

1-Geografía de la América Latina en transformación política y social

Redivisão territorial do Brasil: discussão acerca das propostas de criação dos novos estados/territórios na região Norte do país

Bonna, Joyce Luiza; Bicalho, Diego Horta; Silva, Juliana Rodrigues da; Faria, Thaísa Santos¹

Introdução

De modo geral os projetos políticos que buscaram o fortalecimento da integração nacional sempre estiveram entrelaçados com o histórico dos debates acerca da fragmentação e desigualdade territorial do Brasil. E apesar do processo de integração nacional ter ocorrido com maior intensidade a partir da década de 1930, no período denominado “Era Vargas” (GARFIELD, 2000), não se pode julgar tal processo como acabado e consolidado, pois ainda hoje existe uma série de movimentos separatistas e emancipatórios atuantes em todo território brasileiro. Dentre as causas destes movimentos destaca-se o fato das divisões dos estados muitas vezes partirem exclusivamente de gabinetes sem consideração às reivindicações históricas de movimentos políticos nacionais (MIRANDA, 2006), bem como as grandes diferenças de dimensões territoriais e populacionais entre os estados brasileiros.

A escolha pela Região² Norte se deve ao fato de se tratar da região brasileira em que esses movimentos vêm ocorrendo com maior intensidade, visto que também é a região cujas condições de ocupação e reprodução do capital é mais recente em relação ao restante do país e que podem acarretar consequências imprevisíveis.

Assim, será apresentada uma discussão acerca das propostas de criação de novos estados e territórios na Região Norte do Brasil, tema importante por se tratar de um assunto pouco divulgado, que envolve uma série de interesses de ordem política e sócio-econômica. Objetiva-se também identificar os casos mais relevantes a respeito da formação dos novos estados e territórios nessa região, o que vem sendo discutido e quais os principais argumentos favoráveis e contrários. Desta forma, serão apresentadas algumas análises e resultados dentro das limitações que foram encontradas para a realização dessa pesquisa.

Metodologia

Inicialmente, foi realizada uma contextualização baseada em um breve histórico acerca do processo de ocupação e formação territorial do Brasil desde o período da chegada dos europeus, no século XV, até o final do século XX. Também se procurou enfocar as principais diferenças de ocupação territorial nas diferentes regiões do atual território brasileiro e a breve identificação dos principais movimentos regionalistas³ especialmente nos períodos colonial e imperial.

¹ Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil.

² A divisão regional do Brasil aqui citada se baseia na atual divisão adotada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

³ Neste caso, estamos adotando como regionalismo o conceito abordado por Iná Castro, ou seja, “expressão política de grupos numa região, que se mobilizam em defesa de interesses específicos [...] é um movimento político, porém vinculado à identidade territorial”.

Para a melhor compreensão do tema, a diferenciação e conceituação de alguns termos foi de fundamental interesse para tal discussão como território, emancipacionismo e separatismo, e a apresentação do conceito de federalismo dentro do que fora proposto na Constituição Brasileira (1988).

Uma das dificuldades encontradas para a realização de tal pesquisa foi à obtenção de informações confiáveis a respeito do andamento dos processos políticos destes movimentos, pois se trata de um tema pouco divulgado pelos meios de comunicação. E levando-se em consideração que a documentação a respeito dos processos em andamento na Região Norte se encontra em pontos administrativos dos governos locais e, portanto, afastada do estado de Minas Gerais – local onde este trabalho foi realizado com recursos limitados para deslocamento – o mesmo teve que ser elaborado com base nas fontes disponíveis.

Assim, as informações obtidas se basearam em pesquisas realizadas em jornais e principalmente em arquivos disponíveis em endereços eletrônicos como do governo federal, do Senado e sites de divulgação dos próprios movimentos⁴, que por mais que tenham políticos envolvidos, são espaços que dão uma abertura para que a população se manifeste⁵.

O processo de formação territorial do Brasil, os primeiros movimentos regionalistas e o fortalecimento “forçado” da integração nacional

A redivisão territorial do Brasil não é um fenômeno novo e é frequentemente colocada em xeque em função da idéia de dividir para melhor governar. É necessário, num primeiro momento, identificar os principais movimentos de caráter regionalista no Brasil através de um breve histórico. Deve-se considerar o processo de formação territorial do Brasil como algo descontínuo, lento e desigual em termos de ocupação/proteção ao longo dos séculos e que variou de acordo com os interesses políticos e econômicos ditados pela Metrópole Portuguesa e pela Europa. Assim, o Brasil começa a se formar de acordo com os princípios do capitalismo mercantil do século XVI numa economia que começara a se internacionalizar e que na colônia portuguesa deu-se através do comércio de pau-brasil no litoral, com utilização de mão-de-obra indígena. Posteriormente, ocorreu a importação de mão-de-obra escrava negra, proveniente do continente africano, para trabalhar em engenhos de cana-de-açúcar também na região litorânea do atual território brasileiro (MARTINS, 1980).

A ocupação em direção ao interior do país começa a ocorrer inicialmente no Nordeste, que necessitava da produção agropecuária para abastecer localmente os colonos que viviam no litoral se dedicando à monocultura da cana-de-açúcar, bem como abastecer os aventureiros que buscavam pelo ouro e diamantes nos Geraes (atual estado de Minas Gerais). As áreas interioranas mais distantes passaram a ser ocupadas nos séculos XVI e XVII devido às invasões dos holandeses e principalmente franceses no litoral dos atuais estados do Ceará, Maranhão e Rio de Janeiro, que ameaçaram a ocupação dos portugueses. A Coroa Portuguesa considerava a ocupação um sistema de

⁴ Ressalva-se que apesar destes sites não serem completos em informações, uma vez que enfocam mais os argumentos a favor de seus interesses – como ganhar maior visibilidade e conquistarem adeptos – a aproximação com essas fontes possibilitou que o grupo percebesse a forma com que estes movimentos tem se divulgado e se organizado.

⁵ Por se tratar de uma região em que muitas cidades encontram-se bastante isoladas, há ainda muita dificuldade de acesso a essas informações por parte considerável da população.

defesa através da fundação de pequenas vilas e povoações que ocorreram inclusive na região amazônica, no qual os jesuítas tiveram um papel importante. Do mesmo modo, a ocupação do Sul, que data do século XVII, ocorreu dada à inexistência de função econômica voltada para os mercados europeus (MARTINS, 1980).

Com a decadência da produção da cana-de-açúcar no litoral em função da concorrência holandesa, tem-se um redirecionamento da ocupação voltada para o interior, através das bandeiras que culminaram na descoberta de ouro na colônia a partir do século XVIII, especialmente na região do atual estado de Minas Gerais. A partir desse período, a colônia já era palco de revoltas contra a Metrópole onde se destacaram a Inconfidência Mineira (1789), Conjuração Baiana (1798) e Revolução Pernambucana (1817). Com a independência do Brasil em 1822, segue-se mais de uma dezena de revoltas no período imperial, destacando-se a Confederação do Equador (1824) e a Revolução Farroupilha (1835-1845) que foram duramente reprimidas pelo governo centralizador seja colonial ou imperial.

No final do século XIX, após um período de intensa exploração mineral no Sudeste (estado de Minas Gerais), iniciou-se no Brasil um novo processo de ocupação territorial no Sul e Sudeste (especificamente o estado de São Paulo) através da chegada de imigrantes europeus que vieram trabalhar no cultivo de café (Vale do Paraíba entre São Paulo e Rio de Janeiro; oeste paulista além do sul de Minas Gerais) ou formar colônias especialmente no Sul do Brasil. No início do século XX, após a compra do território do Acre, antes pertencente à Bolívia, em um momento econômico de forte ascensão do mercado internacional da borracha, o Brasil passou a ter suas fronteiras internacionais conformadas às atuais.

Em função das diferenças de ocupação de cada região, tem-se no Brasil uma verdadeira “colcha de retalhos”, um país formado “à força” caracterizado por “*crises, discórdias regionais, tumultos e forte dificuldade de governá-lo*” (WANDERLEY, 1935). Acrescenta-se ainda que para muitos autores via-se e ainda vê-se que “*o Brasil está destinado ao desmembramento (...) e a fatalidade separatista o espera (...)*”, pois “*o nascimento de uma nação é o primeiro passo para a sua morte (...) já que a nação traz em si ocultamente o germe da desagregação*” (WANDERLEY, 1935).

O Brasil passou o século XX sendo governado por políticos autoritários nos períodos de 1930-1945 e 1964-1985, momentos caracterizados pela execução de um processo de integração nacional “forçado”, onde se destaca a imposição da formação da ideologia do nacional (VLACH, 1984) especialmente nas escolas, durante a Era Vargas. Nesse contexto, a reprodução ampliada do capital que se estendeu para a Região Norte do Brasil no período da Ditadura Militar (1964-1985) – maior região em área territorial nacional e de menor ocupação populacional. Mais do que uma questão de ocupação e interesses econômicos do governo e elites aliadas ao capital internacional, foi um projeto geopolítico estratégico, visando o fortalecimento da segurança nacional através da manutenção das fronteiras nacionais em suas áreas mais remotas. Acredita-se que esses fatores foram importantes para a integração nacional verificada hoje, apesar de ainda persistirem fortemente as diferenças regionais, sejam por questões sócio-econômicas ou por questões histórico-geográficas sendo todas elas intimamente inter-relacionadas.

A desigualdade territorial do Brasil: um breve histórico acerca dos debates da fragmentação territorial e a Região Norte

Durante o Período Imperial (1822-1889), com a elaboração da primeira Constituição, as antigas Capitânicas foram substituídas pelas Províncias. No entanto, o que se assistiu foi a um centralismo político no Rio de Janeiro. Há de se reconhecer que devido às inúmeras revoltas separatistas na época, o Brasil só se manteve coeso graças a sua unidade mantida à força (MIRANDA, 2005). Já data desse período a desigualdade no número de parlamentares, limites territoriais pouco precisos e divisões que partiam exclusivamente de gabinetes – como o exemplo da anexação da região do Triângulo Mineiro a Minas Gerais (1816) (WANDERLEY, 1935). Além disso, as ligações entre as províncias eram fracas devido aos obstáculos geográficos que as distanciavam, assim como a falta de estradas (a maioria se dirigia para os portos), situações que favoreciam a tendência ao separatismo.

Desde a Constituinte de 1823 até os dias atuais foram elaboradas dezenas de propostas de novas divisões territoriais para o conjunto do país (MARTINS, 1980). No entanto, o Brasil compunha-se inicialmente de 19 Províncias na Constituição de 1824 e que pouco se modificou até a República (1889).

A Região Norte, devido fatores como a grande distância dos principais centros urbanos do Brasil (localizados de forma concentrada no litoral), a grande floresta densa e a escassez de meios de transporte que viabilizasse sua ligação com o restante do país, sempre apresentou divisões internas mais extensas. Até mesmo do ponto de vista de exploração econômica não era uma região muito relevante no Período Colonial (1500-1822). No entanto, entre o final do século XIX e início do século XX, a Amazônia se vê num momento de forte exploração da borracha para exportação. Na época, cidades da região como Manaus apresentaram um crescimento relativamente forte, o que de certa forma viabilizou a anexação do Acre (território boliviano) àquela região do país.

Em 1903 um acordo entre Brasil e Bolívia (Tratado de Petrópolis) acrescenta o território do Acre, mas que se tornara estado somente em 1962. Em 1943, Getúlio Vargas criou os territórios do Amapá e Rio Branco (atual Roraima) na Região Norte. Durante o governo militar, surgiram propostas de criação de dezenas de novos territórios na região Norte, no qual foi criado apenas o estado de Rondônia. Na Constituição de 1988 é criado o estado do Tocantins (anexado a Região Norte) e os territórios do Amapá e Roraima foram transformados em estados também no Norte (MARTINS, 1980).

Assim, o Norte é a região que tem apresentado maior mobilidade de redivisão territorial no último século, e possivelmente ainda continuará suscetível a isto, pois ainda apresenta estados com grandes extensões territoriais⁶ e menores populações⁷ em virtude do processo de ocupação mais recente. Novas cidades têm surgido no interior

⁶ A Região Norte abrange dois dos maiores estados do país, que são o Estado do Amazonas, cuja área de extensão é de 1.577.820,2 km² e o Pará com 1.253.164,49 km², juntos, estes dois estados englobam cerca de 34% da área total do país. Sendo que Minas Gerais, o maior estado da Região Sudeste engloba uma área de 588.383,6 km² (equivalente ao tamanho da França) e o Rio Grande do Sul, é o maior estado da Região Sul com 282.062 km².

⁷ No Brasil o sistema de representação política mescla o sistema proporcional à população (Câmara dos Deputados) e o sistema majoritário (número fixo de senadores) que visa assegurar a paridade dos Estados na formação da vontade nacional (NOVELINO, 2007).

desses estados onde a presença do Estado⁸ com toda sua rede de serviços e infraestrutura tem se mostrado insuficiente ou precária. Portanto, as propostas de criação de novos estados e territórios na região Norte têm merecido um debate constante no cenário político nacional nos últimos anos, pois apresenta, conforme a Tabela 1, maior número de movimentos emancipatórios/separatistas. Destacam-se ainda manifestações não abordadas neste estudo por estarem ainda embrionárias nos processos discutidos no Congresso Nacional: Solimões, Marajó, Alto Rio Negro, Juruá e Xingú.

Tabela 1: Principais propostas de criação de Estados e Territórios Federais no Brasil

Proposta de novos Estados e Territórios Federais no Brasil		
Região	Novos Estados / Territórios	Características
Norte	Maranhão do Sul	Apesar do estado original situar-se na Região Nordeste, o Maranhão do Sul ao ser criado, pertenceria à Região Norte do país
	Tapajós	Parte do estado do Pará
	Carajás	Desmembramento de parte do Pará
	Oiapoque	Território Federal a ser dividido do Amapá
Nordeste	Gurguéia	Divisão do Piauí
	Rio São Francisco	Divisão da Bahia
Centro-Oeste	Araguaia	Divisão de parte do Mato Grosso
	Planalto Central	Desmembramento de parcelas de Minas Gerais e Goiás
	Mato Grosso do Norte	Emancipação de Mato Grosso
Sudeste	Triângulo	Divisão de Minas Gerais
	Minas do Norte	Divisão de Minas Gerais
	São Paulo do Leste	Desmembramento de São Paulo
	Estado da Guanabara	Emancipação da cidade do Rio de Janeiro em relação ao restante do Estado.
Sul	Sul do Rio Grande do Sul	Desmembramento do Sul do Rio Grande do Sul.

Fonte: Dados retirados do site oficial do Estado do Carajás e Miranda (2005).

Os discursos observados no cenário político a propósito da criação ou desmembramento de estados têm sido muitas vezes contraditórios, pois sempre recaem sobre os argumentos da questão financeira (custos) e política (criação de novos cargos). Além disso, a manutenção da unidade desses estados está associada à negligência ao reconhecimento das diferenças internas, que buscam reafirmar as representações dos territórios que foram fixadas e reiteradas não permitindo, portanto, qualquer reconstrução.

⁸ No Brasil, adota-se Estado com letra maiúscula quando no sentido de Estado-Nação, e estado com letra minúscula quando remete a unidade federativa.

Movimentos separatistas ou emancipatórios?

Antes de diferenciar movimentos separatistas e emancipatórios, é necessário esclarecer brevemente o conceito de território.

O conceito de território enquanto categoria geográfica é defendido por diferentes visões dos mais diversos autores, não havendo, portanto, um consenso. Logo, seu conceito é um processo em constante (des)construção dentro do pensamento geográfico. Como exemplo, cita-se a visão de Paul Claval, a qual será empregada como base neste estudo quando utilizado no sentido de categoria geográfica, pois o mesmo construiu seu conceito baseando na visão de diversos outros autores como Jean Gottman, Robert Sack e Roger Brunet.

Claval (1996) define território como a apropriação coletiva do espaço por um grupo, logo, o conceito de território estaria ligado à idéia de soberania, controle, exercício de monopólio sobre o espaço. O território nasce das estratégias de controle necessárias à vida social; diz respeito à projeção sobre um espaço determinado de estruturas específicas de um grupo humano que inclui a maneira de repartição, gestão e ordenamento do espaço; fortalece o sentimento de pertencimento; auxilia a cristalização das representações coletivas e dos símbolos que se encarnam em lugares memoráveis, oferecendo àqueles que o habitam condições de intercomunicação e referências simbólicas. Constitui também uma categoria fundamental de toda estrutura espacial vivida no qual alguém se encontra e onde deve haver uma forte relação com a identidade e a personalidade dos indivíduos que nele habitam.

E enquanto categoria administrativa, com base na Constituição Federal e nas doutrinas específicas e direcionadas à aplicação do Direito, percebe-se que o conceito de território está ligado à sua definição dentro da Geografia. Entretanto, neste caso adota-se uma definição mais limitada quanto à extensão territorial e onde se aplica as normas nacionais, portanto, a soberania do Estado; mas não relaciona a soberania do Estado com as características específicas de seu povo, como no caso do conceito mais utilizado pelos geógrafos.

O conceito de território nacional, em sentido jurídico, deve ser entendido como âmbito espacial sujeito ao poder soberano do Estado. (...). Em sentido estrito, território abrange solo (e subsolo) contínuo e com limites reconhecidos, águas interiores, mar territorial (plataforma continental) e respectivo espaço aéreo. (MIRABETE *apud* BITENCOURT, 2003).⁹

A diferenciação entre movimentos separatistas e emancipatórios a serem aplicados acerca dos movimentos presentemente atuantes na Região Norte do Brasil, será baseada no conceito de território enquanto categoria geográfica, uma vez que considera-se que o mesmo também abrange o conceito de território enquanto categoria administrativa.

Segundo Norberto Bobbio (1995), o termo *separatismo* remete a tendência de um grupo social ou nacional, englobado numa estrutura estatal mais ampla, separar-se, reivindicando sua completa independência política e econômica. Assim, o separatismo diferir-se-ia do *autonomismo*, que por sua vez pode constituir reivindicações de autonomias fundamentais como administrativas, lingüísticas, religiosas e outras num

⁹ Apesar da Constituição Federal Brasileira também definir o que considera como superfície, mar e espaço aéreo do território brasileiro, julgamos desnecessário trazer essa delimitação, uma vez que nesta discussão, o objetivo era apenas definir o conceito de território enquanto categoria administrativa.

âmbito de um Estado determinado. Já o significado da palavra *separação* de acordo com o Silveira Bueno (2000) sugere um afastamento, o fim de relações amistosas/amizade, fim de relacionamento, uma saída, deixar de fazer parte, o que não quer dizer necessariamente que a separação faz algo tornar-se automaticamente independente ou autônoma.

Bueno também define o significado do termo *emancipação* e neste caso, ao contrário da idéia de separatismo, a emancipação remete à idéia de libertação, declaração de independência, ou seja, não mais constituir-se parte de nenhum outro. O desejo de independência geralmente implica numa elaboração de um projeto político próprio, pois a emancipação carrega consigo a obtenção de direitos de igualdade, a equiparação de poderes – logo, esta definição de emancipação defendida por Bueno aproxima-se do significado de separatismo defendido por Bobbio, sendo que este último não se refere a movimentos emancipatórios.

Alguns autores tratam os movimentos separatistas e emancipatórios como sinônimos. No caso dos movimentos que vêm ocorrendo no Brasil, devido à diferenciação dos significados encontrados em outras fontes, a definição aqui adotada se aproxima da proposta por Bueno, ou seja, considera-se como movimentos separatistas aqueles que expressam o desejo de separação do Estado ao qual pertencem, mas não necessariamente uma emancipação, de total independência. Desta forma, vale ressaltar que atualmente todos os movimentos emancipatórios da Região Norte do Brasil são hoje separatistas, mas nem todo movimento separatista desta Região é emancipatório.

Portanto, as propostas de criação de *territórios* na Região Norte são englobadas nos *movimentos separatistas*, enquanto as propostas de criação de novos *estados* são enquadradas nos *movimentos emancipatórios*. Entretanto, ressalta-se que essas propostas não expressam o desejo de uma emancipação que rompa com a Constituição do país que é federalista – e que aponta inclusive o direito de criação de novos estados e territórios, caso seja do interesse da população local, o que seria possível através de plebiscitos e do Congresso Nacional por lei complementar (Art. 18, § 3º, CRFB¹⁰).

Outra combinação possível se refere à ocorrência de movimentos emancipatórios sem separatismo – como a transformação de territórios em estados. Tal situação não se aplica atualmente ao Norte do país, apesar de já ter sido efetuado quando foram criados os Estados do Acre, Amapá, Rondônia e Roraima (ex-territórios).

Com relação à natureza desses movimentos, pode-se ainda considerar o que a Constituição exige como fatores que possam levar a criação desses novos estados e territórios, ou seja, questões que legitimariam o caráter dos movimentos emancipatórios e separatistas. São eles fatores de ordem política, econômica, social e cultural.

Como exemplo, pode-se dizer que o candidato a tornar-se um novo Estado necessita ter certa autonomia econômica e fiscal, como ser uma importante área de arrecadação de impostos ou sede de expressivas cidades e empresas. No âmbito sócio-cultural existe também a possibilidade de se considerar a identificação e a relação das pessoas com o lugar em que vivem e que se deve diferenciar do restante do estado ou região ao qual estão inseridas. Lembrando que a Constituição Brasileira destaca que a vontade da população local é fundamental como fator de legitimação para a criação de novos estados e territórios a serem expressos por seus representantes, apesar de na prática este processo nem sempre estar associado à real vontade da população.

¹⁰ Constituição da República Federativa do Brasil.

O Sistema Federalista no Brasil

Federalismo é um sistema político no qual os estados independentes fazem um acordo por meio da Constituição, criando uma associação ou aliança – a Federação – que, ao mesmo tempo, preserva a independência de cada estado-membro e promove sua ligação, organizando-os por meio de um governo central. A palavra federação vem do latim *foederatio* e significa aliança (SOUZA, 2008).

O Federalismo no Brasil foi estabelecido a partir de 1889 com a Proclamação da República como recurso à falta de elementos que integrassem o território brasileiro, no intuito de preservar sua integridade frente às revoltas separatistas, e também à falta de elementos que assegurassem às necessidades da elite, principalmente a cafeeira. O federalismo brasileiro correspondeu à solução política para duas questões eminentemente territoriais: os regionalismos e a falta de redes físicas que integrassem o território para melhorar a comunicação entre as partes do Império (NONATO, 2008).

Devido às diferentes densidades técnicas presentes no Brasil, o princípio federativo de igualdade entre os entes não pode ser cumprido. A distribuição desigual de meios que viabilizam a produção capitalista como estradas de ferro e o aparelhamento dos portos, assim como as demandas de eletricidade, a difusão dos bondes elétricos, da iluminação pública e das primeiras indústrias, localizavam-se principalmente nos estados do Sudeste, Sul e em Pernambuco, sendo que Minas Gerais e São Paulo concentravam a rede ferroviária pela qual era transportado o café, principal produto brasileiro de exportação no início da República, até os portos conectados. Dessa forma, criam-se as condições para o surgimento do que hoje é a região polarizada do país, o eixo Sul-Sudeste, marcando profundas diferenças entre os estados da nação.

A Constituição de 1988 estabeleceu uma grande descentralização fiscal e tributária, dando aos municípios autonomia legislativa e tributária (COSTA *apud* NONATO, 2008). No entanto, percebe-se que há distorções referentes ao princípio do federalismo, pois a distribuição de competências favorece a União, ou seja, maior centralização. Do ponto de vista fiscal e tributário, a vantagem é dos estados e municípios de maior representatividade econômica, aumentando mais a desigualdade entre os entes federados. Muito longe do processo de democratização esses passos da descentralização voltam-se em grande parte às exigências do mercado.

Atualmente, os problemas relativos à federação brasileira atingem um domínio superior ao da mera questão fiscal. A fragmentação sócio-territorial que a globalização produz através da seletividade de investimentos, faz com que políticas liberalizantes se tornem cada vez mais praticadas em países como o Brasil. A atenção do Estado Nacional é desviada para setores que pretendem atingir o equilíbrio macroeconômico, enquanto questões de interesses de cunho social ficam negligenciadas. Tudo isso somado às desigualdades, faz com que as unidades da federação travem uma disputa intensa por investimentos, conhecida como guerra fiscal. O Estado fica, dessa forma, ausente de sua obrigação frente aos princípios federativos de promover a união e reciprocidade entre os entes.

O Brasil se encaixaria, portanto, numa versão do federalismo denominada de federalismo “pragmático” ou “reativo”, nascido nos anos 1980 com um discurso autoritário para a reforma constitucional. Surge como sinônimo direto de descentralização e democratização sem, contudo, seguir o princípio da solidariedade ou da repartição das responsabilidades governamentais. Assim, “*a forma em que se desenvolve a barganha ou negociação federativa parece obedecer ao jogo dos interesses imediatos e privados muito mais do que a qualquer princípio ou modelo constitucional*” (FIORI *apud* NONATO, 2008).

A formação de novas unidades federativas constitui a mais nova tendência do federalismo brasileiro. O artificialismo da divisão territorial teria gerado, em alguns casos, unidades federativas inviáveis economicamente e, em consequência, dependentes do governo federal para o atendimento das necessidades básicas de suas populações, principalmente no Norte e Centro-Oeste do país. Com a distribuição desigual dos recursos entre os entes federados e a consequente desigualdade entre eles, a vontade de separação do estado atual e de formação de novas unidades federativas se torna cada vez maior em muitas regiões do Brasil.

Dentre os principais argumentos que defendem as separações pode-se citar os antecedentes históricos, como a ocorrência pretérita de movimentos separatistas e emancipatórios, que se mantinham pela identidade sócio-territorial do povo da região, contrastante com o restante do estado; dificuldades administrativas como a grande distância dentro de uma mesma unidade federada, dificultando ações mais eficientes da Administração Pública. Em princípio, a maior proximidade com a capital da nova unidade federativa proporcionaria maior racionalidade à administração pública, assim como melhoria na qualidade de vida da população. Estes dois argumentos são os mais utilizados pelos partidários dos movimentos de formação de novas unidades federadas. Outro discurso utilizado é que a divisão territorial traria maior representatividade na Câmara Federal e no Senado, expressando democratização maior das forças regionais, garantindo assim a cidadania dos habitantes da região. Não obstante, é preciso ficar atento quanto às reais intenções que estão por trás desses movimentos. Muitas vezes eles podem representar apenas interesses eleitorais de um partido ou interesses financeiros de um grupo, dada as potencialidades econômicas da região.

Para o governo central conjugar diversos interesses inerentes ao Norte do país no que tange aos movimentos separatistas não é tarefa simples, uma vez que aspirações globais e regionais estão em jogo. De um lado, tem-se a racionalidade técnica imposta pelas faces da globalização que promove o fortalecimento de alguns lugares que passam a concentrar investimentos, configurando assim desigualdades regionais, do outro, a carência de determinadas regiões não assistidas pelos investimentos econômicos e que dependem de recursos provenientes principalmente do governo central.

Discussão e análise das proposições e resultados

Vários fatores apontados como causas para a criação dessas unidades territoriais serão a seguir relacionados aos movimentos. Observou-se nos últimos anos que algumas regiões do Pará, por exemplo (como é o caso do pretense estado do Carajás), cresceram graças a uma conjugação de elementos que permitiram superar as dificuldades causadas pelo isolamento político e falta de investimentos em infra-estrutura física e administrativa. Esse é um argumento que se observa nos diversos movimentos emancipatórios; de modo geral eles apontam que as regiões ao se emanciparem apresentam potencialidades a serem melhor exploradas e, para tanto, a separação facilitaria a consolidação mais efetiva de políticas públicas de implantação de infra-estrutura em todos os campos; a exploração “ordenada” dos recursos naturais; um ordenamento da gestão ambiental e política fundiária e agrária. Os defensores da criação dessas unidades argumentam que no país há falta de decisão política para promover o desenvolvimento regional e que a criação de estados/territórios federais apontam para uma melhor administração. Assinalam ainda favorecimentos para a população, uma vez que os recursos recebidos por esses novos estados seriam investidos nos municípios, gerando milhares de empregos diretos e indiretos, contribuindo para o desenvolvimento socioeconômico do Norte do país.

Em casos como o território do Oiapoque, na fronteira com a Guiana Francesa sua criação é justificada pelo senador Sebastião Rocha (2001) com base na questão “estratégica”. O novo status de território federal aumentaria o repasse de recursos federais para a região, facilitando a vigilância das fronteiras, o combate ao narcotráfico e o investimento em obras de infra-estrutura.

Há os que afirmam que a diminuição da distância entre os governantes e população constitui-se no primeiro passo para integrar as diversas regiões do país aos centros mais dinâmicos e desenvolvidos. Considera-se também, que as grandes dimensões territoriais encontram-se na base da desigualdade hoje existente no Brasil, alijando grande parte da população das benesses do desenvolvimento social, econômico e cultural.

Ainda assim, os discursos observados no cenário político têm sido muitas vezes contraditórios em função de uma série de fatores que variam desde a questão financeira (custos) à política (criação de novos cargos). Há até mesmo acusações de políticos que, aproveitando-se das calorosas discussões sobre a emancipação, já se dirigiram para as regiões a se emanciparem, a fim de iniciar a formação de seu “curral eleitoral”¹¹ apontando para um provável aumento da corrupção no país.

Em contrapartida, há também argumentos contrários à criação das novas unidades territoriais e estados, como é o caso de Fábio Giambiagi em seu texto “*Novos estados: risco para o Brasil*”. Para ele, apesar da transformação de territórios em estados bem como a criação de novos estados trazerem alguns benefícios fiscais para os novos territórios e estados que, portanto, beneficiaria a população local, tais movimentos podem evoluir para um processo de desmembramento da unidade nacional:

As razões que levam os defensores de tais propostas a apoiar esses projetos, não temos dúvida, são nobres e obedecem ao desejo de melhorar as condições de vida do eleitorado que os elegeu. Isso, porém, não pode se dar em detrimento da unidade nacional. O tamanho da economia, constituída a partir de um povo que fala uma língua comum, sem maiores conflitos regionais, étnicos ou religiosos internos, é o principal ativo que o Brasil tem hoje, o nosso grande fator de barganha no grande jogo da globalização. Criar novos Estados, nesse contexto, equivale a brincar com fogo. Querendo fazer um bem para uma parte da populações do Norte e Centro-Oeste, podemos chegar a ferir seriamente a unidade nacional. (GIAMBIAGI, p.2).

Também contrários à criação de novos Estados, mas que não ressaltam um possível desmembramento da unidade nacional, destacam-se argumentos que se espelham no Tocantins. De acordo com o cientista político Raimundo Jorge Nascimento citado por Flávia Ribeiro (2008), o estado recém criado não se tornou uma potência, indicando que criação dos novos estados não necessariamente aponta para a resolução dos desafios e dificuldades nas esferas política, social, econômica, ambiental que a região enfrenta.

Cabe questionar também até que ponto a criação dessas unidades territoriais não poderiam trazer prejuízos tanto para o estado original quanto para o novo estado/território criado. Nesse aspecto, os movimentos separatistas/emancipatórios de todo o país podem se assemelhar, uma vez que os estados originais teriam suas

¹¹ Grupo de pessoas quem compunham a área de influência dos antigos coronéis no período da Republica Velha (1889 – 1930). Os coronéis, ou seja, os grandes latifundiários prestavam favores à população em geral em troca de seu voto no candidato o qual defendia os interesses dos latifundiários de um determinado local. Atualmente a expressão é utilizada para designar a área de influência de um grupo político.

arrecadações totais reduzidas, pois receberiam menos investimentos do governo central, além de redução de sua população (mão-de-obra, mercado consumidor, entre outros).

A título de exemplo, ressaltam-se as considerações da Professora Simone Romero (2007) que infere que a criação de novas unidades no Pará e do território federal do Marajó representaria uma perda econômica muito menor do que se imagina para o estado. Reduzido a praticamente os municípios que hoje compõem as mesorregiões metropolitanas de Belém e Nordeste, o Pará teria mais condições de continuar a manter bons níveis de crescimento econômico que as novas unidades federativas que resultariam de sua divisão. Entretanto, tal análise não leva em conta a disponibilidade de serviços públicos especializados como hospitais de alta complexidade, instituições superiores de ensino e de pesquisa, sistemas penitenciários de segurança máxima, entre outros equipamentos que, em grande medida, hoje concentrados nas regiões em torno da capital, concentração essa que é inclusive um dos propulsores dos movimentos separatistas. De fato o estado perderia parte de seus recursos naturais, já que grande parte das suas reservas estaria localizada no novo estado do Carajás. Ainda assim, no exemplo citado, o Pará não perderia em recursos humanos e infra-estrutura pública (ROMERO, 2007).

Ainda assim, muitas das áreas que estão sujeitas a tornarem-se novos Estados ou territórios dependeriam dos recursos da União (Governo Federal) para se manterem, enquanto outros (como Carajás no Pará) já possuem certo grau de autonomia financeira por sediar grandes empresas e expressiva aglomeração populacional em determinadas cidades. No entanto, muitas outras áreas da Região Norte, apesar de ainda não possuírem autonomia financeira nenhuma, já “reivindicam” autonomia administrativa.

De uma maneira geral, observa-se que a divisão não é, necessariamente, a melhor maneira de desenvolver as economias das regiões paraenses, mas há sim, fortes argumentos tanto favoráveis, quanto contrários.

Considerações finais

Todas as regiões brasileiras possuem características peculiares que as fazem diferenciar entre si, mas a Região Norte do Brasil se diferencia por ser consideravelmente ocupada pela maior floresta equatorial do mundo, obstáculo natural para sua ocupação. Apesar de na atualidade ter sido fortemente devastada, muitos municípios encontram-se consideravelmente isolados, em especial dos centros administrativos das capitais estaduais. Tal situação dificulta o acesso e o contato desses municípios com seus principais gestores, gerando uma situação de certo abandono e precariedade de infra-estrutura e qualidade de vida nesses locais, o que por sua vez, fortalece regionalismos, e conseqüentemente, movimentos separatistas/emancipatórios em busca de uma emancipação estadual, para que essas regiões consigam ter maior autonomia administrativa e recebam maiores investimentos, uma vez que contribuem com a produção da riqueza dos estados aos quais pertencem atualmente, mas não consideram que obtêm retorno ansiado.

Todos os movimentos separatistas da Região Norte reclamam dos mesmos problemas, assim como buscam os mesmos objetivos: melhorias em infra-estrutura, autonomia administrativa e investimentos que contribuam para torná-las unidades mais competitivas, e porque não afirmar, menos carentes.

O cientista político Ricardo Caldas, citado por Miranda (2005), afirma que não existe uma reivindicação por novos estados por parte da população, mas sim de políticos que visam o aumento de cargos para que eles mesmos venham a ocupar. É um

consenso que no Brasil há um favorecimento dos interesses das elites oligárquicas no cenário administrativo nacional, o que ocorre também no Norte do país.

Apesar de acarretar custos e envolver interesses de políticos locais, ainda assim ressalva-se que a divisão político-administrativa é uma discussão fundamental e necessária, uma vez que pode pesar sobre o orçamento nacional, a autonomia administrativa e legitimar interesses e representações. A atual divisão apresenta problemas visíveis, atingindo diretamente o cotidiano das pessoas que são colocadas à margem da sociedade em várias regiões do país. Atrelado à redivisão estadual soma-se os impasses oriundos dos movimentos migratórios para as regiões mais desenvolvidas, o que gera ainda problemas como o aumento do desemprego, violência e miséria, principalmente nos grandes centros urbanos.

A atual divisão regional e estadual contribui para uma discrepância não apenas administrativa, mas também com a ampliação das disparidades econômicas e sociais, não apenas estaduais, mas em todo o país, retrato da (má?) divisão do território, que se reflete nos diversos projetos de criação de novas unidades territoriais que se distribuem pelo Brasil. Há um descompasso entre as dinâmicas internas econômicas, políticas e sociais, que ainda respondem e por longo tempo o farão, aos movimentos externos, hoje notadamente ao neoliberalismo e globalização, ordens impostas e negligentes com os processos que ocorrem nos lugares.

Referências:

AGÊNCIA SENADO. **Rocha registra aprovação na CCJ de projeto que cria o território de Oiapoque.** Publicado em: 31 de Mai. De 2001. Disponível em: <<http://www.direito2.com.br/asen/2001/mai/31/rocha-registra-aprovacao-na-ccj-de-projeto-que-cria-o-territorio>>. Acesso em: 25 de Set. 2008.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de direito penal:** volume 1 : parte geral. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 116.

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado, 1988, 168p.

BRASIL SUAS REGIÕES E SEUS ESTADOS. **Dados estatísticos originários do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).** Disponível em: <<http://www.brasilrepublica.com/mapa.htm>>. Acesso em: 02 de Fev. 2009.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política.** 7a ed./Brasília, DF; Editora Universidade de Brasília, 1995.

BUENO, Silveira. **Silveira Bueno: minidicionário da língua portuguesa.** - Ed. rev. e atual. - São Paulo: FTD, 2000.

CARVALHO, José Murilo de. **Pontos e bordados: escritos de historia e política.** Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1998 457p.

GARFIELD, Seth. **As raízes de uma planta que hoje é o Brasil: os índios e o Estado-nação na Era Vargas.** Revista Brasileira de História, vol. 20, nº 39, São Paulo, 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-01882000000100002&script=sci_arttext&tlng=en>. Acesso em: 30 de Set. 2008.

CLAVAL, Paul. **O território na transição da pós modernidade.** Rev. GEOgraphia. Ano1. Número 2, 1999. Artigo publicado originalmente na Revista Géographies et Cultures. Número 20, inverno de 1996. Paris: L' Harmattan. Disponível em: <http://www.uff.br/geographia/rev_02/paul%20claval.pdf>. Acesso em: 30 de Jan. 2009.

GIAMBIAGI, Fábio. **Novos estados: risco para o Brasil.** Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/clientes/federativo/bf_bancos/n0001512.pdf>. Acesso em: 10 de Jan. 2009.

MACHADO, Luiz Toledo. **Formação do Brasil e Unidade Nacional.** São Paulo: IBRASA, 1980. 286p.

MARTINS, Herbert Toledo. **A fragmentação do território brasileiro: a criação de novos estados no Brasil.** Caderno CRH Salvador, n.35 p. 263-288, jul/dez 2001. Artigo disponível em: <<http://www4.fct.unesp.br/ceget/t34.pdf>>. Acesso em: 17 de Out. 2008.

MIRANDA, Mário Celso de. **Redesenhando o Brasil: debate atual sobre a redivisão territorial do país.** Presidente Prudente: FCT/UNESP – VI Semana de Geografia, 2005, 1-10.

NONATO, Rita de Cássia. **Crise da Federação e Federalismo Corporativo: propostas de criação de novos estados no front agrícola brasileiro.** 2005. Dissertação de mestrado. Campinas –SP.

NOVELINO, Marcelo. **Direito Constitucional para concursos. Organização dos poderes.** Editora Forense. Rio de Janeiro, 2007. p. 393.

OLIVEIRA, Selmane Felipe de. **A separação do triângulo.** Ícone, Uberlândia, 5 (1): 29-57, jan./jun. 1997.

RABAT, Márcio Nuno. **A Federação: centralização e descentralização do poder política no Brasil.** Câmara dos Deputados, Praça dos Três Poderes. Consultoria Legislativa. Brasília, Distrito Federal, Agosto de 2002.

RIBEIRO, Flávia. **Custo do separatismo será elevado. Mais uma visão.** Diário do Pará. Disponível em: <http://www.estadodocarajas.com.br/index.php?option=com_content&task=view&id=87&Itemid=2>. Acesso em: 8 de Set. 2008.

ROMERO, Simone. **Pará perderia com divisão menos do que imagina.** 11 de Mar. 2007. Disponível em: <http://jotaparente.blogspot.com/2007_03_01_archive.html>. Acesso em: 17 de Set. de 2008.

SANDRONI, Paulo. **Novíssimo Dicionário de Economia.** 6ª edição. Ed. Best Seller. São Paulo, 2001. 652 p.

SOUZA, Adriana Cláudia Teixeira de. **Federalismo no Brasil**. Belo Horizonte: Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, Escola do Legislativo, 2008. 28p. — (Passo a passo).

VLACH, Vânia Rúbia Farias. **A propósito da ideologia do nacionalismo patriótico do discurso geográfico**. Anais do 4º Congresso Brasileiro de Geógrafos. São Paulo, Associação dos Geógrafos Brasileiros, v. 1, livro 2:13-21, 1984.

WANDERLEY. **As bases do separatismo: sociologia**. São Paulo: A MEIRA, 1935. 188p.