

Os Discursos Divisionistas e a Criação de Novos Estados na Amazônia: Impactos no Arranjo Federativo

Autoria: Carlos Augusto da Silva Souza

RESUMO

O federalismo brasileiro foi inspirado no modelo americano e se orienta a partir de um processo governativo que tem como marca a soberania partilhada. Para que haja uma federação é necessário que exista uma parceria entre os entes federados, como municípios e Estados. Essa parceria pressupõe uma divisão de poderes, liberdade para estabelecer políticas de interesse local e autonomia delimitada, buscando harmonização entre as demandas particulares de cada ente federado e os interesses gerais da federação. Por esta razão, o pacto federativo é, por definição, um pacto de base territorial, no qual grupos localizados organizam-se em busca da resolução de problemas locais sem, entretanto, produzir conflito com os interesses da nação. No Brasil a criação de novas unidades federadas pode comprometer o pacto federativo pelo fato de que interrompe a já frágil igualdade entre os estados na composição do processo de representação federal. De acordo com as normas constitucionais a representação dos estados na esfera da federação segue como princípio o sistema bicameral, sendo o Congresso Nacional composto por representantes do povo (Câmara dos deputados) e representantes dos estados (Senado). A representação dos estados no senado é paritária, sendo que cada ente federado elege três senadores. A representação na Câmara dos Deputados, entretanto, devido as enormes disparidades entre o tamanho populacional, deve ser proporcional ao número de habitantes de cada estado. Contudo os próprios preceitos constitucionais que estatuem a proporcionalidade entre os estados arbitram parâmetros de distribuição que produzem graves distorções quanto à real manutenção desta proporcionalidade. A Constituição de 1988 estabeleceu um limite mínimo de oito deputados e um máximo de setenta deputados por estado. Esta limitação tem produzido intensa desigualdade sobre a representação proporcional, pelo fato de que estados com elevada população estão subrepresentados na Câmara dos Deputados, enquanto os que possuem reduzida população estão sobrerrepresentados na formação das bancadas legislativas. São Paulo, por exemplo, que apresenta uma população com cerca de 39.924.091 habitantes, elege 70 deputados, numa proporção de um deputado para cada 570.344 habitantes. Já Roraima, com uma população de 425.398 habitantes, elege oito deputados federais, cerca de um deputado para cada 53.174 habitantes. Nesta situação, caso fosse seguida a premissa da proporcionalidade o Estado de São Paulo, deveria ter direito a eleger mais 42 deputados federais e Roraima apenas um deputado federal. Além disso, a criação de novos estados tem impactos ainda mais profundos na representação do Senado, pois cada novo estado terá direito a mais três senadores, o que elevaria o poder de decisão sobre questões importantes da federação para os estados e regiões mais pobres e menos populosas do Brasil. É no contexto desta discussão que este artigo, utilizando-se o caso da Amazônia, que detém cerca de 50% das propostas de criação de novos estados, procura avaliar as motivações e interesses contidos nas propostas de criação de novos estados e o impacto destas proposições na manutenção do federalismo brasileiro.

Os Discursos Divisionistas e a Criação de Novos Estados na Amazônia: Impactos no Arranjo Federativo

Introdução

O Brasil ao longo de seu desenvolvimento histórico sempre conviveu com conflitos relativos à delimitação de fronteiras e busca pela autonomia governativa de fragmentos de suas unidades administrativas. Nesta situação, a proposta de redivisão territorial com a criação de novos Estados vem acompanhando o debate político, provocando tensões e calorosas discussões favoráveis e contrárias à proposta separatista.

Somente de 1940 até os dias atuais, o país sofreu 17 alterações na configuração de suas unidades político-administrativas através da criação, fusão e extinção de estados e territórios federais. As últimas modificações do gênero ocorreram em 1988, logo após a promulgação da Constituição Federal, que possibilitou a formação do estado do Tocantins, desmembrado do Estado de Goiás, elevou os territórios do Amapá e Roraima à categoria de estados e anexou o território federal de Fernando de Noronha a Pernambuco.

Passadas quase duas décadas, dezenas de projetos para a criação de novos estados e territórios federais tramitam no Congresso Nacional, mostrando que o tema continua na agenda política e trata-se de problema de difícil solução, uma vez que envolve questões culturais, geopolíticas, econômicas, incluindo conflitos entre elites locais, acusações de interesses políticos pela criação de cargos e amplas divergências sobre como combater as desigualdades e trazer desenvolvimento a regiões com sérios déficits de desenvolvimento econômico e social.

Na esteira do movimento para a criação de novos estados, a Amazônia é uma das regiões que mais impacto sofrerá e onde o discurso da autonomia mais mobiliza a sociedade e a classe política. Nesse sentido, a proposta deste artigo é avaliar, a partir de uma perspectiva política, os discursos, interesses e conflitos que a proposta de criação de novos estados trará para a região amazônica, procurando, por meio dos argumentos presentes nos debates estabelecidos, estruturar um quadro analítico que visa orientar a sociedade sobre quais motivos e interesses estão presentes neste tipo de proposta.

Aspectos Históricos da Redivisão territorial

Os conflitos que envolvem a delimitação de fronteiras e a busca pela autonomia de fragmentos das unidades administrativas do Brasil sempre estiveram presentes em seu desenvolvimento histórico. Nos últimos 70 anos, das 17 alterações impostas à configuração das unidades político-administrativas brasileiras, mais da metade atingiu a Região Amazônica.

Durante a II Guerra Mundial, em 1943, sob os auspícios do governo Vargas, foram criados os territórios federais do Amapá, Ponta Porã, Iguazú, Rio Branco, Guaporé e Fernando de Noronha. Após a Guerra, os territórios de Ponta Porã e Iguazú retornaram à condição original, mas os quatro restantes foram mantidos (Rio Branco foi renomeado como Roraima e Guaporé batizado de Rondonia em homenagem ao Marechal Rondon). Assim, a Amazônia passou a contar com mais três territórios federais, além dos estados do Pará e Amazonas e o já existente território do Acre, anexado em 1903, através de negociações com o governo da Bolívia.

Em 1962 ocorre a transformação do território do Acre em estado, aproveitando-se de norma legal prevista no artigo 9º da Constituição de 1946, que determinava a elevação imediata dos territórios federais à condição de estado, tão logo as suas rendas se tornassem iguais às do estado de menor arrecadação. Com a elevação do Acre a estado, grupos políticos

sediados nos outros Territórios Federais passaram a se mobilizar para também conquistar sua autonomia política. A pretensão autonomista destes territórios, entretanto, foi sufocada pela eclosão da Ditadura Militar, em 1964.

Com a eclosão do golpe militar foi estabelecido um sistema de governo que tinha na centralização política e no rígido controle sobre os estados e municípios sua marca mais significativa. Assim, devido ao aparato legal instituído pela Constituição de 1967, não houve espaço de negociação para que as lideranças políticas incluíssem nas reformas políticas que se seguiram ao golpe militar qualquer projeto de autonomia e maior capacidade de organização e liberdade política e administrativa.

Na década de 1980 ganha destaque o processo de autonomia de Rondônia, que se deu sob a autoridade do então presidente João Batista Figueiredo. Segundo Souza (2010), a transformação do território de Rondônia em estado se estabeleceu em face do intenso crescimento populacional e dos constantes conflitos resultantes da intensa migração ocorrida na região durante a aplicação da política de colonização levada a efeito pelos sucessivos governos militares.

Como forma de atenuar os conflitos sociais que fugiam do controle do governo federal e para distender as disputas políticas que se acirravam entre os grupos de interesse presentes no território de Rondônia, o presidente Figueiredo encaminhou ao Congresso Nacional projeto de lei complementar que promovia a elevação do território federal de Rondônia à condição de estado, o que ocorreu em 22 de dezembro de 1981.

Após a independência de Rondônia começa a reacender o desejo de autonomia de outras frações territoriais. Em 1985, no contexto do processo de restauração da democracia no Brasil, os debates por autonomia passaram a ganhar destaque na formação do estado democrático brasileiro, tendo sido reforçadas as teses sobre a necessidade de criação de um pacto federativo mais descentralizador e com maior autonomia para os estados e municípios.

Neste aspecto, diferentemente da ordem ditatorial que consolidou um pacto federativo altamente centralizador e com reduzida autonomia para estados e municípios, na nova ordem federativa emanada da Constituição de 1988 emerge um pacto marcado pela descentralização fiscal e pelo retorno de eleições diretas para governador, prefeitos e presidente da república.

Assim, como consequência deste processo, governadores de estados e prefeitos de capitais, bem como determinados grupos de interesse, tornam-se agentes políticos fortes e com elevada capacidade de negociação com o governo federal para a produção de políticas públicas que interessavam às esferas subnacionais. Desse modo, do ponto de vista legal, instituíram-se novas relações entre os entes federados, que passaram a se pautar pelos princípios do compartilhamento das responsabilidades e pela colaboração recíproca (Souza, 2010).

Como resultado deste processo, os grupos de interesses presentes nos territórios federais passaram a ocupar espaço na nova ordem federativa em formação, advogando a necessidade de transformação dos antigos territórios, altamente dependentes da União, em novos estados, com autonomia e capacidade para gerenciar suas demandas e problemas internos.

Neste sentido, sob o bojo das transformações em curso, possibilitadas pela redemocratização, os constituintes acabaram acatando a proposta de criação de novos estados, elevando os territórios federais de Roraima e Amapá à condição de estados e criando uma nova unidade federativa, o estado do Tocantins, desmembrado do estado de Goiás.

Foi somente após o processo de redemocratização, com o advento da base legal conferida pela Constituição de 1988 e a transformação dos territórios federais em estados, que a Região Amazônica assumiu as feições territoriais que apresenta na atualidade. Isto, entretanto, não arrefeceu os ânimos de outras lideranças presentes em diversos outros fragmentos da região, que também procuram autonomia política e administrativa e alimentam

o desejo de tornarem-se estados.

Os Projetos de Criação de Novos Estados no Brasil

Contando-se todos os projetos que estão ou estiveram na pauta de discussões do Congresso Nacional pós 1988, tanto aqueles que foram arquivados quanto os que estão em tramitação, pode-se identificar 23 propostas de criação de novas unidades federativas no Brasil, sendo 10 na Região Norte.

Na Região Nordeste há três propostas para a criação de novos estados. No Piauí, há mobilização para a criação do Estado da Gurguéia. Na Bahia, grupos de interesse defendem a criação do Estado do Rio São Francisco. No estado do Maranhão existe o movimento pela criação do Estado do Maranhão do Sul, que ao contrário do atual estado do Maranhão (que está localizado na região nordeste), seria incorporado à Região Norte.

Há, na Região Sudeste, projetos defendendo a criação dos Estados do Triângulo e Minas do Norte, ambos desmembrados do atual estado de Minas Gerais, além de propostas para a criação do estado de São Paulo do Oeste e São Paulo do Sul, resultante da redivisão territorial do atual estado de São Paulo. Existe, ainda, a proposta de recriação do antigo Estado da Guanabara, a partir da emancipação da cidade do Rio de Janeiro.

Na Região Sul há diversos grupos de interesse que defendem a criação do estado do Iguçu, formado com parte dos estados do Paraná e Santa Catarina, e a concepção do estado do Pampa, desmembrado do Rio Grande do Sul.

No Centro-Oeste há movimentos emancipacionistas para a criação dos Estados do Araguaia, Mato Grosso do Norte e Aripuanã, por emancipação a partir de Mato Grosso; e a criação do estado do Planalto Central, por desmembramento de Goiás e parte de Minas Gerais.

Na Região Norte querem dividir o estado do Pará em quatro fragmentos para a criação dos estados do Tapajós, Carajás e Xingu, além da criação do território federal do Marajó. O estado do Amazonas também sofre propostas de redivisão territorial para a criação do Estado do Solimões e territórios federais do Alto Rio Negro, Madeira, Juruá e Uirapuru. Quanto ao Amapá, já tramitou no Congresso Nacional proposta para a criação do Território Federal do Oiapoque.

A criação de um novo estado ou território federal não implica que ele integrará necessariamente a região político-administrativa da qual faz parte o estado que lhe deu origem. O Tocantins, por exemplo (antigo centro-norte de Goiás), a partir da divisão, passou do Centro-Oeste à Região Norte. O Maranhão do Sul também será outro estado que, caso criado, sairá de sua região de origem, o Nordeste, passando a integrar a Região Norte. Algumas das propostas de redivisão territorial foram arquivadas, seja porque os seus propositores não se reelegeram ou porque foram inviabilizadas nas comissões do Congresso Nacional. Isto não significa, entretanto, que elas não possam ser apresentadas num momento subsequente.

Figura 1 - O Brasil Dividido



Fonte: <http://pt.camaradosdeputados.org.br>

Os Discursos Divisionistas

Os discursos que alimentam as atuais propostas de redivisão territorial são diversificados e não apresentam o mesmo significado no tempo e no espaço. Vão desde manifestações sobre as dimensões territoriais dos estados, quanto à necessidade de desenvolver regiões esquecidas pelo poder público, como ainda a questões de segurança nacional, além de razões culturais, políticas e geográficas.

Na fala dos atores políticos e agentes interessados na redivisão territorial há diversos discursos que convergem na formação de uma posição política favorável ao projeto de criação de novos estados. Neste sentido, neste artigo pretendem-se resgatar alguns destes discursos, tanto favoráveis quanto contrários, às pretensões separatistas.

O Discurso da Extensão Territorial dos Estados e o Desenvolvimento Econômico

Alguns atores vinculam fortemente a redivisão territorial a questões de natureza econômica, advogando a necessidade de descentralizar recursos e dinamizar de forma mais consistente regiões subdesenvolvidas que, por não disporem de força política, acabam desassistidas pelo poder público. A criação de novos estados, nesse sentido, seria uma necessidade para possibilitar maiores níveis de desenvolvimento, através da descentralização de recursos, e maior autonomia na alocação de investimentos que impactariam positivamente na geração de emprego e renda.

Esse discurso, somado ao das grandes dimensões territoriais dos estados, é utilizado na maioria dos projetos que desejam a criação de novas unidades territoriais na Amazônia. O senador Mozarildo Cavalcante (PPS-RR), por exemplo, autor de três projetos de redivisão territorial – Tapajós, Araguaia e Território Federal do Solimões –, argumenta que a grande

dimensão geográfica dos estados dificulta a ação dos governos estadual e federal, condenando as populações dos municípios mais distantes dos centros decisórios a toda espécie de carências, especialmente às de prestações de serviços oferecidos pelo poder público, como saúde, saneamento, transportes e educação (CAMPOS, 2005).

Alguns analistas, entretanto, discordam desta observação, afirmando que não existe correlação positiva entre tamanho do território e desenvolvimento socioeconômico. Souza (2010), por exemplo, afirma que, caso se confirmasse a tese de que o tamanho territorial fosse uma condição para se estabelecer níveis de desenvolvimento econômico, estados como Sergipe e Alagoas se constituiriam nos mais ricos e desenvolvidos do país. Entretanto, estes dois estados estão entre os mais pobres da federação. Por outro lado, para o autor, em quase todos os estados brasileiros há problemas de desníveis de desenvolvimento entre a capital e o interior, não sendo absolutamente verdadeiro o discurso de que a proximidade da capital facilite o acesso a recursos e a determinados serviços públicos.

Por outro lado, alguns analistas observam que muitos estados sofrerão perdas com a distribuição das receitas oriundas das transferências intergovernamentais, pois muitos dos novos estados a serem criados não dispõem de auto-suficiência financeira para bancar os custos que a redivisão trará, podendo agravar a situação dos que apresentam maior dependência das transferências federais.

Santos (2008) aponta que a criação de estados e territórios que não possuem autonomia financeira pode levar ao enfraquecimento da federação na medida em que estas novas unidades apresentam grande dependência de recursos transferidos pelo governo federal. Ademais, a criação de novos estados diminui a receita do Fundo de Participação dos Estados – FPE, que será diluída entre as novas e antigas unidades político-administrativas.

Por outro lado, conforme discurso do deputado Eron Bezerra (PC do B - AM) e ex-presidente da Comissão de Assuntos Amazônicos, Meio Ambiente, Recursos Minerais e Hídricos da Assembléia Legislativa do Amazonas, os argumentos das perdas associadas às propostas divisionistas são consistentes. Em suas afirmações, o deputado tem questionado a viabilidade econômica dessa iniciativa.

De acordo com a avaliação de Bezerra, caso alguns estados e territórios venham a ser criados, determinados municípios das regiões emancipadas poderão ter sérios prejuízos com a perda dos repasses provenientes do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) estadual, cuja receita é gerada quase que integralmente nas capitais dos estados. Em seu exemplo, uma cidade como Atalaia do Norte, que hoje recebe um repasse de cerca de R\$ 2 milhões relativo ao ICMS do Amazonas, se passar a integrar um território vai ter de viver com cerca de R\$ 5 mil ou R\$ 6 mil por ano, o que é uma perda significativa para aquele município que depende quase que exclusivamente desse tipo de transferência governamental. Para o congressista, não existem estudos aprofundados sobre os reais impactos que o desmembramento poderá trazer para as áreas impactadas e a maioria das análises é influenciada por interesses políticos e econômicos, sem uma preocupação, até o momento, com os impactos sociais, ambientais e políticos que este tipo de proposta poderá trazer (CAMPOS, 2005).

O Discurso da Segurança Nacional e a Redução dos Impactos Ambientais

Na discussão sobre a redivisão territorial também estão presentes argumentos que vinculam a necessidade da redivisão territorial a um processo de garantia da soberania nacional sobre áreas estratégicas do território brasileiro. De acordo com esta interpretação, com ênfase para a questão da Amazônia, a defesa do patrimônio natural depende do controle sobre as fronteiras e de uma ocupação mais efetiva sobre áreas parcamente povoadas do território. Nesta situação, a criação de novas unidades administrativas teria a finalidade de garantir maior presença do poder público e maior capacidade de fiscalização que afiançasse a

defesa do território e a proteção do homem e da natureza amazônica contra a invasão estrangeira.

Santos (2008) afirma que algumas das propostas de redivisão territorial como aquelas que promovem a criação dos territórios federais de Juruá, Solimões e Rio Negro, todos no oeste do estado do Amazonas, contam com o apoio das forças armadas. A área dos dois últimos fica na fronteira com o Peru, Colômbia e Venezuela, e apresenta notória vulnerabilidade à ação do narcotráfico e de guerrilhas, como as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (Farc).

Diante dessa realidade, alguns setores das forças armadas são favoráveis à criação dos territórios como meio de trazer desenvolvimento e adensamento populacional à região, visando à ocupação civil e à defesa das fronteiras.

Correa (2007) discorda desta observação, advertindo que não há garantias de que a redivisão territorial poderá gerar maior defesa do espaço e proteção do homem e da natureza. Para ele, na maioria das experiências de ocupação territorial há, efetivamente, um deslocamento de população para estas novas áreas, em busca de benefícios gerados pelos investimentos iniciais envolvidos com a criação de novos estados. Entretanto, o deslocamento populacional pode significar uma maior presença e diversificação de novos grupos de interesse e maior depredação do meio ambiente e da natureza, principalmente por elites econômicas interessadas na exploração da diversidade natural, representada pelos recursos florestais e minerais disponíveis na Amazônia. Uma comprovação desta evidência está no aumento do nível de desmatamento, poluição ambiental, contaminação de rios, etc. produzidos nas últimas décadas nas áreas impactadas por forte ocupação populacional.

Campos (2005) corrobora essa afirmação ao destacar que experiências passadas de reordenamento do território na Amazônia mostram que unidades federativas menores não necessariamente garantem melhoria dos indicadores ambientais. Estudo realizado a pedido da Câmara dos Deputados concluiu não existir nenhuma relação entre os índices de desflorestamento relativo na região e a criação de estados. Rondônia, por exemplo, apresentou, nos últimos anos, estatísticas de desmatamento sensivelmente mais acentuadas que o Amazonas e o Pará, os maiores estados do país (CAMPOS, 2005).

A mesma visão tem Arretche (1999), que, em artigo denominado “Mitos da descentralização”, alerta para o problema vinculado à idéia de que a descentralização traria grandes vantagens de desenvolvimento. Para ela, esta idéia nem sempre corresponde à verdade, pois, a princípio, a proximidade entre provedores e usuários de serviços permite redução de custos, melhor informação, maior controle sobre gastos, etc., mas essas vantagens são potenciais, uma vez que não há nenhuma garantia de que a descentralização vá trazer tais resultados. Na verdade, é possível até que a descentralização possibilite a elevação dos níveis de corrupção e de ineficiência, caso não existam mecanismos efetivos de controle, fiscalização e acesso das pessoas ao Estado, diz a pesquisadora.

Por outro lado, também não há garantias de que a redivisão territorial produza como resultado a redução do narcotráfico nas áreas de fronteira, pois o controle do narcotráfico depende de políticas de monitoramento, controle e inteligência, e não apenas da criação de uma nova unidade federativa. Além do mais, não há como garantir que não haverá o recrutamento e o envolvimento da população local com os narcotraficantes.

Segundo Correa (2007), a ação do tráfico está presente em cidades desenvolvidas, com baixa extensão territorial e com elevado padrão de desenvolvimento. Além de que as áreas territoriais destes novos estados continuarão tão extensas que, somadas às enormes demandas sociais que surgirão com a formação de novos estados, dificilmente sobrarão muito capital para investimento em monitoramento de fronteira.

Neste campo também não há estudos eficientes que comprovem a relação direta entre ocupação e defesa e controle das áreas de fronteira. Problemas como monitoramentos das

fronteiras são constantes em regiões desenvolvidas, como Foz do Iguaçu, Oeste de Mato Grosso, Rio Grande do Sul, entre outros.

O Discurso da Diversidade Cultural

Há, por outro lado, estudos que vinculam a questão da redivisão territorial à falta de unidade entre grupos sociais culturalmente diversos. Para esta corrente, o Brasil não se constitui como uma nação bem sólida e amalgamada com uma solidariedade entre pessoas e culturas diversas, mas um aglomerado de grupos sociais heterogêneos que, muitas vezes, ocupam uma mesma área, mas não sentem solidariedade entre si.

Manuel Correa de Andrade, em seu livro “As raízes do separatismo no Brasil”, explica que o processo histórico de ocupação do país sempre foi marcado pela presença de um multiculturalismo que alimenta as idéias separatistas. Para ele, as raízes desse processo remontam à época do descobrimento, onde grupos indígenas rivais já lutavam pelo controle de faixas territoriais estratégicas. Depois vieram os primeiros fluxos de negros e portugueses com interesses e motivações diferenciadas. No decorrer do processo de formação da sociedade brasileira, levas de imigrantes das mais diversas nacionalidades – Espanhóis, Alemães, Italianos, Açorianos, Judeus, Japoneses, Chineses, Coreanos, entre outros – vieram somar-se aos grupos étnicos já estabelecidos. Junte-se a isto as próprias migrações internas – como a dos nordestinos – e se tem o caldo cultural de uma sociedade desarmônica, patente em todo o Brasil.

No caso da Amazônia, nas últimas décadas, houve intensa migração de grupos externos à região, portadores de valores, culturas, tradições e linguagens próprias, diferentes das populações tradicionais que nasceram e habitam a região e se reconhecem como amazônidas. Sendo em sua maioria migrante, esta população não se vê nos valores e tradições locais e não possui vínculos culturais sólidos com as populações tradicionais. Por esta razão, é de se entender que estes grupos não se sintam inteiramente vinculados às raízes locais e não comunguem dos mesmos sistemas de valores, tradições e culturas historicamente e socialmente construídos.

Rodrigues (2006) afirma que a cultura, entendendo-se esta como a soma de costumes, tradições e valores que caracterizam determinada comunidade, se reforça como um jeito próprio de ser, estar e sentir o mundo, jeito este que leva o indivíduo a fazer, ou a expressar-se, de forma característica. Para a autora, SER é também PERTENCER – a algum lugar, a alguma fé ou a um grupo, seja família, amigos ou povo. Daí ser a cultura um forte agente de identificação pessoal e social, um modelo de comportamento que integra segmentos sociais e gerações, uma terapia afetiva que desperta os recursos internos do indivíduo e fomenta sua interação com o grupo, sendo um fator essencial na construção de vínculos com outros indivíduos.

Por outro lado, Rodrigues (2006) reforça que, na medida em que o indivíduo se realiza como pessoa e expande suas potencialidades, a percepção individual do mundo é influenciada pelo grupo. Aquilo que o grupo aprova ou valoriza tende a ser selecionado na percepção pessoal; já o que é rejeitado ou indiferente aos valores do grupo tem menor possibilidade de ser selecionado pela percepção do sujeito – e se for significativa para o sujeito, este o guarda para si ou o elabora de forma a adaptá-lo aos valores grupais, de maneira lúdica, simbólica ou distorcida, no intuito de evitar a censura coletiva.

Baseado nos argumentos de Rodrigues (2006), pode-se concluir que as transformações recentes que se processaram na base demográfica da Amazônia, cuja marca mais expressiva é a diversidade de atores e de culturas incorporadas na geografia política da região, se tornam importantes para entender o desejo de autonomia. Souza (2006), em um trabalho sobre a geografia do voto no estado do Pará, afirma que a distribuição dos votos entre as regiões geográficas do estado tem a marca da diversidade cultural estabelecida pela migração.

Regiões que concentram, por exemplo, uma elevada fração de populações provenientes do Nordeste, como é o caso do Sudeste do Pará, tendem a eleger candidatos que tenham afinidades com os atributos socioculturais da população nordestina.

Isto se estabelece pelo fato de que os eleitores, principalmente no plano local, geralmente procuram candidatos com o mesmo sistema de valor e com as mesmas identidades coletivas, baseados em experiências e situações da vida em comum, que permitam reconhecer no líder um aliado ou um semelhante.

Assim, não se torna difícil para algumas lideranças seduzir frações de eleitores para a questão do separatismo enquanto principal alternativa para a resolução dos problemas e afirmação de uma nova identidade que ainda está sendo construída. Por esta razão, separar os espaços se constitui numa estratégia de afirmação da identidade e valorização desta nova cultura e dos novos padrões de sociabilidade que estão sendo construídos ao longo do tempo em diversas regiões da Amazônia.

O Discurso dos Interesses Políticos

Por fim, há aqueles que estabelecem uma correlação estreita entre redivisão territorial e interesses de determinadas lideranças políticas em conquistar maiores espaços de poder. Para esta interpretação, a criação de novos estados tem como resultado o conflito entre elites econômicas e políticas pelo controle estratégico do território.

Ao invés de disputar espaços de poder com elites fortes e consolidadas, torna-se muito mais atraente para algumas lideranças incluir na agenda a bandeira do separatismo, pois além da força que o argumento possui na mobilização do eleitorado, permite a acomodação e a diminuição das disputas políticas entre grupos rivais, possibilitando o controle sobre faixas estratégicas do território através da criação de novos poderes executivo e legislativo que não competem com os dos estados remanescentes. De acordo com esta situação, o desmembramento territorial tem como objetivo principal delimitar áreas e fragmentar forças políticas diversas.

Nesta interpretação é válido destacar o entendimento estabelecido por Castilho (2009), que afirma ser o território palco de lutas e conflitos entre forças políticas divergentes que buscam aumentar ou manter diversas formas e graus de poder sobre o território, sendo que, nesse processo, a delimitação de áreas de atuação tem se constituído como uma estratégia de neutralização das rivalidades, levando grupos sociais “vitoriosos” a organizar o espaço em seu proveito.

Esta perspectiva de análise e de explicação do controle territorial considera o espaço como lócus de disputas para o exercício do poder e, por conseguinte, para a concretização de determinados objetivos e intenções que influenciam as decisões do poder não somente do Estado, mas também de outros atores e agentes sociais que estão explícitos e/ou implícitos na sociedade, tentando construir sua hegemonia (CASTILHO, 2009).

É nesse sentido que algumas interpretações têm determinado que o discurso da redivisão territorial apresenta em seu interior uma motivação política, pois muitos atores possuem interesse em aumentar seu controle sobre o território e, para isso, em muitas situações, a separação é mais favorável, pois possibilita reduzir as oposições e estabelecer melhores condições na produção de políticas públicas de interesse local.

Algumas lideranças contrárias à criação de novos estados afirmam que por trás do discurso divisionista está o interesse de grandes empresas (madeireiras, agropecuárias, mineradoras), que procuram mecanismos para controlar o poder político como forma de melhor atender a seus interesses. A criação de novos estados induziria o surgimento de um novo poder executivo e uma nova Assembléia Legislativa que, com certeza, terão melhores condições de atender às demandas dos grupos de interesse daquela região.

A Vale, por exemplo, que se constitui numa das maiores mineradoras do mundo, tem

continuadamente influenciado nas eleições municipais do estado do Pará, principalmente nos municípios em cujo território se concentram recursos naturais de interesse comercial da empresa. É claro que a criação de um novo estado geraria melhores condições para gerenciamento do espaço e dos recursos naturais (SOUZA, 2010).

Conflitos Federativos da Redivisão Territorial

Segundo Souza (2010), uma avaliação importante que não tem sido considerada nas discussões sobre a criação de novas unidades territoriais no Brasil é justamente o impacto que estas propostas trarão para o pacto federativo. Pelo desenho institucional atualmente estabelecido, o país é uma federação formada pela união de 26 estados mais o distrito federal.

Para Santos (2006) o federalismo é um modelo de soberania partilhada, construído a partir das diversidades culturais, das grandes distâncias de um país continental e da dispersão populacional do mesmo. Para que haja um contrato federativo (uma Federação), é necessário que exista uma parceria entre os entes federativos, como Municípios e Estados. Essa parceria pressupõe uma divisão de poderes entre os entes parceiros, autonomia delimitada para cada um deles e um harmonioso relacionamento com o poder central, assegurando, dessa forma, uma adequada divisão de recursos, fortalecendo as conexões entre as diversas esferas de governo.

Da mesma visão compartilha Castro (1997), para quem o pacto federativo é, por definição, um pacto de base territorial, no qual grupos localizados organizam-se em busca da harmonização entre suas demandas particulares e os interesses gerais. Dessa forma, o processo de construção da federação deve estabelecer uma estrutura dualista, que permita, ao mesmo tempo, fortalecer o poder da União, criando mecanismos de centralização do poder político, mas, também, a conferência de maior autonomia e maior liberdade aos Estados na resolução dos seus problemas específicos.

O objetivo da federação consiste em criar mecanismos de unidade na diversidade, possibilitando cooperação, liberdade e igualdade entre os entes federados. Entretanto, para o autor, há uma constante tensão no estabelecimento da federação devido à diversidade de interesses presentes em cada Estado e a difícil conciliação entre grupos muitas das vezes antagônicos (CASTRO, 1997). Por esta razão, a federação deve ser precedida por arranjos institucionais que possibilitem acomodar os interesses e conciliar os conflitos.

Na interpretação de Castro (1997), o sucesso de uma estrutura federativa deve apoiar-se na definição clara das competências conferidas à União e aos estados, através de arranjos institucionais que garantam o exercício pleno do poder por cada uma destas esferas e possibilitem a utilização de mecanismos de resolução dos conflitos com a participação social, mediada por instrumentos democraticamente conhecidos e aceito por todos.

Além disso, a federação deve apoiar-se no princípio da separação dos poderes, que leve à convivência pacífica entre os entes federados e os grupos de interesse presentes no território. Da mesma forma, o pacto federativo deve apoiar-se na construção de um Congresso Nacional que expresse a diversidade social e respeite os interesses dos diversos Estados que compõem a federação.

Entretanto, o debate separatista encontra um grande entrave sobre como compatibilizar o desejo emancipacionista com a manutenção do pacto federativo de uma soberania compartilhada e de uma igualdade entre os entes federados. Como exemplo, podemos citar o caso da Região Norte do Brasil, que incorpora sete estados dos 26 que compõem a federação brasileira e apresenta uma população correspondente a apenas 8,0% da população total do país. Esta região possui a menor densidade demográfica da federação e, apesar de deter a maior porção territorial, com 45,2% do território nacional, possui apenas 8,0% dos municípios brasileiros.

Tabela 1 – Divisão Político-Administrativo do Brasil por regiões. 2009

Regiões do Brasil	Área %	População %	PIB %	Nº de Estados	Nº de Municípios
Região Norte	45,2	8,0	5,1	7	450
Região Nordeste	18,2	28,0	13,3	9	1793
Região Centro-Oeste	18,9	7,2	9,1	3(*)	466
Região Sudeste	10,6	42,3	55,7	4	1668
Região Sul	6,8	14,5	16,8	3	1188

Fonte: IBGE

(*) Não computado o Distrito Federal

Por outro lado, a Região Norte participa da composição do poder legislativo nacional com 65 deputados federais eleitos nos sete estados da região. Segundo a Constituição brasileira, o número de representantes por estado deveria estar distribuído proporcionalmente ao número de habitantes de cada unidade federada. Entretanto, essa proporcionalidade é limitada a um mínimo de oito deputados e a um máximo de setenta deputados por estado.

Esta limitação entre o número máximo e mínimo de deputados tem produzido intenso debate sobre a desproporcionalidade na alocação de cadeiras entre os estados brasileiros. Estados com elevada população estão subrepresentados na Câmara dos Deputados, enquanto os que possuem reduzida população estão sobrerrepresentados na formação das bancadas legislativas.

Oliveira (2004) informa que, caso fosse seguida a premissa da proporcionalidade entre representação territorial e população, o Estado de São Paulo, por exemplo, deveria ter direito a eleger mais 42 deputados federais além dos 70 que já elege. No lado oposto, o autor cita o caso do Estado de Roraima, onde, caso fosse seguido o sistema de proporcionalidade populacional, deveria eleger apenas um deputado federal.

Roraima, de acordo com as projeções populacionais do IBGE para 2010, apresentava cerca de 425.398 habitantes, e elege oito deputados federais, cerca de um deputado para cada 53.174 habitantes. Já São Paulo, que apresenta uma população com cerca de 39.924.091 habitantes, elege 70 deputados, numa proporção de um deputado para cada 570.344 habitantes, o que ilustra a grande distorção no princípio da proporcionalidade na alocação de cadeiras entre os estados.

A Região Norte, que apresenta uma das mais reduzidas dimensões populacionais da federação brasileira, beneficia-se da distorção na representação territorial na formação da Câmara dos Deputados. De acordo com Oliveira (2004), a referida região conta, atualmente, com 65 deputados federais, mas o número que corresponderia à sua representação adequada, do ponto de vista aritmético, seria 41, conforme tabela abaixo.

Tabela 2 – Representação Atual x Representação Real das Regiões na Câmara dos deputados

Região	Representação Atual		Representação Real	
	Freq.	%	Freq.	%
Região Norte	65	12,7	41	7,9
Região Nordeste	151	29,4	144	27,9
Região Centro-Oeste	41	8,0	35	6,8
Região Sudeste	179	34,9	220	42,6
Região Sul	77	15,0	77	14,9

Fonte: IBGE/TSE

Segundo Soares e Lourenço (2004), o estabelecimento de piso e teto na representação dos estados, combinado com a criação de novos estados, alterou significativamente a desproporcionalidade entre as regiões. De acordo com a análise dos autores, a Região Norte teve expressivo aumento na sua representação parlamentar a partir de 1978, atingido o ápice de sobre-representação em 1990, após a Constituição de 1988, quando a região ganhou três novos estados. A contrapartida parece ser a perda relativa de representação da Região Sudeste no mesmo período.

Além disso, para Soares e Lourenço (2004), a criação de novos estados tem impactos ainda mais profundos na representação do Senado, que é paritária entre os estados. Neste sentido, cada novo estado terá direito a mais três senadores, o que aumentaria ainda mais a desproporcionalidade apresentada pelo pacto federativo.

O impacto que a criação de novos estados gerará no pacto federativo levou o jurista Olívio Bernardes, especialista no assunto, a apresentar certo ceticismo em relação à criação de novos estados na Região Norte. Para ele, por mais que a população seja favorável, isso mexeria com o poder das bancadas no Congresso, pois a bancada do Norte será maior do que a do Sul, e isso fará com que o poder das decisões fique nas mãos dos nortistas. Por esta razão, o jurista não acredita que a bancada do Sul e Sudeste aprove este tipo de proposta (CORREIO BRASILIENSE, 2004).

Para Soares e Lourenço (2004), os reais motivos que envolvem a criação de novos estados estão nas vantagens políticas e econômicas proporcionadas a qualquer localidade que se torna um estado, sobretudo as menos populosas e mais pobres. A principal vantagem política é o aumento da representação política no governo federal: três senadores e oito deputados federais.

Entre as vantagens econômicas, destacam-se: a assunção de competências tributárias exclusivas – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), Imposto sobre a Circulação de Mercadoria e Serviços (ICMS) e Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis Causa Mortis (ITCD); a garantia de uma cota-parte do Fundo de Participação dos Estados (FPE); além de uma maior força política para barganhar recursos junto ao Governo Federal.

Em suma, a lógica dessas vantagens é extremamente perversa: quanto menos populosa e mais pobre a região, maiores os incentivos em se tornar estado, sem contar que uma região com essas características parece encontrar menos empecilhos para atingir tal objetivo.

Por esta razão é preciso levar em consideração o impacto que novas unidades federativas trariam às já consideráveis distorções de representatividade existentes no parlamento brasileiro. Neste sentido, a criação de novos estados com reduzidos contingentes populacionais aumentaria, ainda mais, a desproporcionalidade na alocação de cadeiras entre os estados da federação, contrariando as premissas estabelecidas no pacto federativo.

Considerações Finais

As discussões sobre a redivisão territorial no Brasil vêm sendo motivo de preocupação dos legisladores desde a Proclamação da República, mobilizando os grupos de interesse e produzindo acalorados debates contra ou a favor da fragmentação territorial, seja com a criação de novos estados, territórios federais ou novos municípios. A maioria das constituições que o País já teve, procurou, de alguma forma, recolocar a questão da redivisão territorial na agenda pública, seja para atender alguns interesses ou para impor limites a ação de grupos que pudessem comprometer as bases do pacto federativo brasileiro.

Apesar de adormecido, em função dos longos períodos de ditadura, que limitaram a ação política de determinados grupos, o debate sobre a criação de novos estados, retomou lugar destacado nas últimas décadas em razão das transformações produzidas pela redemocratização do país, que ao possibilitar a inclusão de novos grupos de interesse na política nacional, ofereceu possibilidades para que a luta por autonomia assumisse grande

importância na agenda pública.

Atualmente existem diversos projetos em tramitação no Congresso Nacional que procuram reduzir os limites das fronteiras dos atuais estados brasileiros com a criação de novas unidades administrativas. Apesar de se constituir como manifestação legítima, devido a diversidade social do Brasil e os grandes desníveis sociais existentes, o separatismo também implica o olhar sobre os interesses políticos e a viabilidade econômica destas novas unidades a serem criadas, pois a gênese de sentimentos separatistas encontra apoio em argumentos diferenciados, seja econômicos, históricos, étnicos, geopolíticos, entre outros.

No caso da Amazônia que detém cerca de 60% da área do território nacional, a proposta separatista encontra abrigo numa disputa política que não pode desconsiderar a existência de diferentes interesses, que procuram através do separatismo, atenuar as disputas internas pelo controle do território e conquista de benefícios locais cada vez maiores.

Devido as especificidades do desenvolvimento regional ocorrido nas últimas décadas, a Amazônia Legal abriga a maioria das propostas de criação de unidades federativas. Problemas recentes relativos as preocupações com o meio ambiente, somadas aos conflitos pela posse da terra, déficit de infra-estrutura, pobreza, narcotráfico, somado as grandes dimensões territoriais da região, são frequentemente associados à ausência do poder público, o que alimenta a busca por autonomia e controle sobre o território.

Entretanto, é preciso um debate mais realista sobre o problema, pois as propostas de criação de novos estados envolvem em seu conteúdo interesses, motivações e conflitos quem nem sempre estão em sintonia com as necessidades e desejos da maioria da população regional. Por esta razão torna-se necessário aprofundar o debate sob risco de comprometer o já debilitado sistema de desenvolvimento regional implantado nas últimas décadas.

Bibliografia

ANDRADE, Manuel Correia de. (1999) **As Raízes do Separatismo no Brasil**. São Paulo: Fundação Editora da UNESP (FEU): Bauru-SP: Editora da Universidade do Sagrado Coração (EDUSC).

ARRETICHE, Marta T. S. (1999). Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista brasileira de Ciências Sociais**, vol.14, Nº 40, São Paulo, Jun. 1999

CAMPOS, André. (2005) **O Brasil de roupa nova**. ONG Reporter Brasil. 01/01/2005. Disponível em: <http://www.reporterbrasil.com.br/exibe.php?id=53>

CASTILHO, Cláudio Jorge Moura de. (2009) Quando o espaço se torna locus de disputa de poderes: ensaio sobre uma geopolítica urbana em Recife/PE. **Revista de Geografia**. Recife: UFPE – DCG/NAPA, v. 26, Nº 2, mai/ago. 2009.

CASTRO, Iná Elias de. (1997) **Solidariedade territorial e representação. Novas questões para o pacto federativo nacional**. Disponível em: http://www.revistaterritorio.com.br/pdf/02_4_castro.pdf

CORREA, Antonio Carlos M. (2007) **O Debate sobre a criação de novos estados no Brasil**. Brasília: Brasília Jurídica.

DUARTE, Ana Tereza Sotero. (2005) Divisão territorial do Estado do Amazonas. Brasília: **Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa**, Março 2005. Disponível em: http://www2.camara.gov.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/tema14/2004_4464.pdf

JORNAL CORREIO BRASILIENSE (2004) **Secessão nortista**, Brasília. Disponível em: www.amazonia.org.br/noticias/print.cfm?id=120878

MARTINS, Herbert Toledo (2001) A Fragmentação do Território Brasileiro: a criação de novos estados no Brasil. **Caderno CRH**, Salvador, n. 35, p. 263-288, jul./dez. 2001. Disponível em: <http://www4.fct.unesp.br/ceget/t34.pdf>

OLIVEIRA, Arlindo Fernandes de. (2004) **Sobre a representação dos estados na câmara dos deputados**. Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal, Texto para discussão Nº 5.

RODRIGUES, Sonia Regina Rocha (2006). **A Importância da Cultura na Formação do Cidadão**. São paulo, USP. Disponível em: www.qdivertido.com.br/verartigo.php?codigo=57

SANTOS, Fernando C. A.(2008). **Segurança Nacional e Debilidade Institucional nas Fronteiras do Brasil com a Colômbia**. Belém: UFPA, Faculdade de Economia.

SANTOS, Jorge Paulo Pereira dos e GAMARSKI, Elen de Araujo Barcellos. (2007) **Federalismo e municipalismo: a gestão do território amazônico**. Disponível em: http://www.nilsonfraga.com.br/anais/SANTOS_Jorge_Paulo_Pereira_dos.pdf

SANTOS, Julio Cesar Ferreira (2006). As questões de limites interestaduais do Brasil: transição política e instabilidade do território nacional na Primeira república (1889-1930). **Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales**. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2006, vol. X, núm. 218 (17).

SILVA, Andréia Ferreira da (2009) **Federalismo, descentralização, municipalização e direito à educação básica no Brasil**. Disponível em: http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2009/33.pdf.

SOARES, Márcia Miranda e LOURENÇO, Luiz Cláudio (2004). A representação política dos estados na federação brasileira. **Revista brasileira de Ciências Sociais**, vol.19 nº 56, São Paulo Oct. 2004.

SOUZA, Carlos Augusto da S. e BENTES, Elizabeth dos Santos (2010) **Redivisão Territorial no Estado do Pará: Impactos econômicos e interesses políticos**. Belém: UNAMA, (Relatório de Pesquisa)

SOUZA, Carlos Augusto da S (2006). **Geografia eleitoral e padrões de competição política no estado do Pará**. Rio de Janeiro: IUPERJ, (Tese).