

Estado de Santa Cruz

José Donizete Cazzolato

Mestre em geografia pela FFLCH da Universidade de São Paulo

A formação do Brasil, desde o início da ocupação portuguesa, está diretamente associada a um processo contínuo de fragmentação territorial. Basta lembrar que uma das primeiras medidas da Coroa portuguesa, ainda no Século XVI, foi dividir a nova terra em faixas, concessionadas a administradores privados e denominadas Capitânicas Hereditárias.

Nem todas, porém, tiveram o mesmo desenvolvimento. Algumas acabaram incorporadas pela capitania vizinha, outras foram criadas, de tal forma que, das 15 iniciais, chegaram ao número de 18 Capitânicas (*gerais* ou *reais*, não mais *hereditárias*), no início do Século XIX.

Com a Independência, em 1822, as capitânicas tornaram-se Províncias, das quais a Cisplatina tornou-se independente alguns anos depois (Uruguai). Em 1834 eram 18 províncias, e mais duas foram criadas durante o Império: Amazonas, pela fragmentação do Pará, e Paraná, desmembrada de São Paulo.

Assim, ao adotar o regime republicano, com o nome de *Estados Unidos do Brasil*, nosso país dividia-se não mais em províncias, mas em 20 Estados. Com a divisão de alguns e com a incorporação do Acre (formado por terras que pertenciam à Bolívia), chegamos a 1989 (promulgação da atual Constituição) com 27 Unidades da Federação - 26 Estados e o Distrito Federal. Desde então o quadro não se alterou.

Os dois casos mais recentes de fragmentação territorial de estados para a criação de novas unidades político-administrativas são o Mato Grosso do Sul - criado em 1976 com a divisão do Mato Grosso, e Tocantins - criado em 1988 com a divisão de Goiás. Em 2011 houve um plebiscito no Estado do Pará, o qual, se bem conduzido, resultaria em duas novas Unidades da Federação - Carajás e Tapajós.

O novo mapa do livro *Novos Estados*

Nesse mesmo ano, poucas semanas antes do plebiscito, publiquei o livro *Novos Estados e a divisão territorial do Brasil - uma visão geográfica* (Centro de Estudos da Metrópole/Oficina de Textos), onde analisei o projeto de divisão do Pará em relação à trama atual de Unidades da Federação e aos demais projetos legislativos que propunham a criação de muitos outros estados.

Observei que nossa Constituição é omissa em relação à questão, ao não definir critérios dimensionais para as emancipações territoriais, tanto em nível estadual como municipal.

Constatai também, com cálculos bastante simples, que metade das nossas unidades da federação segue um padrão de extensão territorial, de população e de número de municípios, enquanto a outra metade reúne estados muito grandes ou muito pequenos, muito povoados ou com densidade demográfica muito baixa.

Para os dois estados com demografia e rede urbana abaixo do padrão propus sua recondução à condição de território federal, e para os seis com valores de demografia ou extensão acima do padrão, busquei os projetos de emancipação geograficamente mais consistentes entre os cerca de 30 que tinham sido apresentados no Congresso desde 1988. Ajustei seus limites conformando-os ao padrão hoje existente, e o resultado foi um novo mapa do Brasil, com 33 Estados, 3 Territórios Federais (indicados com * no mapa a seguir) e o Distrito Federal (com extensão reduzida em relação ao atual; a maior parte de seu território passou a constituir, juntamente com os municípios de Goiás no atual Entorno do DF e outros de Minas Gerais, o Estado do Planalto Central).

Tomei, porém, o cuidado de sugerir uma tabela ajustando a representação das unidades da federação na Câmara Federal sem alterar o total de 513 cadeiras. E, com o mesmo propósito de incluir na pauta um viés de redução das nossas estruturas administrativas, propus também a extinção do terceiro senador, ficando dois por estado, e apenas um para os territórios federais.



Como resumi nos parágrafos anteriores, as fragmentações para formar novas unidades político-administrativas ocorreram durante toda a história do país. Pode ser considerado um processo natural, que ajusta a gestão pública ao crescimento demográfico das áreas mais consolidadas ou à incorporação de novas áreas ainda não integradas à economia do país.

Com este novo mapa, equilibra-se a Federação no tocante ao poder de suas unidades político-administrativas. Dilui-se a estúpida diferença que separa as demografias do Acre e de São Paulo, por exemplo. Eliminam-se as distâncias quase impraticáveis decorrentes da extensão territorial do Pará ou da Bahia. Ganham autonomia as porções regionais consolidadas nos últimos cem anos e ainda sufocadas por contornos administrativos que já não se justificam. E diminuem significativamente os vazios de presença do Estado por todo o território nacional.

Em decorrência da publicação do livro, fui convidado, em 2012, para participar do *I Seminário Internacional Estado, Território e Desenvolvimento - contradições, desafios e perspectivas*, organizado pelo Instituto de Geociências da Universidade Federal da Bahia. Apresentei um texto, intitulado *O embate paraense e a agenda territorial*, que se converteu em capítulo do livro posteriormente publicado. Nele dediquei especial atenção aos resultados do plebiscito de 2011, que propunha o desmembramento do Estado do Pará para a criação dos estados de Carajás e Tapajós.

O Sul da Bahia

Em 2018 tomei contato com o Movisul, e fui convidado por seu presidente, o professor José Carlos Guilherme dos Santos e pelo professor Jonas Barbosa, para apresentar uma palestra em Itabuna. Nela, sintetizei a pesquisa realizada para o livro *Novos Estados*, enfatizando os principais desafios que se apresentavam no tocante à criação de novas unidades da federação.

Nos anos seguintes estudei um pouco mais a proposta do estado da Bahia do Sul, que não foi considerada no livro *Novos Estados*, e elaborei um arranjo coerente com as novas unidades da federação ali propostas em 2011. Adotei o nome de Santa Cruz, que já foi utilizado em projetos anteriores de emancipação local, e reuni 11 regiões de articulação urbana (IBGE) do Sul e Sudoeste baianos mais 2 do extremo Nordeste mineiro, como se pode ver na figura adiante.

Note-se que a configuração aqui proposta para a emancipação do Sul da Bahia, incluindo duas porções regionais de Minas Gerais (Almenara, no vale do Jequitinhonha, e Nanuque, no vale do Mucuri), tem paralelo em outras conformações territoriais sugeridas no livro *Novos Estados*: o estado de São Francisco, por exemplo, seria formado por municípios da Bahia e de Pernambuco, e o do Planalto Central pelo atual Distrito Federal mais os municípios do Entorno (Estado de Goiás) e alguns confrontantes do Estado de Minas Gerais.



Observar também que o nome Santa Cruz remonta à primitiva denominação do nosso país, e está associado ao litoral Sul da Bahia, onde algumas cidades disputam a honra de ser o local exato do descobrimento. A adoção de um nome novo, sem referências diretas ao nome Bahia, facilitaria a consolidação da identidade do novo estado, assim como sua assimilação no conjunto da Federação e, principalmente, nas porções atualmente mineiras que estão incluídas no novo estado.

Geograficamente, avalio como consistente inserir o que seria o 34º estado brasileiro no mapa acima reproduzido do livro *Novos Estados*, ainda que os contornos perimétricos aqui sugeridos tenham a particularidade de comportar duas áreas principais de polarização urbana (Vitória da Conquista e Itabuna/Ilhéus), e não apenas uma, como ocorre na maioria das novas unidades propostas no livro. Este ponto rebate nas questões identitárias, que requerem um importante trabalho de *desconstrução* das atuais percepções de pertencimento em vista da nova identidade santacruzense a ser engendrada.

Economicamente, assim como demograficamente, Santa Cruz tem todas as condições, considerando-se o conjunto das atuais unidades da federação. Com área de 164 mil km² e 172

municípios, soma cerca de 4,1 milhões de habitantes, população similar às do Espírito Santo, da Paraíba ou do Amazonas.

Do ponto de vista político, porém, há que se trabalhar numa frente específica buscando o aprimoramento dos processos legais, mais especificamente a questão abaixo explicitada do plebiscito e sua forma de cômputo dos votos.

Os desafios

As condições legais para a criação de novos estados, contudo, atualmente são pouco favoráveis. Após cinco séculos de contínuas fragmentações, parece que nada aprendemos no lidar com alterações territoriais: não temos critérios técnicos (geográficos) que facilitem o acolhimento dos projetos e evitem as propostas inconsistentes, não temos um calendário e, principalmente, não conseguimos estabelecer um rito satisfatório que torne o processo eficaz, garantindo os direitos à autonomia nos casos em que são legítimos.

A cada projeto apresentado no Congresso segue-se um *deus-nos-acuda* institucional, com a paixão falando mais alto do que a razão. Nossa Constituição, na tentativa de colocar *um pouco de ordem na casa*, perdeu-se pelo caminho - instituiu em 1988 o plebiscito como compulsório nos processos de emancipação (Art. 18 §3º), mas, ao final do texto, criou o Estado do Tocantins no Art. 13 das disposições transitórias... sem plebiscito! Mais: estabeleceu que o plebiscito deve ser aplicado à *população diretamente interessada*, termo que necessitou mais 23 anos para ser definido pelo Supremo Tribunal Federal.

O plebiscito - sua aplicação e a contabilização de seus votos, é hoje a parte mais sensível na questão territorial brasileira. Desde sua instituição, em 1988, só foi utilizado, na instância estadual, no projeto de criação de Carajás e Tapajós, em 2011. O Supremo interpretou a *população diretamente interessada* como sendo a população residente na área pretendente à autonomia e a residente na área remanescente. E assim toda a população do Estado do Pará foi chamada a votar no plebiscito.

Até este ponto, em princípio não haveria o que contestar. O problema revelou-se quando o Tribunal Superior Eleitoral definiu que a contagem dos resultados se daria com a soma total dos votos e a vitória por maioria simples.

Ocorre que cerca de dois terços da população paraense residiam no entorno de Belém, onde o NÃO foi majoritário. E o SIM, que venceu por percentuais de 87% em Tapajós e 92% em Carajás, não foi suficiente para superar o maior volume de votos contrários da área remanescente do Estado. Ou seja, os dois novos estados não foram criados porque os moradores de Belém e entorno *não permitiram*.

Lembre-se que, em qualquer processo emancipatório, não apenas no Brasil, as áreas pretendentes sempre são demograficamente minoritárias, e os moradores das regiões remanescentes tendem a negar a emancipação em vista da esperada sensação de perda.

Este ponto parece não ter sido considerado pelo legislador, e, decorrentemente, o conceito de plebiscito aplicado para emancipações no Brasil tornou-se, na prática, nulo.

A saída possível para o impasse a que chegamos pode vir através de duas medidas bastante simples e eficazes: restrinja-se o conceito de *população diretamente interessada* às áreas pretendentes à autonomia (o que resulta, inclusive, em economia de recursos públicos na aplicação do plebiscito) e adote-se um valor de maioria qualificada (algo como 2/3 dos votos favoráveis) para que a emancipação seja aprovada.

Dessa forma, assegura-se ainda mais a consistência do projeto. Mesmo tendo sido considerado válido no acolhimento legislativo, será rejeitado caso tenha embutido um viés inadequado, um favorecimento ilícito ou quaisquer outras formas de desvio que só a população local poderá avaliar.

Com todas essas pontuações, quero alertar, neste pequeno ensaio, para a complexidade inerente ao projeto ora em condução pelo Movisul.

Obstáculos, dificuldades, imprevistos... o que para muitos pode ser desestimulante, para os mais fortes é combustível para seguir adiante. E o primeiro passo para quaisquer ações pretendidas é acreditar.

A proposta sintetizada no livro, acrescida da criação do Estado de Santa Cruz, pode ser classificada como visionária. No entanto, nada do que nela se postula está além do que nossa formação histórica e legislação atual ensejam.

Costumo lembrar, aos que se mostram céticos ou temerosos diante de possíveis e desejáveis ajustes no arranjo territorial, que, se as emancipações não trazem vantagens para a melhor gestão pública e para o desenvolvimento do país, poderíamos, então, *devolver* o Piauí ao Maranhão; Paraíba a Pernambuco; Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás, Tocantins e o Paraná a São Paulo; o Acre à Bolívia... assim como demolir Brasília e realocar todo o aparato governamental federal de volta ao Rio de Janeiro!

Ajustes político-administrativos, como aqui rapidamente exposto, ainda se fazem presentes no evoluir das nações mais novas, como é o caso do Brasil. No entanto, há que se fazê-los com critério, seguindo padrões dimensionais pré-estabelecidos, ritos legais consensuados, respeitando os direitos de autonomia das regiões que fazem jus às normas legais assim como das porções remanescentes dos territórios fragmentados, de tal forma que os impactos decorrentes sejam, no conjunto, positivos para toda a sociedade.