

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
CURSO DE DIREITO - CPTL**

BRENDA BENETTI

**FORMAÇÃO DE NOVOS ESTADOS-MEMBROS: DA CRIAÇÃO DO
ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL**

TRÊS LAGOAS, MS

2024

BRENDA BENETTI

**FORMAÇÃO DE NOVOS ESTADOS-MEMBROS: DA CRIAÇÃO DO
ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito do Campus de Três Lagoas da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito, sob a orientação da Professora Doutora Silvia Araújo Dettmer.

TRÊS LAGOAS, MS

2024

BRENDA BENETTI

FORMAÇÃO DE NOVOS ESTADOS-MEMBROS: DA CRIAÇÃO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

Este Trabalho de Conclusão de Curso foi avaliado e julgado em sua forma final, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito, perante Banca Examinadora constituída pelo Colegiado do Curso de Graduação em Direito do Campus de Três Lagoas da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, composta pelos seguintes membros:

Professora Doutora Silvia Araújo Dettmer
UFMS/CPTL - Orientadora

Professor Doutor Osvaldo Alves de Castro Filho
UFMS/CPTL - Membro

Professor Doutor Adailson da Silva Moreira
UFMS/CPTL - Membro

Três Lagoas - MS, 07 de novembro de 2024.

RESUMO

O objetivo do presente trabalho é fazer uma análise sobre o processo de formação de novos Estados no Brasil, especificamente sobre os aspectos envolvidos na criação do Estado de Mato Grosso do Sul. Primeiramente, elucidando sobre a importância do Estado federal e os meios de formação de novos Estados, com destaque para a importância do plebiscito nesse processo, seguindo o entendimento extraído da Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.650/11. E, posteriormente, sobre a formação do Estado de Mato Grosso do Sul, uma breve exposição sobre os movimentos divisionistas que perduraram por mais de um século, e que apenas tiveram um desfecho no período da ditadura militar, além do exame dos aspectos jurídicos-normativos envolvidos na promulgação da criação. O trabalho se desenvolverá através do método dedutivo, por meio de pesquisa bibliográfica, análise de doutrinas jurídicas, artigos científicos e demais referências acadêmicas, legislação e jurisprudência para confirmar a pesquisa realizada.

Palavras-chave: Plebiscito. Novos estados. Mato Grosso do Sul.

ABSTRACT

The objective of this work is to analyze the process of formation of new States in Brazil, specifically on the aspects involved in the creation of the State of Mato Grosso do Sul. Firstly, elucidating the importance of the federal State and the means of forming new States, with emphasis on the importance of the plebiscite in this process, following the understanding extracted from Direct Action of Unconstitutionality 2.650/11. And later, on the formation of the State of Mato Grosso do Sul, a brief exposition on the divisive movements that lasted for more than a century, and which only had an outcome during the period of the military dictatorship, in addition to examining the legal-normative aspects involved in the promulgation of creation. The work will be developed through the deductive method, through bibliographical research, analysis of legal doctrines, scientific articles and other academic references, legislation and jurisprudence to confirm the research carried out.

Keywords: Plebiscite. New states. Mato Grosso do Sul.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	6
1 ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DO ESTADO.....	8
1.1 DOS ESTADOS-MEMBROS.....	12
1.1.1 Da formação dos Estados	14
2 CRIAÇÃO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL.....	22
2.1 OS MOVIMENTOS DIVISIONISTAS.....	22
2.2 PROMULGAÇÃO DA CRIAÇÃO.....	27
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	31
REFERÊNCIAS	33

INTRODUÇÃO

O presente artigo aborda especificamente sobre a criação do Estado de Mato Grosso do Sul. Inicialmente, a mais comumente escolhida da forma de Estado federal em nações com territórios vastos e com populações heterogêneas, a autonomia dada aos Estados brasileiros, e o processo de formação de novos Estados na República Federativa do Brasil.

Os Estados, enquanto importantes instrumentos da descentralização do poder político, podem ter novas redistribuições territoriais, por meio de incorporação, subdivisão ou desmembramento. A incorporação é a fusão de dois ou mais Estados para a criação de um novo Estado federado. Já a subdivisão ocorre quando um Estado se divide para a criação de novas unidades federativas estaduais, sendo que aqui tem-se a extinção do Estado originário. E o desmembramento, quando parte do território de um Estado se separa, não ocorrendo a extinção do originário; por anexação, se o território desmembrado se anexa a outro Estado-membro, ou por formação, se a parte desmembrada vier a constituir um novo Estado ou, ainda, formar um novo Território Federal.

Sendo requisitos para todos os meios de formação de novos Estados, a consulta prévia da população diretamente interessada e a oitiva das respectivas Assembleias Legislativas dos Estados interessados. Com o plebiscito sendo requisito indispensável para a continuidade do processo, mesmo que não vinculativo; se o plebiscito for desfavorável, o procedimento será encerrado; se favorável, terá posterior encaminhamento às Assembleias Estaduais diretamente interessadas. Ademais, a oitiva das respectivas Assembleias Legislativas Estaduais possui mera função opinativa, e tanto o plebiscito quanto a oitiva das Assembleias não vinculam a decisão do Congresso Nacional.

O viés obrigatório do plebiscito, mesmo que não vinculativo, evidencia a busca por uma democracia participativa dentro do processo de formação de novos Estados, de participação da sociedade civil em uma decisão que a impacta profundamente, buscando reforçar a confiança entre os cidadãos e o Estado.

Quanto à história da criação do Estado de Mato Grosso do Sul, que desde o início das ideias divisionistas, demorou mais de um século para ter um desfecho, esta deu-se sem consulta às populações diretamente interessadas, tanto do sul quanto do norte do antigo grande Mato Grosso, além de não ter ocorrido a oitiva da respectiva Assembleia Legislativa Estadual do Estado desmembrado.

Nessa conjuntura, ocorreu a promulgação da criação, profundamente influenciada pelo contexto político ditatorial da época, da geopolítica do governo militar de garantia da segurança

e desenvolvimento nacional, fatos estes que a presente pesquisa se objetiva demonstrar, conjuntamente com a importância da consulta plebiscitária no processo de formação de novos Estados, conforme entendimento extraído da Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.650/11.

Justifica-se o presente trabalho, visto que, diante de um território vasto, com um regionalismo diverso, como o presente no Brasil, onde as características geográficas, culturais e econômicas variam amplamente de uma região para outra, surgem inúmeros debates sobre a criação de novas unidades federativas. Com propostas de divisão territorial impulsionadas pelo desejo de uma administração mais próxima e eficiente em todo um território, capaz de atender de forma mais direta as necessidades específicas de cada região.

Para firmar o entendimento, o primeiro capítulo irá abordar sobre a organização político-administrativa do Estado. Em seus dois subcapítulos, será tratado, respectivamente, sobre a autonomia dada aos Estados brasileiros e as formas de remodelação territorial de seus territórios.

Posteriormente, no segundo capítulo, sobre a criação do Estado de Mato Grosso do Sul, um subcapítulo sobre os aspectos históricos envolvidos, desde o nascimento das ideias divisionistas até a divisão do Estado, e outro tratando dos aspectos legislativos da época.

O presente trabalho será desenvolvido utilizando o método dedutivo, com base em pesquisa bibliográfica. A investigação envolverá a análise de doutrinas jurídicas, artigos científicos, legislações, jurisprudência e demais referências acadêmicas relevantes ao tema, visando proporcionar uma reflexão aprofundada sobre as questões relacionadas à formação de novas unidades federativas no Brasil, aplicada ao caso de Mato Grosso do Sul.

1 ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DO ESTADO

A forma de Estado é o estudo quanto a sua organização político-administrativa, na maneira com que o poder político é distribuído no seu território, consiste na centralização do poder político em um único ente dotado de competência política, ou na descentralização do poder a entes dotados de certa autonomia, conforme as determinações de um poder central soberano (Sgarbossa; Iensue, 2018, p. 218).

Importante se faz definir poder, “elemento essencial constitutivo do Estado” (Bonavides, 2000, p. 133), definido por Sgarbossa e Iensue (2018, p. 12), em sua acepção geral “[...]como a capacidade que alguém ou algum grupo possui de fazer com que outrem se comporte da maneira que deseja[...]”, há vários tipos de exercício do poder (por exemplo, econômico, ideológico, político, jurídico).

Sendo, o poder político, aquele exercido com os meios unicamente disponibilizados pelo aparato estatal, e instrumentalizado primordialmente no poder de uso da violência física legítima, o tipo essencial para a análise quanto às formas de Estado, mesmo que não dissociado aos outros tipos de poder (Sgarbossa; Iensue, 2018, p. 17).

Embora o poder político seja exercido necessariamente sobre pessoas, e, portanto, a forma de Estado relacione-se necessariamente com a atividade governamental, ao se analisar a temática da forma de Estado percebe-se que o elemento principal nessa seara é o modo de organização territorial do poder (Sgarbossa; Iensue, 2018, p. 217).

Há dois principais modelos para definir a forma de Estado, como territorialmente esse poder político se distribui na organização de um Estado, o Estado unitário e o Estado federal, respectivamente, caracterizados pela concentração e descentralização (Sgarbossa; Iensue, 2018, p. 218).

Importante lembrar que não há uma unicidade na aplicação dessas formas, mesmo sendo possível determinar elementos em comum, cada Estado possui uma formatação específica, diante da sua realidade e normatização própria (Sarlet, 2024, p. 864).

O Estado unitário é caracterizado pela centralização política em um único ente, com competências plenas de única ordem jurídica, política e administrativa em todo um território nacional. Esta forma de Estado é a mais simples, pautada pela homogeneização, com um só povo, um só território, um só titular do poder público (Bonavides, 2000, p. 189).

Adverte Miranda (2018, p. 191) que o Estado Unitário tanto pode ser centralizado, como descentralizado ou regional, esta última por ser possível divisões em regiões locais quanto a execução, comumente chamadas de regiões ou províncias, unicamente para a organização

administrativa do Estado, e não para a organização política, já que as decisões continuam advindo de um único ente central, dotado de toda a soberania.

Nesse mesmo sentido, Estados unitários apenas comportam descentralização administrativa, pois ao se falar descentralização política tem-se a formulação de um Estado Federal, afirma Bonavides (2000, p. 196): “A descentralização é de todo compatível com o Estado unitário. Mas unicamente a descentralização administrativa, visto que a descentralização política já se desloca conceitualmente para a esfera do Estado federal”.

Portanto, o Estado federal se caracteriza pela descentralização política e autonomia regional, coexistindo um Estado federal, que em sua totalidade é dotado de soberania, e unidades federativas, dotadas de certa autonomia, delimitadas conforme regras de competência presentes nas Constituições Federais de cada Estado soberano.

A soberania consiste no poder supremo, de autodeterminação plena, não condicionada a nenhuma outra vontade, presente na Constituição Federal, fonte do Poder Constituinte Originário. Enquanto a autonomia se respalda no poder de autodeterminação condicionado e delimitado, com o Poder Constituinte Estadual possuindo competências definidas conforme a Constituição Federal (Silva, 2016, p. 619).

Miranda (2018, p. 195) divide a forma de Estado composto ou complexo em duas grandes formas, união real e federação. Diferem ambas, pois enquanto a federação é marcada pela sobreposição, com a criação de novos órgãos, e com a presença de um número elevado de Estados-membros da federação; a união real, modelo de menos frequência, é marcada pela fusão, com o aproveitamento de órgãos já existentes, e um menor número de Estados unidos.

Uniões reais também não se confundem com uniões pessoais, enquanto aquela é uma forma de Estado composto, a união pessoal não é uma forma de Estado composto, e sim, uma associação, onde dois Estados possuem o mesmo governante, não havendo dependência, nem órgãos em comum entre estes (Sgarbossa; Iensue, 2018, p. 273).

Em outro sentido têm-se as confederações, enquanto instituto de Direito Internacional Público, com a associação de Estados soberanos com fins de integração econômica e política, caso do Mercosul e da União Europeia, onde é presente o direito de dissociação dos Estados confederados (Miranda, 2018, p. 198).

Quanto ao Estado federal, este também pode ser classificado quanto ao seu modo de formação, centrípeto ou centrífugo. Centrípeto ou agregação, quando antigos Estados soberanos se unem para a formação de um novo Estado soberano, caso dos Estados Unidos da América e da Suíça. Centrífugo ou desagregação, quando um antigo Estado unitário passa a dar algum grau de autonomia política a porções de seus próprios territórios, caso do Brasil, por exemplo

(Sgarbossa; Iensue, 2018, p. 228).

Portanto, no federalismo, cada unidade da federação possui certa margem de autonomia frente ao governo federal, com capacidades concedidas pelo poder federal soberano, no Brasil têm-se as capacidades de auto-organização, autolegislação, autogoverno e autoadministração dada aos Estados-membros da federação (Silva, 2016, p. 617).

Outra característica fundamental do pacto federativo é a indissolubilidade, consistente na vedação jurídica de secessão, impossibilitando a separação de um Estado federado do poder soberano do Estado federal, e caso uma eventual separação aconteça, tem-se a descaracterização da federação (Sgarbossa; Iensue, 2018, p. 230).

A escolha quanto à forma de Estado é um ato político, de liberalidade do constituinte da época, podendo-se adotar em territórios relativamente reduzidos e de população homogênea a forma federal, e em territórios extensos e com população heterogênea a forma unitária de Estado (Sgarbossa; Iensue, 2018, p. 223).

Mas o fato é que, comumente, adota-se a forma de Estado unitário em territórios relativamente reduzidos e com população homogênea, e a forma de Estado federal em Estados territorialmente extensos e com população heterogênea (Sgarbossa; Iensue, 2018, p. 222).

A forma do Estado unitária é geralmente considerada mais apropriada para a gestão de pequenos territórios e como populações mais ou menos homogêneas, sendo menos adequada para grandes territórios e populações heterogêneas (BONAVIDES, 2009). Com efeito, o federalismo com o princípio que lhe é inerente (descentralização política e autonomia regional) parece mais adequado para a gestão de territórios extensos e heterogêneos e de populações heterogêneas. (Sgarbossa; Iensue, 2018, p. 222).

No Brasil, a Constituição do Império de 1824 previa o Estado Unitário. Após a abdicação de Pedro I, iniciou-se um movimento de descentralização, principalmente com o Ato Adicional de 1834, contudo, logo em 1840, o ato foi substituído por um novo movimento centralizador (Sarlet, 2024, p. 872).

Outros movimentos descentralizadores foram presentes no período Imperial, como o Manifesto Republicano de 1870. Com a federação sendo primeiramente implementada com o Decreto I, de 15 de novembro de 1889, em conjunto com a Proclamação da República (Sarlet, 2024, p. 872).

A Constituição Federal de 1891, foi a primeira a instituir a forma de governo republicano e a forma de Estado federal, rompendo com o regime monárquico até então vigente no país, com todas as constituições posteriores adotando o modelo federativo. A atual Constituição Federal de 1988 inovou ao incluir os Municípios como entes da federação, que

com os Estados-membros e o Distrito Federal possuem autonomia própria frente ao governo central (Sarlet, 2024, p. 872).

Sendo que, no atual modelo federativo brasileiro se adota o modelo mais centralizado de federalismo, com mais competências dadas a um único ente, já que a nossa Carta Magna preconiza uma ampla gama de atribuições à União, com a competência dos Estados-membros ficando ainda mais comprimida, diante das competências locais exclusivas dadas aos Municípios (Silva, 2016, p. 481). Diferentemente, do federalismo clássico ou descentralizado presente nos Estados Unidos da América, onde a maior gama de competências é dada aos Estados-membros (Sgarbossa; Iensue, 2018, p. 251).

Como preconiza o artigo 1º, *caput*, e artigo 18, da CF/88, quanto a sua organização político-administrativa, o atual Estado brasileiro se constitui no modelo federativo, representado pela República Federativa do Brasil, sendo, portanto, a associação indissolúvel entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, todos estes entes, dotados de certa autonomia:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos

[...]

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição (Brasil, 1988).

A União é pessoa jurídica de Direito Público interno, formada pela reunião de Estados, Distrito Federal e Municípios, com autonomia em relação às unidades federadas, sendo, portanto, uma unidade federativa dotada de soberania, e não uma unidade federada, já que é o todo, e não somente uma parcela da federação. Sendo assim, a República Federativa do Brasil se constitui na união de todos os entes da federação, mas possuindo personalidade jurídica de Direito Público Internacional (Silva, 2016, p. 497).

Em relação aos Territórios Federais, estes não foram instituídos pela CF/88 com a natureza jurídica de entes da federação, como nas constituições anteriores eram descritos, e nem como sendo dotados de autonomia, mas sim, considerados como mera autarquia, enquanto fruto da descentralização administrativo-territorial da União (Silva, 2016, p. 477).

Além disso, a forma federativa do Estado brasileiro foi atribuída pelo legislador constituinte como cláusula pétrea, conforme previsão do art. 60, § 4º, I, “Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado[...]” (Brasil, 1988). Assim, o modelo federativo é impassível de alteração, por nenhuma via legislativa, nem

mesmo por meio de emenda constitucional, visto tratar-se de matéria considerada essencial para a cidadania e para o Estado.

Diante de todo o exposto, com o regionalismo diverso presente na República Federativa do Brasil, em um território vasto, com uma área total de 8.510.417,771 km² (IBGE, 2022), as disputas regionais históricas e características territoriais diversas ensejam a formação de uma sociedade multicultural e heterogênea, fazendo surgir inúmeros debates sobre a criação de novas unidades federativas, assim se justifica o presente trabalho, onde se passará a analisar a autonomia dos Estados federados e o seu processo de formação.

1.1 DOS ESTADOS-MEMBROS

As unidades federativas são entidades subnacionais autônomas, com governo e legislações próprias. Como elucida José Afonso da Silva (2016, p. 617) em sua doutrina “Curso de Direito Constitucional Positivo”, a autonomia dos Estados-membros da Federação brasileira compreende a capacidade de auto-organização, autolegislação, autogoverno e autoadministração.

Auto-organização e autolegislação estão previstas no art. 25 da Constituição Federal de 1988, se constitui no Poder Constituinte Derivado Decorrente dado aos Estados para a elaboração de suas Constituições Estaduais, e também ao poder de legislar de forma ampla, com legislações estaduais próprias, respeitadas as competências legislativas e princípios trazidos na CF/88 (Silva, 2005, p. 618).

“Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição[...]” (Brasil, 1988).

Algumas das limitações constitucionais ao poder legislativo estadual residem no próprio princípio federativo, constante no respeito mútuo entre os Estados, de igualdade constitucional das unidades federadas, com respeito a sua área territorial, população e estágios de desenvolvimento, o que não se conflita com o fato da União poder discriminar os Estados em regiões, para, assim, promover o desenvolvimento e reduzir as desigualdades regionais (Silva, 2016, p. 625).

Art. 43. Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais (Brasil, 1988).

Também é previsto, como forma de melhor organização político-administrativa e visando oferecer soluções para problemas de interesse comum, que os Estados, mediante lei complementar, instituem regiões metropolitanas, aglomerações e microrregiões.

Art. 25, § 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (Brasil, 1988).

Afirmando a autonomia dada aos Estados, importante elencar, que não há hierarquia entre leis federais e estaduais, ambas estão no mesmo patamar, em outras palavras, uma lei ordinária federal não é superior a uma lei ordinária estadual, distrital ou municipal, unicamente por ser emanada no âmbito federal. Os eventuais conflitos sobre essas normas são resolvidos com base nas repartições de competências trazidas pelo texto constitucional, em relação a qual ente da federação é competente para tratar da matéria, e não por existir uma hierarquia entre elas (Sarlet, 2024, p. 904).

Quanto ao autogoverno, previsto nos arts. 27, 28 e 125 da CF, este compreende expressamente a existência de Poder Legislativo, Executivo e Judiciário estaduais, com autonomia dada aos Estados para reger seus órgãos, sempre em observância aos limites constitucionais, além do poder da população do Estado de escolher diretamente seus representantes (Silva, 2016, p. 617).

Os Estados também detêm o poder de autoadministração, decorrente das normas que distribuem as competências entre os entes federados, em um sistema complexo de busca pelo equilíbrio federativo. A Constituição Federal enumera as competências da União em questões de predominante interesse geral, especialmente nos arts. 21 e 22, e dos Municípios sobre assuntos de interesse local, no art. 30, já quanto à competência dos Estados, em assuntos de predominante interesse regional, no § 1º do art. 25 (Silva, 2005, p. 482 e 483).

“Art. 25, [...]§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição[...]” (Brasil, 1988).

Diante de tal previsão, em linhas gerais, é reservado aos Estados competência na forma residual ou remanescente, quanto ao seu poder de autoadministração. Aqueles poderes que não forem previstos à União ou aos Municípios são de competência remanescente dos Estados. (Silva, 2016, p. 618).

A competência dos Estados também se constitui de maneira exclusiva, quanto: lei estadual para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, dentro do

período determinado por Lei Complementar Federal (art. 18, § 4º), exploração direta ou concessão dos serviços locais de gás canalizado (art. 25, § 2º), lei complementar estadual para criação de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões (art. 25, § 3º) (Silva, 2016, p. 628).

Competências comuns entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios no art. 23 da CF/88, e competências legislativas concorrentes entre União, Estados e Distrito Federal, conforme o art. 24, além das vedações constitucionais, implícitas e expressas (Silva, 2016, p. 628).

1.1.1 Da formação dos Estados

A República Federativa do Brasil se constitui da união indissolúvel de União, Estados, Distrito Federal e Municípios, o que significa dizer que se inadmite a separação dos Estados-membros para se tornarem Estados soberanos, ou virem a integrar outros Estados soberanos, conforme previsão do artigo 1º, *caput*, e art. 18 da CF/88.

A vedação de secessão dos entes da federação não se confunde com o fato da divisão político-administrativa interna da federação brasileira não ser imutável, podendo haver novas redistribuições territoriais. O §3º, do art.18, da CF/88, estabelece que:

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

Sendo assim, a formação de novos Estados pode se dar por incorporação, subdivisão e desmembramento, esta última ainda se divide: por anexação ou formação. Também é previsto constitucionalmente a possibilidade dos Territórios Federais se transformarem em novos Estados, “Art. 18, § 2º Os Territórios Federais integram a União, e sua criação, transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem serão reguladas em lei complementar.” (Brasil, 1988).

A incorporação consiste na fusão entre dois ou mais Estados, criando um Estado com um novo nome. Com essa fusão, há a extinção dos Estados originais e suas antigas personalidades, para se integrarem a um novo Estado (Moraes, 2024, p. 353).

Na subdivisão ou cisão, um Estado se divide em novos Estados-membros, com novas personalidades, diferentes para cada novo ente, havendo a extinção do Estado originário.

Enquanto na incorporação, os Estados já existentes se juntam entre si, na subdivisão, um Estado se divide em novos Estados, sendo que, em ambos há a extinção do Estado originário. (Moraes, 2024, p. 353).

Já o desmembramento ocorre quando parte do território de um Estado se separa, não ocorrendo a extinção do Estado originário. Podendo ser por anexação, quando esse território desmembrado se anexa a outro Estado-membro, ou por formação, quando a parte desmembrada constituir novo Estado ou um novo Território Federal (Moraes, 2024, p. 353).

Para todas essas formas de divisão interna do território brasileiro, exige-se: consulta prévia da população diretamente interessada, a aprovação do Congresso Nacional, mediante lei complementar, §3º, art.18, CF/88, e a oitiva das respectivas Assembleias Legislativas dos estados interessados. Tem-se que a lei complementar federal aprovando a criação deverá passar pela sanção do Presidente da República, conforme previsão constitucional:

Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

[...] VI - incorporação, subdivisão ou desmembramento de áreas de Territórios ou Estados, ouvidas as respectivas Assembleias Legislativas; [...] (Brasil, 1988).

A aprovação prévia das populações diretamente interessadas, por meio de plebiscito, se constitui requisito indispensável para a continuidade do processo legislativo, se o plebiscito for desfavorável, o procedimento será encerrado, se favorável, terá posterior encaminhamento à Assembleia ou às Assembleias Estaduais diretamente interessadas (Moraes, 2024, p. 352).

Quanto à realização do plebiscito, esta tem a sua convocação de competência exclusiva do Congresso Nacional, conforme a inteligência do art. 49, XV, da CF/88: “Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: [...]XV - autorizar referendo e convocar plebiscito[...]” (Brasil, 1988).

Sendo que, a oitiva das respectivas Assembleias Legislativas Estaduais se constitui em mera função opinativa, e tanto o plebiscito favorável quanto a oitiva das Assembleias não vinculam a decisão do Congresso Nacional, o qual deve decidir quanto a proposta da melhor forma que atender o interesse geral da nação, em resumo, é o que se extrai da Lei 9.709/98:

Art. 4º A incorporação de Estados entre si, subdivisão ou desmembramento para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, dependem da aprovação da população diretamente interessada, por meio de plebiscito realizado na mesma data e horário em cada um dos Estados, e do Congresso Nacional, por lei complementar, ouvidas as respectivas Assembléias Legislativas.

§ 1º Proclamado o resultado da consulta plebiscitária, sendo favorável à alteração territorial prevista no caput, o projeto de lei complementar respectivo será proposto

perante qualquer das Casas do Congresso Nacional.

§ 2º À Casa perante a qual tenha sido apresentado o projeto de lei complementar referido no parágrafo anterior compete proceder à audiência das respectivas Assembléias Legislativas.

§ 3º Na oportunidade prevista no parágrafo anterior, as respectivas Assembléias Legislativas opinarão, sem caráter vinculativo, sobre a matéria, e fornecerão ao Congresso Nacional os detalhes técnicos concernentes aos aspectos administrativos, financeiros, sociais e econômicos da área geopolítica afetada.

§ 4º O Congresso Nacional, ao aprovar a lei complementar, tomará em conta as informações técnicas a que se refere o parágrafo anterior.

O Supremo Tribunal Federal tem entendimento consolidado quanto à importância da consulta plebiscitária a toda a população afetada pela modificação territorial, tanto da população do território desmembrado quanto à população do território remanescente, nas hipóteses de incorporação, subdivisão, desmembramento de Estados-membros e de Municípios, para ambos os entes (Estados e Municípios), frente ao tratamento isonômico que deve ser dado aos entes federados. Nesse mesmo sentido, prevê a Lei 9.709/98, responsável por regulamentar a execução de plebiscito, referendo e iniciativa popular:

Art. 7º Nas consultas plebiscitárias previstas nos arts. 4º e 5º entende-se por população diretamente interessada tanto a do território que se pretende desmembrar, quanto a do que sofrerá desmembramento; em caso de fusão ou anexação, tanto a população da área que se quer anexar quanto a da que receberá o acréscimo; e a vontade popular se aferirá pelo percentual que se manifestar em relação ao total da população consultada. (Brasil, 1998).

Com o entendimento do STF, em relação à importância plebiscitária no processo de criação de novos Estados, extraído da Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.650/11:

Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 7º da Lei 9.709/98. Alegada violação do art. 18, § 3º, da Constituição. Desmembramento de estado-membro e município. Plebiscito. Âmbito de consulta. Interpretação da expressão "população diretamente interessada". População da área desmembrada e da área remanescente. Alteração da Emenda Constitucional nº 15/96: esclarecimento do âmbito de consulta para o caso de reformulação territorial de municípios. Interpretação sistemática. Aplicação de requisitos análogos para o desmembramento de estados. Ausência de violação dos princípios da soberania popular e da cidadania. Constitucionalidade do dispositivo legal. Improcedência do pedido.

1. Após a alteração promovida pela EC 15/96, a Constituição explicitou o alcance do âmbito de consulta para o caso de reformulação territorial de municípios e, portanto, o significado da expressão "populações diretamente interessadas", contida na redação originária do § 4º do art. 18 da Constituição, no sentido de ser necessária a consulta a toda a população afetada pela modificação territorial, o que, no caso de desmembramento, deve envolver tanto a população do território a ser desmembrado, quanto a do território remanescente. Esse sempre foi o real sentido da exigência constitucional - a nova redação conferida pela emenda, do mesmo modo que o art. 7º da Lei 9.709/98, apenas tornou explícito um conteúdo já presente na norma originária.

2. A utilização de termos distintos para as hipóteses de desmembramento de estados-membros e de municípios não pode resultar na conclusão de que cada um teria um

significado diverso, sob pena de se admitir maior facilidade para o desmembramento de um estado do que para o desmembramento de um município. Esse problema hermenêutico deve ser evitado por intermédio de interpretação que dê a mesma solução para ambos os casos, sob pena de caso contrário, se ferir, inclusive, a isonomia entre os entes da federação. O presente caso exige, para além de uma interpretação gramatical, uma interpretação sistemática da Constituição, tal que se leve em conta a sua integralidade e a sua harmonia, sempre em busca da máxima da unidade constitucional, de modo que a interpretação das normas constitucionais seja realizada de maneira a evitar contradições entre elas. Esse objetivo será alcançado mediante interpretação que extraia do termo “população diretamente interessada” o significado de que, para a hipótese de desmembramento, deve ser consultada, mediante plebiscito, toda a população do estado-membro ou do município, e não apenas a população da área a ser desmembrada.

3. A realização de plebiscito abrangendo toda a população do ente a ser desmembrado não fere os princípios da soberania popular e da cidadania. O que parece afrontá-los é a própria vedação à realização do plebiscito na área como um todo. Negar à população do território remanescente o direito de participar da decisão de desmembramento de seu estado restringe esse direito a apenas alguns cidadãos, em detrimento do princípio da isonomia, pilar de um Estado Democrático de Direito. 4. Sendo o desmembramento uma divisão territorial, uma separação, com o desfalque de parte do território e de parte da sua população, não há como excluir da consulta plebiscitária os interesses da população da área remanescente, população essa que também será inevitavelmente afetada. O desmembramento dos entes federativos, além de reduzir seu espaço territorial e sua população, pode resultar, ainda, na cisão da unidade sociocultural, econômica e financeira do Estado, razão pela qual a vontade da população do território remanescente não deve ser desconsiderada, nem deve ser essa população rotulada como indiretamente interessada. Indiretamente interessada - e, por isso, consultada apenas indiretamente, via seus representantes eleitos no Congresso Nacional - é a população dos demais estados da Federação, uma vez que a redefinição territorial de determinado estado-membro interessa não apenas ao respectivo ente federativo, mas a todo o Estado Federal.

5. O art. 7º da Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, conferiu adequada interpretação ao art. 18, § 3º, da Constituição, sendo, portanto, plenamente compatível com os postulados da Carta Republicana. A previsão normativa concorre para concretizar, com plenitude, o princípio da soberania popular, da cidadania e da autonomia dos estados-membros. Dessa forma, contribui para que o povo exerça suas prerrogativas de cidadania e de autogoverno de maneira bem mais enfática.

6. Ação direta julgada improcedente. DI 2650, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 24-08-2011, DJe-218 DIVULG 16-11-2011 PUBLIC 17-11-2011 EMENT VOL-02627-01 PP-00001 RTJ VOL-00220-01 PP-00089 RT v. 101, n. 916, 2012, p. 465-508).

Na referida Ação Direta de Inconstitucionalidade, protocolada em maio de 2002, a parte autora pleiteava a interpretação do termo “população diretamente interessada” como “aquela que tem domicílio na área desmembrada”, alegando que a abrangência da consulta plebiscitária obstruía o desmembramento de Estados, violando a soberania popular e o exercício da cidadania, pois na visão da autora a população da área remanescente tinha sempre a tendência de votar pelo não desmembramento.

Sustentava a autora a existência de vício formal no art. 7º da Lei nº 9.709/98, por entender haver uma alteração na norma constitucional por via ordinária. Na sua visão, quando o texto constitucional diz “população diretamente interessada” na realização plebiscitária para a formação de novos Estados, por meio de desmembramento, refere-se somente à população da

área desmembrada. E que, portanto, seria inconstitucional a lei ordinária 9.709/98 prever diversamente da Constituição, com a necessidade de plebiscito à população da área desmembrada e da remanescente.

Em sede de inclusão na pauta de urgência, a requerente pleiteou vários pedidos, alegando inferir a causa na pretendida e na época em curso, criação do Estado de Tapajós, região que seria desmembrada do Estado do Pará. A ação, por unanimidade, foi julgada improcedente, sendo proferido, o acórdão em 24 de agosto de 2011.

No seu voto, o relator, Ministro Dias Toffoli, elucidou essenciais apontamentos quanto à importância da participação popular em decisões que diretamente as atingem e a magnitude desse processo democrático. Além, de sedimentar a necessidade da consulta a toda a população afetada pela modificação territorial, tanto do território apartado quanto do restante.

Visto que, negar a participação popular da área remanescente, em uma decisão que diretamente a atinge, não seria respeitar a soberania popular e a cidadania, como sustentou a autora. Pelo contrário, seria uma afronta a tais institutos, restringindo o direito de participação a apenas uma fração da população que sofrerá com os efeitos do desmembramento, contrariando o princípio da isonomia, base de nosso Estado Democrático de Direito (Brasil, 2011, p. 18).

O plebiscito se constitui em um importante instrumento de participação popular direta na formação dos atos de governo, consubstanciando a formação de uma democracia participativa. Sendo que, difere do instituto do referendo, neste a consulta é posterior, com o projeto de lei ou emenda já aprovados, apenas ratificando ou rejeitando o projeto; enquanto no plebiscito, a consulta é prévia, passando para a apreciação legislativa apenas se aprovado na consulta plebiscitária (Silva, 2016, p. 143 e 144).

O entendimento do relator também foi no sentido de não haver argumento jurídico para afirmar que a população da área remanescente nunca ou raramente será favorável ao desmembramento. Com essa afirmação, só podendo ser confirmada com a efetiva consulta a essa população, onde todos possam livremente manifestar a sua opinião, independentemente de contrárias ou favoráveis, já que essa é a razão do plebiscito, que a população possa manifestar livremente sua opinião em assuntos de seu interesse (Brasil, 2011, p. 19).

A questão é que, a divisão de um Estado o impacta profundamente, com a redução do seu espaço territorial, número populacional, e causando mudanças na sua formulação sociocultural, econômica e financeira, como, por exemplo, na redução da arrecadação de tributos, visto que haverá a redução sobre as hipóteses de incidência tributária. Sendo, portanto, impossível dizer que a área remanescente do Estado desmembrado não tem interesse direto na divisão (Brasil, 2011, p. 21).

Diante disso, pode-se até pensar que a área remanescente poderia dificultar o desmembramento, visto os significativos prejuízos socioculturais e financeiros que poderá sofrer, e ainda mais sabendo que no Brasil nenhum Estado foi criado passando pelo crivo do plebiscito. Mas, a questão reside no fato de que, a normativa constitucional não facilita acerca da temática de criação de novos Estados. Em razão da gravidade da matéria de remodelação territorial, com consequências de fundo impacto à ordem nacional, aos Estados desmembrados e ao próprio pacto federativo, a constituição veio estabelecendo rigorosos critérios (Brasil, 2011, p. 24), aprovação da população diretamente interessada por meio de plebiscito, manifestação das Assembleias Legislativas Estaduais, e consulta indireta aos demais Estados da federação, pelos seus representantes no Congresso Nacional, aprovação por lei complementar, com posterior sanção do Presidente da República.

Para contextualizar esses institutos, essencial elucidar que, a possibilidade na mudança territorial dos Estados foi implementada na Constituição de 1891 ainda sem previsão da realização do plebiscito, mas já com entendimentos à época da necessidade da manifestação afirmativa da vontade popular na matéria, para João Barbalho:

A índole e essência do regime democrático não se compadece com essa mudança e separação de governo sem especial consulta aos mais interessados, sem a intervenção dos próprios habitantes do território que tem de passar a outra jurisdição (apud Brasil, 2011, p. 25).

A Constituição de 1934 previa no mesmo sentido da Constituição de 1891, trazendo a matéria de redistribuição apenas no viés político. Em 1937, a nova Constituição passou a facultar ao Presidente da República a possibilidade de submeter a plebiscito a resolução do Parlamento Federal, além da exigência que vinha sendo prevista a "aquiescência das respectivas Assembleias Legislativas, em duas Legislaturas sucessivas, e aprovação por lei federal" (Brasil, 2011, p. 26).

Na Constituição de 1946, a fase de realização de plebiscito às populações diretamente interessadas foi acrescentada ao processo de redistribuição territorial dos entes da federação como exigência, passando a ser indeclinável (Brasil, 2011, p. 26).

Houve a desconstitucionalização das duas fases de participação, plebiscito e consulta às respectivas Assembleias Estaduais, na Constituição de 1967 e na Emenda Constitucional nº 1/69, exigindo apenas que novos Estados e Territórios teriam sua criação a depender de lei complementar. Nessa realidade, intensificou-se a criação de novas unidades federativas nesse período (Brasil, 2011, p. 27).

Na vigência da Constituição de 1946 foram criados dois Estados, o da Guanabara em

1960, em virtude da mudança do Distrito Federal para Brasília, e o Estado do Acre em 1962, por elevação do respectivo Território. Nenhum passando por prévio plebiscito, Guanabara, pois sua criação já era prevista nos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 1946, “§ 4 ° - Efetuada a transferência, o atual Distrito Federal passará a constituir o Estado da Guanabara” (Brasil, 1946), e o Acre por ser elevação de Território a Estado, hipótese em que o texto constitucional atual e nem o da época prevê a necessidade de realização plebiscitária (Brasil, 2011, p. 27).

Com a desconstitucionalização, foram criados o Estado do Rio de Janeiro em 1974, pela fusão dos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, o Estado de Mato Grosso do Sul em 1977, pelo desmembramento de área do Estado de Mato Grosso, e o Estado de Rondônia em 1981, pela elevação do Território Federal (Brasil, 2011, p. 27).

Com a redemocratização, a Constituição Federal de 1988 restabeleceu a consulta e aprovação da população diretamente interessada ao texto constitucional, como requisito para a criação de novos Estados. Na própria Constituição Federal de 1988 foi criado o Estado de Tocantins, área desmembrada do Estado de Goiás, e elevados os Territórios Federais de Roraima e Amapá a Estados Federados, art. 13 e 14 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (Brasil, 2011, p. 28).

No voto do relator, também pode-se extrair a importância de tratar com o devido rigor a formação de novos Estados como meio de proteção do modelo federativo, tratado como cláusula pétrea pela Constituição Federal de 1988, visto que os Estados são os responsáveis pela estruturação dessa forma de Estado, comumente chamada de “Estado de Estados” (Brasil, 2011, p. 28).

Nessa conjuntura, mesmo com a distribuição territorial do Estado Federal não sendo imutável, a proteção do território pertencente aos Estados-membros é essencial para a efetivação do princípio da autonomia dos entes federados, visto que o território dos Estados é elemento essencial e indispensável para a sua existência (Brasil, 2011, p. 29).

Tem-se, portanto, o processo de criação de novos Estados, com exceção do período da ditadura militar, sendo sempre tratado com os necessários rígidos requisitos, mesmo quando não havendo a obrigatoriedade de plebiscito, estava presente a consulta às respectivas Assembleias Estaduais e ao Congresso Nacional.

A atual previsão de realização plebiscitária, tanto na área desmembrada quanto na área remanescente, se faz imprescindível para a efetivação da soberania popular, autogoverno e cidadania, além da garantia da autonomia dos Estados, com a cautelosa proteção ao seu território.

Sendo essencial reiterar que, ao longo da história do Brasil, houve várias mudanças na sua divisão regional, desde as capitanias hereditárias até o modelo que conhecemos hoje. Propostas de criação de novos Estados não foram aprovadas, e muitas outras ainda estão na pauta do debate público, como a nova proposta de divisão do Estado do Pará, para a criação do Estado de Tapajós, com a proposta de realização de um novo plebiscito em tramitação no Congresso Nacional, Projeto de Decreto Legislativo nº 508/19.

A seguir, o presente trabalho se propõe a analisar o processo de criação do Estado de Mato Grosso do Sul, o desmembramento de parte do território de Mato Grosso para a formação do novo Estado. Abordando, desde o início das ideias divisionistas, até os aspectos jurídicos-normativos presentes na legislação da época.

2 CRIAÇÃO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

No dia 11 de outubro de 1977, em pleno regime militar, o governo de Ernesto Geisel sancionou a Lei Complementar nº 31, de iniciativa do governo federal e aprovada pelo Congresso Nacional, desmembrando uma área de Mato Grosso para a criação do Estado de Mato Grosso do Sul. Antes dessa data, toda a região do grande Mato Grosso era um território vasto e com desafios administrativos significativos devido à sua extensão.

A distância entre as duas regiões era uma verdade notória, existindo um isolamento da região sul em relação à capital Cuiabá, com o norte mais identificado com a Amazônia e o sul com São Paulo, Rio Grande do Sul e Paraguai, tanto que, Campo Grande foi primeiramente ligada por uma rodovia asfaltada a São Paulo, antes de ser ligada a Cuiabá, como afirma a historiadora Bittar (1999, p. 94) em seu artigo “Sonho e realidade: vinte e um anos da divisão de Mato Grosso”, obra base para os aspectos históricos trazidos na presente pesquisa.

Mas o fato é que, mesmo com o distanciamento entre as duas regiões, a história da criação de Mato Grosso do Sul, para chegar ao Estado que conhecemos hoje, passou por vários conflitos, marcados pelo regionalismo. Desde a guerra para a demarcação de suas fronteiras em relação ao território paraguaio, até o movimento separatista sul-mato-grossense que demorou mais de um século para ter um desfecho (Bittar, 1999, p. 93).

A separação demorou a ocorrer, em razão de várias disputas políticas e interesses econômicos privados. A luta sul-mato-grossense contra o monopólio da empresa Mate laranja na região, como também o intenso deslocamento de forças políticas para Campo Grande, com o intuito de destituir o governo Vargas e lutar por uma Revolução Constituinte, não foram capazes de solucionar a questão da divisão do Estado de Mato Grosso.

Primordialmente, apenas com o ideal da geopolítica do regime militar de ocupação dos “espaços vitais” de fronteira do país com vistas na preservação da segurança e desenvolvimento nacional, e os projetos de ocupação e desenvolvimento na região Centro-Oeste, foi-se capaz de solucionar a questão da divisão do Estado de Mato Grosso.

2.1 OS MOVIMENTOS DIVISIONISTAS

Desde o início do povoamento da parte sul de Mato Grosso, houve disputas pelas suas terras. As primeiras famílias mineiras e paulistas que chegaram no século XIX ocuparam terras pertencentes aos indígenas, autorizadas pelo governo imperial, como forma de desenvolver o povoamento branco na região (Bittar, 1999, p. 95).

Após a Guerra do Paraguai, a empresa Mate Laranjeira passou a ter o monopólio da região, e com o apoio do governo impedia o povoamento desse território, especialmente das “comitivas” gaúchas que tentavam se estabelecer na região (Bittar, 1999, p. 95).

Manoel Murinho, ex-presidente do estado e sócio da Companhia, chegou a afimar em ameaçadora carta de 1907, que preferia ver a região ocupada por empresas estrangeiras do que pela imigração rio-grandense (Bittar, 1999, p. 97).

Segundo Oliveira (2020), em 1882, no período imperial, o governo concedeu à empresa Mate Laranjeira autorização para exploração de erva-mate em uma grande extensão de terras no sul de Mato Grosso, período marcado por intensos conflitos entre a empresa e pequenos proprietários rurais pela posse das terras da região.

Apesar das ameaças da Mate Laranjeira, juntamente com o apoio do governo da época, a imigração persistiu, e a tendência do crescimento populacional no sul do estado começou a reverter a história em favor da secessão da região sul.

Afirma Bittar que a trajetória separatista teve início em 1892, quando surgiu no Sul a ideia de desmembrar o Estado de Mato Grosso da Federação brasileira:

Pode-se dizer que a trajetória separatista teve início em 1892 quando, em meio à crise institucional que ameaçou o cargo do presidente do estado, Manoel Murinho, surgiu, no sul, mais precisamente em Corumbá, a ideia de desmembrar Mato Grosso da federação brasileira. Contra o intento mal pensado logo insurgiu-se João Mascarenhas, um dos chefes políticos mais destacados da Vacaria. O “Estado Livre de Mato Grosso” não passou de desatino (Bittar, 1999, p. 96).

No século XX, podemos citar vários acontecimentos que fortaleceram o sentimento divisionista. A Estrada de Ferro Noroeste do Brasil, que ligava a região sul com o estado de São Paulo, o deslocamento das lideranças políticas do Estado de Mato Grosso para Campo Grande, com vistas ao desenvolvimento da pecuária na região, a locomotiva instalada em 1914, e a chegada da 9ª Região Militar do setor Oeste em 1921, trazendo desenvolvimento para Campo Grande, e tornando-o um centro político para o sul, acentuando ainda mais o distanciamento entre as duas regiões (Bittar, 1999, p. 98).

E principalmente, a “revolução paulista” de 1932, levantada contra o governo provisório de Getúlio Vargas, já que “[...] tendo permanecido Cuiabá leal a Vargas e Campo Grande favorável aos paulistas, acentuou-se o distanciamento desta em relação àquela” (Bittar, 1999, p. 99).

Mesmo com a derrota do intento paulista contra o governo Vargas, apoiada pelas autoridades ligadas à região sul mato-grossense, os ideários divisionistas não cessaram. Após a

derrota, estudantes mato-grossenses criaram a Liga Sul-Mato-Grossense, “que expressou pela primeira vez em documento, a intenção de dividir Mato Grosso. Por isso, a partir de 1934, pode-se dizer que a causa divisionista transformou-se em movimento divisionista” (Bittar, 1999, p. 100).

Os discursos pró-divisão foram além da afirmação sobre o distanciamento territorial entre as regiões, e da falta de administração no sul do Estado. Afirmavam, os apoiadores da divisão, existir uma supremacia sulista, a considerando economicamente superior, e que geraria a maior parte da arrecadação do Estado (Bittar, 1999, p. 101).

Conforme afirma Bittar (1999, p. 102), os divisionistas colheram 20 mil assinaturas de residentes sul mato-grossense com o intuito de apresentar à Assembleia Constituinte de 1934 o interesse regional pela divisão do estado, inclusive com Mato Grosso reprechendo qualquer tipo de manifestação divisionista. Com os signatários cogitando até se subordinarem como Território Federal de um governo que até então lutavam contra, a continuar sendo subordinado à Cuiabá. Entretanto, o apelo não foi acolhido pela Constituinte.

Em 1938, durante a ditadura do Estado Novo de Vargas, foi lançada a campanha “Marcha para o Oeste”, com o intuito de interiorização, com vistas a proteção das fronteiras do país, medida política para o interesse geopolítico pretendido por Vargas, de desenvolver o nacionalismo e intervencionismo estatal. “Vargas inclusive combateu tenazmente toda espécie de regionalismo e, a propósito, promoveu a queima das bandeiras estaduais em ato público, pretendendo, com este gesto, simbolizar a unidade nacional” (Bittar, 1999, p. 103).

Mas era preciso ocupar áreas desertas em regiões do país, e seguindo a geopolítica do seu governo, Vargas promoveu a ocupação dessas regiões de forma centralizada. Para a decepção dos divisionistas, o governo Vargas, em 1943, em nome da segurança das fronteiras, criou a Colônia Agrícola de Dourados e o Território Federal de Ponta Porã, não abarcando o território de Campo Grande.

Foi evidente a decepção dos divisionistas pois a área sob jurisdição do Território criado não abarcava a próspera Campo Grande, que já aspirava o título de sua rival: ela permaneceu em terras mato-grossenses, governada “por Cuiabá”. (Bittar, 1999, p. 103).

A extinção do território de Ponta Porã e sua reintegração ao território de Mato Grosso se deu em 1946, com a promulgação da nova Constituição, pós-ditadura Vargas. Mesmo com tentativas dos separatistas, a Constituinte de 1946 também não foi a responsável por solucionar a questão da divisão do Estado de Mato Grosso.

A luta sul-mato-grossense pela sua independência apenas terá seu desfecho durante o

regime da ditadura militar instaurada em 1964, com a Lei Complementar nº 31 sancionada pelo general Ernesto Geisel no dia 11 de outubro de 1977, e efetivada em janeiro de 1979, com a instalação do governo no novo Estado de Mato Grosso do Sul.

A falta de uma consulta prévia à população da área desmembrada e da área remanescente, e a falta de consulta à Assembleia Estadual, fazem com que não se possa afirmar que a divisão era apoiada pela maioria. Diante dos fatos, pode-se afirmar que a divisão tinha a intenção de manter lideranças militares no poder nas eleições que viriam, conquistando uma representação mais robusta no Congresso. Mas, primordialmente, por fazer parte do plano de desenvolvimento da geopolítica do governo militar, de garantia da segurança e desenvolvimento nacional. Estando sob a justificativa de ser o mais benéfico para o desenvolvimento das duas regiões, deu-se a promulgação da divisão de Mato Grosso.

Ainda que o plano de desmembramento de Mato Grosso tivesse propósitos eleitorais subjacentes, dentro de um projeto amplo e reservado de poder, que incluía assegurar a eleição do General João Batista Figueiredo e conquistar uma representação mais robusta no Congresso Nacional, esse plano era, em sua forma e conteúdo, completamente legítimo e coerente com as propostas formuladas pela ESG, pois encontrava ampla guarida na abrangente DSN. (Macedo, 2015, p. 59).

Pela primeira vez, as duas elites, do norte e do sul, convergiram no lado político, ambas apoiavam a ditadura militar, fato que praticamente extinguiu a pretensão divisionista (Bittar, 2017, p. 226). Mas, mesmo antes da ditadura, a causa pela divisão do Estado não era um consenso, não havendo inclusive nenhum apoio político-partidário consolidado, “no período de 1946 a 1964, nenhum dos dois maiores partidos políticos do estado – a União Democrática Nacional e o Partido Social Democrático – defenderam o divisionismo.” (Bittar, 1999, p. 107).

Mas nesse contexto, deu-se a divisão do Estado, quando os divisionistas menos esperavam, dentro de uma decisão política centralizada de preponderância do interesse nacional sobre o regional (Bittar, 2017, p. 226). Conquanto a proposta do governo Geisel fosse de abrir o caminho para a redemocratização (Macedo, 2015, p. 52), a divisão seguiu os planos da geopolítica do governo militar, de forma centralizada, sem o direito da população se manifestar sobre uma decisão que diretamente as atingiria.

Quanto ao plano da geopolítica brasileira do período militar, este pretendia a ocupação dos “espaços vitais” de fronteira do país com vistas à preservação da segurança e desenvolvimento nacional. Com a análise dos manuais da Escola Superior de Guerra, afirma Macedo (2015, p. 61) que: “o governo de Ernesto Geisel valeu-se de um elaborado instrumento de planejamento estruturado nos conceitos de “progresso” e “desenvolvimento”, termos

definidos pela Doutrina de Segurança Nacional (DSN)”.

Para o desenvolvimento da geopolítica do período ditatorial, Geisel promoveu, primeiro, a fusão do antigo estado da Guanabara ao Rio de Janeiro e, depois, a divisão de Mato Grosso, sendo profundamente influenciado pelas ideias do general Golbery do Couto e Silva de proteção das regiões de fronteira do país.

O ideólogo do regime militar defendia a ocupação estratégica do território nacional de forma a estimular o desenvolvimento capitalista, que, no contexto da Guerra Fria, achava-se ameaçado pelo “comunismo”. As regiões de fronteira com outros países, como era o caso do sul de Mato Grosso, não poderiam ficar “desguamecidas”, à mercê de “ataques subversivos”, de “guerrilhas” etc, enfatizava ele (Bittar, 1999, p. 104).

Diante do contexto histórico da época, disputas ideológicas entre capitalismo e comunismo intensificaram a ideia de ocupação de espaços que se encontravam vazios, como forma de evitar ocupações comunistas no território nacional.

É oportuno lembrar que em 1967 o líder revolucionário Che Guevara fora assassinado na Bolívia e que essa região fronteiriça com o sul de Mato Grosso sofria, segundo Golbery, a influência dos movimentos de guerrilha (Bittar, 1999, 104).

Corroborando com esses fatos, o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), de dezembro de 1974, afirmava: “em matéria de divisão territorial é considerar um ou dois pontos importantes da ocupação do subcontinente Amazônia-Centro-Oeste, com atenção especial à situação de Mato Grosso” (Brasil, 1974b, p.57).

Afirmar Bittar (1999, p. 107) “...que a Escola Superior de Guerra mantinha estudos geopolíticos realizados no sul de Mato Grosso desde a década de 50 (Juarez Távora) e, depois, no governo do general Castelo Branco (Geisel e Golbery)”. Os estudos estavam em relativo sigilo até a véspera da votação no Congresso Nacional, em 14 de setembro de 1977, com o governo tão seguro da aprovação que não se importava com o fato de na época já não ser a divisão uma causa, à exceção do jornal “Correio do Estado”, que sempre se posicionou a favor da divisão (Bittar, 2017, p. 228).

Geisel, em seu pronunciamento no ato de criação de Mato Grosso do Sul, afirmou ser a medida uma questão geográfica, com vistas ao desenvolvimento do país, mas também evidenciou o viés político da decisão:

...necessidade decorrente, em primeiro lugar, de uma imposição geográfica, decorrente também, do desenvolvimento do país, e, sobretudo, da ocupação, da utilização de novas áreas que até agora jazem apenas em estado potencial; mas decorrente também de uma necessidade política, tendo em vista um melhor equilíbrio

da Federação do dia de amanhã. (Geisel, pronunciamento, 1977 apud Bittar, 1999, p. 107).

Tem-se assim, primordialmente, os ideários políticos militares de uma segurança e desenvolvimento nacional, e a tomada da decisão de forma centralizada pelo período de exceção, já que a causa se tornaria extremamente complexa caso dependesse de plebiscito, corroborando para a efetivação da secessão do Estado.

2.2 PROMULGAÇÃO DA CRIAÇÃO

Na época da promulgação da Lei Complementar nº 31 de 1977, a responsável pela criação do Estado de Mato Grosso do Sul, estava sob a égide a Constituição de 1969, ou Emenda Constitucional nº 01/69, outorgada em 17 de outubro de 1969 pela junta militar, e que entrou em vigor em 30 de novembro daquele mesmo ano.

O contexto da criação da Constituição de 1969 foi no período mais autoritário do regime militar. Como resposta aos movimentos sociais contra a ditadura, os militares cassaram a liberdade de imprensa, reprimiram as atividades partidárias, perseguiram e torturaram seus opositores (Groff, 2008, p.123), instituindo o Ato Institucional nº 5, em 13 de dezembro de 1968, o qual:

[...] repetiu todos os poderes discricionários conferidos ao Presidente da República pelo AI-2; suspendeu o habeas corpus, nos casos de crimes políticos, contra a segurança nacional, a ordem econômica e social e a economia popular; concedeu total arbítrio ao Presidente da República para a decretação de estado de sítio; e houve novamente a exclusão das medidas aplicáveis do exame pelo Poder Judiciário (Groff, 2008, p. 123).

A própria Constituição de 1969 também havia sido instituída como resposta aos movimentos sociais contra a ditadura, ampliando o autoritarismo e a centralização do poder no Presidente da República:

Ela incorporou ao seu texto medidas autoritárias dos Atos Institucionais; consagrou a intervenção federal nos Estados; cassou a autonomia administrativa das capitais e outros municípios; impôs restrições ao Poder Legislativo; validou o regime dos decretos-leis; manteve e ampliou as estipulações restritivas da Constituição de 1967, quer em matéria de garantias individuais, quer em matéria de direitos sociais. (Groff, 2008, p. 123).

Quanto a sua natureza jurídica, a Constituição de 1969, foi intitulada como emenda constitucional, mas por reformar integralmente o texto constitucional até então vigente, a

corrente majoritária da doutrina a define como um novo diploma. Para melhor explicar esse entendimento, nas palavras de José Afonso da Silva:

Teórica e tecnicamente, não se tratou de emenda, mas de nova Constituição. A emenda só serviu como mecanismo de outorga, uma vez que verdadeiramente se promulgou texto integralmente reformulado, a começar pela denominação que se lhe deu: Constituição da República Federativa do Brasil, enquanto a de 1967 se chamava apenas de Constituição do Brasil (Silva, 1999, p. 89).

Mesmo com o governo Geisel acenando pela redemocratização, assumindo a presidência sobre a promessa de reabertura eleitoral (Macedo, 2015, p. 52), o fato é que, esta era a Constituição da época, outorgada pela junta militar como forma autoritária de legitimar o regime militar no poder, sob o pretexto de defesa do interesse geral da nação brasileira perante a ameaça que pesava sobre a ordem pública, já que na visão dos militares pairava uma ameaça comunista no país, sendo esta revogada apenas com o fim do governo militar, em 1985.

Quanto a criação de novos estados, a Constituição de 1969 definia de forma sucinta que: “Art 3º - A criação de novos Estados e Territórios dependerá de lei complementar.” (Brasil, 1969). Além de prever que a matéria dependia da aprovação do Congresso Nacional:

Art. 44. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: [...] V - aprovar a incorporação ou desmembramento de áreas de Estados ou de Territórios; (Brasil, 1969).

Posteriormente, a Lei Complementar nº 20, sancionada em 1º de julho de 1974, dispôs sobre a fusão dos estados do Rio de Janeiro e da Guanabara e sobre como se daria a criação de Estados e Territórios. Especificando como formas de criação de novos Estados, por desmembramento, fusão ou elevação de Território à condição de Estado.

Art. 2º - Os Estados poderão ser criados: I - pelo desmembramento de parte da área de um ou mais Estados; II - pela fusão de dois ou mais Estados; III - mediante elevação de Território à condição de Estado. (Brasil, 1974a).

A Lei Complementar nº 20/74 também reiterava a necessidade de lei complementar para a criação de novos estados e territórios, a qual deveria: convocar a Assembleia Constituinte; dispor sobre a extensão e a duração dos poderes do Governador, o qual era nomeado pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal; dispor sobre o funcionamento do Tribunal e órgãos da Justiça; sobre os serviços públicos, os direitos, obrigações, deveres, encargos e bens sucedidos pelo novo estado, as subvenções e auxílios a serem prestadas pela União, e outras matérias relativas à organização provisória dos poderes

públicos.

Art. 3º - A Lei Complementar disporá sobre: I - a convocação de Assembléia Constituinte; II - a extensão e a duração dos poderes do Governador, nomeado na forma do art. 4º desta Lei Complementar; III - o funcionamento do Tribunal e órgãos da Justiça, até que lei especial disponha sobre a organização judiciária, respeitada as garantias asseguradas aos Juizes pela Constituição federal (art. 113); IV - os serviços públicos e os respectivos servidores, agentes, órgãos e representantes; V - os direitos, as obrigações, os deveres, os encargos e os bens em que o novo Estado haja de suceder; VI - as subvenções e os auxílios de qualquer natureza a serem prestados pela União, abrindo, se necessário, os créditos correspondentes; VIII - quaisquer outras matérias relativas à organização provisória dos poderes públicos do novo Estado aos seus serviços, bens e renda. (Brasil, 1974a).

O texto da lei também dispunha que a eficácia da lei complementar cessaria com a promulgação da Constituição Estadual.

Art. 3º, § 2º - Promulgada a Constituição do Estado, cessará a aplicação das normas da lei complementar a que se refere este artigo com ela incompatíveis, exercendo, porém, o Governador nomeado e seus substitutos e sucessores o Poder Executivo até o término do prazo estabelecido na aludida lei complementar. (Brasil, 1974a).

Em análise, tem-se, portanto, que apenas eram requisitos a criação ser mediante lei complementar e a aprovação do Congresso Nacional. Não se exigia a consulta prévia da população por meio de plebiscito, requisito considerado indispensável pela atual Constituição, muito menos consulta à Assembleia Estadual, fato que não é estranho de se esperar dado o momento antidemocrático e autoritário que a política brasileira experienciava, sendo também que, em vários momentos, os militares de forma arbitrária fecharam o Congresso Nacional.

Evidencia-se ainda mais o caráter autoritário e a centralidade na tomada das decisões, diante do fato de que a Constituição de 1946, anterior à ditadura militar, já previa esse direito de participação da população por meio de plebiscito, sendo posteriormente suprimida pelos militares.

Art 2º - Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros ou formarem novos Estados, mediante voto das respectivas Assembleias Legislativas, plebiscito das populações diretamente interessadas e aprovação do Congresso Nacional. (Brasil, 1946).

Nesse cenário, deu-se a promulgação da criação do Estado de Mato Grosso do Sul, de maneira quase que sigilosa, vindo de cima para baixo, sem uma consulta prévia à população diretamente interessada, o que deixa em questionamento se esse efetivamente era o sentimento da maioria da população, ou se a divisão efetivamente pudesse ocorrer fora do contexto ditatorial.

[...]A ausência de um plebiscito evitou que se apurasse a opinião das duas populações interessadas: a do sul e a do centro-norte. Tendo sido realizada pelo regime militar, só assim a divisão pode prescindir da consulta popular. O povo de nada sabia. Ele mais assistiu do que participou, pois o assunto foi tratado por Geisel como “sigiloso”: o presidente delegara os estudos preparatórios para respaldar o ato a uma “comissão de alto nível”, composta por pessoas pertencentes à ARENA-MT, que tratou de fornecer-lhe os dados necessários. Além disso, a comissão, temerosa de que a gestão de Geisel findasse sem que o assunto fosse levado a termo, procurou criar “fatos” que acelerassem a decisão (Bittar, 1999, p. 108).

Mesmo com a criação do Estado de Mato Grosso do Sul, pela Lei Complementar nº 31 de 1977, sendo feita de forma pacífica e sem grandes movimentos contrários, o que leva a crer que era amplamente aceita pela população local, a criação não se deu de forma democrática. Visto que, a ausência da consulta plebiscitária afronta o princípio da soberania popular, da cidadania e a própria autonomia dada aos Estados, entendimento que se extrai do julgado pelo STF na ADI 2.650/11.

Consubstanciado com todo o exposto, levanta-se ainda mais em questionamento se a divisão efetivamente poderia ocorrer, ao comparar com a proposta de divisão do Estado Pará, rejeitada por mais da metade da população consultada em plebiscito. Ocorre que, mesmo sendo rejeitada, o discurso pró-divisão do Estado do Pará se assemelhava com a justificativa para a formação do Estado de Mato Grosso do Sul, quanto às dificuldades administrativas nas regiões isoladas de seus territórios vastos. Nas justificações pela divisão do Estado de Mato Grosso, o governo da época salientou que:

Como se verificou, a extensão territorial do antigo Estado, comportando tal soma de diversidades, tomava extremamente problemático para a administração estadual atender eficaz e oportunamente às necessidades de desenvolvimento econômico e aos justos anseios de promoção social da população[...] (Brasil, 1977a, p. 7).

Na situação do Pará, as regiões de Tapajós e Carajás, e os movimentos pró-divisão, também alegavam que a administração centralizada não atendia adequadamente às necessidades de todo o Estado:

Morbach (2012) identifica uma conexão emancipacionista dos municípios com nexos fundamentais da argumentação pró-Carajás, pautados na pouca eficácia do poder público, nas enormes distâncias que separam as localidades e no espírito empreendedor que o migrante possui para o desenvolvimento (Kzam *et al.*, 2018, p.5).

Mas, no caso do Pará, a população foi consultada, e a contrário senso do que parecia ser o melhor para o Estado, votou pela não divisão. Em plebiscito realizado em 2011, 66,60% dos votos válidos rejeitaram a criação do Estado de Carajás, e 66,08% rejeitaram a criação do Estado de Tapajós (Kzam *et al.*, 2018, p.11).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou analisar quanto ao processo de formação de novos Estados dentro da Federação brasileira. Em um segundo momento, especificando as nuances e aspectos relacionados à criação do Estado de Mato Grosso do Sul, a qual se deu por meio de desmembramento por formação, destacando parte significativa do território do antigo Mato Grosso para a formação do novo Estado.

A análise destacou a importância do federalismo, especialmente em nações com grandes extensões territoriais e populações heterogêneas, onde a descentralização político-administrativa torna-se fundamental para promover o desenvolvimento regional e atender às demandas locais.

Quanto ao estudo sobre a criação de Mato Grosso do Sul, este revela que a criação do Estado foi fortemente influenciada pelo contexto político da época, particularmente o regime militar, que ao priorizar a segurança e o desenvolvimento estratégico das fronteiras nacionais, levou diretamente ao Congresso Nacional o anteprojeto da criação do novo Estado, sem consulta prévia às populações diretamente interessadas, e sem a oitiva da respectiva Assembleia Legislativa Estadual.

Sendo que, diante de tudo que foi exposto ao longo do trabalho, mesmo sabendo não haver grandes movimentos contrários à criação do Estado de Mato Grosso do Sul, além do fato da realização plebiscitária e consulta às Assembleias Estaduais interessadas não serem exigências da constituição da época, a tomada de decisão unilateral do governo da época demonstra uma falha no processo democrático participativo. Ainda mais, tendo-se em mente que o direito de participação das populações diretamente afetadas já era previsto na Constituição de 1946, anterior à ditadura militar, e por não se poder afirmar que a causa divisionista era um consenso na época da divisão.

Outrossim, em consonância com o extraído na ADI 2.650/11, tem-se que proteger a organização territorial de um Estado é essencial para a efetivação de sua autonomia, não se compadecendo o regime democrático com a mudança de governo sem a consulta aos mais interessados, tanto da população da área que possivelmente será desmembrada, como da área remanescente.

Essencial ressaltar que, na presente pesquisa, não se buscou debruçar sobre potenciais vantagens econômicas advindas da divisão do Estado de Mato Grosso, em nenhum momento trazendo aspectos quantitativos para sustentar se esta foi, ou não, causa de desenvolvimento para as regiões. O que essencialmente se espera, com a análise da criação de Mato Grosso do

Sul, é contribuir para a discussão quanto à formação de novos Estados, em especial, sobre a importância da efetiva participação da população interessada em decisões políticas que diretamente as atingem, como forma de efetivação da democracia participativa.

REFERÊNCIAS

BITTAR, M. **Sonho e realidade: vinte e um anos da divisão de Mato Grosso**. Multitemas, Campo Grande, MS, UCDB, n. 15, out. 1999, p. 93-124. Disponível em: <https://multitemasucdb.emnuvens.com.br/multitemas/article/view/1136>. Acesso em: 14 mai. 2024.

BITTAR, Marisa. **O inesperado 1977: quarenta anos da criação de Mato Grosso do Sul**. Revista Eletrônica História em Reflexão, Dourados, MS, v. 11, n. 22, p. 225–244, 2017. DOI: 10.30612/rehr.v11i22.7955. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/historiaemreflexao/article/view/7955>. Acesso em: 28 ago. 2024.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10ª edição. São Paulo, SP: Editora Malheiros, 2000, p. 133-196. Disponível em: https://www.ispsn.org/sites/default/files/documentosvirtuais/pdf/bonavides_p._ciencia_politica.pdf. Acesso em: 28 ago. 2024.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)**. A Mesa da Assembléia Constituinte promulga a Constituição dos Estados Unidos do Brasil e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias[...]. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 18 de setembro de 1946. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 16 jun. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Redação dada pela Emenda Constitucional nº 1, de 17.10.1969**. Brasília, DF: Presidência da República, 17 de outubro de 1969. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao67EMC69.htm. Acesso em: 07 jul. 2024.

BRASIL. **Lei Complementar nº 20, de 1º de julho de 1974**. Dispõe sobre a criação de Estados e Territórios. Brasília, DF: Presidência da República, 1º de julho de 1974a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp20.htm. Acesso em: 7 jul. 2024.

BRASIL. **II Plano Nacional de Desenvolvimento: 1975-1979**. Brasília, DF: Presidência da República, 1974b, 149 p. Disponível em: <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/777/24>. Acesso em: 18 set. 2024.

BRASIL. **A Divisão de Mato Grosso**. Brasília, DF: Assessoria de Relações Públicas da Presidência do Brasil, outubro de 1977a. Disponível em: https://www.al.ms.gov.br/upload/Pdf/2023_10_04_02_00_58_divisao-de-mato-grosso-1977-presidencia-da-republica.pdf. Acesso em: 18 set. 2024.

BRASIL. **Lei Complementar nº 31, de 11 de outubro de 1977**. Cria o Estado de Mato Grosso do Sul, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 11 de outubro de 1977b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp31.htm#:~:text=LEI%20COMPLEMENTAR%20N%C2%BA%2031%2C%20DE,Sul%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias.&text=Art.,do%20Estado%20de%20Mato%20Grosso.. Acesso em: 16 jun. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 mai. 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998**. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 18 de novembro de 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/L9709.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.709%2C%20DE%201998,Art. Acesso em: 7 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2650 Distrito Federal**. Artigo 7º da Lei 9.709/98. Alegada violação do art. 18, § 3º, da Constituição. Desmembramento de estado-membro e município. Plebiscito. Âmbito de consulta. Interpretação da expressão "população diretamente interessada"[...]. 2650, Requerente: Mesa da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás. Relator: Min. Dias Toffoli, Brasília, DF, 24 de agosto de 2011. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=629700>. Acesso em: 28 ago. 2024.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Decreto Legislativo nº 508, de 2019**. Convoca plebiscito sobre a criação do Estado de Tapajós, nos termos dos arts. 18, § 3º, e 49, XV, ambos da Constituição Federal. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicameras/-/ver/pdl-508-2019>. Acesso em: 29 ago. 2024.

GROFF, Paulo Vargas. **Direitos Fundamentais nas Constituições brasileiras**. Revista de Informativo Legislativo, a. 45, n. 17, Brasília, 2008, p. 105-129. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176526/000842780.pdf?sequence=3>. Acesso em: 14 jul. 2024.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades e Estados**. [S.l.], 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados.html>. Acesso em: 29 ago. 2024.

KZAM, Áthila Lima *et al.* **FRAGMENTAÇÃO TERRITORIAL: ANÁLISE DO PLEBISCITO DE DIVISÃO DO ESTADO DO PARÁ**. Boletim de Geografia, v. 36, n. 1, p. 1-16, 15 jun. 2018. Disponível em: <https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/BolGeogr/article/view/32430>. Acesso em: 29 ago. 2024.

MACEDO, Daniel Almeida de. **A DIVISÃO DO ESTADO DE MATO GROSSO EM 1977 E OS IMPERATIVOS DE SEGURANÇA NACIONAL**. Revista Brasileira de Inteligência, Brasília, Brasil, n. 10, p. 51-62, 2015. DOI: 10.58960/rbi.2015.10.126. Disponível em: <https://rbi.abin.gov.br/RBI/article/view/126>. Acesso em: 16 jun. 2024.

MIRANDA, Jorge. **Coleção Fora de Série - Teoria do Estado e da Constituição, 5ª edição**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2018, p. 185-207. *E-book*. ISBN 9788530982768. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530982768/>. Acesso em: 14 set. 2024.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2024, p. 329-381. *Ebook*. ISBN 9786559776375. Disponível em:

<https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559776375/>. Acesso em: 18 set. 2024.

OLIVEIRA, Vitor Wagner Neto de. **Lugares de Memória dos Trabalhadores: Matte Laranjeira**, Laguna Carapã (MS), 4 de junho de 2020. Disponível em: <https://lehmt.org/lugares-de-memoria-dos-trabalhadores-36-matte-laranjeira-laguna-carapa-ms-vitor-wagner-neto-de-oliveira/>. Acesso em: 16 jun. 2024.

SARLET, Ingo; MARINONI, Luiz G.; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2024, p. 863-914. *E-book*. ISBN 9788553621163. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553621163/>. Acesso em: 14 mai. 2024.

SGARBOSSA, Luís Fernando; IENSUE, Geziela. **Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo: fundamentos do Direito Público e do Direito Constitucional**. 1ª edição. Campo Grande: Instituto Brasileiro de Pesquisa Jurídica, 2018, p. 9-19, 217-275. Disponível em: https://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/11193/material/Teoria_Estado_Sgarbossa_Iensue_2018.pdf. Acesso em: 13 mai. 2024.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 39ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2016, 936 p. ISBN 9788539203185.



Termo de Autenticidade

Eu, **BRENDA BENETTI**, acadêmico(a) regularmente apto(a) a proceder ao depósito do Trabalho de Conclusão de Curso intitulado “**FORMAÇÃO DE NOVOS ESTADOS-MEMBROS: DA CRIAÇÃO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL**”, declaro, sob as penas da lei e das normas acadêmicas da UFMS, que o Trabalho de Conclusão de Curso ora depositado é de minha autoria e que fui instruído(a) pelo(a) meu(minha) orientador(a) acerca da ilegalidade do plágio, de como não o cometer e das consequências advindas de tal prática, sendo, portanto, de minha inteira e exclusiva responsabilidade, qualquer ato que possa configurar plágio.

Três Lagoas/MS, 22 de outubro de 2024.

Documento assinado digitalmente
gov.br BRENDA BENETTI
Data: 22/10/2024 15:19:47-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Assinatura do(a) acadêmico(a)

Orientações: O acadêmico ou acadêmica deverá preencher e assinar este documento e, após, uni-lo ao TCC e ao Termo de Depósito e Composição da Banca Examinadora em um único arquivo PDF. O acadêmico ou acadêmica deverá, então, proceder ao depósito desse arquivo PDF único, observando a data limite estipulada pelo Colegiado de Curso.



Termo de Depósito e Composição da Banca Examinadora

Eu, professor(a) **SILVIA ARAÚJO DETTMER**, orientador(a) do(a) acadêmico(a) **BRENDA BENETTI**, autorizo o depósito do Trabalho de Conclusão de Curso intitulado “**FORMAÇÃO DE NOVOS ESTADOS-MEMBROS: DA CRIAÇÃO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL**”.

Informo, também, a composição da banca examinadora e a data da defesa do TCC:

Presidente: Prof^ª. Dr^ª. SILVIA ARAÚJO DETTMER

1º avaliador(a): Prof. Dr. OSVALDO ALVES DE CASTRO FILHO

2º avaliador(a): Prof. Dr. ADAILSON DA SILVA MOREIRA

Data: 07/11/2024

Horário: 14h

Três Lagoas/MS, 22 de outubro de 2024.

Documento assinado digitalmente
gov.br SILVIA ARAUJO DETTMER
Data: 22/10/2024 15:23:30-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Assinatura do(a) orientador(a)

Orientações: O acadêmico ou acadêmica deverá preencher e assinar este documento e, após, uni-lo ao TCC e ao Termo Autenticidade em um único arquivo PDF. O acadêmico ou acadêmica deverá, então, proceder ao depósito desse arquivo PDF único, observando a data limite estipulada pelo Colegiado de Curso.