense. Entre 2007 e 2009, durante o curto período de quebra da hegemonia de domínio do grupo Sarney no Maranhão²⁶⁷, o então senador Edison Lobão reapresentou a proposta de criação do Estado do Maranhão do Sul.

Na opinião de Josué Moura, o repentino interesse de Lobão pelo desmembramento de parte do território do Maranhão vislumbrava uma oportunidade de chefiar o executivo da unidade federativa que ajudaria a criar. Entretanto, ainda segundo esse jornalista, após o afastamento do então governador Jackson Lago do Palácio dos Leões, o ânimo desse aliado do clã Sarney convenientemente arrefeceu, conforme destaca na seguinte publicação:

Depois veio a eleição de Jackson Lago, saudada no Brasil inteiro pelo fim de um ciclo, a derrota da Oligarquia Sarney! Achando que não retomariam mais o mando no Maranhão, um dos vassallos sarneysistas de alta patente, o senador Edison Lobão, vislumbrou a chance de virar governador do futuro Maranhão do Sul e deu entrada num projeto no Senado. Mesmo com essa possibilidade de continuarmos sob o domínio sarneysista, os sul-maranhenses se alegraram novamente e festejaram. "Agora vai", diziam novamente os líderes do movimento, pois tinham a certeza de que Lobão não entraria com um projeto no Senado sem a permissão de seu chefe. É verdade, mas um fato fez com que Lobão frustrasse novamente nosso sonho. Um processo corria contra Jackson Lago pela cassação de seu mandato e novamente Sarney e seu grupo retomariam o governo do Maranhão. Não deu outra, o golpe judiciário deu certo e o Roseana, "a guerreira" voltou. "Pra que Maranhão do Sul? o governo é nosso

²⁶⁶ A íntegra desse texto está disponível no seguinte endereço eletrônico: <https://www.blogjorgevieira.com/sarney-nao-tem-palavra-o-povo-esta/>

²⁶⁷ Josué Moura refere-se ao Governo Jackson Lago, cassado pelo Tribunal Superior Eleitoral em 4 de março de 2009.

novamente", com certeza raciocinaram Lobão e Sarney, então mais uma vez o sonho não se concretizou e os processos ficaram dormindo nas gavetas da Câmara e do Senado (MOURA, 2013, não paginado)

A mudança de posicionamento de Lobão descrita por Moura (2013) guarda semelhanças com o presente. Segundo Albuquerque Júnior (2021)²⁶⁸, a conveniência política se sobressai nessas iniciativas emancipacionistas. Para esse professor, a devoção a essa causa é forjada em vários simulacros e o “exemplo do Maranhão do Sul” se enquadra nessa atmosfera repleta de fingimentos:

O exemplo do Maranhão do Sul, querido, é o exemplo de como inventa-se uma região, né? Existem lideranças políticas interessadas em inventar o Maranhão do Sul, evidentemente porque eles não conseguem mais dominar o Maranhão inteiro. Possivelmente, eles perderam o controle do Maranhão inteiro e eles agora querem inventar o Maranhão só para eles. Eles querem construir o Maranhão, não é? Que não tenha o Flávio Dino, não é? Que eles possam ganhar eleição. Então, assim, porque eles vão levar um tempo para ganhar eleição no Maranhão. Então, eles precisam dividir o Maranhão e, para isso, evidentemente vão inventar uma narrativa que justifique isso, né? Primeira coisa, vamos inventar uma história do sul, vão mostrar que o Maranhão do Sul é historicamente diferente do Maranhão do Norte, que tem uma história diferente é uma ocupação diferente, né? Ou seja, vão construir argumentos, uma memória, uma história, inclusive uma cultura. Possivelmente o Maranhão do Sul vai ter manifestações culturais completamente diferentes do Maranhão do Norte, tem personagens diferentes do Maranhão do Norte, né? Vai, é assim que se inventa uma região (ALBUQUERQUE JÚNIOR, 2021, não paginado)

Mais recentemente, o ceticismo de Josué Moura com a criação do Estado do Maranhão do Sul se tornou desilusão escancarada. Esse “estado de espírito” derivou substancialmente do avanço de outras propostas de surgimento de entes subnacionais. Segundo esse jornalista, essas iniciativas tramitaram de forma mais célere no Congresso Nacional:

De lá pra cá muitos tentaram colocar na pauta das duas casas os projetos que na verdade não criam o novo estado, mas pelo menos permite o plebiscito para decidir sobre a criação do Maranhão do Sul. Muitos anos depois de nós o Pará e o Tapajós

²⁶⁸ Durval Muniz de Albuquerque Júnior é professor visitante da Universidade Estadual da Paraíba e docente permanente dos Programas de Pós-Graduação em História da Universidade Federal do Rio Grande do Norte e da Universidade Federal de Pernambuco. É licenciado em História pela Universidade Estadual da Paraíba, mestre e doutor em História pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).

tiveram seus plebiscitos, ou seja, passaram na nossa frente. O deputado Ribamar Alves conseguiu apensar o projeto do então deputado Madeira ao dele. De uns dois anos pra cá deputados sarneysista andaram tentando ganhar votos em nome dessa causa. Até alguns oportunistas como o deputado Chiquinho Escórcio (PMDB-MA), outro lacaio sarneysista, entrou com um pedido na Câmara para que o projeto fosse colocado na pauta. Sabia que não seria colocado sem a anuência do velho, daí ficou só no discurso pra galera através das bravatas de um fanfarrão. Em 2011, o deputado Lourival Mendes (PTdoB-MA), entrou com um novo projeto, veio aqui na região e novamente reascendeu as esperanças. Depois Lourival criou uma Frente Parlamentar pró-Maranhão do Sul e chegou a realizar um almoço com deputados na casa do líder da bancada maranhense na Câmara, deputado Sarney Filho. Todos foram unânimes em dizer que estaria mais fácil colocar na pauta o projeto do senador Lobão e que deveríamos ir até o presidente do senado José Sarney para pedir o seu apoio novamente. No dia 12 de abril de 2012, formamos nova comissão, desta vez composta na maioria de gentes ligadas ao grupo Sarney (Frente Popular pró-Maranhão do Sul), pessoal do Comitê Maranhão do Sul, liderado pelo empresário Fernando Antunes e uns poucos opositoristas, e capitaneados por Lourival Mendes lá fomos nós à Brasília para uma nova audiência com Sarney. Este nos recebeu e depois de ouvir da boca deste escriba que aqui não acreditavam que ele fosse a favor da criação e que até manipulava para não dar certo, rebateu dizendo que não era contra, chamou sua assessoria, se informou sobre o projeto e prometeu colocá-lo na pauta. Voltamos para Imperatriz e fomos alvo de galhofa do povo, quase todo mundo que se referia ao assunto dizia que "Maranhão do Sul só depois que Sarney morrer". Estavam certos, no outro dia Sarney baixou ao hospital, depois de algumas semanas voltou e não se falou mais no assunto. Depois veio o período eleitoral, cada um foi atrás de votos e o Maranhão do Sul foi mais uma vez esquecido - a não ser por mim, um pingo d'água nesse mar da política. Lourival sequer atende recados quando o assunto é o Maranhão do Sul. O que houve, deputado? Agora Sarney sai da presidência do Senado, mais tarde, queira Deus da vida pública e talvez, lá pelos 100 anos, parta para o outro mundo. Eita que o Maranhão do Sul vai demorar! (MOURA, 2013, não paginado)

Josué Moura não foi o único a criticar o clã Sarney por seu suposto posicionamento contrário à criação da unidade federativa do Maranhão do Sul. De acordo com o então deputado estadual Joaquim Haickel, o cineasta Arnaldo Jabor fez comentários inapropriados a respeito de membros dessa família durante uma participação em um programa da rádio CBN²⁶⁹.

Para Haickel (2007), Jabor desperdiçou uma oportunidade de fazer ponderações construtivas à referida proposta de desmembramento territorial,

²⁶⁹ Não foi possível localizar o referido áudio de Arnaldo Jabor citado por Joaquim Haickel.

optando pela crítica ácida à família do ex-Presidente da República José Sarney e pela desqualificação de seu grupo político.

Haickel (2007) aproveitou a sua coluna no diário *O Estado do Maranhão* para manifestar sua discordância com outros pontos da opinião expressa por Arnaldo Jabor:

Rechacei seu comentário de maneira direta e clara, mas elegantemente: Primeiramente me apresentei e disse que até, que gostava do cineasta, do letrista e do escritor Arnaldo Jabor, às vezes até do comentarista. Mas precisava informar-lhe que o projeto de criação do Estado do Maranhão do Sul teve sua primeira versão concebida no início do século passado. Depois, foi levado a plenário na Assembleia Nacional Constituinte pelas mãos do falecido deputado Davi Alves Silva. Mais recentemente este projeto foi defendido pelo deputado Sebastião Madeira, antes de ser apresentado, pelo senador Edison Lobão. Continuando na linha informativa, comuniquei-lhe que o grupo Sarney, ao contrário do que ele imagina ou do que lhe foi informado, não detém o controle político-eleitoral absoluto da região sul do Maranhão. Disse-lhe que na principal cidade desta região, Imperatriz, que deverá ser a futura capital do novo Estado, a senadora Roseana Sarney amargou decisiva derrota nas últimas eleições, onde só obteve um de cada quatro votos. Um dos principais motivos dessa derrota!? Ser contra a criação do novo estado²⁷⁰. Por fim disse-lhe que gostaria que ele soubesse que tanto o senador Sarney, quanto sua filha, que mesmo derrotada conseguiu quase um milhão e trezentos mil votos, menos de cem mil que o governador eleito, Jackson Lago, os dois, José e Roseana, e a grande maioria dos políticos ligados a eles são terminantemente contra a divisão do Maranhão, assim como ele, Jabor, que desavisadamente se coloca contra os anseios emancipatórios de um povo e de uma região que nem conhece. Na verdade, aquele alegre e gracioso comentário só se prestou mesmo para tentar atingir Sarney e seu grupo. Esta foi sua única motivação ao fazê-lo, se assim não o fosse, tal assunto nem lhe teria despertado interesse. Disse-lhe que os jornalistas e os comentaristas, assim como os políticos, não podem agir de forma casuística e interesseira. Disse-lhe que gostaria muito de ver, de sua parte, uma análise desinteressada, profunda, correta, sem caras e bocas, feita sobre as mais novas unidades federativas, Mato Grosso do Sul e Tocantins, dois exemplos de progresso e prosperidade, como bem podem ser o Maranhão do Sul, Carajás e algumas outras (HAICKEL, 2007, não paginado)

²⁷⁰ Em várias ocasiões, a assessoria do deputado estadual Adriano Sarney foi acionada para a obtenção de uma entrevista. A confirmação do posicionamento de membros de sua família sobre a proposta de criação da unidade federativa do Maranhão do Sul estava entre os principais objetivos dessa oitava. Também não foi possível o contato com o ex-Presidente da República José Sarney e com a ex-governadora Roseana Sarney, eleita deputada federal no pleito de 2022.

No entendimento do então deputado estadual, o posicionamento contrário da família Sarney à criação da unidade federativa do Maranhão do Sul contribuiu substancialmente para a derrota de Roseana Sarney ao cargo de governadora do Maranhão no pleito de 2006.

Almeida (2011) diverge de Haickel (2007), ao indicar que o fator determinante para a interrupção do domínio político desse clã no território maranhense foi a pontual conjunção de forças políticas heterogêneas, formadas por dissidentes do grupo hegemônico e por ascendentes figuras da centro-esquerda²⁷¹.

4.2.2. A repercussão recente do tema “Maranhão do Sul” na mídia do Tocantins Maranhense

A rerepresentação da proposta de criação da unidade federativa do Maranhão do Sul repercutiu timidamente na mídia regional do Tocantins Maranhense. Alguns protagonistas da cena política maranhense optaram pelo silêncio acerca do PDL 509/2019. Dentre esses lacônicos, figuraram o então governador Flávio Dino e alguns dos seus auxiliares mais próximos²⁷².

Considerando o seu convívio com o então governador Flávio Dino, Jowberth Alves afirmou não ter presenciado comentários desse governante sobre a proposta de criação da unidade federativa do Maranhão do Sul. Esse interlocutor faz questão de ressaltar que não está habilitado a falar sobre esse tema em nome do antigo chefe:

Eu já ouvi comentários, mas são coisas assim, né? De partir de conversa, assim, de reuniões, mais aí, eu não vou falar por ele, né? Eu não estou autorizado e nem procuração pra isso. Mas eu nunca vi ele falando [do tema criação da unidade federativa do Maranhão do Sul] (ALVES, 2021, não paginado)²⁷³

Outras “figuras majoritárias” no território maranhense se manifestaram de forma protocolar em favor da referida emancipação sul-maranhense, a exemplo da

²⁷¹ Acrescenta-se a essa percepção de Almeida (2011) a existência de uma “fadiga de material”. Esse termo é usual na ciência política e indica a ocorrência de danos provocados pelo desgaste de imagem, inerentes ao longo domínio em certos espaços de poder.

²⁷² Na análise de publicações regionais de linha editorial favorável à causa emancipacionista sul-maranhense, não foram identificadas reportagens que associam o grupo político do atual senador eleito Flávio Dino ao PDL 509/2019. Esse indício sinaliza a ausência de participação ativa de “dinistas” em articulações pró-Maranhão do Sul de maior visibilidade midiática.

²⁷³ Entrevista concedida em 10 de agosto de 2021, em São Luís (MA).

senadora Eliziane Gama. Questionada sobre o seu posicionamento sobre o tema, essa parlamentar fez a seguinte afirmação:

Não sou a primeira signatária do projeto, apenas concordo com a ideia e a subscrevi. A história do povoamento do Sul do Estado deixaram marcas que estão presentes até hoje. As diferenças históricas no povoamento, penso eu, é apenas, ainda que importante, um elemento entre outros para motivar o desejo de criação de um estado (GAMA, 2021, não paginado)²⁷⁴

O motivo apontado pela senadora Eliziane Gama para justificar a sua posição favorável ao PDL 509/2019 já foi devidamente discutido no Capítulo 2. Em razão de sua manifestação ter sido encaminhada por escrito, não foi possível questionar se a aceitação do argumento das “diferenças históricas de povoamento” poderia desencadear vários movimentos emancipatórios em outras unidades federativas com ocupações semelhantes ao longo dos tempos.

Futuramente, se esse argumento for considerado em estudos técnicos sobre a criação de novas unidades federativas, é possível que ocorra um *boom* de proposições de novos entes subnacionais no Congresso Nacional. Estados com grandes disparidades regionais como a Bahia e Minas Gerais poderiam ter parcelas de seus territórios desmembrados, em caso de pacificação desse entendimento nas duas casas do parlamento brasileiro.

Ainda no “campo majoritário” da política maranhense, é importante ressaltar que a adesão do senador Roberto Rocha ao texto do PDL 509/2019 não teve grande repercussão na mídia maranhense. Dos veículos analisados, apenas a publicação *Maranhão Hoje*²⁷⁵ (Figura 44) sinalizou o posicionamento desse parlamentar em uma reportagem. Segundo essa fonte, “o senador Roberto Rocha (PSDB) poderá ser o relator do projeto, quando enviado pelo Tribunal Regional Eleitoral (TRE)” (MARANHÃO, 2019, p. 16).

²⁷⁴ Os referidos questionamentos foram respondidos por escrito e encaminhados via WhatsApp pelo assessor Erlando Alves da Silva Melo em 6 de outubro de 2021.

²⁷⁵ A Revista *Maranhão Hoje* é uma publicação mensal. A Class Mídia Comunicação & Marketing é a empresa responsável por sua edição e distribuição em todo o território maranhense.

Figura 44: Revista Maranhão Hoje: capa da edição de setembro de 2019



Essa publicação também é conhecida por ceder espaço para políticos de outros territórios estaduais se manifestarem em favor da criação de novas unidades federativas, a exemplo do senador Eduardo Gomes (MDB-TO). Segundo esse parlamentar, “diferentemente do que muitos dizem, criar estados não dá prejuízo” (EMIR, 2019, n.p.). Para Gomes, a maior proximidade do centro de poder e da máquina pública estadual em regiões outrora isoladas gera efeitos positivos tanto para a economia quanto para a vida das pessoas.

Essa observação não considera o contraponto da descentralização administrativa. A existência de fixos eficazes e bem distribuídos é apontada por outros parlamentares como uma solução mais adequada para suprir carências na prestação de serviços públicos do que a criação de uma neoburocracia subnacional.

Um desses parlamentares contrários à criação de novos entes subnacionais é o deputado federal Vinícius Poit (NOVO-SP)²⁷⁶. Questionado sobre o tema, esse congressista indicou a municipalização do atendimento à população como opção a ser adotada, em detrimento do surgimento de “novas estruturas estatais”:

Resolveria quais problemas? [a criação de novas unidades federativas] (...) É pra isso que temos prefeito, vereadores. Sou a favor de diminuir a máquina estatal, não aumentar. A autonomia para prefeitos que conhecem a sua região deve ser priorizada (POIT, 2021, não paginado)²⁷⁷

Se a apresentação do PDL 509/2019 não provocou manifestações muito contundentes de ocupantes de cargos majoritários na imprensa regional, não é possível afirmar o mesmo em relação a parlamentares sem grande expressividade, mais conhecidos pelo jargão “baixo clero”. Esse perfil de representante costumeiramente atua no “vácuo”, explorando pautas e espaços midiáticos desprezados por protagonistas da cena política (MESSENBURG, 2010)²⁷⁸.

Em grande parte dos casos, quando são convidados a opinar sobre a criação de novos territórios estaduais, esses parlamentares de baixa projeção aproveitam os “holofotes” oferecidos pela mídia regional para repetir “mantras modorrentos e vazios”, dos quais há escassa informação relevante a se extrair. César (2019) destacou uma dessas manifestações, na qual leitores majoritariamente concentrados no Tocantins Maranhense puderam perceber o aceno positivo do deputado federal Marreca Filho (PATRIOTA)²⁷⁹ à proposta de criação da unidade subnacional do Maranhão do Sul (Figura 45):

²⁷⁶ Vinícius Lazzer Poit é graduado em Administração de Empresas pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV-SP). Antes de ingressar na carreira política, vivenciou experiências no mercado financeiro como consultor de investimentos do grupo Citibank. Também atuou em atividades de gestão e reestruturação de empresas. Elegeu-se deputado federal em 2018. Sua agenda política declarada é liberal, focada no “combate a privilégios do serviço público”, na defesa do livre mercado e na adoção de reformas estruturantes nas áreas tributária, previdenciária e trabalhista. Em 2022, concorreu ao cargo de governador de São Paulo, obtendo aproximadamente 1,7% dos votos válidos nessa ocasião.

²⁷⁷ Essa manifestação foi obtida por meio do aplicativo WhatsApp em 15 de setembro de 2021.

²⁷⁸ Segundo Messenberg (2010), essa expressão designa um grupo numeroso de deputados federais que não exercem, na avaliação de seus próprios pares, papéis relevantes na estrutura organizacional da Câmara de Deputados. Esses parlamentares também não costumam se destacar durante os trabalhos legislativos. Em alguns casos, em virtude da inexpressiva atuação ou da inexperiência no meio, costumam ocupar as últimas fileiras de assentos no plenário. Essas circunstâncias reduzem expressivamente a visibilidade desses representantes da população no Poder Legislativo.

²⁷⁹ Antônio da Cruz Filgueira Neto é advogado. Mais conhecido pelas alcunhas Júnior Marreca e Marreca Filho, exerce o seu primeiro mandato como deputado federal na atual legislatura. No pleito de 2022, foi reeleito para o mesmo cargo.

Sabemos, e muito, da importância da criação desse novo estado, e tenho certeza que não será um desmembramento negativo, pois trará muita riqueza para ambos os estados, com desenvolvimento social, e por isso que abraçamos e defendemos esta causa; o que é bom para o povo do Estado do Maranhão, pode contar também com o nosso apoio e a nossa disposição de trabalhar muito mais em prol do povo do Maranhão (CEZAR, 2019, não paginado)

Figura 45: Reportagem de O Progresso (versão virtual): publicação de 5 de setembro de 2019



4.3. As trocas de gentilezas: o “debate de um lado só”

Esta pesquisa analisou pronunciamentos realizados em casas legislativas das esferas federal e estadual sobre a criação de novas unidades federativas. Essas manifestações foram marcadas pela cordialidade, nos quais predominam a troca de gentilezas em apartes alongados, sem grande aprofundamento sobre abordagens relevantes relacionadas a esse tema.

Nesses pronunciamentos, predominam tentativas de se “traduzir o desejo do povo”, nas quais os interesses das elites regionais convergem para uma suposta “vontade abstrata” da população. Ao se analisar notas taquigráficas das duas casas legislativas que compõem o Congresso Nacional, foi possível identificar vários desses discursos efusivos, de forte apelo emocional, porém, sem grande valia técnica, uma vez que não são apresentadas soluções para viabilizar o aparecimento das unidades federativas propostas.

A manifestação do então senador Mão Santa (PSC-PI)²⁸⁰ revela esse perfil discursivo esvaziado. Na ocasião, esse parlamentar defendia o surgimento do território estadual de Gurgueia, a ser criado a partir do desmembramento do sul do Piauí:

O SR. PRESIDENTE (Mão Santa. PSC – PI) – Esse foi o Senador Mozarildo Cavalcanti, defendendo a tese de uma nova divisão territorial do nosso Brasil. Mozarildo, tanto é verdadeira que sou do Piauí. E o sábio povo do Piauí quer dividi-lo. O Estado é um exemplo de como é disforme. Nós começamos num litoral estreito de 66 quilômetros, engordamos no meio e vamos à Bahia estreitar. Brasília tem 300 mil piauienses. Não é que os outros Estados não queiram contribuir, mas é que são mais próximos, Senador Geraldo Mesquita Júnior, o sul do Estado, Corrente, polo de civilização, e várias cidades do sul são mais próximas de Brasília do que de Teresina. Então, os piauienses vêm aqui em busca de assistência médica e de perspectiva de trabalho. O povo vive a necessidade disto: de uma divisão territorial. O Piauí não é tão grande quanto o Amazonas, mas cabem 12 Sergipes dentro dele. Eu me lembro que estava em uma reunião com o Fernando Henrique Cardoso, e o Governador de Sergipe, Albano Franco, começou a se queixar das estradas do seu Estado. De maneira jocosa, eu disse que, como cabem 12 Sergipes no Piauí, eu o governaria com uma lambreta. E Sergipe é o Estado mais rico em renda *per capita*, quer dizer, tamanho não é documento. Defendemos essa tese. A cidade onde nasci é longe do sul do Estado. O rio Parnaíba, que tem sua sinuosidade, dá 1.458 quilômetros por hidrovias. Se funcionar, dá 1,2 mil. De tal maneira que, sabiamente, reivindicam uma divisão. Seria o Estado do Gurgueia. O Gurgueia é um rio como o Nilo, que dá a pecuária. Então, nós defendemos isso. Basta olhar o mapa do nosso Brasil e olhar o dos Estados Unidos, Senador Geraldo Mesquita Júnior: o mapa dos Estados Unidos parece um azulejo, é tudo igualzinho; mas a disformidade que há no Brasil... (CONGRESSO, 2010, p. 6)

Em Brasília, parlamentares aproveitam os “holofotes” oferecidos pela mídia oficial das casas legislativas para angariar dividendos políticos em torno de um tema com boa repercussão em segmentos regionais que se sentem prestigiados ao

²⁸⁰ Conhecido pela alcunha “Mão Santa”, Francisco de Assis de Moraes Souza é graduado em Medicina pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Iniciou a sua carreira política como deputado estadual na Assembleia Legislativa do Piauí entre 1979 e 1983. Posteriormente, exerceu o cargo de prefeito de sua cidade natal, Parnaíba (PI), entre 1989 e 1993. Governou o Piauí entre 1995 e 2001, quando foi cassado pelo Tribunal Superior Eleitoral por abuso do poder econômico. Regressou à vida pública em 2002, quando sagrou-se vitorioso na disputa por uma vaga ao Senado. No pleito de 2010, não conseguiu renovar o seu mandato de senador. Em 2017, regressou ao cargo de prefeito de Parnaíba, reelegendo-se em seguida.

verem suas extensões associadas a eventuais propostas de elevação à condição de Estado²⁸¹.

Enquadra-se nessa situação o então deputado federal Ribamar Alves (PSB-MA)²⁸², que aproveitou o espaço concedido pela TV Câmara²⁸³ para defender a criação da unidade federativa do Maranhão do Sul, ressaltando, em seu entendimento, as “potencialidades” da porção meridional do território maranhense:

Para começar, todos os Rios maranhenses nascem no Maranhão do Sul, todos, inclusive, o meu Rio, da minha cidade, eu sou do Norte, não sou do Sul, região do Rio Pindaré, Rio Pindaré Mirim, que nasce em Montes Altos, lá grudado em Imperatriz, nós temos riquezas minerais, nós temos estradas importantes, a estrada de integração nacional, a Belém – Brasília, construída por JK, passa dentro de Imperatriz, nós temos a Norte- Sul que é essa bela ferrovia que pode levar riqueza do Centro-Oeste e do Sul do Pará, e de todo Nordeste se for integralizado para o Porto do Itaqui que é um dos maiores portos do mundo, mais próximo da Europa e dos Estados Unidos . Nós temos riquezas naturais, agropecuária grande, é a fronteira grande lá da soja, hoje o Maranhão do Sul é um dos maiores exportadores de soja do país. Se hoje o Brasil não está em crise é graças justamente a produção da agricultura que gera superávit e divisa para o Brasil, e tá lá no Maranhão essa produção de soja. Então, tudo isso são riquezas que tem que ser bem-vista, cadê infraestrutura? Onde está a estrutura de estradas, a estrutura de escolas, de hospitais? Nós não temos, porque há falta de investimento, o dinheiro vem para o Maranhão e não é dividido de acordo com as regiões, se assim o fosse talvez não precisava dividir nenhum estado brasileiro, teria só um governo central, e o resto seria às mil maravilhas. (RIBAMAR, 2011, não paginado)²⁸⁴

A criatividade é um predicado muito presente em discursos de políticos como Ribamar Alves. Ressaltar a localização de nascentes de cursos d’água como justificativa para a criação de uma nova unidade federativa é um exemplo de uma retórica controversa. Nessa fala, não é possível identificar a relação direta entre disponibilidade hídrica superficial e o surgimento de novos entes subnacionais. É

²⁸¹ Atualmente, os conteúdos produzidos pelas tevês oficiais da Câmara Federal e do Senado são reproduzidos em outros canais, a exemplo das redes sociais. As mídias digitais amplificam a repercussão dos mandatos em exercício e conferem aos parlamentares uma vantagem adicional frente a seus concorrentes em pleitos, uma vez que esses não dispõem dessa “visibilidade oficial”.

²⁸² José de Ribamar Costa Alves é graduado em Medicina. Iniciou a sua carreira política exercendo o cargo de deputado estadual no Maranhão em 1997 e 1998. Elegeu-se deputado federal em 2002, reelegendo-se nas duas legislaturas seguintes. Em 2012, renunciou a esse cargo para assumir a chefia do executivo da Prefeitura de Santa Inês (MA).

²⁸³ Entrevista concedida ao programa Palavra Aberta, apresentado pela jornalista Amneres Santiago

²⁸⁴ Entrevista disponível no seguinte link do canal YouTube: <https://www.youtube.com/watch?v=u2FMD5v1j2M>.

possível apenas deduzir que a presença desses mananciais pode potencializar diversas atividades econômicas no Maranhão do Sul, caso esse ente subnacional seja criado.

No mais, Ribamar Alves chama a atenção ao reunir, em um mesmo contexto, abordagens sem conexão aparente. Trata-se de um esforço aparentemente desprovido de coerência, no qual se tenta, a qualquer custo, justificar a criação da unidade federativa do Maranhão do Sul. Nessa “confluência de argumentos”, cabem o agronegócio "redentor" de crise econômica, nascentes de rios, a rodovia Belém-Brasília, o Porto do Itaqui etc.

No parlamento estadual do Maranhão, os discursos seguem a mesma linha identificada em pronunciamentos realizados no Congresso Nacional. No caso da proposta de criação da unidade federativa do Maranhão do Sul, os parlamentares com bases eleitorais concentradas no Maranhão meridional são os que mais se esmeram em defender essa causa na tribuna da Assembleia Legislativa desse estado. É o caso do deputado estadual Antônio Pereira (PSB)²⁸⁵, responsável por um longo e entusiasmado discurso em favor da causa emancipacionista sul-maranhense:

Outro assunto, Senhor Presidente, é um assunto já histórico para o povo de Imperatriz, o povo da região Tocantina, o povo do Sul do Maranhão. Eu vi muitas vezes aqui quando a esquerda ainda não estava no poder no Maranhão, que toda a esquerda era cêlere nos assuntos que tratava da questão do Maranhão do Sul e a esquerda sempre buscava essa discussão nesta Casa, mas quando a esquerda tomou o poder, ela se acalmou mais, até porque achou que deu mais atenção ao Sul do Maranhão, pode ter sido por isso, mas nós, da região Tocantina, do Sul do Maranhão, nunca esquecemos, está dormente essa questão, mas nós nunca esquecemos e continua sendo o sonho, Deputado Zé Inácio, V. Exa. que está sempre ali naquela região, do povo daquela região, do povo do Sul do Maranhão e da região Tocantina, em especial do povo de Imperatriz, que se digna em querer ser capital de um novo estado, dentro de um novo momento do Brasil e do Maranhão. E nós estamos vendo um Projeto de Resolução tramitando ali no Congresso, no Senado Federal, no Congresso Nacional, de autoria de Senadores, principalmente Siqueira Campos, que já tem uma experiência nesse assunto. É o autor desse Projeto de Resolução, junto com os outros Senadores do Tocantins. E inclusive, por enquanto, o um único Senador do

²⁸⁵ Antônio Pereira Filho é graduado em Medicina pela Universidade Federal do Pará. Sua base eleitoral é a Região de Planejamento do Tocantins Maranhense. Elegeu-se deputado estadual em 2002, reelegendo-se sucessivamente para as legislaturas seguintes.

Estado do Maranhão assinou esse documento, esse Projeto de Resolução, exatamente fazendo com que aja, o TRE do Maranhão possa fazer escutar a população, por meio do plebiscito, ver o que a população realmente quer, por meio de um plebiscito, a população localizada no Sul do Maranhão. E esse plebiscito será realizado pelo TRE, por meio de uma vez que seja aprovado, que já está tramitando no Congresso Nacional, no Senado Federal, uma vez seja aprovado, esse Projeto de Resolução, que é o Projeto 509/2019. Então a nossa senadora, dentro da sua sensibilidade, Eliziane Gama, eu quero agradecê-la em nome do povo do sul do Maranhão e de Imperatriz em especial e da Região Tocantina também. Agradecê-la por ter tido essa sensibilidade. Eu tenho absoluta certeza de que essa sensibilidade chegará também aos outros Senadores, ao Senador Roberto Rocha e ao Senador Weverton Rocha no sentido de quê? De entender que nós caminhamos tanto tempo juntos e queremos ser irmãos, nós não queremos nos dividir, nós queremos continuar irmãos, dividir as funções, porque nós sabemos que um estado do tamanho do Maranhão é de dimensões que alguns países na Europa não têm a metade. Nós sabemos que há uma dificuldade. Daqui até, por exemplo, Alto Parnaíba, nós temos mais de mil quilômetros e com isso nós trazemos dificuldade de gestão, dificuldades administrativas importantes que seriam diminuídas se houvesse ou se houver exatamente a criação do novo estado. Portanto, eu quero registrar aqui a minha... Já concedo a V.Ex.^a o aparte que julgo muito importante. Quero aqui dizer da minha satisfação, do meu apoio irrestrito aos Senadores da República, Senadores do Brasil que entraram com esse Projeto de Resolução para que haja exatamente, para que nós possamos, por meio de plebiscito, escutar e ver realmente o pensamento do povo do sul do Maranhão em relação a essa questão. É uma luta que ficou dormente muito tempo, mas eu tenho absoluta certeza de que esta Casa, a Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão, principalmente por meio dos seus representantes do sul do Maranhão, não deixaremos aí mais calada, vamos buscar, vamos trilhar este caminho, que é um caminho difícil, cheios de obstáculos, mas nós temos que ter a coragem e, principalmente, o discernimento e a inteligência, que Deus nos dê sabedoria para que nós possamos chegar realmente à vitória, que será a criação do Estado do Maranhão do Sul. Deputado Marco Aurélio, concedo um aparte a V.Ex.^a, mas antes dizendo que até hoje, se você pegar do meu gabinete, está escrito “Maranhão do Sul, a força do povo”. Até hoje eu mantenho esse *slogan* em todos os papéis que mando aqui do meu gabinete, porque nunca, em minhas dormidas, no meu sono, apagou-se esse sonho que é um sonho do povo do sul do Maranhão. Concedo um aparte a V.Ex.^a. Deputado Marco Aurélio (DIÁRIO, 2019, p. 9).

A análise de notas taquigráficas de parlamentos brasileiros possibilitou a seguinte conclusão: grande parte discursos legislativos favoráveis à criação de novas unidades federativas serve unicamente para “massagear o ego” dos favoráveis a esses pleitos, uma vez que, nesses casos, os parlamentares

notoriamente abdicam do clássico papel de debates: o embate entre posicionamentos opostos.

Diante disso, surge o seguinte questionamento: o que fazem os parlamentares contrários ao surgimento de novos entes subnacionais quando esse tema vem à tona em suas respectivas casas legislativas? Não se manifestam publicamente. Esse silêncio revela uma estratégia clara: evitar o desgaste político com proposições sem grande chance de se tornarem efetivas.

4.4. Os arranjos convenientes (parte 1): a criação de novos Territórios Federais

Os habituais frequentadores do círculo de poder²⁸⁶ não apenas prezam pela sobrevivência política. Seus discursos costumam resguardar os próprios interesses ou endossar encaminhamentos que favorecem aliados. Nesse contexto, é comum o uso de elementos coerentes na argumentação para justificar incoerências.

Se enquadra nessa circunstância o depoimento do ex-senador Romero Jucá (MBD-RR). Em seu entendimento, a criação de novas entes subnacionais gera impactos na partilha de receitas oriundas da União para as unidades federativas. Nas palavras dele, esse quadro é ainda mais desfavorável aos governos estaduais em períodos de crise econômica, a exemplo do vigente. Diante desse contexto, esse político propõe uma condição intermediária: criação de Territórios Federais como etapa precedente ao surgimento de novas unidades federativas, conforme explicita em sua fala:

Olá, Fábio, tudo bem? deixa eu falar, a criação de estados sempre é uma ação importante principalmente em áreas deprimidas, em áreas de pouco desenvolvimento. A gente tem isso no Maranhão e tem isso mais no Pará ainda porque o Estado do Pará é um estado muito grande. Só que é preciso ter cuidado porque ao se criar estados você recorta o mesmo dinheiro da arrecadação de FPE [Fundo de Participação dos Estados] e FPM [Fundo de

²⁸⁶ Essa circulação de poder sinaliza a existência de uma frequente renovação de nomes no cenário político brasileiro, sobretudo no Congresso Nacional. Entretanto, essa mudança não representa necessariamente uma mudança no perfil dos representantes da população ou uma alteração de práticas tradicionais no meio político (FERNANDES NETO, 2018). O caso da família Andrada em Minas Gerais é um dos mais emblemáticos. Segundo Sardinha (2002), os descendentes de José Bonifácio de Andrada ocupam cadeiras no parlamento brasileiro há aproximadamente 200 anos. O último sucessor do “Patriarca da Independência” é o deputado federal Lafayette de Andrada (Republicanos-MG), eleito no pleito de 2002 com cerca de 69 mil votos.

Participação dos Municípios] com os estados atuais. Então, vai cair a arrecadação de todo mundo no que diz respeito a transferência. Talvez no primeiro momento o melhor resultado seria a criação de Território Federal, exatamente para que o governo federal pudesse fazer os investimentos necessários e, a partir daí, com tudo estruturado, fazer a criação do estado e fazer as eleições do estado para eleger o primeiro governador. Então eu acho que no momento de crise, no momento de pouco recurso, a criação de vários estados seria algo que criaria problema para toda a Federação e o momento é de ter muita cautela (JUCÁ, 2021, n. p.)²⁸⁷

Observando a história brasileira, não é possível asseverar verossimilhança na relação proposta por Jucá. De acordo com dados dos IPEA, os antigos Territórios Federais não atingiram níveis muito avançados de desenvolvimento humano após a elevação à categoria de unidade federativa. A maior parte desses entes subnacionais surgidos após a Carta Magna de 1988 possuem IDHM intermediários (RADAR, 2019), a exemplo de Roraima, domicílio eleitoral do ex-senador.

Joaquim Haickel discorda da proposta de criação de novos Territórios Federais encampada por Jucá. Em seu entendimento, se trata de um artifício para burlar a legislação vigente que trata da criação de novos entes federados. Segundo esse ex-deputado constituinte:

Essa estratégia é enganadora. Você cria o território para você tirar no estado aquele pedaço, você cria o território do Maranhão do sul, beleza. O que que aconteceu? Aquele pedaço deixou de ser do Maranhão. Não adianta absolutamente nada, o Maranhão não vai concordar com isso, você obriga através de uma lei federal criar um território, que aí não precisa de plebiscito. E aí depois que que o território for criado, se cria o estado, isso aí é uma (burlar?) a legislação democrática do país (HAICKEL, 2022, não paginado).

A criação de novos Territórios Federais também foi expressa no depoimento do deputado federal Zé Ricardo (PT-AM)²⁸⁸. Entretanto, a sua fala avançou em outros pontos como soberania nacional, desenvolvimento estratégico para a Amazônia, viabilidade socioeconômica de novos entes federados e o relativo isolamento de municípios da Amazônia:

²⁸⁷ Áudio obtido via WhatsApp em 2 de setembro de 2021.

²⁸⁸ José Ricardo Wendling é graduado em Economia e Direito. Em 2022, não logrou êxito na recondução ao terceiro mandato na Câmara Federal. No Amazonas, é conhecido por “prestar contas” de suas ações nas ruas, discursando em uma “Kombi” branca sonorizada. Esse veículo fica estacionado em locais públicos estratégicos, como terminais de ônibus e feiras. Essa forma inusitada de manifestação política conferiu ao parlamentar a alcunha de “homem da Kombi”.

Nós temos que fazer uma boa análise sobre essa questão da possibilidade de desmembrar o estado do Amazonas e criar novos estados. Essa discussão que já existe desde muitos anos, quando foi deputado estadual também já se discutia, com muitas ideias, alguns acho que poderia criar dois novos ou três novos estados, tem proposta também de se criar Territórios Federais. Talvez fosse o caso, né? Se é para desmembrar, pensar no desenvolvimento, criar Território Federal para que houvesse investimento público federal na infraestrutura e aí depois transformar em Estado que é o caso de muitos estados do norte do Brasil que começou assim, então governo federal investiu e com isso depois deu as condições econômicas e administrativas e estruturais para já funcionar como um estado porque do contrário é muito difícil. Nós temos no Amazonas com sua particularidade, peculiaridade geográfica, com os rios, temos poucas estradas, a maior parte dos municípios a sede é na beira de rios, tem município que é muito extenso, mas a parte urbana é muito pequena, numa ponta dele. A maior parte selva, né? floresta, água, áreas em presença de comunidades, embora tenha muitas comunidades indígenas através das terras indígenas. Então, é um assunto a ser debatido com mais profundidade. De qualquer forma, teria que ser resultado de um amplo debate onde tivesse o foco desenvolvimento da região Amazônica, a questão da soberania e as questões estratégicas para desenvolver de uma forma que não fosse agredir o meio ambiente e as populações indígenas e de modo geral as populações tradicionais. Normalmente, a divisão e a criação de estados tá relacionado a interesses econômicos e interesses políticos de criar uma nova estrutura política com poderes e tudo mais. Quando é só isso, não vai resolver o problema na Amazônia e nem do Estado do Amazonas. Também nós temos que ver que tem localidade o município do estado do Amazonas que tem uma ligação muito grande com outros estados. É o exemplo dos municípios próximos do Estado do Acre. Então você tem ali uma vida econômica e relações sociais e toda ordem com o Estado vizinho, pela proximidade, por um rio que passa no Amazonas e no Acre e o mesmo acontece também na fronteira com Rondônia. Então você tem alguns municípios como Humaitá, Lábrea estão extremamente relacionados ao estado de Rondônia. Não sei se no futuro poderia se pensar de esses municípios serem agregados a esses outros estados já existentes. Mas isso é ideias que houve em debates que nós realizamos na Assembleia Legislativa quando eu ainda estava como Deputado. Por hora, não vejo nenhum avanço sobre esses debates (WENDLING, 2021)²⁸⁹

A abrangência de questões elencadas no depoimento do deputado federal Zé Ricardo demonstra o quanto o tema em questão ainda não está devidamente maturado para alguns congressistas que são, em essência, tomadores de decisão de impacto nacional.

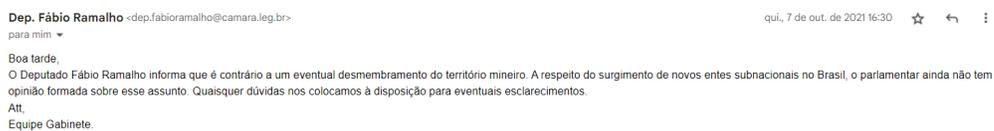
²⁸⁹ Áudio obtido via WhatsApp em 9 de setembro de 2021.

Há dificuldades de abordar um assunto com muitas especificidades regionais. Os exemplos apontados dos municípios de Humaitá (AM) e Lábrea (AM) suscitam algumas reflexões: a) haveria condições políticas para anexar esses territórios municipais ao Acre, uma vez que ambos possuem suas relações mais intensas com o ente federado “mais ocidental” do Brasil?; b) a elite política amazonense se movimentaria para impedir essa anexação, caso houvesse chance efetiva dela ocorrer?

4.5. Os arranjos convenientes (parte 2): a divisão do “quintal do outro”

Esta pesquisa conseguiu identificar uma situação curiosa: a dos congressistas sem opinião formada sobre a criação de novos entes federados, mas desfavoráveis à divisão territorial das unidades federativas pelas quais foram eleitos, a exemplo do deputado federal Fábio Ramalho (MDB-MG)²⁹⁰. Por meio de sua assessoria, esse parlamentar ratificou que não possui posicionamento sobre o tema, embora tenha indicado sua contrariedade em relação a um eventual desmembramento do território mineiro (Figura 46).

Figura 46: Manifestação do dep. federal Fábio Ramalho sobre a criação de novas UFs



Fonte: Ramalho (2021)²⁹¹

O senador Plínio Valério (PSDB-AM)²⁹² também afirma não possuir uma opinião formada sobre o tema. Entretanto, ao assumir a relatoria da proposta de

²⁹⁰ Fábio Augusto Ramalho dos Santos é um empresário. Exerce o cargo de deputado federal desde 2007. Entre 1997 e 2005, foi prefeito de Malacacheta (MG).

²⁹¹ A distribuição dos votos do deputado Fábio Ramalho em Minas Gerais pode ser um fator-chave para entender o seu posicionamento não favorável ao desmembramento territorial desse ente subnacional. Essa hipótese pode ser investigada em futuras pesquisas.

²⁹² Francisco Plínio Valério Thomaz é natural de Eirunepé, Amazonas. Graduado em Jornalismo pela Universidade Federal do Amazonas (UFAM), exerceu o cargo de vereador de Manaus no ano de 2012. Em 2013, passou a representar o Amazonas na Câmara Federal durante oito meses na condição de suplente. Em seguida, retornou ao legislativo municipal manauara. Foi reeleito vereador no pleito de 2016. Em 2018, logrou êxito na disputa por uma das duas vagas ao Senado, sendo o mais votado na ocasião.

criação da unidade federativa de Tapajós, em vias de reapresentação, esse parlamentar antecipou que seu parecer será favorável ao surgimento desse ente federativo, atendendo a apelos de grupos de pressão do oeste paraense:

Eu não tenho uma opinião formada para te dizer se sou favorável e dizer as regiões, eu acato sugestões, eu fui procurado por associações, organizações paraenses que me pediram para relatar o projeto que permite um plebiscito para a criação do estado de Tapajós no Pará. Meu relatório certamente será favorável porque a população pede o plebiscito. As razões para que eu seja favorável a esse projeto de um plebiscito da divisão do Pará com a criação do estado Tapajós é sensível aos argumentos da comunidade dos municípios e dos representantes dos municípios que alegam que esses municípios não têm acesso, não tem praticamente ligação nenhuma com a capital Belém, tem mais ligação com o Amazonas. Tem moradores que jamais foram a capital, a maioria deles até mesmo a forma de falar deles é um pouco diferente em relação aos outros, então parte da população vem deles, eu não sou daqueles que acham que a população não sabe o que quer eu acho que a população tem direito de reivindicar o que precisa e eles querem um plebiscito, daí eu ser favorável. (THOMAZ, 2021, n. p.)²⁹³

Entretanto, quando a abordagem é a divisão do Estado do Amazonas, a opinião do senador Plínio Valério diverge da apresentada sobre a proposta de elevação do oeste paraense à condição de ente federado²⁹⁴:

O Amazonas é o maior estado da federação com poucos municípios, 62 e a princípio é uma boa divisão que é muito grande, mas aqui as coisas são muito diferentes, então você não pode dividir pobreza e transformar a pobreza em miséria. Nossos municípios são distantes não tem vida própria vivem em função de ICMS [Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços], FPM [Fundo de Participação dos Municípios] e não há nenhum movimento nesse sentido da população de baixo para cima. Há muitos anos criaram-se novos municípios aqui no estado, mas dividir o estado em outro estado nunca se ventilou, ah, mas você é a favor do Pará, se eu for procurado por associações por representantes que querem isso claro que eu viria de outra forma, eu não vejo necessidade de dividir o Amazonas porque seria dividir pobreza, seria criar uma burocracia no estado brasileiro burocrata como é, comparar com o Tapajós eu sou a favor do plebiscito, acho que o povo tem direito de reivindicar e ser atendido (THOMAZ, 2021, n. p.)

²⁹³ Áudio obtido via WhatsApp em 29 de agosto de 2021.

²⁹⁴ O Estado do Amazonas é a maior unidade federativa brasileira em extensão territorial. Grande parte dos seus 62 municípios não possui ligação rodoviária com a capital. Os deslocamentos para as áreas urbanas mais distantes de Manaus são normalmente realizados por embarcações ou aeronaves.

É importante ratificar que o Amazonas e o oeste do Pará apresentam condições geográficas assemelhadas: ainda preservam vastas áreas florestadas, as áreas de seus municípios são extensas e a integração territorial estadual é precária, demasiadamente dependente de fluxos hídricos demorados.

Essas duas extensões também dependem do transporte realizado por pequenas aeronaves para fazer ligações mais ágeis entre os pequenos centros urbanos e as capitais estaduais. Outro ponto em comum são os problemas enfrentados por condutores de veículos automotores nas escassas vias intermunicipais disponíveis nessas duas áreas. Essas dificuldades são agravadas pelo estado de conservação precário da maioria dos trechos, sobretudo no período chuvoso.

Diante de tantas semelhanças, causa estranhamento o tratamento diferenciado a condições análogas. Dessa constatação surgiu a curiosidade de levantar as razões para esses “dois pesos e duas medidas”. Direcionou-se a investigação para as áreas que mais contribuíram para a eleição do senador Plínio Valério no pleito de 2018. O objetivo dessa iniciativa era verificar se os votos desse parlamentar se concentraram em Manaus ou se foram dispersos por todo o território amazonense.

Dos 834.809 votos obtidos pelo senador Plínio Valério em 2018, 635.891 foram conquistados em Manaus, o que representa aproximadamente 76,17% do eleitorado desse parlamentar (TRIBUNAL, 2018). Portanto, defender medidas que contrariem os interesses majoritários de votantes manauaras representa um risco à sobrevivência política de quem tem a capital amazonense como principal reduto eleitoral.

Capitais estaduais costumam ser mais reticentes em processos de divisão territorial de entes federados. A população situada nessas áreas costuma ser mais refratária a um possível enfraquecimento da influência desses centros urbanos sobre um vasto território.

Em 2011, esse entendimento dominante nos maiores colégios eleitorais do Pará (Belém e cercanias) decidiu o plebiscito sobre a criação das unidades federativas de Carajás e Tapajós (ODA; HERRERA; FARIAS, 2019). Não foi possível aferir se o posicionamento do senador envolve o cálculo político

relacionado a evitar um eventual desgaste com a sua principal base eleitoral. Essa é apenas uma hipótese a ser verificada futuramente.

Em relação a não divisão do Estado do Amazonas, Macedo Filho (2021)²⁹⁵ discorda de Thomaz (2021). Baseando-se em percepções empíricas, esse político maranhense defende que administrar esse vasto território estadual é difícil, em razão das grandes distâncias entre Manaus e os centros urbanos menores situados no interior. Em seu entendimento, o desmembramento dessa unidade federativa permitiria a alocação mais eficiente dos recursos públicos em favor dos interesses da população:

Tem que dividir muito mais tem que dividir o Pará que está enorme tem que dividir o Amazonas é muito difícil de administrar eu já rodei esses estados São enormes olha a Europa olha o tamanho desses países o problema é focar em um elemento que ninguém quer focar que é o povo, o povo é que tem que sobressair. O dinheiro público é para o povo (MACEDO FILHO, 2021, não paginado)²⁹⁶

No Brasil, é difícil encontrar verossimilhança entre esse discurso de Macedo Filho (2021) e o contexto vigente. Em Alagoas, a segunda menor unidade federativa brasileira em extensão, estão concentrados alguns dos casos mais emblemáticos de direcionamento de recursos públicos com base na conveniência política de controladores do orçamento público (LORRAN, 2022). Um desses exemplos envolve o município de Barra de São Miguel (AL)²⁹⁷, governado por Benedito de

²⁹⁵ Popularmente conhecido como Macedim, Fortunato Macedo Filho é médico veterinário e servidor público federal lotado no Ministério da Agricultura. Entre 1989 e 1996, exerceu o cargo de vereador em Porto Franco (MA). Em 1996, elegeu-se vice-prefeito do referido município, em uma chapa majoritária encabeçada por Erivaldo Marinho de Aguiar. Durante essa gestão, Secretário Municipal de Educação. Em 2000, foi derrotado na disputa pela Prefeitura de Porto Franco. Após dois anos, candidatou-se a uma das vagas na Assembleia Legislativa do Maranhão. Como suplente nas legislaturas de 2003-2006 e 2007-2010, exerceu pontualmente o cargo de deputado estadual. Durante o governo de Jackson Lago (2007-2008), Macedim foi Secretário Adjunto da Agricultura.

²⁹⁶ Entrevista concedida por telefone em 18 de setembro de 2021.

²⁹⁷ Barra de São Miguel é um município litorâneo, famoso por suas praias de águas calmas e cristalinas. Localizado a aproximadamente 28,9 quilômetros de Maceió, possui 8,4 mil habitantes, de acordo com as estimativas mais recentes do IBGE. Esse território municipal conta com uma policlínica e três postos de saúde. Segundo os dados dessa prefeitura, 38 médicos estão inseridos na folha de pagamento neste ano (MACIEL; FONSECA, 2022).

Lira (PP)²⁹⁸, genitor do atual presidente da Câmara de Deputados, Arthur Lira (PP)²⁹⁹.

De acordo com Maciel e Fonseca (2022), em 2022, o deputado Arthur Lira destinou cerca de 1,7 milhão de reais em “emendas secretas” para a prefeitura controlada por seu pai. Ainda segundo esses autores, apenas nos primeiros oito meses do ano corrente, Barra de São Miguel registrou aproximadamente de 12 atendimentos médicos para cada habitante. É como se cada municípe tivesse sido atendido em mais de uma ocasião por mês. Essa média é três vezes superior aos atendimentos registrados em Maceió no mesmo intervalo de tempo. Na ocasião, a capital alagoana realizou 3,8 atendimentos por habitante.

Embora possua um pequeno contingente populacional, Barra de São Miguel registrou um crescimento vertiginoso no número de consultas médicas, atingindo um patamar próximo a cem mil entre janeiro e agosto de 2022 (Figura 47), de acordo com dados foram extraídos do sistema do DATASUS, vinculado ao Ministério da Saúde (MACIEL; FONSECA, 2022). Esse quantitativo de atendimentos em saúde foi utilizado para justificar um gasto aproximado de quase meio milhão de reais no período, um dispêndio oriundo de emendas parlamentares do conhecido “orçamento secreto”³⁰⁰.

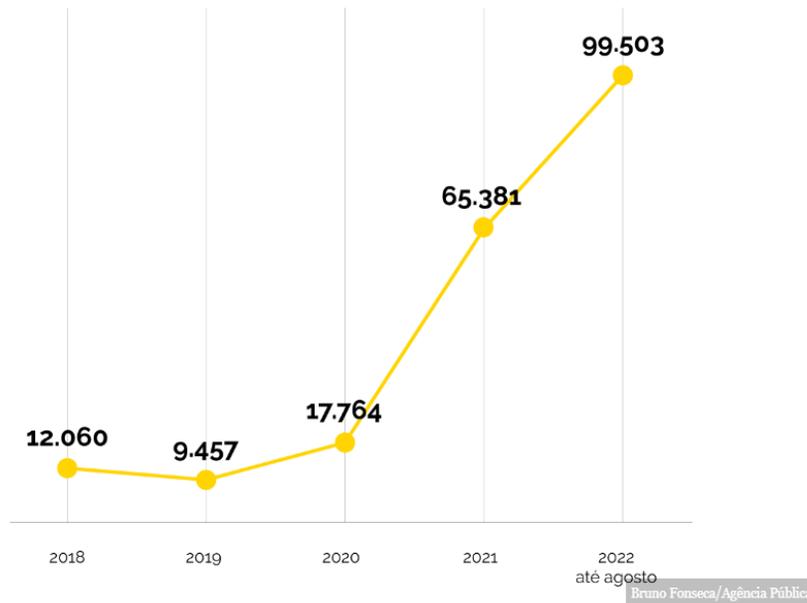
²⁹⁸ Benedito de Lira é graduado em Direito pela Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Nasceu em Limoeiro de Anadia (AL), onde iniciou a carreira política no legislativo municipal. Entre 1973 e 1982, foi eleito sucessivas vezes vereador em Maceió. Posteriormente, exerceu três mandatos consecutivos na Assembleia Legislativa de Alagoas. Em 1994, sagrou-se vencedor na disputa por uma vaga na Câmara de Deputados. Em 1998, conheceu seu primeiro revés eleitoral, ao ser derrotado como candidato a vice-governador na chapa encabeçada por Manuel Gomes de Barros. Em 2002, regressou à Câmara Federal, reelegendo-se para a legislatura seguinte. Em 2010, foi eleito Senador da República, não sendo reconduzido a esse o mesmo cargo em 2018. Em 2020, obteve êxito ao se candidatar a prefeito de Barra de São Miguel.

²⁹⁹ Arthur César Pereira de Lira é agropecuarista, advogado e empresário. Iniciou a sua carreira política no legislativo municipal de Maceió, para o qual foi eleito e reeleito em 1982 e 1996, respectivamente. Em 1998, logrou êxito na disputa para uma vaga Assembleia Legislativa de Alagoas, sendo reconduzido ao mesmo cargo nos pleitos de 2002 e 2006. Em 2010, elegeu-se deputado federal, repetindo o mesmo feito em 2014, 2018 e 2022. Atualmente, é o 55º Presidente da Câmara dos Deputados.

³⁰⁰ Esse termo também é chamado de “emenda do relator”. Iniciada em 2020, essa prática destina verbas do orçamento da União a projetos definidos segundo a conveniência política e eleitoral dos congressistas brasileiros. Nesse caso, a alocação dos recursos não identifica os parlamentares autores das emendas. O jargão “secreto” ganhou notoriedade na imprensa pela ausência de transparência em expressivos montantes repassados sem a chancela dos envolvidos nessas transferências. De acordo com Marchesini (2022), estima-se que o “orçamento secreto” foi de aproximadamente 16 bilhões de reais em 2021.

Figura 47: Crescimento vertiginoso do atendimento médico em Barra de São Miguel (AL) entre 2018 e 2022

Consultas, atendimentos e Acompanhamentos realizados em Barra de São Miguel



Fonte: Maciel e Fonseca (2022)

4.6. A prudência ante à ausência de critérios

A Carta Magna de 1988 impõe limitações transitórias a unidades federativas que possam vir a surgir após a sua promulgação. Esses regramentos estabelecem condicionantes para várias questões, a exemplo da criação de cargos públicos, do quantitativo de secretarias estaduais e das despesas orçamentárias com pessoal. Esses “freios e contrapesos” estão previstos no artigo 235 da referida Constituição Federal:

Art. 235. Nos dez primeiros anos da criação de Estado, serão observadas as seguintes normas básicas:

- I - a Assembleia Legislativa será composta de dezessete Deputados se a população do Estado for inferior a seiscentos mil habitantes, e de vinte e quatro, se igual ou superior a esse número, até um milhão e quinhentos mil;
- II - o Governo terá no máximo dez Secretarias;
- III - o Tribunal de Contas terá três membros, nomeados, pelo Governador eleito, dentre brasileiros de comprovada idoneidade e notório saber;
- IV - o Tribunal de Justiça terá sete Desembargadores;
- V - os primeiros Desembargadores serão nomeados pelo Governador eleito, escolhidos da seguinte forma:

a) cinco dentre os magistrados com mais de trinta e cinco anos de idade, em exercício na área do novo Estado ou do Estado originário;

b) dois dentre promotores, nas mesmas condições, e advogados de comprovada idoneidade e saber jurídico, com dez anos, no mínimo, de exercício profissional, obedecido o procedimento fixado na Constituição;

VI - no caso de Estado proveniente de Território Federal, os cinco primeiros Desembargadores poderão ser escolhidos dentre juízes de direito de qualquer parte do País;

VII - em cada Comarca, o primeiro Juiz de Direito, o primeiro Promotor de Justiça e o primeiro Defensor Público serão nomeados pelo Governador eleito após concurso público de provas e títulos;

VIII - até a promulgação da Constituição Estadual, responderão pela Procuradoria-Geral, pela Advocacia-Geral e pela Defensoria-Geral do Estado advogados de notório saber, com trinta e cinco anos de idade, no mínimo, nomeados pelo Governador eleito e demissíveis "ad nutum";

IX - se o novo Estado for resultado de transformação de Território Federal, a transferência de encargos financeiros da União para pagamento dos servidores optantes que pertenciam à Administração Federal ocorrerá da seguinte forma:

a) no sexto ano de instalação, o Estado assumirá vinte por cento dos encargos financeiros para fazer face ao pagamento dos servidores públicos, ficando ainda o restante sob a responsabilidade da União;

b) no sétimo ano, os encargos do Estado serão acrescidos de trinta por cento e, no oitavo, dos restantes cinquenta por cento;

X - as nomeações que se seguirem às primeiras, para os cargos mencionados neste artigo, serão disciplinadas na Constituição Estadual;

XI - as despesas orçamentárias com pessoal não poderão ultrapassar cinquenta por cento da receita do Estado. (BRASIL, 1988, n. p.)

Embora restrinjam iniciativas perdulárias, tais dispositivos são insuficientes para contemplar outras questões importantes relacionadas a esse tema, tais como os critérios de extensão desses neoterritórios estaduais e a regras que definem a localização das capitais estaduais.

É pertinente regulamentar outros aspectos importantes inerentes à criação de novos entes subnacionais, a exemplo dos supracitados. O “vácuo” gerado por essas “lacunas jurídicas” é habitualmente preenchido por definições alinhadas aos interesses pessoais dos propositores de desmembramentos territoriais na esfera estadual.

No Capítulo 1, foi demonstrado um exemplo dessa “conveniência política” associada a uma proposta de criação de uma nova unidade federativa. Durante a

elaboração do PDL 947/2001, o então deputado federal Sebastião Madeira definiu os municípios que integrariam o Maranhão do Sul a partir de sua percepção pessoal.

Ao longo das oitavas, percebeu-se que a existência de “lacunas jurídicas” associadas à criação de novos territórios estaduais resvala na prudência adotada por alguns políticos colaboradores dessa pesquisa. Grande parte dessa parcimônia deriva da inexistência de estudos capazes de asseverar a viabilidade de novos entes subnacionais a partir de evidências científicas. Dito doutra forma, poucos arriscam o seu capital político na defesa de uma “bandeira” sobre a qual pairam incertezas.

Um desses cautelosos é Chico Alencar (PSOL-RJ)³⁰¹, vereador da capital fluminense, foi eleito deputado no pleito de 2022. Seu depoimento suscita que a criação de novos territórios estaduais não pode ser avaliada de forma açodada. Para esse parlamentar, o surgimento de novos entes subnacionais é um tema que necessita ser mais debatido pela sociedade:

Oh Fábio, olha, isso da Federação ser mais repartida ainda com criação de novos Estados é algo que tem que ser pesado muito bem porque houve uma época em que foi uma avalanche de criação, inclusive de municípios, né? uma farra até. Municípios muitas vezes sem condições de sustentar as próprias câmaras municipais, as estruturas de poder que demandam a autonomia. Então, em relação aos estados da Federação, quando eu tive lá em Brasília por quatro mandatos, eu vi que tem muita proposta para criar, subdividir Tocantins, subdividir ainda o Mato Grosso, subdividir o Amazonas com nomes até muito interessantes. Você pesquisando vai achar, só que a gente tem que ter muita cautela. A própria Constituição já cria critérios mais rigorosos, além de aprovado pela Assembleia Legislativa tem que ter uma consulta população e eu sou muito reservado, muito cauteloso em relação a isso porque acha que o fundamentam é a boa gestão administração com estruturas porosas à participação popular e não ficar subdividido para criar novos mecanismos ineficazes e até corrompidos de poder. O Brasil, claro, já teve menos unidades federativas, vai se colocando as estrelinhas lá na nossa Bandeira. Mas a minha avaliação não é um dogma. Pode-se criar, mas tem que ter muita consulta, muito estudo e pode se fundir também como o caso do Estado do Rio de Janeiro e da antiga Guanabara. Há quem defenda a volta do Rio de Janeiro, inclusive segundo Distrito Federal. Eu não tô nessa não. Acho que às vezes subdividir é piorar até, então não é uma fórmula única, mas a gente tem que olhar isso com muito cuidado e informando e

³⁰¹ Francisco Rodrigues de Alencar Filho é graduado em História. Foi deputado federal por quatro mandatos consecutivos entre 2003 e 2018. Atua no legislativo carioca desde 2020. Foi eleito deputado federal no pleito de 2022.

consultando a população sempre (ALENCAR FILHO, 2021, n. p.)³⁰²

Em 2002, com o objetivo de impedir o avanço não-criterioso de proposituras favoráveis ao surgimento de novas unidades federativas ou Territórios Federais³⁰³, a então deputada federal Vanessa Grazziotin (PCdoB-AM)³⁰⁴ apresentou a seguinte Proposta de Emenda à Constituição (PEC), visando modificar a redação do parágrafo terceiro do artigo 18 da Carta Magna vigente:

Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, após divulgação dos estudos de Viabilidade Estadual ou Territorial, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito e do Congresso Nacional, por lei complementar (GRAZZIOTIN, 2002, n. p.)³⁰⁵

No meio político maranhense, observou-se uma reduzida disposição de se discutir critérios técnicos voltados à criação de novas unidades federativas no Brasil. No parlamento estadual, casa formada por deputados com boa interlocução com congressistas, em raros momentos foi possível identificar políticos interessados em oferecer sugestões sobre o tema a seus colegas atuantes em Brasília.

Um desses raros momentos ocorreu na legislatura 2007-2010. Na ocasião, o então deputado estadual Joaquim Haickel propôs a criação de uma comissão parlamentar, visando reunir sugestões para subsidiar discussões sobre a proposta de surgimento do ente subnacional Maranhão do Sul. Em sua coluna no periódico *O Estado do Maranhão*, esse político se manifestou da seguinte forma:

Na última quarta-feira, 21 de março [de 2007], submeti a apreciação da Assembleia Legislativa dois requerimentos. Um criando uma Comissão para promover estudos e debates com o

³⁰² Áudio obtido via WhatsApp em 5 de outubro de 2021.

³⁰³ Objetivo declarado na “justificação” de Proposta de Emenda à Constituição apresentada na sala das sessões da Câmara de Deputados, em 4 de abril de 2002.

³⁰⁴ Vanessa Grazziotin é graduada em Farmácia. Ao longo de sua vida pública, exerceu mandatos como vereadora de Manaus, deputada federal e senadora pelo Amazonas. Em 2022, tentou regressar à Câmara de Deputados, mas não obteve os votos necessários.

³⁰⁵ Essa ex-parlamentar está atualmente lotada como servidora comissionada no gabinete de sua correligionária Perpétua Socorro (PCdoB-AC) na Câmara de Deputados. Por e-mail, entre 28 de setembro de 2021 e 1 de agosto de 2021, Grazziotin foi contatada com o objetivo de compreender as razões do não-avanço da referida PEC nas comissões do Congresso Nacional. Contudo, foram disponibilizadas respostas lacônicas e evasivas aos questionamentos realizados, sem apresentar grande contribuição a esta pesquisa.

objetivo de subsidiar a proposta de criação do Maranhão do Sul e um outro propondo a realização de uma audiência pública com técnicos de diversos setores da administração e de todos os poderes para que possamos esclarecer e aclarar algumas dúvidas que tenhamos sobre o processo de emancipação de um estado. Esta audiência pública deverá ter um objetivo técnico, nada política, no sentido de se defender ou atacar a proposta de criação do Maranhão do Sul. Esta audiência nos ajudará a entender melhor esta situação incomum em que nos encontramos e nos possibilitará um melhor juízo sobre este assunto tão sério e importante (HAICKEL, 2007, n. p.).

As respostas mais evasivas sobre a criação da unidade federativa do Maranhão do Sul foram proferidas por políticos com domicílio eleitoral no Maranhão setentrional, mas com interesse eleitoral nos votantes sul-maranhenses. É o caso do ex-dirigente partidário Augusto Lobato³⁰⁶, entrevistado na condição de candidato a deputado federal:

Eu acho que é importante que o plebiscito que vai definir. Eu pessoalmente sou favorável que qualquer polo, qualquer população possa se reunir, os membros da sociedade, fazer uma discussão com a sociedade organizada e fazer um plebiscito. Se os companheiros definirem que é importante criar o Maranhão do Sul, eu não sou contra, mas eu acho que quem tem a legitimidade para fazer a criação do estado é quem mora no Maranhão do Sul, mas eu sou a favor, se vier a decisão da população eu não sou contra, acho que é importante para reforçar a democracia, que a gente ouça quem mora no Maranhão do Sul (LOBATO, 2022, não paginado)³⁰⁷.

Na ocasião, o aspirante a congressista condicionou a ocorrência do desmembramento territorial em questão à anuência da população residente na porção sul dessa unidade federativa. Trata-se de um posicionamento de neutralidade para evitar danos à imagem pública decorrentes de posicionamento mais assertivo sobre o tema em questão.

Não foi possível conversar sobre o “cálculo eleitoral” subjacente a esse aceno favorável a uma causa mais ressonante no sul do Maranhão. Entretanto, cabe ressaltar que o eleitorado dessa região é mais conservador e muito refratário a representantes do Partido dos Trabalhadores. Portanto, não se pode descartar que

³⁰⁶ Augusto César Bastos Lobato é corretor de imóveis. Dirigiu a seção estadual do Partido dos Trabalhadores do Maranhão entre 2018 e 2021. Ocupou o cargo de assessor especial do Governo do Maranhão entre 2015 e 2022. Nesse último ano, Lobato se desincompatibilizou do cargo para concorrer a uma vaga na Câmara Federal, mas não obteve os votos necessários para se eleger.

³⁰⁷ Áudio gravado em 27 de setembro de 2022 na residência do então candidato a deputado federal, localizada em São Luís.

manifestações dessa natureza possam ser percebidas como “oportunismo” por parte desse perfil de votantes.

No caso de eleitos sem interesse direto nos votos do sul do Maranhão, o posicionamento contrário à criação da unidade federativa do Maranhão do Sul é mais notório. O depoimento de Júlio Matos³⁰⁸, prefeito de São José de Ribamar³⁰⁹, revela uma grande preocupação com o agravamento da pobreza em municípios situados na porção setentrional do Estado do Maranhão:

Essa separação Maranhão do Sul para Maranhão do Norte eu moro na sede em São Luís do Maranhão, na hora que você faz uma divisão Maranhão do Norte Maranhão do Sul você pode ter certeza que a miséria vai prevalecer no norte, visto que toda produção agrícola de grãos, pecuária tudo fica para o sul do Maranhão, nós vamos ficar aqui desprovido de quaisquer riquezas econômicas do nosso estado. Acho que vai beneficiar muito os municípios do Sul, porém vai agravar muitos os municípios do norte e nordeste do Maranhão. É necessário pensarmos em termos de degradar a economia nossa e ficarmos aí a deriva do povo que mais necessita (MATOS, 2021, não paginado)³¹⁰.

4.7. A ausência de critérios definidores das novas capitais estaduais

No atual contexto, o surgimento de novos territórios estaduais é improvável. Ainda assim, caso essas novas unidades federativas sejam criadas, é importante observar que não existem critérios definidores dos locais mais apropriados para o assentamento de suas respectivas capitais. Sendo assim, o interesse político tende a prevalecer nesse eventual processo decisório.

Em linhas gerais, as oitivas suscitaram três situações relacionadas a esses eventuais centros de poder na esfera subnacional. A primeira delas é a escolha pelo município mais tecnificado para receber a eventual nova capital. No caso de criação da unidade federativa do Maranhão do Sul, Imperatriz se sobressai como centralidade mais habilitada para essa função.

³⁰⁸ Júlio César de Sousa Matos é médico obstetra. Governou o município de São José de Ribamar entre 1993 e 1996. Desde o ano 2000, tentou retornar ao cargo em sucessivos pleitos sem sucesso. Em 2020, obteve êxito, assumindo novamente o executivo da “cidade balneário”.

³⁰⁹ São José de Ribamar é o terceiro município mais populoso do Maranhão, segundo estimativas do IBGE. Seu território é conurbado à capital estadual e regionalmente conhecido pelo turismo religioso.

³¹⁰ Áudio gravado em 22 de dezembro de 2021 em São José de Ribamar.

Para Júlio Pinheiro³¹¹, Imperatriz possui as melhores condições de vencer uma eventual disputa por abrigar o centro de poder do Maranhão do Sul, em caso de criação dessa nova unidade federativa. Ainda assim, esse político reitera a crescente força política do município de Balsas, empoderada pelo agronegócio:

Assim, essa região Sul, Balsas passa a ser um celeiro em função do agronegócio, dos investimentos externos, que ocorreram ao longo das últimas décadas, mas ali também tem uma outra visão. Eu acho que não é, no caso de Balsas, um particular, não é a mesma coisa de Imperatriz, da percepção do povo, não é, do sentimento do pensamento, ali originário dessa bandeira. Então, é... a disputa pode ocorrer em função dos interesses políticos, não é? Que é natural que ocorra, mas assim, não vejo como um dilema, como um dilema, a disputa e se vier vai, vai encontrar assento aí onde tem mais força, eu acredito que hoje tem mais força é, de fato Imperatriz, não é? (PINHEIRO, 2021, não paginado)³¹²

A segunda situação é a escolha de um município situado no centro geográfico de uma nova unidade federativa. Essa opção privilegia a integração dos diferentes pontos do neoterritório subnacional, uma vez que a capital tende a se posicionar de forma “relativamente equidistante” das principais sedes municipais.

O ex-deputado estadual Fortunato Macedo Filho discorda da possibilidade de Imperatriz ou Açailândia se tornarem capitais, caso a unidade federativa do Maranhão do Sul seja criada. Esse político defende a adoção do “centro geográfico” como critério nessa escolha específica:

(...) Olha o que fez Siqueira Campos. Criou uma capital no local centralizado, que busca atender à necessidade do povo. Vamos buscar a região melhor outro processo. Tu já pensou uma capital hoje em Imperatriz, com os problemas que lá tem de desapropriação. Imperatriz hoje não tem terreno nem para armar um circo. Tudo desorganizado (...) Um exemplo é a região de São Pedro dos Crentes³¹³, terras perfeitas boas agricultáveis para a

³¹¹ Antônio Júlio Gomes Pinheiro é professor de História da rede estadual de ensino do Maranhão. Iniciou a sua vida pública exercendo a presidência do Sindicato dos Profissionais da Educação do Estado do Maranhão. Abdicou desse cargo para candidatar-se a vice-prefeito de São Luís pelo Partido Comunista do Brasil (PC do B). Em uma chapa encabeçada por Edvaldo Holanda Júnior, então filiado ao Partido Democrático Trabalhista (PDT), sagrou-se vencedor dessa disputa ocorrida em 2016. Em 2020, não obteve êxito na candidatura ao legislativo da capital maranhense. Em 2021, assumiu a Secretaria Adjunta de Assuntos Metropolitanos da Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano do Maranhão.

³¹² Entrevista concedida em 14 de agosto de 2021.

³¹³ O município de São Pedro dos Crentes é domicílio eleitoral de um dos principais representantes do “campo da direita” no Maranhão. Trata-se de Lahesio Bonfim, apoiador do presidente Jair Bolsonaro na eleição de 2022. Nesse pleito, Bonfim foi o segundo colocado na corrida eleitoral para o Palácio dos Leões, obtendo aproximadamente 24,96% dos votos válidos. Essa disputa foi vencida

produção agropecuária, em todos os sentidos grande e pequena cheia de rios, centralizada, perto de todos. Se colocar uma capital em Imperatriz e Açailândia tem cidades que vai ficar a mil quilômetros de distância vai trocar seis por meia dúzia. (MACEDO FILHO, 2021, não paginado)

A terceira opção é mais dispendiosa ao erário (leia-se contribuinte): o aparecimento de núcleos urbanos com funções administrativas. O Brasil é pródigo nessas iniciativas. Belo Horizonte, Goiânia e Palmas são referências de capitais estaduais que nasceram dessa forma. O PDL 509/2019 não prevê o surgimento de um centro de poder assemelhado aos exemplos supracitados.

Para Silva (2021), a falta de critérios definidores de eventuais capitais em novas unidades federativas abre espaço para disputas políticas. Para não gerar desunião entre os simpatizantes dessa causa, esse tema não costuma ser objeto de debate. Esse autor aponta a existência de projetos que, estrategicamente, sequer fazem referência a essa questão:

Vendo esses exemplos do Pará, eu penso que é a segunda possibilidade [disputa entre pretendentes à capital]. Quando peguei os Projetos de Lei do Carajás e Tapajós, tem uma listagem dos municípios que vão compor o possível novo Estado, se descreve a infraestrutura que há na região, mas não se fala sobre qual cidade será a capital. Não consta isso nos Projeto de Lei. E dentro do dia a dia dessas associações organizadoras, também não havia cidade indicada porque, eu imagino, pegando algumas falas, deduz o que é: para não gerar desunião. É coisa que a gente decide depois (...) o pessoal falava em várias cidades que poderiam ser a capital então penso que eles não estabelecem isso para não gerar conflito interno no movimento (...) Fazer a pergunta sobre onde seria a capital e perguntava sobre quem seria o governador, caso criado novo estado, só que essa resposta ninguém revelava, falavam que isso é coisa para depois, não saía nenhum nome (SILVA, 2021, não paginado)

Ao avaliar o contexto atual, Terra (2021)³¹⁴ compreende que Imperatriz reúne as melhores condições para sediar o poder estadual, caso a criação da unidade federativa do Maranhão do Sul seja efetivada. Esse professor da UEMA utiliza o

em primeiro turno por Carlos Brandão. O atual governador renovou o seu mandato com cerca de 51,16% dos votos válidos.

³¹⁴ Ademir Terra é doutor em Geografia pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP). Atua como Professor Adjunto IV do Departamento de Geografia da UEMA. É docente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional da UEMA.

exemplo da disposição de fixos universitários no sul do Maranhão para justificar o seu posicionamento:

(...) é, a naturalmente é Imperatriz acaba, acabaria hoje, é, e aí, é um curto prazo não haveria uma outra cidade que reunisse as condições que Imperatriz tem, né? haja visto, por exemplo, é agora com a divisão do próprio, própria divisão do UEMA, né? a questão da UEMA né, é, é ali que está sede da (...) o campus da Federal do Maranhão. Você pega, por exemplo, polo da UEMA é, é lá em Balsas, não tem a expressividade que tem por exemplo [em Imperatriz], né? não sei a demanda no vestibular é um desses dados da demanda por vagas, né, mas é em todo o sul do Maranhão e a respeito do PAES, do vestibular da UEMA aqui, a gente viu que o centro aqui da UEMA aqui de São Luís, é 4000 e poucas vagas lá era 800 é, é vagas que, tão, veja que é isso somando Balsas, é somando Imperatriz, eu acho não, que Imperatriz é, a despeito do crescimento do Estado, pra mim ela, no caso houvesse uma criação do Estado [do Maranhão do Sul], ela naturalmente assumiria essa postura de capital nessa condição (TERRA, 2021, não paginado)³¹⁵.

4.8. A influência da criação do Estado de Tocantins em processos decisórios atuais

Alguns entrevistados se referem à unidade subnacional do Tocantins como exemplo de território estadual que se desenvolveu significativamente após a sua criação. O deputado estadual Marcos Caldas³¹⁶ é um desses ouvidos que possuem posicionamento. Para esse parlamentar, essa unidade federativa serve de inspiração para o surgimento do Maranhão do Sul:

Eu acho que o Maranhão do Sul há muito tempo já era para ter sido criado. Nós temos um estado muito grande aonde a capital suga o que nós temos, que, digamos, para as cidades do Sul do Maranhão. Ficam muito afastado, tem muitos cidadãos no sul do Maranhão que não conheceu Tocantins, de Goiás. Falo aí a maior prova de desenvolvimento de um estado dividido, é o Tocantins, eu acompanhei muito, não é? A mudança não é, a divisão do Estado de Goiás, cria o Estado do Tocantins, que se desenvolveu, se redistribuiu mais, não é, as riquezas do país, os rendimentos, então eu sou a favor que o Maranhão do Sul se crie, dividido Maranhão no meio para que aquela parte do sul do Maranhão possa se desenvolver mais ainda. É uma região rica, é região da

³¹⁵ Entrevista concedida via Google Meet em 11 de setembro de 2021.

³¹⁶ Marcos Caldas é empresário. Embora seja natural de Brejo (MA), seu reduto eleitoral se concentra nos municípios da Região de Desenvolvimento dos Lençóis Maranhenses. Exerceu o mandato de deputado estadual pela primeira vez em 2006, reelegendo-se em 2010. Em 2014 e 2018, exerceu o mesmo cargo pontualmente, na condição de suplente.

produção grande, é não só de soja, mais como a também naquela região é bem desenvolvida, então eu acho que esse, se acontecer, isso tem que dar certo, que eu acho que só tem a ganhar. (CALDAS, 2021, não paginado)³¹⁷

Entretanto, esse pensamento encontra contraponto em discursos questionadores do modelo de desenvolvimento adotado no Estado de Tocantins. Para Marques (2019), nessa unidade federativa se reproduz espacialmente uma mentalidade de ocupação predatória, que admite a concentração de riqueza associada a graves passivos ambientais. Dentre os principais problemas nessa seara, esse autor destaca o avanço do desmatamento em áreas de Cerrado e os desequilíbrios provocados pela construção de barragens.

Marques (2019) questiona o modelo de desenvolvimento adotado no Estado do Tocantins. Em sua percepção, os cultivos agroexportadores dominantes nesse Estado impõem uma pressão demasiada sobre os mananciais, gerando consequências ambientais desastrosas:

(...) a agricultura irrigada é a maior consumidora de recursos hídricos, em que quase a totalidade da água destinada à produção de alimentos é consumida (...) [há] impactos permanentes e irreversíveis na região com a instalação do projeto Rio Formoso, como diminuição da diversidade biológica, mudanças climáticas, degradação dos recursos naturais e deterioração da qualidade de vida das populações tradicionais (MARQUES, 2019, p. 89)

Em 2019, ao reassumir o cargo de senador, Eduardo Gomes (MDB-TO)³¹⁸ garantiu que daria continuidade aos projetos defendidos por seu suplente José Wilson Siqueira Campos. Dentre essas propostas, destacam-se proposições que convocam plebiscitos sobre a criação de novas unidades federativas.

Ouvido por Emir (2019), Eduardo Gomes sinaliza que o estado do Tocantins avançou expressivamente na prestação de serviços públicos após a sua criação. Esse parlamentar utiliza como exemplo o quantitativo de médicos:

³¹⁷ Entrevista concedida em 14 de setembro de 2021 na Assembleia Legislativa do Maranhão.

³¹⁸ Eduardo Gomes é empresário. Iniciou a sua carreira em 1986, quando exerceu por um biênio anos o cargo de secretário municipal de Educação e Cultura do município de Xambioá. Em seguida, assumiu a titularidade da Secretaria Municipal de Cultura de Araguaína entre os anos de 1988 e 1989. Após esse período, exerceu o cargo de assessor parlamentar na Assembleia Legislativa do Tocantins até 1996. Nesse mesmo ano, elegeu-se vereador na capital estadual, sendo reconduzido ao mesmo cargo em 2000. Em 2002, assumiu o mandato de deputado federal, reelegendo-se para dois quadriênios subsequentes. Em 2014, foi derrotado na tentativa de se tornar senador, cargo que veio a alcançar no pleito de 2018.

Um dado muito simples: criado em 1988, o estado de Tocantins tinha cerca de 120 médicos atendendo toda a região do estado, todos os municípios. 30 anos depois, são mais de 10 mil, 15 mil médicos, e as universidades formando, a cada ano, mais profissionais (EMIR, 2019, não paginado)

O discurso encampado pelo senador Eduardo Gomes não deve ser utilizado como parâmetro para avaliar a efetividade dos serviços de saúde no território do Tocantins, uma vez que não considera outras variáveis importantes como a presença de fixos importantes do setor, informações epidemiológicas e outros aspectos relevantes.

Ademais, essa manifestação também não reúne elementos substanciais para mensurar a validade da criação de novos entes subnacionais, uma vez que não apresenta um conjunto de dados capazes de asseverar melhorias expressivas na prestação de todos os serviços públicos.

Essa investigação captou um fato curioso: a descrição dos “bastidores” da criação da unidade federativa do Tocantins. Os detalhes da “negociação” foram narrados de forma descontraída pelo professor Durval Muniz de Albuquerque. Esse interlocutor desdenha da justificativa tipicamente “javélica”³¹⁹ utilizada para referendar o desmembramento do território de Goiás nos anos 1980:

Vocês estão presenciando a invenção de uma região [Maranhão do Sul]. Como, por exemplo, fizeram em Goiás com Tocantins, né? A família Campos, uma família importante no norte de Goiás, não conseguia ganhar a eleição em Goiás, não é? E, portanto, inventaram Tocantins. Contrataram, inclusive, uma colega minha, historiadora, para escrever o livro da história do Tocantins, pra mostrar que a história do norte de Goiás era diferente do sul de Goiás desde a colônia. Que na verdade Tocantins já estava enraizado lá na colônia, né? Quê nos tempos bíblicos, Tocantins já existia, não é? Então é assim que se fabrica. Você fabrica uma memória, você fabrica uma história, você cria personagens identitários, você cria uma identidade (ALBUQUERQUE, 2021, não paginado)

³¹⁹ Trata-se de uma situação análoga às narrativas presentes na obra cinematográfica “Narradores de Javé” (2003), dirigida por Eliane Caffé. O enredo envolve os relatos fantasiosos dos moradores de um pequeno vilarejo. Com o objetivo de evitar que o povoado seja submerso pelas águas de uma represa, os habitantes de Javé descrevem histórias sem nenhuma conexão com a realidade, na esperança de que suas falas se tornassem “patrimônio” e evitassem a edificação do barramento.

Para o deputado estadual Luiz Henrique (PT-MA)³²⁰, o processo de criação do Estado do Tocantins não guarda semelhanças com nenhum outro na história brasileira. Em seu entendimento, aproveitou-se uma janela oportuna, na qual convergiram diferentes fatores favoráveis ao desmembramento territorial de Goiás.

A história e o modelo adotado para criação do estado do Tocantins, com seus 278.420,7 km², não guarda similaridade com nenhum outro processo emancipatório e dificilmente se repetirá. Primeiro porque o estado foi criado em meio a uma constituinte (1988); segundo porque, como compreendia a parte pobre do estado mãe, Goiás, com a economia vigorante na parte sul, naquele contexto socioeconômico, a resistência a separação eram pouco relevantes; terceiro e último, como território era desprovido de investimento em infraestrutura muito do que foi feito, pode ser executado de forma planejada, antecipando inclusive preparação para dar conta do processo migratório que se daria. Até a capital do estado nasceu nestas condições. Importante ressaltar que o estado nasceu único, ou seja, não nasceu acompanhado de outras iniciativas separacionistas, o que permitiu receber atenção exclusiva do governo federal, portanto, não há como comparar aquele processo a qualquer outro que se discuta atualmente. (SOUSA, 2021, não paginado)³²¹

Esse político aproveita esse exemplo do Estado de Tocantins para fazer uma pertinente analogia com as possibilidades atuais de se criar a unidade federativa do Maranhão do Sul. Sua análise faz críticas ao modelo predatório de ocupação do território tocantino e sugere que sejam adotadas iniciativas ambientalmente mais sustentáveis, caso o sul do Maranhão seja elevado à condição de estado:

A ideia do Maranhão do Sul, por exemplo. Geográfica, social e economicamente, o Maranhão do Sul já nasceria consolidado. Muito improvável um estado planejado, haja vista quase que a totalidade do território está infraestruturado em rodovias, ferrovias, investimentos econômicos privados e planta industrial estabelecida. Cidades urbanizadas e uma capital provável (Imperatriz), por ser epicentro do movimento emancipatório e referência econômica e política. Entendo as circunstâncias e modelos, salvo uma ou outra exceção, não se repete, contudo, no que tange a resultados, expansão da economia, qualidade de vida e oportunidades para o povo, com mais e excelência em serviços públicos, muito natural que se amplie. Neste aspecto cabe comparações. O estado do Tocantins é a unidade federativa que

³²⁰Luiz Henrique Silva de Sousa é jornalista. Presidiu a Associação Brasileira de Rádios Comunitárias no Maranhão (ABRAÇO-MA) e assessorou a Central Única dos Trabalhadores antes de iniciar a sua carreira política. Em 1996, foi vereador em Pedreiras (MA). Atualmente, exerce, na condição de suplente, o cargo de deputado estadual na Assembleia Legislativa do Maranhão.

³²¹ Os questionamentos encaminhados a esse entrevistado foram respondidos por escrito, via WhatsApp, em 17 de setembro de 2021.

mais cresce nos últimos 30 anos, crescimento sustentável. Creio que a aposta a ser feita em um novo estado, como se aventa no território do Maranhão, teria que apostar em um novo modelo, que não o tradicional, sustentado na musculatura da formação da máquina pública, mas em uma nova planta administrativa de gestão, em uma planta apensada a partir do investimento em conhecimento, tecnologia no seu setor produtivo, até pelo perfil das atividades econômicas desenvolvidas e próprias do território, considerada sua característica e pujança, inclusive ambiental, com foco na sustentabilidade (SOUSA, 2021, não paginado)

4.9. Os custos de eventuais desmembramentos de novas unidades federativas

Etimologicamente, emprega-se o termo emancipar para designar uma condição de independência, ou seja, de não submissão à tutela de outrem. No caso de novos entes subnacionais, para gozar dessa referida autonomia, pressupõe-se que eventuais neoterritórios não dependam substancialmente de repasses financeiros advindos de transferências legais. Em condições ideais, espera-se que recém-emancipados possam honrar dispêndios previstos em suas respectivas competências com recursos provenientes de suas próprias receitas.

Entretanto, grande parte das atuais unidades federativas brasileiras é muito dependente de repasses da União para cumprir as suas respectivas atribuições legais. Considerando-se apenas as transferências do Fundo de Participação dos Estados, constatou-se que as unidades federativas integrantes das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste recebem 85% dos recursos desse repasse (MORAIS; MEDEIROS, 2017).

Se essa referida dependência ainda não foi devidamente mitigada, causa estranheza que a maior parte das propostas de novas unidades federativas se concentre justamente nas regiões menos desprovidas de arrecadação própria para autosustento. É importante esclarecer que esta investigação não possui o interesse de deslegitimar movimentos favoráveis à emancipação de extensões territoriais de menor dinamismo econômico.

Nesse caso, questiona-se se os pretensos novos territórios estaduais são minimamente sustentáveis do ponto de vista fiscal. Se não são, os demais entes federados estariam dispostos a realizar dispêndios por um tempo determinado até

que esses neoterritórios subnacionais atinjam um grau satisfatório de autonomia e menor dependência de repasses da União?

É pertinente que tais avaliações sejam realizadas com pragmatismo, destoando da emotividade presente em grande parte dos discursos proferidos sobre a criação de novos entes subnacionais. Quando instigados a indicar soluções para equalizar a questão fiscal em eventuais neoterritórios subnacionais que nasceriam com crônicas dependências de repasses da União, a maior parte dos políticos tergiversa ou mesmo distorce evidências como as apontadas por Moraes e Medeiros (2017).

Ao ser questionada sobre quais medidas adotaria para criar territórios estaduais sem onerar demasiadamente os contribuintes, a senadora Eliziane Gama optou direcionar a sua fala para melhorias das práticas de órgãos de fiscalização e controle. Segundo essa parlamentar,

Não é por falta de legislação que, infelizmente, a máquina pública é cara, por isso, acredito que o gasto com a burocracia só será racionalizado com fiscalização atenta da sociedade e dos órgãos de fiscalização e controle. Penso que a criação de um novo Estado pode ter um impacto positivo na governabilidade e no desenvolvimento econômico local e, conseqüentemente, não onerar os contribuintes (GAMA, 2021, não paginado)

O deputado federal Zé Carlos (PT-MA)³²² não disfarça a sua predileção pela criação de novos entes subnacionais e municípios. No entendimento desse parlamentar, os dispêndios projetados para o surgimento de territórios estaduais como o Maranhão do Sul deveriam ser contabilizados como investimentos por gerar efeitos positivos nas áreas desmembradas e remanescentes:

Olha, primeiro eu gostaria de falar que eu sou emancipacionista. Eu defendo as emancipações, em tese, porque acredito que a emancipação, quando ela se efetiva, ela não é geradora de custos. É geradora de investimento. Essa é a diferença, obviamente, para a gente crescer a gente tem que se endividar, às vezes, tem que gastar mais. A teoria é uma divisão que leve o equilíbrio, uma divisão equilibrada, então, para se decidir uma emancipação de um Estado, como é o caso da proposta do Maranhão do Sul, nós temos que saber primeiro se a sociedade, se o povo do Maranhão

³²² José Carlos Nunes Júnior é graduado em Engenharia Civil. Iniciou a sua carreira política elegendo-se deputado estadual em 2010. Após a passagem pela Assembleia Legislativa do Maranhão, logrou êxito na disputa por uma vaga na Câmara Federal em 2014, reelegendo-se para a legislatura subsequente. Em 2022, obteve o seu primeiro revés político ao não ser reconduzido a um terceiro mandato no mesmo cargo.

quer isso. É o primeiro. Segundo. Essa divisão vai gerar benefício para os dois estados, o que cede e o que cria. Porque se fazer emancipação ao qual vai privilegiar o que cria, em detrimento do que fica, ela não é viável, não é? Também a questão de que temos que criar mais Assembleias, Câmara de Vereadores, órgãos públicos, uma estrutura administrativa que justifique. Não se pensar na emancipação. É o contrário. Não pode ser ela é uma consequência porque tem que se pensar é o seguinte: essa divisão ela é boa, o povo quer ela, é boa para o desenvolvimento das duas partes (...) a criação é consequência desse processo (NUNES JÚNIOR, 2021, não paginado)³²³

Contudo, algumas questões destacadas nessa fala permanecem obscuras: quais são os limites de endividamento “aceitáveis” para que as condições de vida dos habitantes de eventuais neoterritórios subnacionais melhore? Que benefícios são gerados para as áreas emancipadas e remanescentes? Que elementos indicariam uma divisão territorial equilibrada de um ente subnacional?

De forma sucinta, Araújo (2022)³²⁴ sugere uma alternativa para mitigar eventuais dispêndios decorrentes do surgimento de novos entes subnacionais: o deslocamento de servidores para suprir demandas da população do novo Estado: *“Se for criado [um novo Estado] para que não surjam mais despesas, a alternativa é que se desloque servidores do Estado [remanescente] para o novo e que se faça um desenvolvimento de acordo com o avanço administrativo da nova federação”*³²⁵. Esse raciocínio pressupõe que existe um quantitativo de funcionários públicos ociosos que podem ser realocados, dispensando, em tese, a necessidade de concursos públicos para preencher carências de pessoal em eventuais neoestruturas administrativas.

Questionado sobre a possibilidade de custear novas burocracias subnacionais sem onerar demasiadamente os contribuintes, Sarges (2022)³²⁶ admite que as travas embutidas no artigo 235 da Constituição Federal mitigam um aumento substancial de despesas com pessoal em eventuais neoterritórios subnacionais.

³²³ Entrevista gravada em São Luís, em 11 de novembro de 2021.

³²⁴ Heltônio dos Santos Araújo (PROS) é comerciante. Exerce o primeiro mandato como vereador no município de Tutóia (MA). Esse edil já manifestou o seu interesse na emancipação do povoado de Barro Duro, seu reduto eleitoral.

³²⁵ Os questionamentos encaminhados a esse entrevistado foram respondidos por escrito, via WhatsApp, em 10 de julho de 2022.

³²⁶ Carlos Alberto Silva Sarges é professor da rede estadual de ensino. Atualmente, exerce o cargo de vereador em Santa Luzia do Paruá (MA). É filiado ao Partido Social Democrático.

Ainda assim, esse vereador reconhece as dificuldades de não repassar os custos desses desmembramentos territoriais a quem paga impostos:

Não há como não onerar [o contribuinte], mas também não serão criados novos impostos para custear esses gastos, o que vai acontecer será menos recurso para “povo”, justamente a parte que terá que custear algumas dezenas secretarias, outras dezenas de deputados estaduais, algumas centenas de servidores comissionados e assim vai. (SARGES, 2022, não paginado)³²⁷

4. 10. A criação de novos municípios

A criação de novos municípios no Brasil apareceu de forma recorrente nesta pesquisa. Os interlocutores dessa investigação não foram questionados sobre essa abordagem. Ainda assim, fizeram questão de externar que esse tema desperta grande interesse no meio político. Uma das falas que refletem essa percepção é a da senadora Eliziane Gama. Segundo essa parlamentar:

Esse assunto é debatido no Congresso [a criação de novas unidades federativas], talvez não na frequência que o assunto merece. Minha percepção é que não há interesse majoritário no Congresso em alterar regras para facilitar a criação de estados, já para a criação de municípios, existe maioria para mudar a legislação para facilitar a criação, porém, encontra resistências no Poder Executivo desde o governo FHC (GAMA, 2021, não paginado)

Em 2011, ao ser abordado sobre a proposta de criação do Maranhão do Sul, Ribamar Alves aproveitou o espaço midiático concedido pela TV Câmara para também defender o surgimento de mais municípios:

Durante o governo Lula [2003-2010], eles foram totalmente contra a criação de novos municípios. Hoje não. Já nos reunimos várias vezes, tivemos lá com vários representantes dos municípios do Brasil, inclusive o presidente [da Confederação Nacional dos Municípios] é maranhense, é meu vizinho da cidade minha Santa Inês. E tivemos lá juntos com deputados, senadores que são aceitos ao quadro e lá conseguimos sensibilizá-los, com isto o critério ficou. O grande critério que eles querem é que tenha pelo menos o mínimo da população, fizemos uma tabela de acordo com a região. No caso ficaria no Norte 5.000 [habitantes] e no Nordeste 8.000 [habitantes] no mínimo, para o Sul e Sudeste ficaria 11.000 [habitantes] e no Centro-Oeste ficaria uma média

³²⁷ Os questionamentos encaminhados a esse entrevistado foram respondidos por escrito, via e-mail, em 25 de fevereiro de 2022.

de 6.000 a 7.000 [habitantes]. Isso aí, para poder ter o mínimo, para evitar a farra de criar municípios com habitantes com 800 habitantes, com 1.000 habitantes no fundo do quintal, municípios que teoricamente não se sustentariam, porque todos os municípios do Brasil que foram criados avançaram e cresceram. Todos geraram emprego e renda, no caso do Maranhão foram criados 86 novos municípios em 94 com eleição em 96, tomando posse em 97. Todos os municípios assentaram o homem no campo, evitaram o êxodo rural, hoje o Maranhão tem 50% da população no campo, 50% na zona rural graças a criação dos novos municípios, porque lá começou a ter o médico, a escola de ensino médio, a prefeitura, a câmara de vereadores, e começou a criar bairros, levar bolsa família, ter agências de bancos, posto dos correios, tudo isso assentando o homem e deixando de levá-lo para o êxodo rural e deixando de fazer parte daqueles favelamentos das cidades grandes. É esse o discurso que nós levamos, não há divisão de recurso, a União não entra com nenhum centavo, muito pelo contrário. Vai beneficiar, porque as políticas públicas federais podem ser melhor aplicadas lá na ponta. O que que é um povoado no Maranhão, por exemplo? É o mercado que não mata boi, quando mata é uma vez por semana, é uma escola de ensino primário, ensino fundamental com poucos professores, um posto médico que não vê médico. Quando você cria o município, começa a ter. Vai ter posto médico com médico, vai ter o agente comunitário de saúde, vai ter a prefeitura, vai gerar emprego. A institucionalização gera emprego e gera oportunidade para aquela comunidade não precisar ter que sair dali. Então, é essa discussão que nós temos que levar. O pessoal fala que vai gerar divisão de miséria, não. O Brasil é um país empobrecido, mas muito rico com seus recursos naturais, vamos explorá-los. Ah, mas vai gerar muita corrupção. Se for por isso, então fechemos todo o parlamento, fechamos todas as câmaras de vereadores, prefeituras, governos de estados e Governo Federal, porque a corrupção existe no Brasil. Está sendo combatida, graças a Deus, graças ao Ministério Público, à Polícia Federal, aos próprios governantes. E se nós podemos combater a corrupção, é com punição, se tem erro vamos punir, mas não vamos punir todos ou levar para a vala comum. Criar municípios é importante, criar estado também é importante, vamos dividir esse Brasil para gerar riqueza e cidadania (RIBAMAR, 2011, não paginado)

Analisando-se somente essa fala do então deputado federal Ribamar Alves, não é possível aferir se todos os municípios brasileiros criados recentemente geraram as benesses descritas por esse político. Para se chegar a essa conclusão, seria necessária uma ampla investigação que foge ao escopo desta pesquisa.

Entretanto, é pertinente ratificar a existência de pesquisas científicas que constatarem resultados exitosos gerados após a criação de novos municípios. Ao analisar desmembramentos municipais ocorridos no estado de São Paulo, Fávero (2004) observou que municípios remanescentes não perderam capacidade de

investimento e, concomitantemente, as porções territoriais elevadas à condição de município obtiveram expressivas melhorias em seus respectivos indicadores sociais.

Bezerra (2006) e Wanderley (2008) demonstraram a ocorrência de situações análogas em seus estudos sobre a criação de novos municípios nas unidades federativas da Paraíba e Minas Gerais, respectivamente. Ambos realizaram apurações na década de 1990.

Ao ser questionado sobre a criação de novas unidades federativas, o deputado federal Denis Bezerra (PSB-CE)³²⁸ optou por discorrer sobre o surgimento de municípios. Questionado novamente sobre o aparecimento de novos entes subnacionais, esse parlamentar não retornou o contato.

Ainda assim, é possível inferir que esse parlamentar resiste à ideia do surgimento de novos territórios sem que sejam oferecidas garantias financeiras de efetiva emancipação. As crônicas dependências de repasses advindos de transferências legais na esfera mais próxima da população foram objeto de preocupação de Denis Bezerra, conforme sinaliza a seguinte manifestação:

Olá, como vai? Agradeço pela oportunidade de colaborar com a sua pesquisa. Meu posicionamento é contrário à criação de novos municípios no País por entender que esta divisão acarretaria na diminuição de repasses para as cidades e pode gerar a necessidade de aumentar a infraestrutura destes locais, e os repasses não acompanharem esta demanda. A maioria dos municípios brasileiros dependem dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) ou de recursos federais e/ou estaduais, possuem dificuldades para produzir arrecadações próprias e muitos locais não teriam condições suficientes para se desenvolverem. É necessário refletirmos sobre o desenvolvimento local e regional, dar autonomia desses lugares e de como a gestão desses investimentos públicos pode melhorar os distritos. Uma ampliação do número de município não significa, necessariamente, melhorias no serviço público. Pelo contrário, o fato poderia trazer impactos negativos, como a redução de verbas e aumento no gasto com colaboradores nas repartições públicas. A medida ao invés de otimizar custos,

³²⁸ Denis Anderson da Rocha Bezerra é advogado. Exerce o primeiro mandato na Câmara Federal. No pleito de 2022, obteve 118.822 votos. Esse expressivo resultado não foi suficiente para garantir a sua recondução ao cargo. Embora tenha alcançado a décima-quarta maior votação em uma disputa por 22 vagas, seu partido não atingiu o quociente eleitoral (APURAÇÃO, 2022).

provocaria o efeito contrário ao gerar menos recursos para cada cidade. (BEZERRA, 2021, não paginado)³²⁹

O senador Alessandro Vieira (PSDB-SE)³³⁰ também foi perguntado sobre a criação de novas unidades federativas no Brasil. Esse parlamentar aproveitou o questionamento sobre o surgimento de novos entes subnacionais para tratar da esfera municipal. Sua manifestação demonstra contrariedade com a expansão do número de unidades federativas, bem como sinaliza ser favorável à redução do número de municípios:

Oi, Fábio, se quiser enviar por e-mail poderei responder com maior aprofundamento sen.alessandrovieira@senado.leg.br³³¹. Adianto que sou contra a criação de novas unidades [federativas] (...) Precisamos otimizar e profissionalizar a gestão e reduzir o número de municípios. (VIEIRA, 2021, não paginado)³³²

Em circunstanciais manifestações ao longo de suas carreiras, Vieira (2021) e Fruet (2021) têm demonstrado preocupação com a ausência de critérios técnicos na concepção de estruturas administrativas. Ambos sinalizam que iniciativas voltadas à criação de novos entes federados, sejam territórios estaduais ou municípios, soam como projetos desnecessários, uma vez que majoram o dispêndio estatal sem apontar de onde virão as receitas para custear máquinas públicas dependentes de transferências legais.

Ao ser questionado sobre unidades federativas, o deputado federal Elias Vaz (PSB-GO)³³³ também redirecionou a sua resposta para questões que envolvem o surgimento de municípios, conforme destaca a sua fala:

Olha, depende de cada situação. Eu particularmente acho que, às vezes, por uma questão de uma transformação da realidade concreta faz necessário a criação de um novo ente. Agora pode acontecer também situações em que é meramente por conveniência política. Aí eu sou contra. Então vamos pegar por exemplo o entorno de Brasília, né, que teve uma explosão [populacional] dos últimos 30 anos e teve claramente a

³²⁹ Mensagem obtida via aplicativo Messenger em 18 de outubro de 2021.

³³⁰ Alessandro Vieira é delegado da Polícia Civil de Sergipe, licenciado para o exercício de seu primeiro mandato no Senado Federal. Elegeu-se em 2018, com uma plataforma voltada ao combate à corrupção.

³³¹ Por meio do e-mail indicado, o senador Alessandro Vieira foi procurado em várias oportunidades. Entretanto, a sua assessoria não se manifestou para responder aos questionamentos realizados.

³³² Mensagem obtida via aplicativo Messenger em 3 de setembro de 2021.

³³³ Elias Vaz é graduado em Direito. Exerceu o cargo de vereador em Goiânia por quatro mandatos. Em 2018, elegeu-se deputado federal com 74.877 votos. No pleito de 2022, não logrou êxito na recondução ao cargo.

necessidade de criação de municípios, né, porque, inclusive que municípios que estão entre os maiores do Estado de Goiás, então, são situações concretas. Se você tem região que de repente não tinha nada e foi passado 30 anos, tem tinha 30, 20, 30, 40 mil pessoas morando. Então são situações que aí necessita sim de uma organização política nova, organização política administrativa nova. Então, essas situações que demonstram a necessidade. Agora, eu não sou um defensor de uma coisa ou de outra. Acho que cada caso tem que ser analisado. E, se for dentro de uma necessidade concreta, é possível. Se não, né, se for para conveniência política, aí realmente eu sou contra (VAZ, 2021, não paginado)³³⁴

Posicionamentos como os de Vaz (2021) e Vieira (2021) ajudam a explicar o ritmo letárgico de tramitação das propostas de criação de novos entes federados do Brasil. Parlamentares com essa postura receosa, habitualmente administram com maior zelo as suas carreiras políticas. A cautela de congressistas com esse perfil pode refletir os cuidados do não envolvimento em temas “espinhosos”, passíveis de prejudicar projeções futuras.

Nesses casos, subentende-se que a pecha de descompromisso com as contas públicas ou de leniência com a criação de estruturas perdulárias, voltadas unicamente a acomodar aliados em espaços políticos estratégicos, pode acarretar em ônus futuro a parlamentares com ambições políticas maiores, como é o caso de Alessandro Vieira³³⁵.

4.11. A questão ambiental *versus* criação de novas unidades federativas

A maioria das propostas de criação de novos territórios estaduais tramitadas no Congresso Nacional entre 1991 e 2011 (Mapa 1, no Capítulo 1) se concentram no “arco do desmatamento”, extensão nacionalmente conhecida por concentrar os maiores índices de desflorestamento do país (OVIEDO; AUGUSTO; LIMA,

³³⁴ Esse áudio foi disponibilizado pelo aplicativo WhatsApp em 15 de setembro de 2021 pela assessora parlamentar Kelly Cristina Almeida de Sousa. Elias Vaz foi procurado para elucidar o seu posicionamento sobre a criação de novas unidades federativas. Entretanto, apesar dos vários contatos, a sua assessoria não respondeu aos questionamentos encaminhados.

³³⁵ Em 2022, Alessandro Vieira foi pré-candidato à Presidência da República pelo partido Cidadania. Com baixas intenções de voto nas principais pesquisas eleitorais, essa legenda decidiu não oficializar a candidatura desse senador. Descontente com Roberto Freire, principal dirigente da sigla, Vieira optou por filiar-se ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), agremiação partidária por onde disputou o Governo de Sergipe, ficando em terceiro lugar nessa disputa, com 10,88% dos votos.

2021)³³⁶. Silva (2021) entende essa extensão como arco de expansão do capital. Na percepção desse autor, essa área contínua engloba porções da Amazônia meridional e oriental, além de trechos do MATOPIBA como o oeste baiano e o sul piauiense:

(...) eu não me debrucei para analisar o Maranhão do Sul. Mas, olhando o território quando mapeamos os projetos, (...) percebemos um arco e esse arco, ele vai do norte do Mato Grosso vai até o Pará, sul do Maranhão até o oeste baiano com projetos como o do Estado do Rio São Francisco. Então, a esse arco que é exatamente o arco de expansão do capital nas últimas décadas, como obras de infraestruturas, inclusive do PAC, de expansão de fronteira agrícola que utilizamos o conceito de expansão de fronteira de acumulação ferrovias hidrelétricas, como Belo Monte, a abertura de estradas, tentativas de pavimentação de estradas. E o sul do Maranhão, ele está, ele possui essa característica territorial muito semelhante ao sudeste do Pará. É pecuarista, soja, eu vejo como um processo são fatias do território que estão na mesma locomotiva, o arco, ele é evidente, só se cria projetos com nomes diferentes, mas é o mesmo movimento de expansão do capital para o cerrado como o Sul do Piauí por exemplo o estado do Gurgueia. (SILVA, 2021, não paginado)

Essa “coincidência” chamou a atenção de Ricardo Coutinho, ex-governador da Paraíba. Sua curta contribuição ressaltou temas importantes, todos passíveis de serem associados a eventuais desmembramentos territoriais de entes subnacionais. Dentre essas abordagens, destacam-se: a) a maior presença estatal em áreas do “Brasil Profundo”; b) o aumento de despesas para custeio da máquina pública e; c) uma possível redução de receitas de territórios estaduais originários.

Entretanto, mesmo sem ser questionado sobre o assunto, Coutinho demonstrou preocupação com o desaparecimento de vastas áreas originalmente ocupadas por florestas, em caso de avanços de propostas de desmembramento territorial nas atuais extensões dos estados do Pará e do Amazonas:

Prezado Fábio, não sei se posso contribuir pois não tenho estudado ou me deparado com tal tema durante os últimos anos, portanto, não o estudei nem o domino. Também não tenho como exprimir uma opinião que seja única para qualquer caso imaginável pois as coisas não se comportam dessa forma. Em qualquer processo você tem ganhos decorrentes de uma maior presença de Estado e isso induz ao desenvolvimento e tem perdas, não só como aumento de despesas, mas também como

³³⁶ Segundo Oviedo, Augusto e Lima (2021), o termo “arco de desmatamento” é empregado para designar uma extensão correspondente ao território de 256 municípios, nos quais estão concentradas 75% das práticas de desmatamento da Amazônia brasileira. Essa área vai do sul do Pará e oeste do Maranhão em direção a oeste, passando pelos Estados de Mato Grosso, Rondônia e Acre.

perdas de receitas para os estados originários (falo da região MATOPIBA). Ou então, as perdas na preservação ambiental ou no aumento da destruição de florestas com o exemplo hipotético de uma divisão do AM ou do PA. Enfim, não creio que possa ser uma referência para uma tese de doutorado nesse tema (COUTINHO, 2021, n.p.)³³⁷

O discurso de Coutinho sinaliza dois fenômenos: a) a maior presença da agenda ambiental em discussões sobre abordagens relevantes no Congresso Nacional; b) a constatação de uma proximidade entre os temas “criação de novas unidades federativas” e o “avanço do desflorestamento na Amazônia”.

Também se subentende que o depoente tem ciência das graves consequências ambientais provocadas pela expansão de áreas de pastagem, cultivo de grãos, garimpo ilegal e atividades madeireiras na Amazônia brasileira. Considerando esse contexto, deduz-se que a elevação à condição de estado de regiões controladas por associados a essas práticas criminosas pode ampliar a ofensiva de infratores contra as áreas florestadas e seus povos.

Gama (2021) demonstra a mesma preocupação de Coutinho (2021) com as questões ambientais. Segundo essa senadora, o surgimento de novos entes federados não contará com o seu eventual apoio se violar regras de proteção ao meio ambiente e às populações indígenas do país:

Nenhuma criação de estado contará com meu apoio se danosa para os povos indígenas³³⁸ e para o meio ambiente. A criação de novas unidades federativas deve respeitar a legislação ambiental e a proteção aos povos tradicionais (GAMA, 2021, não paginado).

Para o deputado estadual Doutor Yglésio (PROS)³³⁹, a criação de novas unidades federativas contribui para o aumento dos problemas ambientais no Brasil.

³³⁷ Essa manifestação foi obtida por meio do aplicativo WhatsApp em 6 de setembro de 2021.

³³⁸ Duas representantes de povos indígenas maranhenses foram convidadas a colaborar com essa pesquisa: Sônia Guajajara e Rosilene Guajajara. A primeira foi eleita deputada federal pelo Estado de São Paulo em 2022. A segunda integrou uma “candidatura-coletivo” nesse mesmo pleito, não obtendo êxito na disputa por uma vaga na Assembleia Legislativa do Maranhão. Ambas não deram retorno aos pedidos de entrevistas.

³³⁹ Yglésio Luciano Moyses Silva de Souza é médico e presidente da agremiação futebolística Moto Club, o segundo em torcida no Maranhão. Iniciou a sua carreira política em 2012, quando elegeu-se vereador em São Luís pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Em 2014, candidatou-se a deputado estadual, ficando na suplência. Em 2018, concorreu ao mesmo cargo, desta vez obtendo êxito. Em 2022, reelegeu-se pelo Partido Socialista Brasileiro, controlado pelo senador eleito Flávio Dino. Após o primeiro turno nesse último pleito, rompeu com o “campo da esquerda” ao declarar voto ao presidente Jair Bolsonaro no segundo turno.

Esse parlamentar aborda esse tema de forma sistêmica, articulando diferentes abordagens associadas a passivos ambientais expressivos, tais como: a) a ampliação das áreas de desmatamento; b) a supressão de cobertura vegetal original para dar origem a pastagens; c) as frequentes estiagens prolongadas, com consequente redução dos níveis de reservatórios hídricos e; d) o avanço do extrativismo mineral em extensões de frágil equilíbrio ecológico. Na opinião desse parlamentar,

(...) a criação de novas unidades federativas traz consigo a questão da exploração ambiental e mineral com um viés bastante destrutivo. Hoje, elas são duas das principais atividades econômicas de estados como Minas Gerais e Pará, por exemplo, sendo o Maranhão um dos principais caminhos de escoamento do que é extraído da natureza. Hoje, já temos um nível de exploração ambiental relativamente alto, potencializado pelo avanço da pecuária. O Brasil é um dos grandes produtores de carne bovina do mundo e isso custa um preço altíssimo para a natureza, causando o desequilíbrio ambiental e seus efeitos que vemos todos os dias. Com a criação de novos estados, isso pode ser ainda mais acentuado. Como consequência, temos o desequilíbrio ambiental influenciando na falta de chuvas, reservatórios vazios, alta na conta de luz, desastres naturais e uma série de coisas que poderiam ter sido evitadas caso fosse dado como prioridade a devida aplicação e execução de políticas públicas voltadas para o bem-estar da população (SOUZA, 2021b, não paginado)³⁴⁰.

4.12. O agronegócio e a criação de novos territórios estaduais

Conforme o exposto no Capítulo 1, a maioria das propostas de criação de novos territórios estaduais em tramitação no Congresso Nacional envolve extensões onde predominam atividades ligadas ao agronegócio. A efetivação dessas iniciativas tende a conferir maior poder político aos controladores dessas áreas, agentes já empoderados pelo poder econômico,

Enquadra-se nesse contexto o PDL 509/2019 que versa sobre a criação da unidade federativa do Maranhão do Sul. Segundo o deputado estadual Doutor Yglésio, caso o sul maranhense seja elevado à categoria de território estadual, os

³⁴⁰ Essa entrevista foi encaminhada por escrito por meio do aplicativo WhatsApp em 1 de outubro de 2021. O assessor parlamentar Wesley Macedo foi o responsável por esse envio.

grandes pecuaristas e agroexportadores dessa região reforçarão as suas posições de protagonistas nesse neoterritório subnacional³⁴¹:

Historicamente, os grupos políticos se formam a partir de um segmento da sociedade, a exemplo do Partido dos Trabalhadores. Na região sul do Maranhão, acaba não sendo diferente, já que produtores, funcionários e a sociedade em geral estão direta ou indiretamente ligados ao agronegócio. Com isso, passa a ser interessante para eles que tenham representantes da classe no Congresso Nacional. O agronegócio é muito forte na região e isso acaba favorecendo os grupos que lutam pela emancipação, ainda mais quando possuem o apoio da população residente na região. (SOUZA, 2021b, não paginado).

Alves (2021) destaca outra percepção sobre a elite política e empresarial do agronegócio radicada no sul maranhense. De acordo com esse político, a proposta de criação de um novo território estadual na extensão correspondente ao Maranhão meridional deriva de uma ideia equivocada.

Segundo esse interlocutor, esses agentes sobrestimam o peso do agronegócio na economia maranhense e subestimam os serviços diversificados concentrados na RMGSL. Em suas palavras, a sobrevalorização dos ativos agropecuários é utilizada de forma deturpada, com a finalidade de justificar a criação da unidade federativa do Maranhão do Sul:

Agora, essa questão do Maranhão do Sul, quando fala em Maranhão do Sul, que ele se dividir. É basicamente na ideia de que ele sustenta o Estado. Só que isso é uma coisa totalmente... é, é uma viagem. Nesse sentido, não é porque, quanto fala no, no agro, que é a grande defesa da pecuária, que na realidade, são grandes potências hoje no sul do Maranhão. Que, que a gente tem que se levar em consideração muito grande. Mas a questão do agronegócio, da pecuária, e, a implantação, do eucalipto né, a questão da Suzano, de outras empresas. Na realidade, ela é totalmente excludente, né? Quando tu fala no agro, e na monocultura do eucalipto, e assim como na monocultura da soja, do milho que existe na região sul do Maranhão, que eles acham que é a grande riqueza do Estado. Isso é uma falácia, isso aí é só *commodities*, né? Que a gente sabe que ajuda na balança comercial, de fato. Mas onde gera emprego, onde gera, de certa

³⁴¹ O principal representante político do agronegócio sul-maranhense é o deputado federal eleito Márcio Honaiser (PDT). Sua base eleitoral é o município de Balsas, governado pelo seu principal aliado no Maranhão. Em 2020, durante a campanha de um correligionário à Prefeitura de São José de Ribamar, esse parlamentar se comprometeu pessoalmente a conceder uma entrevista sobre o PDL 509/2019. Entretanto, em períodos subsequentes, sua assessoria não retornou às várias solicitações de oitivas.

forma, é geração de renda, que fica no Estado, é um povo que está aqui na ilha [de São Luís] (ALVES, 2021, não paginado).

O trecho da fala de Alves (2021) que aborda a RMGSL possui verossimilhança com a realidade vigente no Maranhão, conforme demonstrado no Capítulo 2. De fato, essa é a extensão mais tecnicizada desse território estadual, onde se concentram as atividades econômicas mais expressivas dessa unidade federativa. Portanto, embora o agronegócio possua um peso significativo na economia maranhense, não pode ser considerado “a locomotiva” desse ente subnacional.

4.13. A unanimidade: a baixa possibilidade de mudança do regramento jurídico

Esta investigação recebeu contribuições de entrevistados com diferentes perfis, em termos de atuação profissional. Todos foram unânimes em apontar a baixa probabilidade de mudança na legislação vigente para favorecer a criação de novas unidades federativas no Brasil. O jurista Antonilson Lélis França³⁴² considera que esse tema está associado às cláusulas pétreas, ou seja, eventuais alterações não podem esvaziar o conteúdo original:

Pouco provável [a alteração das regras que preveem a criação de novas unidades federativas]. A organização político-administrativa do Brasil é decorrência direta da forma federativa de Estado, que é caracterizada como cláusula pétrea. Dessa forma, qualquer alteração nesse sentido exigiria um processo legislativo mais rígido e demorado (FRANÇA, 2022, não paginado).

O jurista consultado não foi o único a apontar dificuldades na alteração de regras relacionadas ao surgimento de entes subnacionais no Brasil. Acadêmicos com vasta experiência em pesquisas sobre esse tema também indicaram serem improváveis mudanças na legislação vigente. Questionado se há disposição para se restringir o colégio eleitoral dos plebiscitos a habitantes de eventuais regiões estaduais candidatas à elevação a territórios estaduais, Silva (2021) foi categórico:

³⁴² Graduado em Direito pela Universidade Federal do Maranhão e especialista em Direito Constitucional pela Faculdade Futura (SP). É servidor de carreira do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão.

Eu vejo que nos próximos anos não [ocorrerá mudanças na legislação sobre a criação de novas unidades federativas]. Eu vejo com possibilidade baixíssima, para não dizer nula. Porque se a conversa toda essencialmente passar pela pergunta de quem é o pedaço, quem tem o todo não quer dividir. Como o debate é a nível federal, o contrapeso daqueles que são contrários também está posto. E eles sabem que se alterar essa regra no momento de definir a tal população diretamente envolvida, que é o texto de 96, que fala quem deve votar ao se definir essa população diretamente envolvida como os municípios que estão dentro do projeto de um novo estado, fica evidente que vai pipocar 20 novos estados no Brasil (SILVA, 2021, não paginado)

Os históricos entusiastas do emancipacionismo sul-maranhense veem como improváveis eventuais alterações em regramentos vigentes sobre a criação de novas unidades federativas no Brasil. Esses termos estão pacificados no meio político há mais de três décadas. De acordo com Sebastião Madeira, proponente do PDL 947/2001, as chances de mudanças são “nulas”:

(...) você está colocando num tema que eu acho hoje que (...) não tem a menor chance hoje, de se criar estados do Brasil. Então, você está colocando as perguntas como uma possível e próxima, e há uma pergunta não feita: teve uma alteração na Constituição numa PEC, inclusive de um deputado maranhense que está afastado da vida pública, que praticamente impossibilitou criação de município e estado, então eu acho que antes de todas essas perguntas era essa. Qual a viabilidade? Zero, nenhuma. (MADEIRA, 2021, não paginado)

4.14. A “voz do povo”: depoimentos de não-políticos sobre a criação de entes subnacionais

Além de buscar a opinião de políticos e de estudiosos do fenômeno emancipacionista no Brasil, esta investigação também procurou conhecer o ponto de vista de habitantes de diferentes regiões do Maranhão sobre a surgimento de novos entes subnacionais, com ênfase especial na proposta de criação da unidade federativa do Maranhão do Sul.

Para tanto, diante das constantes recusas de pessoas com nível de escolaridade mais baixo, optou-se por dar preferência a indivíduos com curso superior completo ou em processo de conclusão de graduação. Os questionamentos foram direcionados para vários municípios, a exemplo de Carutapera, Viana, Mirador, Colinas, Cururupu e Grajaú.

A maioria dos ouvidos demonstrou desconfiança com a proposta de criação da unidade federativa do Maranhão do Sul. Dentre as declarações mais críticas, convém destacar a contribuição da Colaboradora 1³⁴³. Na opinião dessa depoente, as discussões sobre esse tema estão centradas nos interesses dos grandes agentes, detentores de expressivo capital político e econômico nesse cenário regional:

(...) Quando a gente vê o cenário eleitoral, quais os nomes que poderão estar nos representando no Maranhão do Sul, não é? Com certeza vão potencializar o latifúndio, abrir negócios, grandes empreendimentos, então é como eu penso do Maranhão do Sul. Eu também penso que se aprovado, o desenvolvimento que possa estar indo para lá, das várias práticas políticas, não é? E aí, os povos e comunidades tradicionais têm que ser inseridos nesse debate. Nós temos uma população indígena muito grande, nós também temos uma negra (...) [Além disso], existem outras formas de se fazer desenvolvimento econômico. Mas quando a gente fala do Maranhão do Sul, a gente não cita essas outras práticas (...) práticas de economia solidária, cooperativismo, é sempre uma coisa de grande empreendimento, (...) monoculturas. Então, assim, a narrativa que se leva é uma narrativa distante, se a gente for pensar por essa lógica. Também a gente vê ao mesmo tempo, enquanto a elite discute sobre achar que as estradas são minhas, pois com a medida, produção que deveria ter? Uma infraestrutura melhor para o trabalhador, vai discutir o que? Mais leitos nos hospitais... (COLABORADORA 1, 2021, não paginado)³⁴⁴

Esse depoimento ressalta uma tendência identificada na mobilização pró-Maranhão do Sul: a cooptação da população para uma causa que, genuinamente, não tem origem nas camadas populares. Para a Colaboradora 1, trata-se de um “cardápio” pensado nos gabinetes das elites regionais para ser “consumido” em larga escala, sem maiores discussões sobre os interesses subjacentes à causa emancipacionista, em geral associados a perspectivas de poder de proponentes desses desmembramentos territoriais.

A Colaboradora 2 também compreende que a classe política da região sul seria a maior beneficiada pelo eventual surgimento da unidade federativa do Maranhão do Sul. Em seu entendimento, a criação de novas unidades federativas ampliaria os dispêndios orçamentários da União no atual momento, algo considerado inoportuno em razão da instabilidade econômica. Ademais, essa

³⁴³ Graduada em Geografia e natural de Grajaú (MA). É representante de comunidades quilombolas do sul do Maranhão.

³⁴⁴ Depoimento gravado em São Luís, em 13 de agosto de 2021.

depoente acentua que a proposta de desmembramento territorial do Maranhão ainda é muito desconhecida por grande parte da população:

Algumas pessoas nem sabem dessa proposta, ou talvez não entendam do que trata, mas principalmente, empresários, são favoráveis, caso a capital seja Balsas, pois isso diminuiria consideravelmente a distância para a capital do estado, que hoje é São Luís que fica a mais de 490 quilômetros de distância (COLABORADORA 2, 2022, não paginado)³⁴⁵

Para o Colaborador 1, os integrantes da elite maranhense serão os maiores beneficiados com a criação da unidade federativa do Maranhão do Sul. Em sua opinião, participam desse seleto grupo políticos, proprietários de latifúndios e pessoas ligadas ao Poder Judiciário, essas últimas interessadas na criação de cargos em um novo Tribunal de Justiça. Questionado sobre como avalia o PDL 509/2019, esse depoente reagiu da seguinte forma:

Acho um fiasco, nem sempre para desenvolver uma região é necessário a sua divisão. Acho que o governo deveria olhar mais cuidadosamente para todas as regiões como um todo, não somente em tempos de eleição para buscar votos. Cada região tem as suas peculiaridades, merece uma atenção particularizada. (COLABORADOR 1, 2022, não paginado)³⁴⁶

O Colaborador 2 possui posicionamento semelhante ao manifestado pelo Colaborador 1. Em seu entendimento, o surgimento de quaisquer novos entes subnacionais contribuiria para a depreciação das contas públicas, uma vez que a União necessitaria realizar dispêndios excepcionais para criar estruturas administrativas nesses eventuais novos territórios estaduais. Em sua opinião, tais desmembramentos territoriais

(...) colaborariam ainda mais com o inchaço da máquina pública federal, pois haveria a necessidade de criação de novos cargos públicos eletivos e não eletivos, deixando assim o estado ainda mais pesado. O que realmente falta é gestão dos recursos públicos com responsabilidade fiscal e social (COLABORADOR 2, 2022, não paginado)³⁴⁷

³⁴⁵ A Colaboradora 2 é professora e moradora de Mirador (MA). Sua contribuição foi obtida via aplicativo Messenger em 06 de novembro de 2022.

³⁴⁶ O Colaborador 1 é graduado em Letras, professor e morador de Caxias (MA). Sua contribuição foi obtida via aplicativo WhatsApp em 31 de outubro de 2022.

³⁴⁷ O Colaborador 2 é graduado em Geografia e morador de Colinas (MA). Sua contribuição foi obtida via aplicativo WhatsApp em 28 de outubro de 2022.

Em meio a tantos posicionamentos contrários ao surgimento de novos territórios estaduais, foi possível identificar pessoas simpáticas à causa emancipacionista. É o caso do Colaborador 3, um entusiasta da criação da unidade federativa do Maranhão do Sul. Em sua opinião,

Sim, amigo. Sou favorável a criação de outro estado sim. É necessário porque ocorre a descentralização da gestão, o gestor ficar mais perto do povo regionalmente falando e o dinheiro público melhor distribuído com maior chance de chegar na ponta para uma melhor e racional aplicação (COLABORADOR 3, 2022, não paginado)³⁴⁸

³⁴⁸ A Colaborador 3 é natural de Cururupu (MA). Atualmente, é proprietário de um cartório. Sua contribuição foi obtida via aplicativo Messenger em 23 de junho de 2022.

5. Considerações finais

Como *tese*, advoga-se que as atuais propostas de criação de novas unidades federativas em tramitação no Congresso Nacional não reúnem condições de se tornarem efetivas, a exemplo da proposta de criação do território estadual do Maranhão do Sul. Diferentes fatores sustentam essa constatação. Dada a complexidade que envolve o tema desta pesquisa, convém destacar os elementos que mais contribuíram para a referida conclusão:

- a) Atualmente, a criação de novas unidades federativas no Brasil não figura na agenda preferencial do Congresso Nacional. A baixa visibilidade desse tema no meio político contribui para a ocorrência de escassos debates sobre critérios técnicos a serem adotados, em caso de criação de novos entes subnacionais.
- b) O baixo nível de conhecimento sobre o assunto também é um fator inibidor da ocorrência de discussões sobre o surgimento de territórios estaduais no Brasil. Mesmo em espaços onde se presume a existência de pessoas mais aptas a debater esse tema, como a academia, as casas políticas e a imprensa, não há grande propensão a diálogos, salvo alguns interlocutores. Por meio de entrevistas estruturadas ou de depoimentos ocasionais, captou-se parte dessas exceções³⁴⁹.
- c) Não foi identificada qualquer predisposição de mudança no regramento jurídico vigente sobre eventuais criações de novos entes subnacionais. Esses dispositivos legais conferem maior peso a colégios eleitorais mais populosos no interior dos territórios estaduais. Normalmente, tais extensões compreendem as capitais estaduais e o seu entorno. Essas áreas são tradicionalmente menos propensas a aprovar desmembramentos de seus respectivos territórios estaduais. Sinalizado no Capítulo 1, o caso da “divisão do Pará” de 2011 reforça esse argumento.
- d) Existe grande insegurança jurídica em questões inerentes ao surgimento de novos entes subnacionais. Ainda não foram criados dispositivos infraconstitucionais essenciais para pacificar questões importantes, a exemplo de(a): a) divisão de receitas advindas de transferência legal; b) critérios para a escolha das novas capitais estaduais; c) parâmetros técnicos definidores da extensão dos territórios de novas unidades federativas.

³⁴⁹ Esta pesquisa não desconsidera a ocorrência de outros fatores que impediram a captação de mais contribuições, a exemplo do acúmulo de compromissos de potenciais entrevistados.

e) A agenda ambiental tem ocupado mais espaço na sociedade brasileira nos últimos anos. Essa perspectiva se deve, em grande parte, à pressão de compradores internacionais de *commodities*. Atualmente, há uma parcela significativa de empresas preocupadas em não associar os seus negócios à degradação socioambiental. Diante disso, há uma “margem estreita” para o surgimento de “agroestados”. Em atuais unidades federativas com esse perfil, pesquisadores têm identificado progressivos avanços no desmatamento (OVIEDO; AUGUSTO; LIMA, 2021), decorrentes da ampliação de espaços para a mineração, pecuária e cultivo de grãos;

f) A Carta Magna de 1988, os artigos 234 e 235 criou impedimentos transitórios para a ampliação expressiva de despesas públicas em novas unidades federativas. Ainda assim, por razões óbvias, tais “freios e contrapesos” não impedem o surgimento de órgãos nesses novos entes subnacionais. Os dispêndios gerados por eventuais neoestruturas burocráticas subnacionais são alvo de críticas contundentes de vários tomadores de decisão com mandato no Congresso Nacional.

g) A habitual instabilidade econômica do país costuma atrasar a tramitação e votação de pautas não emergenciais, a exemplo das que tratam da criação de novas unidades federativas. Em tempos de crise, propostas com previsão de majoração do gasto público sofrem resistência do executivo federal e de parte do parlamento. Estão enquadrados nessa condição os projetos que visam a criação de novos territórios estaduais.

h) Desde 2011, quando os paraenses rejeitaram a criação dos territórios subnacionais de Tapajós e Carajás, as frentes parlamentares voltadas à criação de novas unidades federativas arrefeceram as suas atividades. Nesse mesmo ano, foi formada a Frente Parlamentar em Defesa da Criação do Maranhão do Sul. Esse grupo contava com o apreço de 207 deputados federais, segundo *O Progresso*, principal “caixa de ressonância” do emancipacionismo sul-maranhense (MOVIMENTO, 2011). Atualmente, não há registro de atividades desse “coletivo” ou de estruturas assemelhadas. No atual contexto, políticos entusiastas dessa causa admitem a existência de dificuldades para arregimentar pessoas em favor desse tema.

i) As estratégias persuasivas adotadas por entusiastas da criação de novas unidades federativas são ineficazes, pois focam no “convencimento de convertidos”, ou seja, são direcionadas às populações de áreas simpatizantes da causa emancipacionista subnacional. Para atingirem os seus objetivos, esses agentes de mobilização deveriam direcionar esforços para convencer eleitores de colégios eleitorais mais expressivos. Esses últimos são tradicionalmente mais propensos a rejeitarem a criação de novas unidades federativas, a exemplo do ocorrido no plebiscito do Pará em 2011.

j) Eventuais aperfeiçoamentos em processos de descentralização administrativa promovidos por governos estaduais podem reduzir a “sensação de abandono” de extensões mais distantes do centro de poder. Se essa tendência identificada por Silva (2016) se afirmar, é possível que o “emancipacionismo subnacional” se arrefeça com o efetivo atendimento das principais demandas da população fixada em áreas mais distantes das capitais estaduais.

k) Conforme demonstrado no Capítulo 2, o argumento da “diferenciação espacial” possui grande ressonância entre os entusiastas da criação de novas unidades federativas, sobretudo em áreas “candidatas a emancipação”. Ainda assim, não é possível afirmar que, futuramente, tal argumento ganhe um “peso” significativo na tomada de decisões em plebiscitos sobre o surgimento de novos entes subnacionais.

l) Se forem criados “agroestados”, as bancadas defensoras do agronegócio tendem a crescer no Congresso Nacional. Diante dessa possibilidade, as forças políticas não identificadas com a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) podem se movimentar regimentalmente para inviabilizar a aprovação de plebiscitos sobre a criação de novas unidades federativas no Brasil.

No caso específico do projeto emancipacionista do Maranhão do Sul, as condições objetivas de criação dessa unidade federativa não são diferentes de outros projetos análogos, ou seja, é improvável que esse novo ente nacional venha a ser criado pelas mesmas razões apontadas em propostas de desmembramentos territoriais semelhantes. Algumas situações particulares reforçam essa percepção:

a) O fórum responsável por aglutinar simpatizantes da causa emancipacionista sul-maranhense está atualmente desativado, mesmo com a reapresentação do pleito na atual legislatura (PDL 509/2029). A Frente Parlamentar em Defesa do Maranhão

do Sul era presidida pelo então deputado federal Lourival Mendes (PMN-MA), afastado da vida pública desde a sua não recondução ao cargo no pleito de 2014.

b) Antigos entusiastas da causa emancipacionista sul-maranhense não demonstram a mesma empolgação de outrora para articular novas iniciativas em favor da criação da unidade federativa do Maranhão do Sul. Dentre esses ativistas, destaca-se o ex-deputado Sebastião Madeira

c) Outros agentes ligados à causa emancipacionista sul-maranhense saíram da cena política, a exemplo dos ex-deputados federais Ribamar Alves e Davi Alves Filho, esse último assassinado por um antigo correligionário.

d) A causa emancipacionista sul-maranhense não encontra muitos adeptos nos colégios eleitorais mais representativos do norte do Maranhão, sobretudo na Região Metropolitana da Grande São Luís. Esse fator dificultaria a aprovação do referido desmembramento territorial em um eventual plebiscito.

e) O avanço do plebiscito sobre a criação da unidade federativa do Maranhão do Sul no Congresso Nacional é apenas um dos desafios a serem enfrentados pelos entusiastas da causa emancipacionista sul-maranhense. Há pontos ainda obscuros no PDL 509/2019 que necessitam de um debate mais amplo, a exemplo dos critérios adotados para definir os municípios que integrariam o novo Estado, da definição da eventual nova capital, dos custos inerentes ao surgimento de novos órgãos estaduais, dos valores a serem repassados ao novo ente subnacional correspondentes aos fundos constitucionais, dentre outras abordagens.

O número de publicações acadêmicas sobre propostas legislativas voltadas à criação de novas unidades federativas no Brasil é pequeno, sobretudo em comparação a obras dedicadas ao surgimento de novos municípios do país. Estímulos a novas pesquisas sobre esse tema podem gerar parâmetros técnicos essenciais para a melhoria de um futuro arcabouço legal sobre esse tema.

Também é oportuno que geógrafos e geógrafas participem mais de debates sobre divisão territorial no Brasil. Os espaços não ocupados por esses(as) profissionais nos principais fóruns de discussões sobre esse tema são normalmente preenchidos por profissionais de outras áreas sem *expertise* em análises socioespaciais, a exemplo dos juristas.

Esta pesquisa não identificou publicações maranhenses recentes sobre o PDL 509/2019. No caso específico de estudos desenvolvidos em cursos de graduação e pós-graduação de Geografia no Maranhão, grande parte das teses,

dissertações e publicações acadêmicas têm se dedicado a investigar outros temas como conflitos agrários, urbanização, territórios de populações tradicionais, degradação socioambiental, dentre outras abordagens.

Por fim, é importante ratificar que contratemplos inesperados como a pandemia de Covid-19 e atrasos na obtenção de entrevistas dificultaram o cumprimento do cronograma previsto inicialmente. Para respeitar os prazos institucionais, foi necessário abreviar o aprofundamento de algumas análises dispostas no Capítulo 4. Essas lacunas poderão ser futuramente em periódicos científicos ou estudos de pós-doutorado, uma vez que o fenômeno abordado não demonstra sinais de esgotamento no meio político.

6. Referências bibliográficas

AB'SÁBER, A. N. **A Amazônia: do discurso à práxis**. 2.ed. São Paulo: EDUSP, 2004.

ABRUCIO, F. L. **Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil**. In: FLEURY, S. (org.). Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil & Espanha, Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 77-125.

AGÊNCIA Câmara de Notícias. **Conheça os projetos de criação de novos estados**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/47888-conheca-os-projetos-de-criacao-de-novos-estados/>>. Publicado em 3 maio 2004. Acesso em 26 set. 2021.

ALBUQUERQUE JÚNIOR, D. M. **Aula Magna do Curso de Especialização em Educação, Culturas e Regionalidades**. YouTube, 29 out. 2021. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=U3deD72KbOQ>>. Acesso em: 29 out. 2021.

ALDRIGHI, C. F. S. MEDEIROS, C. A. B. WEINÄRTNER, M. A. **Práticas Agroecológicas: Adubação Orgânica**. EMBRAPA, Pelotas: 2006.

ALENCAR FILHO, F. R. **Entrevistador: Fábio José da Silva Nascimento**. São Luís, 2021. 1 arquivo .mp3 (2 min. 21 seg.).

ALESSI, G. H., N. **‘Tá morto o peão’: fazenda é flagrada com trabalho escravo após empregado sobreviver a tiro na nuca**. Repórter Brasil, 28 mar. 2022. Disponível em: <<https://reporterbrasil.org.br/2022/03/ta-morto-o-peao-fazenda-e-flagrada-com-trabalho-escravo-apos-empregado-sobreviver-a-tiro-na-nuca/>>. Acesso em: 11 abr. 2022.

ALMEIDA, F. L. **“... Daqui não entregaremos o cargo de governador à filha da mais velha oligarquia desse país”**: Mídia e Democracia na posse da Governadora Roseana Sarney. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Comunicação Social da Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2011.

ALMEIDA, K. N. S.; MATOS, M. F. B. **A construção do discurso do Maranhão do Sul na mídia impressa de Imperatriz-MA**. Revista Littera Online, v. 3, n. 5, p. 69-82, 2012. Disponível em: <<http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/littera/article/view/1267>>. Acesso em: 29 mar. 2021.

ALMEIDA, L. **Ministério Público pede aumento do efetivo policial na Baixada Maranhense**. Disponível em: <<https://www.blogdoludwig.com/2022/05/ministerio-publico-pede-aumento-do.html?m=1>>. Publicado em 3 maio 2022. Acesso em 26 set. 2022.

ALVES, J. **Entrevista I**. [10 ago. 2021]. Entrevistador: Fábio José da Silva Nascimento. São Luís (MA), 2021. 1 arquivo .mp3 (105 min.).

ALVES, M.R.F.; ALVES, J.E.D. **Federalismo e fragmentação municipal: O legado da Constituição de 1988 para a Zona da Mata**. Anais do XIII Seminário sobre a Economia Mineira, 2008.

ALVES, R. M. MACEDO, Igor Silvério. **O uso corporativo do território: abordagem no início do século XXI**. Boletim Alfenense de Geografia, v. 2, n. 3, p. 3-24, 14 jun. 2022.

ALVES, R. **Ribamar Alves defende convocação de plebiscito para Maranhão do Sul**. 15 nov. 2011. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=u2FMD5v1j2M>>. Acesso em 22 jun. 2022.

AMARAL, J. R. **O Maranhão histórico**. São Luís: Instituto Geia, 2003.

AMARAL, R. **Entrevista II**. [14 set. 2021]. Entrevistador: Fábio José da Silva Nascimento. São Luís (MA), 2021. 1 arquivo .mp3 (58 min.).

AMIN, E. **Criação de novas unidades federativas**. [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <sen.esperidioamin@senado.leg.br> em 28 set. 2021.

AMORIM, T.; CARDOSO, R. **Todos os 217 municípios já receberam ação por improbidade**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/ma/maranhao/noticia/todos-os-217-municipios-ja-receberam-acao-por-improbidade-diz-mp-ma.ghtml>>. Acesso em: 27 dez. 2017.

ANAIS do Parlamento Brasileiro. **Sessão em 20 de setembro de 1823**, Tomo 5, p. 187.

ANDERSON, G. **Federalismo: uma introdução**. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

ANDRADE, M. C. **As Raízes do Separatismo no Brasil**. São Paulo: Fundação Editora da UNESP (FEU). Santa Catarina: Editora da Universidade do Sagrado Coração (EDUSC), 1999.

ANDRADE, M. P. **Terra de Índio - identidade étnica e conflito em terras de uso comum**. 2. ed. São Luís: EDUFMA, 2008. v. 1. 215p.

ANTT. **Concessões Ferroviárias**. Brasília. Disponível em: <<http://appweb2.antt.gov.br/concessaofer/apresentacaofer.asp>>. Acesso em 30 abr. 2022.

ANUÁRIO Brasileiro de Segurança Pública 2022. **Fórum brasileiro de segurança pública**, ano 16, 2022, ISSN 1983-7364.

AQUINO, M. J. da S.; SANT'ANA JÚNIOR, H. A. de. F. **“canga”, mangue: conservação ambiental e exploração mineral na Amazônia brasileira.** IN: FERRETI, S. F. RAMALHO, J. R. (orgs.). *Amazônia, desenvolvimento, meio ambiente e diversidade sociocultural.* São Luís: Edefma, 2009, p. 45-72.

ARAGÃO, E. R. O. **Os donos do Mar(anhão): herança política e poder local em um Estado brasileiro.** *Revista do Núcleo de Estudos Paranaenses (NEP), Curitiba:* v. 3, n. 1, maio 2017, p. 285-304.

ARAÚJO, H. S. **[Criação de novas unidades federativas no Brasil].** WhatsApp: [mensagem pessoal]. 10 jul. 2022. 19:32. 1 mensagem de WhatsApp.

ARAÚJO, H. C. e PIRES, J. C. L. **Regulação e arbitragem nos setores de serviços públicos no Brasil: problemas e possibilidades.** *Revista de Administração Pública.* Rio de Janeiro, v. 34 (5), p. 9-28, set./out. 2000.

ARCANGELI, A. **O mito da terra: uma análise da colonização da Pré-Amazônia Maranhense.** São Luís: UFMA/PPPG/EDUFMA, 1987.

ARRETCHE, M. T. S. **Mitos da descentralização. Mais democracia e eficiência nas políticas públicas?** *Revista Brasileira de Ciências Sociais,* 1996, n. 31, Ano 11, p. 44-66.

BABILONIA, F. R.; WANDER, A. E. **Concentração econômica do Estado do Maranhão e do pretense Estado do -Maranhão do Sul-, Brasil, 2007 a 2010.** *Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento,* v. 3, p. 113, 2015.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo.** São Paulo: Edições 70, 2011, 229 p.

BARROS, E.M.M. **Imperatriz, memória e registro.** Imperatriz (MA): Ética, 1996.

BASTOS, A. F. **A criação de novos estados e municípios no federalismo brasileiro.** Monografia (Graduação em Direito). Universidade Federal Fluminense. Volta Redonda, 2016.

BATISTA, S. **O papel dos prefeitos e das prefeitas na criação e na gestão dos consórcios públicos.** 1. ed. – Brasília: CEF, 2011.

BENATTI, J. H.; S.; R. A.; GAMA, A.S. P. **A grilagem de terras públicas na Amazônia brasileira.** IPAM - Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia. Série Estudos 8. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2006.

BEZERRA, D. A. R. **[Criação de novas unidades federativas no Brasil].** Messenger: [mensagem pessoal]. 18 out. 2021. 18:16. 1 mensagem de Messenger.

BEZERRA, D. S. et al. **Brazil's mangroves: Natural carbon storage.** *SCIENCE* v. 375, p. 1239-1239, 2022.

BEZERRA, J. S. **O território como um trunfo: um estudo sobre a criação de município na Paraíba (anos 90)**. 2006. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Geografia). Centro de Ciências Exatas e da Natureza, UFPB, João Pessoa, 2006.

BOTELHO, R. E. P. **Circuito espacial de produção e círculos de cooperação da soja no Maranhão no período técnico-científico-informacional**. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, 2010.

BOUERI, R. **Custo de Funcionamento das Unidades Federativas Brasileiras e Suas Implicações Sobre a Criação de Novos Estados**. Revista de Estudos Paraenses, v. 1, p. 145-166, 2008.

BRAGA, T. L. C.; COSTA, A. C. **Amazônia em pedaços: discursos sobre a divisão do Pará no jornal Correio do Tocantins**. Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi. Ciências Humanas, Belém, v. 15, n. 1, 2020, p. 1-19.

BRASIL. Agência Nacional de Águas (ANA). **Atlas de Vulnerabilidade a Inundações: Maranhão**. 2010. Disponível em: <https://metadados.snirh.gov.br/geonetwork/srv/api/records/28465b3c-e831-4a00-9cff-024b2973a527/attachments/plotagem_A0_MA_29_01_2014_new.pdf>. Acesso em 13 jul. 2022.

_____. Câmara dos Deputados. **Centro de Documentação e Informação (CEDI)**. Quadro Histórico de Dispositivos Constitucionais Art. 13 ADCT, Brasília: 1988.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Decreto Legislativo nº 509, de 2019**. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/138085>>. Acesso em 13 jul. 2022.

_____. Congresso Nacional. **Anais do Senado Federal**. Atas da 57ª Sessão à 60ª Sessão da 4ª Sessão Legislativa Ordinária da 53ª Legislatura. v. 34, n. 24, Brasília: Subsecretaria de Anais, 23-27 abr. 2010.

_____. **Constituição da República Federativa de Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/>. Acesso em: 26 fev. 2022.

_____. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. **Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas**. Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm. Acesso em 13 jan. 2020.

_____. Senado Federal. **Estado do Gurgueia: sonho e realidade**. Brasília: [s.n.], 2007.

BRASILEIRO, V. M. M. **A criação dos novos estados do Araguaia e do Mato Grosso do Norte - PDC nº 850, de 2001.** Brasília: Biblioteca da Câmara dos Deputados, dez. 2011.

BRITO, A. S. **Consórcios intermunicipais e produção de políticas públicas: o Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento de São Luís - MA (CINPRA - MA) e proposta para análise de implementação de consórcios públicos.** 2017. 222 f. Tese (Doutorado de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Departamento de Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 2017.

BURNETT, F. L. **Transformações Produtivas, Permanências Socioeconômicas, Embarços Políticos: Desafios do Planejamento Territorial no Maranhão Atual.** REVISTA POLÍTICA E PLANEJAMENTO REGIONAL, v. 1, p. 177-188, 2014.

BUSCA, M. D. **Reestruturação Produtiva e da Rede Urbana Regional dos Municípios do MATOPIBA: uma análise a partir do circuito espacial produtivo do complexo soja.** In: XXVII Congresso de Iniciação Científica da Unicamp, 2019, Campinas/SP. Revista dos Trabalhos de Iniciação Científica da Unicamp, 2019.

CABRAL, D. D. R. (org.). **Conflitos e lutas dos trabalhadores rurais no Maranhão Ano 2020.** São Luís, FETAEMA, 2021.

CABRAL, M. S. C. **Caminhos do gado: conquista e ocupação do sul do Maranhão.** São Luís: SIOGE, 1992.

CALDAS, M. Entrevista I. [14 set. 2021]. **Entrevistador: Fábio José da Silva Nascimento. São Luís (MA), 2021.** 1 arquivo .mp3 (105 min.). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Apêndice B desta tese.

CAMBAÚVA, D. **O mapa do Brasil pode mudar.** IPEA: Desafios do Desenvolvimento, ano 9, ed. 71, 8 maio 2012.

CARDOSO, H. V. **Os partidos políticos no Brasil: causas e diagnósticos para a alta fragmentação do sistema partidário.** Revista Três Pontos, 26 abr. 2016. Disponível em: <file:///C:/Users/Fabio%20Nascimento/Downloads/3342-Texto%20do%20artigo-11656-1-10-20161025%20(1).pdf>. Acesso em 26 abr. 2020.

CAREGNATO, R. C. A.; MUTTI, R. **PESQUISA QUALITATIVA: Análise de Discurso versus Análise de Conteúdo.** TEXTO & CONTEXTO ENFERMAGEM, v. 15, Florianópolis: 2006, p. 679-684.

CARVALHO, C. J. **Ascensão e crise da economia açucareira no Maranhão: 1850-1910.** São Luís: EDUEMA, 2015.

CARVALHO, C. **O sertão: subsídios para a história e geografia do Brasil.** Imperatriz (MA): Ética, 2000.

CARVALHO, M. T.; OLIVEIRA, M. S.; VIEIRA, A. B. **Saneamento ambiental na Grande São Luís: o que os olhos não veem, a população sente.** IN: COSTA, M. A.; MARGUTI, B. O. (orgs.). Funções públicas de interesse comum nas metrópoles brasileiras: transportes, saneamento básico e uso do solo. Brasília: IPEA, 2014, p. 185-208.

CARVALHO, T. S. N. **O Plano Mais IDH e o enfrentamento a pobreza no Maranhão: impactos nos municípios e nas famílias beneficiárias no período de 2015 a 2021.** Tese (Doutorado em Políticas Públicas), Universidade Federal do Maranhão, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, São Luís, 2021, 216 f.

CASTILHO, R. B.; A. C.; BUSCA, M. D. **Agronegócio globalizado no MATOPIBA maranhense: análise da especialização regional produtiva da soja,** Espaço e Economia [Online], 21 | 2021, posto online no dia 09 julho 2021, consultado o 18 maio 2022. URL: <<http://journals.openedition.org/espacoeconomia/19325>>; DOI: <https://doi.org/10.4000/espacoeconomia.19325>

CASTILHO; D. A.; Tadeu A. **A Ferrovia Norte-Sul e a economia regional do centro-norte do Brasil.** SOCIEDADE & NATUREZA (UFU. ONLINE), v. 29, p. 209-228, 2017.

CASTILLO, R. **Dinâmicas recentes do setor sucroenergético no Brasil: competitividade regional e expansão para o bioma Cerrado.** GEOgraphia, ano 18, Dossiê Especial, 2015.

CASTRO, I. E. **A democracia como problema para a Geografia: o fundamento territorial da política.** IN: CASTRO, Iná Elias de. RODRIGUES, Juliana Nunes. RIBEIRO, Rafael Winter (orgs.). Espaços da democracia: para a agenda da geografia política contemporânea. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, FAPERJ, 2013a, 360p.

_____. **O mito da necessidade.** Discurso e prática do regionalismo nordestino. 1. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1992. v. 1. 248p.

_____. **O problema da escala.** In: INÁ, Elias de Castro; Paulo Cesar da Costa Gomes; Roberto Lobato Correa. (Org.). Geografia conceitos e temas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995, p. 117-140.

_____. **Território do Estado: Divisão ou fragmentação? Argumentos para um debate necessário.** In: PERTILE. (ORG). Estado, Território e a Dinâmica das Fronteiras: Reflexões e Novos Desafios. Salvador: JM Gráfica e Editora LTDA, 2013b. p. 33-52.

CASTRO, M. **Como o Maranhão se tornou o estado com menor mortalidade por covid-19 no país:** Unidade federativa tem 121 mortos a cada 100 mil habitantes, enquanto a média nacional é quase o dobro, 234. Rede Brasil Atual, 17 jun. 2021. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2021/06/17/como-o-maranhao-se-tornou-o-estado-com-menor-mortalidade-por-covid-19-no-pais>. Acesso em 26 maio 2022.

_____. **Maranhão é o estado com mais assassinatos no campo em 2021, aponta relatório da CPT.** Rede Brasil Atual, 20 dez. 2021. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2021/12/maranhao-e-o-estado-com-mais-assassinatos-no-campo-em-2021-aponta-relatorio-da-cpt/>. Acesso em 26 abr. 2022.

CATAIA, M. **Território Nacional e fronteiras internas: A fragmentação do território brasileiro.** Tese (Doutorado em Geografia) – UNICAMP – Campinas: 2001.

CAZZOLATO, J. D. **Estudo propõe uma nova região Norte, com Pará, Tocantins, Maranhão e Amapá.** PDF Pará - Programa de Desenvolvimento de Fornecedores, Belém (PA), 28 ago. 2007.

_____. **Novos Estados e a divisão territorial do Brasil.** São Paulo: Oficina de Textos, 2011.

_____. **O Embate Paraense e a Agenda Territorial.** In: FONSECA, Antônio Ângelo Martins da. BRITO, Cristovão, PERTILE, Noeli. CALDAS, Alcides dos Santos (orgs.). Estado, território e a dinâmica das fronteiras: reflexões e novos desafios. Salvador: JM Gráfica e Editora, 2013, v. 1, p. 207-230.

CÉZAR, J. **Deputado Marreca Filho defende criação do Maranhão do Sul.** O ProgressoNet. 5 set. 2019. Disponível em: <http://www.oprogresso-ma.com.br/politica/deputado-marreca-filho-defende-criacao-do-maranhao-do-sul/108950.html>. Acesso em: 29 out. 2022.

CEZNE, A. N. **O conceito de serviço público e as transformações do Estado contemporâneo.** Revista de Informação Legislativa, Brasília: n.167, 2005.

CIGOLINI, A. A. **Reflexões sobre a criação de municípios no Brasil contemporâneo.** In: FONSECA, Antônio Ângelo Martins da. BRITO, Cristovão, PERTILE, Noeli. CALDAS, Alcides dos Santos (orgs.). Estado, território e a dinâmica das fronteiras: reflexões e novos desafios. Salvador: JM Gráfica e Editora, 2013, v. 1, p. 303-318.

CLP. Centro de Liderança Pública. **Conheça os finalistas do Prêmio Excelência em Competitividade 2021.** Disponível em: <https://www.clp.org.br/finalistas-premio-excelencia-em-competitividade-2021/>. Acesso em 21 set. 2022.

COLABORADOR 1. **[Criação de novas unidades federativas no Brasil].** WhatsApp: [mensagem pessoal]. 31 out. 2022. 22:01. 1 mensagem de WhatsApp.

COLABORADOR 2. **[Criação de novas unidades federativas no Brasil]**. WhatsApp: [mensagem pessoal]. 28 out. 2022. 09:05. 1 mensagem de WhatsApp.

COLABORADOR 3. **[Criação de novas unidades federativas no Brasil]**. Messenger: [mensagem pessoal]. 23 jun. 2022. 11:30. 1 mensagem de Messenger.

COLABORADORA 1. Entrevista I. [13 ago. 2021]. Entrevistador: Fábio José da Silva Nascimento. São Luís (MA), 2021. 1 arquivo .mp3 (41 min.).

COLABORADORA 2. **[Criação de novas unidades federativas no Brasil]**. Messenger: [mensagem pessoal]. 6 nov. 2022. 20:19. 1 mensagem de Messenger.

CONCEIÇÃO, F. G. Entrevistador: Fábio José da Silva Nascimento. São Luís, 21 ago. 2021. 1 arquivo .mp3 (38 segs.).

CONTARATO, F. **Criação de novas unidades federativas**. [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por < sen.fabianocontarato@senado.leg.br > em 30 ago. 2021.

COSTA, C. **Assimetrias regionais no Brasil: fundamentos para a criação do Estado do Carajás**. Ribeirão Preto: Instituto de Pesquisa, Ciência e Tecnologia, 2011.

COSTA, J. M. **Redes técnicas e uso privado do território na Amazônia: O caso da Estrada de Ferro Carajás da Companhia Vale do Rio Doce (1997-2006)**. 2008. Dissertação (Mestrado em Geociências) – Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, 2008.

COSTA, J. E. B. et. al. **Financiamento do programa escola digna no período de 2015- 2020: uma iniciativa de regime de colaboração entre o estado e municípios maranhenses na oferta da educação básica**. X Jornada Internacional Políticas Públicas, São Luís: UFMA, 16-19 nov. 2021.

COSTA, S. B. **A Geografia e a questão agrária no Maranhão contemporâneo: dilemas históricos, desafios e reprodução camponesa em foco**. IN: COSTA, Carlos Rerison Rocha da. RODRIGUES, Sávio. José Dias Rodrigues. SANTOS, Luiz Eduardo Neves dos (orgs.). *Temas da Geografia do Maranhão*, São Luís: EDUFMA/Café & Lápis, 2017, 221-252.

COSTA, W. C. **Do "Maranhão Novo" ao "Novo Tempo": a trajetória da oligarquia Sarney no Maranhão**. São Luís: UFMA, 1997.

COUTINHO, R. **[Criação de novas unidades federativas no Brasil]**. WhatsApp: [mensagem pessoal]. 6 set. 2021. 12:13. 1 mensagem de WhatsApp.

CUNHA, R. C.C. **Ocupação e o desenvolvimento das duas formações socioespaciais do Maranhão**. CaderNAU: Cadernos do Núcleo de Análises Urbanas, v. 8, p. 133-152, 2015.

CUTRIM, S. S.; PAIVA, M. V.; ROBLES, L. T. **Avaliação de Impacto Econômico do Terminal Portuário de Alcântara**. UFMA, 2019.

DAGNINO, R. S.; SAIFI, S. E. **Conflitos pela terra na Amazônia: o caso da região sudeste do Pará.** Com ciência, 10 nov. 2011. Disponível em: <<https://uc.socioambiental.org/pt-br/noticia/109149#:~:text=Por%20causa%20dessa%20situa%C3%A7%C3%A3o%20a,da%20precariedade%20no%20ordenamento%20territorial>>. Acesso em 26 abr. 2022.

DALLARI, D. A. **Criação de estados federados.** São Paulo: Quartier Latin, 2012.

DIÁRIO da Assembleia Legislativa do Maranhão. **95ª Sessão Ordinária da 1.ª Sessão Legislativa da 19.ª Legislatura.** São Luís: ano XLVI, n. 131, 21 ago. 2019.

DOLLFUS, O. **O espaço geográfico.** (tradução de Heloysa de Lima Dantas). 5 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1991.

DUTRA NETO, P. O.; FERNANDES JÚNIOR, L. C. C. **Geohistória do Maranhão: aspectos físicos, humanos, históricos e econômicos.** São Luís: Editora Impacto, 2018.

DUTRA, M. **O Pará dividido: discurso e construção do Estado do Tapajós.** Belém: NAEA/UFPA, 1999.

EMAP. **Infraestrutura.** Disponível em: <<http://www.emap.ma.gov.br/portodoitaqui/infraestrutura>>. Acesso em: 25 nov. 2019.

_____. **O Plano de Zoneamento e Desenvolvimento.** Disponível em: <http://www.emap.ma.gov.br/public/_files/arquivos/pdz.pdf>. Acesso em 5 jan. 2013.

EMIR, A. **Esquecido Maranhão do Sul pode ser criado, graças a proposta de senador pelo Tocantins.** Maranhão Hoje. 20 ago. 2019. Disponível em: <<https://maranhaohoje.com/maranhao/o-esquecido-maranhao-do-sul-volta-a-ser-debatido-gracas-proposta-de-senador-do-tocantins/>>. Acesso em: 20 set. 2022.

ENCICLOPÉDIA DE IMPERATRIZ. **Imperatriz (MA):** Instituto Imperatriz, 2002.

FAÇANHA, A. C.; SILVA, S. S. **Planejamento urbano em Teresina (PI): apontamentos para um debate.** Revista Eletrônica Geoaraguaia. Barra do Garças (MT): v. 5, n.2, Julho/Dezembro. 2015, p. 50 - 68.

FARIAS, R. N. **A história da UEMASUL.** Disponível em: <<https://www.uemasul.edu.br/portal/institucional/a-uemasul/>>. Acesso em 20 abr. 2022.

FÁVERO, E. **Desmembramento Territorial: o processo de criação de novos municípios – avaliação a partir de indicadores econômicos e sociais. 2004.** 252f. Tese (Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil) – Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

FEITOSA, A. C.; TROVÃO, J. R. **Atlas Escolar do Maranhão: Espaço Geohistórico e Cultural**. João Pessoa: Editora Grafset, 2006.

FERNANDES JÚNIOR, L. C. C.; DUTRA NETO, P. O. **Geohistória do Maranhão: Aspectos físicos, humanos, históricos e econômicos**. São Luís: Impacto, 2018.

FERNANDES NETO, R. A. **Partidos políticos: Desafios Contemporâneos**. 2018. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Direito) - Centro Universitário Christus, Fortaleza, 2018

FERREIRA NETO, J. J. **Impactos Socioambientais Causados Pela Construção da Ponte Central-Bequimão (Sobre o rio Pericumã) e da Rodovia MA 211 nas Comunidades Quilombolas de Ramal de Quindiuá, Santa Rita e MAFRA**. Bequimão (MA): UEMA, 2021 (monografia de graduação em Geografia – Licenciatura)

FERREIRA, A. J. A. **A produção do espaço urbano em São Luís do Maranhão: passado e presente; há futuro**. São Luís: EDIUFMA, 2014.

_____. **A reestruturação urbana maranhense: dinâmicas e perspectivas**. São Luís: EDIUFMA, 2017.

_____. **O estado do Maranhão do Sul: velha idéia e realidade?** São Luís: EDUFMA, v. 4, n. 2, pp. 138-151, dez/2006.

FONSECA, A. Â. M. **Instituição e desenvolvimento territorial: o desempenho municipal após a descentralização**. Feira de Santana: Editora da UEFS, 2006, 353 p.

FONSECA, A. A. M. **Federalismo, Descentralização e localismo no Brasil**. IN: **Estado, Território e a Dinâmica das Fronteiras: Reflexões e Novos Desafios**, Salvador: JM Gráfica e Editora, 2013, p. 159-186.

FOUCHER, M. **Obsessão por fronteiras**. São Paulo: Radical Livros, 2009.

FRANÇA, A. L. **[Criação de novas unidades federativas no Brasil]**. WhatsApp: [mensagem pessoal]. 1 nov. 2022. 18:04. 1 mensagem de WhatsApp.

FRUET, G. B. **Criação de novas unidades federativas**. [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por < dep.gustavofruet@camara.leg.br > em 14 out. 2021.

GAMA, E. **Entrevista concedida a Fábio José da Silva Nascimento**. São Luís, 6 out. 2021. [A entrevista encontra-se transcrita no Apêndice “C” desta tese.

GASPAR, R. B. **O eldorado dos gaúchos: deslocamento de agricultores do Sul do país e seu estabelecimento no Leste Maranhense**. São Luís: EdUFMA, 2013.

GRAZZIOTIN, V. **Proposta de emenda à Constituição de 2002**. Brasília: Câmara de Deputados, 4 abr. 2002. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=24801>. Acesso em 21 abr. 2021.

GRILL, I. G. **“Descendentes de imigrantes” na política do Rio Grande do Sul e no Maranhão: Ascensão Social, Afirmção Eleitoral E Cooptação Política**. In: FERRETTI, Sérgio Figueiredo. RAMALHO, José Ricardo (orgs.). Amazônia: desenvolvimento, meio ambiente e diversidade socioambiental, São Luís: Edufma, 2009.

GUILHON, M. V. M. **Sarneísmo no Maranhão: os primórdios de uma oligarquia**. Revista de Políticas Públicas, v. 11, p. 125-146, 2007.

HADDAD, E. A.; FERREIRA NETO, A. B.; PEROBELLI, F. S. **Fragmentação geopolítica: uma análise estrutural das propostas de separatismo no Brasil**. Economia Aplicada (Impresso), v. 16, p. 531-566, 2012.

HAICKEL, J. E. N. P. H. **Entrevista I**. [mar. 2021]. Entrevistador: Fábio José da Silva Nascimento. São Luís (MA), 2022. 1 arquivo .mp3 (59 min.). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Apêndice A desta tese.

_____. **Sobre o Maranhão do Sul, o Estado do Maranhão**. Disponível em: <<https://www.blogsoestado.com/joaquimhaickel/2007/03/25/sobre-o-maranhao-do-sul/>>. Publicado em 25 mar. 2007>. Acesso em 26 set. 2022.

HENRIQUES, L. **Projecto de nova divisão político-administrativa em Angola suscita dúvidas**. Disponível em: <<https://www.rfi.fr/pt/programas/convidado/20210825-projecto-de-nova-divis%C3%A3o-pol%C3%ADtico-administrativa-em-angola-suscita-d%C3%BAvidas>>. Acesso em 14 out. 2021.

HOFFMANN, G. **[Criação de novas unidades federativas no Brasil]**. WhatsApp: [mensagem pessoal]. 27 ago. 2021. 17:44. 1 mensagem de WhatsApp.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Brasil/Maranhão. Panorama. 2021**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ma/panorama>>. Acesso em 8 mar. 2022.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Diretoria de Geociências. Coordenação de Geografia**. O recorte das regiões Imediatas e Intermediárias de 2017. Rio de Janeiro: 2017.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa de orçamentos familiares: 2017-2018: perfil das despesas no Brasil: indicadores de qualidade de vida / IBGE, Coordenação de Trabalho e Rendimento**. Rio de Janeiro: IBGE, 2021, 59 p.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Regiões de Influência das Cidades – Informações de deslocamentos para serviços de saúde.** Disponível em: <file:///C:/Users/RITA%20DE%20NAZAR%C3%89/Downloads/Nota_Tecnica_REGIC_2018_informacoes_deslocamentos_para_servicos_de_saude%20(7).pdf>. Acesso em: 24 abr. 2020.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Produção Agrícola Municipal.** Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/66/pam_2020_v47_br_informativo.pdf>. Acesso em 15 abr. 2022.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Zé Doca: Panorama.** Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ma/zedoca/panorama>. Acesso em: 12 mar. 2018.

IMESC. Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos. **Produto Interno Bruto dos Municípios do Maranhão - 2010 / 2017.** Disponível em: <http://imesc.ma.gov.br/portal/Post/show/pib-municipal>. Acesso em: Fev/2021.

_____. Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos. **Boletim Social do Maranhão: Caracterização da população e dos domicílios maranhenses inscritos no CadÚnico.** v.3, n.4, out./dez. - São Luís: IMESC, 2021.

_____. Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos. **Boletim Social do Maranhão: Saneamento Básico no Maranhão.** v.2, n.3, jul./set. - São Luís: IMESC, 2020.

_____. Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos. **Diagnóstico Situacional Regionalizado do Estado do Maranhão.** Disponível em: <http://imesc.ma.gov.br/src/upload/docs/COMPLETA-PPA.pdf>. Acesso em: 25 dez. 2019.

_____. Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos. **Dinâmica da produção agrícola 2019.** Disponível em: <http://imesc.ma.gov.br/src/upload/publicacoes/7723197ede2e0773385b05543e0c9c45.pdf>. Acesso em: 25 dez. 2019b.

_____. Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos. **Enciclopédia dos Municípios Maranhenses: região de desenvolvimento do Tocantins Maranhense.** São Luís: IMESC, 2021.

_____. Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos. **Produto Interno Bruto a Preços Correntes – Municipal (valor – R\$ 1000).** Disponível em <http://dataimesc.imesc.ma.gov.br/series/251/show.pdf>. Acesso em: 23 set. 2022.

_____. Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos. **Regiões de desenvolvimento do estado do Maranhão: proposta avançada. Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos – IMESC.** São Luís: IMESC, 2020.

JUCÁ, R. **Entrevistador: Fábio José da Silva Nascimento.** São Luís, 2021. 1 arquivo .mp3 (18 seg.).

KLINK, C. A.; MACHADO, R. B. **A conservação do Cerrado brasileiro. Megadiversidade.** V. 1, n. 1, jul. 2005.

LACZYNSKY, P.; TEIXEIRA, M. A. C. **Os limites de um consórcio intermunicipal em condições assimétricas de poder: o caso do CINPRA no Maranhão.** São Paulo: Cadernos ADENAUER, v. 4, p. 141-160, 2011.

LEMOS, E. **Roberto Rocha deve relatar projeto sobre divisão do Maranhão.** Diário Sul Maranhense, 20 ago. 2019. Disponível em: <<https://diariosulmaranhense.com.br/2019/08/20/roberto-rocha-deve-relatar-projeto-sobre-divisao-do-maranhao/>>. Acesso em 26 abr. 2020.

LEMOS, J. J. S.; FERNANDES, R. T. **Inserir o Maranhão Na Geografia Oficial Do Semiárido: Um Requisito De Justiça Social No Nordeste Brasileiro.** Geografares, jan.-jun. 2016, p.98-112.

LIMA, M. S. **O Ruralismo enquanto elite política no Brasil: atuação parlamentar e limites à democracia.** In: 9º Congresso Latino Americano de Ciência Política, 2017, Montevideo. 9º Congresso Latino Americano de Ciência Política, 2017.

LIMA, T. M. S. M. **O Federalismo Brasileiro: uma forma de Estado Peculiar.** Estação Científica On Line, Juiz de Fora: n. 5, jan. 2008.

LIMA, W. T.; TANANTA, C. T.; OLIVEIRA, A. M. L. **As Bases Constitutivas do Processo Divisionista do Estado do Piauí.** Sociedade e Território, v. vol.28, p. 137-155-155, 2016.

LINHARES, P. T.; CUNHA, A. S. FERREIRA, A. P. L. **Cooperação Federativa: A formação de consórcios entre entes públicos no Brasil.** In: LINHARES, Paulo de Tarso Frazão. MENDES, Constantino Cronemberger, LASSANGE, Antônio. (orgs.). **Federalismo à brasileira: questões para discussão.** Brasília: IPEA, 2012, p. 37-54.

LOBATO, Augusto César Bastos. **Entrevistador: Fábio José da Silva Nascimento.** São Luís, 2021. 1 arquivo .mp3 (31 seg.).

LOPES, J. A. V.; MASULLO, Y. A. G. **Indicadores econômicos da Região Metropolitana da Grande.** São Luís, Geografia, Ensino & Pesquisa, v. 21, n. 1, 2017, p. 30-40.

LOPES, R. de A. et al. **O cluster de saúde na cidade de Teresina: uma estratégia empreendedora para o desenvolvimento regional.** Anais do XXXIII Encontro Nacional de Engenharia de Produção, Salvador, 8 a 11 out. 2013.

LORRAN, T. **Cidade governada por pai de Lira é “campeã” do orçamento secreto em AL: Mais de R\$ 12 milhões do orçamento secreto foram empenhados à Barra de São Miguel, o equivalente a R\$ 1,5 mil por habitante.** Metrôpoles, 26 out. 2022. Disponível em: <<https://www.metropoles.com/brasil/eleicoes-2022/cidade-governada-por-pai-de-lira-e-campea-do-orcamento-secreto-em-al>>. Acesso em 29 out. 2022.

LUZ, R. F. C. **O “Maranhão Paraense”: Uma Análise do Círio De Nossa Senhora de Nazaré, como influência cultural e construtora de parte da identidade de Luis Domingues, Maranhão.** Carutapera (MA): UEMA, 2022 (monografia de graduação em Geografia – Licenciatura).

MACEDO FILHO, F. **Entrevista I. [18 set. 2021].** Entrevistador: Fábio José da Silva Nascimento. São Luís (MA), 2021. 1 arquivo .mp3 (105 min.). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Apêndice D desta tese.

MACIEL, A.; FONSECA, B. **Bolsolão: emendas secretas de Arthur Lira aumentam consultas em cidades comandadas pelo pai.** A Pública, 25 out. 2022. Disponível em: <<https://apublica.org/2022/10/bolsolao-emendas-secretas-de-arthur-lira-aumentam-consultas-em-cidade-comandada-pelo-pai/>>. Acesso em 29 out. 2022.

MADEIRA, S. T. **Entrevista I. [14 ago. 2021].** Entrevistador: Fábio José da Silva Nascimento. Imperatriz (MA), 2021. 1 arquivo .mp3 (51 min.). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Apêndice E desta tese.

MANIÇOBA, R.; STEINBERGER, M. **Efeitos da centralização e descentralização no processo brasileiro de municipalização: O caso da região Norte.** Economia, Sociedad y Territorio, enero-abril 2008, año/vol V, n. 29, El Colegio Mexiquense, A.C. México, p. 703-729.

MARANHÃO. Corpo de Bombeiros Militar. **Atualização sobre os municípios afetados pelas cheias dos rios no estado do Maranhão.** São Luís, 17 jan. 2022. Disponível em: <<https://cbm.ssp.ma.gov.br/2022/01/17/atualizacao-sobre-os-municipios-afetados-pelas-cheias-dos-rios-no-estado-do-maranhao-2/>>. Acesso em 08 set. 2022.

_____. **Lei Ordinária Nº 11171, de 25 de novembro de 2019.** Disponível em: <<https://leisestaduais.com.br/ma/lei-ordinaria-n-11171-2019-maranhao-dispoe-sobre-o-banco-de-alimentos-do-estado-do-maranhao-equipamento-publico-de-seguranca-alimentar-e-nutricional-no-ambito-da-secretaria-de-estado-do-desenvolvimento-social-sedes-e-da-outras-providencias>>. Acesso em 09 set. 2022.

_____. **Planejamento estratégico da Secretaria de Estado da Segurança Pública do Maranhão (2015-2019)**. Secretaria de Estado da Segurança Pública. 2014. Disponível em: <<https://www.ssp.ma.gov.br/wp-content/uploads/2018/04/Planejamento-Estrat%C3%A9gico-SSP-MA-2015-2019.pdf>>. Acesso em 7 set. 2022.

_____. Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Pesca. **Perfil da Agricultura Maranhense, SAGRIMA, dez. 2016**. Disponível em: <<https://sagrma.ma.gov.br/files/2017/01/boletim-final-18-01.pdf>>. Acesso em: 14 out. 2020.

_____. Secretaria de Estado da Saúde. **Plano Estadual de Saúde 2020-2023, SES, jul. 2021**. Disponível em: <<https://www.saude.ma.gov.br/wp-content/uploads/2021/07/Plano-Estadual-de-Saude-Versao-Modificado-em-08-de-julho-2021.pdf>>. Acesso em: 14 out. 2021.

_____. **Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano (SECID)**. Disponível em: <<https://secid.ma.gov.br/2019/05/27/com-estudos-e-mapeamento-governo-direciona-programas-para-regiao-metropolitana-da-grande-sao-luis/#:~:text=A%20Regi%C3%A3o%20Metropolitana%20da%20Grande,40%25%20do%20PIB%20do%20Maranh%C3%A3o>>. Acesso em 25 nov. 2019.

_____. Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano (SECID). **Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de São Luís: diagnóstico do eixo mobilidade**. São Luís, abr. 2019b.

_____. **Seria o Maranhão dividido? Proposta para criação de um novo estado alimenta paixões contra a e favor do Maranhão do Sul**. Imperatriz: Maranhão Hoje. Ano VII, n. 78, set. 2019.

MARCCHEINI, L. **Orçamento secreto foi de R\$ 16 bilhões em 2021: Apenas na última semana do ano, os empenhos de emendas de relator atingiram R\$ 3,7 bilhões**. Metrôpoles, 6 jan. 2022. Disponível em: <https://www.metropoles.com/colunas/guilherme-amado/orcamento-secreto-foi-de-r-16-bilhoes-em-2021>. Acesso em 21 fev. 2022.

MARTIN, A. R. **As fronteiras internas e a questão regional no Brasil**. 1993. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1993.

MARTINS, B. N.; MENDES, J. J.; PEREIRA, R. C. de C. **Problematização dos recursos hídricos superficiais da Bacia Hidrográfica do rio Aurá e subterrâneos da Bacia Hidrográfica do rio Bacanga/MA**. In: XVII Simpósio Brasileiro de Geografia Física Aplicada, 2017, Campinas. Os desafios da Geografia Física na fronteira do conhecimento. Campinas: Instituto de Geociências, 2017. v. 1. p. 172-182.

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

MARTINS, H.T. **As propostas de redivisão territorial do estado nacional brasileiro**. 37º Encontro Anual da ANPOCS, Águas de Lindóia, 2013.

MARTINS, J. S. **Exclusão Social e a nova desigualdade**. São Paulo: Paulus, 1997.

MASULLO, Y. A. G. et al. **O cárcere brasileiro e o perfil social do sistema prisional do Maranhão**. Geosul, v. 35, n. 76, p. 662-683, 2020.

MASULLO, Y. A. G.; MACIEL, D. S.; SANTOS, I. G.; **Perfil das vítimas de crimes violentos letais intencionais no Maranhão**. Geotextos (Online), p. 189-213, 2021.

MATOS, D. 20-26 mar. 2005. **Perseguição: promotora Lítia Cavalcanti é exonerada em meio à investigação da crise do transporte por ferryboat**. Disponível em: <<https://www.blogsoestado.com/danielmatos/2022/08/04/perseguiacao-promotora-litia-cavalcanti-e-exonerada-em-meio-a-investigacao-da-crise-do-transporte-por-ferryboat/>>. Acesso em: 25 set. 2022.

MATOS, J. C. S. **Entrevistador: Fábio José da Silva Nascimento**. São José de Ribamar, 22 dez. 2021. 1 arquivo .mp3 (55 seg.).

MEDAUAR, O. **Direito administrativo moderno**. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MEINERS, W. E. M. A.; MASULLO, Y.A.G. **Desdobramentos do Estatuto da Metrópole e Análise da Metropolização de São Luís**. Encontro Nacional da Rede Observatório das Metrópoles. Natal: 29-31 mar. 2017.

MENDES, C. C. **O território e o arranjo federativo para o desenvolvimento brasileiro: o caso do Nordeste**. In: LINHARES, Paulo de Tarso Frazão. MENDES, Constantino Cronemberger, LASSANGE, Antônio. (orgs.). **Federalismo à brasileira: questões para discussão**. Brasília: IPEA, 2012a, p. 89-112.

MENDES, M. J. **Fundo de Participação dos Estados: Sugestão de Novos Critérios de Partilha que atendam determinação do STF**. In: LINHARES, Paulo de Tarso Frazão. MENDES, Constantino Cronemberger, LASSANGE, Antônio. (orgs.). **Federalismo à brasileira: questões para discussão**. Brasília: IPEA, 2012b, p. 149-166.

MESSENBERG, D. **O “alto” e o “baixo clero” do Parlamento brasileiro**. Cadernos Aslegis, Brasília, v. 40, p. 79-107, mai./ago. 2010. Disponível em: <http://www.aslegis.org.br/files/cadernos/2010/Caderno40/08_o_alto_e_o_baixo_clero_do_parlamento_brasileiro.pdf>. Acesso em: 20 out. 2022.

MIRANDA, M. C. **O Brasil em busca de um novo mapa**. Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina, São Paulo, Universidade de São Paulo, – 20-26 mar. 2005. Disponível em: <<http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal10/Teoriaymetodo/Investigacion/27.pdf>>. Acesso em: 25 jun. 2021.

MIRANDA, R. S. **Ecologia política da soja e processos de territorialização no sul do Maranhão**. 2011. 203f. (Tese de Doutorado em Ciências Sociais) - Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, Centro de Humanidades, Universidade Federal de Campina Grande - Paraíba - Brasil, 2011.

MONDARGO, M. L.; PEREIRA, M. A. Q. **“A Bahia não se divide”? Conflitos de Territorialidades, Discursos e Reinvenção de Identidades em Torno da Criação do Estado do Rio São Francisco**. In: FONSECA, Antônio Ângelo Martins da. BRITO, Cristovão, PERTILE, Noeli. CALDAS, Alcides dos Santos (orgs.). Estado, território e a dinâmica das fronteiras: reflexões e novos desafios. Salvador: JM Gráfica e Editora, 2013, v. 1, p. 267-285.

MONGIN, O. **A Condição urbana: a cidade na era da globalização**. São Paulo: Estação Liberdade, 2009.

MORAIS, E. R. F.; MEDEIROS, J. T. **Análise do grau de dependência dos estados do Brasil de transferências intergovernamentais da união**. Mossoró: UFRSA, 2017.

MORBACH, M. C. B. **As perspectivas políticas da criação do estado de Carajás a partir do ponto de vista das representações parlamentares municipais**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Universidade Federal do Pará. Belém, 2013.

MOTA, F. L. **O rural e o urbano no cerrado sul-maranhense: Balsas enquanto cenário de reprodução das transformações socioespaciais no pós 1980**. *InterEspaço*, Grajaú (MA): v. 3, n. 10, set/dez 2017, p. 138-157.

MOURA, J. **Sarney não tem palavra! o povo está certo, Maranhão do Sul, só depois que ele morrer**. *Palmas & Palmadas*. 1 fev. 2013. Disponível em: <https://josuemoura.blogspot.com/2013/02/sarney-nao-tem-palavra-o-povo-esta_1.html?m=1>. Acesso em: 22 set. 2022.

NASCIMENTO, F.J.S.; ALMEIDA, L. A.; LIMA, M.L.S. **O ritual do afastamento: o labirinto jurídico-administrativo percorrido por processos de licença docente para missão de estudos de Pósgraduação Stricto Sensu**. In: Rebeca Freitas Ivanicska, Deborah Freitas Ivanicska, Bruna Beatriz da Rocha. (Org.). Temas Contemporâneos: Valorização do Multiculturalismo por Meio da Educação e do Direito. 1ed.Cruz Alta: Ilustração, 2021, p. 179-194.

NEGREIROS, S. **A história de um jornalista despretenso: fatos que marcaram a história de Imperatriz**. Imperatriz (MA): Ética, 1996.

NERI, M. **“Mapa da Nova Pobreza”**. Rio de Janeiro: FGV Social, jun. 2022.

NICOLAU, J. M. **As distorções da Representação dos Estados na Câmara dos Deputados Brasileira**. DOI: 10.1590/S0011-52581997000300006, Dados (Rio de Janeiro. Impresso), JCR, v. 40, p. 441-464, 1997. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/dados/a/jQsJp4sNhJHHccrPHfjksWt/?lang=pt#>>. Acesso em: 27 out. 2021.

NIMUENDAJU, C. **The Gamella Indians**. Primitive Man. Vol. X, n. 3 e 4, jul-out, 1937.

NONATO, R. C. **Crise da federação e federalismo corporativo: propostas de criação de novos estados no front agrícola brasileiro**. 2005, 161 fls. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2005.

NUNES JÚNIOR, J. C. **Entrevistador: Fábio José da Silva Nascimento**. São Luís, 11 nov. 2021. 1 arquivo .mp3 (102 min.).

O PEDREIRENSE. **“A CIDADE mais banguela do Brasil”: Pedreiras é destaque na revista piauí**. Disponível em: <<https://opedreirenses.com.br/a-cidade-mais-banguela-do-brasil-pedreiras-e-destaque-na-revista-piaui/>>. 12 jul. 2022. Acesso em 08 out. 2022.

ODA, A.; HERRERA, P.; FARIAS, S. **O plebiscito sobre a divisão do Pará em 2011: uma aproximação da campanha pró-Carajás (LAPEX/FACSAT)**. Seminário de Projetos de Ensino (ISSN: 2674-8134), v. 3, n. 1, 30 jul. 2019.

OLIVEIRA, A. B. **Indústria de celulose e o avanço da silvicultura do eucalipto na fronteira agrícola da Amazônia maranhense**. Geosul, Florianópolis, v. 34, n. 71, p. 301-327, abr. 2019. Dossiê Agronegócios no Brasil.

OLIVEIRA, A. B.; NASCIMENTO, A. A. **Atores e impactos na reestruturação do espaço urbano de Imperatriz-MA: observações a partir da implantação da Suzano Papel e Celulose (2008-2015)**. Espaço e Economia, p. 154-171, 2018.

OLIVEIRA, A. B.; PAZ, D. A. S.; PEREIRA, A. M. **Grandes projetos agro-mineroexportadores na inserção da silvicultura do eucalipto na Amazônia maranhense**. Caminhos de Geografia, Uberlândia, v. 22, n. 79, fev. 2021.

OLIVEIRA, A. B.; PEREIRA, A. M. ARAÚJO, J. A. V. **Da fronteira agrícola aos territórios do agronegócio florestal: avanços da silvicultura de eucalipto sobre a agricultura familiar nos municípios de Imperatriz e Cidelândia, Maranhão, Brasil**. GeoTextos, vol. 17, n. 2, dez. 2021.

OLIVEIRA, G.; SCAZUFCA, P.; SAYON, P. L. **Ranking do saneamento instituto trata Brasil 2022**. São Paulo: GO Associados, 1 abr. 2022.

OPROGRESSONET. **Movimento pró-plebiscito Maranhão do Sul ganha Frente Parlamentar. O Progresso**. 7 dez. 2011. Disponível em: <<http://www.oprogresso-ma.com.br/politica/movimento-pro-plebiscito-maranhao-do-sul-ganha-frente-parlamentar/23084.html>>. Acesso em: 28 out. 2022.

OVIEDO, A. F. P.; AUGUSTO, C.; LIMA, W. P. **Conexões entre o CAR, desmatamento e o roubo de terras em áreas protegidas e florestas públicas.** São Paulo: Instituto Socioambiental, 2021 (Relatório Técnico).

PALARETI, P. A. **[Criação de novas unidades federativas no Brasil]**. WhatsApp: [mensagem pessoal]. 7 out. 2021. 12:13. 1 mensagem de WhatsApp.

PEREIRA FILHO, J. F. **Formação Econômica do maranhão: superexploração e estado oligárquico como entraves ao desenvolvimento.** In: VII Jornada Internacional de Políticas Públicas, 2015, São Luís - MA. Anais da VII Jornada Internacional de Políticas Públicas: para além da crise global: experiências e antecipações concretas. São Luís-MA: Universidade Federal do maranhão/Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, 2015. v. 7. p. 73-86.

PEREIRA, L.I. **MATOPIBA: dos ajustes espaciais do agronegócio ao território de esperança do campesinato.** REVISTA NERA (UNESP), p. 09-21, 2019.

PEREIRA, R. R. S. **Maranhão Crisálida? Práticas discursivas e redes de relações sociais no governo José Sarney – 1966/1970.** 156 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos (SP), 2008.

PERPÉtua, G. M. **Pilhagem territorial, precarização do trabalho e degradação do sujeito que trabalha: a territorialização do capital arbóreo-celulósico no Brasil.** 2016, 370 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, SP.

PESQUISA. **Confederação Nacional do Transporte de rodovias 2021.** Brasília: CNT: SEST SENAT, 2021.

PINHEIRO, A. J. G. **Entrevista I. [14 ago. 2021].** Entrevistador: Fábio José da Silva Nascimento. São Luís (MA), 2021. 1 arquivo .mp3 (98 min.). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Apêndice A desta tese.

PINHEIRO-MACHADO, R. **Luzes antropológicas ao obscurantismo: uma agenda de pesquisa sobre o “Brasil profundo” em tempos de crise.** Revista de Antropologia da UFSCar. vol. 8, n. 2, jul-dez. 2016.

PIRES, B. **Farra ilimitada: Depois dos tratores e das escolas fakes, o orçamento secreto patrocina um festival de fraudes no SUS.** São Paulo: Piauí, ano 16, n. 190, jul. 2022, p. 14-21.

PITTA, F. T.; MENDONÇA, M. L. **A empresa Radar S/A e a especulação com terras no Brasil.** São Paulo: Editora Outras Expressões, 2015. Disponível em: <<https://social.org.br/files/pdf/RevistaREDE2015paranet2.pdf>>. Acesso em: 6 jun. 2021.

POIT, V. **[Criação de novas unidades federativas no Brasil]**. WhatsApp: [mensagem pessoal]. 15 set. 2021. 14:11. 1 mensagem de WhatsApp.

RADAR IDHM: evolução do IDHM e de seus índices componentes no período de 2012 a 2017. Brasília. IPEA: PNUD: FJP, 2019.

RAMALHO, F. **Criação de novas unidades federativas.** [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <dep.fabioramalho@camara.leg.br> em 07 out. 2021.

RAMALHO, J. R. (orgs.). **Amazônia: desenvolvimento, meio ambiente e diversidade socioambiental.** São Luís: Edufma, 2009.

RIKER, W. **Federalism: origin, operation, significance.** [S.l.]: Little Brown, 1964.

RIOS, L. **Geografia do Maranhão.** 4 ed. São Luís: Central dos Livros, 2005, 278p.

ROCHA, N. P.; SZARFARC, S. C.; LIRA, P. I. C.; SEQUEIRA, L. A. S.; SILVEIRA, V. N. C.; FROTA, M. T. B. A. **Condição de (in)segurança alimentar e fatores associados de famílias com crianças menores de cinco anos de idade do estado do Maranhão.** Segurança Alimentar e Nutricional, Campinas, SP, v. 25, n. 3, p. 71–80, 2018. DOI: 10.20396/san.v25i3.8651030. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/view/8651030>>. Acesso em: 10 out. 2022.

ROCHA, R. G. **O Processo de Ocupação do Sul do Maranhão: Dinamismo Econômico e Des(re)ordenamento Territorial.** InterEspaço: Revista de Geografia e Interdisciplinaridade, v. 1, p. 5-26, 2015.

ROCHA, W. **Weverton Rocha confirma ser a favor da criação do Maranhão do Sul.** YouTube, 21 ago. 2019. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=YpH60Y-zwmo&feature=youtu.be>>. Acesso em: 20 set. 2022.

RODRIGUES, S. J. D. **Trabalho escravo no Maranhão e vulnerabilidade do trabalho.** IN: COSTA, Carlos Rerison Rocha da. RODRIGUES, Sávio. José Dias Rodrigues. SANTOS, Luiz Eduardo Neves dos (orgs.). **Temas da Geografia do Maranhão,** São Luís: EDUFMA/Café & Lápis, 2017, 275-253.

SANTOS, A. M. **Topografia do Brasil profundo: votos, cargos e alinhamentos nos municípios brasileiros.** Opinião Pública (UNICAMP), v. 19, p. 01-20, 2013.

SANTOS, E. O. **Características e Perspectivas de Imperatriz Como Cidade-pólo do Sul do Maranhão.** Revista Econômica do Nordeste. v. 39, n.3, jul-set 2008.

SANTOS, F. **Estado do Gurgueia volta a ser debatido no legislativo.** Disponível em: <<https://www.meionorte.com/pi/cidades/cristino-castro/estado-do-gurgueia-volta-a-ser-debatido-no-legislativo-164708>>. Acesso em: 25 nov. 2011.

SANTOS, F. B.; TAVARES, J. C. **Questão agrária e violência no Maranhão: grilagem, colonização dirigida e a luta dos trabalhadores.** Revista de Políticas Públicas. [S. l.], v. 20, n. 1, p. 361–382, 2016. Disponível em: <<https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/5061>>. Acesso em: 26 jun. 2022.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. S. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI.** 16. ed. Rio de Janeiro: Record, 2012.

SANTOS, M. **A natureza do espaço: espaço e tempo: razão e emoção.** 3. ed. São Paulo: HUCITEC, 1996.

_____. **A urbanização brasileira.** 5 ed. São Paulo: Edusp, 2001.

_____. **Espaço e método.** São Paulo: EDUSP, 2008.

_____. **O espaço dividido.** São Paulo: EDUSP, 1979.

SANTOS, R. S. P. **Estado Nacional e Desenvolvimento econômico na Amazônia Oriental: modelos de ação estatal e representações da modernização induzida nos últimos 40 anos.** IN: FERRETTI, Sérgio Figueiredo. RAMALHO, José Ricardo. Amazônia: desenvolvimento, meio ambiente e diversidade sociocultural, São Luís: EDUFMA, 2009.

SARDINHA, E. **Família Andrada conquista novo mandato e passa de 200 anos no Congresso.** Congresso em Foco, 8 out. 2022. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/congresso-nacional/familia-andrada-conquista-novo-mandato-e-passa-de-200-anos-no-congresso/>. Acesso em 15 nov. 2022.

SARGES, C. A. S. **Entrevista concedida a Fábio José da Silva Nascimento.** São Luís, 25 fev. 2022. [A entrevista encontra-se transcrita no Apêndice “A” desta tese.

SEMEDO, R. J. **O Estado de Guiné-Bissau e os desafios político-institucionais.** Tensões Mundiais, [S. l.], v. 7, n. 13, p. 95–136, 2018. DOI: 10.33956/tensoesmundiais.v7i13 jul/dez.588. Disponível em: <<https://revistas.uece.br/index.php/tensoesmundiais/article/view/588>>. Acesso em: 14 out. 2021.

SILVA et al. **Os desafios do sistema único de saúde em tempos de pandemia do COVID-19: uma reflexão à luz da gestão pública de saúde do Maranhão.** X Jornada Internacional Políticas Públicas, São Luís: UFMA, 16-19 nov. 2021.

SILVA, A. E. P. **A invenção do Maranhão do Sul enquanto projeto de desenvolvimento regional.** Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional). Santa Cruz do Sul: UNISC, 2011.

SILVA, C. H. **O Pará aos pedaços: projetos de criação dos estados do Carajás e Tapajós no contexto da fronteira de acumulação.** 2009, 183 fls. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) - Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

SILVA, C. H.; ALENCAR, F. H. S.; COSTA, C. R. **Carajás e Gurgueia: novos estados como ideologia para acumulação primitiva do capital no Brasil.** Conexão Política, Teresina v. 9, n. 1, 195–220, jan.-jun. 2020.

SILVA, C. H. **Entrevista I. [20 set. 2021].** Entrevistador: Fábio José da Silva Nascimento. Jacarezinho (PR), 2021. 1 arquivo .mp3 (131 min.). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Apêndice A desta tese.

SILVA, R. R. **Concepções e funções da descentralização na gestão pública democrática e no gerencialismo.** O Social em Questão, ano XIX, n. 36, 2016, p 337-358.

SILVA, W. R.; VIÉGAS, D. **O enfrentamento da corrupção no Maranhão: o caso das operações especiais da CGU.** Revista de Estados Amazônicos - UFAM, v. 20, n. 2, jul-dez 2020, p. 105-120.

SMITH, N. **Desenvolvimento desigual: natureza, capital e a produção do espaço.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.

SOARES JUNIOR, E. C. **A situação fiscal dos municípios maranhenses após a Lei de Responsabilidade Fiscal: uma avaliação com ênfase nas receitas próprias.** 2016. 128 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico) - Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2016.

SOUSA, E.G. **Gurgueia! O sentimento de identidade e pertença espacial nos anseios de um novo estado.** XIX Encontro Nacional de Geógrafos, João Pessoa: 1-7 jul. 2018 (Artigo publicado em anais).

SOUSA, L. H. S. **[Criação de novas unidades federativas no Brasil].** WhatsApp: [mensagem pessoal]. 17 set. 2021. 05:23. 1 mensagem de WhatsApp.

SOUSA, U. P. A. **Entrevistador: Fábio José da Silva Nascimento.** São José de Ribamar, 21 ago. 2021. 1 arquivo .mp3 (49 seg.).

SOUZA, C. A. S.; BENTES, E. S. **Redivisão Territorial no Estado do Pará: Impactos econômicos e interesses políticos.** Belém: UNAMA, 2010.

SOUZA, C. A. S. **Os Discursos Divisionistas e a Criação de Novos Estados na Amazônia.** XXXV Encontro da ANPAD, Rio de Janeiro: 4 a 7 set 2011.

SOUZA, C. A. S.; SILVA, M. D. L. **Discursos divisionistas e criação de novos estados no Brasil: impactos no arranjo federativo.** Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.13, n.2, maio-ago. 2018.

SOUZA, G. V. A. **Cidades do Agronegócio: Difusão do Consumo Produtivo para a Agricultura Moderna no MATOPIBA**. Revista Pegada, v. 20, n. 2, maio-ago 2019, p. 56-86.

SOUZA, V. S. **As divisas interestaduais brasileiras: uma análise sobre a permanência do litígio territorial entre o Ceará e o Piauí**. 2020. 223 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2021.

SOUZA, Y. L. M. S. **Entrevista concedida a Fábio José da Silva Nascimento**. São Luís, 1 out. 2021b. [A entrevista encontra-se transcrita no Apêndice “A” desta tese.

THOMAZ, F. P. V. **Entrevistador: Fábio José da Silva Nascimento**. São Luís, 2021. 1 arquivo .mp3 (36 seg.).

TOLEDO JÚNIOR, D. F. **[Criação de novas unidades federativas no Brasil]**. WhatsApp: [mensagem pessoal]. 25 set. 2021. 17:44. 1 mensagem de WhatsApp.

TRATA BRASIL. Saneamento e Saúde. **Saneamento e Doenças de Veiculação Hídrica DATASUS e SNIS 2019**. São Paulo, set. 2021.

TRIBUNAL Regional Eleitoral do Maranhão. **Eleições 2018: Maranhão tem 4 milhões 537 mil e 237 eleitores aptos a votar**. Disponível em: <<http://www.tre-ma.jus.br/imprensa/noticias-tre-ma/2018/Agosto/eleicoes-2018-maranhao-tem-4-milhoes-537-mil-e-237-eleitores-aptos-a-votar>>. Acesso em: 27 dez. 2019.

_____. **Projeto de Decreto Legislativo (PDL) 509/2019 no Congresso Nacional**. Dispõe sobre a realização de *plebiscito* para a criação do Estado do Maranhão do Sul. 2019. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ecidadania/visualizacaomateria?id=138085>>. Acesso em: 27 dez. 2019.

TRIBUNAL Superior Eleitoral. **Eleições 2018**. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/informacoes-sobre-as-eleicoes-2018>>. Acesso em: 27 set. 2022.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

UOL. **Apuração das Eleições 2022 para presidente, governadores, senadores, deputados federais e estaduais**. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/eleicoes/2022/apuracao/1turno/ceara/>>. Acesso em: 4 out. 2022.

VAZ, E. **Entrevistador: Fábio José da Silva Nascimento**. São Luís, 15 set. 2021. 1 arquivo .mp3 (67 seg.).

VERMELHO. **Flávio Dino defende plebiscito para decidir sobre o Maranhão do Sul**. 6 maio 2011. Disponível em: <<https://vermelho.org.br/2011/05/06/flavio-dino-defende-plebiscito-para-decidir-sobre-maranhao-do-sul/>>. Acesso em 20 set. 2022.

VIANNA, J. S. **A divisão territorial do Brasil: o problema em si**. Rio de Janeiro: Jornal do Comércio, 1930.

VIEIRA, A. [**Criação de novas unidades federativas no Brasil**]. Messenger: [mensagem pessoal]. 3 set. 2021. 11:30. 1 mensagem de Messenger.

VIEIRA, R. S.; MONASTÉRIO, L. M. **Pesos Regionais na função de bem-estar social: uma aplicação para o Fundo de Participação dos Estados**. In: LINHARES, Paulo de Tarso Frazão. MENDES, Constantino Cronemberger, LASSANGE, Antônio. (orgs.). *Federalismo à brasileira: questões para discussão*. Brasília: IPEA, 2012, p. 205-232.

WANDERLEY, C.B. **Emancipações municipais brasileiras ocorridas na década de 90: Estimativa de seus efeitos sobre o bem-estar social: Trabalho apresentado no XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais**. Minas Gerais, 2008.

WENDLING, J. R. **Entrevistador: Fábio José da Silva Nascimento**. São Luís, 9 set. 2021. 1 arquivo .mp3 (15 seg.).

XAVIER, B. **O fim do desenxergar: e outras 29 histórias de mudanças no Maranhão**. São Luís: SECAP, 2018.