

A SECESSÃO NORTISTA: ASPECTOS SOCIOECONÔMICOS DA REDIVISÃO TERRITORIAL NO ESTADO DO PARÁ

Carlos Augusto da Silva Souza*

Maria Lúcia Bahia Lopes**

Elizabeth dos Santos Bentes***

RESUMO

O artigo discute a questão da redivisão territorial no estado do Pará, a partir de uma avaliação dos aspectos socioeconômicos. Avaliam-se as implicações que a criação de novos estados traria para as áreas desmembradas e remanescentes e os principais entraves para a execução do processo. A ênfase é atribuída a duas áreas territoriais cujas propostas separatistas estão bem estabelecidas no estado do Pará, no caso, a região Sul e o Oeste do estado, que pretendem o desmembramento, criando os estados de Carajás e Tapajós. A redivisão territorial do Pará pode afetar não só os resultados da partição das receitas, mas também, o pacto federativo com o aumento da representação política da Região Norte no Congresso Nacional. É, portanto, uma questão de relevante interesse coletivo nacional e que implica sérios debates a favor e contra a criação de novos estados na Amazônia.

Palavras-chave: Redivisão Territorial - Estado do Pará. Separatismo. Federalismo.

* Doutor em Ciência Política. Professor da Universidade Federal do Pará (UFPA) e da Universidade da Amazônia (UNAMA). Belém/PA. E-mail: carlossouza@ufpa.br

** Doutora em Economia Aplicada. Professora da UNAMA e Técnica Científica da Coordenadoria de Estudos Macroeconômicos e Regionais do Banco da Amazônia. Belém/PA. E-mail: luciabahia@uai.com.br.

*** Mestre em Economia. Doutoranda pela UFRA. Belém/PA. E-mail: bbentes@superig.com.br.

THE NORTHERN SECESSION: SOCIOECONOMIC ASPECTS OF THE TERRITORIAL REDIVISION IN THE STATE OF PARÁ

ABSTRACT

The article discusses the territorial redivision in the state of Pará, starting with an evaluation of the socioeconomic aspects. It analyzes the implications that the creation of new states would bring to both separated and remaining areas, as well as, the main obstacles obstructing the process. Emphasis is given on two territorial areas whose separatist proposals have already been well established in the state of Pará, the cases in the Southern and Western regions of the state, which wish to separate and create the new states of Carajás and Tapajós. The territorial redivision of Pará may affect not only the results in participation of revenues collected, but also, the federative pact with the resulting increase in the political representation of the Northern region in the national Congress. Thus, this is a relevant matter of national interest which calls for serious debates in favor or against the creation of new states in the Amazon.

Keyword: Territorial Redivision - State of Pará. Separatism. Federalism.

1 INTRODUÇÃO

O artigo objetiva contribuir com a discussão acerca da redivisão territorial no estado do Pará. A questão é complexa, daí a importância de estudos sobre as variáveis envolvidas, a fim de verificar as relações que se estabelecem, tanto em termos positivos quanto negativos, e que possam justificar ou não a divisão territorial do Pará. A análise inicia-se a partir de uma abordagem sobre cinco variáveis: população, área, Produto Interno Bruto (PIB), PIB *per capita* e consumo de energia elétrica, possibilitando avaliar as implicações que a redivisão traria para as áreas desmembradas e remanescentes.

Além desta introdução o estudo contempla na segunda seção um breve histórico da redivisão territorial no Brasil. Na terceira, são expostas as diversas teses que sustentam a redivisão territorial brasileira; na quarta, uma discussão acerca do separatismo no estado do Pará; na quinta, analisam-se os impactos socioeconômicos da redivisão territorial do estado do Pará; na sexta os principais entraves na consecução do processo separatista no estado do Pará; na sétima a conclusão.

2 BREVE HISTÓRIA DA REDIVISÃO TERRITORIAL NO BRASIL

O tema da redivisão territorial no Brasil não é recente e vem acompanhando a trajetória histórica do país, através da criação de novas unidades administrativas que contemplam interesses e motivações diferenciadas, seja de natureza econômica, política, social ou cultural. Martins (2001), por exemplo, demonstra que desde a fase colonial o território brasileiro foi marcado por uma trajetória de desmembramentos.

Data desse período a tentativa inicial de Portugal em contornar sua falta de recursos para a colonização, dividindo o território brasileiro em 15 faixas desiguais, denominadas de Capitânicas Hereditárias, assim definidas devido à estratégia da coroa portuguesa em ocupar o território através de uma colonização privada, onde investidores provindos de famílias nobres e da elite militar portuguesa recebiam extensas faixas de terras com a função de administrar, colonizar, proteger e desenvolver a região. Em contrapartida os donatários recebiam algumas regalias, como a permissão de explorar as riquezas minerais e vegetais da região, escravizar e comercializar os

silvícolas e serem isentos de determinados tributos requeridos pela coroa.

Com o fracasso dessa experiência e a criação de um governo mais centralizado no Brasil, a ocupação foi conduzida pelo próprio Estado português, assumindo contornos públicos e teve como princípio básico possibilitar a exploração dos recursos econômicos, manter a soberania portuguesa sobre o território através de uma ocupação efetiva e garantir a defesa e proteção das terras brasileiras contra as nações inimigas.

Desde então, a redivisão territorial no Brasil tornou-se constante. Nos séculos XVI e XVII, por exemplo, paralelamente às disputas territoriais externas, tais como as invasões holandesas (como a que ocupou Olinda e Recife em 1630) e francesas (como a que ocorreu em 1555, quando a baía da Guanabara foi invadida, fundando-se uma colônia que só seria recuperada pelos portugueses após dez anos de resistência); houve várias quebras da unidade da colônia visando melhor proteger a costa brasileira e dar condições de governabilidade aos dispersos territórios

existentes no Brasil colonial. A divisão mais duradoura neste período, entretanto, foi a de 1621, quando se criaram dois estados brasileiros, o estado do Maranhão e o estado do Brasil, cada um com sua capital e governo.

No decorrer do século XVIII, com a expansão do processo de ocupação territorial provocada pela atividade mineradora, várias unidades de povoamento foram formadas, exigindo maior participação político-administrativa e maior presença do Estado no ordenamento do território, o que contribuiu para acentuar o processo de redivisão territorial na forma da criação de novas províncias e de novos povoados que conclamavam por autonomia administrativa e política. Após a independência, sob pressão das elites locais, a exigência por autonomia se acentuou, provocando novos e acalorados debates sobre os limites territoriais dos estados e municípios.

Apesar da tentativa do governo imperial em criar um estado centralizado, o modelo adotado não conseguiu criar uma estrutura estatal capaz de aglutinar e ordenar a ação dos grupos privados instalados nas diversas regiões que compunham o território brasileiro (SANTOS, 2006), muito ao contrário, as ações empreendidas pelo governo imperial transferiram para as oligarquias locais muitas de suas funções clássicas, como a coleta de impostos, o comando da guarda nacional, a gestão dos bancos oficiais com poder de emissão de moeda, efetuando uma transferência direta de poder da esfera pública para a esfera privada, o que contribuiu ainda mais para acirrar as disputas sobre a redivisão territorial.

Muitas das revoltas e movimentos políticos ocorridos no Brasil Império tinham entre suas demandas a questão da autonomia político-administrativa e a fragmentação territorial. Para resolver esse problema, o Estado brasileiro

instituído após a Proclamação da República, adotou o sistema federativo como forma de ordenar as disputas territoriais e oferecer maior autonomia às antigas províncias, reduzindo o poder oligárquico das elites locais e regionais, através da construção de um Estado federado forte (SANTOS, 2006).

Segundo Santos (2006) "o federalismo é um modelo de soberanias partilhadas, construído a partir das diversidades culturais, das grandes distâncias de um país continental e da dispersão populacional do mesmo". A existência da federação exige a construção de uma sintonia entre os entes federativos, como municípios e estados. Essa sintonia pressupõe uma divisão de poderes entre os entes componentes da federação, autonomia delimitada para cada um deles e um harmonioso relacionamento com o poder central, assegurando dessa forma uma adequada divisão de recursos, fortalecendo as conexões entre as diversas esferas de governo.

Para Castro (1997) o "pacto federativo é, por definição, um pacto de base territorial, no qual grupos localizados organizam-se em busca da harmonização entre suas demandas particulares e os interesses gerais". Dessa forma, o processo de construção da federação deve estabelecer uma estrutura dualista, que permita, ao mesmo tempo, fortalecer o poder da União, criando mecanismos de centralização do poder político, mas, também a conferência de maior autonomia e maior liberdade aos estados na resolução dos seus problemas específicos.

O objetivo da federação consiste em criar mecanismos de unidade na diversidade, possibilitando cooperação, liberdade e igualdade entre os entes federados. Entretanto, para o autor há uma constante tensão no estabelecimento da federação devido a diversidade de interesses presentes em cada estado e a difícil conciliação entre grupos muitas das vezes antagônicos

(CASTRO, 1997). Por esta razão a federação deve ser precedida por arranjos institucionais que possibilitem acomodar os interesses e conciliar os conflitos.

Na visão de Castro (1997) o sucesso de uma estrutura federativa deve apoiar-se na definição clara das competências conferida a União e aos estados, através de arranjos institucionais que garantam o exercício pleno do poder por cada uma destas esferas e possibilite mecanismos de resolução dos conflitos com a participação social, mediada por instrumentos democraticamente conhecidos e aceito por todos. Além disso, a federação deve apoiar-se no princípio da separação dos poderes que leve a convivência pacífica entre os entes federados e os grupos de interesse presentes no território. Da mesma forma, o pacto federativo deve apoiar-se na construção de um Congresso Nacional que expresse a diversidade social e respeite os interesses dos diversos Estados que compõem a federação.

No Brasil, entretanto, apesar da estrutura federativa instituída legalmente com a Constituição de 1891, ter procurado atenuar os conflitos políticos fortalecendo o poder central, e, ao mesmo tempo oferecer maior autonomia e maior capacidade de negociação entre os diversos interesses presentes no território, o processo de construção da federação brasileira não conseguiu resolver inteiramente o problema das disputas internas pelo controle do território e nem diminuiu a presença das elites locais na produção de determinados arranjos que mantinham o privilégio conquistado por determinados grupos. Por esta razão, a pressão pelo desmembramento e redivisão territorial continuou intensa durante o desenvolvimento da chamada República Velha (1889-1930).

A partir da década de 1930, a expansão do processo de modernização produtiva derivada do fortalecimento do setor industrial, trouxe como

consequência a incorporação de novas demandas e novos grupos de pressão no território, que requeriam maior autonomia e maior capacidade de influência na tomada de decisão. Por esta razão, os debates pela criação de novas unidades administrativas, tanto no plano estadual quanto municipal se tornaram constantes. Apesar do interesse pelo separatismo estar presente no debate político pós 1930, as disputas políticas pela busca de autonomia e controle do território, foram de certa forma contidas pela emergência dos regimes ditatoriais (1937-1945 e 1964-1985) que limitaram a capacidade dos grupos de pressão em resolver através da mobilização popular suas demandas por autonomia.

O fortalecimento do poder da União em detrimento ao dos estados ocorrido nos períodos ditatoriais possibilitou a desarticulação dos movimentos de emancipação político-territorial, inviabilizando os canais democráticos de acesso ao governo e impondo políticas territoriais claramente favoráveis ao interesse da União. A partir de 1988 com o fortalecimento do regime democrático, os canais de participação e representação popular foram novamente ativados, possibilitando maior organização dos grupos de pressão. Além do mais, a Constituição de 1988 procurou descentralizar o poder político do Estado, redefinindo o pacto federativo através da conferência de maior autonomia e maior responsabilidade as esferas sub-nacionais. Neste contexto, o debate separatista encontrou novamente um ambiente favorável para se desenvolver.

Pela pressão dos atores interessados no desmembramento territorial a Constituição Federal promulgada em 1988, em seu art. 18, § 3º, e art. 48, inciso VI, incorporou as demandas dos grupos separatistas ao prever a possibilidade de transformação dos estados brasileiros, por incorporação entre si, por subdivisão ou desmembramento, para formarem novos estados

ou territórios federais. Para tanto, deve haver a aprovação da população diretamente interessada, que expressará sua vontade por meio de plebiscito, e do Congresso Nacional, que deverá aprovar lei complementar, depois de ouvidas as respectivas Assembléias Legislativas.

Devido a permissividade conferida pela Constituição de 1988, atualmente tramitam nas duas casas do Congresso Nacional pelo menos

18 propostas de criação de novos estados e territórios, que envolvem disputas históricas em vários fragmentos da federação brasileira. Existem tensões e tentativas emancipacionistas em diversos estados do Brasil, entre eles podemos destacar os movimentos separatistas que procuram redividir os estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, Minas Gerais, São Paulo, Mato Grosso, Bahia, Maranhão, Amazonas e Pará.

3 AS DIVERSAS TESES QUE SUSTENTAM A REDIVISÃO TERRITORIAL

Os discursos que alimentam a proposta de redivisão territorial são diversificados e não apresentam o mesmo significado no tempo e no espaço, vão desde manifestações sobre a necessidade de desenvolver regiões esquecidas pelo poder público quanto a questões de segurança nacional, até razões culturais e políticas.

Aqueles que vinculam a redivisão territorial a questões de natureza econômica advogam acerca da necessidade de descentralizar recursos e dinamizar de forma mais consistente regiões subdesenvolvidas que por não disporem de força política acabam desassistidas pelo poder público. A criação de novos estados nesse sentido seria uma necessidade para possibilitar maiores níveis de desenvolvimento, através da descentralização de recursos e maior autonomia na alocação de investimentos que impactariam positivamente na geração de emprego e renda.

De outro lado, há aqueles que vinculam a necessidade da redivisão territorial a um processo de garantia da soberania nacional sobre áreas estratégicas do território brasileiro. Nesta interpretação, com ênfase para a questão da Amazônia, a defesa do patrimônio natural, depende do controle sobre as fronteiras e de uma ocupação mais efetiva de áreas parcamente povoadas do território. Nesta situação, a criação

de novas unidades administrativas teria a finalidade de garantir maior presença do poder público e maior capacidade de fiscalização que garantisse a defesa e a proteção do homem e da natureza. Nas propostas de redivisão do estado do Amazonas, por exemplo, com a criação dos territórios federais de Juruá, Solimões e Rio Negro, a área dos dois últimos fica na fronteira com o Peru, a Colômbia e a Venezuela, e apresenta notória vulnerabilidade à ação do narcotráfico e de guerrilhas como as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (Farc). Diante dessa realidade, setores das forças armadas são favoráveis à criação dos territórios como meio de trazer desenvolvimento e adensamento populacional à região, visando à ocupação civil e à defesa das fronteiras.

Há, por outro lado, estudos que vinculam a questão da redivisão territorial à falta de unidade entre grupos sociais culturalmente diversos. Para esta corrente, o Brasil não constitui uma nação bem característica e amalgamada com uma solidariedade entre pessoas e culturas diversas, mas um aglomerado de grupos sociais heterogêneos que, muitas vezes, ocupam uma mesma área, mas não sentem solidariedade entre si. Andrade (1999) em seu livro "As raízes do separatismo no Brasil" explica que "o processo histórico de ocupação do país sempre foi marcado

pela presença de um multiculturalismo que alimenta as ideias separatistas”. Para ele as raízes desse processo remontam à época do descobrimento, onde grupos indígenas rivais já lutavam pelo controle de faixas territoriais estratégicas. Depois vieram os primeiros fluxos de negros e portugueses com interesses e motivações diferenciadas. No decorrer do processo de formação da sociedade brasileira levam de imigrantes das mais diversas nacionalidades – espanhóis, alemães, italianos, açorianos, judeus, japoneses, chineses, coreanos entre outros – vieram somar-se aos grupos étnicos originários. Junte-se a isto as próprias migrações internas – como a dos nordestinos – e se tem o caldo cultural de uma sociedade desarmônica, patente em todo o Brasil.

Por fim, há aqueles que estabelecem uma correlação estreita entre redivisão territorial e

interesses de determinadas lideranças políticas em conquistar maiores espaços de poder. Para esta interpretação, a criação de novos estados tem como resultado o conflito entre elites econômicas e políticas pelo controle estratégico de fragmentos do território. Ao invés de disputar espaços de poder com elites fortes e consolidadas, torna-se muito mais atraente para algumas lideranças incluírem na agenda pública a bandeira do separatismo, pois além da força que o argumento possui na mobilização do eleitorado, permite a acomodação e a diminuição das disputas políticas entre grupos rivais, possibilitando o controle sobre faixas estratégicas do território através da criação de um novo poder executivo e legislativo que não competem com os poderes dos estados remanescentes. Nesta situação, o desmembramento territorial tem como objetivo principal delimitar áreas e fragmentar forças políticas diversas.

4 O SEPARATISMO NO ESTADO DO PARÁ

Na esteira do movimento separatista o Pará tem sido um dos estados onde esta proposta mais mobiliza a população e as lideranças políticas de algumas áreas. Existem atualmente quatro propostas separatistas com graus de motivação e organização populacional diferenciada. No Oeste, há mobilização para a criação do estado do Tapajós. No Sul, a população deseja emancipar-se para a criação do estado de Carajás. No Sudoeste, as lideranças políticas desejam a criação do estado do Xingu e, finalmente existe um projeto de lei que deseja a transformação da ilha do Marajó em território Federal.

Dessas propostas as que mais mobilizam a população e as lideranças políticas locais refere-se à criação do estado do Tapajós e o estado de Carajás. A criação destes dois estados já possui parecer favorável do Senado para a realização de plebiscito e agora está na fila de pauta da

Câmara. O autor do projeto, o senador Mozarildo Cavalcanti (PFL-RR), argumenta que a grande área territorial do Pará – de 1.247.689,515 Km² – dificulta a ação do governo do estado em toda a região, condenando as populações de municípios mais distantes, principalmente no oeste, a toda espécie de carências, especialmente às de prestações de serviço público como saúde, saneamento, transportes e educação. João Elias Brasil Bentes, secretário executivo do Fórum Permanente pela criação do estado do Tapajós, diz o mesmo: “O Pará é o segundo maior estado brasileiro em extensão territorial e é humanamente impossível para qualquer governante atender toda essa extensão, ficando os investimentos concentrados em municípios próximos da capital” (CAMPOS, 2005).

Segundo Dutra (2000) o pleito separatista entre as unidades geográficas paraenses

apresentam motivações e histórias completamente distintas. “No caso do estado do Carajás, a demanda vem do início dos anos de 1990, quando aquela região começou a ter novo sentido econômico, a partir do significado da Serra dos Carajás e do desenvolvimento da agricultura e pecuária. Empreendimentos que ensejaram a formação de uma ainda nascente elite regional, liderada fortemente por grupos não-paraenses, sem maiores ligações históricas e culturais com Belém”, que não se sentem paraenses e desejam, portanto, a separação.

No Oeste do estado do Pará, por outro lado, o desejo emancipacionista tem raízes históricas que vêm desde a metade do século XIX, quando D. Pedro II assinou, em 1850, o decreto de criação da Província do Rio Negro, mais tarde Província e estado do Amazonas,

depois que as elites daquela unidade intentaram, sem êxito, a separação por conta própria, em 1832. Após a perda territorial de sua imensa banda oeste, as elites paraenses permaneceram inconformadas, e rusgas foram frequentes entre as duas unidades. Surgiu, então, a ideia de se criar uma terceira província, que viria, naquele momento, arrefecer os ânimos das elites locais. Em 1869, foram intensos os debates no Parlamento Imperial sobre a necessidade de transformar o Baixo Amazonas paraense (hoje chamado de Oeste do Pará) em uma província autônoma. Em 1832, o Grão-Pará tinha três comarcas: Belém, Santarém e Manaus. Santarém adquiriria, assim, status jurídico e administrativo semelhante ao das outras duas cidades, alimentando o sonho da autonomia que jamais veio a se realizar.

5 ANÁLISE SOCIOECONÔMICA DOS IMPACTOS DA REDIVISÃO TERRITORIAL DO ESTADO DO PARÁ

O estado do Pará é formado por 143 municípios, que ocupam uma área de 1.247.689,515 km² e constituem cinco mesorregiões. Com, aproximadamente, 15% do território brasileiro, é o segundo maior estado da federação, em extensão, somente superado pelo Amazonas (1.570.745,68 km²). O contingente populacional era de 7.065.573 habitantes, em 2007 (IBGE, 2008), apresentando uma das menores densidades demográficas do país, ou seja, 5,7 hab./km², somente superior aos estados do Tocantins (4,5 hab./km²), Acre (4,3 hab./km²), Amapá (4,1 hab./km²), Mato Grosso (3,2 hab./km²), Amazonas (2,1 hab./km²) e Roraima (1,8 hab./km²). Sua área é cinco vezes maior do que o estado de São Paulo e equivalente a 89% da área dos sete estados das regiões Sul e Sudeste juntos: São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Espírito Santo, Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina. Seu território também é maior do que

a soma dos territórios de três dos maiores países da Europa: França (543.965 km²), Alemanha (356.733 km²) e Itália (301.401 km²).

Essa grande extensão territorial serve de justificativa para a luta pela divisão do estado, cujo resultado, para os separatistas, seria mais desenvolvimento para as regiões mais distantes do poder central. São apontados vários fatores que impedem esse desenvolvimento e, que, certamente, seus efeitos negativos se tornariam nulos, caso novas unidades federativas surgissem.

Desde 1998, a taxa real de crescimento do PIB paraense é superior a do Brasil. Entretanto, esse crescimento não se traduz em melhoria de vida de forma igualitária para todos, haja vista a grande concentração de renda e de terra, a existência de elevados níveis de indigência e pobreza, entre outros, evidenciados nos

indicadores econômicos e sociais, produzidos por órgãos de pesquisa, em níveis estadual e nacional. Essa situação verificada em todo o território paraense faz com que uma parte da população, impulsionada pela insatisfação, questione a atuação do governo e busque uma solução.

Assim, muito se tem falado sobre a divisão do estado do Pará, dando origem a dois novos estados: Carajás e Tapajós. Essa ideia, que se fortalece com o tempo, tem como principal justificativa o fato de que o desenvolvimento estadual não atinge as áreas do sul e sudeste paraense, em função do tamanho do território do estado, impedindo a efetivação de uma melhor gestão dos recursos estaduais. Fala-se no abandono das áreas longínquas pelo poder público, cuja população fica desassistida em termos, principalmente, de saúde.

O desejo separatista pode, em parte, ser explicado pelo fato de, apenas, 21,53% da população da região do Carajás ser paraense. A maior parte, isto é, 78,47% do contingente

populacional existente na área, é formada, principalmente, por maranhenses (20,63%), mineiros (9,98%), rio-grandenses do sul (6,31%), tocantinenses (6,08%), paulistas (5,23%), baianos (4,50%) e goianos (4,36%).

Se a divisão se concretizar, os 143 municípios comporão três novos estados: Pará, Carajás e Tapajós, com 80, 38 e 25 municípios, respectivamente. Essa nova composição é apresentada na Tabela 1. Verifica-se que o novo Pará ficará com 65% da população total, que ocupará 20% da área atual. Assim, sua densidade demográfica será de, aproximadamente, 19 hab./km². O estado de Carajás absorverá 19% da população e ocupará 23% da área total, apresentando uma densidade demográfica de 5 habitantes por quilômetros quadrados. Em situação oposta a do novo Pará ficará o estado do Tapajós, com o menor contingente populacional, equivalente a 16% da população atual do estado do Pará e com 57% da área geográfica e densidade demográfica de, aproximadamente, 2 hab./km².

Tabela 1 - Composição demográfica dos estados do Pará, Carajás e Tapajós, 2008.

Estado	População (hab.)	Participação (%)	Área (km ²)	Participação (%)	Densidade Demográfica (hab./km ²)
Novo Pará	4.651.889	65	245.635	20	19
Carajás	1.327.092	19	285.274	23	5
Tapajós	1.131.484	16	718.588	57	2
Total	7.110.465	100	1.249.497	100	6

Fonte: elaborada pelos autores com base em dados do IBGE (2008).

Assim, a área do Tapajós formará um novo grande estado, somente superado pelo Amazonas (1.570.745,68 km²) e Mato Grosso (903.357,91 km²). A baixa densidade demográfica do estado do Tapajós só é comparada às densidades do estado do Amazonas (2,1 hab./km²) e Roraima

(1,8 hab./km²); a densidade do futuro estado do Pará (19 hab./km²) é comparada às dos estados do Maranhão (18,43 hab./km²) e Goiás (16,6 hab./km²). Dessa forma, a forte razão apresentada para o progresso da região apoiada na dimensão geográfica torna-se frágil.

Entre as razões apontadas pelos separatistas para justificar a redivisão do estado do Pará está a grande extensão de seu território, fato que leva à ausência do poder público nas regiões mais longínquas, o que dificulta e/ou impede o desenvolvimento dessas regiões carentes de investimentos.

Entretanto, fazendo um estudo comparativo sobre os estados brasileiros, verifica-se que extensão da área não pode ser tomada como variável principal para justificar o desenvolvimento de uma região. No Brasil, a relação do maior PIB *per capita* com a menor área geográfica não é uma constante; tal situação verifica-se no caso do Distrito Federal (1º e 27º) e Rio de Janeiro (2º e 24º), respectivamente, em 2005. Em oposição tem-se São Paulo com o 3º maior PIB *per capita* e o 12º em área. Uma comparação entre os estados de São Paulo e Rio de Janeiro mostra que o PIB de São Paulo é três vezes o do Rio de Janeiro, enquanto que a área do primeiro equivale a seis vezes a do segundo.

Observou-se, também, que Sergipe é o estado que possui a 2ª menor área, porém, seu PIB *per capita*, em 2005, ocupava o 14º lugar. Alagoas é outro estado com pequena área, se comparado aos demais, situando-se na 25ª

posição (3ª menor área), porém seus PIB e PIB *per capita* estavam no 20º e 24º lugares, respectivamente.

O PIB do Pará é superior ao do Ceará (R\$ 40.923.492 mil) e de Mato Grosso (R\$ 37.466.137 mil). Com a divisão, o PIB do futuro estado Pará será equivalente ao do Mato Grosso do Sul (R\$ 21.641.772 mil), o do estado do Carajás ao do Piauí (R\$ 11.124.892 mil) enquanto que o estado do Tapajós, ao do Acre (R\$ 4.481.747 mil). Unificado, o Pará ocupa a 13ª posição no *ranking* dos estados brasileiros. Desmembrado, o novo Pará assumiria a 16ª posição, Carajás a 23ª e Tapajós a 26ª. Considerando-se o PIB, referente ao ano de 2006, o estado do Pará apresentou R\$ 44.376 milhões. Com a divisão, o Pará ficaria com 60%, Carajás com 29% e Tapajós com 11% (Tabela 2).

O produto por habitante é o melhor indicador do nível de vida médio da população. Considerado como indicador de desenvolvimento, o PIB *per capita* é tomado aqui para uma análise comparativa. Em termos dessa variável, unificado, o Pará assume a 22ª posição; desmembrado, o novo estado do Pará cai para o 23º lugar, Carajás assume o 14º e Tapajós o 27º. Neste caso, somente Carajás apresentaria melhoria neste *ranking*.

Tabela 2 - Produto Interno Bruto (PIB) e PIB *per capita* do estado do Pará, 2006.

Estado	População (hab.)	PIB (R\$ 1.000)	Participação (%)	PIB <i>per capita</i> (R\$)
Novo Pará	4.651.889	26.504.144,60	60	5.697,50
Carajás	1.327.092	12.905.394,98	29	9.724,57
Tapajós	1.131.484	4.966.226,59	11	4.389,13
Total	7.110.465	44.375.766,16	100	6.240,91

Fonte: Pará/SEPOF (2007).

Outro fator que impulsiona o desejo separatista é, segundo seus defensores, o fato de os municípios formadores dos futuros estados

do Carajás e do Tapajós não serem atendidos, em sua totalidade, pela energia da Hidrelétrica de Tucuruí, a qual possui uma potência instalada

de 8.370 MW, que consolida a Eletronorte como a terceira maior geradora do país.

A hidrelétrica representa aproximadamente 10% de toda a capacidade instalada no Brasil, fazendo chegar milhões de megawatts a praticamente todas as regiões brasileiras por meio do Sistema Interligado Nacional (SIN). Isto é colocado no centro dos debates, sob a alegação de que a população paraense deveria ter prioridade no fornecimento de energia da hidroelétrica.

Um exame dos dados, referentes ao ano de 2006, mostra que o atendimento parcial, em termos da energia oriunda de Tucuruí, não é privilégio das regiões questionadoras. Os dados coletados dizem respeito a consumidores, por isso, considerou-se o tamanho de uma família padrão que, segundo o IBGE, é formada por 4 pessoas, a fim de realizar as devidas comparações. Assim,

foi possível verificar que, no estado do Pará, 79% de sua população foram atendidos, nesse ano, pela energia de Tucuruí. Com a separação, somente o estado do Tapajós ficaria abaixo desse percentual, uma vez que 61% da população estariam assistidas. Os estados do Carajás e do Novo Pará teriam 80% e 83% de suas populações atendidas pela energia de Tucuruí.

Outra maneira de analisar a questão podem ser observadas nas informações contidas na Tabela 3. Verifica-se que o consumo médio de energia elétrica de cada estado situa-se, praticamente, no mesmo nível e, somente o estado do Tapajós estaria abaixo da média atual de consumo domiciliar do estado do Pará, que é de 3.374 kw/h. Além disso, o indicador consumo *per capita* evidencia o fato da posição favorável que teriam o Novo Pará (705 kw/h) e o estado do Carajás (695 kw/h), se comparados com o consumo *per capita* do estado do Pará, em 2006.

Tabela 3 - Consumo de energia elétrica, em 2006.

Estado	Consumidor	%	Consumo (kw/h)	(%)	Consumo p/ domicílio (kw/h)	População (hab.)	(%)	Consumo <i>per capita</i> (kw/h)
Novo Pará	961.789	69	3.273.003.721	70	3.403	4.651.889	65	705
Carajás	264.793	19	922.681.015	20	3.485	1.327.092	19	695
Tapajós	164.384	12	497.053.039	11	3.024	1.131.484	16	439
Total	1.390.966	100	4.692.737.775	100	3.374	7.110.465	100	661

Fonte: Pará/SEPOF (2007).

6 ENTRAVES NA CONSECUÇÃO DO PROCESSO SEPARATISTA NO ESTADO DO PARÁ

Para uma importante linha de estudiosos do federalismo brasileiro, a mobilização recente dos grupos de interesse em torno do tema da criação de novos estados, começou a ganhar força no decorrer da década de 1980, em razão do processo de redemocratização que ocorreu no Brasil e se consolidou após a promulgação da

Constituição de 1988. Essa nova ordem foi marcada por intenso processo de descentralização, tanto no aspecto econômico quanto político, ampliação da cidadania, com a expansão das liberdades civis e abertura de novos canais de participação política de amplos setores da sociedade civil.

Assim, como resultado desse novo ambiente, houve profunda transformação na estrutura político/institucional do país, que conferiu maior possibilidade de organização e participação de novos grupos de pressão, com demandas próprias, que penetravam nas arenas decisórias buscando a legitimação de seus interesses. Neste contexto, o processo separatista pode ser explicado como resultado de uma nova redefinição na estrutura federativa brasileira, que favoreceu a explicitação de demandas existentes em unidades subnacionais pelo controle estratégico de recursos e preservação de interesses diferenciados, que demandavam representação e autonomia política. Entretanto, para a consecução efetiva do processo separatista, torna-se necessário a formação de grandes coalizões políticas que levem a um mínimo de consenso e promovam articulações e mobilizações políticas, não apenas no nível local, mas regional e nacional, devido aos impactos que o separatismo promove em termos dos gastos públicos, repartição das receitas e da representação política no Congresso Nacional.

No caso do estado do Pará, segundo Dutra (2000) um dos grandes entraves para o avanço do processo separatista é a ausência nos centros decisórios dos espaços que desejam se fragmentar de lideranças não partidárias que consigam articular os dispersos e antagônicos interesses políticos dessas localidades. No conjunto das cidades que comporão os novos estados "o debate é débil em virtude da profunda dependência político-partidária das elites locais em relação aos grupos de poder político e econômicos sediados na capital do Pará". Na ausência nestas localidades de lideranças engajadas no embate separatista, que consigam mobilizar a sociedade e canalizar esforços de ação coletiva para a consecução deste objetivo, o debate pela criação de novos estados se transforma em um debate sazonal, que aparece apenas nos momentos de eleições e se transfere para o âmbito das comissões do Congresso, em

Brasília, onde não despertam grandes motivações para a sua aprovação.

Por outro lado, segundo Campos (2005) falta para as lideranças políticas destas localidades a defesa de um programa político abrangente, capaz de abrigar os anseios de todos os segmentos da sociedade e não somente de uma pequena elite política e econômica interessada em regular o território segundo interesses específicos. Para ele, a criação de unidades federativas no Pará é um debate de elites, no qual a população se posiciona sentimentalmente. "É muito fácil mobilizar o povo de uma região em favor de uma proposta desse tipo - é só apontar as carências do local e dizer que um novo estado irá resolver a situação" (CAMPOS, 2005).

Por outro lado, o processo separatista envolve uma série de interesses que não encontram consenso entre as diversas elites que compõe os territórios que desejam emancipar-se. Segundo Campos (2005), analisando o caso da criação do Estado do Tapajós, "não são poucas as queixas dentro da própria região sobre um possível monopólio que lideranças políticas e econômicas de Santarém exerceriam sobre as ações do futuro estado". Para ele o separatismo tende a beneficiar apenas os municípios cujas cidades se tornariam sedes dos novos Estados, mas não se tem garantia de que os municípios do entorno também seriam beneficiados. Por esta razão convencer as lideranças políticas dos municípios limítrofes nem sempre é tarefa fácil. Campos (2005) cita o caso acontecido em Altamira, município incluso no território do pretense estado do Tapajós, onde o vice-presidente da Frente Popular pelo estado de Tapajós, Sr. Orlando Pereira, foi vaiado durante sua palestra sobre as vantagens da criação de um novo Estado. "Alguns dos ouvintes se manifestaram através de palavras agressivas e afirmavam que "era melhor ser fundo de quintal de Belém do que de Santarém". Por esta razão, a ausência de

consensos tem sido um fator considerado negativo na pretensão da criação destes novos estados.

Além disso, outro acalorado ponto do debate é o provável aumento que novas unidades federativas trariam às já consideráveis distorções de representatividade existente no parlamento brasileiro. Pela Constituição Brasileira, cada estado tem direito, no mínimo, a oito deputados federais, além de três senadores. Em São Paulo, por exemplo, existe um deputado federal para aproximadamente cada 570 mil habitantes, proporção cerca de 12 vezes maior do que a de Roraima. Neste sentido, os estados mais populosos estariam subrepresentados no Congresso Nacional. Vale lembrar que, a imensa maioria das propostas de divisão concentra-se em áreas drasticamente menos povoadas do que os grandes centros do eixo sul-sudeste.

O estado do Xingu, por exemplo, teria apenas cinco municípios e pouco mais de 260 mil habitantes, tamanho bem menor que a cidade de Diadema na grande São Paulo. Desta forma, considerando-se que o novo estado deverá eleger oito deputados federais - que é o número mínimo de deputados eleitos por estado segundo a Constituição Federal - cada deputado eleito no Xingu representaria cerca de 32.000 habitantes, o que distorceria de forma exorbitante o sistema de representatividade entre os estados na composição do parlamento brasileiro.

Por esta razão, o surgimento de unidades federativas no norte, nordeste e centro-oeste do país podem trazer mudanças significativas na composição das forças políticas, aumentando o poder das bancadas dessas regiões. Desta forma, alguns analistas afirmam que dificilmente serão criados novos estados na Amazônia. Segundo eles, por mais que a população seja favorável, a criação de novos estados na Amazônia mexeria com o poder das bancadas no Congresso Nacional, pois, caso sejam criados mais estados

na Amazônia Legal¹, a bancada do norte poderá superar a do sul, e isso fará com que o poder das decisões fique nas mãos das áreas menos desenvolvidas. Por esta razão, há muita resistência por parte da bancada sul e sudeste, o que dificulta a aprovação da proposta.

Um outro fato lembrado como importante refere-se aos altos custos envolvidos na criação de novos estados que pode comprometer o equilíbrio fiscal conquistado a duras penas nas últimas décadas. Para Vaz (2007) nenhum dos deputados que defendem a redivisão territorial tem tocado na questão dos investimentos iniciais e do custo permanente da máquina estatal desses novos estados. Para o autor, com base na experiência das últimas emancipações, o custo inicial para manter um novo estado superaria os R\$ 6 bilhões.

Para cada um dos novos estados seria necessária a implantação de uma sede de governo, com secretarias estaduais e órgãos de prestação de serviços públicos, além da construção da Assembléia Legislativa, do Tribunal de Justiça, do Tribunal de Contas e de várias outras unidades do Poder Judiciário. A representação política nacional teria um acréscimo de 18 senadores, cerca de 40 deputados federais e 120 deputados estaduais. Só as despesas individuais dos representantes dos novos estados na Câmara e no Senado chegariam a R\$ 100 milhões por ano.

Da mesma forma, o custo médio estimado para o funcionamento das assembleias dos novos estados, que caso sejam criados, contariam com 24 deputados, fica em R\$ 110 milhões ao ano (VAZ, 2007). Essa é uma questão considerada limitadora para a formação de novos estados, porque a maioria não tem condições de sobreviver sem recursos da União. Em recente estudo publicado em 2009 o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) verificou que a grande maioria das propostas apresentadas no Congresso Nacional sobre a criação de novos estados é inviável. Com

base no estudo dos custos de funcionamento dessas novas unidades administrativas, o IPEA concluiu que poucas unidades teriam condições de arcar com os custos de funcionamento da máquina pública².

Para se ter uma ideia, os custos estimados para criação e funcionamento do estado do Rio Negro, no Amazonas, seria cerca de 350% superior a soma do PIB dos municípios que o formariam. Além disso, como grande parte do dinamismo econômico do atual estado do Amazonas está concentrado em Manaus, os municípios que comporiam o novo estado acabariam perdendo receita.

No caso do Pará, o estudo do IPEA informa que, para a manutenção da máquina pública, o estado de Carajás precisaria gastar cerca de 22,5% do seu PIB, Tapajós 39,5% e Xingu 105%, o que destoaria significativamente da média nacional que situa-se em torno de 12,47% do PIB. Isto demonstra as dificuldades que os novos estados deverão enfrentar caso sejam criados.

Além de problemas relativos às variáveis econômicas a pesquisa desenvolvida pelo IPEA demonstra que os novos estados seriam pouco povoados, pois na Amazônia a maioria dos municípios apresenta grande extensão territorial e baixa ocupação populacional. Desta forma, dos novos estados criados no Pará, apenas Carajás teria densidade populacional maior que a média da região situada em torno de 3,80 habitantes por Km².

Estes resultados dão sustentação a interpretação defendida por Vaz (2007) para quem

a criação de estados e territórios que não dispõem de autonomia financeira leva ao enfraquecimento da federação na medida em que estas novas unidades apresentam grande dependência de recursos transferidos pelo governo federal e estadual. Ademais, a criação de novos estados diminui a receita do Fundo de Participação dos Estados (FPE) distribuída entre os antigos estados, podendo agravar a situação dos que apresentam maior dependência das transferências federais.

Por outro lado, a redivisão territorial do Pará esbarra nos entraves legais, pois segundo o aparato institucional que regula o processo de criação de novos estados, toda a população diretamente envolvida no processo separatista, tanto das áreas desmembradas quanto remanescentes, deverão ser ouvida, através de plebiscito, sobre sua concordância ou não com a concessão da autonomia. Muitas lideranças pensam que é preciso ter apenas 51% dos votos favoráveis da população do Estado original para que a nova unidade seja criada, entretanto, o aparato legal exige que, além disso, é necessário ter a aprovação de 75% da população que comporão o novo estado para que o separatismo efetivamente se concretize. No estado do Pará, devido a elevada concentração populacional na área do Pará remanescente, que detém cerca de 63,8% do eleitorado, contra 16,6% do Tapajós e 19,6% de Carajás, a população da área remanescente, conta com grande vantagem na definição da aprovação ou rejeição da proposta durante a execução do plebiscito. Estudos iniciais indicam que se o plebiscito tivesse sido realizado em 2008 a proposta da redivisão do Pará seria rejeitada com larga vantagem.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As discussões sobre a redivisão territorial no Brasil vêm sendo motivo de preocupação dos legisladores desde a Proclamação da República,

mobilizando os grupos de interesse e produzindo acalorados debates contra ou a favor da fragmentação territorial, seja com a criação de

novos estados, territórios federais ou municípios. A maioria das constituições brasileira abordou, de alguma forma, a questão da redivisão territorial na agenda pública, seja para atender alguns interesses ou para impor limites a ação de grupos que pudessem comprometer as bases do pacto federativo brasileiro.

Apesar de adormecido, em função dos longos períodos de ditadura, que limitaram a ação política de determinados grupos, o debate sobre a criação de novos estados, retomou lugar destacado nas últimas décadas em razão das transformações produzidas pela redemocratização do país, que ao possibilitar a inclusão de novos grupos de interesse na política nacional, ofereceu possibilidades para que a luta por autonomia assumisse lugar destacado na agenda pública.

Atualmente existem diversos projetos em tramitação no Congresso Nacional que procuram reduzir os limites das fronteiras dos atuais estados brasileiros com a criação de novas unidades administrativas. Apesar de se constituir como manifestação legítima, devido a diversidade social do Brasil e os grandes desníveis sociais existentes, o separatismo também implica o olhar sobre os interesses políticos e a viabilidade econômica destas novas unidades a serem criadas, pois a gênese de sentimentos separatistas encontra apoio em argumentos diferenciados, seja econômicos, históricos, étnicos, geopolíticos, entre outros.

No caso da Amazônia que detém cerca de 60% da área do território nacional, a proposta separatista encontra abrigo numa disputa política que não pode desconsiderar a existência de diferentes interesses, que procuram através do separatismo, atenuar as disputas internas pelo controle do território e conquista de benefícios locais cada vez maiores.

Devido às especificidades do desenvolvimento regional ocorrido nas últimas décadas, a Amazônia Legal abriga a maioria das propostas de criação de unidades federativas. Problemas recentes relativos às preocupações com o meio ambiente, somadas aos conflitos pela posse da terra, demarcação das terras indígenas, déficit de infraestrutura, pobreza, narcotráfico, guerrilha, somado as grandes dimensões territoriais da região, são frequentemente associados à ausência do poder público, o que alimenta a busca por autonomia e controle sobre o território.

Entretanto é preciso uma análise mais realista sobre o problema, pois muitas das propostas separatistas, ao invés de gerar melhores níveis de desenvolvimento podem, ao contrário, comprometer o desenvolvimento de algumas regiões, pois já existem estudos, com alguma base de confiança, que a maioria das propostas de criação de novos estados é inviável do ponto de vista de sua sustentação econômica, pois não dispõe de dinamismo econômico suficiente para custear o peso que a manutenção de uma máquina pública requer.

NOTAS

1 Tramitam atualmente no Congresso Nacional 18 projetos de criação de novos Estados ou Territórios Federais no Brasil, dos quais 9 são na Amazônia Legal: Rio Negro, Solimões, Juruá, Madeira (Amazonas); Carajás, Tapajós, Xingú e Marajó (Pará); Araguaia (Mato Grosso).

2 Os dados do estudo do IPEA utilizados neste artigo foram publicados no jornal o Diário do Pará – edição de 10 de janeiro de 2009.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Manuel Correia de. **As raízes do separatismo no Brasil**. São Paulo: Fundação Editora da UNESP (FEU): Bauru-SP: Editora da Universidade do Sagrado Coração (EDUSC), 1999.

CAMPOS, André. **O Brasil de roupa nova**. 01/01/2005. Disponível em: <www.reporterbrasil.org.br>.

CASTRO, Antonio Celso de A. **Novos desafios da federação brasileira**. Campinas: UNICAMP, 1997. (Relatório de Pesquisa).

DUARTE, Ana Tereza Sotero. **Divisão territorial do estado do Amazonas**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa, 2005.

DUTRA, Manuel, **Separatismo no Pará, o desconhecimento e o preconceito**. Beira do Rio: Jornal da Universidade Federal do Pará. Belém, 2000. Disponível em: <www.ufpa.br/beiradorio/arquivo/beira29/opinio.html>.

FRENETTE, Marco, **Separatismo - Questão de Vida ou Morte**. 2002 Disponível em: <<http://inforum.insite.com.br/separatismo-questao-de-vida-ou-morte/177038.html>>.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Dados agregados 2008**. Disponível em: <www.sidra.ibge.gov.br>. Acesso em: 20 nov. 2007.

IPEA diz que Tapajós e Carajás são inviáveis. O DIÁRIO DO PARÁ. Belém, 10 jan. 2009.

MARTINS, Herbert Toledo, A fragmentação do território brasileiro: a criação de novos estados no Brasil. **CADERNO CRH**, Salvador, n. 35, p. 263-288, jul./dez. 2001.

MOVIMENTO PRÓ-OESTE. Comitê Pró-criação do Estado do Tapajós. **Tapajós: estudo da viabilidade econômica**. Santarém: Tiagão, 1996.

OSILENO, José. **Conhecendo o futuro Estado do Tapajós**, set. 2007. Disponível em: <<http://tapajosja.blogspot.com/2007/09/conhecendo-o-futuro-estado-do-tapajs.html>>.

PARÁ. Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças (SEPOF). **Consumo de energia elétrica**. Disponível em: <www.sepof.pa.gov.br>. Acesso em: 05 dez. 2007.

_____. **Produto Interno Bruto dos Municípios do Estado do Pará – 2005**. Disponível em: <www.sepof.pa.gov.br>. Acesso em: 05 dez. 2007.

SANTOS, Julio Cesar Ferreira. As questões de limites interestaduais do Brasil: transição política e instabilidade do território nacional na Primeira república (1889-1930). **Scripta Nova. Revista electrónica de geografia y ciencias sociales**. Barcelona: Universidad de Barcelona, v. 10, n. 218, ago. 2006. Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-218-17.htm>>.

SEN, A. K. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

VAZ, Lúcio, Novos estados custariam R\$ 6 bi. Correio Braziliense, Brasília, 22 jul. 2007. Disponível em: <<http://www.qprocura.com.br/clip-noticias>>.