

## **5 Algumas ponderações**

O tema é complexo e de grande importância para o país. Mais do que permite a percepção da grande massa dos eleitores, do que mostra a muitas vezes rasa cobertura da nossa imprensa ou do que move os corações e mentes dos nossos deputados e senadores, a estrutura territorial da nação é o alicerce sobre o qual se ergue nosso edifício institucional, que amolda nossa repartição de poder, que ancora nossas identidades.

A relevância da questão territorial, aliás, explicita-se na obra de diferentes autores e pesquisadores consultados, de diferentes épocas, extrapolando a mera condição de categoria analítica da geografia, da ciência política, da sociologia, da economia ou da geopolítica. O mais adequado equilíbrio da estrutura territorial tem sido buscado com prioridade pela sociedade brasileira desde que nos constituímos como nação independente, tendo passado, nesses quase dois séculos, por momentos de conflito e processos de ajuste. A estrutura territorial atual de estados federativos, mais que organizar a gestão e a economia do país, acolhe as identidades regionais, e, paralelamente, dá concretude aos diferentes nichos de poder regional que se instituíram por todo o território nacional.

Nas duas últimas décadas, ainda em decorrência de pressupostos aprovados e movimentos acolhidos pela Constituição de 1988, vive-se no país a perspectiva de diversas intervenções pontuais no arranjo perimétrico das unidades da federação, através de iniciativas parlamentares isoladas. Essas propostas legislativas, por serem em grande número, significam um efetivo redesenhar da atual trama territorial federativa, embora não façam parte de um projeto nacional nem tenham sido elaboradas a partir de alinhamentos ideológicos ou técnicos devidamente consensuados no Congresso. Constituiriam, no

máximo, um arremedo de revisão territorial, e, neste ponto parece residir a maior fragilidade dessas ações.

Idealmente não podemos admitir que nosso edifício federativo - calcado nos alicerces da divisão territorial - inclua reformas apressadas ou *puxadinhos*. Contudo, é perceptível que as propostas de criação dos novos Estados, no conjunto das últimas décadas, quase todas têm a marca da improvisação, da fragilidade na argumentação, do aparente oportunismo. Refletem intenções calcadas num idealismo pouco sustentável, ou na individualidade dos proponentes e respectivos projetos políticos, nas vantagens locais, independentemente do conjunto federativo, da escala territorial, da exequibilidade financeira ou da conveniência temporal.

Por outro lado, não podemos negar nossa *territorialidade* histórica. A formação do Brasil se deu a partir de marcações territoriais, desde o fatiamento da nova colônia portuguesa em Capitanias Hereditárias. Das ações demarcatórias efetivadas na Lisboa absolutista do século XVI até os atuais PDC 2300/2009 e PDC 731/2000 discutidos em Brasília, acumulamos cinco séculos de rupturas e emancipações político-administrativas, no nível regional ou local, que acompanharam o evoluir demográfico e espacial da nação brasileira, marcando também nosso ethos social. (MORAES, 1996)

E nosso arranjo federativo parece ter optado, muitas vezes, por caminhos tortuosos no evoluir de sua estrutura territorial. Que, de todo modo, acabaram levando, em grande número de ocasiões, a destinos exitosos. Tal percepção se ampara, entre outros, nos três casos mais recentes de alteração no quadro territorial brasileiro, Tocantins, Mato Grosso do Sul e Rio de Janeiro/Guanabara. Enquanto o primeiro tomou o caminho da oportunidade política, sendo criado pela Constituição de 1988, o segundo foi gestado no âmbito de governos sob regime de exceção, quando também ocorreu o terceiro caso, a fusão do estado-cidade da Guanabara com o Estado do Rio de Janeiro.

Em nenhum dos casos houve consulta à população, fato que se somaria à singularidade de cada proposta como processo legislativo, temática mais apropriada para as análises de cientistas políticos ou juristas. Do ponto de vista da prática, parece consensual que os resultados dessas ações foram bastante satisfatórios para o conjunto da nação. Em Mato

Grosso, promoveu-se a oficialização de um arranjo regional que já operava em torno de dois polos (Cuiabá e Campo Grande), numa repartição espacial que o cotidiano das pessoas e da economia assimilara havia décadas. No caso da Guanabara, extirpou-se do arranjo federativo o que parecia configurar um segundo distrito federal, uma espécie de estado-cidade, dada sua dimensão escalar. E a criação de Tocantins exemplificou uma ação governamental diferenciada daquela que criou Mato Grosso do Sul, mas igualmente legítima e apropriada: a de prover ou induzir o desenvolvimento numa região bastante carente de instituições.

Estes exemplos demonstram a diversidade de situações que caracteriza o evoluir de nossa estrutura territorial. Em outras situações, implementaram-se projetos engendrados no estrito círculo do Executivo, como a criação dos territórios federais do Iguazu e de Ponta Porã, no período Vargas. Ou decorreram de processos com significativa participação da sociedade local, como foi o caso da emancipação do atual estado do Paraná, em meados do Século XIX. Neste caso, inclusive, houve um debate bastante intenso no Legislativo, quando a bancada paulista chegou a propor uma compensação pela perda da *comarca de Curitiba*, demandando a anexação da *comarca de Sapucaí* (atual extremo Sul de Minas Gerais). (MARTINS, 2001)

Esta demanda paulista exemplifica, particularmente, a presença do componente político que envolve nosso arranjo territorial, dimensão que, na criação de Tocantins, tomou proporções significativas, como demonstrou Cazzolato em 2007. O caráter político mais polêmico, porém, hoje reside na aritmética da representação em Brasília. As atuais cotas de parlamentares federais, especialmente para os deputados (Lei Complementar 78/93), certamente serão objeto de revisão no caso de avançarem os projetos de criação de novas unidades.

A dimensão **política**, no entanto, não esgota a temática territorial. Pelo menos três outras se impõem: **identitária**, **econômica** e **geográfica**. Por essa linha de investigação, de evidente caráter transdisciplinar, pretende-se analisar as atuais propostas de criação de novos estados, com ênfase, porém, na dimensão geográfica.

Também se levará em conta, nas análises que se seguem, a estrutura territorial da Federação. A metodologia adotada, por sinal, torna obrigatória a consideração do todo territorial, a partir do qual se obtém o **padrão** balizador das análises pretendidas.

O contexto de revisão que se configura para a estrutura territorial federativa, dadas a quantidade e simultaneidade das propostas em tramitação, reporta-se aqui a dois princípios fundamentais: **autonomia e equidade**.

Estruturas territoriais mais harmoniosas, ou seja, com menores diferenças entre grandes e pequenos, criam condições para a efetiva autonomia territorial. Por autonomia entende-se não apenas a pretensa liberdade ou independência alardeada nas campanhas emancipacionistas, mas a correspondente responsabilidade. Parece fundamental levar o atual debate também para esse viés. Conquanto se conquista a condição de território federado, assume-se a responsabilidade de gerir-se, aliviando e não onerando o orçamento da União, ainda que numa perspectiva de médio prazo.

Por equidade, busca-se a máxima proximidade dimensional para as unidades territoriais, entendendo-se dimensional em diversos aspectos: físico, demográfico, econômico, etc., de tal forma que se faça valer a correspondência que se infere para indivíduos e lugares. Se, à luz dos construtos políticos alocados na Constituição, somos todos igualmente cidadãos, os lugares seriam, analogamente, todos igualmente territórios, respeitadas, evidentemente, as condições de escala. Dimensões territoriais similares contribuem para a almejada igualdade de condições no jogo federativo. Distorções como a atual – onde despontam, de um lado o estado de São Paulo, com população superior ao dobro do segundo maior contingente, e de outro os estados de Roraima, Amapá e Acre, cujos totais são 50 a 100 vezes menores que o total paulista, tenderiam a ser evitadas.

Propõe-se aqui, convém notar, conciliar os desequilíbrios, ou melhor, atenuá-los no todo federativo. Não se cogita repetir propostas de mudanças radicais no desenho das nossas fronteiras internas, como os estudos de Augusto Fausto de Souza, Everardo Backheuser,

Segadas Viana, Juarez Távora, Ari Machado Guimarães ou Xavier de Oliveira<sup>1</sup> (MARTINS, 2001). Tampouco se leva em conta quaisquer ideias relativas à homogeneidade, até porque o espaço geográfico não comporta, a não ser em escalas muito grandes, a definição de porções homogêneas. Busca-se o equilíbrio como estratégia para se garantir a almejada igualdade de condições; se a igualdade social é perseguida pela nação ao longo de toda sua história, parece bastante pertinente estender o conceito para a estrutura territorial. Um arranjo federativo mais justo na repartição das porções territoriais pode operar, inclusive, como indutor da igualdade entre os cidadãos.

Sem nenhuma dúvida, sempre haverá porções territoriais de dimensões reduzidas ou avantajadas. Sua permanência no conjunto federativo, porém, justifica-se sob a condição da excepcionalidade, e não da regra.

Tomando-se os Estados Unidos em sua porção principal<sup>2</sup>, verifica-se que o estado do Texas, com quase 700 mil km<sup>2</sup>, na relação de proporção com os menores estados (Rhode Island - 3.140 km<sup>2</sup>, Delaware - 5.295 km<sup>2</sup> e Connecticut - 12.997 km<sup>2</sup>) revela discrepância ainda maior (respectivamente 222, 132 e 53 vezes) do que a guardada pelo Amazonas em relação a Sergipe (71 vezes). No entanto, são apenas três exceções que se justificam historicamente<sup>3</sup>, num conjunto de 48 unidades que se pautam por raro equilíbrio territorial. Demograficamente, o exemplo norte-americano também indica a presença de certa desigualdade, se for levado em conta o maior contingente (Califórnia - 34 milhões) em relação aos menores (Wyoming - 500 mil, Vermont - 610 mil ou North Dakota - 650 mil), porém essa relação (68, 55 e 52 vezes) é menor do que a verificada na relação São Paulo-Roraima ou São Paulo-Amapá (91 e 61 vezes, respectivamente).

O arranjo federativo norte-americano, contudo, diferencia-se do brasileiro na representatividade. Mesmo sendo as 435 cadeiras da Câmara distribuídas conforme a proporcionalidade demográfica, o número mínimo a que cada estado tem direito é um,

---

1 O estudo de Souza é de 1880, Backheuser e Viana 1933, Távora 1934, Guimarães ~1940/50 e Oliveira 1946.

2 Sem Alaska e Havaí.

3 Faziam parte das primitivas 13 colônias.

enquanto no Brasil cada novo Estado recebe, como cota mínima, 8 cadeiras. No Senado, a fórmula é similar - igual número de representantes para todos os Estados - com a diferença de que são apenas 2 por Unidade da Federação; assim, a Upper House totaliza 100 cadeiras.

Cada nação adota mecanismos políticos ou normas territoriais mais adequados à sua cultura, à sua história, à sua geografia. Mas podem ser pertinentes algumas comparações. No exemplo utilizado, parece claro que as diferenças existentes em termos de estrutura territorial e sistema representativo apontam para os diferentes processos socioespaciais que transformaram as antigas colônias inglesa e portuguesa nos dois gigantes da América.

No tocante à conformação dos estados norte-americanos, especialmente os da porção Central e Oeste, a regularidade perimétrica sugere que teriam sido definidos a partir de algum tipo de modelo, medida ou padrão. Os estados brasileiros, diferentemente, apresentam-se disformes, ou *individualizados*, fato que, de todo modo, não impede a existência prática de certo padrão escalar, como se demonstrará adiante.

O mais adequado arranjo territorial entre os Estados é resultante de um permanente processo de ajustes. No caso brasileiro, a literatura consultada informa que esses ajustes deram-se sob os mais diversos expedientes. E a análise dos casos mais recentes, que resultaram em novas Unidades da Federação, mostra que pouco evoluímos no sentido de uma política territorial nacional: predomina o *cada caso é um caso*, e ganham corpo político as performances individuais. O aqui proposto *padrão territorial* - incorporando a geografia à Federação brasileira, na figura do dimensionamento escalar para o nível estadual - seria um ganho na consolidação dos parâmetros técnicos de cunho territorial, hoje praticamente ausentes na Constituição.

Há que se lembrar, também, que a partição territorial, com a trama de fronteiras internas, ao mesmo tempo em que constituem o arcabouço da Federação, embasando nossas identidades e liames de cidadania, compreendem também funções mais prosaicas, operando na organização do varejo da burocracia estatal, da atividade econômica, dos calendários culturais e esportivos, das planilhas fiscais municipais, da aplicação de políticas públicas, etc. Nestes casos, ganham visibilidade suas funcionalidades práticas, podendo-se concluir que os limites e territórios estão a serviço das pessoas e da sociedade, e não o

contrário. Nessa linha de raciocínio, perdem força as alegações dos que se opõem à emancipação brandindo *slogans* do tipo "Não se divide a Bahia".

Sintetizando, parece bastante legítimo o direito reclamado por algumas regiões à autonomia, formando novas unidades político-administrativas. No entanto, há que se conciliar a legitimidade dessas aspirações ao conjunto da Federação, de tal forma que prevaleça ou se aprimore o equilíbrio do arranjo federativo.

Movimentos pleiteando uma estrutura de governo próprio para porções territoriais de pequena extensão, com inexpressivas demografia e atividade econômica, sem uma identidade regional perceptível, seriam rejeitados. Por outro lado, impedir o avanço de propostas emancipacionistas consistentes do ponto de vista geográfico, identitário e econômico, como se sobre essa região recaísse uma relação de posse por parte da sociedade *central* daquele Estado, não parece razoável.

O evoluir da nação brasileira, que em sua extensão geográfica revela porções de forte dinâmica demográfica e espacial, enquanto grande parte apresenta indicadores de significativa estabilidade, requer ainda alguns ajustes em sua estrutura territorial. Falta-nos, porém, clareza técnica sobre a forma consensuada de repartição do espaço - e correspondente repartição de poder. O estabelecimento e adoção de um padrão territorial para nossas unidades federativas pode ser um passo nessa direção.