

## **7 Mensurando os territórios**

Pelos dados pesquisados, conclui-se que ocorre, de fato, uma discussão de âmbito nacional - para além das tribunas parlamentares - quando são apresentados projetos de alteração nos limites territoriais de nível estadual. E esse debate parece crônico em nossa história independente. A cada proposta de revisão territorial, reacende-se a discussão, e os mesmos argumentos são reapresentados: direito à autonomia, contenção de gastos, inviabilidade fiscal, possibilidades de desenvolvimento local etc. Se entendido como indicador de normalidade institucional, o debate é saudável. No entanto, pode também parecer dispensável, pelo menos no grosso das argumentações que se repetem, com inegáveis perdas de tempo legislativo, entupimento de pautas, desgaste político etc.

Em termos de dinâmica de ocupação do espaço, pode-se considerar que o país atingiu certa estabilidade, perceptível inclusive nas taxas de crescimento demográfico, que estão em queda desde a década de 1950. O Censo 1960 indicou uma taxa anual de 3,17%, enquanto do Censo 2010 mostrou que na primeira década do Século XXI a população brasileira cresceu à taxa de 1,17% ao ano.

Desde o povoamento do Oeste paulista, Norte e Oeste paranaense e região de Dourados; desde a implantação de Brasília, do corredor rodoviário sentido Belém e posteriores incorporações de terras nos estados do Pará, Goiás, Mato Grosso e Rondônia - os avanços mais recentes do *front* agrodemográfico brasileiro, todos no Século XX - nosso outrora imensurável sertão parece revelar-se finito. Seus limites seriam impostos pelo ecossistema amazônico, para o qual consensuou-se a necessidade de modelos particulares de ocupação

e exploração econômica, de tal forma que o desmatamento para o uso agropecuário vem sendo cada vez menos aceito por importantes segmentos da sociedade.

Assim, tanto demograficamente como espacialmente, o Brasil teria chegado a um momento de relativa estabilização das fronteiras internas, favorável, portanto, à adoção de modelos dimensionais.

A literatura consultada demonstra que nossa formação territorial deu-se por lógicas diversas. A cada momento histórico, a cada conjuntura política, a cada arranjo macroeconômico ou ideológico, ou mesmo ao sabor das decisões mais pessoais, nossas subdivisões político-administrativas percorreram diferentes trajetórias, desembocando no atual conjunto de 26 estados e 1 distrito federal.

Do mesmo modo que as sociedades buscam o permanente equilíbrio em sua organização - e a separação da sociedade e seu território é apenas um exercício acadêmico - o arcabouço territorial de todo Estado busca a paz na permanência dos limites e fronteiras. O próprio conceito de paz, associado à guerra, embute referência aos arranjos territoriais. Não seriam as guerras uma ação extremada de ajuste territorial?

Sobre essas questões - conflito, guerras, demandas territoriais, federalismo - há uma farta produção bibliográfica de sociólogos, geógrafos, historiadores, cientistas políticos, entre outros tantos. Pretende-se apenas, com estas referências, lembrar que a representação do país num mapa qualquer, desses que mostram os estados coloridos em cores contrastantes, é muito mais do que uma síntese cartográfica ou um símbolo identitário de grande apelo popular. A trama de unidades da federação ali destacada é um retrato sucinto - algo como uma foto 3x4 - da sociedade brasileira em sua formação espacial, após cinco séculos de evolução.

Este simples retratar - ou radiografar, na medida em que o conjunto das fronteiras pode ser associado com o esqueleto, o arcabouço - permite que se perceba, ao mesmo tempo, prováveis fragilidades ou pontos de tensão desse arranjo socioespacial. Por que o Amazonas é tão grande e Sergipe tão pequeno? Por que Minas Gerais, ainda que tão próxima, não tem acesso ao mar? Os limites do Acre ou do Pará não poderiam seguir os leitos dos rios? As

capitais da Bahia, do Maranhão ou de Rondônia, não cumpririam melhor sua função se estivessem alocadas em posição mais central do seu território?

Os temas relacionados a territórios e suas fronteiras sempre levam a questionamentos, podendo suscitar grandes produções acadêmicas ou acaloradas polêmicas. O que temos, de prático, é sua inserção em nosso cotidiano de trabalho, de redes pessoais, de perspectivas econômicas, de nuances políticas etc. Nossa própria identidade deriva dos nomes e limites estaduais ou municipais. Nesse sentido, como balizadores de nossa vida social, tendem à estabilidade. A mudança de nome ou a alteração de limites territoriais, portanto, provocam, no mínimo desconforto.

Evidentemente, esse desconforto pode ser maior ou menor, e, em tantas vezes, é um desconforto almejado, como um caminho para se chegar a nova estabilidade, onde é certa a conquista de algum tipo de vantagem. Os projetos aqui focados, cuja meta é a instituição de novas unidades político-administrativas no país, são um importante movimento, acelerando a dinâmica das *placas territoriais*, as quais, à semelhança das tectônicas, provocam tremores e tsunamis sociais. Sabe-se que a atual instabilidade é passageira, cessando com o reequilibrar das forças que lhe deram origem.

A ação legislativa, muitas vezes tomada como causadora dessas crises institucionais, se conduzida com a esperada ética, apenas capta os sinais de tensionamento das *placas territoriais*, dando-lhe então forma jurídica. Assim está estabelecido na Constituição:

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

[...]

VI - incorporação, subdivisão ou desmembramento de áreas de Territórios ou Estados, ouvidas as respectivas Assembleias Legislativas;

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

[...]

XV - autorizar referendo e convocar plebiscito; (CONSTITUIÇÃO FEDERAL)

Tais iniciativas, contudo, requerem um adequado embasamento técnico. Como se ouve em tantos pronunciamentos, os próprios parlamentares têm ciência dessa necessidade. Há um lado prático - como se tem insistido ao longo deste texto - que não pode ser desconsiderado

nos projetos de cunho territorial. Com tudo que possa significar no contexto social ou individual, os limites têm que ser estudados, consensuados, alocados e descritos; os novos topônimos devem ser ajustados ao uso cotidiano e às determinações gramaticais; os recortes espaciais não podem dar-se aleatoriamente, é necessário que se ajustem às dinâmicas regionais já existentes ou em formação, e a instituição de mais uma unidade político-administrativa implica em ajustes nas contas públicas, assim como na composição de cadeiras nas casas legislativas.

Analisando-se as propostas em tramitação na Câmara ou no Senado, com vistas à criação de novos estados, fica a impressão de que todas essas etapas teriam sido descartadas. Prevaleceria apenas o faro político, a percepção de uma realidade regional que, localmente, se explicita, mas que não tem a devida tradução em relatos, estudos ou cartografia, de forma que possa ser também percebida pela comunidade científica ou pelos cidadãos de outros pontos do país.

“Por isso, estou apelando aos colegas para que antes do plebiscito tenhamos o estudo científico dos impactos econômicos, financeiros, tributários e ambientais da criação do Estado do Tapajós. Ademais, algumas discussões aqui levantadas para mim são simpáticas. **Aumentaria a bancada da Região Norte.** Haveria maior quantidade de Deputados Federais, certamente subtraídos de outras regiões. Isso, **para nós, é simpático.** Mas pergunto: será que apenas a quantidade de Deputados haverá de mudar a qualidade de vida daquela gente?” (COUTINHO 2010) [grifo nosso]

Seriam levianos os destaques acima no pronunciamento do senador Zenaldo Coutinho? Na aparente sinceridade de suas palavras - que conclamavam os colegas a não aprovar o plebiscito para a criação de Tapajós - explicita-se um argumento constantemente citado nas manifestações populares, segundo o qual a criação de novos estados atenderia, prioritariamente, à permanente demanda por cargos, especialmente de parlamentares.

Vale lembrar também que, no mesmo pronunciamento, o senador insistiu nas avaliações técnicas, na viabilidade econômica e no ponderar do conjunto da Federação:

“Aliás, quem diz que **não tem nenhum estudo** não sou eu, são o IPEA e o Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social do Pará, através do Governo do Estado. São organismos que têm refletido sobre essa questão. [...] Um bilhão e meio para a implantação de um Estado. Será que nós, que agora estamos discutindo 7% [...] de aumento para o aposentado, temos condições de **gastar com máquina burocrática** e administrativa? [...] Quero a responsabilidade histórica da

Câmara, a **responsabilidade com o pacto federativo**. Saber se é bom ou ruim sem um estudo sequer?" (COUTINHO 2010) [grifo nosso]

Essa necessidade de um enfoque mais técnico - especialmente quanto à dimensão geográfica da questão territorial - também foi manifesta no meio acadêmico. No trecho já citado de Maria Adélia de Souza, "é o deslize acadêmico, cultural e intelectual de se imaginar que um projeto para o Brasil possa ser construído e discutido *apenas pelas ciências econômicas e políticas*." (SOUZA, 1994 - pg 26) [destaque nosso]

No caso de Tocantins, configurou-se também um exemplo desse deslize. De uma só penada, foi criado um Estado e - sem que o assunto tivesse sido discutido no âmbito da Assembléia Nacional Constituinte - foi também alterada a divisão macrorregional do país, estabelecida pelo IBGE.

Podemos sim mensurar, quantificar, escalar nossas unidades territoriais, tanto sob a ótica da atual práxis político-administrativa como das principais argumentações expostas no atual debate sobre a criação de novos estados. Os ferramentais tradicionais da geografia prestam-se muito bem a essas tarefas, e o conjunto de mapas e pontuações aqui reunidos objetivam justamente contribuir no sentido de se pensar melhor a questão da redivisão territorial do país, que, a julgar pelas evidências, tem sido tratada sem o devido respaldo técnico.

A iniciativa isolada de deputados e senadores não parece o caminho mais adequado para se alterar nossas fronteiras internas. Mas este é o meio de que dispomos no momento institucional. Uma composição entre Legislativo e Executivo - aquele conduzindo o projeto politicamente, inclusive na questão da consulta popular, e este dando a devida forma ao território, pautada no conjunto da federação e observadas as condições geográficas locais, talvez por essa via chegássemos a resultados mais satisfatórios.

A incorporação de mínimos requisitos técnicos aos trâmites congressuais para projetos de cunho territorial representaria um avanço na garantia de maior consistência técnica nas proposituras parlamentares. Sabedores das condições mínimas consensuadas na legislação, os senadores e deputados pautar-se-iam por maiores cuidados no momento de elaborar seus projetos, de forma que não se desperdiçasse tanto tempo com iniciativas sabidamente inócuas.

Insistindo nos exemplos citados, propor a criação de estados compostos por um único município - como foi o caso recente da Guanabara - ou por áreas de notória especificidade ecológica ou geoeconômica - como o Alto Rio Negro ou a ilha do Marajó, levam apenas a estéreis discussões, a congestionamento na pauta das casas legislativas, ao descrédito da nobre atividade parlamentar.

Ao longo de todo o texto constitucional, não se encontram quaisquer parâmetros que sinalizem o fator escala em que se definem nossas unidades da federação ou nossos municípios, quanto menos em termos de um calendário possível para as emancipações. Tal vacância legal pode ser, ou começar a ser sanada com a definição e adoção de um padrão territorial para ambas as escalas, regional (Estados) ou local (municípios).

Na prática, temos esse padrão. Falta-lhe, porém, ser institucionalizado. Acordadas as dimensões escalares da estrutura territorial da Federação, e respectiva periodicidade de *manutenção*, em nível estadual e municipal, a sociedade brasileira, na pessoa dos congressistas, se permitiria concentrar esforços em outras esferas das nossas carências. No cotidiano da economia, a segurança institucional quanto à divisão territorial contribuiria positivamente, da mesma forma que no segmento educacional, de comunicações, editorial, industrial, turístico, etc. E, no âmbito da gestão pública, a segurança territorial seria um facilitador do planejamento ou da aplicação das políticas públicas, da normalidade fiscal, das previsões orçamentárias.

Como já dito e reprisado, esta empreitada requer esforços múltiplos, com grande participação dos juristas e cientistas políticos, especialmente em termos da adequada formatação ou alocação institucional. Aos geógrafos cabe contribuir no clareamento da questão dimensional, sugerindo elementos que possam servir de parâmetros. Os mapas e dados que se seguem podem ser, ainda que parcial, uma contribuição nesse sentido.

## Unidades territoriais

Antes de medir propriamente, a observação da estrutura territorial brasileira nos mostra a existência de diferentes tipos de unidades para a mesma escala regional. Toda criança aprende, na escola, que o Brasil é formado por 26 Estados e pelo Distrito Federal. A

professora explica que este é o local onde fica Brasília, a capital nacional. E que os Estados são as partes que compõem o todo. Ou seja, há um tipo territorial padrão - o Estado - e uma unidade que se apresenta bastante diferenciada, inclusive no seu designativo - o Distrito Federal.

Adiante, o jovem pode vir a saber que também na Austrália um território de reduzidas dimensões (2300 km<sup>2</sup> - menos que a metade do DF brasileiro) acolhe a capital federal Canberra - o A.C.T. (Australian Capital Territory) - assim como no México, onde o Distrito Federal tem a mesma extensão do município de São Paulo (1500 km<sup>2</sup>), ou na Argentina, cuja Capital Federal é sete vezes menor. Provavelmente todos seguem o modelo adotado pelos Estados Unidos, onde o District of Columbia (DC), alguns quilômetros quadrados menor do que o distrito federal argentino, foi criado com parte do território de Maryland, com o qual se delimita por linhas secas, junto ao rio Potomac, que é o limite entre os estados de Maryland (MD) e Virginia (VA).

Nosso Distrito Federal tem semelhanças físicas com o Distrito de Colúmbia. Criado com terras de um único Estado - Goiás - e em grande parte delimitado por linhas secas, também faz divisa com outro Estado, no caso Minas Gerais. A considerar, no entanto, a extensão do distrito brasileiro, 33 vezes maior, e o rio Preto, que ali conduz os limites DF/MG por cerca de 1500 metros, contra 20 km dos limites DC/VA.

Juridicamente, porém, não se pesquisou aqui a existência de eventuais diferenças ou similaridades. No contexto da República Federativa do Brasil, o Distrito Federal tem situação bastante peculiar, oscilando entre as qualificações de um Estado e de um Município, quando não acumulando ambas. Na origem, foi o município onde ficava a Corte, instituído como município neutro em 1834, mas parece provável que o estabelecimento do atual DF tenha assimilado os cuidados<sup>1</sup> que levaram à criação do distrito de Colúmbia, que se deu a partir dos incidentes ocorridos em Philadelphia em 1783.

---

1 Para tal suposição considera-se o pequeno trecho de limite DF/MG como resultante de ação deliberada, e não mera coincidência. Limitando-se com Minas Gerais, o novo Distrito Federal não ficou completamente *dentro* de Goiás, assim como o Distrito de Colúmbia não ficou completamente *dentro* de Maryland.

Conforme explica o jurista Luiz Otavio de Oliveira Amaral, assim se justifica a existência do Distrito Federal:

"Há dois Estados autônomos (e logo dois governos) dentro da mesma federação: o Estado central/geral que, pelo menos territorialmente é uma abstração. [...] Se os Estados-membro/locais têm base territorial o mesmo não ocorre com o estado soberano (o federal, a União). E assim sendo, a sede desse governo geral não tem como não ficar localizada em território de outro ente político (em um dos Estados-membros).

Em 1783, o Congresso, que preparava a futura constituição norte-americana instalado na Philadelphia, foi cercado por amotinados que pretendiam impor-lhe seus interesses. O governo local não tomou as providencias devidas e a população da cidade também se pôs contra o Congresso constituinte. A situação foi salva por tropas enviadas por Washington e o congresso teve que retirar-se para Princeton onde foi abrigada no prédio da universidade local. Logo esse fato fez com que os constituintes concebesssem um território neutro (art. I, Seção 8ª, n.17, CF/EUA/1787). O governo federal precisava ter sua casa, dizia João Barbalho (in CF/1891). Nascem, assim, as ideias de um território neutro, de um distrito federal (conceitos mais ligados à base territorial) e de capital federal (mais voltada para a conceituação de centro administrativo, de centro/cabeça da administração federal, da União)." (AMARAL, 2001)

E sua condição jurídica parece desafiar os especialistas em direito:

"Município anômalo, para Hely L. Meirelles; para Ruy [Barbosa] o DF era um "semi-Estado, um quase-Estado, um Estado que não dispõe de sua própria constituição"; para José Afonso da Silva é uma autarquia territorial; para Manoel Ferreira Filho é uma circunscrição territorial assemelhada aos Territórios Federais; para outros juristas o DF é: mais que um município e menos que um Estado (p.ex. Pontes, Diogo Figueiredo, Sepulveda Pertence...). Enfim, o DF é uma pessoa jurídica sui generis, todos concordam." (AMARAL, 2001)

Nas palavras do jurista Leon Frejda Szklarowsky,

"a Constituição vigente produz uma significativa revolução na natureza jurídica e política do Distrito Federal. A República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e também do Distrito Federal. [...] Os Territórios, contudo, não passam de autarquia, porque integrantes da União. Embora não mais existam, poderão vir a ser criados." (SZKLAROWSKY, 2000)

Conclui-se que aquele "quadrado dentro de Goiás" é muito mais do que um capricho cartográfico. No entanto, o dia-a-dia dos brasilienses (ou candangos), em sua grande maioria, passa ao largo de tanta simbologia cívica e especificidades jurídicas. E aos brasilienses de fora, ou seja, centenas de milhares de candangos goianos, expõem-se diariamente, em sua pendularidade trabalhista, as diferentes condições urbanísticas e de

serviços públicos definidas pelo contorno perimétrico Distrito Federal. Parece muito clara, entre a população local, a inadequação das atuais fronteiras GO/DF, assim como as diferentes condições de vida resultantes de gestões públicas tão diferenciadas.

Brasília foi concebida, urbanisticamente, como uma cidade em que a igualdade social fosse a tônica. O crescimento geral do país, no entanto, e o adensamento demográfico do Entorno<sup>2</sup> levaram à percepção de que o atual modelo de gestão requer ajustes. Questiona-se a efetiva necessidade da condição especial do DF, e, tendo-se em conta o fato de que a capital federal tornou-se um polo urbano de primeira grandeza (IBGE, Regic 2007), estendendo sua influência direta por vasta região de Goiás, Minas Gerais, Bahia e Tocantins, e considerando-se também a recente instituição da RIDE<sup>3</sup>, formularam-se algumas propostas de alteração dos limites locais. Tais propostas dividem-se entre ampliar os contornos do Distrito Federal ou criar ali um novo Estado, fazendo o Distrito Federal restringir-se ao Plano Piloto e imediações, como se tratará adiante em *Um novo mapa*.

O segundo tipo de unidade que cabe aqui mencionar é o Território Federal, que não existe no arranjo federativo brasileiro desde 1988, quando Roraima e Amapá foram alçados à condição de Estado e Fernando de Noronha passou a distrito do Estado de Pernambuco. A Constituição, no entanto, não extinguiu sua figura jurídica, como destacou acima Szklarowsky.

Alguns dos estudiosos que se dispuseram a sugerir mudanças na composição das atuais Unidades da Federação recorreram à figura dos Territórios Federais. Muitos dos projetos legislativos propostos nas duas últimas décadas, inclusive, prevêem a criação de Territórios.

Como entes federados, os Territórios Federais apresentam condição especial. Nas palavras de Martin, são "uma figura esdrúxula dentro do federalismo", que se instituiu no Brasil com a anexação do Acre, no início do Século XX. (MARTIN, 1993 - pg 167)

---

2 A palavra Entorno designa originalmente os municípios goianos que fazem limite com o DF, tendo expandido seu significado para o contexto regional em torno do DF.

3 Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno, criada em 1998; equivale a uma Região Metropolitana, com a diferença de seus municípios serem de diferentes Unidades da Federação (DF, GO e MG).

Na década de 1940, certamente sob inspiração de idéias relacionadas à defesa do território nacional, foram criados seis Territórios Federais. Fernando de Noronha, em 1942, e Amapá, Rio Branco (atual Roraima), Guaporé (atual Rondônia), Ponta Porã e Iguazu no ano seguinte. Estes últimos, instituídos com terras de Mato Grosso (atualmente Mato Grosso do Sul) e Paraná e Santa Catarina, tiveram efêmera duração, tendo sido extintos pela Constituição de 1946.

Em 1962, o Acre foi elevado a Estado, em 1981 Rondônia, e em 1988, pelo texto da nova Constituição, Amapá e Roraima também o foram. O mesmo texto constitucional extinguiu Fernando de Noronha, de tal forma que o conjunto de Unidades da Federação não inclui Territórios Federais há mais de vinte anos. No entanto, a figura jurídica não foi excluída da carta magna, que a define como parte integrante da União, não como ente federado autônomo.

Sua estrutura administrativa seria mais *leve* do que a de um Estado, e algumas das atribuições que cabem a estes são de competência da União, no caso dos Territórios. Neste ponto convergiriam as principais críticas ao modelo, partindo-se de suposição de que a gestão ficaria amarrada ao governo central.

Por outro lado, os Territórios Federais poderiam operar como um estágio anterior, a que todo território se sujeitaria antes de ser tornar um Estado. Nessa condição, o novo ente federado se disporia a cumprir determinadas metas, quando então alcançaria o direito à emancipação efetiva. Semelhante mecanismo já foi utilizado: a Constituição de 1946, no artigo 9º das Disposições Transitórias, determinava que "O Território do Acre será elevado à categoria de Estado com a denominação de Estado do Acre, logo que as suas rendas se tornem iguais às do Estado atualmente de menor arrecadação".

Numa outra visão, a figura do Território como autarquia federal seria adequada para determinadas condições, como os pontos mais vulneráveis das fronteiras internacionais ou os locais de especial interesse ecológico, como é o caso de Fernando de Noronha. Em ambos os casos, talvez bastasse reforçar o aparato local do Exército e da Polícia Federal, ou a readequar os órgãos de gestão das unidades de conservação federais.

Esta linha de discussão, que abre espaço para recortes territoriais com finalidades específicas, inclui outro ponto frequentemente polêmico dos debates nacionais: as Terras Indígenas.

Na prática, tais áreas funcionam como territórios federais, já que são administradas, em diversos aspectos dos serviços públicos, por órgãos federais. Especialmente para as grandes áreas, como o Parque Indígena do Xingu (MT), as terras Yanomami (RR), ou Waimiri-Atroari (AM), talvez coubesse rever sua condição jurídica, no conjunto de uma discussão nacional sobre a estrutura territorial.

Entretanto, como já pontuado, o foco deste texto recai sobre os novos Estados que se pretendem, Carajás e Tapajós num primeiro momento, e outros cujos projetos tramitam igualmente. Quase todos advogam a mesma condição - Estado, o tipo padrão na atual estrutura territorial. E o Distrito Federal, como se depreende das explanações dos juristas citados, seria compulsório no modelo adotado para o Estado brasileiro; sua inserção, porém, se dá na forma de exceção, a regra são os Estados.

A retomada do tipo *Território Federal*, no entanto, pode ocorrer, até porque sua figura não foi extinta no texto constitucional. Parece interessante, tecnicamente, a figura de um pré-Estado, como forma de contemplar demandas emancipacionistas. Com uma estrutura de gestão mais enxuta, implicaria em gastos menores no início de sua implantação. E, sendo uma autarquia da União, uma eventual remodelação de sua estrutura político-administrativa, com vistas a adequá-la à condição de pré-Estado, requer, certamente, menor esforço legislativo do que seria necessário para criar uma nova figura jurídico-territorial.

Resumindo, a Federação Brasileira contempla três tipos de territórios, com diferentes formatações jurídicas: Estado, Território Federal e Distrito Federal. Os dois primeiros serão considerados conjuntamente na análise e obtenção do padrão territorial, enquanto o DF será abordado separadamente.

## Escala, dimensão, extensão

A incorporação do meio digital, e decorrente popularização da Internet, levou ao quase abandono dos mapas impressos. Para usos corriqueiros, como um roteiro ponto-a-ponto, usam-se os mapas digitais na tela do navegador, do telefone celular ou em outro aparato tecnológico. Profissionalmente, predominam as elaborações em ambiente de GIS, onde mapas digitais georreferenciados superpõem-se na tela. E um dos comandos mais utilizados em todas essas situações é o *zoom*. Amplia-se e reduz-se o mapa com grande facilidade e rapidez, ou seja, a qualquer momento quaisquer escalas estão disponíveis. Dessa forma, diminuiu a preocupação com a escala das representações cartográficas.

Portanto, é bastante provável que os jovens hoje não saibam exatamente que a escala de uma representação indica a relação dimensional entre o objeto representado e o objeto real. Essa relação matemática, expressa com o uso do sinal ":", tende a se tornar cada vez menos usual. "Mapa do Brasil escala 1:5.000.000", "Todas as ruas do Rio de Janeiro na escala 1:20.000", "Nordeste rodoviário 1:2.000.000", anunciavam, até poucos anos atrás, mapas impressos ou encadernados na forma de guia.

E as expressões *escala*, *nível escalar*, *de escala*, *dimensão escalar*, também têm sido utilizados como indicadores de dimensões. O dimensionamento das porções territoriais, porém, pauta-se, forçosamente, por alguma medida absoluta de área ou extensão. *O Estado da Paraíba tem extensão de 56.500 km<sup>2</sup>. Ou A área da Região Sudeste totaliza 924.511 km<sup>2</sup>.* São dados objetivos, indiscutíveis. Podem sofrer pequena variação por conta de arredondamentos ou de diferentes metodologias de medição, ou mesmo de softwares, projeções e outras particularidades geodésicas, mas são dados matemáticos, universais.

Um segundo indicador seguro das dimensões de um território é seu contingente humano. Fosse o Brasil um país homogêneo em termos de ocupação do espaço, com a população distribuída por igual, bastaria adotar a medida da extensão física. O fato é que nosso país se compõe de áreas com reduzida presença humana e outras com altíssimas densidades demográficas. O adequado ponderar dessas duas dimensões - área e população - aprimora significativamente a classificação dimensional dos territórios.

E podem ser tomados outros indicadores, como a malha municipal. A existência de maior número de unidades político-administrativas de nível local aponta a existência, ali, de significativa trama urbana, sugerindo densidade de ocupação e de atividade econômica.

A presença de um grande centro urbano, e sua posição em relação a outros centros da rede urbana nacional também se prestaria ao dimensionamento territorial. Ou algum tipo de condicionante socioeconômico, como os tradicionais indicadores de qualidade de vida, ou determinado patamar de arrecadação. Entretanto, muitos desses balizadores podem ser utilizados num segundo momento do processo de criação de novos estados. Se se busca um modelo, um padrão como ponto de partida, este deve se pautar na simplicidade, na clareza, na facilidade de compreensão, tanto para o parlamentar como para o cidadão.

Assim, adotam-se aqui três dados para mensurar as unidades da federação brasileira: área, população e número de municípios, obtendo-se faixas de valores que definirão um padrão territorial no nível escalar dos Estados.

### Padrão territorial

Partindo-se da totalidade do território nacional, que mede 8,5 milhões de km<sup>2</sup> - e considerando-se as 27 unidades político-administrativas, chega-se à área média de 315.872 km<sup>2</sup>. Ou de 327.495 km<sup>2</sup>, se não for considerado o Distrito Federal, de reduzida dimensão e condição dúbia - a um só tempo estado e município (8.528.553 – 5.807 / 26).

Para a população, o mesmo procedimento: 190.732.694 habitantes, excluídos 2.562.963 referentes ao DF, divididos por 26 Estados, resultam 7.237.297, o valor médio para população.

Idem para os municípios, que totalizam 5.565 em todo o Brasil. Excluído o DF (um único município), e divididos por 26, chega-se ao total médio de 214 municípios por Estado.

Portanto, a média simples dos três dados considerados resulta, para os atuais estados brasileiros, os seguintes valores arredondados:

área (km <sup>2</sup> )	330.000	(Estado de valor mais aproximado: MA)
população	7.300.000	(Estado de valor mais aproximado: PA)
municípios	220	(Estado de valor mais aproximado: MA)

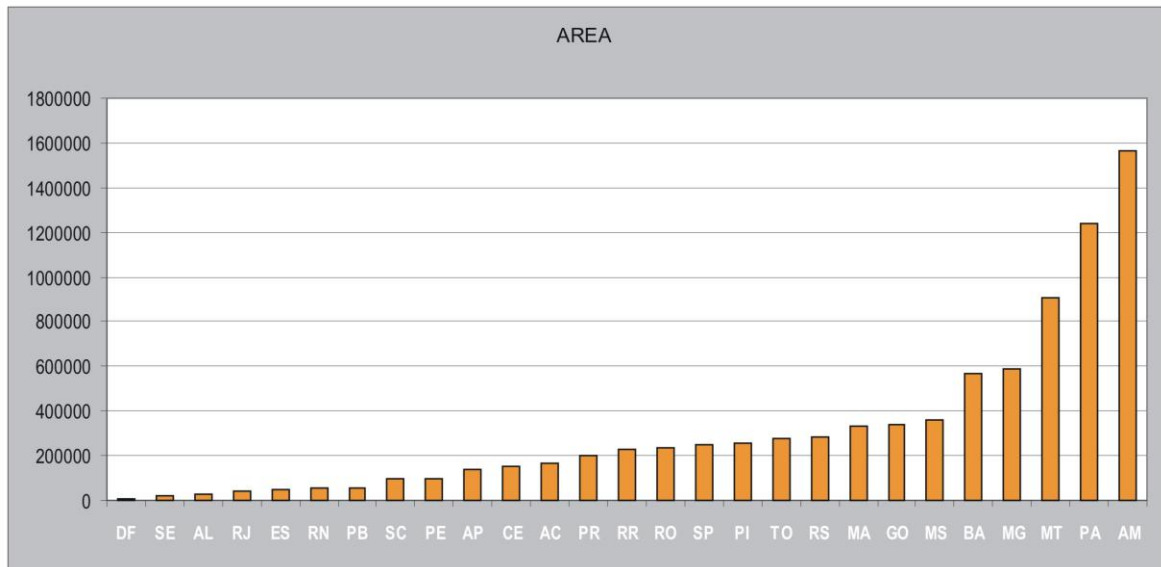
O objeto desta mensuração, no entanto, é o espaço geográfico, na forma de territórios sobre ele delimitados. Por todo o planeta, e no Brasil não seria diferente, os arranjos espaciais regionais apresentam-se heterogêneos, vale dizer que há significativas nuances entre diferentes partes de um mesmo território. Haveria que se tomar, portanto, não valores fixos, mas faixas de valores para os dados considerados.

Ademais, sabidamente há grandes diferenças nesses valores selecionados - em população, São Paulo é muito maior do que o conjunto, assim como a extensão do Amazonas e Pará, ou o número de municípios de Minas Gerais e São Paulo. E, na outra ponta da tabela, despontam também cifras muito reduzidas, como a extensão de Sergipe e Alagoas, os municípios ou a população de Roraima e Amapá.

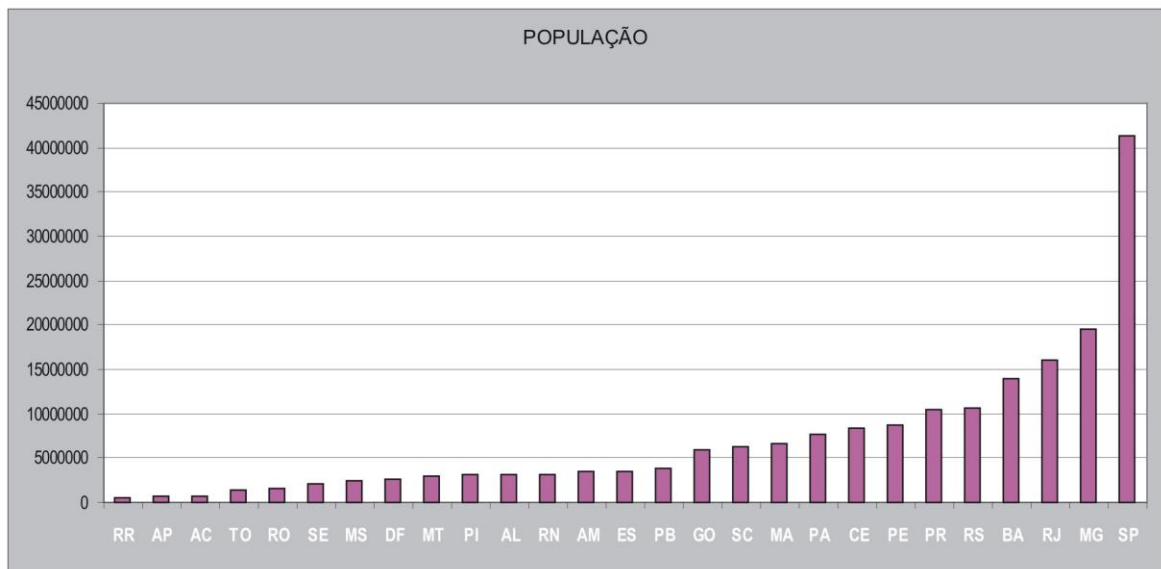
A simples média, portanto, é um bom sinalizador, mas talvez possa ser substituída, com vantagens, pela mediana, que assim se exprime, não considerando do Distrito Federal:

área (km <sup>2</sup> )	230.937	(entre RR e RO)
população	3.639.753	(entre ES e PB)
municípios	155	(entre PA e RN)

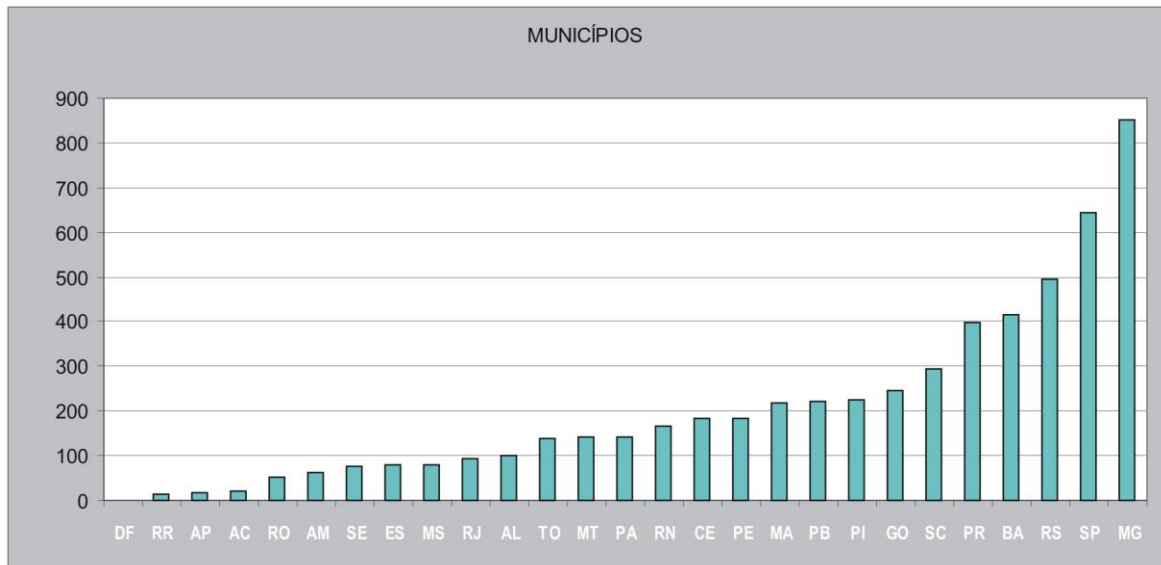
A posição de cada Estado, ordenados pelos valores de área, população e número de municípios, pode ser conferida, respectivamente, nas tabelas das Figuras 18, 19 e 20.



**Figura 18** - Área dos Estados atuais em km<sup>2</sup>. Observe-se que AM, PA e MT (903.358 km<sup>2</sup>) extrapolam a sequência, sendo que este é 54% maior do que MG (586.528 km<sup>2</sup>); na outra extremidade, PB (56.440 km<sup>2</sup>) equivale a 59% de SC (95.346 km<sup>2</sup>). No conjunto da tabela, AM (1.565.962 km<sup>2</sup>) é 7.117 % maior que SE (22.002 km<sup>2</sup>); em outra comparação, a extensão sergipana corresponde a 2% da extensão amazonense.



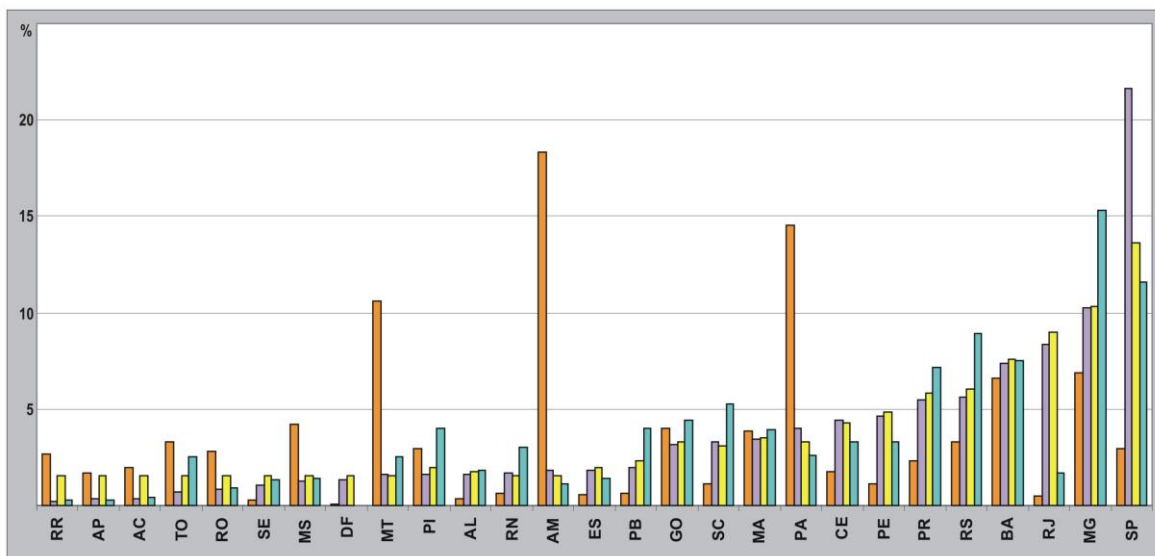
**Figura 19** - População dos Estados atuais conforme Censo 2010 (IBGE). Observe-se que SP (41.252.160 hab.) foge ao padrão da sequência, com população 110 % maior do que MG (19.595.309 hab.); na outra extremidade, a população de AC (732.793 hab.) equivale a 53% de TO (1.383.453 hab.). No conjunto da tabela, a população de SP é 9.042 % maior que a de RR (451.227 hab.), o que vale dizer que a população macuxi corresponde a 1% da população paulista.



**Figura 20** - Número de municípios nos Estados atuais em 31/07/2010 (IBGE). Observe-se que não há degraus tão perceptíveis na parte direita da tabela; PR (399) tem 36 % mais municípios que SC (293); na outra extremidade, os municípios de AC (22) equivalem a 43% dos de RO (52). Relacionando-se os extremos da tabela, MG (853) tem 5.587 % mais que RR (15), ou, invertendo-se a comparação, os municípios macuxis equivalem a 2% dos municípios mineiros.

Evidenciam-se, portanto, as grandes diferenças dimensionais na estrutura territorial brasileira de nível regional. Ganham força então os argumentos favoráveis a uma revisão na questão da representatividade, especialmente no Senado Federal, onde, hoje, tanto RR, AC, TO como BA, MG ou SP têm o mesmo número de cadeiras.

Na Câmara Federal, é certo que os estados de população menor - RR, AP e AC - são sobre-representados, enquanto o estado mais populoso, SP, é sub-representado, como se pode ver na Figura 21, onde os valores de área, população, número de deputados federais e número de municípios, estão indicados em valores percentuais.



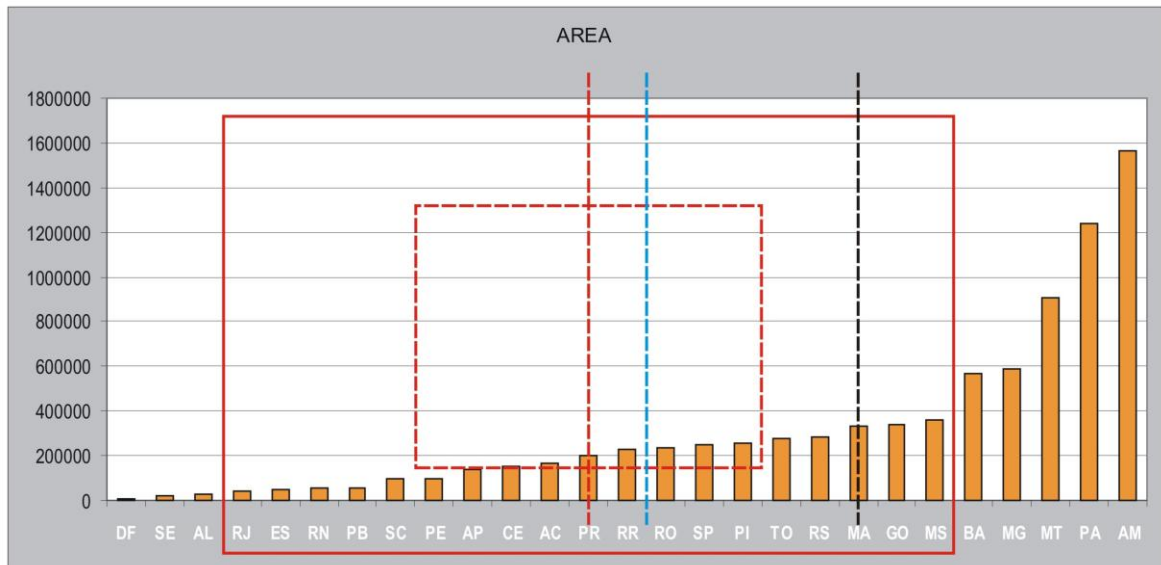
**Figura 21** - Estados atuais - em ordem crescente de população (barra roxa). A barra em laranja indica a área, a verde azulado o número de municípios e a amarela o número de cadeiras na Câmara Federal. Todos os valores são percentuais ao total nacional.

Note-se que MT, com 10,6 % da extensão territorial brasileira, tem 1,6% da população, 1,6% dos deputados federais e 2,5% dos municípios do país, enquanto RJ, com pequena área e poucos municípios, tem grande população. Apenas 3 Estados têm percentuais equilibrados: GO, MA e BA.

Note-se também que 6 Estados são visivelmente sobre-representados na Câmara (na extremidade esquerda da tabela). A partir de MS a diferença percentual entre população e número de cadeiras praticamente inexistente. Em SP, no entanto, a sub-representação é flagrante.

Os dados acima disponibilizados chamam a atenção para a questão política mais sensível no tocante ao conjunto federativo, a da representatividade. Esta questão, que não é central neste capítulo, pode ser melhor enfrentada se as diferenças dimensionais entre as unidades territoriais forem menores. A busca desse equilíbrio embasa os cálculos apresentados neste capítulo, que visam estabelecer um tipo de padrão territorial para as Unidades da Federação brasileiras composto por área, população e número de municípios.

Seguindo-se a metodologia, as Figuras 22 a 24 repetem, respectivamente, os gráficos das Figuras 18 a 20, acrescentando-lhes um mecanismo de obtenção de mediana em faixa de maior frequência.

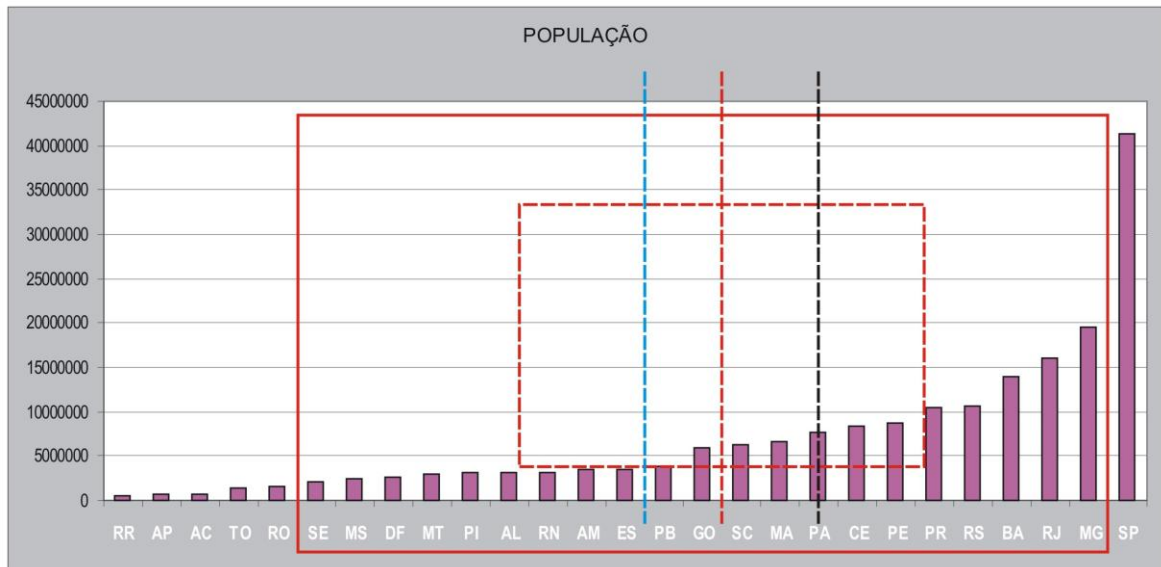


**Figura 22** – Cálculo do padrão de ÁREA.

Partindo-se de um degrau visualmente mais perceptível (BA/MS), avança-se com a seleção da área de maior frequência (em vermelho) até se chegar ao valor 10 vezes menor do que MS (aproximadamente 370.000 km<sup>2</sup>), que recai sobre RJ, com 44.000 km<sup>2</sup>.

O tracejado em vermelho mostra a mediana dessa faixa de frequência, equivalente ao PR: 200.000 km<sup>2</sup>. As linhas tracejadas em preto e azul indicam respectivamente a média simples e a mediana do conjunto de Estados. Em todos esses cálculos não foi considerado o Distrito Federal.

O quadro de maior frequência poderia partir do degrau MG/MT, mas, nesse caso, terminaria em PB, ficando 8 estados fora. Partindo-se de MS, ficam apenas 7 fora do quadro.

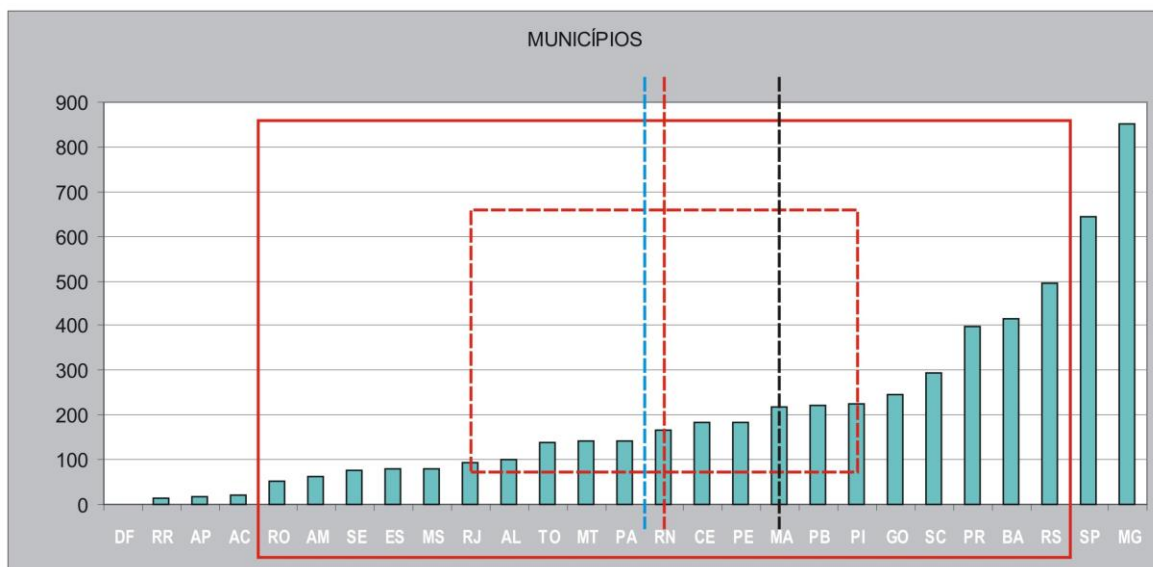


**Figura 23** – Cálculo do padrão de POPULAÇÃO.

Com metodologia semelhante à utilizada na Figura 22, inicia-se a área de maior frequência (quadro em vermelho) entre SP e MG. Tendo MG população de praticamente 20 milhões, o limite da faixa recai sobre SE, onde residem pouco mais de 2 milhões de habitantes.

A mediana, aqui também definida pela linha tracejada em vermelho, corresponde a 6.126.000, que é a média entre os totais demográficos de GO e SC. Note-se que essa mediana foi deslocada ligeiramente para a direita, para desconsiderar o DF, cujos dados não têm sido utilizados na mensuração das UF.

As demais linhas tracejadas indicam a média (em preto) e a mediana (em azul) do conjunto de Unidades da Federação (exceto DF).



**Figura 24** – Cálculo do padrão de número de MUNICÍPIOS.

Repetindo o mecanismo empregado nas figuras anteriores, mas iniciando-se do degrau verificado na extremidade esquerda (AC/RO), a faixa vermelha (maior frequência) termina em RS, cujo total de municípios é 496.

Esse valor é aproximadamente 10 vezes maior do que o número de município de RO (52). A mediana coincide com RN, que tem 167 municípios.

As linhas tracejadas em preto e azul mostram, respectivamente, a posição da média e da mediana para o conjunto das Unidades da Federação (também sem considerar o DF).

Em decorrência desses procedimentos, alteram-se novamente os valores anteriormente obtidos para o padrão territorial. Com a mediana recalculada, o estado-padrão passa a ter a seguinte configuração:

área (km <sup>2</sup> )	<b>200.000</b>	(PR)
população	<b>6.126.000</b>	(entre GO e SC)
municípios	<b>167</b>	(RN)

Continuando a mensuração, define-se uma faixa de domínio para cada variável selecionada, de tal forma que o padrão possa acolher as diferenças sabidamente existentes no território

nacional em termos de densidade de ocupação. A extensão dessa faixa foi induzida pelo gráfico das figuras 21 a 23, onde a área de maior frequência (quadrado vermelho contínuo) pontuou-se por valores máximo e mínimo na ordem de 10 vezes.

Praticamente não há estudos focando essa questão. Empiricamente, observa-se razão ainda maior entre os extremos de compartimentações espaciais. Nos Estados Unidos continental, a Califórnia (segundo maior, com 411.049 km<sup>2</sup>) é 19 vezes maior que Massachussets (21.456 km<sup>2</sup>, o menor estado<sup>4</sup>). No México, o maior estado (Chihuahua - 244.938 km<sup>2</sup>) é 60 vezes maior do que o menor (Tlaxcala, com 4.016 km<sup>2</sup>). Na Austrália, onde os estados são poucos e bastante extensos, a Austrália Ocidental, com 2.525.500 km<sup>2</sup>, é 11 vezes maior do que Victoria (227.600 km<sup>2</sup>), o segundo entre os menores<sup>5</sup> \*14. Na Argentina, a província de Buenos Aires, com 307.571 km<sup>2</sup>, é 14 vezes maior do que a Terra do Fogo, que totalizando 21.263 km<sup>2</sup>, é a menor entre as 23 províncias.

Portanto, parece razoável a razão 10 para a diferença entre os territórios mais e menos extenso da estrutura federativa brasileira. Por esse índice, estariam fora do padrão AM, PA, MT, MG e BA por extrapolarem o limite máximo, e AL e SE por não atingirem o limite mínimo. E o valor entre 40.000 km<sup>2</sup> (~RJ) e 400.000 km<sup>2</sup> (~MS) seria o padrão territorial de área, faixa que inclui 19 dos Estados brasileiros (Figura 21).

Com a mesma razão 10, os dados de população deixam fora do padrão SP, por excesso, e, por insuficiência, RO, TO, AC, AP e RR. O padrão territorial demográfico, situado entre 2 e 20 milhões de habitantes, compreenderia 21 Estados, desde SE (2,1 milhões) até MG (19,6 milhões), como se vê na Figura 22.

O mesmo procedimento aplicado ao número de municípios exclui do padrão os estados de MG e SP, por extrapolarem o limite, e, por não atingirem, AC, AP e RR. Situado entre o mínimo de 50 e o máximo de 500 municípios, o padrão territorial de divisão municipal acolheria 21 estados, de RO (52) a RS (496), como indicado na Figura 23.

---

4 Desconsiderando-se os três menores: Connecticut, Delaware e Rhode Island (< 15.000 km<sup>2</sup>)

5 O menor, Tasmânia (67.800 km<sup>2</sup>), não foi considerado por sua condição insular.

Finalizados os cálculos, tem-se o **padrão territorial** para unidades territoriais de nível regional (Estados e Territórios Federais):

área (km <sup>2</sup> )	<b>200.000</b>	- mínimo de <b>40</b> mil e máximo de <b>400</b> mil km <sup>2</sup>
população	<b>6.126.000</b>	- mínimo de <b>2</b> milhões e máximo de <b>20</b> milhões
municípios	<b>167</b>	- mínimo de <b>50</b> e máximo de <b>500</b>

Na formulação acima, o DF não foi considerado, dada sua especial condição na Federação, segundo a qual pode ser classificado como Estado ou como Município.

Evidentemente, este padrão resulta de um exercício, elaborado com o intuito principal de mostrar as possibilidades que se abrem para a questão territorial e seu adequado enfrentamento com os ferramentais básicos da análise geográfica. Sendo um ponto de partida, requer contribuições que o aprimorem.