

A QUESTÃO DOS LIMITES ESTADUAIS NO BRASIL – DIVISIBILIDADE X INDIVISIBILIDADE

Pires, Warley Pereira _ Universidade de São Paulo
warleywa@gmail.com

RESUMO

Este trabalho é parte de uma tese de doutorado em andamento no qual se procura fazer uma análise profunda da formação dos limites estaduais no Brasil, bem como das propostas de redivisão ou reorganização territorial como um todo e dos projetos isolados visando a fusão, desmembramento ou criação de novos Estados e Territórios Federais no país.

Palavras-chave: território, limites, federalismo, redivisão territorial, novos Estados.

LIMITES ESTADUAIS – SUBDIVISÃO, DESMEMBRAMENTO, FUSÃO OU MANUTENÇÃO DOS ATUAIS LIMITES DOS ESTADOS?

Nossa análise tem como escala o Brasil, onde na maior parte dos Estados se desenvolvem propostas que questionam os atuais limites, aqui entendidos como os que prevalecem no pós-Constituinte de 1988, configurado politicamente em 26 Estados e o Distrito Federal. Inicialmente, gostaríamos de ressaltar que nosso trabalho se orienta a partir de uma abordagem dentro do campo de estudo da Geografia Política, mais especificamente no que se refere às disputas por território e poder, as quais estão diretamente associadas às tentativas de revisão dos limites estaduais no Brasil.

A relevância deste trabalho se justifica por se caracterizar como uma análise inédita, ambiciosa e minuciosa da questão dos limites, mais especificamente dos limites estaduais, que ao longo da História brasileira (Colônia, Império e República) estão no centro das discussões sobre a redivisão territorial do país. Sendo assim, o foco principal de análise é a questão da criação, desmembramento e fusão unidades político-administrativas (Estados e Territórios Federais).

Nosso objetivo principal é analisar como isso tem acontecido ao longo da história brasileira, especialmente nas últimas três décadas, notadamente tendo

como marco a Constituição de 1988. É possível conseguir alterar os limites internos no Brasil? Teríamos limites estaduais realmente “fixos e perpétuos” em razão da grande dificuldade em mudá-los? Por que isso ocorre? E por que muda-los? Que interesses se escondem por trás das forças políticas que pregam a redivisão do território brasileiro ou dos estados? Quais os interesses daqueles que se opõem a qualquer tipo de movimentação dos limites estaduais ou daqueles lutam pela separação? Quem são os atores desse processo? Qual o posicionamento do povo sobre a questão? Quais são os principais obstáculos à redivisão do território nacional? Diante da constitucionalidade da possibilidade de ocorrer desmembramento, fusão e subdivisão de Estados federados, quais são as possibilidades práticas disso ocorrer?

Este trabalho se encontra em fase final de conclusão, tendo se pautado numa ampla e exaustiva revisão bibliográfica acerca dos referenciais teóricos como território, limites, Federalismo, redivisão territorial, Constituição, propostas de criação de novos Estados e Territórios, propostas de fusão de unidades federadas e as implicações ou possibilidades de novos arranjos territoriais estaduais no Brasil. Durante e após a revisão bibliográfica tem sido elaborada uma tese sobre o assunto, em fase final de conclusão. Para melhor entender o assunto, os projetos de redivisão territorial a fim de criação de novos Estados e Territórios Federais são o que observa na tabela abaixo:

Tabela 1: Projetos de Criação de Novos Estados de Territórios em Tramitação no Congresso Nacional – 1974-2010

Ano	Autor	Partido	UF	Unidade a ser criada	UF Originária	Situação
1974	Gerônimo Santana	MDB	RO	Estado do Paranaíba	MG	Arquivada
1974	Henrique Cardoso	NI	NI	Estado de Santa Cruz	BA/MG	Arquivada
1974	Lauro Rodrigues	MDB	RS	Araguaia (TF)	MT	Arquivada
1976	Siqueira Campos	NI	NI	Estado do Tocantins	GO	Aprovado em 1988

III SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA POLÍTICA

1985	Fernando Gomes	PMDB	BA	Estado de Santa Cruz	BA/MG	Arquivada
1988	Chico Humberto	PDT	MG	Estado do Triângulo	MG	Arquivada
1990	Comissão mista do Congresso Nacional			Estado do Tapajós	PA	Aguardando despacho
1990	Comissão mista do Congresso Nacional			Estado do Triângulo	MG	Arquivada
1991	Hilário Coimbra	PTB	PA	Estado de Tapajós	PA	Aguardando despacho
1991	Edi Siliprandi	PDT	PR	Estado do Iguaçu	PR/SC	Arquivada
1992	Giovanni Queiroz	PDT	PA	Estado do Carajás	PA	Aguardando despacho
1992	Reditário Cassol	PTR	RO	Estado de Aripuanã	RO/MT	Arquivada
1994	Paes Ladim	PFL	PI	Estado da Gurguéia	PI	Tramitando em conjunto
1995	Alexandre Cardoso	PSB	RJ	Estado da Guanabara	RJ	Arquivada
1995	Antônio Joaquim	PDT	MT	Araguaia (TF)	MT	Arquivada
1995	Antônio Feijão	PSDB	AM	Marajó (TF)	PA	Arquivada
1996	Carlos Carbras	PPB	AM	Parintins (TF)	AM	Arquivada
1996	Osmir Lima	PFL	AC	Abunã (TF)	RO	Arquivada
1997	Fernando Gabeira	PV	RK	Fernando de Noronha (TF)	PE	Arquivada
1997	Wigberto Tartuce	PPB	DF	Estado de Carajás	PA	Aguardando despacho
1997	Wigberto Tartuce	PPB	DF	Fernando de Noronha (TF)	PE	Arquivado

III SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA POLÍTICA

1998	Gonzaga Patriota	PSB	PE	Estado do Rio São Francisco	BA	Tramitando em conjunto
1999	Caio Riela	PTB	RS	Sem designação	RS	Arquivado
2000	Eduardo Jorge	PT	SP	Juruá (TF)	AM	Tramitando em conjunto
2000	Eduardo Jorge	PT	SP	Alto Rio Negro (TF)	AM	Tramitando em conjunto
2000	Airton Cascavel	PPS	RR	Estado de São Paulo do Leste	SP	Arquivada
2000	Airton Cascavel	PPS	RR	Estado de São Paulo do Sul	SP	Arquivada
2000	Airton Cascavel	PPS	RR	Rio Negro (TF)	AM	Arquivada
2000	Euler Ribeiro	PFL	AM	Alto Solimões (TF)	AM	Arquivada
2000	Euler Ribeiro	PFL	AM	Rio Negro (TF)	AM	Arquivada
2000	João Herrmann Neto	PPS	SP	Solimões (TF)	AM	Tramitando em conjunto
2000	João Herrmann Neto	PPS	SP	Tapajós (TF)	PA	Aguardando despacho
2000	João Herrmann Neto	PPS	SP	Alto Rio Negro (TF)	AM	Tramitando em conjunto
2000	Rogério Silva	PPS	MT	Estado de Mato Grosso do Norte	MT	Tramitando em conjunto
2000	Mozarildo Cavalcanti	PPS	RR	Territórios Federais: Rio Negro, Solimões e	AM	Tramitando em conjunto

III SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA POLÍTICA

				Juruá		
2000	Mozarildo Cavalcanti	PPS	RR	Solimões (TF)	AM	Tramitando em conjunto
2000	Mozarildo Cavalcanti	PPS	RR	Estado do Tapajós	PA	Aguardando despacho
2000	Euler Ribeiro	PFL	AM	Oiapoque (TF)	AM	Arquivada
2000	Euler Ribeiro	PFL	AM	Estado de Mato Grosso do Norte	AP	Tramitando em conjunto
2000	Senado Federal	-	-	Estado de Gurguéia	MT	Em regime de prioridade
2001	Senado Federal	-	-	Alto Solimões (TF)	AM	Aguardando deliberação
2001	Sebastião Madeira	PSDB	MA	Estado do Maranhão do Sul	MA	Tramitando em conjunto
2001	José Aleksandro	PSL	AC	Solimões (TF)	AC-AM	Aguardando parecer
2001	Senado Federal	-	-	Rio Negro (TF)	AM	Pronta para pauta
2001	Kincas Mattos	PSB	SP	Estado de Tapajós	PA	Aguardando despacho
2001	Sebastião da Rocha	PDT	AP	Oiapoque (TF)	AP	Tramitando em conjunto
2001	Mozarildo Cavalcanti	PPS	RR	Estado do Araguaia	MT	Aguardando parecer (prioridade)
2001	José Aleksandro	PSL	AC	Estado do Juruá	AC/AM	Arquivado
2001	Kincas Mattos	PSB	SP	Tapajós (TF)	PA	Aguardando despacho
2002	Benedito Dias	PPB	AP	Marajó (TF)	PA	Arquivado

III SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA POLÍTICA

2002	Bispo Wanderval	PL	SP	Estado de São Paulo do Leste	SP	Arquivado
2002	Francisco Escórcio	PMDB	MA	Estado do Planalto Central	MG-DF-GO	Tramitando em conjunto
2002	Romeu Queiroz	PTB	MG	Estado de Minas do Norte	MG	Aguardando despacho
2003	José Divino e André Luís	PMDB	RJ	Estado da Guanabara	RJ	Arquivado
2003	Fenando Gabeira	PV	RJ	Pantanal (TF)	MT-MS	Arquivado
2003	Welinton Fagundes	PL	MT	Estado do Mato Grosso do Norte	MT	Tramitando em conjunto (prioridade)
2003	Rogério Silva	PPS	MT	Estado do Mato Grosso do Norte	MT	Pronta para pauta (urgência)
2004	Alberto Fraga	PDT	DF	Estado do Planalto Central	DF/GO/MG	Arquivado
2004	César Schirmer	PMDB	RS	Estado de Piratini	RS	Arquivado
2004	José Roberto Arruda	PFL	DF	Estados do Aripuanã, do Araguaia, do Xingu, de Tapajós, de Carajás, do Rio Negro, de Solimões, do Uirapuru, do Madeira e do Juruá.	MT; PA; AM	Arquivado

2005	João Magalhães	PMDB	MG	Estado do Rio Doce	MG	Arquivado
2006	Paulo Delgado	PT	MG	Territórios de Rondônia, Roraima e Amapá	RO, RR e AP	Arquivado
2010	Átila Lins	PMDB	AM	Estado do Alto Solimões	AM	Devolvido ao autor

Fonte: www2.camara.gov.br/publicacoes/estnottec/tema14/2004_4464.pdf Acesso em 13/11/2006 às 18:36; SOARES, M. M. & LOURENÇO, L. C. A Representação Política dos Estados na Federação Brasileira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. v. 19; n. 56. out. 2004; www.camara.gov.br/estado-do-rio-doce Acesso em 29/11/2006 às 22:15h; BOUERI, 2008; Adaptados por PIRES (2006).

Em janeiro de 2013, tramitam na Câmara dos Deputados os seguintes projetos de criação de novos Estados e Territórios Federais: no Maranhão (Estado do Maranhão do Sul - [PDC 497/2001](#)), no Mato Grosso (Estados do Araguaia e do Mato Grosso do Norte - [PDC 49/2003](#)), na Bahia (Estado do Rio São Francisco - [PDC 631/98](#) e [PDC 355/11](#)), no Amapá (Território Federal do Oiapoque - [PDC 1097/2001](#)), no Piauí (Estado do Gurguéia - [PDC 439/94](#)) e no Amazonas (Territórios Federais do Rio Negro, do Juruá e do Solimões - [PDC 725/2000](#)).

Os resultados obtidos até agora indicam que diante da possibilidade prevista constitucionalmente para a criação ou fusão de novas unidades federadas (Estados e Territórios), na prática, as possibilidades reais de que isso venha acontecer são extremamente remotas. Isso porque os mecanismos constitucionais para a criação de novas UFs. de certa forma, impedem que isso aconteça. A começar pela questão da polêmica discussão acerca da população diretamente interessada, que para alguns políticos, estudiosos, analistas, técnicos ou população geral pode ser entendida de três maneiras. A primeira delas seria somente a população da parte ou território que ser se desmembrar. Para outros seria a população de todo o Estado que sofrerá o desmembramento, o que prevalece atualmente a partir do entendimento do Supremo Tribunal Federal em 2011. E ainda, pode ser entendida como a população de todos os Estados brasileiros, já que todos

serão afetados pela redivisão ou fusão já que seria uma questão com impactos para toda a Federação.

Segundo a Constituição de 1988, Título III, Da Organização do Estado, Capítulo I, Da Organização Político- Administrativa, Artigo 18º afirma o seguinte:

A organização político- administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

§ 1º Brasília é a Capital Federal.

§ 2º Os Territórios Federais integram a União, e sua criação, transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem serão reguladas em lei complementar.

§ 3º Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, **mediante aprovação da população diretamente interessada**, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar (BRASIL, 2010:9).

Como se pode observar no Artigo 18º. Da Constituição, não está claro nem explícito quem é a população diretamente interessada, por isso a grande disputa e polêmica a respeito do assunto. No entanto, de acordo com STF o assunto já está esclarecido e julgado. Segundo a Lei 9709 de 18 de Novembro de 1998,

Art. 7º. Nas consultas plebiscitárias previstas nos arts. 4º e 5º entende-se por população diretamente interessada tanto a do território que se pretende desmembrar, quanto a do que sofrerá desmembramento; em caso de fusão ou anexação, tanto a população da área que se quer anexar quanto a da que receberá o acréscimo; e a vontade popular se aferirá pelo percentual que se manifestar em relação ao total da população consultada (<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1998/lei-9709-18-novembro-1998-352644-publicacaooriginal-1-pl.html> Acesso em 16 de janeiro de 2012 às 11:46h)

Os defensores de opiniões contrários à posição de que é somente a população de todo o Estado que sofrerá do desmembramento, tem-se movimento a fim de emendar a Constituição e propor a alteração para toda a população brasileira (todos os Estados) ou somente a área que almeja a separação, como ocorreu no caso do Estado do Tocantins e de todos os Municípios criados até 2005.

Para efeito de comparação, guardadas as devidas diferenças, somente a área interessada se pronuncia sobre plebiscitos sobre a independência em diversas partes do mundo. Esta lei é apoiada pela ONU e pela comunidade internacional. Vide o caso de Montenegro, Timor Leste, Kosovo e Sudão do Sul (os mais recentes); das consultas plebiscitárias rejeitadas no Quebec em 1995, Porto Rico em 2011 e Tokelau em 2006 e futuramente da Escócia em 2014 e Catalunha também no mesmo ano. Se a regra fosse mudada, ou seja, se as metrópoles votassem, nenhum território alcançaria a soberania.

Em termos conceituais, no que se refere aos limites, segundo Raffestin (1993), os limites são ideológicos e expressam territorialmente relações de poder, sejam elas políticas, econômicas ou culturais. Eles compõem um tipo de sistema sêmico utilizado para demarcar e estruturar o território. Os limites não são arbitrários. De início eles podem ser convencionais, mas a partir do momento em que foi pensado, colocado em prática e que esteja funcionando, ele deixa de ser arbitrário e passa a servir a um determinado projeto social.

Ainda de acordo com Raffestin (1993), em sua análise sobre a noção de limites e fronteiras, este questiona o fato de apenas as últimas terem uma conotação política, já que os limites também a possuem, pois expressam uma manifestação coletiva direta ou indireta. Porém, a concepção política da fronteira ganhou força a partir do momento em que os Estados nacionais a tomaram com um sinal (limite sagrado) e instrumento para comunicar uma ideologia.

Retomando a questão das emancipações estaduais, muitas vezes, o apelo à diferença em prol da causa emancipatória é buscado na cultura (sotaque, culinária, hábitos, tradições, modos de vida, etc), em razões de ordem econômica (atraso ou desenvolvimento da região emancipacionista ou uma nova situação econômica positiva), sociais (grupo étnico, linguístico, religioso predominante), regionalismos, identidades regionais, autonomia política e administrativa, e uma história diferenciada (PIRES, 2006). No entanto,

A busca de legitimidade para o projeto de uma nova unidade político-administrativa através da elaboração de uma identidade cultural no território, embora possa ser decisiva na obtenção do apoio da população ao movimento, pode ser secundária frente aos interesses em jogo nas esferas mais amplas de decisão política. Como nos afirmou um latifundiário

tradicional de Barreiras, que conhece na prática o caráter pouco democrático da tomada de decisões políticas, “não é o desejo de uma determinada região que cria um estado”, “não se emancipa uma região porque ela se movimentou para se emancipar”, mas sim pela “vontade política dos poderes, (...) da República”, um mal definido “interesse nacional”: “tem que haver um interesse nacional para que haja emancipação” (HAESBAERT, 1996: 408).

A afirmativa desse latifundiário parece ser confirmada na medida em que nenhuma luta autonomista estadual “o povo” conseguiu criar um novo estado. Só quando houve “interesse do governo federal em primeiro plano, do governo estadual que sofreria o desmembramento, dos demais estados e do Congresso Nacional (Câmara e Senado)” essas lutas tiveram êxito. Esse processo pode ser verificado nas últimas décadas com a criação dos Estados do Mato Grosso do Sul, Rondônia, Roraima, Amapá e Tocantins. Este último parece melhor se encaixar nas características acima mencionadas. Os demais dependeram muito mais da vontade do Executivo que das populações locais empenhadas no processo de separação. No Brasil, até o presente momento, nenhum movimento emancipacionista estadual baseado no caráter histórico-cultural obteve vitória. As esferas política e econômica pesam mais nessas lutas, embora movimentos sem respaldo histórico e cultural sejam duramente criticados (PIRES, 2006).

Considerando o caso de divisão de Estados e a subsequente criação de novos, e tendo como ponto partida o caso dos projetos de desmembramentos do Estado do Pará, para a criação dos Estados de Tapajós e Carajás, observa-se que diante de uma comum ou eventual oposição do governo estadual ao desmembramento do próprio Estado, o que ocorreu no Pará, dificilmente alguma proposta conseguiria a emancipação.

O mesmo exemplo ocorreu na Bahia, contra a criação dos Estados de Santa Cruz e São Francisco; em Minas Gerais contra o Estado do Triângulo; e no Paraná e Santa Catarina contra a criação do Estado do Iguaçu. Todas essas campanhas emancipatórias ocorreram na década de 80, especialmente durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 e durante a Revisão Constitucional de 2003. A forte oposição dos governos dos Estados envolvidos nas lutas contra a separação, os interesses dos demais Estados na Câmara e no Senado, bem como a oposição

do Executivo foram decisivos para a derrota das propostas, embora possuíssem movimentos altamente organizados.

Além disso, se consideramos que eventualmente alguma proposta seja aprovada no Congresso, como aconteceu com o Tapajós e Carajás, no caso do pronunciamento da população através do plebiscito, há que se ressaltar que nenhuma área que quer se separar atualmente possui uma população superior ao restante do Estado remanescente. De forma geral, a maior parte das populações estaduais se concentra nas regiões metropolitanas ou áreas adjacentes às capitais. Se a população de todo o Estado vota e normalmente através da campanha política, a favor ou contra a divisão, e se esta se orienta de forma contrária, dada a força governo estadual contrário à proposta (o que normalmente acontece devido ao discurso da perda), a possibilidade real de emancipação é quase impossível.

Por outro lado, é importante também ressaltar que algumas propostas de emancipação ocorrem em áreas fracamente povoadas, o que proporcionaria uma derrota plebiscitária ainda maior. Do lado contrário, o apoio dos governos estaduais às causas emancipatórias, como ocorreu no caso do Tocantins e de certa forma ocorre em determinados momentos com os projetos dos Estados do Maranhão do Sul e da Gurgueia, a separação teve ou teria um maior êxito.

Contudo, outras variáveis devem ser consideradas como, por exemplo, os interesses das bancadas dos outros Estados na Câmara e no Senado, da Federação como um todo, bem como o importante posicionamento do Presidente da República. Uma vez vetada a proposta emancipatória ou de fusão, em qualquer momento de tramitação, esta somente poderá ser reapresentada na próxima legislatura, o que ocorreu com os projetos de Carajás e Tapajós em função do primeiro plebiscito sobre a questão em 11 dezembro de 2011.

É importante registrar, que diferentemente do que aconteceu até a Constituição de 1988, nenhuma população se pronunciou sobre a criação de um Território ou Estado. Os últimos Estados criados em 1988 (Tocantins, Roraima e Amapá) dependeram apenas de votações na Câmara e no Senado. Tal prática parece legal, já que em princípio, a Câmara dos Deputados representa os “interesses do povo” e o Senado representa os “interesses dos Estados”. Antecedendo a Constituição de 1988, os Estados ou Territórios criados foram

iniciativa do governo federal, onde quaisquer argumentos que hoje é exigido não foram considerados. Neste caso, prevaleceu a vontade da União algumas vezes associados aos interesses de elites locais, dadas as circunstâncias do período.

No caso da fusão de unidades federadas, cujo maior defensor é o professor André Roberto Martin (1993), segundo o qual o Brasil seria organizado em 16 Estados, um Território Federal, o Distrito Federal e com isso, a extinção de 10 Estados-federados. Porém, quando se analisa este projeto no âmbito da esfera política nas duas últimas décadas, verifica-se que apesar de interessante e coerente, as possibilidades reais de efetivação da proposta têm sido muito reduzidas até então.

Os poucos projetos que chegaram à Câmara dos Deputados promovendo qualquer tipo de alteração na condição dos Estados foram rapidamente engavetados, como aqueles que preveem o retorno do Acre, Rondônia, Amapá e Roraima à condição de Territórios Federais. Não se encontra atualmente nenhum projeto tramitando sobre o assunto de fusão estadual ou que aproxime da tese de André Martin (1993).

À primeira vista, nenhum Estado parece querer perder sua autonomia e se associar a outro a fim de formar um Estado mais forte. E por que isso ocorre? Entre outras coisas, além da perda de autonomia, o poder das elites estaduais e locais seria reduzido ou até extinto. Nesse sentido, vale manter o controle do território. É interessante que para os atuais Estados mesmo que alguns deles não apresentem suficiência econômica ou financeira; possuam gastos públicos que ultrapassam a casa de 12,74% (média nacional em 2005) e chegam a mais de 30% (BOUERI, 2005); foram criados por contingências históricas punitivas ou possuam sequer uma identidade regional são objetos de questionamento acerca da manutenção de sua autonomia política ou condição de existir. Não se discute o que já está criado.

Outra proposta um pouco mais complexa de redivisão territorial foi apresentada em 2011 por Daniel Cazzolato. Este autor numa empreitada ainda mais ambiciosa, na mesma linha que alguns autores de redivisão territorial do século XIX e XX. Entre estas propostas, cabe ressaltar as de Cruz Machado, Evaristo Veiga e Américo Lobo em 1842, de Adolfo Varnhagen em 1849, Cândido Mendes em 1853, Tavares Bastos em 1870, de Fausto de Souza em 1880, de Sidney Canto em 1880,

de Quintino Bocaiúva em 1890, de Segadas Viana e Evaristo Backhauser de 1933, a de Ari Machado Guimarães e Juarez Távora, nas décadas de 40 e 50 (FAUSTO DE SOUZA, 1988; MARTINS, 1997).

Segundo a proposta de Cazzolato (2011) o território do Brasil seria redividido em 37 unidades federadas. Entre os quais, 33 seriam Estados, 3 seriam Territórios e o Distrito Federal. Da mesma forma que o projeto de André Martin, embora proponha a redivisão e não da fusão de UFs, as possibilidades de efetivação da proposta de Cazzolato também são reduzidas visto que provocaria a formação de nova Federação em termos políticos, econômicos, sociais e culturais, o que desagradaria boa parte da classe política e da população nacional. E com isso, a maior parte dos Estados seria afetada com proposta.

Além disso, a construção de tal empreendimento só seria possível com a adoção de uma nova Assembleia Nacional Constituinte, que entre outras coisas, também discutiria e deliberaria sobre o assunto. Embora seja impactante, o projeto não ganhou a simpatia dos segmentos políticos, mais interessados em manter a situação atual ou seus respectivos projetos originais de desmembramento que advogam. E, mais que isso, a criação de novas UFs a partir de novos limites, que não seguem suas linhas originais ou são propostos em áreas que sequer advogam a criação de novos Estados ou Territórios parece muito complicada. Apesar da importante contribuição de Cazzolato (2011) no sentido de redefinir as atuais e se observar a composição estadual, fatores de extrema importância na definição do poder político e econômico das mesmas.

É muito importante observar também o fato de que boa parte das propostas de criação de novas UFs não possui viabilidade econômica, da mesma forma que alguns Estados-federados atuais também não, e, pior que isso, ultrapassam os limites definidos pela União dos gastos públicos, possuem enormes dívidas públicas e apresentam graves indicadores econômicos e sociais, entre outras coisas. Porém não há um debate mais profundo sobre essas questões no cenário político.

Poder-se-ia pensar, por exemplo, que se alguns entes federados se encontram numa situação complicada, o correto seria repensar as estratégias e a efetivação do desenvolvimento econômico e social efetivado e a efetivar em favor do maior equilíbrio da Federação ou em último caso que estas unidades deixassem sua

condição de Estado, já que não possuem condições políticas e econômicas para a manterem. Porém, essa discussão sequer perpassa no Congresso por que alterar as estruturas territoriais da Federação é algo muito complicado e envolve uma infinidade de interesses diversos e conflituosos.

De uma forma geral, como afirma Lia Osório (1998), o Brasil padece de um certo mito da unidade nacional. Devido ao medo e aos perigos das ameaças separatistas ao longo do século XX, que colocaram em risco a unidade territorial do Império, a unidade nacional é tido como “sagrado, dado e inquestionável”. Qualquer postura contrária foi e é duramente criticada nesse sentido.

Talvez seja por isso também, que no caso da redivisão territorial do Brasil, aumentando ou reduzindo o número de UFs. esta tendência tenha-se estendido. Assim, quando se toca no assunto, as críticas são ferozes e se concentram na maioria das vezes em questões econômicas e em relação à corrupção dos políticos. Não há atualmente entre as propostas de fusão ou desmembramento dos atuais Estados nenhuma proposta que conta com o apoio da maior parte da opinião pública nacional ou que possua elementos justicadores aceitáveis por esta. O apoio da população vem somente e em alguns casos, das áreas que querem se separar, com no caso do Tapajós e Carajás que contaram com o apoio de mais de 90% da população de seus respectivos territórios.

É importante observar que esta tendência nas Federações de criação ou fusão de UFs. não é exclusiva do Brasil e ocorre em outros países, observados claro, os contextos políticos, econômicos, culturais, sociais e históricos de cada um deles. Assim, são intensos os debates pela criação de novas unidades federadas na Índia, Paquistão, Canadá, Rússia, Nigéria e Austrália. E de forma não tão intensa, com apenas alguns projetos, nos EUA, Alemanha, Bósnia-Herzegovina e Argentina. Assim como a Constituição brasileira, todas as constituições desses países apresentam os mecanismos legais para a promoção da redivisão do território, embora nenhuma delas impõe o conceito de a “população diretamente interessada”, deixando a questão a cargo dos seus respectivos Parlamentos.

Contudo, no Brasil, além da questão pouca simpatia da população em redividir o território sob qualquer natureza, outros elementos negativos estão envolvidos nos dois lados que disputam a separação ou fusão. Do lado dos

emancipacionistas, dezenas de propostas são realmente inviáveis, já que não contam com viabilidade econômica, movimentos organizados de fato, identidades regionais asseguradas, elementos históricos que justificam o movimento, além de advogarem o mito de que o novo Estado traria desenvolvimento, o que nem sempre ocorre apesar do legado positivo das últimas experiências. Outros fatores ainda estão associados a isto como a corrupção dos políticos, o desejo de maior poder e espaço pelas elites locais e a aventuras de políticos tanto para se chamar a atenção para a região que almeja a separação como para se promoverem politicamente.

Por outro lado, é necessário defender que todas essas propostas de redivisão sejam analisadas em conjunto a fim de produzirem um efeito positivo que seria a rediscussão do complicado pacto federativo. Todos os elementos devem ser considerados nesse processo. Expandir uma crítica ou elogio geral a todas as propostas de redivisão é algo temerário. Embora todos os projetos devam ser analisados em conjunto, deve-se observar as peculiaridades de cada um. Neste caso, criar um Estado no Pará, não é o mesmo que criar em Minas Gerais, Bahia, Mato Grosso ou em São Paulo. Como os impactos afetariam o país como um todo, então o correto é que todos participem da discussão e se pronunciem a respeito. E ainda, se o princípio da Federação é baseado na autonomia, na partilha de poder e na cooperação entre os entes federados, por que não estendê-lo a um novo projeto de União federal, já que todos compõem a vontade da Federação?

Neste sentido, a pergunta mais pertinente seria: o que impede as mudanças nos territórios estaduais? A resposta se baseia na questão da divisibilidade prevista constitucionalmente e a indivisibilidade observada na prática. Mesmo prevista na Constituição os projetos de desmembramento, subdivisão e fusão de unidades federadas no Brasil apresentam um longo processo de tramitação no Legislativo, sendo suscetíveis em todo o processo de veto durante a tramitação, com a realização do plebiscito, com uma ação no Supremo Tribunal Federal ou com um veto do Executivo, ou seja, qualquer tentativa de redividir os territórios estaduais são processos extremamente difíceis. Além disso, outros importantes fatores são extremamente importantes quando analisadas essas questões, como por exemplo:

- Está em jogo o poder das elites estaduais que se sentem ameaçadas pelas elites das regiões emancipacionistas. Como também o desejo de aumentar o poder dessas últimas elites regionais.
- A redistribuição dos recursos financeiros, tributários, fiscais e da economia estadual e nacional envolvendo as propostas de redivisão.
- O aumento das bancadas regionais, que impactaria na distribuição dos votos na Câmara dos Deputados e no Senado, bem como a redução de algumas bancadas estaduais, notadamente do Centro-Sul, já que a Constituição prevê um mínimo de 8 e um máximo de 70 deputados federais na Câmara dos Deputados.
- Os custos das emancipações que seriam cobertos pela União (e repassados também aos atuais Estados) e se estenderiam por um período de 10 anos, o que provocaria um gasto de bilhões de reais para arcar com os novos projetos.
- O Fundo de Participação dos Estados, que já enfrenta grande polêmica de distribuição segundo modelo atual e ainda teria novas unidades-federadas para requerer uma parte.
- A rediscussão do pacto federativo, cuja de autonomia das unidades federadas atuais, bem como a captação e distribuição de recursos é motivo de muita polêmica e embates políticos envolvendo os a União, os Estados e Municípios.
- O crescimento econômico ou atraso econômico das áreas emancipacionistas, plataformas utilizadas em discursos muitas vezes para justificar o motivo das lutas pelos emancipacionistas. Do outro lado, observa-se a crítica acerca dos impactos sofridos pelos Estados que sofrerão o desmembramento ou fusão.
- A tradição centralizadora da União. Neste caso, se os atuais Estados reclamam de maior participação e partilha de poder na Federação, por que não se pensar isto primeiro antes de promover qualquer alteração?
 - A tradição pouco aberta a redivisões territoriais no Brasil.
 - Os movimentos regionalistas e as identidades regionais, que reforçam o aspecto cultural tanto contrário quanto a favor das propostas de redivisão.
 - E a real necessidade de redividir o território neste momento.

Encerrando, é importante observar as ideologias utilizadas tanto para afirmar a manutenção dos atuais limites estaduais quanto para a redivisão territorial os quais escondem interesses específicos às suas causas muitos vezes escamoteados em falsos discursos. Além disso, a tendência atual no Brasil parece continuar com a prática da manutenção dos atuais limites e de uma maior tendência de centralização promovida pela União. Em caso de redivisão territorial, as únicas possibilidades de reverter o atual quadro é:

a) A mudança do Artigo 8º. da Constituição Federal e da Lei 9.709 de 1998, que define a chamada “população diretamente interessada”, sendo mudada para “a população do território que quer se desmembrar”, ou se for o caso, “anexar-se”, promovido através de uma Emenda Constitucional.

b) Pelo apoio da do governo estadual e a da população do Estado remanescente nas consultas plebiscitárias, além da aprovação antes e após o plebiscito do projeto nas duas casas do Congresso Nacional.

c) E pela votação também nesta casa de uma Lei de Iniciativa Popular, que não depende de plebiscito posterior, a favor da emancipação, dada uma eventual aprovação da Câmara e do Senado.

Por fim, se há demanda pela redivisão, então é necessário pensá-la, rediscuti-la ou efetivá-la caso seja necessário dentro dos limites da lei e das possibilidades políticas, econômicas e culturais do país.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 2010: p. 08 e 09.

BOUERI, Rogério. **Custos de Funcionamento das Unidades Federativas Brasileiras e suas Implicações sobre a Criação de Novos Estados**. Rio de Janeiro: IPEA, dez. 2008.

CAZZOLATO, José Donizete. **Novos Estados e a Divisão Territorial do Brasil. Uma Visão Geográfica**. São Paulo: Oficina de Textos, 2011. p. 54

FAUSTO DE SOUZA, Augusto. **Estudo sobre a Divisão Territorial do Brasil**. Brasília: Fundação Projeto Rondon, 1988.

HAESBAERT, Rogério. “Gaúchos” e “Baianos” no “Novo” Nordeste: Entre a Globalização Econômica e a Reinvenção das Identidades Territoriais. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. C; CORREA, R. L **Brasil – Questões Atuais da Reorganização do Território**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996.

MACHADO. L. O. Limites, Fronteiras e Redes. **Fronteiras e Espaço Global**, Porto Alegre: AGB-Porto Alegre, p. 41-49, 1998.

MARTIN, André Roberto. **Fronteiras Internas e Criação de Novos Estados no Brasil**. 1993. 271p. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

MARTINS, H. T. Federação e Redivisão Territorial – a criação de novos estados no Brasil. **Cadernos de Filosofia e Ciências Humanas**, Belo Horizonte: ano V, n. 9, p. 7-35, out. 1997.

PIRES, Warley. Pereira. **O Movimento Emancipacionista de Minas do Norte: Uma Identidade Territorial em Questão**. 2006. 190 p. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Federal Fluminense, Niterói.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma Geografia do Poder**. São Paulo: Ática, 1993.

SOARES, M. M. & LOURENÇO, L. C. A Representação Política dos Estados na Federação Brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 19; n. 56. out. 2004

SITES

Estado do Rio Doce

<<http://www.camara.gov.br/> estado do rio doce> Acesso em 29/11/2006 às 22:15h;
Divisão Territorial do Estado do Amazonas

<http://www2.camara.gov.br/publicacoes/estnottec/tema14/2004_4464.pdf> Acesso em 13/11/2006 às 18:36

Lei 9709 de 18 de Novembro de 1998

<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1998/lei-9709-18-novembro-1998-352644-publicacaooriginal-1-pl.html>> Acesso em 16 de janeiro de 2012 às 11:46h