

MAPA DO BRASIL PODE MUDAR BRAZIL'S MAP CAN CHANGE

SILVA, C. H. da; SOUSA NETO, M. F. de

Departamento de Geografia – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH/USP)

RESUMO

Redividir o Brasil através da criação de mais estados é assunto polêmico. A lógica de “dividir para governar”, desde tempos coloniais, caracteriza a geopolítica aplicada ao território brasileiro. A última alteração feita nos limites territoriais e no *status* das unidades federativas brasileiras em escala estadual foi determinada na Assembléia Nacional Constituinte de 1987/88. Nesta determinou-se a criação da Comissão de Assuntos Territoriais, cujo objetivo era manter o debate acerca de outros casos de emancipação. Existe desde 2003 a Frente Parlamentar para a Criação de Estados e Territórios no Brasil, a qual cabe discutir os projetos afins em tramitação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. São inúmeros os projetos arquivados. Caso todos os projetos sejam aprovados, o mapa do Brasil contará com 35 estados, 4 territórios federais e o atual distrito federal. A maioria destas proposições está para a região centro-norte do País. Políticos que reivindicam novos estados, grosso modo, argumentam que esse é o caminho para se alavancar o desenvolvimento das regiões em questão. Tese polêmica. O que faz falta é a proposição de um pacto territorial estrutural que vise o uso coerente do território na escala nacional. Trabalha-se cada projeto de maneira isolada. O que impede que se alcance um consenso em torno do que é realmente viável e importante ao País.

Palavras-chave: Geografia – Território – Região

ABSTRACT

Redivide Brazil through the creation of more states is a controversial subject. The logic of 'divide and rule', featuring the geopolitical applied to Brazilian territory since colonial times. The last change made to the boundaries and *status* of the Brazilian federative units in state scale was determined in the National Constituent Assembly in 1987/88. This was determined to establish the Commission for Territorial Affairs, whose objective was to keep the debate about other's emancipation cases. Exist since 2003 the Parliamentary Front for the Creation of States and Territories in Brazil, which fits discuss related projects pending before the House of Representatives and the Federal Senate. There are countless projects archived. If all projects are approved, Brazil's map will have 35 states, 4 federal territories and the current federal district. Most of these propositions is to the north central region of the country. Politicians who claim the new states, roughly, argue that this is the way to leverage the development of the concerned regions. Controversial thesis. What is needed is to propose a structural territorial pact, aimed at the consistent use of the territory at nacional scale. We work each project separately. What prevents it from reaching a consensus around what is actually viable and important to the country.

Keywords: Geography – Territory - Region

INTRODUÇÃO

Redividir o Brasil através da criação de mais estados é assunto bastante polêmico. A lógica de “dividir para dominar”, “dividir para governar”, desde tempos coloniais, caracteriza a geopolítica aplicada ao território brasileiro.

A última alteração feita nos limites territoriais e no *status* das unidades federativas brasileiras em escala estadual foi determinada na Assembléia Nacional Constituinte de 1987/88. O norte de Goiás passou a estado do Tocantins; Amapá, Roraima e Fernando de Noronha (até então territórios federais) passaram à

categoria de estado, exceto o último, transformado em distrito estadual de Pernambuco.

Caso todos os Projetos de Decreto Legislativo em tramitação no Congresso Nacional sejam aprovados, o mapa do Brasil contará com 35 estados, 4 territórios federais, mais o atual distrito federal.

A maioria destas proposições está para a região centro-norte do País, onde o número de unidades federativas é menor.

Políticos que reivindicam novos estados, grosso modo, argumentam que esse é o caminho para se alavancar o desenvolvimento das regiões em questão. Utilizam os exemplos de federalismo dos Estados Unidos e da França como boas referências. Ressaltam a maior quantidade de unidades federativas desses países centrais a fim de justificarem a “necessária redivisão territorial do Brasil”. De outro lado, há quem defenda que a fragmentação não aprimora o federalismo brasileiro. Pelo contrário, é necessário um ou mais estados fortes em uma região para que, por consequência, esta se fortaleça, e por consequência, fortaleça a federação.

Nos projetos de lei não se fala, por exemplo, da necessidade de uma reforma estrutural que reduza os custos com a manutenção de tantos cargos garantidos para cada instituição que requer um novo estado, nem da questão da representatividade dos estados no Congresso Nacional, nem de um modelo de desenvolvimento socioeconômico que leve em conta particularidades geográficas regionais.

Os parlamentares que propõem territórios federais defendem, entre outras coisas, que a União precisa ter maior controle sobre as zonas de fronteira.

A opção pelo tema da redivisão territorial do Brasil através da criação de novos estados e territórios federais justifica-se pelo nosso interesse em compreender esse assunto essencialmente geográfico, tão polêmico e, através de estudo futuro mais aprofundado, termos condições de inferir sobre como aprimorar a organização político-administrativa do território brasileiro.

São nossos objetivos: analisar o discurso, as possíveis ideologias geográficas que compõem os projetos em tramitação no Congresso Nacional, assim como outros que ocorreram em momentos pretéritos da história do País; elaborar, com base nos referidos projetos, um mapa do Brasil, a fim de mostrar como ficariam aos limites das fronteiras internas nacionais caso as propostas fossem implementadas.

MATERIAL E MÉTODOS

Trata-se de uma pesquisa bibliográfica. Também da análise e interpretação de dados disponíveis no sítio eletrônico do Congresso Nacional. Apoiamos-nos na Geografia Histórica, com o intuito de compreendermos mitos e materialidades acerca do problema ao qual nos debruçamos. Esta pesquisa é resultado de estudos realizados em 2008 e 2009 na modalidade *iniciação científica*, financiada pelo PIBIC/CNPq.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

São treze Projetos de Decreto Legislativo em tramitação no Congresso Nacional, sendo nove novos estados e quatro territórios federais¹. Diversos projetos arquivados.

DESENVOLVIMENTO

Na escala estadual, a atual divisão do território brasileiro é a mesma desde as aprovações realizadas na Assembléia Nacional Constituinte (ANC) de 1987/88²:

conforme se verifica nos anteprojetos da Comissão da Organização do Estado, foram propostas e discutidas, [...] a criação dos estados de Juruá (AM), Tapajós (PA), Santa Cruz (BA), Maranhão do Sul (MA), Triângulo (MG), Tocantins (GO), e a elevação dos territórios do Amapá e de Roraima à condição de estado. Resultou do processo constituinte a criação dos estados do Amapá e de Roraima, mantidos os limites geográficos daqueles territórios, e do estado do Tocantins, a partir da fragmentação da faixa norte de Goiás. Todas as demais propostas foram derrotadas.³

Foi nessa Assembléia que o território federal de Fernando de Noronha passou a distrito estadual de Pernambuco.

¹ Ver Figura 1 e Tabela 1.

² Ver Figura 2.

³ MARTINS, 2001, p. 271.

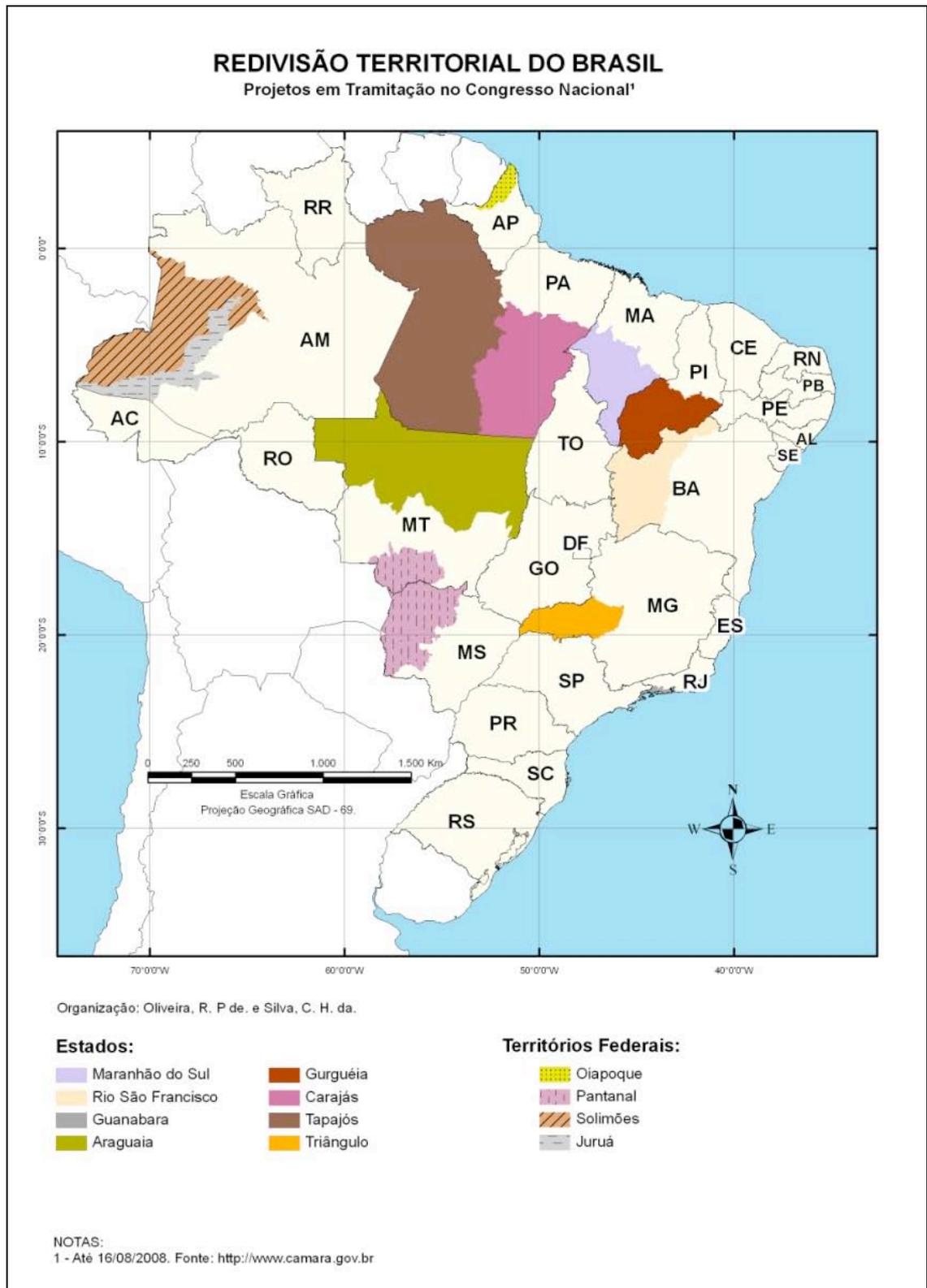


Figura 1. Obs.: O Projeto de Decreto Legislativo para a criação do estado do Planalto Central disponível no sítio eletrônico do Congresso Nacional não apresenta os limites territoriais da unidade federativa proposta, por isso não está representado neste mapa.

Desde o final daquela década, muitos projetos foram arquivados, outros estão em discussão até hoje.

Dos projetos em pauta naquele momento, estão arquivados os que reivindicam a criação dos estados do Juruá e de Santa Cruz. Já os projetos para os estados do Maranhão do Sul, Tapajós, e Triângulo persistem. Inclusive, em relação aos dois primeiros, há páginas na internet que os apóiam. Solicita-se aos internautas, assinaturas eletrônicas a fim de pressionar o Congresso Nacional a aprovar plebiscito. Através deste, a população dos respectivos estados votaria pela divisão ou não.

No Congresso Nacional, em 2003, foi criada a Frente Parlamentar de Trabalho para a Criação de Novos Estados e Territórios do Brasil⁴. Um dos seus coordenadores é o deputado Ronaldo Dimas (PSDB-TO). Segundo o parlamentar, a ANC de 1988 não se limitou a criar o estado do Tocantins, mas determinou a instituição de uma Comissão de Assuntos Territoriais com o objetivo de debater as demais sugestões encaminhadas.⁵

Dimas conta que em 1989, na Comissão, concluiu-se pela necessidade de redivisão da Amazônia. Criar o estado do Tapajós, a partir do Pará; os territórios federais de Rio Negro e do Alto Solimões, a partir do Amazonas. As “sugestões da Comissão de Assuntos Territoriais não foram acatadas até hoje, mas o tema da redivisão do território nacional continua ocupando as atenções de um grande número de parlamentares”.⁶

⁴ Suas atribuições: “através de uma ação objetiva de redivisão territorial que venha a reduzir as desigualdades socioeconômicas do país. Segundo seu presidente, o deputado federal Ronaldo Dimas (PSDB-TO), a entidade é integrada atualmente por cerca de 80 parlamentares. Para o deputado federal Sebastião Madeira (PSDB-MA), também mentor da iniciativa, o Brasil terá pelo menos mais dez unidades federativas dentro de duas ou três décadas. ‘A presença do Estado em áreas menos desenvolvidas é fundamental para a indução do crescimento, para a atração de investimentos e de pessoas’, alega ele. Por meio de articulações da Frente Parlamentar, foi realizada em maio do ano passado uma Comissão Geral na Câmara dos Deputados para discutir publicamente o assunto e tentar colocá-lo na agenda política do país. Na ocasião, o presidente da Câmara, João Paulo Cunha (PT-SP), afirmou que debater o tema é ‘discutir as condições necessárias ao desenvolvimento econômico e à prosperidade social’”. *In: Colcha de Retalhos.*

⁵*In: Comissão geral discute redivisão territorial.*

⁶ Acrescenta que “[...] a Assembléia Nacional Constituinte de 1988 não se limitou a criar o Estado do Tocantins, mas determinou a instituição de uma Comissão de Assuntos Territoriais com o objetivo de debater as demais sugestões encaminhadas. A análise isolada de cada um deles [dos projetos em tramitação] impede, no entanto, que se chegue a um consenso em torno do que é realmente viável e importante’, afirma Dimas. De acordo com o deputado, os parlamentares que integram a Frente defendem a discussão do tema de forma ampla, no Congresso Nacional, ‘uma vez que estão envolvidas questões cruciais para o País como: a racionalidade administrativa; a soberania; a oferta de oportunidades iguais para todos os brasileiros - em especial aqueles que vivem em regiões isoladas e, até mesmo, inóspitas; a

Tabela 1. Projetos de lei e outras proposições em tramitação no congresso nacional criação de novas unidades federativas⁷

NORTE	AUTOR
Estado do Tapajós (PA)	Deputado Hilário Coimbra (PTB-PA) e Senador Mozarildo Cavalcanti (PPS-RR)
Estado do Carajás (PA)	Deputado Giovanni Queiroz (PDT-PA)
Estado do Maranhão do Sul (MA)	Deputado Sebastião Madeira (PSDB-MA) e outros
Território Federal do Oiapoque (AP)	Senador Sebastião Rocha e outros (PDT-AP)
Território Federal do Solimões (AM)	Senador Mozarildo Cavalcanti (PPS-RR)
Território Federal do Juruá (AM)	Deputado Pauderney Avelino (PPB-AM)
CENTRO-OESTE	
Estado do Araguaia (MT)	Senador Mozarildo Cavalcanti (PPS-RR)
Estado do Planalto Central (GO e MG) ⁸	Senador Francisco Escórcio e outros (PMDB-MA)
Território Federal do Pantanal (MS e MT)	Deputado Fernando Gabeira (PT/RJ)
NORDESTE	
Estado do Rio São Francisco (BA)	Deputado Gonzaga Patriota (PSB-PE)
Estado do Gurguéia (PI)	Deputado Paes Landim (PFL-PI)
SUDESTE	
Estado do Triângulo (MG)	Deputado Elismar Prado (PT-MG)
Estado da Guanabara (RJ)	Deputados André Luiz (PMDB-RJ) e José Divino (PMDB-RJ)

Org. Carlos Henrique da Silva.⁹

governabilidade; a segurança nacional; a justiça fiscal e tributária e a equidade na distribuição de renda e de riquezas, pela promoção do desenvolvimento econômico e social; o uso sustentável dos recursos naturais e a preservação ambiental', assinalou". (grifo nosso).

In: Conheça os projetos de criação de novos estados.

⁷ Esta tabela e o mapa foram elaborados com base na consulta aos projetos de lei e outras proposições disponibilizadas nos sítios eletrônicos da Câmara dos Deputados e do Senado no dia 16 de agosto de 2008.

⁸ No mapa não está representado o estado do Planalto Central porque não localizamos nos documentos disponibilizados nos sítios eletrônicos, tanto da Câmara dos Deputados como do Senado, a relação de municípios que comporiam esta nova unidade federativa.

⁹ *In: Conheça os projetos de criação de novos estados.*

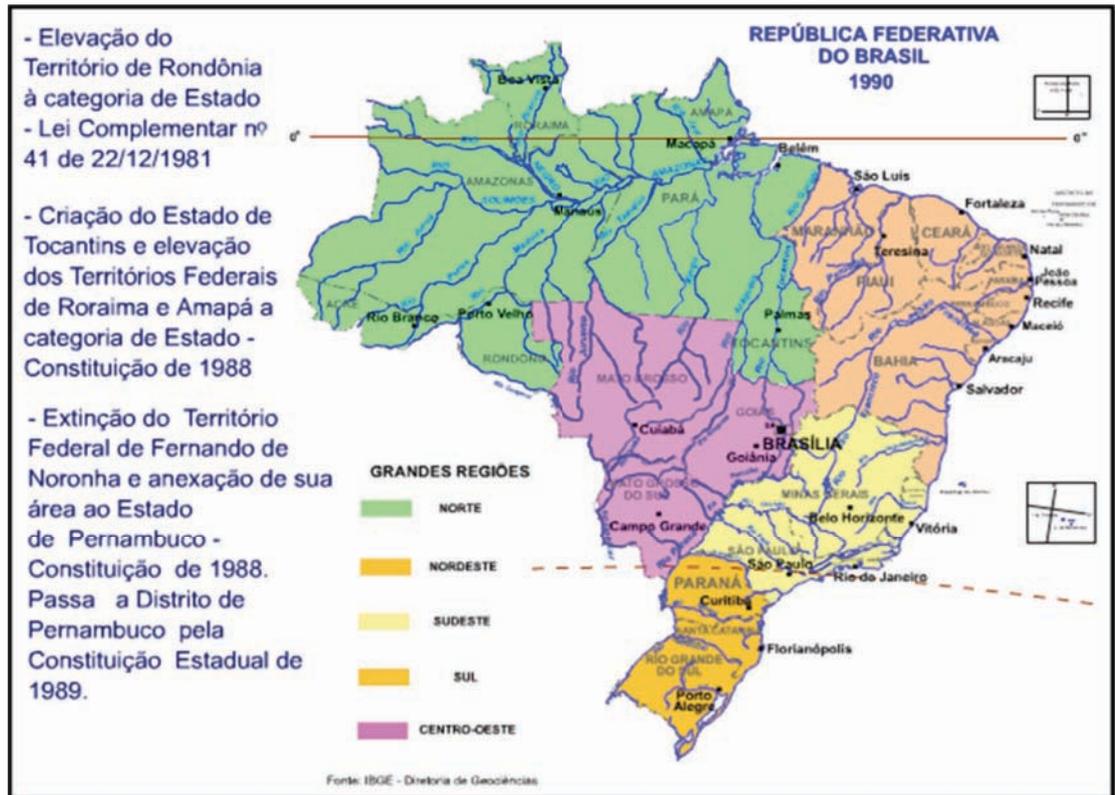


Figura 2. IBGE – Diretoria de Geociências. Modificações ocorridas na ANC de 1987/88.

Um novo estado ou território federal não integrará necessariamente a região político-administrativa da qual faz parte o estado que lhe deu origem. O Tocantins, por exemplo, (antigo centro-norte de Goiás), a partir da divisão passou do Centro-Oeste à região Norte.

Entre os projetos arquivados estão os estados de Aripuanã, Juruá, Mato Grosso do Norte, Minas do Norte, São Paulo do Leste, entre outros; dentre os territórios federais estão Abunã, Marajó e o do Rio Negro.¹⁰

A partir da análise do discurso que compõe os projetos, percebemos que seus autores consideram o fator *dimensão territorial* um empecilho à gestão estatal. Os quatro territórios federais estão propostos para zonas de fronteiras. Defende-se que está em questão a soberania nacional.

Os parlamentares argumentam, em suma, que se deve criar um novo estado quando: o estado possuir região de baixa densidade técnica. Só um governo próprio e próximo consegue administrá-la satisfatoriamente; o estado possuir acentuada extensão territorial; se tratar de região que seja um expressivo pólo econômico, no entanto a administração estadual se mostrar ineficaz.

¹⁰ Consulta realizada em 16/08/2008.

Um território federal quando: existir zonas fronteiriças em vulnerabilidade. Por exemplo, o território federal do Oiapoque propiciaria à União maior controle de áreas estratégicas no limite com a Guiana Francesa, de certa maneira, com a União Européia; já o projeto do território federal do Pantanal põe em questão os impactos ambientais, portanto também sociais, sobre o ecossistema, que precisa ser melhor conservado.

O Estado do Amazonas tem muita dificuldade em alcançar essa área e garantir os serviços básicos para a população das faixas fronteiriças. Acho a volta dos territórios federais uma idéia interessante. São áreas vazias que a União banca. E me pergunto se o desaparecimento dos territórios não foi um pouco precipitado. Vemos grandes problemas de ordem judicial – inclusive prostituição, drogas, assassinatos, trabalhadores rurais sem segurança... Era o caso de se pensar se Acre e Rondônia não deveriam retornar à condição de territórios federais.¹¹

Há casos que, para uma mesma região, existem dois PDLs em tramitação. Cada um defende uma modalidade diferente de administração. Exemplo: o Juruá (no extremo oeste do Amazonas) é defendido como estado e, por outro parlamentar, como território federal,

Dentre os PDLs em tramitação, muitos estão longe de se concretizar. Ronaldo Dimas problematiza: “a análise isolada de cada um deles [projetos] impede, no entanto, que se chegue a um consenso em torno do que é realmente viável e importante”. (grifo nosso).¹²

Mato Grosso do Sul (1979) e Tocantins (1988) freqüentemente são considerados casos exitosos, por políticos e demais defensores do maior número de estados. Entre estes, está o deputado Sebastião Madeira (PSDB-MA). No entanto pondera: “A criação do Tocantins tem mostrado que a via mais efetiva de promoção do desenvolvimento é a redivisão territorial, mas é preciso separar o joio do trigo - os projetos sérios daqueles que não o são. A região a ser desmembrada precisa ter uma identidade sociocultural”.¹³ Madeira é o autor do projeto para a criação do Maranhão do Sul na Câmara Federal.

Por outro lado, André Roberto Martin (1993, p. 245) mostra problemas a partir da criação do Tocantins:

¹¹ MARTIN, 1998, p. 8.

¹² *In*: **Conheça os projetos de criação de novos estados.**

¹³ *In*: **Comissão geral discute redivisão territorial.**

É realmente curioso o fato de que os dados estatísticos utilizados como justificativa para indicar a viabilidade do Estado do Tocantins, tenham sido fornecidos pela SUDECO, e no momento seguinte, assim que o novo Estado foi institucionalizado, o mesmo passou para a jurisdição da SUDAM. Assim, não só o Estado de Goiás se viu enfraquecido com o desmembramento de Tocantins, mas também a SUDECO. Isto nos sugere que o próprio Centro-Oeste se encontra de fato, em vias de desaparecer, ou não possui já nenhum significado. [...] passou a comportar-se como uma região de passagem, um imenso “corredor” a ser atravessado pelas migrações que, sobretudo do Sul, mas também do Nordeste e do Sudeste, passaram a se dirigir para o novo Eldorado (Amazônia).

Durante “a ditadura militar, muitos estados foram criados para dar maioria à Arena¹⁴ no Congresso. Por isso Rondônia foi criada e Mato Grosso dividido.¹⁵

A constituição das Superintendências de Desenvolvimento Regional implicaram numa regionalização a partir do governo central, que entrava em choque com o princípio da indivisibilidade dos Estados [...]. Assim áreas [...] de Mato Grosso, Goiás e Maranhão ficaram sob jurisdição da SUDAM, sem que estes Estados compusessem as respectivas regiões Norte e Nordeste, segundo a divisão regional oficial adotada em 1969. Não se pode negar de qualquer forma, que, sobretudo no segundo caso a atuação da SUDAM contribuiu para a divisão do Mato Grosso e de Goiás.¹⁶

Segundo Rogério Haesbaert (1996)¹⁷ existem

acusações de que alguns projetos políticos regionais contemporâneos estão sob influência de “forças exógenas”. São os casos do oeste baiano e do sul do Piauí (almejado estado da Gurguéia), para onde muitos rumam do sul do País com destino – de modo geral – às áreas de cerrado do norte com a prática do cultivo de soja.¹⁸

No Brasil há estados que poderiam tranquilamente compor uma só unidade federativa. Mas o artificialismo da divisão territorial gerou em alguns casos estados inviáveis economicamente, permanentemente dependentes do governo federal.¹⁹

Se o espontaneísmo do mercado conduz ao aumento do número de Estados e à diminuição do número de regiões, então, políticas

¹⁴ Aliança Renovadora Nacional. Partido criado em 1965 pelo Regime Militar (AI-5). Extinguiu os partidos e implantou o bipartidarismo, que em 1980 dá lugar ao pluripartidarismo. (Adendo nosso).

¹⁵ MARTIN, 1998, p. 7.

¹⁶ MARTIN, 1993, p. 245.

¹⁷ HAESBAERT, Rogério. “**Gaúchos**” e **bianos** no “**novo**” **Nordeste**: entre a globalização econômica e a reinvenção das identidades territoriais. *In*: CASTRO, Iná Elias; GOMES, Paulo César da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato. Brasil: questões atuais da reorganização do território. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996.

¹⁸ *Apud* MARTINS, 2001, p. 280.

¹⁹ MARTIN, 1993, p. 242.

compensatórias deveriam indicar o movimento inverso. É com base na idéia de que, do ponto de vista do Estado, é interessante preservar a diversidade regional, pelo potencial de complementaridade econômica que a mesma contém, que elaboramos a proposta de redivisão territorial que se segue.²⁰

A proposta é a seguinte:

[...] fundir Alagoas, Rio Grande do Norte, Paraíba e Pernambuco, numa operação que denominaríamos “Restauração Pernambucana”, pelo significado histórico que a mesma possui. Sergipe seria incorporado à Bahia, Espírito Santo ao Rio de Janeiro, Piauí ao Maranhão, Amapá ao Pará, Roraima ao Amazonas, como também Tocantins e Mato Grosso do Sul retornariam aos seus antigos Estados. Algumas retificações de limites também poderiam ser realizadas, dirimindo, por exemplo, os litígios entre Acre e Rondônia, Pará e Amazonas, Ceará e Piauí e Bahia e Espírito Santo. Também a criação do Território Federal do Solimões [...] deve ser considerado.²¹

Para a região é importante que ela seja dividida no menor número de estados. Assim a identidade regional é fortalecida. “Um princípio de equipotência estadual/regional é o que deve presidir esta redivisão para que em cada região nenhum Estado adquira a primazia absoluta”.²²

Enquanto não tivermos estados poderosos no Norte e Nordeste, essas regiões vão continuar frágeis [...]. O conjunto não pode ter um estado só dominando toda a região e uma região dominando todo o Brasil”.²³

A representatividade política de cada região é outra questão que deve ser considerada quando se propõem mais estados. Por exemplo, no Nordeste, estes são

muito numerosos e relativamente populosos, oferecem ao sistema central de poder um número elevado de parlamentares que apóiam a política governamental, mesmo quando ela prejudica interesses da região. Em compensação, através de uma política paternalista, o Governo Federal consegue manter os privilégios do grupo dominante, até o momento em que estes interesses não se conflitam diretamente com os do grande capital e as pressões do mesmo provoquem o fechamento dos espaços de que as oligarquias rurais ainda dispõem.²⁴

²⁰ MARTIN, 1993, p. 248.

²¹ MARTIN, 1993.

²² MARTIN, 1993, p. 248.

²³ MARTIN, 1998, p. 7.

²⁴ ANDRADE, 1982, p. 38, grifos nossos.

Vemos, portanto uma contraposição explícita à corrente de pensamento hegemônica defensora da lógica do “dividir mais para governar melhor”.

CONCLUSÕES

Território federal é uma modalidade político-administrativa satisfatória à geopolítica nacional, já que estão propostos para zonas fronteiriças de marcada vulnerabilidade. Seria administrado na escala municipal e pela União. As despesas com a máquina pública são reduzidas, se comparado a um estado.

Quanto a criar mais estados, dividir um território diminui a disputa entre grupos de pensamentos divergentes. O debate pode dar lugar ao monólogo.

Identificamos o que Milton Santos (2002) alerta: “o que faz falta é a proposição de um pacto territorial estrutural, conjunto de propostas visando a um uso do território coerente com um projeto de país”. Cada projeto de emancipação “caminha” de maneira isolada. Isto impede que se alcance um consenso em torno do que é realmente viável e importante ao País.

Vêm novos tempos e consigo novas demandas e reivindicações. É importante que os parâmetros para a criação de uma nova unidade federativa não deixem de lado dois critérios: pautar-se nas características particulares do território em questão, já que este é o registro material e espacial da história; o estudo precisa levar em conta o todo, ter conhecimento do impacto que um novo estado terá sobre o território nacional.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Manuel Correia de. **Formação econômico-social e processos políticos no Nordeste Brasileiro**. 1982. In: MARANHÃO, Sílvio. (org.). *A Questão Nordeste: estudos sobre formação histórica, desenvolvimento e processos políticos e ideológicos*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984. (Coleção Estudos sobre o Nordeste; v.16).

MARTIN, André Roberto. **As Fronteiras internas e a “questão regional” no Brasil**. 1993. Tese. Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo.

MARTINS, Herbert Toledo. **A fragmentação do território brasileiro: a criação de novos estados no Brasil**. In: X Congresso Brasileiro de Sociologia. Fortaleza: 03-06/09-2001.

SANTOS, Milton. **O Espaço do cidadão**. 6ª ed. São Paulo: Studio Nobel, 2002.

Colcha de Retalhos. *In:* Revista Problemas Brasileiros, nº. 367, jan./fev. 2005.
<http://www.sescsp.org.br/sesc/revistas_sesc/pb/artig>
(acesso em 03/09/2008).

Conheça os projetos de criação de novos estados.
<<http://www2.camara.gov.br/homeagencia/materias.html?pk=%2049400>> (acesso em 02/11/2008).

Comissão geral discute redivisão territorial.
<<http://www2.camara.gov.br/internet/homeagencia/materias.html?pk=49578&pesq>>
(acesso em 03/09/2010).

Jornal da USP de 02 a 08/08/1998. MARTIN, A. R.