

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS



1º Seminário Internacional Estado, Território e Desenvolvimento: contradições, desafios e perspectivas

Imagem retirada de: CUNHA, Conceição; NASCIMENTO, Dária C. (Orgs.). 500 anos do Brasil sob a ótica da cartografia. Salvador: Secretaria da Cultura e Turismo; SEI; [2000].

Primeiro Seminário Internacional
Estado, Território e Desenvolvimento:
contradições, desafios e perspectivas

Salvador (BA), 4 a 6 de junho de 2012

Universidade Federal da Bahia
Instituto de Geociências - Departamento de Geografia
Programa de pós-graduação em Geografia
Grupo de pesquisa: Estado, Território e Desenvolvimento

Mesa 7 - Estado, Fragmentação do Território e Desenvolvimento:
a criação de novos Estados e Municípios no Brasil

Adilar Antonio Cigolini (UFPR)

Cristóvão Brito (UFBA)

José Donizete Cazzolato (CEM/Cebrap)

coordenação: Noeli Pertile (UFBA)

O embate paraense e a agenda territorial

José Donizete Cazzolato

Mestre em Geografia pela Universidade de São Paulo; pesquisador do Centro de Estudos da Metrópole (CEM/Cebrap), São Paulo (SP); donizete@cebrap.org.br

Dezembro de 2011 marcou a história da Federação Brasileira com o evento eleitoral tecnicamente denominado *plebiscitos do Pará*. No domingo, dia 11, os eleitores do estado foram chamados a responder, com *não* ou *sim*, a duas perguntas: Você é a favor da divisão do Estado do Pará para a criação do Estado do Carajás? Você é a favor da divisão do Estado do Pará para a criação do Estado do Tapajós?



Figura 1 - Estado do Pará e sua divisão conforme projetos legislativos PDC 2300/2009 e PDC 731/2000, renomeados para 136/2011 e 137/2011.

Pela primeira vez, vinte e três anos após sua instituição (em 1988), foi aplicado o dispositivo constitucional da consulta popular para propostas legislativas de novas unidades da federação. Não houve plebiscito no processo de criação de Tocantins¹, originário de uma disposição transitória dessa mesma Constituição. Tampouco se consultou a população em casos anteriores, como a elevação de Rondônia a estado, em 1982, ou a criação de Mato Grosso do Sul, em 1979.

Certamente por conta desse ineditismo, a proposta divisão do gigante amazônico gerando duas novas unidades da federação despertou interesse ainda maior de juristas, cientistas sociais, economistas, parlamentares,

gestores, assim como dos cidadãos em geral que acompanham o noticiário nacional. A grande imprensa brasileira deu razoável destaque aos desdobramentos do processo, que, no Pará, ganhou todas as atenções desde maio de 2011, quando os plebiscitos foram aprovados no Congresso.

Geógrafo que sou, e com predileção por questões territoriais, passei então a pesquisar mais sistematicamente os fatos relativos à criação de novas unidades da federação. Havia muita matéria publicada, não somente a respeito do movimento pró Carajás e Tapajós, mas também sobre o grande número de projetos apresentados, na Câmara e no Senado, para criação de novos estados ou territórios federais. Dado o volume de informações e, principalmente, pela complexidade do tema, a pesquisa ultrapassou o previsto, resultando na publicação *Novos Estados e a divisão territorial do Brasil - uma visão geográfica*², lançada em outubro do mesmo ano.

Aproximava-se a data do plebiscito. E o debate, que se instalara informalmente no país, ancorado na imprensa nacional e paraense, no final de outubro incluiu a campanha em horários obrigatórios na TV local, dando sequência ao calendário definido pelo Tribunal Superior Eleitoral. Assim, paraenses de todas as regiões viram-se ainda mais envolvidos pelas propostas emancipacionistas. Enquanto no Oeste e Sudeste se propagavam as vantagens da emancipação, que traria para essas regiões, tão distantes de Belém, novas oportunidades de desenvolvimento, na capital e entorno conclamava-se a população a dizer *não e não*, ou seja, rejeitar as propostas que significariam para o Pará perdas irreparáveis.

Ambas as campanhas tiveram êxito: os eleitores da região de Belém atenderam aos apelos da publicidade e votaram maciçamente *não*, da mesma forma os do Sudeste e do Oeste, atendendo à campanha do *sim*, votaram majoritariamente em favor da divisão. No entanto, prevaleceu o cômputo total dos votos, e, dessa forma, sendo a região de Belém o maior contingente demográfico do estado, e, decorrentemente, seu maior colégio eleitoral, venceu o *não*, extinguindo-se assim os projetos de criação de Carajás e Tapajós.

Os pormenores dessa matemática, no entanto, que mostrariam os diferentes percentuais obtidos em cada região, a favor ou contra a divisão do estado, passaram ao largo da mídia nacional. Noticiou-se apenas que a população paraense (como um todo) rejeitou as propostas de divisão do estado, à proporção de 66,6% dos votos contrários a Carajás e 66,1%

contrários a Tapajós. Alguns veículos, entre os de circulação regional ou local, informaram que, em Marabá e Santarém houve esmagadora vitória do *sim*, mas não se apresentou, ou não se incluiu na pauta das grandes redes de TV ou dos jornais de abrangência nacional, maior detalhamento sobre os diferentes resultados em cada ponto do estado.

A fórmula de totalização dos votos, definida pela resolução TSE 23.356, de 18/08/11, convém notar, ampara-se na Lei 9.709/98, onde se define, inclusive, qual é a *população diretamente interessada*, expressão constitucional que causou polêmica desde sua instituição. Esta questão parece ter sido decisiva no insucesso das propostas emancipacionistas de Tapajós e Carajás. Assim como outros pontos da questão territorial como um todo, a contabilidade dos votos plebiscitários demanda um aprofundamento das discussões para importantes ajustes, sob risco de tornar inócuas quaisquer futuras consultas para criação de novas Unidades da Federação.

Em análise sintética publicada no próprio domingo da votação, no jornal Folha de São Paulo, afirmei que "Carajás e Tapajós, alçados ou não à condição de novos estados, proporcionaram ao Brasil oportunidades de avanço institucional" já que "contabilizamos reforço da cidadania, aprendizado democrático, consolidação das instituições, e [...] a exposição da atual *nudez constitucional* no tocante à estrutura territorial da Federação".

O propósito desta apresentação é avançar nessa linha, focando os resultados do plebiscito e retomando os argumentos apresentados no livro *Novos Estados e a divisão territorial do Brasil - uma visão geográfica*.

Níveis escalares, dimensões e padrão territorial

Procurei enfatizar, ao longo do texto e nas ilustrações cartográficas, o quanto a legislação brasileira é omissa nas questões territoriais. Especialmente no tocante à dimensão ou morfologia geográfica dos entes federados, cujos territórios completam-se em mosaicos de diferentes escalas, apontei a ausência de indicadores ou critérios técnicos entre os preceitos constitucionais.

Esta vacância de enquadramento geográfico para estados e municípios configura nítida fragilidade federativa. Na ausência de critérios, indicadores ou faixas dimensionais que dêem a medida física, demográfica, econômica ou política dos territórios, especialmente para os de nível estadual, é permanente o risco de descaracterização da própria Federação.

Comparando as dimensões dos atuais estados, demonstrei que, se nossa tradição legislativa não se ocupa em definir as dimensões que traduzem cada nível escalar dos territórios subnacionais, existe uma prática que permite deduzir a dimensão usual dos estados. Mesmo ao cidadão não especialista, é bastante claro que um estado comporta uma grande extensão, que compreende numerosos municípios, e que estes são, evidentemente, de outro nível escalar, mais próximo do cotidiano. Tal percepção, contudo, requer uma abordagem que a traduza em valores.

Buscando quantificar o nível escalar em que se definem os estados, parti para a observação dos dados, selecionando três indicadores clássicos da geografia: extensão física, contingente populacional e número de municípios. Através de operações analíticas bastante simples, cheguei às faixas de valores mais frequentes ou médios, os quais traduzem a prática da divisão territorial brasileira para o primeiro nível subnacional. A síntese desses valores denominei *padrão territorial*:

área (km²) 200.000	mínimo 40.000	máximo 400.000
população 6.126.000	mínimo 2.000.000	máximo 20.000.000
municípios 167	mínimo 50	máximo 500

Obtido o padrão, submeti os dados de cada estado, classificando-os como *conformes* ou *desconformes*, como indicado na Figura 2.

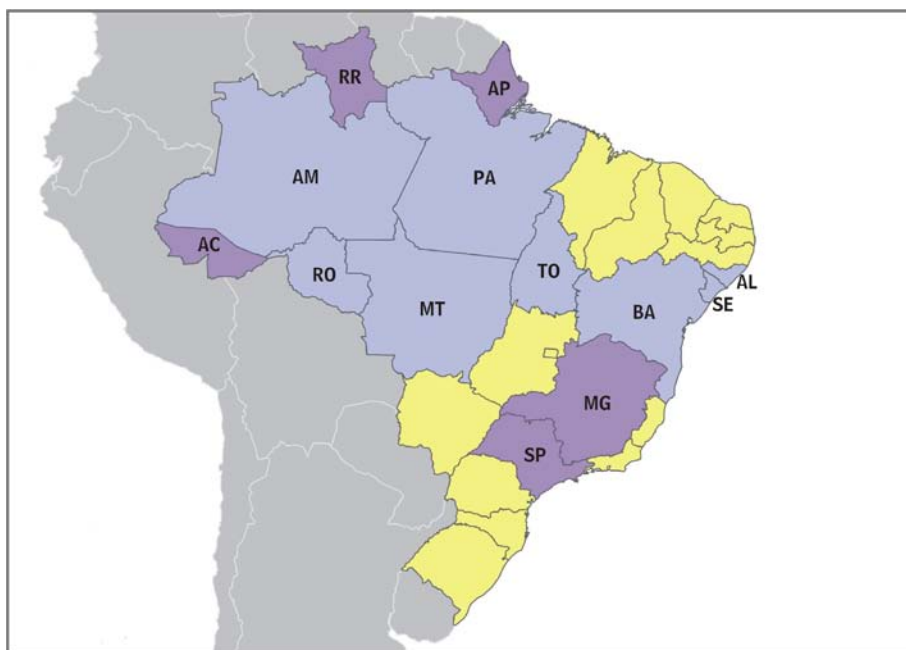


Figura 2 - os estados em amarelo estão em conformidade com o padrão territorial obtido; em roxo claro, apresentaram uma desconformidade, e em roxo escuro duas desconformidades.

Observe-se que, dos 26 territórios analisados, exatamente a metade (13) apresenta conformidade total com o padrão. Um terço (8 estados) apresenta uma desconformidade (na extensão, na população ou no número de municípios) e um quinto (5) acumula duas desconformidades.

Num segundo passo, comparei os mesmos dados nas 30 propostas de criação de estados ou territórios federais que tramitam ou tramitaram no Congresso Nacional desde 1988. Mais da metade (17) apresentou duas ou três desconformidades, sendo então descartadas.

Um novo mapa

Ao final do exercício, relatei os estados em desconformidade com o padrão, ou seja, que demandariam alterações para se adequarem territorialmente, e os 13 projetos de novas unidades cujos valores dimensionais se aproximavam do padrão territorial proposto. E, levando em conta a morfologia territorial, a toponímia das unidades, a rede de polos urbanos e suas áreas de influência, entre outros, elaborei uma possível assimilação de dez novas unidades na configuração territorial da Federação Brasileira, como se pode ver na Figura 3.

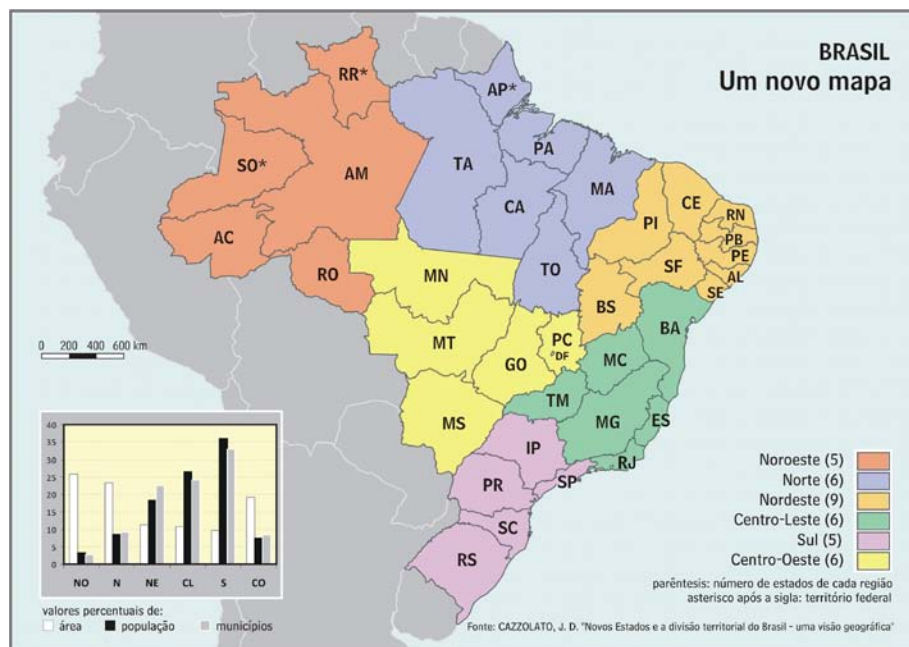


Figura 3 - Brasil dividido em 37 Unidades da Federação (33 estados, 3 territórios federais e o Distrito Federal), agrupadas em 6 Grandes Regiões.

Nesta simulação, que inclui a fragmentação do território paulista e a redução física do Distrito Federal, retorna a figura do Território Federal (Amapá, Roraima e Solimões). Paralelamente, sugeri um reajuste para a fórmula atual

de atribuição de cadeiras na Câmara Federal, de forma a reaproximar os contingentes parlamentares da proporcionalidade demográfica de cada Unidade da Federação, sem, no entanto, alterar o atual número de 513 deputados.

Considere também uma nova configuração para as Grandes Regiões do IBGE, tema de que me havia ocupado em 2007, ao propor a criação da Região Noroeste e o deslocamento do Maranhão para o Norte. Assimilando essa perspectiva, propus ainda outras mudanças para os atuais conceito e arranjo das macrorregiões brasileiras, que datam de quatro décadas atrás.

Vale notar que Carajás e Tapajós, cujas propostas motivaram a pesquisa e o livro aqui resumido, foram incorporados no arranjo final do exercício. O Estado do Pará, na submissão aos valores do padrão territorial, foi considerado desconforme no quesito extensão territorial, enquanto os recortes propostos para a criação das duas novas unidades da federação resultaram adequados do ponto de vista geográfico. Em outras palavras, os limites definidos pelos dois projetos recaem exatamente na interface que se observa entre as três grandes regiões geoeconômicas em que se organiza o território paraense. Os atributos relativos à morfologia territorial, à pertinência de seus nomes, assim como à posição e capacidade de polarização das prováveis capitais foram considerados satisfatórios, de tal forma que não houve necessidade de reelaboração de suas divisas.

Política territorial

A discussão que precedeu a aprovação dos plebiscitos para Carajás e Tapajós e o debate que se instalou por todo o país ante a possível divisão do Pará em três partes; os 30 projetos mais recentes visando a criação de novos estados e territórios comparados ao quadro territorial atual; os processos de alteração territorial do país ao longo da história³, e a dinâmica socioespacial (remanescente da primitiva ocupação colonial) que se traduz num inquestionável *front* demográfico de rumo oeste⁴ - todos esses fatos levaram-me a concluir que falta ao Brasil não apenas um clareamento constitucional sobre um dos pontos fundamentais de sua estrutura federativa - a definição geográfica dos níveis político-administrativos subnacionais. Estão ausentes da legislação outros delineamentos e regulamentações de ordem territorial que acolham adequadamente as demandas hoje existentes, em grande parte

legítimas, tanto no nível regional como local. Tais vacâncias legais dificultam a mais adequada gestão e o mais igualitário tratamento dos chamados *direitos territoriais*.

Ciente da multidisciplinaridade que marca a geografia, mas seguro de sua eficácia no tratamento das questões relativas ao espaço e sua compartimentação, avancei propondo modelos para se discutir inclusive temas tradicionais de outros campos do conhecimento. A própria inserção de critérios ou parâmetros geográficos na Constituição, de certa forma a principal palavra-de-ordem do livro, caracteriza clara interface: se o dimensionamento territorial é mais apropriado à geografia, a alocação de seus valores em textos legais parece mais apropriada a juristas ou cientistas políticos.

Os fatos sociais dão-se no espaço, numa perspectiva teórica. A prática social, no entanto, demanda territórios. Para os geógrafos⁵ o conceito de território envolve a denominação de uma porção do espaço, sua apropriação, simbólica ou de direito, e, dialeticamente, sua delimitação. A identidade local, que se dá com a denominação, adquire proporções ainda mais consideráveis com a efetivação do território. A instalação de um corpo gestor, cujas ações são contidas pelas linhas limítrofes territoriais, realça os laços identitários locais, e os habitantes passam a ser cidadãos.

Tratar da divisão do Brasil em Estados, Territórios Federais e Distrito Federal unicamente sob aspectos geográficos, sem levar em conta sua divisão municipal e seu quinhão de poder legislativo federal, pode sem dúvida ser importante contribuição num contexto mais acadêmico. Porém, numa perspectiva de aplicação do conhecimento geográfico, estudos e simulações como os que aqui se resumiram, têm, necessariamente, que avançar nas questões políticas.

Nessa linha metodológica, *Novos Estados e a divisão territorial do Brasil - uma visão geográfica*, persegue uma geografia no sentido amplo. O mosaico territorial de estados atrela-se ao conjunto de cadeiras que compõem o Congresso Nacional, e vice-versa. A criação de novos estados é tão geográfica quanto política, isso parece muito claro. Daí o alargamento da interface disciplinar ao longo de todo o livro. Não por acaso, *Novos Estados* é prefaciado por dois ilustres representantes da Ciência Política e da Geografia⁶.

Além do caráter pragmático da pesquisa, um segundo viés justifica as referidas transgressões à ortodoxia acadêmica. O livro objetiva alinhar uma

temática de discussão nacional, através da qual seriam consensuados os conceitos, passos e critérios necessários à mais adequada condução das alterações no quadro territorial do país. Em outras palavras, uma efetiva política territorial, que pode se organizar sob três grandes vetores: a definição dos níveis escalares da composição federativa, a revisão e complementação dos processos de alteração no quadro territorial e a adoção de um calendário para a votação e implementação dessas alterações.

Escalas federativas

O primeiro ponto da proposta política territorial é a adoção de critérios ou parâmetros técnicos que situem o nível escalar das unidades federadas. Este pode ser considerado como o passo fundamental, porque dá o conceito. Para tanto, sugeri o acima exposto padrão territorial, elaborado para a instância estadual. Há que se desenvolver, contudo, construto similar para conduzir as questões territoriais de nível municipal.

Nesse ponto, destaque-se a movimentação legislativa dos últimos anos no sentido de regulamentar a Emenda Constitucional 15. Esta emenda, aprovada em 1996, de certa forma devolve para a União a incumbência de legislar sobre a criação de municípios, que a Constituição de 1988 transferiu para os estados. Parece haver um claro interesse, inclusive por parte do Executivo⁷, na solução do impasse criado pela falta de regulamentação, que impede ou dificulta o andamento das centenas de projetos para novos municípios que tramitam em diversos estados.

Os textos da PEC 44/2011 e do PLP416/1998, duas das propostas acolhidas no Congresso, incluem dados mínimos de população, extensão, núcleo urbano, níveis de arrecadação, viabilidade econômica ou fiscal, além de respeito às áreas de preservação ou especiais. Também se reportam à remuneração de vereadores e às diferenças regionais do país. Sem dúvida, a inserção de dispositivos desse teor no texto constitucional é um avanço no sentido de se adotar a almejada política territorial, mas outras questões são pertinentes se tomarmos a temática territorial num sentido mais amplo.

A própria assimetria dimensional, tão evidente no âmbito estadual, também se faz presente entre os municípios. Se a população paulista é 62 vezes maior do que a do Amapá, se Minas Gerais tem 57 vezes mais municípios do que Roraima, se a extensão de Sergipe equivale a 4% do

território baiano⁸, no nível municipal a extensão de Mesquita (RJ) corresponde a 3% de seu vizinho Rio de Janeiro, a população de Campina Grande (PB) é 84 vezes maior do que seu vizinho Caturité, e a de Goiânia (GO) 400 vezes maior do que Brazabrantes⁹, na mesma região metropolitana.

Os aspectos dimensionais, contudo, embora sua evidência e relevância, parecem não sensibilizar os que se ocupam das questões municipais. A agenda das entidades municipalistas, organizando vistosas caravanas de prefeitos a Brasília, sempre inclui tópicos relacionados às verbas, repasses e quinhões da arrecadação federal com o que sobrevive grande parte, senão a maioria, dos 5563¹⁰ municípios brasileiros.

É compreensível tal situação de dependência financeira das prefeituras, se observarmos a crescente pulverização do quadro territorial municipal. Basta lembrar que 40% dos municípios - exatos 2.178 - têm menos de 8 mil habitantes, ou que apenas 357 - número correspondente a 6,4% - ultrapassam a marca de 80 mil habitantes. A questão dimensional, independentemente de outros pontos a serem incluídos na política territorial para a escala dos municípios, tem prevalência. Referir-se ao quadro municipal tendo em mente São Carlos (SP), Campo Mourão (PR) ou Montes Claros (MG) utiliza um conceito territorial que é flagrantemente diferente daquele dado pela realidade de seus vizinhos, respectivamente, Analândia (SP), Farol (PR) ou Juramento (MG)¹¹.

Um outro fato, não menos importante, caracteriza o dia-a-dia da administração municipal: as associações, consórcios ou organizações regionais. Demandas ou incumbências como abastecimento de água, coleta e tratamento do lixo, saúde, transporte, entre outras, cada vez mais são atendidas ou conduzidas de forma conjunta; poucos são os municípios efetivamente autônomos, técnica ou financeiramente. Este dado reforça o quadro geral de fragilidade administrativa no âmbito local, para o que contribui, e com bastante peso, a questão dimensional. A definição de um padrão territorial municipal, portanto, requer um aprofundamento da discussão sobre o município e funções que lhe cabem. Exigir de Analândia, Farol ou Juramento a mesma resolubilidade de São Carlos, Campo Mourão e Montes Claros não parece razoável.

Uma provável reengenharia das nossas municipalidades, que passariam a operar conjuntamente a uma nova instância político-administrativa

- supra-municipal - permitiria repartir, com vistas à maior eficiência, as funções e serviços públicos que hoje se atribuem aos prefeitos e seus secretários ou diretores. Em texto de 2009¹², sugeri que as Regiões de Saúde do SUS apontam nesta direção.

De todo modo, ajustes federativos desse porte requerem prazos ainda maiores do que os previstos para os demais passos da proposta política territorial. Parecem mais urgentes as questões relativas ao nível estadual, que se reportam mais diretamente ao equilíbrio da Federação, tanto nas dimensões geoeconômicas (extensão, população, rede urbana, economia, arrecadação, etc.) como na representação legislativa. Entre tantos projetos de alteração no quadro territorial nas casas legislativas, não se cogita a alteração do atual sistema de cotas para a composição da Câmara, sem o que as disparidades em favor dos pequenos eleitorados tendem a acentuar-se. Vale lembrar, inclusive, a situação peculiar do Senado, onde as cotas iguais, num quadro de flagrantes desigualdades territoriais, escancaram tais disparidades¹³.

Projetos e plebiscito

O segundo ponto a ser discutido, aprofundado e detalhado na proposta política territorial é o processo de alteração, que inclui o acolhimento das propostas, sua efetivação em projeto, aprovação congressional e plebiscito.

Para a instância estadual, as atuais regras permitem a qualquer deputado federal ou senador a apresentação de propostas, as quais devem apenas cumprir o especificado no texto constitucional, independentemente da Unidade da Federação que representa. Este particular foi destacado durante o processo de discussão e votação de Carajás e Tapajós, e seria também um ponto a considerar nas deliberações da política territorial. Um outro quesito, também citado no referido processo, é a efetiva capacidade técnica de um gabinete parlamentar.

Na sugestão delineada no livro, lembrei a possibilidade de um sistema misto, de tal forma que o Executivo - e as instituições que a ele se reportam, tenham participação garantida para, por exemplo, dar um aval técnico, aprovando, sugerindo alterações no projeto ou recomendando sua rejeição. Espera-se que entidades ligadas à pesquisa acadêmica, ou à coleta e elaboração de dados geográficos e socioeconômicos, por seu porte, tradição e

estabilidade, acumulem maior fôlego técnico do que os reduzidos quadros que compõem os gabinetes assessores de deputados ou senadores.

Tal preocupação justifica-se por conta da complexidade característica dos recortes espaciais. Particularidades do arranjo regional local ou do histórico de ocupação, a presença de determinados ecossistemas ou sistemas de relevo, entre outros aspectos da paisagem natural ou antrópica, podem exigir maiores cuidados na análise dos projetos de alteração ou de criação de novas unidades político-administrativas.

O principal, na questão territorial, poderia estar explicitado no texto constitucional, atribuindo-se à legislação complementar ou estadual os pormenores exigidos pela diversidade regional do país. As comissões legislativas ater-se-iam aos requisitos mais gerais, explicitados na Constituição, enquanto a análise dos projetos ante as exigências mais particulares seria incumbência do referido corpo institucional técnico.

Na instância municipal, os processos correm nas Assembleias Legislativas, seguindo especificações de legislação estadual. Porém, mesmo que remetidos à instância subnacional, os requisitos mínimos processuais devem ser objeto da política territorial, como, de fato tem sido a preocupação dos parlamentares e setores do Executivo na discussão das acima referidas emendas constitucionais.

Uma das etapas mais importantes do processo de alterações territoriais é o plebiscito, por envolver diretamente os contingentes eleitorais. Para sua aplicação, concorrem duas questões. A primeira refere-se ao universo de aplicação da consulta, para o que se avançou nos debates dos últimos anos, tanto que os plebiscitos do Pará foram realizados em todo o território pretensamente alterado. Tal decisão decorre do consenso obtido com a intervenção do Supremo Tribunal Federal para a mais adequada interpretação do preceito constitucional que se refere à "população diretamente interessada". A discussão se deu porque havia também o entendimento de que apenas a população da região pretendente à emancipação deveria ser consultada.

A rigor, toda a população brasileira deveria ser consultada, considerando-se que a Federação se altera com a inclusão de mais um estado, ou com a eventual fusão, conforme previsto na Constituição. Do mesmo modo, propostas de emancipação formando novos municípios deveriam ser submetidas à população de todo o estado, não apenas à do município onde

efetivamente se dará a mudança territorial. Tal formato, contudo, esbarra em questões como a grande extensão do país e consequente força das regionalidades, ou no custo dos plebiscitos. Uma forma de conciliar tais agravantes seria, talvez, a adoção dos calendários eleitorais, como se abordará adiante.

A segunda questão embutida na etapa do plebiscito para confirmar ou não as propostas de alteração no quadro territorial refere-se à fórmula de contagem dos votos. A maioria simples - soma de todos os votos, independentemente se da região pretendente à emancipação ou da remanescente - não parece ser a mais adequada nas consultas de cunho territorial.

Sua impropriedade se impõe a partir de dois fatos recorrentes nos processos de fragmentação territorial: 1. na região remanescente (onde está a sede do poder) prevalece a sensação de perda, e o eleitorado, portanto, tende a votar contra; 2. a região remanescente detém o maior colégio eleitoral do estado.

O geógrafo André Roberto Martin, especialista em divisão territorial e federalismo, afirma que a tradição internacional segue uma aritmética diferente, levando em conta os votos da totalidade e também considerando em separado os votos colhidos na região pretendente à separação.

Definir a quem cabe consultar em plebiscito e a fórmula de computação desses votos são pontos seguramente polêmicos nos eventos de fragmentação territorial. A literatura a respeito é quase inexistente, e não temos um histórico de plebiscitos no Brasil. Como já destacado, a experiência de 2011 foi pioneira, o que justificaria, num certo sentido, os eventuais desacertos.

Pelo que se observou no Pará, o momento do plebiscito faz aflorar com intensidade os liames identitários que se engendram nos territórios. Os sentimentos que atrelam cidadãos a seu território dão-se em duplo sentido: ao mesmo tempo que se considera dono (a dimensão posse apontada pelos teóricos da geografia) do *seu* estado, sente-se *filho* dessa mesma terra (ou território).

A rejeição do eleitor à fragmentação territorial advém em duplo desconforto: a perda de algo que é seu e a deslealdade a uma causa, uma terra de origem cuja integridade lhe caberia defender. Entre os que almejam construir seu próprio território, parece prevalecer uma busca por algo que não

têm, ou que têm de forma incompleta. Não se sentem em falta com a terra (território) atual, sentem-se carentes no pertencimento.

Nessa mesma linha de analogia, alegou-se, em exposição publicada em Belém contra a divisão do estado, que a mesma seria como um divórcio numa família, situação em que todos perdem. Ao que se poderia contrapor, nos mesmos termos, que um território pretendente à separação seria um jovem que parte para formar uma nova família. Pais possessivos tenderiam a impedir a partida dos filhos, enquanto pais ponderados não só permitiriam, como apostariam no sucesso da empreitada.

Independentemente das alegações ou alegorias, contudo, parece razoável considerar de forma diferenciada os votos dos cidadãos pretendentes à emancipação. Valeria inclusive rever a tradução que se adotou para o termo constitucional "população diretamente interessada". Consultar apenas os cidadãos da região autonomista, mas exigir um percentual significativamente superior a 51%, algo como 3/4 dos votos favoráveis, por exemplo, pode ser um caminho mais adequado, desde que, e este ponto é fundamental, o novo território cumpra os índices e critérios técnicos que definem o padrão empírico atual, que ainda não logramos consensuar e institucionalizar.

De todo modo, Carajás e Tapajós teriam condições técnicas (regionalidade, identidade, demografia, rede urbana, produção e recursos econômicos) de se emancipar, numa comparação direta com o conjunto de unidades territoriais do atual arranjo federativo. Atrelar sua emancipação à vontade do eleitor de Belém sugere a apropriação de uma região por outra, algo similar às relações coloniais.

Sem dúvida este ponto da política territorial protagoniza longos debates. Até que ponto uma pretensão emancipacionista é pertinente? Pequenos contingentes populacionais ou reduzidas extensões físicas, ainda que tenham identidade cultural reconhecida, fazem jus ao direito de ser Estado? Como atribuir os direitos territoriais? A contribuição da geografia está no próprio instituir do território, sua escala e dimensões. Critérios e dados prestam-se a embasar consensos, impõem-se como fatos.

Ponderações de ordem técnica, como os padrões territoriais e outros pontos aqui sugeridos, alinham-se no sentido de contrabalançar a paixão inerente aos territórios, identidades e respectivos quinhões de poder.

Periodicidade

O terceiro vetor da política territorial conforme delineada no livro *Novos Estados* e aqui complementada, envolve a dimensão tempo. Tempo no sentido de calendário, de prazo, de previsão, de planejamento. Se a organização política se dá, entre outros, pela normalidade dos processos eleitorais, que se pautam por mandatos com duração prevista, caberia apenas estender tais práticas cronológicas aos processos de alteração territorial.

No orçamento dos órgãos públicos, a periodicidade das emancipações territoriais - ou mesmo de alterações toponímicas - significa ganhos importantes. Despesas decorrentes da instalação de estruturas de gestão e poder nos novos territórios, assim como quaisquer gastos - mesmo no planejamento de gastos domésticos, podem ser melhor assimiladas se forem previsíveis. Previsibilidade e planejamento caminham juntos.

Da mesma forma que a criação ou adequação de estruturas físicas e profissionais em novos centros de gestão territorial, os plebiscitos também podem ser planejados e executados com menores gastos se as alterações na trama territorial obedecerem a calendários ou periodicidade. No caso do Crajás e Tapajós, os plebiscitos poderiam ter sido marcados para 2012, coincidindo com as eleições municipais.

O enquadramento das alterações de ordem territorial a uma agenda, calendário ou prazos complementa a política aqui exposta, que objetiva garantir o percentual mínimo desejável de racionalidade para um segmento que se pauta fortemente na política. Não há dúvida quanto à importância dos territórios - e as identidades imanentes - no evoluir da nação brasileira. Como construto social, são a expressão do público, a base da cidadania. No contexto social mais amplo, contudo, as entidades territoriais prestam-se a funções bastante prosaicas, nutrem-se do cotidiano de servidores e contribuintes, a quem prestam inúmeras funções, serviços ou políticas públicas. E a eficácia de tais ações pauta-se também no mais adequado dimensionamento territorial.

Os plebiscitos do Pará

Ocorrida em 11 de dezembro de 2011, a consulta à população paraense para aprovar ou rejeitar as propostas de criação dos estados do Tapajós e Carajás encerrou o processo de divisão do Estado em três partes. Se a votação tivesse sido favorável, seguiriam algumas etapas envolvendo a

Assembleia Legislativa, novamente o Congresso e a sanção final pela Presidência da República.

Foram aproximadamente seis meses de expectativa, euforia, apreensão. As campanhas, do *sim* e do *não*, atuaram na Internet, na televisão, rádio e veículos impressos, contabilizando um sem-número de reuniões, palestras, carreatas, matérias, entrevistas, etc. Mesmo fora do Pará, houve razoável cobertura por parte da mídia, inclusive por conta de figuras do mundo artístico e de entretenimento que se engajaram na campanha, emprestando seu nome a favor ou contra a divisão do Estado.

Tal movimentação é mais que justificável, pela importância do evento. Para os carajaenses e tapajoenses, era a oportunidade de se emanciparem, de acompanhar o nascimento de um novo território, uma nova identidade, e de aproveitar o surto de desenvolvimento que certamente acompanharia o início da nova vida federativa. Para os paraenses do nordeste, ou apenas paraenses¹⁴, era o risco de ruptura de um ícone, de uma identidade forjada há séculos, sem falar na provável queda de arrecadação, e, decorrentemente, de riqueza, como consequência de tão significativa redução territorial.

Concluída a votação, o Tribunal Regional Eleitoral divulgou os resultados (Figura 4), comemorados em Belém e lamentados em Marabá e Santarém.



Justiça Eleitoral/ PA

Gerenciamento

PLEBISCITO 2011

OFICIAL

Página 1 de 1

12/12/2011

11:33:14

Resultado de votação por UF

UF	Eleitores aptos	Seções	Seções agregadas	Seções com urna
PA - PARÁ	4.848.495	15.881	1.632	14.249

Pergunta: Você é a favor da divisão do Estado do Pará para a criação do Estado do Carajás?

Resposta	Votos	Situação	% válidos	% comparec.
*55 - NÃO	2.363.561	Eleito	66,60	65,62
77 - SIM	1.185.546	Não eleito	33,40	32,91



Justiça Eleitoral/ PA

Gerenciamento

PLEBISCITO 2011

OFICIAL

Página 1 de 1

12/12/2011

11:39:18

Resultado de votação por UF

UF	Eleitores aptos	Seções	Seções agregadas	Seções com urna
PA - PARÁ	4.848.495	15.881	1.632	14.249

Pergunta: Você é a favor da divisão do Estado do Pará para a criação do Estado do Tapajós?

Resposta	Votos	Situação	% válidos	% comparec.
*55 - NÃO	2.344.654	Eleito	66,08	65,10
77 - SIM	1.203.574	Não eleito	33,92	33,42

Figura 4 - cabeçalho dos documentos divulgados pelo TRE/PA no dia seguinte ao plebiscito.

Pela soma dos votos válidos, dois terços dos paraenses disseram não, tanto para Tapajós (66,1%) como para Carajás (66,6%)¹⁵, encerrando-se assim o projeto de divisão do Pará.

Todavia, uma observação mais cuidadosa desses resultados pode levar a questionamentos. Se, no conjunto, os eleitores do Pará votaram majoritariamente contra a divisão, os votos regionais mostram diferenças gritantes, como demonstrado nas Figuras 5 a 7.

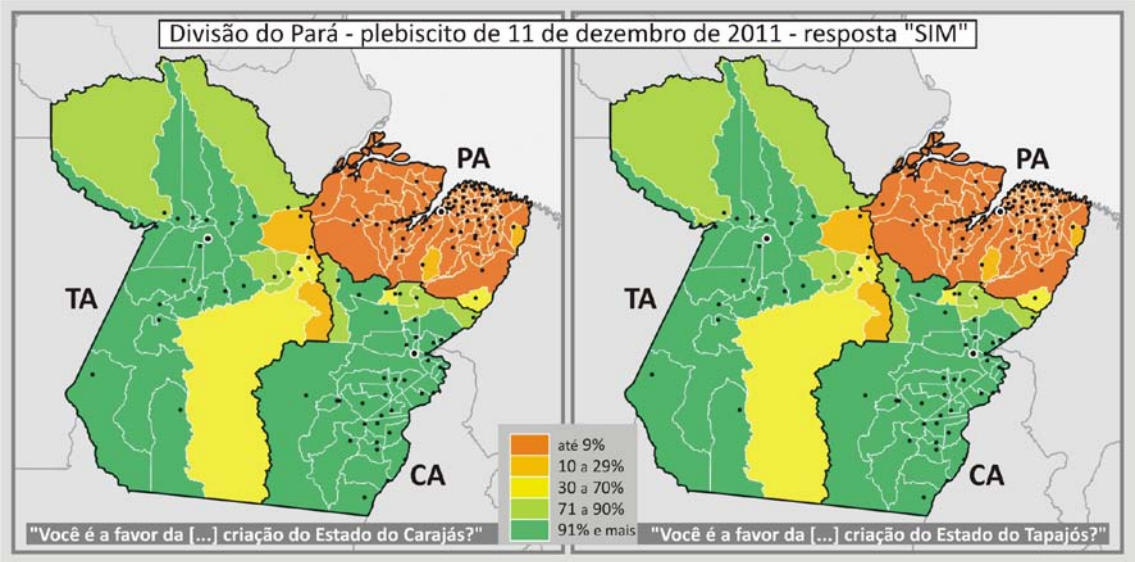


Figura 5 - Percentuais municipais de votos válidos favoráveis à divisão do Pará para a criação de Carajás (mapa da esquerda) e Tapajós (mapa da direita). As linhas brancas são limites municipais e os pontos pretos as sedes. As três regiões - Tapajós, Carajás e Pará (região de Belém) estão delimitadas em preto. Os valores absolutos dos votos estão nas Figuras 6 A e B.

A distribuição dos votos, assim como os valores obtidos, indicam que não houve uma consulta plebiscitária no sentido mais convencional, mas um verdadeiro embate eleitoral. Dos 143 municípios paraenses¹⁶, em apenas 3 os valores estão entre 30 e 70%, tanto para Carajás como para Tapajós. E esses municípios, juntamente com os das faixas 10/29% e 71/90%, situam-se quase todos nas zonas limítrofes regionais.

"Você é a favor da divisão do Estado do Pará para a criação do Estado do CARAJÁS?"												
% SIM no Município	CARAJÁS			PARÁ (Belém)			TAPAJÓS			TODO O ESTADO		
	Mun.	SIM	NÃO	Mun.	SIM	NÃO	Mun.	SIM	NÃO	Mun.	SIM	NÃO
até 9%				75	105.031	2.202.891				75	105.031	2.202.891
10 a 29%				2	3.833	27.866	2	3.852	9.688	4	7.685	42.040
30 a 70%	1	28.771	18.172	1	3.043	6.111	2	16.888	32.352	4	48.702	56.635
71 a 90%	4	48.812	8.698				5	52.855	12.852	9	101.667	21.550
91% e mais	34	544.463	28.808				17	377.998	16.123	51	922.461	44.931
TOTAIS	39	622.046	55.678	78	111.907	2.236.868	26	451.593	71.015	143	1.185.546	2.368.047

Figura 6 A - Votos para Carajás, somados conforme as faixas percentuais dos mapas da Figura 5. Exemplo: na região de Belém, em 75 municípios houve menos de 10% favoráveis (laranja forte no mapa); na região de Tapajós, nenhum município situou-se nessa faixa.

"Você é a favor da divisão do Estado do Pará para a criação do TAPAJÓS?"												
% SIM no Município	CARAJÁS			PARÁ (Belém)			TAPAJÓS			TODO O ESTADO		
	Mun.	SIM	NÃO	Mun.	SIM	NÃO	Mun.	SIM	NÃO	Mun.	SIM	NÃO
até 9%				75	120.240	2.187.853				75	120.240	2.187.853
10 a 29%				2	4.064	27.661	2	3.904	9.618	4	7.968	41.571
30 a 70%	1	28.509	18.457	1	3.096	6.039	2	17.300	31.953	4	48.905	56.449
71 a 90%	4	48.658	8.849				5	47.415	11.087	8	96.073	19.936
91% e mais	34	542.784	29.768				17	387.604	13.369	52	930.388	43.137
TOTAIS	39	619.951	57.074	78	127.400	2.221.553	26	456.223	66.027	143	1.203.574	2.348.946

Figura 6 B - Votos para Tapajós, somados conforme as faixas percentuais dos mapas da Figura 5 (ver exemplo na Figura 6 A).

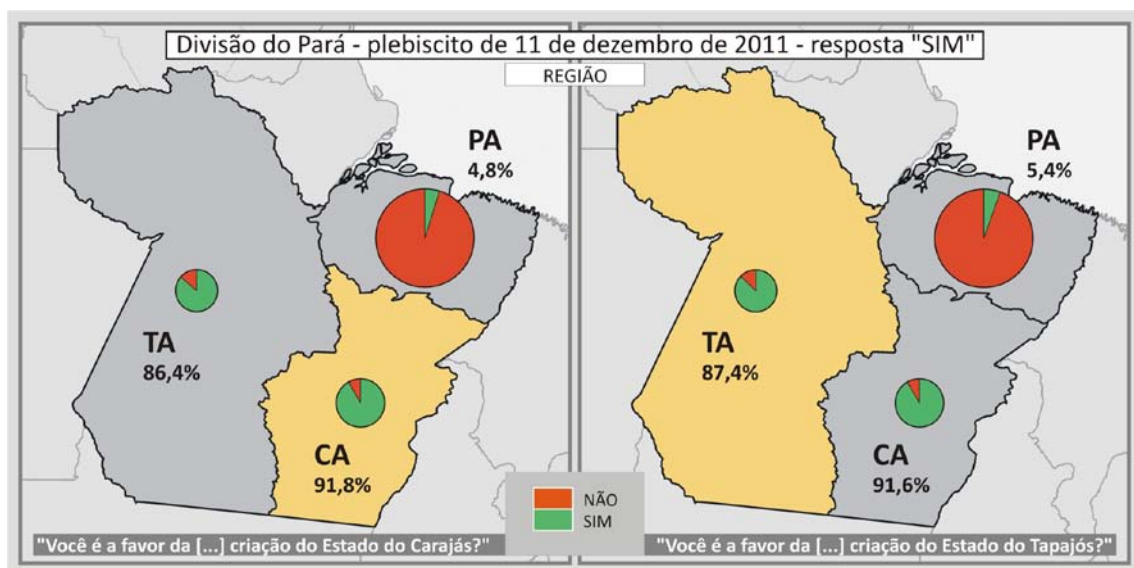


Figura 7 - Votos percentuais para Carajás (mapa da esquerda) e para Tapajós (direita), destacando-se os valores positivos. Os gráficos são proporcionais ao total dos votos.

Aceita-se o percentual de 50% mais um como indicador de maioria, na maior parte dos processos eletivos. No Brasil, a maioria qualificada, exigida para alterações constitucionais, requer 60% dos votos do Congresso. Com base nesses valores, que dizer dos percentuais conseguidos para aprovar a criação de Carajás e Tapajós, ambos em torno de 90%?

Este questionamento, contudo, parte da ótica local, ou seja, considera a maioria acachapante dos votos obtida nos territórios pretendentes à emancipação, e leva, necessariamente, à retomada da discussão sobre a expressão *população diretamente interessada*. Mais que o percentual de aprovação, talvez seja este o ponto fundamental da discussão.

Deixando a argumentação de cunho propriamente jurídico, de fato a emancipação dos carajaenses e tapajoanos não se efetivou porque os paraenses (de Belém e região) não *permitiram*. Para geógrafos e historiadores, configura-se uma situação muito próxima do colonialismo¹⁷, para o que houve jurisdição favorável, no mundo ocidental, até o século XIX. Atrelar o processo

emancipatório à conveniência ou vontade eleitoral da região remanescente parece anacrônico.

Uma ressalva, contudo se impõe: Tapajós e Carajás, conforme demonstrei, ainda que numa abordagem mais geral, constituem efetivamente nódulos regionais destacados no todo geográfico paraense, por isso a analogia da apropriação colonial. As densidades de ocupação, a distribuição das redes urbana e viária, as conexões geoeconômicas, dispõem-se de tal forma que o primeiro nível de compartimentação do estado se dá em três porções: nordeste, sudeste e oeste, que se organizam a partir dos polos Belém, Marabá e Santarém. A divisão proposta no Congresso recaiu justamente sobre as interfaces existentes entre essas regiões.

Tal fato, somado à excepcional distância que separa os três núcleos regionais, permite afirmar que o Pará é composto por três partes relativamente distintas, portanto, destacáveis territorialmente. Concorre ainda em favor dessa percepção o reforço observado nas identidades locais, que se deu em decorrência das idéias e campanhas emancipacionistas das últimas décadas.

Além da polêmica maioria na contagem dos votos do plebiscito, a experiência paraense traz para o debate um segundo viés: a questão dos direitos territoriais. Analisando-se os casos mais recentes de elevação à condição de Unidade da Federação¹⁸, evidencia-se importante defasagem em prejuízo dos carajaenses e tapajoenses, a quem coube o ônus de um plebiscito inédito.

Em vista do exposto, emerge a importância de uma política territorial, onde a geografia se faça mais presente. Dessa forma, também as eventuais demandas pelos direitos territoriais podem ser contrapostas a critérios dimensionais, num saudável equilíbrio com os argumentos de ordem política.

Conclusão

O episódio dos plebiscitos do Pará não encerra a questão da divisão do Estado. No âmbito estadual, parece claro que, se a divisão não *passou* desta vez, deveu-se a contingências. E a divisão identitária, se antes era perceptível, agora parece irreversível. No âmbito federativo, se os critérios de consulta e contagem dos votos adotados para os plebiscitos do Pará podem tornar-se um fator desestimulante para outros projetos de emancipação, o debate pode reascender mais focado nesses quesitos. E o cenário parece favorável à

discussão das questões aqui expostas, se considerarmos, entre outros fatos, o pronunciamento do presidente do Senado, em fevereiro último, anunciando uma comissão com vistas à discussão de um novo pacto federativo para o país¹⁹.

O debate que se desenrola no Legislativo em termos de ajustes na relação entre os entes federados tem a questão fiscal como um dos grandes motivadores. No entanto, não se pode deixar de considerar a importância da equidade na perspectiva do todo federativo: quanto maior a desigualdade econômica, demográfica, política, etc, dos municípios e dos estados entre si, maiores são as dificuldades para o almejado consenso. E a equidade político-administrativa começa com os fatores geográficos.

Proponho, portanto, com base na argumentação conduzida em *Novos Estados e a divisão territorial do Brasil - uma visão geográfica* e aqui complementada, a formalização de uma política territorial nacional. A eficácia dessa política estaria assegurada com três linhas de ação: adoção de indicadores dimensionais na legislação, redefinição dos passos e competências do processo de alteração - com garantias técnicas na configuração territorial resultante e regras mais adequadas para as consultas plebiscitárias, e atrelamento desses mesmos processos a prazos e calendários institucionalizados. Este pode ser o caminho da garantia, para a estrutura territorial do país, do almejado equilíbrio entre as partes, com o que se avança no sentido de um Brasil mais igualitário, portanto, mais justo.

Referências

Nota: o presente texto resume alguns capítulos do livro *Novos Estados e a divisão territorial do Brasil - uma visão geográfica*; suas referências bibliográficas, porém, não foram aqui transpostas integralmente.

¹ episódio destacado em *As Regiões Brasileiras pós-Tocantins; ensaio para um novo arranjo* (CAZZOLATO, 2007).

² edição conjunta Oficina de Textos/Centro de Estudos da Metrópole (CAZZOLATO, 2011).

³ André Roberto MARTIN, geógrafo, trata da questão em sua tese de doutorado (1993); Herbert Toledo MARTINS, sociólogo, tem vasta pesquisa sobre o tema.

⁴ Rita de Cássia NONATO, geógrafa, aborda o tema em sua dissertação de mestrado (2005).

⁵ Manuel Correia de ANDRADE, Roberto Lobato CORRÊA, Antonio Carlos Robert MORAES, Bertha BECKER, Paulo CLAVAL, entre outros.

⁶ respectivamente Marta ARRETCHÉ e André Roberto MARTIN.

⁷ acadêmicos têm participado do debate sobre a questão territorial municipal, como o professor de administração Luis Roque KLERING (UFRGS) e Adilar Antonio CIGOLINI (UFPR), geógrafo, assessorando, inclusive, instâncias técnicas do Ministério da Integração Nacional.

⁸ área (em mil km²) e população 2010 (em milhões habitantes): SP - 249 e 41; AP - 141 e 0,7; MG - 588 e 20; RR - 225 e 0,5; SE - 22 e 2; BA - 566 e 14.

⁹ área (em km²) e população 2010 (em mil habitantes): Mesquita - 34 e 168; Rio de Janeiro - 1.227 e 6.323; Campina Grande - 595 e 385; Caturité - 118 e 4; Goiânia - 739 e 1.302; Brazabrantes - 123 e 3.

¹⁰ exclusive duas porções territoriais frequentemente consideradas municípios: Brasília (o Distrito Federal é um todo que não se divide em municípios) e Fernando de Noronha (o arquipélago é um distrito, atribuído ao Estado de Pernambuco sem especificar um município).

¹¹ área (em km²) e população 2010 (em mil habitantes): São Carlos - 1.144 e 222; Analândia - 328 e 4; Campo Mourão - 758 e 87; Farol - 290 e 3; Montes Claros - 3.600 e 362; Juramento - 433 e 4;

¹² *Geografia, Território e Gestão - contribuição ao debate sobre a Regionalização do SUS* (CAZZOLATO, 2009).

¹³ Iná Elias de CASTRO, geógrafa, aborda a questão da representação em *Geografia e Política: território, escalas de ação e instituições*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

¹⁴ ao longo da campanha em torno da divisão do Estado, ao mesmo tempo em que se reforçaram os laços identitários presentes no Oeste e Sudeste, a identidade paraense passou a restringir-se à região de Belém, que passou a ser referida pelos carajaenses e tapajoenses, em tom nitidamente pejorativo, como *Parazinho*.

¹⁵ dados obtidos no portal do Tribunal Regional Eleitoral do Pará: <http://www.tre-pa.jus.br> > Eleições > Plebiscitos 2011 > Resultados da votação (acesso em 25/05/2012).

¹⁶ total conforme IBGE (Censo 2010); os dados do plebiscito (divulgados pelo TRE/PA) referentes a referentes a Mojuí dos Campos aqui foram somados aos de Santarém.

¹⁷ no âmbito municipal, distritos muito destacados da sede municipal também configuram um quadro similar à submissão colonial, como o notório caso de Castelo de Sonhos, distante cerca de 900 km da sede municipal (Altamira, PA). Embora com valores incomparavelmente menores, o distrito de Paranapiacaba (Santo André, SP) também se encontra nesse grupo: o trajeto rodoviário para a sede municipal passa por três municípios.

¹⁸ Amapá e Roraima foram alçados à condição de Estado (eram Territórios Federais) pelo Artigo 14 das disposições transitórias da Constituição de 1988, sem grandes debates legislativos nem campanhas locais. O artigo anterior criou Tocantins, com poucos debates parlamentares alguma movimentação local. Rondônia, em 1982, e Mato Grosso do Sul, em 1979, resultaram de ação do Executivo; sua elevação ou criação não foram amplamente debatidas no Congresso nem resultaram de grande movimentação social.

¹⁹ em reunião com os senadores Pedro Taques (MT), Rodrigo Rollemberg (DF) e Jorge Viana (AC), o presidente do Senado, José SARNEY, declarou seu empenho em instalar, *o mais breve possível, uma comissão especial para discutir um novo pacto federativo*. Segundo Sarney, *cada vez mais a Federação está se esgarçando. Federação e República estão profundamente ligadas. Quando a Federação se esgarça, evidentemente que a República também sofre as consequências*. (Agência Senado, Portal de Notícias 07/02/2012, www12.senado.gov.br)