

# *OS TERRITÓRIOS FEDERAIS E A SUA EVOLUÇÃO NO BRASIL*

**JADSON LUÍS REBELO PORTO'**

**RESUMO:** A idéia da criação de territórios no Brasil, já havia sido discutida desde a época da constituinte de 1824, ao sugerir que as capitânicas menos prósperas se ativessem à condição de território com organização especial que preparassem para elevação futura à condição provincial. Na constituição republicana, três anteprojetos foram sugeridos visando a criação de Territórios nas províncias sem população e sem recursos para dinamizar-se e realizar-se como partes integrantes, e juridicamente iguais às que caminhavam mais rapidamente, da federação recente.

**PALAVRAS- CHAVE:** Constituição republicana, Criação de Territórios, Juridicamente Iguais, Integrantes.

**ABSTRACT:** The idea of creation of territories in Brazil, had already been discussed since the days of constituent of 1824, to suggest that the less prosperous if ativessem captaincy to condition of territory with special organisation to prepare for future provincial elevation to the condition. On the Republican Constitution, three drafts were suggested for Territories in provinces without population and without resources to streamline and make sure horn parts and legally equal to those that were moving faster, recent Federation.

**KEYWORD:** Republican Constitution, creation of Territories, Legally Equal members.

**Os Territórios Federais foram mecanismos adotados pelo Governo Central brasileiro para estimular a ocupação de áreas de reduzida densidade demográfica, administrar sua potencialidade natural e garantir o domínio da região fronteiriça nacional. Este ensaio tem por objetivo investigar o processo de criação, a evolução e a transformação dessas entidades em Estados.**

## **Antecedentes**

A idéia da criação de territórios no Brasil, já havia sido

discutida desde a época da constituinte de 1824, ao sugerir que as capitanias menos prósperas se ativessem à condição de território com organização especial que preparassem para elevação futura à condição provincial. Na constituição republicana, três anteprojetos foram sugeridos visando a criação de Territórios nas províncias sem população e sem recursos para dinamizar-se e realizar-se como partes integrantes, e juridicamente iguais às que caminhavam mais rapidamente, da federação recente. Dentre os quais se garantiria àqueles a possibilidade de serem integrados na organização político-administrativa brasileira, cujos territórios anexos aos estados, dentro de cujos limites atuais se acharem compreendidas as zonas pouco ou nada povoadas. No entanto, tal emenda não foi aprovada, causando reações contrárias à sua rejeição (REIS, 1967, p. 388-9). Mesmo havendo discussões sobre este tipo de organização político-administrativa desde o período imperial a primeira Carta Magna do país não discorreu sobre o assunto e o mesmo ocorreu com a Constituição de 1891. As diretrizes constitucionais para a formação de novas Unidades Administrativas Federais foram adotadas por planejadores nas suas propostas de divisão espacial brasileira, tanto no que se refere à formação de novos Estados, como também na instalação dos Territórios Federais no Brasil, exceto o Acre. Tais situações vêm sendo adotadas desde a 1ª constituição republicana, quando no seu art. 4º, explicita que seria permitido aos Estados incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se, para se anexar a outros, ou formar novos Estados (...). Segundo PONTES DE MIRANDA (1947. p. 244), a distinção entre essas três possibilidades poderia ser assim resumida:

a) Incorporação - Os Estados-membros A e B passam a ser um só: A ou B. Haverá de desaparecer dois ou mais Estados para formar-se um;

b) Subdivisão - O Estado-membro A passa a formar dois outros ou mais (A', A'', A'''), e assim desaparece o antigo nome, dando-se sucessão a respeito de cada parte. Verifica-se tanto o desaparecimento de um Estado, como a criação ou a formação de outros novos;

c) Desmembramento - Separação de parte a ou b do Estado-membro

A, para anexar-se a outro (a+B ou b+B) ou para formação de um novo Estado-membro (A continua A, mas a ou b faz-se novo Estado-membro: A', A").

Na primeira, ocorreu quando houve a junção dos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro (1974) e do retorno de Iguazu. Ponta Porã (1946) e Fernando de Noronha (1988) aos seus Estados de origem. Na segunda, não houve experiências no Brasil. A terceira, foi adotada na criação da Província de São José do Rio Negro (1850), atualmente denominado de Estado do Amazonas, dos Territórios Federais (1943), com exceção do Acre, e dos novos Estados de Mato Grosso do Sul (1977) e Tocantins (1988).

Quanto ao ex. Território Federal do Acre, o domínio de suas terras foi fruto da expansão do territorial brasileira em mais de 200.00 km que fugia às recomendações constitucionais (Constituição de 1889, art. 88 Título V, Disposições Gerais). Esta área foi incorporada ao Brasil, através do Tratado de Petrópolis, em 1903, e foi transformado em Território Federal pela Lei nº 1.181, de 24 de fevereiro de 1904, A partir de então, novos rumos para a organização territorial brasileira estava traçados.

A partir da experiência acreana. o Governo Central preocupou-se em criar condições jurídicas para a implantação e a organização dos Territórios Federais no espaço brasileiro (ROSA. 1972. p. 486). Essa preocupação pelos aspectos legais tentou ser aliviada a partir da Reforma Constitucional de 1926(MELO, 1948. p. 1129) (que permitiu a criação jurídica deste tipo de modelo no país), ratificada com a Constituição Federal de 1934 e que continuou sendo mantida nas constituições posteriores até as suas transformações em Estados.

### **A instalação e evolução dos Territórios Federais no Brasil**

Efetivamente, as instalações dos Territórios Federais, sob a orientação de um processo legal, deram-se à luz da Constituição de 1937.

Esta Carta Magna apresentou melhores diretrizes que a anterior, pois segundo o seu art. 6º: a) houve uma justificativa para a sua criação: A União poderá criar, no interesse da defesa nacional: b) determinou que as suas áreas fossem oriundas de partes desmembradas dos Estados: e c) a sua administração seria regulada por lei especial.

A fim de melhor organizar o espaço brasileiro, no início da década de 30 foi realizado um estudo que se preocupou em rever a divisão territorial no Brasil, por uma Comissão Nacional de Revisão Territorial, presidida por Everaldo Backheiser. Esta Comissão sugeriu que a instalação de Territórios Nacionais seria providência de primeira urgência, para atender as justificativas de povoamento adequado, nacionalização e defesa de fronteiras (MEDEIROS. 1944. p. 398) e, com isso, indica a criação de dez dessas novas entidades administrativas federais no Brasil assim estabelecidos (MIYMOTO, 1995, p. 192): um originado das terras dos Estados do Paraná e Santa Catarina (Iguaçu); três no Mato Grosso (Maracajú, Guaporé e Jarú); quatro no Amazonas (Rio Branco, Rio Negro, Acre e Solimões); e dois no Pará (Óbidos e Amapá). Apesar das propostas dessa Comissão, o Presidente Getúlio Vargas sancionou o Decreto-lei nº 311, de 02 de março de 1938, que determinou critérios para a delimitação dos municípios, sua denominação, como também foi estabelecido um período sem mudanças na divisão territorial de cada Estado. De acordo com o art. 16º, deste diploma legal, a programação das modificações do quadro territorial só poderiam ser feitas após leis gerais, e no § 3º deste mesmo artigo, especifica que essa alteração seria efetuada por leis quinquenais.

Mesmo com tais diretrizes, os Territórios Federais foram implantados sob a ideologia da defesa nacional, em época de guerra, com Fernando de Noronha (arquipélago desmembrado do estado de Pernambuco), Amapá, o Rio Branco (hoje constitui no Estado de Roraima), no Guaporé (atualmente é conhecido como Estado de Rondônia), de Ponta Porã e o Iguaçu. No que se refere à sua origem

política, deu-se a partir de Decreto-lei, sem consulta à população por plebiscitos, nem às Assembléias Legislativas, ou seja, foram impostos pelo Governo Central sobre as regiões fronteiriças do Brasil. Este período histórico relaciona-se à primeira gestão de Getúlio Vargas (1937-1945), quando governou o Brasil com a participação de interventores, sem discussões no Congresso Nacional dos seus projetos, pois esta instituição foi dissolvida por sua determinação.

Vários objetivos foram traçados com a criação e instalação desses Territórios, dentre os quais se destacam: proteger as regiões fronteiriças de vazio demográfico; garantir a atuação do governo em regiões longínquas e criar condições jurídicas e econômicas para reorganizar o espaço brasileiro, de acordo com as orientações constitucionais e com um programa para sua organização e desenvolvimento que preconizava sanear, educar e povoar.

Neste contexto, NUNES (1951, p. 140) identifica a criação dos Territórios Federais como a etapa inicial e a primeira execução de valorização econômica da Amazônia, pois a partir desse tipo de estratégia, desenvolveu-se uma política-piloto de valorização do grande vale, com emprego de medidas que serviriam de base para uma política territorial brasileira. Essas medidas, entre outras, devem ser: maiores recursos; ação planejada, Redivisão territorial; imigração e colonização econômica com as áreas internacionais vizinhas; efetivo domínio e recuperação das áreas mortas; formação de administradores territoriais; preparação de núcleos civilizadores que mantenham os atuais limites e preparem as populações que se encontrarão com os grupos vindos do litoral na ocupação dos desertos do centro.

A exacerbada atuação governamental nestas Unidades Administrativas trouxe como consequência a sua indefinição da natureza jurídica, por se tratar de uma entidade constitutiva do Estado Federal brasileiro, que não possui nem competência definida nem capacidade de autodeterminação, considerando-se ainda que seu poder de organização promana da burocracia central e não da

própria comunidade, como acontece com as entidades autônomas (MEDEIROS, 1944, p. 517).

Esta situação trouxe discussões entre juristas da época sobre o processo de centralização e descentralização das decisões, as divisões dos recursos financeiros entre o poder central e essas entidades, por serem sustentados pelo orçamento federal. Os debates deste contexto permaneceram constantes até a década de 60, os quais foram urna das causas da demora para a sua inclusão na Reforma Administrativa do Governo Federal em 1967, quando foi instituído o Sistema Federal de Planejamento pelo Decreto-lei 200, de 25 de fevereiro de 1967.

Esta legislação determinou que as administrações dos Territórios Federais fossem exercidas através de programas plurianuais, concordantes em objetivos e etapas com planos gerais do Governo Federal (art. 171). Para melhor organizar estas diretrizes, foi sancionado o decreto-lei n° 411, de 08 de janeiro de 1969. A partir de então, os Territórios Federais foram integrados às orientações de planejamento (art., 7°), foram definidas as funções do seu poder executivo (arts. 14° a 24°, 63° a 67°); orientada a primeira eleição de vereadores (art. 44°): e regulamentadas as funções dos vereadores (art. 51° a 62°) e da administração municipal (art. 69° a 74°), como também a União os administrou com objetivos mais claros e definidos.

As definições do Decreto-lei 411/69, são utilizadas por TEMER (1975: 73) para atualizar o conceito de Territórios Federais, sugerido por MEDEIROS (1946), identificando-o como uma pessoa jurídica de direito Público, de capacidade administrativa e de nível constitucional, geneticamente ligado à União, tendo a fonte do seu regime jurídico infraconstitucional. Sob este enfoque, essas áreas apresentariam uma dinâmica própria para a sua atuação política e econômica, porém a descentralização prevista na Reforma de 69, na prática não foi executada.

Em função do exposto, PORTO (1998) embaçado em PONTES

MIRANDA (1947, p. 254), identifica e atualiza os períodos de debates jurídicos sobre a atuação dos Territórios no cenário nacional:

a) o da ignorância do problema que se apresentou, depois, com a experiência do Acre (Constituição de 1891);

b) o da previsão de outros que viessem, por título legítimo, pertencer à União, tendo-se falado de sua eventual transformação em Estados-membros (Constituição de 1934);

c) o da permissão de serem formados como partes de desmembradas dos Estados-membros no interesse da defesa nacional (Constituição de 1937; e

d) a sua transformação em Estados, tais como ocorreram com o Acre (1962), Rondônia (1981), Amapá e Roraima (1988).

### **A transformação dos Territórios Federais em Estados**

Juridicamente, o auge dos Territórios Federais se dá com sua transformação em Estados. Ao se verificar a história dessas áreas especiais, é possível notar que o cotidiano político das mesmas estava intimamente ligado ao Poder Central e, com isso, essas mudanças, sempre estiveram vinculadas à decisão final do Governo Central. Ao que indica, a sua população não foi consultada sobre essa possibilidade, como também se preferia ter suas terras reincorporadas aos Estados que os originaram.

A primeira proposta de transformação em Estado foi prevista pela Constituição de 1934, através do seu art. 16, s 2º, no qual, direcionando-a especificamente ao Acre, determinou à questão demográfica (assim que atingisse 300.000 habitantes), à situação econômica (que possuísse recursos suficientes para a manutenção dos serviços públicos) ou a lei especial, as justificativas para essa mudança.

Na constituição de 1946, o art., 3º, atribui uma lei especial essa mudança ou subdividir em novos territórios, ou então o seu retorno aos

Estados dos quais foram desmembrados ( a exemplo do que ocorreu com Ponta-Porã e Iguaçu, de acordo com o art. 8º do Ato das disposições Gerais) Sob influência desta orientação. o Acre transformou-se em Estado através da Lei N° 4.0711, de 15 de junho de 1962. Até a elaboração deste Trabalho, não foram acessadas informações mais aprofundadas sobre o porquê da Sanção desta Lei.

Na carta Magna de 1967 foi retirada do seu texto a forma tradicional de divisão incorporação e anexo, presente nas constituições anteriores. A orientação feita por essa constituição, no art.30º, indicava que a criação de novos Estados e Territórios estavam na dependência de Lei Complementar, atribuindo ao poder Legislativo a competência da aprovação da incorporação ou desmembramento de áreas das unidades federativas (Item V. art. 47º) (figura 14). Esta Lei foi executada quando o então Território Federal de Rondônia transformou-se em Estado pela Lei complementar N° 41, de 22 de dezembro de 1981. Uma das possíveis explicações para essa mudança reside no fato de Rondônia receber, a partir da década de 70, um imenso fluxo de imigrantes, notadamente da região Sul do Brasil.

Mais recentemente, com a constituição de 1988, os territórios Federais existentes, Roraima, Amapá e Fernando de Noronha foram extintos, sendo que os dois primeiros tornaram-se Estados e o último foi reintegrado ao espaço Pernambucano e acrescenta-se também a criação de mais um Estado no Brasil, o de Tocantins. O momento histórico desta Carta Magna está inserido na lenta transferência das responsabilidades federais para outras instâncias e uma delas deu-se na estadualização dos Territórios Federais.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A ocupação da Amazônia pelos Territórios Federais foi mais um capítulo da história desta região, na qual a atuação do Governo Central teve elevada participação. Sob suas orientações infra-estruturas foram neles organizadas, principalmente nas suas respectivas capitais, visando garantir serviços básicos aos futuros ocupantes dos seus espaços seu fluxo financeiro fundamenta-



se na "economia do contracheque", por possuir considerável contingente de funcionários públicos, e na exploração dos seus recursos naturais (notadamente exploração mineral; e os seus recursos para obras advinham das receitas federais). Esses Territórios funcionavam, basicamente, como um Departamento do Ministério do Interior.

Corai as transformações em Estados, alguns questionamentos merecem ser melhor analisados, pois as indefinições decorrentes desta transição tem sido alvos de constantes processos jurídicos trabalhista e cíveis, em função da evidência de novas necessidades e preocupações nestes ex-territórios, tais como: qual será o destino dos funcionários federais do ex-territórios? Serão incorporados aos novos Estados? Como serão administrados os contratos realizados enquanto Territórios? Como administrar os novos Estados após os dez anos da promulgação da Constituição de 1988 e face à crise econômica e política em evidência no Brasil? Quais serão as áreas administradas pelo governo estadual?

### **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- BRASIL. Decreto-lei nº4.102, de 09 de Fevereiro de 1942  
-----Lei Nº5.812, de 13 de Setembro de 1943  
MEDEIROS, Océlio. Territórios Federais: doutrina, legislação e jurisprudência. Rio de Janeiro: Ed. Nacional de Direito, de 1944.  
-----ADMINISTRAÇÃO TERRITORIAL (comentários, subsídios e novas leis). Rio de Janeiro: Imprensa Nacional. 1946.  
MELO. L. C. Conceituação de "Território Federal" como unidade política. BOLETIM GEOGRÁFICO. 5 ( 58).jan.. 1948  
MYIAMOTO, Shiguenoli. Geopolítica e Poder no Brasil. Papiros. 1995  
NUNES. Osório. Introdução ao estudo da Amazônia Brasileira. 3ª ed. Laemmert. 1951.  
OS TERRITÓRIOS Federais: a finalidade de sua criação (Extraído do livro "Brasil (1943-1944 publicações do Ministério das Relações Exteriores). Jornal O Amapá. 05 de maio de 1945. Ano 1.nº7.p.5.  
PONTES DE MIRANDA. Comentários À constituição de 1946. Imprensa Nacional. 1947. V.1.  
PORTO, Jádson Luís Rebelo. As estratégias recentes de desenvolvimento do Amapá: das instalações da ICOMI à implantação da área de Livre Comércio Florianópolis: PPGG. 1988. (Dissertação de Mestrado )  
REIS. ARTIUR CEZAR FERREIRA. Território do Amapá: perfil histórico. Rio de

janeiro Imprensa Nacional. 1949

----- A idéia de Território no pensamento do Legislativo brasileiro. Revista Brasileira de Direito Administrativo (74). out./ dez. dez 1963.

ROSA. Rubem. Dos Territórios Federais. Boletim Geográfico. 23 (181) jul./ ago.1972.

TEMER. Michel. Território Federal nas constituições brasileiras. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais/ EDUC. 1975.

**7 Jadison Luis Rebelo Porto.** Universidade Federal do Amapá, Doutorando do Instituto de Economia da UNICAMP.

