UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA HUMANA

WARLEY PEREIRA PIRES

**A In-Divisibilidade dos Territórios Estaduais no Brasil -
Os Projetos de Desmembramento, Subdivisão e Incorporação de UFs - Novos
Estados e Territórios Federais Frente à Manutenção dos Atuais Estados**

Versão Corrigida

São Paulo
2013

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA HUMANA

**A In-Divisibilidade dos Territórios Estaduais no Brasil - Os Projetos de
Desmembramento, Subdivisão e Incorporação de UFs - Novos Estados e Territórios
Federais Frente à Manutenção dos Atuais Estados**

Warley Pereira Pires

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana do Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, para obtenção do título de Doutor em Geografia.

Orientador: Prof. Dr. André Roberto Martin

Versão Corrigida

De acordo

André Roberto Martin

São Paulo

2013

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo da Publicação
Serviço de Documentação em História da
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas
da Universidade de São Paulo

PIRES, Warley Pereira.

A In-Divisibilidade dos Territórios Estaduais no Brasil Os Projetos de Desmembramento, Subdivisão e Incorporação de UFs - Novos Estados e Territórios Federais Frente à Manutenção dos Atuais Estados / Warley Pereira Pires; orientador: André Roberto Martin – São Paulo, 2013-07-12

539f. : II

Tese (Doutorado)--Universidade de São Paulo, 2013

1. Território. 2. Limites. 3. Federalismo. 4. Redivisão Territorial. 5. Novos Estados. 6. Territórios Federais

Nome: WARLEY PEREIRA PIRES

Título: A In-Divisibilidade dos Territórios Estaduais no Brasil - Os Projetos de Desmembramento, Subdivisão e Incorporação de UFs - Novos Estados e Territórios Federais Frente à Manutenção dos Atuais Estados

Tese apresentada Departamento de
Geografia da Faculdade de
Filosofia, Letras e Ciências
Humanas da Universidade de São
Paulo para obtenção do título de
Doutor em Geografia

Aprovado em: 16 de Setembro de 2013

Banca Examinadora

Prof. Dr. André Roberto Martin Instituição: USP

Julgamento: Aprovado Assinatura: _____

Prof. Dr. Wagner Costa Ribeiro Instituição: USP

Julgamento: : Aprovado Assinatura: _____

Prof. Dr. Francisco Capuano Scarlato Instituição: USP

Julgamento: Aprovado Assinatura: _____

Prof. Dr. Márcio Antônio Cataia Instituição: UNICAMP

Julgamento: Aprovado Assinatura: _____

Prof. Dr. Sylvio Luiz Andreozzi Instituição: UFU

Julgamento: Aprovado Assinatura: _____

DEDICATÓRIA

A Maurício Moreira pela presença constante e pelo apoio durante os quatro anos de elaboração desta tese.

AGRADECIMENTOS

Agradeço em primeiro lugar a Deus pela força, inspiração e sabedoria concedida durante todos os momentos de elaboração desta tese. Sem o Teu poder nada disso seria possível.

Quanto aos agradecimentos pessoais, um agradecimento mais que especial vai para André Roberto Martin, peça-chave e fundamental deste trabalho, pelas primorosas contribuições. Além disso, agradeço ao André pela confiança depositada desde a primeira reunião que tivemos e durante todo o processo de elaboração deste trabalho. Mais do que um grande orientador e professor, André é também um grande amigo.

Não posso deixar de agradecer à CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - pelo importante auxílio financeiro concedido, o qual foi fundamental para a realização deste trabalho.

Quanto à Universidade de São Paulo – USP agradeço imensamente aos professores do Programa de Pós-Graduação em Geografia da FFLCH que me trouxeram leituras e contribuições extremamente importantes. Dentre eles gostaria de destacar os professores Wanderley Messias da Costa e André Roberto Martin pelas disciplinas cursadas.

Da mesma maneira, agradeço aos professores Antônio Carlos Robert de Moraes e Fábio Contel pelas imprescindíveis considerações durante a Qualificação. As palavras de vocês marcaram todo o processo de elaboração deste trabalho.

Fechando o quadro da USP, agradeço aos funcionários da Secretaria de Pós-Graduação, em especial a Rosângela pelas informações sempre necessárias. E aos colegas do Mestrado e Doutorado, em especial a Daniel Huerta, Circe Dietz, Sandra Helena, Fábio Macedo, Ramez Maalouf e Danilo Rogério pelos importantes debates ao longo do curso e das disciplinas. De igual forma agradeço aos colegas das disciplinas cursadas na FFLCH/USP pelas importantes discussões acadêmicas de altíssimo nível.

Do ponto de vista das pessoas mais próximas e mais íntimas, não posso esquecer de Maurício Moreira pela indispensável companhia em todos os momentos. Maurício foi a pessoa que mais ouviu e compreendeu todas as etapas da tese, mesmo sendo um assunto alheio à sua formação.

E o que seria disso tudo se não fosse os amigos? Então, um muitíssimo obrigado aos meus amigos Carla, Soraya, Luiz Otávio, Alana, Bruno, Sandra Helena, Jocley,

Fátima, Vinícius, Nanci, Edson, Andrea, Rosely e Luciano, que mesmo em Minas Gerais, São Paulo ou Bahia sempre acompanharam e torceram pelo sucesso deste trabalho. Obrigado pela confiança e admiração que sempre me depositaram.

Como a lista dos amigos é grande, não posso deixar de esquecer ninguém. Um agradecimento especial também vai para os meus amigos de Jequitinhonha: Carmem, Teresinha, Flávia, Alan, Daniela, Marta e Regina, os quais tornaram nossos encontros em Minas Gerais e no Rio de Janeiro horas agradabilíssimas e de muita amizade. São pessoas que fazem parte de um tipo muito especial de amizade.

Quanto à minha família, da qual sempre tive apoio nos meus estudos desde a infância, agradeço aos meus irmãos Nélio, Joelmar e Flávio e à tia Landa pelo apoio e admiração. Acredito que se minha mãe Maria Ilma estivesse viva, tenho certeza que ela estaria extremamente orgulhosa de mim. Um obrigado mais que especial também vai para Nélio e minha cunhada Silvani pelas incontáveis visitas à casa de vocês em São Paulo. Além da hospedagem e companhia, tinha o prazer de encontrar meus amados sobrinhos Celine e Selton.

De forma semelhante, agradeço aos meus demais irmãos de Jequitinhonha (Adeilton, Ausilane, Nino e Aberlardo Júnior) e ao meu pai Abelardo Pires por compreender e se orgulharem de tantos anos de estudos intensos.

Na mesma linha de agradecimentos, um obrigado especial a minha família carioca de coração: Cláudia, Tião, Rafael, Rafaela, Sara e Bruno que tornaram minha vida no Rio de Janeiro segura, acolhedora e fraterna. Vocês foram e são peças fundamentais na minha vida aqui no Rio desde o primeiro ano que cheguei nesta cidade.

Quanto aos meus colegas de trabalho no Colégio Brigadeiro Newton Braga – CBNB - agradeço a Cristina Gerin, Rosa, Aldir, Emília, Armanda, Nacácio, Valter, Neuci, Luiz Otávio, Carmem Terra e Branca pelo apoio sempre que possível.

Finalizando, um obrigado especial aos amigos Daniel Huerta e Ramez Maalouf pela importante presença durante a defesa da tese. Contar com o apoio de vocês neste momento foi fundamental. E também a Cristina Gerin pelas palavras de apoio até o último momento e a Rosely e Nanci pelas contribuições nas correções em português e inglês.

Um mais que merecido e eterno obrigado aos professores da banca examinadora Sylvio Andreozzi, Márcio Cataia, Wagner Costa e Francisco Capuano Scarlato pela prontidão, pelo interesse e pelas importantíssimas contribuições finais apresentadas. As falas de vocês durante a defesa marcaram minha vida. Um destaque especial ao professor

Francisco Capuano Scarlato pelo desafio de ler tantas páginas em tão pouco tempo, porém com grande atenção. O mesmo agradecimento vai aos professores Wanderley Messias da Costa e Rogério Haesbaert pelo aceite ao convite para participar da banca, mas que não puderam estar presentes por questões profissionais e acadêmicas. Enfim, agradeço a todos aqueles que contribuíram de forma direta ou indireta para a conclusão desta tese.

RESUMO

PIRES, Warley Pereira Pires. **A In-Divisibilidade dos Territórios Estaduais no Brasil - Os Projetos de Desmembramento, Subdivisão e Incorporação de UFs - Novos Estados e Territórios Federais Frente à Manutenção dos Atuais Estados.** 2013. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013

Este trabalho apresenta uma análise muito importante acerca dos limites estaduais, do Federalismo e Federalismo Brasileiro, bem como das propostas de redivisão ou reorganização territorial do Brasil e dos movimentos emancipacionistas estaduais que objetivam a fusão ou criação de novos Estados e Territórios Federais no país. A criação dessas novas unidades federadas enfrenta grande oposição das forças políticas estaduais vigentes, que no seio dessas disputas políticas, econômicas, sociais e culturais evidencia-se um embate emblemático entre a divisibilidade e indivisibilidade dos territórios estaduais no Brasil. O objetivo principal desta obra é analisar como isso tem acontecido ao longo da história brasileira, especialmente nas últimas três décadas, notadamente tendo como marco a Constituição de 1988. Sendo assim, a questão principal é: diante da possibilidade assegurada pela Constituição de 1988 de ocorrer o desmembramento, incorporação e subdivisão de unidades federadas, quais são as possibilidades reais disso ocorrer? Outros questionamentos também são importantes para se entender este quadro político-territorial, como por exemplo: 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 mudá-los? Que interesses se escondem por trás das forças políticas que pregam a redivisão do território brasileiro ou de determinados Estados? Quais os interesses daqueles que se opõem a qualquer tipo de revisão dos territórios estaduais ou daqueles lutam pela separação? Quem são os atores desse processo? Qual o posicionamento da população sobre a questão? Quais são os principais obstáculos à redivisão do território nacional? Com base na bibliografia consultada e nas considerações elaboradas acerca das possibilidades de criação de novas unidades federadas no Brasil, observa-se uma tendência nas últimas décadas à manutenção da unidade dos territórios estaduais graças aos entraves constitucionais, às questões políticas, econômicas e culturais envolvidas no processo de desmembramento, subdivisão e incorporação dos atuais Estados-membros da Federação brasileira.

Palavras-chave: território, limites, Federalismo, redivisão territorial, novos Estados e Territórios Federais.

ABSTRACT

PIRES, Warley Pereira Pires. **The In-Divisibility of the State's Territories in Brazil – The Proposals of the Partition, Subdivision and Merger of Federal Units - New States and Federal Territories Opposite the Current States.**2013. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

This thesis presents a very important analysis about the state limits, the Federalism and the Brazilian Federalism, as well as the proposals for Brazil's revision or territorial reorganization and the state emancipation movements to merger or the creation of new states and federal territories in the country. The creation of these new federal units faces a major opposition from the current state political force, where in the core of these political, economic, social and cultural disputes highlights a symbolic clash between divisibility and indivisibility of the state territories in Brazil. The main goal of this work is to analyze how it has happened throughout the Brazilian history, especially in the last three decades, and having as an important mark the Constitution of 1988. Thus, the main question is: as the Constitution of 1988 allows the partition, subdivision and annexation of federated units, what are the real possibilities of this happening? Other questions are also important to understand this issue, such as: is it possible changing the internal limits in Brazil? Are State limits really "fixed and perpetual" because of the great difficulty in changing them? Why? And why try to change these limits? What are the interests behind the political forces that advocate revision of the Brazilian territory or a revision in determined states? What are the interests of those who block any kind of review of state territories or those who are fighting for separation? Who are the actors in this process? What is the opinion of the population about this issue? What are the main obstacles to the further revision of this country? Based on the literature consulted and the considerations elaborated on the possibilities of creating new federal units in Brazil, we observe the tendency in recent decades to support or keep up the state unity because the constitutional barriers, the political, economic and cultural questions involved in the process of partition, subdivision and annexation of current states members of the Brazilian Federation.

Keywords: territory, limits, Federalism, territorial partition, new states and federal territories.

LISTA DE MAPAS

Mapa 1: Divisão Territorial do Brasil de José Donizete Cazzolato – 2011.....	235
Mapa 2: Propostas de Novas UFs. Discutidas na ANC – 1987-1988.....	268
Mapa 3: Propostas de Novas UFs. Discutidas na ANC e os Novos Movimentos.....	272
Mapa 4: Fronteira Norte: Novas Unidades da Federação – Territórios Federais.....	278
Mapa 5: Localização dos Movimentos de Criação de Novos Estados e Territórios Federais já Apresentados no Brasil.....	285
Mapa 6: Novas Unidades Federadas – Projetos em 2006.....	289
Mapa 7: FPE Observado em 2010.....	410
Mapa 8: FPE – Redistribuição do Fator Atual com os Estados de Carajás e Tapajós.....	411
Mapa 9: Simulação do FPM – Capital - incluindo os Estados do Tapajós e Carajás.....	413
Mapa 10: FPM Observado nas Três Unidades do Estado do Pará.....	414
Mapa 11: Simulações FPM Total – FPM Interior Rateado Proporcionalmente à População.....	415
Mapa 12: Comparação do PIB – Brasil versus Brasil “Novo”.....	429
Mapa 13: Comparação do PIB per Capita – Brasil versus Brasil “Novo”.....	430

LISTA DE FIGURAS

Figura: 1: Distribuição dos Impostos e Contribuições entre a União, os Estados e os Municípios.....	165
Figura 2: Fundo de Participação dos Estados, Fundo de Participação dos Municípios e Fundos Constitucionais – Participação no Imposto de Renda e Imposto Sobre Produtos Industrializados.....	166
Figura 3: Divisão Territorial do Brasil – Adolfo Varnhagen – 1849.....	198
Figura 4: Divisão Territorial do Brasil – Fausto de Souza – 1877(1988).....	199
Figura 5: Divisão Territorial do Brasil de Segadas Viana – 1933(1940).....	202
Figura 6: Divisão Territorial do Brasil de Teixeira de Freitas – 1932 (1948).....	206
Figura 7: Divisão Territorial do Brasil de Sud Mennucci – 1933.....	207
Figura 8: Divisão Territorial do Brasil de Everardo Backheuser – 1933.....	209
Figura 9: Divisão Territorial do Brasil de Guerra e Guerra – 1964 (1960).....	212
Figura 10: Divisão Territorial do Brasil de Siqueira Campos – 1973.....	214
Figura 11: Divisão Territorial do Brasil – André Roberto Martin – 1993.....	224
Figura 12: Redivisão Territorial do Brasil – Cazzolato – 2011.....	232
Figura 13: Brasil – 37 Unidades Federadas e Capitais – Cazzolato – 2011.....	233
Figura 14: Ensaio para um novo arranjo das Grandes Regiões IBGE: Modelo 1.....	234
Figura 15: Ensaio para um novo arranjo das Grandes Regiões IBGE: Modelo2.....	234
Figura 16: Propostas de Criação de Novas Unidades Federadas em 2002.....	286
Figura 17: Redivisão Territorial da Amazônia – PDC 1217/2004.....	287
Figura 18: Novas Unidades Federadas – 2005.....	288
Figura 19: Desmembramento do Estado do Pará e Criação dos Estados do Tapajós e Carajás.....	308
Figura 20: Retrato da Divisão do Pará.....	309
Figura 21: Novo Estado do Pará – Divisão Municipal.....	310
Figura 22: Estado do Carajás – Divisão Municipal.....	311
Figura 23: Estado do Tapajós – Divisão Municipal.....	312
Figura 24: Composição do Congresso Nacional e Maiorias (Quóruns).....	327
Figura 25: Resultado do Plebiscito – Tapajós – Votos Favoráveis e Desfavoráveis.....	339
Figura 26: Resultado do Plebiscito – Carajás – Votos Favoráveis e Desfavoráveis.....	340
Figura 27: Plebiscito do Carajás e Tapajós – Votos Favoráveis no Estado do Pará.....	340
Figura 28: Novo Mapa do Estado do Tapajós.....	342

Figura 29: PIB do Carajás, Tapajós e Novo Pará.....	347
Figura 30: Setores da Economia dos Três Novos Estados.....	348
Figura 31: Características Demográficas das Três Novas Unidades.....	349
Figura 32: Mapa de Pobreza e Desigualdade – Municípios Brasileiros – 2003 – Estado do Pará.....	438

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Rateio do FPE por Região 2010.....	403
Gráfico 2: Gastos Agregados das Unidades Federadas Brasileiras por Função: Total Percentual – 2005 (Em % do Gasto Total).....	420

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Representatividade Estadual em 2010 com base na Proporcionalidade da População – Câmara dos Deputados.....	216
Tabela 2: Representação Estadual na Câmara do Deputados de Acordo com o Eleitorado em 2010.....	218
Tabela 3: Representação Estadual na Câmara dos Deputados Proporcional ao Eleitorado e de acordo com a Tese de André Roberto Martin.....	219
Tabela 4: Representação Estadual na Câmara dos Deputados Proporcional à População e de acordo com a Tese de André Roberto Martin.....	222
Tabela 5: Etapas do Processo Constituinte – 1987-1988.....	260
Tabela 6: Projetos de Criação de Novas Unidades Federadas: Novos Estados e Territórios Federais – 1962 – 2013.....	280
Tabela 7: Caracterização das Áreas de Estudo.....	347
Tabela 8: Bancadas Estaduais – Câmara dos Deputados.....	351
Tabela 9: Evolução da Legislação Eleitoral no Brasil.....	382
Tabela 10: Evolução da Composição da Câmara dos Deputados.....	383
Tabela 11: Distorção Percentual no Número de Cadeiras, por Anos Seleccionados e Regiões do País (1947-2002).....	384
Tabela 12: Representação dos Estados na Câmara dos Deputados – 2002.....	385
Tabela 13: Representatividade na Eleição de 2010 na Câmara dos Deputados.....	386
Tabela 14: Nova Configuração da Representatividade Estadual no Brasil Prevista pelo TSE para 2014.....	387
Tabela 15: Representatividade Estadual com os Novos Estados e Territórios Federais.....	391
Tabela 16: Representatividade na Câmara dos Deputados – Critério Populacional.....	394
Tabela 17: Composição Percentual da Receita por Esfera de Governo – Austrália, Canadá Brasil.....	398
Tabela 18: Classificação das Transferências Intergovernamentais no Brasil.....	400
Tabela 19: Alterações Realizadas na Composição do FPM e FPE em Relação ao IR e IPI.....	402
Tabela 20: Decisão Normativa do TCU – Anexo I – Fundos Constitucionais – Exercício 2013.....	403

Tabela 21: Composição do FPE e FPM.....	404
Tabela 22: Decisão Normativa – TCU – Anexo II - FPE – Coeficientes para Participação dos Estados e do Distrito Federal – Exercício 2013.....	405
Tabela 23: Composição do FPM.....	405
Tabela 24: Decisão Normativa – TCU – Anexo V - FPM – Capitais – Cálculo dos Coeficientes – Exercício 2013.....	406
Tabela 25: Montante do FPE em Relação à Receita Corrente, Tributária e Transferências.....	407
Tabela 26: Estimativa do FPE – 2010 para os Futuros Estados do Carajás, Tapajós e Pará.....	408
Tabela 27: Simulações FPE por Unidades da Federação – 2010 – Incluindo Carajás e Tapajós.....	409
Tabela 28: Transferências Governamentais Estimadas, em Milhões de Reais.....	416
Tabela 29: Simulações com os Fundos Constitucionais - FPE e FPM (Em R\$ Milhões).....	417
Tabela 30: Participação do FPE na Receita Bruta dos Estados e do Distrito Federal.....	418
Tabela 31: Gastos Estaduais por Área de Ação: Variação Percentual entre os Anos de 1995 a 2009.....	421
Tabela 32: Gastos Públicos, PIBs Regionais e Populações das Unidades Federadas Brasileiras – 2005.....	423
Tabela 33: Dados Socioeconômicos dos Estados Propostos – 2005.....	425
Tabela 34: Resultados das Simulações dos Gastos Públicos das Proposições para a Criação de Novos Estados – 2005.....	427
Tabela 35: Ranking dos Estados por Indicadores.....	431
Tabela 36: Caracterização das Três Unidades do Pará - Carajás, Tapajós e Pará.....	438
Tabela 37: Estimativa da Despesa Total para os Estados Propostos 2010.....	439
Tabela 38: Participação da Despesa Total – Gastos em Manutenção com o PIB.....	439
Tabela 39: PIB a Preços Correntes, População 2007, PIB per capita e Densidade Populacional das Três Unidades do Estado do Pará	440
Tabela 40: Representação Política do Pará por Sub-região, 2010.....	441
Tabela 41: Estimativa do Resultado Primário das Contas Públicas do Estado de Carajás.....	441
Tabela 42: Capacidade de Endividamento de Carajás.....	441
Tabela 43: Resumo dos Indicadores de Gestão do Estado de Carajás.....	442

Tabela 44: Estimativa da Receita Total – 2010 – Estados do Carajás, Tapajós e Pará.....	443
Tabela 45: Déficit e Superávit Estadual Estimado para 2010 – Carajás, Tapajós e Pará.....	443

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	25
 CAPÍTULO 1: DOS CONCEITOS GEOGRÁFICOS À FORMAÇÃO DOS TERRITÓRIOS.....	29
1.1 – O Conceito de Limite e os Limites Estaduais.....	29
1.2 – O Conceito de Território e Territorialidade.....	50
1.2.1 – Território.....	50
1.2.2 – A Dimensão Política do Território.....	64
1.2.3 – A Perspectiva Integradora do Território.....	68
1.2.4 – Formação Territorial.....	70
1.3 – Territorialidade.....	71
 CAPÍTULO 2: FEDERALISMO E FEDERALISMO BRASILEIRO.....	77
2.1 – As Origens do Sistema Federal.....	77
2.2 - Soberania.....	101
2.3 – Federação e Confederação.....	110
2.4 - As Origens do Federalismo Brasileiro.....	126
2.5 – O Conceito de Federalismo.....	132
2.6 – A Tipologia do Federalismo.....	143
2.7 – A Autonomia no Sistema Federal.....	157
2.8 – Centralização e Descentralização.....	167
2.9– Hierarquia Constitucional.....	170
2.10 – Pacto Federativo.....	173
2.11 – Críticas ao Federalismo.....	174
 CAPÍTULO 3: REDIVISÃO TERRITORIAL DO BRASIL.....	182
3.1 – O Mito da Unidade Territorial do Brasil.....	182
3.2 – Redivisão Territorial – Projetos.....	190
3.2.1 – Varnhagen.....	195
3.2.2 – Fausto de Souza.....	199
3.2.3 – Segadas Viana.....	200
3.2.4 – Teixeira de Freitas.....	202

3.2.5 – Sud Mennucci.....	206
3.2.6 – Backheuser.....	208
3.2.7 – Antônio Teixeira Guerra e Ignez Amélia L. Teixeira Guerra.....	210
3.2.8 – Siqueira Campos.....	212
3.2.9 – André Roberto Martin.....	215
3.2.10 – José Donizete Cazzolato.....	230

CAPÍTULO 4: PROPOSTAS DE DESMEMBRAMENTO, SUBDIVISÃO E INCORPORAÇÃO DE UNIDADES FEDERADAS (NOVOS ESTADOS E TERRITÓRIOS FEDERAIS).....

4.1 – Constituições Brasileiras e Desmembramentos Estaduais.....	246
4.1.1 – Constituição de 1824.....	246
4.1.2 - Constituição de 1891.....	249
4.1.3 - Constituição de 1934.....	250
4.1.4 – Constituição de 1937.....	251
4.1.5 – Constituição de 1946.....	253
4.1.6 – Constituição de 1967.....	254
4.1.7 – Constituição de 1988.....	255
4.2- Os Projetos de Criação de Novas Unidades Federadas Apresentados na Assembléia Nacional Constituinte de 1988.....	259
4.2 – Os Projetos de Novos Territórios Federais Pós-1988.....	275
4.3 - Os Projetos de Criação de Novos Estados Pós-1988.....	280
4.5 - Análise Geral dos Projetos de Criação de Novas Unidades Federadas.....	290
4.5 – Processo de Criação de Novas Unidades Federadas em Algumas Federações.....	297

CAPÍTULO 5: O PLEBISCITO PARA CRIAÇÃO DOS ESTADOS DO CARAJÁS E TAPAJÓS EM 2011.....

5.1 – Os Estados do Tapajós e Carajás.....	306
5.2 - Procedimentos Legais para a Criação de uma Nova Unidade Federada no Brasil.....	325
5.3 – O Plebiscito do Pará: Carajás e Tapajós.....	333
5.4 – Os Impactos Econômicos da Divisão do Pará.....	347
5.5 – Os Impactos Políticos da Divisão do Pará.....	350

CAPÍTULO 6: A DIVISIBILIDADE E INDIVISIBILIDADE DOS TERRITÓRIOS ESTADUAIS NO BRASIL – ELEMENTOS POLÍTICOS, ECONÔMICOS E CULTURAIS.....	354
6.1 – As Questões Políticas Envolvidas Seleccionadas.....	354
6.1.1 – O Regionalismo.....	354
6.1.2 – A Representação Política dos Estados no Congresso Nacional.....	380
6.1.3 – A Distribuição do FPE – Fundo de Participação dos Estados.....	396
6.2 – Gastos para a Criação de Novas Unidades Federadas.....	419
6.2.1 - As Questões Econômicas Envolvidas no Estado do Pará em 2011 e Demais Projetos de Novas UFs.	430
6.3 – As Questões Culturais em Jogo.....	444
6.3.1 – A Identidade Territorial/Regional.....	444
 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	 454
 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	 462
 ANEXOS.....	 520

INTRODUÇÃO

A questão dos limites internos no Brasil tem sido um tema pouco estudado pela Geografia especialmente a partir das últimas décadas. Enquanto os estudos sobre as fronteiras estão em plena efervescência, os limites estaduais não têm ganhado a mesma notoriedade. No caso das fronteiras, nota-se uma grande quantidade de estudos concluídos ou em pleno andamento sobre os processos de integração regional, representados pelas organizações supranacionais como o Mercosul, a Unasul, a União Europeia, etc; as dinâmicas transfronteiriças das cidades-gêmeas ao longo da fronteira brasileira e outros Estados-nações; o tráfico internacional de drogas e armas; a mobilidade e imigração internacional; o comércio ilegal; a segurança nacional; o avanço dos meios de transporte e comunicações inter-regionais e internacionais; as disputas de fronteira; as guerras abertas; a soberania em xeque, entre tantos outros.

Quanto aos conceitos de fronteira e limite, deve-se destacar a enorme relevância do tema, bem como ressaltar as diferenças e semelhanças entre os dois conceitos, especialmente no que se refere às escalas (interna e externa) e aos poderes estabelecidos. No entanto, os dois conceitos não são dicotômicos, mas complementares. Estão intimamente associados a outros conceitos como o de território, à forma de Estado e de Governo, com o poder (político, econômico, cultural e social), e de forma geral, à própria estruturação da sociedade no território, assim como às suas dinâmicas e ações. Por ora, há séculos que antigas e novas disputas ou tentativas de revisão dos limites estaduais têm ocorrido em todas as regiões do país e dependendo do momento histórico recebem maior ou menor atenção.

Ainda no tocante aos limites, destaca-se neste trabalho sua íntima relação com a região, o regionalismo, com as identidades e com a emergência dos diversos litígios estaduais e municipais. Porém, o destaque principal deste trabalho são as propostas de redivisão ou reorganização territorial do Brasil através dos projetos de incorporação, desmembramento e subdivisão dos atuais Estados¹ federados. Nesse sentido, a

¹ Neste trabalho, a palavra Estado, designando unidade federada, está escrita com letra maiúscula conforme se observa na Constituição Federal e na literatura jurídica e política. Portanto, não se deve confundir com a palavra Estado, também redigida na mesma grafia, porém se referindo a Estado-nação. O contexto onde se encontra empregado, identifica nitidamente de que tipo de Estado está-se referindo. A mesma norma é aplicada para os Municípios, Distrito Federal, Territórios Federais e demais unidades político-administrativa em nível subnacional no Brasil e no exterior. Para justificar essa opção, observe a redação dada pela Constituição, “TÍTULO I Dos Princípios Fundamentais

análise dos limites interestaduais faz-se oportuna e necessária para compreender os diversos debates que os cercam.

A relevância deste trabalho é justificada por caracterizar-se como uma análise inédita, ambiciosa e minuciosa da questão dos limites, mais especificamente dos limites estaduais nas últimas décadas, que ao longo da História brasileira (Colônia, Império e República) estão no centro das discussões sobre a redivisão territorial, a criação de novas unidades político-administrativas e dos litígios estaduais e municipais.

Sendo assim, esta tese é fruto de inquietações latentes, representadas resumidamente através das questões: historicamente, como se conformou a Federação brasileira do ponto de visto político-territorial? Quais são os resultados pós-Constituinte de 1988? É possível conseguir alterar os limites internos no Brasil? Quais são os mecanismos? Teríamos limites estaduais realmente “consolidados e imutáveis”? Por que isso ocorre e quais as relações de poder aí estabelecidas? Por que, para que e para quem alterar os limites estaduais? Quais as perspectivas e soluções para o tema?

Inicialmente, alguns apontamentos iniciais sobre a tese se fazem necessários. A tese ora apresentada trata-se da “in-divisibilidade” dos territórios estaduais no Brasil. Divisibilidade se refere à possibilidade conferida pela Constituição de 1988 de ocorrer a redivisão dos territórios estaduais através do desmembramento, subdivisão ou incorporação de unidades federadas a fim de formarem novos Estados ou Territórios Federais. Desta forma, a possibilidade assegurada constitucionalmente confere certos trâmites políticos, sob os quais devem ocorrer as alterações no território nacional. Para tanto, alguns fatores são fundamentais, como: o papel do Congresso, da população estadual, das lideranças políticas contrárias ou favoráveis à questão e até mesmo a interferência do Poder Executivo federal e estadual. Outros fatores também se agregam a esta questão, como por exemplo, as questões de ordem econômica e cultural/identitária.

Sob estas dinâmicas, um complexo jogo de relações envolvendo as dimensões política, econômica e cultural, alicerçados e amalgamados pelo jogo de interesses locais,

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos **Estados e Municípios e do Distrito Federal** (grifo do autor), constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição (BRASIL, 1988).

estaduais, regionais e nacionais conferem um quadro de indivisibilidade dos territórios estaduais, tanto para a criação ou fusão de unidades federadas. O aprofundamento desse assunto do ponto de vista teórico-conceitual e empírico envolvendo tanto a divisibilidade quanto indivisibilidade dos territórios estaduais serão aprofundados ao longo dos próximos capítulos.

Do ponto de vista da organização deste trabalho, no primeiro capítulo são abordados os elementos conceituais fundamentais, ou seja, os conceitos de limites e território, sem quais fica impraticável compreender a dinâmica dos projetos de redivisão territorial. Tais conceitos são aqui aprofundados do ponto de vista de suas dimensões políticas, sem desprezar é claro, suas dimensões econômicas ou culturais conforme o caso.

No segundo capítulo, ainda no campo do arcabouço teórico-conceitual, analisa-se o conceito de Federalismo e suas implicações no Federalismo brasileiro, temas fundamentais para entender a relação da organização política no território. Nesse sentido fez necessário entender a origem do sistema federal nos EUA e no Brasil, assim como o desenvolvimento histórico do Federalismo brasileiro. Nesta parte fica explícito que conceito está-se utilizando neste trabalho, já que a diversidade das experiências federais no mundo são marcantes. Outros conceitos e temáticas são analisadas em conjunto e de forma indissociável ao Federalismo como: da autonomia, centralização e descentralização, hierarquia constitucional, pacto federativo, Federalismo brasileiro, como também as críticas ao Federalismo.

No terceiro capítulo, a ideia principal é desvendar a relação dos conceitos apresentados nos capítulos anteriores com a experiência da redivisão territorial no Brasil, na qual dezenas de propostas foram apresentadas cuja finalidade era melhor administrar e desenvolver o território nacional, claro, sob ponto de análise bem específicos. É importante destacar nesta parte a importância dos conceitos de território, limites e Federalismo norteando todas essas propostas. Ainda assim, boa parte das propostas foram rejeitadas, mesmo quando se tratavam de estudos que datam desde a Independência. Para entender esses projetos, bem como a questão da importância do imaginário da unidade do território é que se analisa neste capítulo o mito da unidade territorial do Brasil, fazendo-se assim uma ponte estreita com a unidade estadual e os movimentos que a questionam.

No quarto capítulo, adentra-se também na questão da redivisão territorial, porém com o objetivo de analisar a constitucionalidade do tema em todas as Constituições

brasileiras. No campo da análise dos projetos dos projetos isolados de criação de novas unidades federadas (Estados e Territórios Federais), o recorte temporal é feito a partir da Constituição de 1988, que mesmo sendo altamente proibitiva à criação ou fusão de unidades federadas, tem como marco a eclosão de dezenas de movimentos reivindicamente sobre o desmembramento ou subdivisão dos atuais Estados, sob óticas diversas e encampados por intensos embates entre elites nacionais, estaduais, regionais e locais, as quais se organizam entre os grupos favoráveis ou contrários à divisão estadual. Finalizando este capítulo, procura-se entender como ocorrem estas lutas de redivisão das unidades subnacionais em algumas Federações selecionadas, cujo objetivo principal é verificar as tendências, semelhanças ou diferenças daquilo que ocorre no Brasil.

No quinto capítulo, extremamente importante por se tratar de uma experiência empírica de tudo aquilo que se discute ao longo do trabalho, o foco é a realização do primeiro plebiscito no Brasil a fim criar novos Estados, no caso o projeto de desmembramento do Estado do Pará para a criação dos Estados do Carajás e Tapajós. Nesse sentido, são observados os procedimentos jurídico-políticos que envolveram a realização do plebiscito, as disputas políticas entre os atores favoráveis e contrários à divisão, os impactos econômicos, políticos e culturais que o desmembramento acarretaria e o resultado da derrota dos emancipacionistas do Carajás e Tapajós na consulta plebiscitária de dezembro de 2011.

No capítulo sexto e último capítulo, aprofunda-se a questão da aqui chamada “indivisibilidade dos territórios estaduais”, nos quais são analisados os elementos políticos, econômicos e culturais que conferem muito mais uma indivisibilidade dos territórios estaduais, dadas às condições exigidas pela Constituição de 1988 e aos impactos que qualquer tipo de alteração no *status quo* territorial dos Estados provocaria na Federação brasileira até o presente momento.

Este trabalho tem como escala o Brasil, onde na maior parte dos Estados desenvolvem-se propostas que questionam os atuais limites estaduais estabelecidos. Inicialmente, cabe ressaltar que este trabalho está estruturado 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 neste caso estão diretamente associadas às tentativas de revisão dos limites estaduais no Brasil.

CAPÍTULO 1: DOS CONCEITOS GEOGRÁFICOS À FORMAÇÃO DOS TERRITÓRIO

1.1- O CONCEITO DE LIMITE E OS LIMITES ESTADUAIS

Antes de iniciar a discussão acerca dos limites, é importante apontar que, embora muitas vezes sejam utilizados como sinônimos, limites e fronteiras possuem importantes diferenças conceituais ainda que estabeleçam uma relação dialética. Neste trabalho, analisa-se a concepção política dos limites, que assim como as fronteiras também possuem uma importante dimensão econômica, cultural, militar, tecnológica e ideológica, que não serão explorados exaustivamente neste momento, bem como o conceito de fronteira em si.

Numa primeira aproximação, compreendem-se os limites como demarcações (muitas vezes “abstratas”) criadas e elaboradas de forma intencional por algum nível de poder, normalmente estatal, a fim de separar, administrar, organizar, dotar de autonomia ou controlar Regiões, Estados, Províncias, “Repúblicas”, Territórios, Cantões, Departamentos, Condados, Municípios, Distritos, Vilas, dentre outras categorias de subdivisões político-administrativas em nível territorial.

No caso brasileiro, os limites assumem claramente este significado quando se trata dos limites municipais e estaduais. Todavia, tais limites compõem um tipo de território político com demarcações de jurisdições de poder definidos, porém sobrepostos, ou seja, raramente se conformam como limites exclusivos. É interessante assinalar também que, na maior parte dos casos não se observa claramente a demarcação e a delimitação destas unidades federadas, a não ser por uma placa indicativa. Especialmente em estradas, muito embora aqui não se defenda a existência e construção de limites exclusivamente físicos ou naturais e sim criticar a imprecisão dos limites oficiais estabelecidos que ainda não foram demarcados ou delimitados corretamente.

Raffestin (1993), em sua análise sobre a noção de limites e fronteiras 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.

Numa tentativa de promover uma aproximação entre os dois conceitos, André

Martin (1993) defende o conceito de divisa. Segundo este autor, a divisa difere dos limites e das fronteiras, tornando-se o aspecto mais visível dos limites e são representadas por marcos, balizas ou pontos de demarcação e controle de jurisdição de unidades político-territoriais. Nesse sentido, “a fronteira se conforma como um espaço que separa duas coisas distintas, o limite como a borda de uma dessas coisas e a divisa finalmente, dividiria uma mesma coisa em duas” (Idem, 1993:88).

Souza (2009) afirma que as fronteiras e limites podem ser “invisíveis” (neste caso, excluem-se, por exemplo, os marcos referenciais de delimitação de jurisdições ou os elementos naturais). Tanto as fronteiras quanto os limites podem ser definidos a partir de traçados arbitrários retificados (geométricos) elaborados num escritório, por exemplo, e impostos à população de uma determinada área. Além disso, as fronteiras podem ser alteradas sem, contudo, alterar-se o substrato material, já que não se constitui o elemento primordial. Como os territórios podem ter uma duração cíclica, ser efêmeros e até mesmo não deixar marcas na paisagem, algumas fronteiras e limites podem adquirir estas características, já que não possuem estabilidade temporal. Nesse sentido, é preciso considerar que território e substrato material não são sinônimos, apesar da difícil tarefa de separá-los.

Segundo Raffestin (2003) é íntima a relação entre território e limite, o primeiro estabelece uma relação implícita com o segundo, no sentido de que ocorrerá sempre uma delimitação (física ou abstrata) a partir do momento em que determinado ator(es) estabelece(m) o controle de um território.

Para André Roberto Martin (1993), o desenvolvimento das fronteiras esteve intimamente ligado à centralização do poder político representado pelo Estado. Neste caso, as chamadas fronteiras internas se desenvolveram historicamente a partir das relações entre as primeiras cidades ou as cidades mais prósperas com seus arredores, o que muitas vezes implicava enormes distâncias como no caso do Brasil colonial. Assim, a conformação histórica da divisão social e territorial do trabalho, além das relações políticas e culturais estabelecidas no território proporcionou a formação das fronteiras internas.

Nesse sentido, ainda de acordo com o mesmo autor, as fronteiras internas e externas possuem a mesma importância para a manutenção da soberania e a própria existência do Estado. A conjugação dialética das fronteiras internas e externas é que permite a manutenção do território estatal e do poder sobre uma sociedade específica.

Como se pode perceber, limites e fronteiras formam um par dialético e guardam

diferenças essenciais de significado, embora sejam utilizados muitas vezes como sinônimos. A intenção neste primeiro momento foi apresentar diferenças de natureza entre os dois conceitos e a importância dos mesmos.

Ainda segundo Martin (1992: 54-55),

Seja como for, o fato é que independentemente do tamanho e da forma do governo, todos os Estados nacionais apresentam fronteiras internas com funções e finalidades específicas e diferentes das fronteiras externas. Essa dissociação corresponde, no plano geográfico, à passagem de uma escala onde a vida de relações se desenvolvia num âmbito meramente local, com trocas cotidianas entre núcleo urbano e cinturão rural circundante, para uma outra na qual já se configura toda uma rede urbana, mais ou menos hierarquizada, que apresenta um mercado mais diversificado e dinâmico. Por fim, a distinção entre o “externo” e o “interno” é antes de mais nada política e diz respeito aos limites espaciais dentro dos quais o Estado pode exercer sua autoridade. Um Estado soberano não está sujeito a nenhum outro poder, contrariamente a uma subunidade, que deve obediência a um nível superior de governo.

O conceito de fronteiras internas desenvolvido por Martin (1992) se aproxima muito daquilo que neste trabalho é tratado como limites, muito embora o referido autor tenha pontos de vista diferentes a respeito do assunto. A única ressalva acerca do trecho acima é que com o avanço das relações diplomáticas estabelecidas (assimétricas ou impostas), especialmente a partir do século XX, algumas leituras sobre o conceito de soberania têm sido feitas no sentido de não condicioná-la à soberania plena. Principalmente considerando a grande interferência de Estados-nações mais fortes do ponto de vista militar, econômico ou político em assuntos de ordem interna dos demais Estados-nações, a qual se denomina de Neoimperialismos.

No que se refere especificamente aos limites, estes tem sua origem ligada à coesão de uma unidade político-territorial, ou seja, àquilo que mantém uma ligação interna. Nesse sentido, a conotação política do limite sempre esteve associada à idéia de Estado, ou seja, até que frações do território o Estado ou alguma unidade político-territorial exerce sua soberania (MACHADO, 1998).

É importante compreender que os limites são muito mais uma construção social que natural. Na verdade, os limites são objetos de uma forma de controle e uso do espaço, imerso em relações assimétricas de poder e que estão intimamente ligados ao conceito de território. Razão pela qual eles são tão disputados e ganham uma atenção especial.

Para Raffestin (1993), os limites devem ser considerados não apenas do ponto de vista linear, mas também do ponto de vista zonal.

A percepção apreendida dos limites conduz, com frequência, a privilegiar a linha em detrimento da zona, e a experiência que temos de fronteiras contribui muito para essa maneira de ver. De fato, muitos limites são zonais na medida em que a área delimitada não é, necessariamente a sede de uma soberania fixada de uma forma rígida, mas a sede de uma atividade econômica ou cultural que não se esgota bruscamente no território, mas de maneira progressiva (RAFFESTIN, 1993: 154).

Concorda-se aqui com Raffestin (1993), na medida em que os limites não são exclusivamente lineares, mas também zonais de natureza política, econômica e cultural, definidos a partir de determinados centros de poder. É em função disso que aqui se critica a idéia de limites ou fronteiras como linhas exclusivas de caráter físico/natural ou geométrico, formando uma espécie de borda do território.

Retomando a discussão da imprecisão dos limites lineares estaduais e municipais e fazendo-se uma relação com o do limite internacional, em determinadas porções da fronteira brasileira padece da mesma lógica, onde o que se vê de concreto é o marco de fronteira em determinados locais ou nem isso. Em geral, há um completo abandono e falta de controle da fronteira brasileira, notadamente na faixa do Arco Norte, ou seja, na região Amazônica. Como consequência, inúmeras questões estão associadas a esta situação de descaso, como por exemplo, segurança e soberania nacional; controle, acesso e presença de guerrilheiros; contrabando; garimpo ilegal; tráfico de drogas, armas, pessoas; controle de questões de saúde; evasão de divisas, entre outros.

Neste caso, excluem-se desta constatação os limites internacionais separados por acidentes geográficos como rios, lagos e serras, entre outros, muito comuns em boa parte da fronteira do Arco Sul e Central, no que se refere à imprecisão da linha de fronteira, bem como aqueles locais com aglomerações urbanas representados pelas cidades-gêmeas, embora os problemas relatados no parágrafo anterior estejam presentes em maior ou menor grau nestas áreas, dependendo da aglomeração urbana transfronteiriça ou do limite geográfico

No caso do Arco Central e do Arco Sul, ao contrário, a definição do limite internacional é mais visível ao longo da faixa de fronteira, bem como o controle mais expressivo dos fluxos transfronteiriços que, no entanto, nem sempre são eficazes.

Contudo, outras questões-problema emergem para estas áreas como, por exemplo, circulação de pessoas e mercadorias, saúde, educação, povos indígenas, direitos políticos, direitos humanos e trabalho (BRASIL, 2005).

Neste caso, para este tipo de limite internacional, bem como para toda a área adjacente entre dois ou mais países, o termo mais apropriado é fronteira, onde diferentes dinâmicas, em especial as políticas, diferenciam-se profundamente dos limites estaduais, por exemplo.

Trabalhos importantes sobre a dinâmica fronteira na América do Sul têm sido desenvolvidos pelo Grupo Rétis, comandado pela professora Lia Osório Machado, dentre os quais merecem destaque os autores: Machado (1990, 1995; 1996; 2000a; 2000b, 2001; 2002; 2003, 2005ab, 2006, 2008, 2012); Barcellos, Peiter, Rojas e Matida (2001); Ribeiro (2001); Steiman (1995; 2002; 2008, 2012); Chiarella (2002); Fernandes Neto (2002); Rodolfo (2000); Novaes (2003; 2005; 2010; 2012).

Ainda no campo dos trabalhos acerca da dinâmica fronteira merecem destaque Aldomar Rückert (2013, 2012, 2010, 2009, 2008 e 2005) e Wanderley Messias da Costa (1999, 2002, 2008ab, 2009, 2012abc).

Quanto aos limites estaduais e municipais, a falta de precisão, demarcação, delimitação e visibilidade destes é extremamente maior e a fonte dos litígios territoriais em andamento. Com exceção, claro, dos limites que possuem como marco os acidentes geográficos acima mencionados, as cidades, distritos, povoados ou vilas localizados numa divisa estadual ou municipal, especialmente aqueles dotados de elevada importância econômica, natural, cultural ou histórica, o que gera em alguns casos disputas litigiosas.

Conforme a Constituição de 1988,

TÍTULO X

ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS

Art. 12. Será criada, dentro de noventa dias da promulgação da Constituição, Comissão de Estudos Territoriais, com dez membros indicados pelo Congresso Nacional e cinco pelo Poder Executivo, com a finalidade de apresentar estudos sobre o território nacional e anteprojetos relativos a novas unidades territoriais, notadamente na Amazônia Legal e em áreas pendentes de solução.

§ 1º - No prazo de um ano, a Comissão submeterá ao Congresso Nacional os resultados de seus estudos para, nos termos da Constituição, serem apreciados nos doze meses subsequentes, extinguindo-se logo após.

§ 2º - Os Estados e os Municípios deverão, no prazo de três anos, a contar da promulgação da Constituição, promover, mediante acordo ou arbitramento, a demarcação de suas linhas divisórias atualmente litigiosas, podendo para isso fazer alterações e compensações de área que atendam aos acidentes naturais,

critérios históricos, conveniências administrativas e comodidade das populações limítrofes.

§ 3º - Havendo solicitação dos Estados e Municípios interessados, a União poderá encarregar-se dos trabalhos demarcatórios.

§ 4º - Se, decorrido o prazo de três anos, a contar da promulgação da Constituição, os trabalhos demarcatórios não tiverem sido concluídos, caberá à União determinar os limites das áreas litigiosas.

§ 5º - Ficam reconhecidos e homologados os atuais limites do Estado do Acre com os Estados do Amazonas e de Rondônia, conforme levantamentos cartográficos e geodésicos realizados pela Comissão Tripartite integrada por representantes dos Estados e dos serviços técnico-especializados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (BRASIL, 1988).

Embora a Constituição de 1988 estabelecesse um prazo de três anos (encerrado em 1991) para a resolução dos litígios estaduais e municipais, alguns Estados ainda em 2013 não tinham sequer iniciado o processo de demarcação e delimitação dos limites municipais. Em alguns Estados o processo de demarcação das divisas municipais já está em processo avançado como no Ceará, Maranhã e Bahia. Nestes Estados estão sendo realizados pelos órgãos de cartográficos estaduais, referendados pelas Assembléias Legislativas e convalidados pelo IBGE e Municípios litigantes. No caso da delimitação e demarcação dos limites estaduais, estes estão a cargo do IBGE ou do Exército e na maior parte dos casos resultam em longas disputas no STF.

No que diz respeito ao controle dos limites estaduais, para alguns Estados a questão do controle de circulação de veículos, cargas transportadas, tráfico de drogas e armas e especialmente, a evasão de impostos e taxas estaduais e federais tem-se tornado uma preocupação latente. E, para tanto, são criados postos de controle bem próximos das divisas estaduais a fim de amenizar tais “questões problemas”.

Veja por exemplo o caso do Rio de Janeiro com as chamadas “Barreiras Fiscais” no limite dos Estados de São Paulo, Minas Gerais e Espírito Santo, inauguradas em 2010 (JORNAL DO BRASIL, 24/12/2010). Em outras divisas estaduais há também postos de barreira fiscal, como no caso dos Estados do Pará, Maranhão, Sergipe, Pernambuco, Ceará, Espírito Santo, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás, Tocantins, Rondônia e Amazonas (BENTIVEGNA FILHO, 2006).

Por outro lado, quando há uma grande imprecisão acerca da posição exata do limite estadual, há aí a ocorrência de litígios territoriais, sejam eles em áreas de alguma importância econômica, política, cultural, histórica, natural ou não. Além disso, mesmo os limites não-litigiosos apresentam distorções, em que nem mesmo

as imagens de satélites mais avançados dos órgãos oficiais ou disponibilizadas para o público em geral (Google Earth, e Map) são confiáveis na medida em que apresentam graves distorções com o aumento da escala de análise. Por ora, faz-se necessário valer-se de aparelhos mais sofisticados como o GPS, da aerofotogrametria, sensoriamento remoto ou de profissionais especializados como agrimensores, engenheiros cartógrafos e demarcadores, bem como do IBGE, dos modernos sistemas de GIS e da cartografia aplicada para se conseguir a delimitação exata. Contribuem ainda para a emergência dos litígios, além da imprecisão técnica, questões históricas, jurídicas, econômicas, políticas, sociais e culturais, o que normalmente acirram as disputas.

Em função desses problemas apontados, são inúmeras as disputas litigiosas de territórios por Municípios ou Estados vizinhos, dos quais somente em 2010 havia onze litígios estaduais e mais de 400 litígios municipais. Apenas para exemplificar, basta olhar pela janela de um automóvel nas estradas as inúmeras propriedades rurais, construções, empresas, residências localizadas exatamente no limite entre dois Estados ou Municípios. Nesse sentido, é oportuno questionar qual a situação territorial e político-econômica de um imóvel nesta condição. Certamente, o que ocorrerá será a dupla ou tripla tributação de mesma área, e especialmente quando o interesse econômico por esta é maior, tanto em nível municipal quanto estadual, o que gera longas disputas judiciais.

Na história brasileira o episódio mais marcante dessas disputas de limites estaduais envolveu os Estados do Paraná e Santa Catarina pela posse da região do Contestado, uma área de 48.000 km² reivindicada por ambos os Estados. O conflito iniciou-se em 1913 e durou até 1916 (TONON, 2008) – Veja Anexo 1. Recentemente, a disputa por limite estadual mais importante ocorreu entre os Estados do Amazonas e Acre. A região litigiosa envolvia uma área de 1.184.000 ha (11.840 km²), localizado no território do Amazonas (PERON, 2009).

Ao final de 8 anos de batalhas judiciais entre os dois Estados, em 2008, o STF decidiu por unanimidade que os limites entre os Estados do Amazonas e do Acre são legalmente estabelecidos pela Linha Cunha Gomes, confirmados pelo IBGE através dos marcos históricos e pelos trabalhos de delimitação e demarcação ali realizados. Um dos motivos principais da disputa, além da questão do território era a perda de repasses constitucionais pelo Estado do Acre. Com a revisão dos limites, o Acre teve

incorporado ao seu território o Complexo Florestal Liberdade, Gregório e Mogno, aumentando seu território em 1,2 milhão de hectares (PORTAL DA AMAZÔNIA, 2008). Para melhor compreender o litígio, veja o Anexo 2.

Apesar de apontar a inexatidão de boa parte dos limites estaduais e municipais do Brasil, não há aqui nenhum interesse ou pretensão de regredir quanto ao uso das técnicas da Cartografia e exigir que todos os limites sejam concretos e naturais, nem privilegiar uma visão linear dos mesmos ou defender a polêmica de construção de muros transfronteiriços, como por exemplo, aqueles que separam Israel e a Palestina e tantos outros no mundo afora. Pretende-se apenas apontar a imprecisão e a problemática da falta de demarcação clara dos limites internos, já que de acordo com a Constituição as contestações litigiosas deveriam ser resolvidas até 1991, prazo dado pela Carta Magna de 1988. Contudo, as disputas litigiosas permanecem sem solução à vista.

Segundo Raffestin (1993), os limites políticos e administrativos, de uma forma geral, apresentam-se mais ou menos estáveis se comparados com os limites econômicos, os quais são muito mais dinâmicos, na medida em que sofrem uma maior pressão das mudanças estruturais e conjunturais da Economia.

De fato, empiricamente esta tendência pode ser verificada, veja, por exemplo, as tentativas de redivisão territorial ou criação de novas unidades federadas no Brasil, que se arrastam há mais de um século. Por outro lado, a lógica econômica capitalista reconfigura com maior velocidade o território através de um processo de compressão espaço/temporal, embora portador de assimetrias e rugosidades, onde a velocidade dos processos nele inseridos impõem uma dinâmica constante de territorialização, desterritorialização e reterritorialização. Contudo, o que diferencia este processo dos demais é apenas o tempo, já que as escalas de velocidade e ritmo das mudanças impressas ao território são múltiplas e em diferentes graus tanto para questões de ordem econômica, política ou cultural. Para entender melhor estas questões, são importantes os trabalhos de Harvey (1990), Massey (1994; 1995; 1998; 2005), Decron (2001), Giddens (1990), May e Thrift (2001), Allen, Massey e Cochrane (1998).

Em relação aos limites políticos, embora não sejam alterados na mesma velocidade dos limites econômicos, para Moura (2000: 93),

Mesmo num arranjo espacial com invisíveis limites territoriais, os

municípios, no extremo exercício de seu poder autônomo, não só não conjugam como incitam ainda sucessivas fragmentações. Novas unidades federativas, no contínuo processo emancipatório brasileiro, passam a deter poder, competências e recursos, desvirtuando a dimensão política do território, que é apropriado para que setores dominantes realizem sua representatividade em outros níveis de governo. Essas partilhas definem, acima de tudo, "territórios de poder". Nas áreas metropolitanas e nas aglomerações urbanas, tais desmembramentos agravam o diálogo para a gestão, trazendo um número maior de interlocutores, ignorantes da abrangência regional da problemática municipal e da sua inserção num fluxo de relações complementares.

Na verdade, nem sempre o desmembramento ou a emancipação política de um território necessariamente significará o desenvolvimento econômico e social para as os novos territórios desmembrados ou a serem desmembrados. Conforme Moura (2000), os benefícios adquiridos com a emancipação municipal, por exemplo, são recorrentes apenas nos primeiros anos posteriores ao desmembramento. Até mesmo o esperado crescimento populacional dessas áreas nem sempre é significativo, ocorrendo muitas vezes até crescimento negativo.

Em muitos casos, diferentemente do que argumenta Moura (2000), quando acontecem, os benefícios da separação de Municípios ou Estados ocorrem normalmente após a primeira década da emancipação. Por outro lado, esse crescimento e desenvolvimento nos dez primeiros anos destas novas unidades político-territoriais são justificados pela elevada dependência de repasses constitucionais.

Quanto aos limites intra-urbanos, aqui chamados de limites sócio-espaciais, são definidos por territórios de segregação sócio-espacial, especialmente nas grandes metrópoles, constituindo um tipo de limite concreto/visível, ou seja, uma barreira de separação e exclusão, estabelecida pela lógica i-material do capital. São representados nas grandes cidades e arredores pelos condomínios, resorts, centros comerciais, shoppings centers, parques temáticos e naturais, vilas e todo tipo de espaços de exclusão que demarcam limites “in-visíveis” no território, notadamente baseados na exclusão sócio-espacial, em que fatores como renda e etnia são altamente definidores destes espaços.

De forma associada a esta questão, Souza (2008) chama de “fobópole” o medo generalizado gerado pela problemática da (in)segurança pública, o que provoca uma (re)estruturação do espaço e da vida urbanos. Em outras palavras, a propagação desse medo e dessa sensação de risco eminente institui a necessidade de vários tipos de aparelhos defensivos, preventivos ou repressores implementados pelo Estado e mesmo

pela sociedade, o que na prática provoca uma re-organização do espaço urbano e das relações sociais.

Para Haesbaert (2010), em nível internacional, embora sob um enfoque mais relacionado às fronteiras, os processos de reclusão ou fechamento de territórios são chamados de muros de contenção territorial, segundo o qual

Defendemos aqui a ideia de que, mais do que um fechamento dos territórios num sentido clássico, de um fechamento “por todos os lados”, de um confinamento, como numa prisão – processo típico das chamadas sociedades disciplinares, neste mundo de maior fluidez o termo mais adequado é contenção, a criação não de territórios de reclusão, mas de barreiras, uma espécie de “barragem” como forma de conter ou de redirecionar a circulação. Quando somos barrados por um lado, podemos fluir pelo outro. Barra-se apenas um lado, não a totalidade de um espaço. Não há um fechamento completo. Neste sentido é que vemos a atual proliferação de novos muros e cercas, cujos efeitos concretos são muito relativos, mergulhados que estão, também, numa “sociedade do espetáculo” em que, muitas vezes, vale mais a imagem do que o objeto enquanto materialidade. Alguns desses muros resistem como produto de outros momentos da história, como a Guerra Fria, mas em sua maioria são uma evidência bem clara do momento contemporâneo, daquilo que denominamos as sociedades de in-segurança e seus processos de contenção territorial.

Novas “fronteiras” equivaleriam, assim, em parte, a esses novos muros e seu papel ambivalente. Para entendermos a questão podemos começar por um balanço empírico destes novos limites territoriais. Busquemos, então, exemplos concretos a fim de visualizar melhor a amplitude da questão. Trata-se de um levantamento em processo, não exaustivo, a respeito dos novos muros em construção pelo mundo. Podemos fazer uma primeira distinção afirmando que eles aparecem em pelo menos três escalas diferentes: uma escala internacional, das fronteiras internacionais que se fecham (...); no nível “regional”, como aquele entre cidade e campo (com todas as dificuldades que esta distinção implica); e no nível “local”, intra-urbano, no interior das cidades, com bairros que se fecham, como nos famosos condomínios fechados, típicos de um modelo urbanístico da classe média alta norte-americana.

Em nível local, veja, por exemplo, a proliferação da grande quantidade de condomínios projetados nas grandes cidades brasileiras, onde a primazia é a reclusão, o enclausuramento, o afastamento e a separação dos “problemas urbanos”, justificados ideologicamente pelos efeitos da violência. Esta mesma lógica também se estende ao *boom* do crescimento de inúmeros resorts ao longo do litoral brasileiro, em que a praia paulatinamente deixa de ser lugar de convívio social heterogêneo para um território utilizado por uma parcela específica da população.

Tais empreendimentos, alicerçados no poder econômico, político e cultural se configuram como espaços de exclusão dos pobres e miseráveis, muitas vezes separados por muros, cercas, guaritas, seguranças e todo tipo de sistema de vigilância

(MOURA, 2000), formando verdadeiros enclaves. Se por um lado estes territórios são protegidos da violência, em maior medida seus atores e idealizadores promovem um verdadeiro *apartheid* social, não só no Brasil, como também nos demais países da América Latina, Estados Unidos, Canadá, Europa, Ásia e África.

Da outra ponta, amontoam-se nos pontos mais críticos das cidades, nas periferias, subúrbios, comunidades, vilas e cortiços todo o tipo de população de baixíssimo poder aquisitivo e sujeita a todo tipo de problema sócio-econômico como carência de infra-estrutura básica, como: saúde, saneamento, habitação, segurança, energia e alimentação. Constituem espaços de reclusão forçada das camadas mais pobres da população, entregues à toda sorte, e visivelmente separados dos pontos mais nobres e mais bonitos da cidade. Constituem em suma, grandes espaços de exclusão.

Para Moura (2000:97),

Os mesmos enclaves cercados, vigiados, protegidos se reproduzem nos "morros", nas "vilas" e "jardins" das periferias - verdadeiros "campos de refugiados", nos quais os números fatais da violência crescem com o tráfico, com a criminalidade, com a miséria, com a não-submissão à lei do silêncio. Ironicamente, se confirmam ainda nas ocupações dos espaços públicos centrais, logradouros, pontes e vigas de viadutos.

Haesbaert (2004) designa estes espaços de aglomerados de exclusão. Retomando a questão teórico-conceitual dos limites, para Raffestin (1993), os limites são ideológicos, na medida em que são definidos e estruturados por um grupo ou uma parcela da população 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. Raffestin (1993) diz ainda que os limites não são arbitrários. De início eles podem ser convencionais, mas a partir do momento em que foram pensados, colocados em prática e que estejam funcionando, eles deixam de ser arbitrários e passam a servir a um determinado projeto social.

Diferentemente de Raffestin (1993), entende-se aqui a arbitrariedade dos limites a partir do momento que a definição dos mesmos nem sempre leva em conta os interesses locais ou desconsidera a opinião prévia da sociedade ou da parcela da população envolvida na questão. Por ora, governos de diferentes países e em momentos históricos diferentes impuseram alterações nos limites internos sem a consulta ou o interesse da sociedade.

No Brasil, temos vários exemplos dessas experiências como no caso da criação dos antigos Territórios Federais, na criação de alguns Estados ou na fusão de alguns deles, por exemplo, do Estado da Guanabara com o Estado do Rio de Janeiro e do Estado de Pernambuco com o Território Federal de Fernando de Noronha. Embora alguns resultados tenham sido realmente positivos, o que se questiona aqui é somente o direito à Democracia e à participação política nestes casos e, sobretudo a arbitrariedade do governo central, como no caso da fusão do Estado do Rio de Janeiro, a qual foi imposta pela Ditadura Militar, representada na figura do Presidente Ernesto Geisel. O objetivo dos militares era enfraquecer a oposição dos políticos desses Estados, controlados pelo MDB. Um trabalho muito importante e aprofundado sobre o assunto é a tese desenvolvida por Evangelista (1998).

Associando este fato à questão da “participação política da população” em questões de relevante interesse nacional, estadual e municipal, é preciso fazer valer de fato que o Brasil se organizou como um Estado Federal, democrático, republicano, representativo, presidencialista e com independência dos Três Poderes. Porém, mesmo regido por estas normas jurídico-políticas, historicamente os membros dos Três Poderes, em especial do Executivo e do Legislativo, escolhidos “diretamente” pelo povo para representá-los nem sempre legislam ou administram em favor da vontade e dos interesses da população brasileira.

Neste caso, alianças político-partidárias, as correntes ideológicas, os interesses econômicos, religiosos, ambientais, regionais, estaduais e municipais, a corrupção e mesmo os interesses particulares, entre tantos outros, desconsideram completamente ou ignoram os anseios do povo. É em função disso, que o país tem sofrido nas últimas décadas de um sério caso de crise de representação, justificado na quebra do “‘contrato sociopolítico’ de fidelidade, moral e ética” entre representante e representado, e mais que isso, uma “séria crise política” generalizada do modelo de representação parlamentar, participação política e os interesses da população.

Este ponto de vista pode ser confirmado com tranquilidade ao longo do século XX e início deste século, por exemplo, acompanhando-se atentamente a criação de leis, as votações, as práticas políticas, os julgamentos ou decisões do Legislativo, Executivo e Judiciário nas três instâncias de governo: federal, estadual e municipal para se chegar a esta conclusão. Todavia, a apatia e a cegueira política do povo brasileiro, muito obediente e disciplinado às hierarquias superiores e mesmo a

ignorância para analisar assuntos políticos contribui e alimenta, de sobremaneira, todo este sistema corrupto, desigual e predatório. Em geral o que alimenta esta situação é a grande desigualdade sócio-espacial brasileira, bem como a corrupção desenfreada que se infiltrou em todos os níveis e sistemas de governo de nosso país.

Felizmente, a partir de maio, junho e julho de 2013 a tendência de apatia política dos brasileiros começa a ser rompida com a explosão de dezenas de protestos em boa parte dos Municípios brasileiros, com destaque para as capitais, Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Recife, Curitiba, Porto Alegre, Florianópolis, Vitória, Manaus, Belém, Brasília, São Luiz, Goiânia, e outras tantas grandes e pequenas cidades onde a revolta popular teve como estopim o aumento excessivo das passagens de ônibus.

Estas manifestações em pouco tempo chegaram à casa de um milhão de pessoas no Rio de Janeiro, quinhentas mil em São Paulo, Brasília e Belo Horizonte, trezentas mil em Vitória, Porto Alegre e Curitiba e outros milhares, onde a demanda pela melhoria por serviços públicos de qualidade (saúde, transporte, educação, moradia), contra os gastos excessivos e desperdício de dinheiro público (capitaneados pela Copa do Mundo e Olimpíadas no Brasil), a corrupção, a crise de representação política, a impunidade, a violência dos aparatos “legais” dos Estados, entre tantas outras demandas. Elas põem em xeque a legitimidade dos três poderes, com destaque para o Executivo e Legislativo nas três esferas de governo. Embora, ainda em andamento, espera-se que esta nova tendência da população brasileira de manifestar, iniciada pelos mais jovens, produza efeitos profundos na Política brasileira e nas demais áreas.

Retomando as discussões teóricas, segundo Raffestin (1993), de uma forma geral, além do legado espacial ao qual estão imersos, os limites estão presentes em todas as práticas e conhecimentos. As atividades humanas normalmente implicam em delimitações. Desta forma, no que diz respeito ao território, a noção de limite existe a partir do momento em que uma pessoa ou um grupo delimita e controla espaços. A própria ação de traçar um objetivo já implica uma delimitação ante outros objetivos disponíveis.

Ainda de acordo com o mesmo autor, é indissociável a relação entre limites e tessituras. Na verdade, a ação sobre o espaço através da estruturação-desestruturação-reestruturação de sistemas econômicos, políticos, sociais e culturais organizados

pelo Estado, pelas empresas, organizações, sociedade e indivíduos produz nós, redes e tessituras, as quais estão diretamente associadas aos limites. Assim, o significado de delimitar consiste numa ação associada a certo poder sobre um espaço, bem como uma ação de elencar um território ou destacá-los dos demais.

Quanto às tessituras,

De fato, uma tessitura em vários níveis pode ter por objetivo assegurar para a da população o funcionamento no nível ótimo de um conjunto de atividades, ou pode ter por objetivo assegurar o controle da população em nível ótimo. Por essas razões, é conveniente ser muito prudente na interpretação. É preciso distinguir a tessitura desejada da tessitura suportada pelo grupo. A tessitura “desejada” é aquela que tenta otimizar o campo operatório do grupo, enquanto a tessitura “suportada” é aquela que tenta maximizar o controle do grupo. O limite não tem, portanto, de nenhuma forma, o mesmo significado nos dois casos. No entanto, nos dois casos a tessitura é a projeção de um sistema de limites ou de fronteiras, mais ou menos funcionalizadas (...). A tessitura é sempre um enquadramento do poder ou de um poder. A escala da tessitura determina a escala de poderes. Há os poderes que podem intervir em todas as escalas e aqueles que estão limitados às escalas dadas. Finalmente, a tessitura exprime a área de exercício dos poderes ou a área de capacidade dos poderes (Raffestin, 1993: 154).

De acordo com o mesmo autor, no tocante à questão das diferenças entre as malhas políticas e econômicas, as primeiras decorrem de um poder legitimado ou ratificado juridicamente e politicamente, já as segundas decorrem de um poder de fato (Idem, 1993). A definição dessas malhas no território produz formas de representação de poder asseguradas juridicamente e politicamente como, por exemplo, o Estado-nação ou os entes federados. Todos eles garantidos por uma Constituição, como no caso brasileiro ou em um sistema de Estados-nações cujas soberanias são asseguradas ou mantidas internamente pelos vários níveis de governo, comandados pelo poder central e externamente por um sistema de leis internacionais que garantem a soberania estatal, na qual a legitimidade e o reconhecimento estão vinculados à participação na Organização das Nações Unidas.

Embora os limites (tessituras) econômicos sejam mais dinâmicos, os limites (tessituras) políticos por outro lado, não se apagam tão facilmente como os primeiros. Os limites políticos e administrativos são transmitidos e herdados com maior facilidade. Isso se justifica pelo fato de decorrerem de um instrumento legal e juridicamente enraizado. Já os limites econômicos estão muito mais associados a um domínio econômico, o qual é profundamente dinâmico no tempo e no espaço. Normalmente as transformações políticas no campo dos limites se dão por subdivisões

ou reagrupamentos (RAFFESTIN, 1993).

Os limites políticos atuais, na maior parte dos casos, são decorrentes do processo evolutivo dos limites anteriores, os quais foram agrupados ou subdivididos a fim de darem origem a novos limites. No Brasil, tal constatação se torna mais fácil quando se analisa a evolução dos limites municipais e estaduais. Passa-se de 1.574 municípios em 1940 para 5565 em 2011. Quanto aos limites estaduais, passou-se de 20 Estados e o Distrito Federal em 1889 para 26 estados e o Distrito Federal em 2011 (BRASIL, 2011). Veja os anexos de 3 a 20. Já os limites regionais embora tenham sofrido o mesmo processo, dependem dos critérios adotados para efetivar a regionalização.

Neste caso, concentrando-se apenas em algumas regionalizações, são marcantes as diferenças entre estas. Veja por exemplo, as regionalizações do Brasil do IBGE de 1940 a 1990, de Pedro Pinchas Geiger (1967), Roberto Lobato Corrêa (2001), Milton Santos (2002), de José Donizete Cazzolato (2007), até a última, do Ministério do Planejamento em 2008. As regionalizações do IBGE, além de sofrerem revisões totais na distribuição das regiões, também sofreram adaptações internas causadas pela criação de novos Estados ou Territórios, a exemplo da última alteração nos limites regionais ocorrida em 1988 com a criação do Estado do Tocantins e a sua anexação à Região Norte, desmembrando-o de Goiás e da Região Centro-Oeste (BRASIL, 2008; CAZZOLATO, 2007; SANTOS, 2002; CORREA, 2001; BRASIL, 2011; BEZZI, 2004).

A re-elaboração dos limites também pode ocorrer em nível internacional, onde o processo de fragmentação política e a conquista de soberania propiciam a constituição de novos Estados-nações a partir de fronteiras já existentes, porém neste caso, o termo mais apropriado é fronteira e não limite. Recentemente podem-se citar os países independentes por agrupamento ou unificação como no caso da Alemanha e do Iêmen ou de fragmentação como no caso da Iugoslávia, Tchecoslováquia, União Soviética (neste caso, desmembramento total do Estado), Indonésia (Timor Leste), EUA (Micronésia, Ilhas Marshall e Palau), África do Sul (Namíbia), Etiópia (Eritreia) e Sudão (Sudão do Sul) (neste caso, os novos países são resultantes de secessão parcial de algumas unidades político-territoriais antes pertencentes aos referidos Estados-nações).

Por outro lado, muitas vezes os limites econômicos, como aqueles estabelecidos por uma empresa no território, com destaque para as transnacionais,

estão sujeitos a uma instabilidade ainda maior, muitas vezes diária, o que muitas vezes pode definir a existência da própria empresa em si ou naquele território de atuação, dependendo de fatores conjunturais ou estruturais. Daí se afirmar a grande instabilidade temporal desses tipos de limites econômicos, definidos pelo território, pelas redes, por fixos e fluxos, pela materialidade e imaterialidade, pelos atores sociais e pelas relações de poder.

Para entender melhor a relação entre território econômico e limites, referida acima, faz-se necessário uma breve análise de que tipo de território está-se tratando. Fernandes (2009) classifica o território em três tipos. Para este, embora as propriedades possam ser classificadas como “primeiro território”, elas melhor se acomodam no segundo território. Conforme o autor,

O primeiro território ou espaço de governança está organizado em diversas escalas e instâncias. Os estados, províncias, departamentos, municípios são frações integradas e independentes do primeiro território, são diferentes escalas dos espaços de governança. As propriedades também são frações do primeiro, mas compõem o segundo território. Esta classificação tem como referências as relações praticadas pelas classes sociais. Elas produzem e organizam diversos territórios configurando o primeiro território. A eliminação da propriedade privada não elimina o segundo território. Mesmo em países onde as propriedades individuais – familiares pertencem ao Estado, há um território – propriedade. A relação entre o primeiro e segundo território é intrínseca (p.207).

(...)

As propriedades privadas não capitalistas, familiares ou comunitárias e as propriedades capitalistas formam o segundo território. Territórios capitalistas e não capitalistas produzem permanentemente conflitualidades pela disputa territorial. Territórios indígenas, quilombolas, camponeses, de moradia, com suas várias identidades são construídos na multiterritorialidade rural e urbana. São movimentos socioterritoriais disputando o primeiro território em todas as suas escalas. As empresas transnacionais de modo diferenciado agem para disputar territórios. Em alguns casos a disputa pelo primeiro território também ocorre entre as próprias empresas capitalistas. O primeiro território e o Estado são disputados permanentemente. Os segundos territórios são frações do primeiro, mas devem ser distinguidos porque as relações sociais que os produzem são diferentes. Um território propriedade-privada não pode ser confundido com um território espaço de governança (p.208).

O terceiro território é o espaço relacional considerado a partir de suas conflitualidades e reúne todos os tipos de territórios. O caráter relacional, pode unir as propriedades fixas e móveis, promove seus movimentos de expansão e refluxo. Este movimento é determinado pelas relações sociais e as conflitualidades entre as classes, grupos sociais, sociedade e Estado. (...) O terceiro território está relacionado às formas de uso dos territórios; portanto, às suas territorialidades. No entanto, é importante alertar para não se confundir terceiro território com a produção de sua territorialidade. Esta é a representação das formas de uso dos territórios (FERNANDES, 2009:210).

Em se tratando dos limites culturais, estes são pautados pelas identidades e pelo

pertencimento. Caracterizam-se por uma relação dialética entre materialidade e imaterialidade, o que produz limites fluidos, instáveis, homogêneos e heterogêneos, zonais e não zonais, definidos pelas relações entre os diversos grupos sociais e permeado pelas relações de poder. A compreensão dos limites culturais está indispensavelmente associada aos conceitos de território, de redes, dos territórios-rede e da multiterritorialidade. Portanto, delimitações de territórios culturais, sejam elas linguísticas, culturais, étnicas, religiosas, socioeconômicas, entre tantas outras são tarefas extramente complexas e polêmicas.

Como se observa, os limites são fatores altamente presentes em nossa vida, desde as atividades mais simples e cotidianas às mais complexas (RAFFESTIN, 1993). Dessa forma, a humanidade está imersa em diferentes escalas espaço-temporais a limites políticos, econômicos, sociais e culturais. Muitas vezes os limites produzem marcas sobre o território através da ação imediata ou da ação diferenciada. Tais limites podem ser visíveis ou não, frouxos ou rígidos, podem coincidir, superpor ou recortar, pois expressam modos de produção e estabelecem estreitas relações com o trabalho e acima de tudo com o poder (Idem, 1993). Além disso, os limites podem estruturar o território.

Raffestin (1993) critica a ideia dos limites inocentes, naturais e arbitrários. Para ele, os limites como parte das relações de reprodução social (entendida a partir das territorialidades desenvolvidas) são vividos e consumidos a partir de relações simétricas e assimétricas de poder. Desta forma, a territorialidade constitui um obstáculo para a emergência de novos limites. Tais limites nunca são objeto de consenso e aceitação para todos, já que são convencionais e produto de relações de poder e territorialidades distintas. Nesse jogo, fatores sociopolíticos ou econômicos associados a contextos espaço-temporais específicos definirão a manutenção ou alteração destes limites.

Em momentos revolucionários, a tendência é que os resultados da revolução também produzam marcas no território em nível político, onde na maior parte dos casos se observa uma reorganização político-territorial para acomodar as mudanças geradas pelo período revolucionário. Este foi o caso da Revolução Francesa e mais recentemente da queda do socialismo no Leste Europeu e na União Soviética, da Revolução Iraniana, entre tantos outros exemplos. Muitas vezes, uma situação conflituosa como no caso das guerras internacionais, guerras civis ou demais conflitos internos, bem como a conquista ou reconquista da soberania também podem demandar por uma revisão nos atuais limites. Este é o caso do Iraque, Afeganistão,

Sudão, África do Sul, Etiópia, Portugal, Espanha, Índia, Paquistão, Rússia, entre tantos outros.

Segundo Raffestin (1993), a alteração dos limites sejam eles extintos, fundidos ou desmembrados provoca ao mesmo tempo alteração nas territorialidades estabelecidas no território. Dessa forma, novos confrontos de poder emergem diante dessa nossa situação.

Retomando a questão da arbitrariedade dos limites, Raffestin (1993) afirma que estes jamais serão arbitrários, no sentido de tal postura resulta da consideração de uma série de informações a fim de operacionalizarem uma estrutura. Conforme já se apontou, diferentemente do autor, considera-se aqui que determinados limites são arbitrários quando desconsiderada a vontade do povo.

Nesse sentido, os componentes sociais, culturais, históricos e identitários são desconsiderados ante ao poder econômico e político, que sempre estiveram em primeiro lugar. Tanto no sentido da desagregação quanto na união de entes federados. O próprio processo político que em último caso leva em conta o pronunciamento da população, não o vincula como a palavra final a partir da consulta popular, decisão que cabe aos Três Poderes em nível federal e em alguns casos em nível estadual.

Vale salientar que o desprezo, a cooptação, a manipulação do povo, bem como a sub ou sob-representação política e a ideologia do “Federalismo democrático e republicano brasileiro”, nem sempre correspondendo a estas características abriram caminho para que posturas antidemocráticas e autoritárias, em maior ou menor grau, pudessem ser colocadas em prática, por exemplo, sob as vestes dos interesses nacionais ou da população brasileira. Assim quando havia um enorme interesse do governo central, respaldado por complexas barganhas políticas nacionais, regionais, estaduais e locais, os desmembramentos estaduais ocorreram sem a consulta da população local, como por exemplo, a criação dos Territórios Federais por Getúlio Vargas em 1942 e 1943, a fusão de Estados como Guanabara e Rio de Janeiro em 1975 e mesmo a incorporação de Fernando de Noronha e Pernambuco em 1988. Até que ponto a população dessas áreas desejavam as mudanças implementadas?

Pode-se estender a ausência de participação popular, no sentido de participação da população envolvida pelos mecanismos de Democracia Direta (plebiscito, referendo ou iniciativa popular) acerca da criação de todos os Estados, com destaque para os últimos criados no século XX: Acre (1962), Mato Grosso do Sul (1977), Rondônia (1981), Roraima (1988), Amapá (1988) e Tocantins (1988), bem

como a aceitação dos reordenamentos territoriais ou regionalizações oficiais criados pelo IBGE. Será que tais demandas tinham realmente um forte vínculo de apoio popular ou são fruto de interesses políticos mais amplos? Contudo, uma mudança nesta tendência foi verificada com a promulgação da Constituição de 1988, que exige a necessidade de realização de plebiscito para a criação ou fusão de novos Estados ou Territórios Federais. Sob esta prerrogativa constitucional é que ocorreu o plebiscito no Pará em 2011.

Para o caso dos Municípios, onde a tendência verificada é o desmembramento e emancipação política, muitas vezes a fragmentação territorial obedece muito mais a uma vontade político/econômica de grupos privilegiados, na tentativa de conseguir ampliar o poder e mesmo dos governos estaduais, do que aos desejos da sociedade.

Por outro lado, as fragmentações territoriais embora pareçam recorrentes ou fáceis, na verdade, em função das territorialidades elaboradas e reelaboradas ao longo do tempo, asseveram que qualquer tentativa de divisão dos territórios estaduais ou a redução do número destes nunca sejam bem vistas. Se os impactos econômicos e políticos para os desmembramentos são realmente ruins, então por que não fundir alguns Estados para resolver tais questões? Necessariamente a resposta a esta questão é uma forte negativa ou hostilização total desta ideia.

E, na situação atual parece pouco provável de acontecer, visto a ausência de vontade política, de defensores ou de projetos nesse sentido na seara política, embora academicamente o trabalho mais proeminente sobre a questão é de Martin (1993). Como já foi salientado, a prática corrente tem sido manter o *status quo* dos territórios políticos estaduais e nesse sentido manter o poder das oligarquias federal, estadual e municipal já estabelecidas há longa data.

Esta mesma prática de manutenção do *status quo* territorial também tem sido muito comum em outras partes do mundo, principalmente em Estados ditatoriais, de forte centralização política, sejam eles Estados Unitários ou Federados, e mesmo em Estados democráticos, republicanos ou monárquicos, centralizados ou não. Por outro lado, esta estrutura de poder fortemente baseada no território só é rompida quando são necessárias conveniências ou necessidades políticas, econômicas ou culturais.

Assim, no contexto internacional, pode se observar que a prática “do dividir para dominar” através da fragmentação política de uma unidade político-territorial-administrativa no interior de um Estado com o objetivo claro de punir uma determinada orientação ou clivagem política, ideológica, econômica, histórica,

religiosa, étnica, linguística ou cultural de uma população frente ao governo central ainda é recorrente. Neste caso, muitas vezes o objetivo central da divisão territorial é enfraquecer certa população de um território ou várias populações de diferentes territórios. Veja o caso das revisões dos limites internos (Estados, Províncias, Governadorias, Regiões, entre outros) na Nigéria, Líbia, África do Sul, República Democrática do Congo, Etiópia, Índia, Paquistão, China, Iraque, Irã, Indonésia, entre outros.

No Brasil, percebe-se esta estratégia política perversa diante de ameaças revolucionárias ou separatistas/nacionalistas, como foi a perda das Comarcas do São Francisco, Rio Grande do Norte e Alagoas por Pernambuco, em função da eclosão da Revolução Pernambucana de 1817. Como resultado, as Comarcas de Alagoas e Rio Grande do Norte foram elevadas à categoria de Províncias no mesmo ano e a Comarca do São Francisco fora anexada temporariamente a Minas Gerais em 1824 e em 1827 definitivamente à Bahia (MARTINS; MARCANDIER; SOARES, 2003).

E na história recente, a criação de novos Estados nas Regiões Centro-Oeste e Norte (Acre em 1962, Mato Grosso do Sul em 1979 e Rondônia em 1981) no período da Ditadura, além das demandas locais, teve como objetivo claro de reduzir o peso político da oposição concentrada no Sudeste. Para tanto, com a criação destes novos Estados, aumentou-se a representação do número de deputados federais e senadores dessas regiões.

Em nível internacional, recentemente algumas propostas de desmembramento estadual possuem uma clara intenção de reduzir o peso político de alguns Estados/Províncias/Regiões, cujos melhores exemplos internacionais são a China, Rússia, Espanha, Nigéria, Afeganistão, República Democrática do Congo, Iraque, Líbia, Argélia, Marrocos, Ucrânia, Turquia, Tailândia, Filipinas, Indonésia, Índia, Paquistão, Irã, Cazaquistão, África do Sul, entre outros. Veja por exemplo, só para citar alguns a reorganização territorial implementada pelo governo indiano, paquistanês, nigeriano e espanhol, que entre outras coisas abrigam o temor da fragmentação nacional.

De forma diametralmente oposta, a fusão de unidades político-territoriais, que teoricamente atuaria no sentido contrário, ou seja, no sentido do fortalecimento de grupos políticos, étnicos, linguísticos, históricos, religiosos ou culturais são pouco comuns no Brasil e na maior parte das Federações. Embora, em geral, tendam a um maior equilíbrio entre as forças políticas, econômicas, culturais e

sociais, na prática não se verificaram estes tipos de reordenamentos político-territoriais porque em geral significariam um compartilhamento mais amplo de poder entre os grupos estabelecidos no território ou mesmo a perda de poder, o que provoca o embate entre aqueles que defendem a manutenção do *status quo* do poder entre vários grupos já estabelecidos e aqueles que defendem o agrupamento destes para formar um bloco de poder mais amplo.

Exemplos desta última tendência no mundo e mesmo no Brasil têm sido muito reduzidos e são poucos os resultados no sentido de uniões ou fusões intra-nacionais. Os casos mais expressivos internacionalmente têm ocorrido em algumas Federações como na Rússia, África do Sul e Alemanha, embora seja importante ressaltar os contextos histórico-geográficos de cada um desses Estados. Em geral, territorialidades muito arraigadas e consolidadas têm impedido o avanço deste processo durante séculos.

Encerrando esta parte é útil ressaltar que os limites cotidianamente são objeto de debates apaixonados e conflitantes. E mais que isso, sua importância se ao fato de que eles estão no centro de boa parte das controvérsias e disputas territoriais, as quais são alimentadas por relações de poder assimétricas e conflitantes. Sendo assim, a todo o momento os principais atores das forças políticas, econômicas, sociais e culturais advogam a manutenção do *status quo* do poder assentado no território ou a alteração desses limites no Brasil ou em outros Estados-nações.

Tais questionamentos da revisão dos limites decorrem de justificativas baseadas em elementos de natureza diversa: histórica, política, cultural, econômica, social, de desigualdade/diferença, homogeneidade/heterogeneidade, de administração, eficiência, das áreas das unidades políticas, entre tantos outros. Estes motivos fazem parte ao mesmo tempo do corpo de reivindicações a favor ou contra a manutenção dos limites, que muitas vezes tornam-se “sacralizados”, estabilizados no tempo e no espaço, bem como afirmados ou protegidos por uma estrutura de poder altamente arraigada. Sendo assim, em geral em muitos países e no caso específico do Brasil a tendência observada tem sido a manutenção do *status quo* dos limites. Em suma, não se compreende a temática dos limites associá-los a sua íntima relação ao território, neste sentido, faz-se necessário aprofundar a análise do conceito de território, elemento fundamental para entender as questões tratadas neste trabalho.

1.2- O CONCEITO DE TERRITÓRIO E TERRITORIALIDADE

1.2.1 – TERRITÓRIO

Além da grande polêmica envolvendo as considerações acerca dos conceitos de espaço e território, deve-se observar também que nas últimas décadas na Geografia tem-se desenvolvido um grande interesse pelas temáticas que tratam dos mesmos (HAESBAERT, 2009).

Quanto ao conceito de território especificamente, segundo Haesbaert (2004) há uma grande polissemia acerca da noção de território, e que além deste aspecto ocorre uma falta de rigor de alguns autores que não especificam que linha teórico-conceitual de noção de território está trabalhando. O autor ainda aponta a falta de diálogo entre as diversas áreas das Ciências Sociais (Geografia, Sociologia, História, Ciência Política, Antropologia) e mesmo a importante contribuição da Geografia acerca da noção de território e territorialidade. Contudo, as discussões sobre o assunto vêm se intensificando e ampliando nas últimas décadas.

De qualquer maneira, é preciso enfatizar que o território é um conceito fundamental para a Geografia. Nas Ciências Sociais, em geral, o conceito de território tem sido analisado da seguinte maneira:

Enquanto o geógrafo tende a enfatizar a materialidade do território, em suas múltiplas dimensões (que deve[ria] incluir a interação sociedade-natureza), a Ciência Política enfatiza sua construção a partir de relações de poder (na maioria das vezes, ligada à concepção de Estado); a Economia, que prefere a noção de espaço à de território, percebe-o muitas vezes como um fator locacional ou como uma das bases da produção (enquanto “força produtiva”); a Antropologia destaca sua dimensão simbólica, principalmente no estudo das sociedades ditas tradicionais (mas também no tratamento do “neotribalismo” contemporâneo); a Sociologia o enfoca a partir de sua intervenção nas relações sociais, em sentido amplo, e a Psicologia, finalmente, incorpora-o no debate sobre a construção da subjetividade ou da identidade pessoal, ampliando-o até a escala do indivíduo (HAESBAERT, 2004:37).

De forma um pouco semelhante, Hospodar e Valverde (2004) apontam que a partir da década de 80 do século XX há uma grande emergência de questões sendo estudadas com base no conceito de território sob diferentes enfoques. Em parte, uma das razões que explica a emergência das discussões sobre o território se deve ao fim da Guerra Fria e ao reaquecimento ou mesmo surgimento de uma gama de questões ligadas aos processos de fragmentação e união entre Estados.

Paul Claval (1999) também observa o considerável aumento de trabalhos orientados ou concernentes às dinâmicas territoriais, às territorialidades e aos processos de territorialização em todas as suas escalas e dimensões (política, econômica e cultural) em grande emergência nos últimos anos. Contudo, não desconsidere também a vasta produção de inúmeros trabalhos, sobretudo na Geografia, versando sobre questões ligadas ao lugar, à paisagem, ao espaço, entre outros.

De uma forma geral, este quadro exemplifica apenas um aspecto da relevância e importância que o conceito de território tem se desenvolvido. Além da Geografia, o conceito de território é bastante estudado em outras áreas das Ciências Humanas como na Sociologia, Antropologia, Direito, Economia, Ciência Política, Relações Internacionais, História, Arquitetura, Urbanismo, Psicologia, etc. Porém, embora hoje esteja em maior evidência, na maior parte das áreas anteriormente mencionadas, o conceito de território guarda especificidades intrínsecas às respectivas áreas de estudo. Na Geografia, tem sido importantes e inúmeros os trabalhos associados às questões sociais, políticas, econômicas, ambientais, históricas e culturais do território.

Explicando de certa forma a proliferação de trabalhos mais ligados ao conceito de território, Saquet (2010:13) afirma que

Todo conceito tem uma história, seus elementos e metamorfoses; tem interações entre seus componentes e com outros conceitos; tem um caráter processual e relacional num único movimento do pensamento, com superações; as mudanças significam, ao mesmo tempo, continuidades, ou seja, des-continuidades (descontinuidade-continuidade-descontinuidade, num único movimento); o novo contém pois o *velho* e este, aquele.

No que diz respeito à definição conceitual do território, Raffestin (1993) afirma que o território é um produto social, ou seja, é construído a partir das relações sociais nele desenvolvidas, em maior ou menor grau, desde os grandes atores sociais como o Estado até o indivíduo. Para o autor, o território como um produto social é constituído por tessituras, nós e redes. Estes por sua vez, estabelecem uma diferenciação funcional e hierárquica realizados pelos indivíduos e/ou instituições no conjunto do ordenamento de territórios de acordo com suas ações. Segundo o autor,

Esses sistemas de tessituras, de nós e de redes organizadas hierarquicamente permitem assegurar o controle sobre aquilo que pode ser distribuído, alocado e/ou possuído. Permitem ainda impor e manter uma ou várias ordens. Enfim, permitem realizar a integração e a coesão dos territórios. Esses sistemas

constituem o invólucro no qual se originam as relações de poder. Tessituras, nós e redes podem ser muito diferentes de uma sociedade para outra, mas estão sempre presentes. Quer seja, formados a partir do princípio da propriedade privada ou coletiva, nós os encontramos em todas as práticas espaciais. Se insistirmos nesse fato é porque estamos em presença, sem dúvida nenhuma de “universais” ou de invariáveis propriamente geográficas. Não as mobilizamos ainda o bastante e não as acionamos, ou seja, não foram suficientemente analisadas e dissecadas para permitir a compreensão da natureza das visões intencionais dos grupos sociais. Com as tessituras, os nós e as redes, temos três subconjuntos estruturais que sustentam a prática espacial. Conjuntos estruturais aparentemente multiformes mas que são, de fato, imagens possíveis de uma mesma estrutura de base. É certo, mas como diria Eco, isso nos leva a uma outra estrutura e, enfim, nunca atingimos as verdadeiras estruturas. Para sair do círculo vicioso no qual Eco nos encerra, pode-se considerar o problema distinguindo o desenvolvimento do processo, do ponto de vista externo.

A estrutura tessituras-nós-redes é exteriorizada por um grupo. É a encenação de uma outra estrutura interiorizada. Esta aqui sendo, por pura hipótese, talvez biossocial. Mas o simples fato de que esse conjunto se manifesta para qualquer grupo indica que, apesar das formas que possa tomar, é assinalável na passagem da interioridade à exterioridade. Pode-se sempre constatar a sua presença, mesmo que não se possa explicar suas origens ou suas raízes no homem e/ou no grupo (RAFFESTIN, 1993:151).

Numa linha mais associada à perspectiva zonal do território, Schneider e Peyré Tartaruga (2004:10) asseguram que “o território é definido como um espaço determinado por relações de poder, definindo, assim, limites ora de fácil delimitação (evidentes), ora não explícitos (não manifestos), e que possui como referencial o lugar; ou seja, o espaço da vivência, da convivência, da co-presença de cada pessoa”.

Empiricamente tal definição de território se aplica aos territórios zonais concretos ou simbólicos estabelecidos, por exemplo, através de territorializações e territorialidades políticas, econômicos e culturais. Os exemplos são diversos e mais especificamente em relação a este trabalho destacam-se os movimentos emancipacionistas estaduais e municipais, os regionalismos, as Federações, os litígios territoriais e os limites estaduais e municipais por ora questionados.

Segundo Delaney (2005:17) deve-se ressaltar a íntima relação existente entre território e discurso (aquilo que chamados de sentido imaterial do território), pois, a relação estabelecida entre estes implica na verdade em “visões de mundo ou presunções ideológicas, metafóricas ou metafísicas (...) e os modos com que essas representações são organizadas em esforços para justificar (ou criticar) a ação do poder.”

Conforme o mesmo autor (2005), muitas vezes a carga ideológica escondida por traz do discurso sobre o território escamoteia na verdade uma tentativa bem sucedida de tornar natural ou desnaturalizar o entendimento do espaço, onde determinados

discursos se tornam consensuais ou dominantes.

Talvez um exemplo muito bem sucedido nesse sentido seja o mito fundador do Brasil, baseado na chamada unidade na diversidade e na indivisibilidade, a manutenção dos limites estaduais “consagrados” e a negação de qualquer ideia que os questione.

Para Becker (1983) o conceito de território não é unidimensional, muito menos diz respeito exclusivamente aos mecanismos de poder estabelecidos pelo Estado sobre determinadas parcelas do espaço.

Neste sentido, entende-se neste trabalho que o território é multidimensional (político, econômico e cultural) e multiescalar. Em nível político, por exemplo, incorpora escalas tanto superiores ao Estado, como os territórios e as territorialidades supranacionais e multinacionais, quanto às escalas inferiores, como os Estados, Províncias, Distritos, municipalidades, etc. Tais territorialidades e territórios se desenvolvem em escalas geográficas variadas também em níveis econômicos, culturais e ambientais. Apesar de considerar a importância das dimensões econômica e cultural do território, nesse trabalho está se priorizando a dimensão política, muito embora haja de certa forma uma inseparabilidade entre política, economia e cultural na análise territorial, cabendo aqui destacar a primazia em alguns casos de uma dimensão sobre outra.

Segundo Théry (2008), o território é uma construção humana e um substrato da atividade humana. E é justamente o fato de ser uma construção social que o diferencia de outro território e o imprime um caráter singular. Concordando com o referido autor, o componente social é um fator fundamental para a emergência do território e das territorialidades. Neste caso, consideram-se também as relações materiais e imateriais de poder estabelecidas no território por agentes sociais.

De acordo com Quaini (1974a; 1974b) o território deve ser entendido como o resultado de processos ou relações espaço-temporais. Nessa perspectiva geohistórica, o autor defende uma relação dialética entre Geografia e História, cada vez mais intensificada nas últimas décadas. Além disso, Quaini (1974a) também compreende o território como um produto social e historicamente construído, em nível político, econômico e cultural, o que confere a este um caráter relacional e múltiplo.

De forma semelhante, Turri (2002) argumenta que o território é o resultado de mudanças e permanências de uma sociedade e em uma dada área ao longo da história, o que gera diferentes paisagens. Já o espaço é o produto do ambiente natural

e humano de forma indissociável.

Para Moraes (2004:45), no que se refere ao território,

Sua escolha recai no atributo de ser o uso social o seu elemento definidor. Em outros termos, é a própria apropriação que qualifica uma porção da Terra como um território. Logo, esse conceito é impossível de ser formulado sem o recurso a um grupo social que ocupa e explora aquele espaço, o território – nesse sentido – inexistindo enquanto realidade apenas natural. Tal conceito traz, assim, duas vantagens: impede qualquer retorno às concepções naturalistas (que tanto marcaram a Geografia tradicional) e aponta para uma visão social do objeto geográfico, posto, não mais como o lugar (a paisagem ou a superfície da Terra), mas diretamente como a relação sociedade-espaço em si. E mais, equacionado como entidade movente – *formação* – resgata também a unidade dialética entre forma e processo, vital para a ótica geográfica que se busca.

Em face ao equacionamento, a valorização do espaço pode ser apreendida como processo historicamente identificado de formação de um *território*. Este envolve a relação de uma sociedade com um espaço localizado, num intercâmbio contínuo que humaniza essa localidade, materializando as formas de sociabilidade reinante numa paisagem e numa estrutura territorial. O valor fixado vai tornando-se uma qualidade do lugar o quadro corográfico sendo cada vez mais o resultado de ações sociais aí desenvolvidas, obras humanas que subvertem as características naturais originais. Construções e destruições realizadas passam a fazer parte desse espaço, qualificando-o para as apropriações futuras. A constituição de um território é, assim, um processo cumulativo, a cada momento um resultado e uma possibilidade – um contínuo em movimento. Enfim, um modo parcial de ler a história (MORAES, 2004:45).

Na mesma linha de Moraes (2004), na qual se destaca a compreensão histórica do território, Turri (2002) aponta para as relações de continuidade e descontinuidade histórica estabelecidas no território, para as quais as relações sociais apresentam diferenças de acordo com as conjunturas políticas, econômicas, sociais e culturais ali estabelecidas. De forma semelhante, Saquet (2009:89) define a transtemporalidade “como sobreposição de acontecimentos de tempos históricos diferentes, de fases e/ou períodos”.

Com uma definição de território bastante utilizada na Geografia brasileira, de acordo com Souza ([1995] 2007:79) o território é “fundamentalmente um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder”. Entretanto, em texto mais recente o autor (2009) afirma que a questão central acerca da definição citada é “quem domina ou influencia e como domina ou influencia este espaço?” (Idem, p. 78-79).

Conforme este autor (2009), o território não deve ser entendido apenas a partir da sua dimensão política e associado à escala do território nacional e com o Estado. Na

verdade, o conceito de território abrange outras dimensões e escalas. Nesse sentido, os territórios são construídos e mesmo desconstruídos em escalas locais, nacionais e internacionais.

Como exemplo, pode-se citar o território de grupos específicos numa rua, o território municipal, estadual, regional, nacional, os territórios étnicos, linguísticos, religiosos, culturais, os territórios socioeconômicos, os territórios e territorialidades das empresas, os centros comerciais abertos e fechados, alianças militares e blocos comerciais, ou seja, numa gama de escalas e dimensões não exclusivamente políticas. Os territórios também são marcados pelo tempo são, portanto, fatores dinâmicos, sendo construídos, desconstruídos e reconstruídos em dias, horas ou séculos. E por fim, podem possuir uma temporalidade ou se tornarem cíclicos.

Em texto mais recente, Souza (2009) aprofunda o texto elaborado em [1995] 2007. Este afirma que o que define fundamentalmente o território é o poder e em função deste a dimensão política aparece primordialmente associada ao conceito. Contudo, apesar desta consideração, não significa afirmar que o território está associado apenas a uma dimensão política, ou que as dimensões simbólico-cultural e a econômica estejam sendo desconsiderados ou deixados de lado quando se analisa o conceito.

Ainda assim, como afirma o autor (2009), a ordem não é rígida, portanto a dimensão econômica ou simbólico-cultural pode estar associada ou analisada de forma inseparável ao território sob uma perspectiva política. Segundo este,

Em meio a relações sociais complexas, uma *dimensão* pode aparecer, histórico-culturalmente, como a mais importante, o que não significa que ela seja a única e relevante. Em cada caso concreto, ao se examinarem os fatores por trás de processos de territorialização, descobriremos, recuando no tempo e escavando o suficiente, um emaranhado de razões e motivações. A defesa de uma identidade pode estar associada a uma disputa por recursos e riquezas, no presente ou no passado; a cobiça material não é, de sua parte, descolável do simbolismo, da cultura (SOUZA, 2009:60).

Neste trabalho, por exemplo, prioriza-se a dimensão política do território, sem, contudo excluir ou desconsiderar as demais dimensões. Para Souza (2009), a definição do território como um “espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder” trata-se apenas de uma primeira aproximação ao conceito o que poderia induzir o leitor a uma coisificação do território ou a um recorte areal qualquer. Na verdade o mais importante, segundo Souza ([1995] 2007:97) é identificar o território

como “relações de poder espacialmente delimitadas e operando, destarte, sobre um substrato referencial”. E,

o território será um campo de forças, uma teia ou rede de relações sociais que, a par de sua complexidade interna, define, ao mesmo tempo, um limite, uma alteridade: a diferença entre “nós” (o grupo, os membros da coletividade ou “comunidade”, os insiders) e os “outros” (os de fora, os estranhos, os outsiders) (Souza (2007:86).

Quanto ao “campo de força”,

Ele é, obviamente, um aspecto, uma dimensão material do espaço social, e *em si mesmo*, intangível, assim como também o poder é impalpável, como relação social que é. O poder é uma relação social (ou, antes, uma dimensão das relações sociais), e o território é a expressão espacial disso. A existência do território é impossível e inconcebível sem o substrato espacial material, da mesma maneira que não se exerce o poder sem contato com e referência à materialidade em geral; ao mesmo tempo, porém, o território não é redutível ao substrato, não devendo ser com ele confundido. Se a fonte de poder que coordenou a modelagem material de uma porção da superfície da Terra (transformação da natureza, retrabalhamentos do ambiente construído...) for destruída ou sucumbir, o substrato espacial, caso não tenha sido totalmente arrasado no transcurso de uma guerra, ainda estará presente, como testemunho das realizações de um povo, de um grupo social; mas o território, enquanto tal, pode vir a ser subdividido, repartido, pulverizado entre facções rivais. Em alguns casos, como o de Cartago depois da última Guerra Púnica, ambos, ambiente construído e território, podem ser varridos do mapa. (SOUZA, 2009:66)

O referido autor (2007), ainda argumenta que os territórios também se superpõem, ou seja, para cada território podem existir vários territórios superpostos. Com base no referido autor, acrescenta-se aqui que esta sobreposição ou superposição territorial pode ocorrer ao mesmo tempo em escalas, dimensões e velocidades diferentes. Assim, de forma bastante didática, por exemplo, para um mesmo território sobrepõem-se territorialidades locais, regionais, nacionais ou supranacionais organizando-se como um emaranhado difícil de separar de dimensões política, econômica, cultural, natural, em ritmos e velocidades diferentes. Veja o caso de uma empresa numa cadeia produtiva, de um movimento social ou de uma unidade político-territorial desde a escala macro à micro.

Conforme Santos (2002:9), “(...) O Território é o lugar em que desembocam todas as ações, todas as paixões, todos os poderes, todas as forças, todas as fraquezas, isto é onde a história do homem plenamente se realiza a partir das manifestações da sua

existência”.

Para Fernandes (2009), a questão fundamental é comparar como a reprodução das conflitualidades entre classes e relações sociais constroem diferentes territórios e espaços. Este ainda argumenta que o significado dado às relações sociais ocorre muitas vezes a partir das disputas territoriais em sentido amplo, como também pelo poder de controle que esses grupos ou classes sociais exercem sobre os diferentes territórios.

Desta maneira, entender o território apenas como espaço de governança consiste numa forma de esconder a diversidade territorial, manter os mecanismos de controle e poder entre territórios dominantes e dominados. Porém, o território compreendido pela diferença revela seu caráter diverso e conflituoso. Os territórios como espaço de governança compreendem, por exemplo, as unidades político-administrativas dos Estados-nações. No entanto, mais importante que isso é entender o território como espaço da governança de caráter diverso (FERNANDES, 2009).

Faz-se necessário salientar, de acordo com o autor, que as disputas territoriais não são unidimensionais, mas se desenvolvem em igual medida em todas as dimensões, por exemplo, cultural, política e econômica, principalmente. Embora em determinados momentos ocorra a primazia de uma ou outra dimensão. Além disso, quanto às disputas territoriais entre dominantes e dominados, o conceito de território se torna central neste embate entre aqueles que advogam pelo controle do território vigente (objeto de contendas) e aqueles que demandam a construção de novas territorialidades ou novos territórios a serem construídos (Idem, 2009).

Neste sentido, as disputas pela criação e desmembramento de unidades político-territoriais no Brasil a partir da criação de novos Estados, Territórios, Municípios ou os diversos litígios territoriais entre as UF's servem como um bom exemplo para este caso. Veja por exemplo, a grande mobilização em 2011 em torno do plebiscito para a criação dos Estados do Tapajós e Carajás os quais têm suscitado debates ou disputas intensas no Estado do Pará, bem como fora dele, onde se observam reações bastante fervorosas contra ou a favor da emancipação, ou seja, uma clara disputa entre território e poder, dominantes e dominados e a manutenção/construção de velhos e novos espaços de governança.

Para Fernandes (2009) baseando suas interpretações na obra de Gottmann (1973), o conceito de soberania está fortemente ligado ao conceito de território para o qual a soberania é um princípio. Ela reflete uma conquista historicamente construída tanto pelo povo quanto pelo Estado. O que não significa que esta seja

exclusiva do Estado, já que todas as forças sociais, além das instituições que o formam garantem esta soberania. Se o território é visto a partir de múltiplas dimensionalidades, funcionalidades, temporalidades, diversidade, escalaridade, territorialidades, é possível afirmar as múltiplas soberanias que compõem e alicerçam a soberania do Estado.

De forma bastante interessante, para Dematteis (2001) o território se caracteriza como produto de construção social coletiva e de dimensões múltiplas assim como as territorialidades. Tal perspectiva se aproxima das discussões de multiterritórios e multiterritorialidade desenvolvidas por Haesbaert (2004; 2004a, 2004b). Sob uma perspectiva integradora e multidimensional, muito influenciada pelos trabalhos de Raffestin (1993), Haesbaert 1997 e Souza [1995](2007), Saquet (2010:127) afirma que

A apropriação e a produção do território é econômica, política e cultural a um só tempo (...). O território é produto e condição da territorialização. Os territórios produzidos espaço-temporalmente pelo exercício do poder por determinado grupo ou classe social, ou seja, pelas territorialidades cotidianas. As territorialidades são, simultaneamente, resultado, condicionantes e caracterizadoras da territorialização e do território.

De acordo com Haesbaert (2004b:3)

Portanto, todo território é, ao mesmo tempo e obrigatoriamente, em diferentes combinações, funcional e simbólico, pois exercemos domínio sobre o espaço tanto para realizar “funções” quanto para produzir “significados”. O território é funcional a começar pelo território como recurso, seja como proteção ou abrigo (“lar” para o nosso repouso), seja como fonte de “recursos naturais” – “matérias-primas” que variam em importância de acordo com o(s) modelo(s) de sociedade(s) vigente(s) (como é o caso do petróleo no atual modelo energético capitalista).

Além das proposições acima, cabe esclarecer que o território possui significados distintos para as diferentes sociedades e/ou grupos sociais (GOTTMAN, 1973). Partilha-se aqui dessa compreensão já que, por exemplo, em diferentes sociedades as representações, percepções e utilização do território ocorrem de maneiras bem diversas. Observe por exemplo, o significado do território para sociedades tradicionais/modernas, urbanas/rurais, classes sociais, etnias, grupos sociais, minorias, nações, entre outros. Acrescentaríamos que além de diferentes significados que o território apresenta para cada sociedade, ele também se diferencia em diferentes tempos, os quais convivem

em diferentes velocidades.

Pode-se falar de território em qualquer época, pois a ideia sempre existiu na história da humanidade (GOTTMAN, 1973). Nesse sentido, são pertinentes as considerações acerca dos territórios através do tempo, seja na Antiguidade (no Egito, na Grécia, na Pérsia, na Índia, na China, nos Impérios Maia, Asteca, Inca ou Roma), na Idade Média (o sistema feudal, as cidades-estados, as ligas de comércio), ou mesma nas apropriações que o homem promovia na Pré-História, desde que consideradas, é claro, as relações de poder estabelecidas ou projetadas no espaço. Para alguns autores, pode-se até falar em território e territorialidade animal, tema bastante polêmico e controverso.

No que diz respeito ainda ao conceito de território, para Sack (1986:19-20)

Once again, it should be emphasized that a place can be used as a territory at one time and not at another; that is, in creating a territory we are also creating a kind of place. But it is important to distinguish between a territory as a place and other types of place. Unlike many ordinary places, territory requires constant effort to establish and maintain. They are the results of strategies to affect, influence, and control people, phenomena, and relationships. Circumscribing things in space, or on a map, as when a geographer delimits an area to illustrate where corn is grown, or where industry is concentrated, identifies places, areas, and regions in the ordinary sense, but does not by itself create a territory. This delimitation becomes a territory only when its boundaries are used to affect behavior by controlling access. For instance a formerly ordinary geographical place or region such as corn belt or manufacturing area may be designated by the government as a region to receive special financial assistance or as an area to be administered by a special branch of government. In this case the boundaries of the region are affecting access to resources and power. They are molding behavior and thus the place becomes a territory. By the same token, what geographers call nodal regions, market areas, or central place hinterland are not necessarily territories. They can be simply descriptions of the geographic extent of activities in space. They become territories though if the boundaries are used by authority, to mold, influence, or control activities. Thus a chain of supermarkets may use market areas – the actual geographic limit of the drawing power of the supermarket – to define each supermarket manager's jurisdiction (i.e. his responsibilities for advertising). A person or a group can of course more than one territory, and in modern society, many ordinary kinds of places must become territorial to exist as places.

P.20 Territoriality need to be defended area, if by that is meant that the area itself is object of defense, and that the defender(s) must be within the territory defended. Territory can be used to contain or restrain as well as to exclude, and the individuals who are exercising control need to be inside the territory. Indeed, they need to be anywhere near it. A fence or wall can control, so too can a 'no trespass' sign. The definitions point out that territoriality establishes control over area as a means of controlling access to things and relationships. p.20

Both the boundaries of a territory and the means by which they are communicated are not unalterable. Land holdings change size. So too do nation states. A boundary fence may be replaced one of a different type such as a ditch. A child may recognize a threshold to a room as a boundary, or else have the door to the room closed. Most territories tend to be fixed in geographical space, but some can move. For instance the personal space or

social distance surrounding a person travels with that the person when he maintains the distance. The convention among ships of war not to come too near foreign naval vessels in the high seas is an example of a movable territory.

Territories can occur in degrees. A cell in a maximum-security prison is more territorial than a cell in a country jail, which is more territorial than a room in a half-way house. A closed classroom, with its desk anchored to the floor and its children seated all day at their desks, is more territorial than an open classroom which has no fixed seats for each child and that allows the children to move about from one activity to another. Degrees of territoriality are far more difficult to compare when selecting examples from different institutions and societies. Are activities of an automobile work on an assembly line more territorially circumscribed than those of an office secretary in a secretarial pool? The finer points of measuring the intensity of territoriality will be addressed later on. For now it should be borne in mind that although we can make rough estimates of territorial intensity, difficulties arise when comparing one context with another.

Haesbaert (2004a e 2004b) propõe uma análise do território a partir de duas referências primordiais, ou seja, o território funcional e o território simbólico. Porém, é necessário frisar que estes não se constituem como formas puras. O território simbólico possui mesmo que em menor medida uma carga funcional e vice-versa. Não se trata aqui de oposições altamente excludentes. Trata-se muito mais de uma relação dialética. Por outro lado, mais importante que distinções dicotômicas ou gerais é compreender o território a partir do seu contexto histórico e espacial, os quais guardam características bem particulares. Assim, os processos de des-re-territorialização variam muito de acordo com o tempo e de acordo com o espaço e nem sempre são semelhantes. Nesse sentido tanto territórios funcionais ou simbólicos estão submetidos a estes condicionantes.

Ainda de acordo com Haesbaert (2004), o mesmo estabelece uma interessante abordagem do território a partir de três concepções: materialista, idealista e integradora. A noção de território na perspectiva materialista ultrapassa a visão estritamente economicista do território e das relações de produção, bem como a forte influência marxista ortodoxa. Esta visão materialista compõe-se de três campos principais: naturalista, econômica e jurídico-política, os quais não são puros em suas características e muitas vezes abarcando características simultaneamente econômico/política/simbólico/naturalista, já que se constituem perspectivas dialógicas.

A perspectiva idealista diz respeito à concepção simbólico-cultural do território e a perspectiva integradora uma visão mais ampla e ao mesmo tempo

agregadora das múltiplas dimensões do território. Neste trabalho, dar-se-á mais ênfase à dimensão política do território, assunto mais pertinente ao estudo desenvolvido, sem excluir ou desprezar é claro, as demais dimensões.

Retomando a questão da íntima relação entre território e poder, Souza (2007[1995]) destaca como o exercício de poder é importante entender quem domina ou influencia o território, como e através de quais estratégias.

Sendo assim, não há território sem relações de poder ali estabelecidas. Tal poder é estabelecido em todas as dimensões do território. A posição dos atores sociais no grupo ou na sociedade é que define quem domina e quem é dominado ou quem exerce o poder e quem é controlado. Nesse sentido, o poder é visto como uma forma de afetar o comportamento de uma pessoa, um grupo, uma sociedade, de uma nação ou de várias, em diferentes escalas geográficas e dimensões.

Para Ribeiro (2010) embora se diferenciem teoricamente acerca da expansão territorial e dos contextos de guerra, é possível afirmar que a obra de La Blache e Ratzel apresentam um ponto fundamental de convergência que é a ideia de que território e poder são indissociáveis. Becker (1983) aponta para a multidimensionalidade do poder, pois este atua em diferentes posições, escalas e agentes sociais.

De forma sucinta, embora tal conceito não será aprofundado neste trabalho, compartilha-se com Hannah Arendt (1985) o conceito de poder, segundo a qual

o poder corresponde à habilidade humana não apenas para agir, mas para agir em concerto. O poder nunca é propriedade de um indivíduo; pertence a um grupo e permanece em existência apenas na medida em que o grupo conserva-se unido. Quando dizemos que alguém está ‘no poder’, na realidade nos referimos ao fato de que ele foi empossado por um certo número de pessoas para agir em seu nome” (1985:36)

De forma semelhante, concorda-se com Foucault (2012:175)[1979], para o qual “o poder não se dá, não se troca nem se retoma, mas se exerce, só existe em ação, como também da afirmação que o poder não é principalmente manutenção e reprodução das relações econômicas, mas acima de tudo uma relação de força”.

Foucault não objetivava construir, segundo o autor, uma teoria do poder, ou seja, refazer o que outros estudiosos haviam feito, neste caso,

Se o objetivo for construir uma teoria do poder, haverá sempre a necessidade de considerá-lo como algo que surgiu em um determinado momento, de que

se deveria fazer a gênese e depois a dedução. Mas se o poder na realidade é um feixe aberto, mais ou menos coordenado (e sem dúvida mal coordenado) de relações, então o único problema é munir-se de princípios de análise que permitam uma analítica do poder (FOUCAULT, 2012[1979]:248)

E ainda,

Temos que deixar de descrever sempre os efeitos do poder em termos negativos: ele ‘exclui’, ‘reprime’, ‘recalca’, ‘censura’, ‘abstrai’, ‘mascara’, ‘esconde’. Na verdade o poder produz realidade, produz campos de objetos e rituais da verdade. O indivíduo e o conhecimento que dele se pode ter se originam nessa produção (FOUCAULT, 1975:161).

Para Weber,

O poder, isto é, a possibilidade de encontrar obediência a uma ordem determinada, pode assentar em diferentes motivos de acatamento: pode ser condicionado apenas pela situação de interesses, portanto, por considerações teleológico-rationais das vantagens e desvantagens por parte de quem obedece. Ou, além disso, mediante o simples “costume”, pela habituação monótona à acção tornada familiar; ou pode ser justificado pela tendência puramente afectiva, simplesmente pessoal do governado. Um poder que se baseasse apenas em semelhantes fundamentos seria relativamente lábil. Nos governantes e nos governados, o poder costuma antes assentar internamente em razões jurídicas, razões da “sua legitimidade”, e o abalo desta fé legitimadora costuma ter consequências de vasto alcance (WEBER, 2005:1).

O autor estabelece três tipos puros de poder legítimos: o poder legal, o poder tradicional e o poder carismático.

- 1- O poder legal é aquele assegurado por um estatuto jurídico na qual o caso mais representativo é o poder burocrático. Neste caso, a autoridade é exercida a partir de uma submissão dos seus comandados: “cidadãos ou camaradas”. Nesse caso, a regra estatutária assegura a obediência. Neste tipo de poder inclui-se os Estados nacionais, as comunidades, as empresas públicas e privadas, ou seja, todo o aparato considerado legal e legítimo.
- 2- O poder tradicional se baseia na obediência à uma pessoa devido à sua dignidade própria, a qual guarda uma fundamental influência da tradição e dos costumes. O tipo mais puro desse tipo de poder é o patriarcal e estruturado segundo ordens.
- 3- O poder carismático é aquele exercido a partir do carisma (afeição, discurso,

heroísmo e demais característica de cunho pessoal e singular). Baseia-se numa relação entre chefe e discípulo (WEBER, 2005).

Quanto à relação Estado e poder,

O Estado representativo moderno é o *Estado de Direito*, no qual todos os poderes são exercidos no âmbito de regras jurídicas que delimitam sua competência e orientam suas decisões. Ele corresponde à afirmação de um poder eminentemente racional e legal, assentado sobre leis e regulamentações, organizado por critérios técnicos e protegido contra eventuais manipulações pessoais. Trata-se de algo bem diferente do poder tradicional, que se baseia em relações pessoais e em critérios de consanguinidade, patrimônio ou antiguidade. Exagerando um pouco, é um Estado cujo poder é o *poder de direito*.

O Estado de direito também pode ser entendido como aquele que autoriza e regulamenta o direito de se fazer posição e de resistir a ele. Foi essa a maior contribuição do movimento democrático que acompanhou a revolução burguesa. Diferentemente dos liberais, que se preocupavam predominantemente com o abuso do poder, os democratas empenharam-se em evitar a usurpação do poder, ou seja, lutaram contra o poder legítimo. Num Estado de direito, pode-se *agir contra o poder*, ainda que sem desrespeitar um certo conjunto de regras básicas, que regulam os mandatos, fixam critérios para competição política, definem os limites da oposição e do governo, determinam os passos a serem dados para se chegar ao governo, e assim por diante. A regulamentação da oposição foi posteriormente complementada pela eleição popular dos governantes, processo que evoluiu gradativamente até chegar ao sufrágio universal masculino e feminino, tal qual conhecemos hoje. Ainda que dentro de limites preestabelecidos, com o sufrágio universal passou-se a admitir que o povo detém o poder de derrubar seus governantes ou ao menos de determinar quem serão eles.

O Estado de direito foi-se organizando no mesmo ritmo em que os direitos do homem foram se afirmando e a ideia de liberdade foi evoluindo. Boa parte desse processo teve relação com a história do liberalismo e de suas relações com a democracia e com o socialismo (NOGUEIRA, 2008:112-113).

Especificamente sobre o poder, conforme o mesmo autor, o poder apresenta várias faces, mais especificamente com relação ao poder político, não há como entender a política sem o poder, na medida em que a política é realizada a partir do poder, com objetivo do poder, a favor ou contra o poder. Por outro lado, política não se apenas da busca pelo poder. “A política é a luta de ideias e de valores, esforço para estabelecer e para fazer que prevaleçam projetos de sociedade, modos de organizar a convivência e de resolver conflitos (NOGUEIRA, 2008:21)”. E ainda, o poder político se organiza entre outros fatores através do Estado, o que lhe confere legitimamente e exclusivamente autoridade e direito de coação ou coerção.

1.2.2- A DIMENSÃO POLÍTICA DO TERRITÓRIO

A perspectiva jurídico-político-administrativa do território, de aspecto materialista, caracteriza-se como uma das correntes de maior aprofundamento de análise nos trabalhos desenvolvidos, bem como uma das mais antigas abordagens do território. Entre os primeiros trabalhos que tratam da dimensão política do território, destaca-se o alemão Friedrich Ratzel, com a obra *Politische Geographie*, onde o autor desenvolve o conceito de espaço vital, muito utilizado posteriormente como um mecanismo de expansão imperialista da Alemanha (RATZEL, 1987; MESSIAS DA COSTA, 2008; CASTRO, 2005).

Ratzel (1987) também destaca o caráter especial das fronteiras, na medida em que defende que estas não devem ser analisadas apenas como linhas ou divisórias e sim como organismos vivos, sensíveis e dinâmicos, portanto sujeitos a alterações permanentes. Ele ainda aponta que as fronteiras assumem um papel fundamental nas Leis de Crescimento Espacial do Estado como um dos pilares de sustentação e fortificação do crescimento deste. Nesse sentido, o Estado ratzeliano guarda uma forte preocupação com as fronteiras.

Contudo, a maior contribuição de Ratzel para a Geografia deve-se à redefinição do conteúdo da disciplina, ou seja, a impressão de um caráter geográfico à mesma, na medida em que os trabalhos anteriores eram, de maneira geral, uma descrição dos elementos da paisagem e de sobremaneira identificados com o Estado. A mudança que Ratzel imprime seria estudar tais elementos e relacioná-los com a vida política (CASTRO, 2005).

Para tanto, Ratzel (1987) elenca uma série de temas como objeto de estudo da Geografia Política, por exemplo, o que é o Estado e suas relações com o território, a questão da soberania e o território, a “política territorial” (de sua própria autoria), a problemática das fronteiras, a definição de uma potência mundial, etc. Em outras palavras, Ratzel torna-se o primeiro estudioso a trabalhar a Política a partir do olhar geográfico, onde os conceitos território (solo) e Estado eram seu principal foco de análise.

Na Geografia brasileira, muitos trabalhos têm sido desenvolvidos acerca do caráter político do território, muitas vezes associados estritamente à questão do Estado, daí a grande propagação do tema na chamada Geopolítica nacional, na

qual o objeto de preocupação será tanto a defesa e segurança do território nacional, o papel das políticas territoriais do Estado e a organização político-territorial nacional entre os quais se destacam os importantes trabalhos de Golbery Couto e Silva: “Conjuntura Política Nacional: O Poder Executivo & Geopolítica do Brasil” (1981) “Aspectos Geopolíticos do Brasil” (1957), “Planejamento Estratégico” (1955); Carlos Meira Matos, “Brasil: Geopolítica e Destino” (1975); Juarez Távora, “O Problema da Racionalização Administrativa do Brasil” (1952), “A “Segurança Nacional, a Política e a Estratégia: Conceituação e Interrelações” (1953), a “Segurança Nacional e a ESG” (1954).

Nas últimas décadas do século XX, entre trabalhos que analisam o papel do Estado sobre o território, são importantes os trabalhos dos geógrafos Wanderley Messias da Costa (1988; 1992); de André Roberto Martin, (1993); Antônio Carlos Robert Moraes (2004; 2005); Santos (1993; 2001); Becker (1982, 1990a; 1990b; 2006a;b; 2007a;b; 2008; 2009) só para citar alguns exemplos da intensa produção geográfica nesse campo de pesquisas. Em outras áreas das Ciências Humanas, são importantes as contribuições da Ciência Política, Direito, História, Sociologia, Relações Internacionais, entre outras. Um destaque muito interessante são os trabalhos desenvolvidos por Marta Arretche (1998; 1999; 2000; 2007a; 2007b; 2012) e Shiguenoli Miyamoto (1995).

Por outro lado, apenas nas últimas décadas do século XX os trabalhos que tratam da questão política do território em níveis inferiores ou superiores à escala do Estado têm sido produzidos e apresentam grande crescimento e aprofundamento. Para tanto, insere-se neste contexto as diversas análises desde a escala local a supranacional. Os trabalhos acerca da criação ou fusão de unidades federadas brasileiras ou a formação dos blocos econômicos inserem-se neste contexto, só para elucidar um dos inúmeros exemplos dessas abordagens na Geografia.

Na opinião de Souza (2009), em muitos casos, o território foi tratado quase que exclusivamente como um recorte estatal, ou seja, onde o Estado-nação exerce sua soberania, assunto bastante criticado por vários autores que requerem uma abordagem do território além da escala estatal.

Nessa perspectiva de análise do Estado do ponto de vista territorial, muitas vezes chamado “território nacional” ou “território pátrio”, é compreendido como um território definido e delimitado pelas fronteiras nacionais, portador na maioria das vezes de várias nações, detentor de um recorte territorial cuja soberania externa e interna deve ser

respeitada por todos. Sendo assim, ficam assegurados ao Estado todos os recursos que o território nacional dispõe, sejam eles humanos ou naturais.

Nesse contexto, muitos trabalhos na Geografia, trataram de fortalecer a ideologia estatal, bem como o caráter soberano do mesmo a fim de legitimá-lo. Para tanto, a maior parte dos Estados garantem sua própria existência política através de suas Constituições, na qual a indivisibilidade e inviolabilidade do território nacional são cláusulas pétreas constantemente re-afirmadas, o que funciona como um recurso contra um possível desrespeito à ordem e à soberania nacional do ponto de vista externo ou uma tentativa de manter a integridade do território diante das ameaças nacionalistas/separatistas (SOUZA, 2009).

Numa crítica à obra de Ratzel, *Politische Geografie*, Souza (2009) afirma que este coisifica o território a partir do momento que ele utiliza o vocábulo *Boden* (solo) e não *Territorium* (território). Esta escolha permite uma intensa naturalização a partir do momento em que a utilização do termo solo o associa à figura do Estado, numa relação em que ambos se unem de tal maneira que se tornam um só. O termo *Territorium* se refere, na *Politische Geographie*, “a um recorte político-espacial que, no frígido dos ovos, praticamente se confunde com o *Boden*, esse fator de ‘coerência material do Estado’ – e que era a verdadeira pedra angular do discurso ratzeliano” (SOUZA, 2009:63).

Na visão deste autor, muitos autores cometem o erro de ver na obra de Ratzel um conceito de território quando na verdade o autor se refere a solo. Tal incompreensão segundo este se deve a erros de tradução. Na verdade, muitos autores

continuaram a lidar com a herança de Ratzel como se ali existisse um ‘conceito de território’, quando, a rigor, o que há são numerosíssimas alusões ao solo (*Boden*), ou mesmo ao *Territorium* em um sentido em que a especificidade latente do termo enquanto categoria político-geográfica não dá margem a uma autêntica ‘emancipação’ conceitual (SOUZA, 2009:63).

Afora as polêmicas, consideram-se indispensáveis as contribuições de Ratzel para o enriquecimento e mesmo pela propagação de inúmeros trabalhos posteriores naquilo que se viria a consolidar como a Geopolítica e/ou Geografia Política, através dos conceitos de segurança, soberania, ideologia e a edificação do caráter nacional e territorial. Estes temas estavam presentes na obra de Ratzel.

De uma forma geral, na Geografia Política tradicional o território era entendido meramente como um espaço concreto (com suas características físico-naturais e sociais) em si, controlado e ocupado por certo grupo. Além disso, baseava-se na ideia de que o

território promove processos de identificação a partir de uma associação de fatores naturais e culturais, constituindo as chamadas identidades nacionais.

Ainda sob a perspectiva territorial do Estado, Moraes (2004) afirma que Estado e território são conceitos indissociáveis, na medida em que se torna um espaço de exercício do poder estatal cuja origem remonta as monarquias absolutistas da Europa moderna. Sob estas bases históricas é que se originam a formação dos Estados-nações do século XIX. E ainda,

As revoluções burguesas trazem uma nova forma de legitimação do domínio territorial expressa na teoria da *soberania popular*, peça importante na estrutura política do liberalismo clássico, para o qual o governo deve expressar a “vontade geral” do “povo”, este sendo qualificado como os habitantes de um dado território. Isto é, o “contrato social” fundante do poder estatal de um “país”, uma jurisdição. A *Res Publica* possui fronteiras, no interior das quais vive sua população, que ao dotar-se de direitos de cidadania torna-se um *povo*, expressão política da *nação*. Daí a máxima contratualista: “todo poder emana do poder e em seu nome será exercido”, que institui a nação como a única origem legítima do Estado. Inicia-se a era dos territórios estatais-nacionais, como visto construídos sobre as territorialidades que os precederam (MORAES, 2004:58).

De forma, para Moraes (2004:59)

(...) O território é, concomitantemente, uma construção militar (um resultado de uma conquista espacial, que tem de ser reiterada sempre que contestada) e uma construção política (como área de exercício de um poder soberano), mas também uma construção econômica (como suporte de estruturas e atividades produtivas como um mercado) e uma construção jurídica (que tem de ser legitimada em fóruns adequados de relacionamento internacional), e ainda uma construção ideológica (que fundamenta uma identidade social de base espacial e uma psicologia coletiva).

No que diz respeito à escala do território político analisado neste trabalho, considera-se também os territórios jurídico-políticos estabelecidos em escala subnacional, tanto por Estados Federais como Unitários. Nesse sentido, os territórios estaduais, municipais, provinciais, regionais, distritais, entre tantos outros, constituem circunscrições políticas dos territórios e escala subnacional.

Neste caso, ao longo deste trabalho priorizar-se-á este tipo de dimensão do território, ou seja, o território estadual em forte consonância com o nacional e o municipal. É(são) neste(s) território(s) estadual(is) que se desenvolve(m) inúmeras tentativas de revisão dos limites seja no sentido de fragmentação a partir dos desmembramentos, seja na manutenção dos atuais limites ou na redução do número de unidades federadas.

Sintetizando o que se chama aqui de dimensão política do território, entende-se que território adquire um caráter político a partir do momento que é conduzido e determinado por certos grupos ou atores sociais que através de práticas, discursos e ações produzem territórios. Neste caso, o exemplo mais destacado é o Estado, o qual na maioria das vezes monopoliza ou define a formação territorial. No entanto, em todas as escalas são estabelecidas relações políticas no território, numa visão mais ampla do que aqui se defende.

1.2.3- A PERSPECTIVA INTEGRADORA DO TERRITÓRIO

Saquet (2010) reafirma o caráter multiescalar e multitemporal do território, bem como o seu caráter processual/relacional, de identidade, de unidade e de movimento. Nesse contexto as re-criações de territórios são constantes, assim como a emergência de novas territorialidades, identidades, arranjos territoriais, significados, redefinições dos territórios associadas com as des-continuidades geo-históricas. E, além disso, o tempo é dos componentes essenciais do território e vice-versa. Nesse sentido, apesar das rupturas, identificam-se também traços de permanências, numa dialética entre antigo/novo, enraizamento/desenraizamento, passado/presente, continuidade/descontinuidade.

O mesmo autor, Saquet (2010) defende o caráter desterritorializador, reterritorializador e territorializador inerentes ao território e à territorialidade, a partir de um movimento simultâneo, complexo e heterogêneo de fatores econômicos políticos e culturais, numa perspectiva semelhante àquela defendida por Haesbaert (1997; 2004), Raffestin (1984; 1986) e Deleuze e Guattari (1976 [1972]).

Na opinião de Haesbaert (2004), não existe desterritorialização total, já que para cada processo desterritorializador ocorrem processos concomitantes ou simultâneos de reterritorialização em diversos níveis e em diversas escalas. A desterritorialização nesse sentido é um mito. Ainda que se observe uma forte desterritorialização a partir dos processos econômicos, com destaque para aqueles produzidos pela globalização, especialmente quando relacionados à alta mobilidade do capital, das informações, telecomunicações, ou seja, pelas redes como um todo, os quais produzem os chamados territórios-rede e mesmo as redes intercaladas por zonas. Ainda assim, a desterritorialização nunca é total, na qual ao mesmo tempo ou de forma simultânea à

dinamicidade desses processos desterritorializadores são estabelecidos processos re-territorializadores.

Também se pode perceber, com intensa velocidade, os processos de desterritorialização vinculados ao enfraquecimento ou esvaziamento do poder do Estado ou seu novo papel, como também a questão da porosidade das fronteiras ou a emergência de novos atores políticos no cenário internacional, numa perspectiva política. Do ponto de vista cultura, observa-se que no atual processo de globalização, processos desterritorializadores ocorrem a partir da destruição de culturas locais/regionais/nacionais, os hibridismos culturais e o crescimento dos movimentos populacionais representados pela imigração, pela migração ou pelos fluxos forçados (de refugiados de todo tipo).

Contudo, em meio a esses processos desterritorializadores e de forma simultânea, processos de reterritorialização, a partir da construção de novas territorialidades que são criadas e recriadas, os quais produzem os chamados territórios-rede e uma multiterritorialidade. Em resumo, o mais correto seria chamar esses processos de “des-re-territorializadores” (HAESBAERT, 2004). Cabe ressaltar, segundo Saquet (2009), a territorialização é multidimensional e multitemporal.

Para uma compreensão do território além da perspectiva materialista e idealista, Haesbaert (2004) defende a construção de um conceito de território a partir de uma perspectiva integradora, não necessariamente ou estritamente investida isoladamente de uma característica natural, econômica, política ou cultural e sim um somatório de todas essas. Tal construção ambiciosa do conceito de território se assemelharia à perspectiva integradora característica do conceito de região.

E ainda,

Entretanto, seja em que sentido for, uma leitura integrada do espaço social é de hoje relativamente pouco comum, como se pode depreender das próprias abordagens ‘unidimensionais’ aqui comentadas. Fica evidente neste ponto a necessidade de uma visão de território a partir da concepção de espaço como um híbrido – híbrido entre sociedade e natureza, entre política, economia e cultura, e entre materialidade e ‘idealidade’, numa complexa interação tempo-espaço, como nos induzem a pensar geógrafos como Jean Gottman e Milton Santos na indissociação entre movimento e (relativa) estabilidade – recebam estes os nomes de fixos e fluxos, circulação e ‘iconografias’, ou o que melhor nos aprouver. Tendo como pano de fundo esta noção ‘híbrida’ (e, portanto, múltipla, nunca indiferenciada) de espaço geográfico, o território pode ser concebido a partir da imbricação de múltiplas relações de poder, do poder mais material das relações econômico-políticas ao poder mais simbólico das relações de ordem mais estritamente cultural (HAESBAERT, 2004: 79).

Assim, segundo o mesmo autor (2004: 91),

o território não deve ser visto nem simplesmente como um objeto em sua materialidade, evidência empírica (como nas primeiras perspectivas lablacheanas de região), nem como um mero instrumento analítico ou conceito (geralmente a priori) elaborado pelo pesquisador. Assim como não é simplesmente fruto de uma descoberta frente ao real, presente de forma inexorável na nossa vida, também não é uma mera invenção, seja como instrumento de análise dos estudiosos, seja como parte da ‘imaginação geográfica’ dos indivíduos.

Para encerrar esta parte, o mesmo autor adverte que é necessário explicitar que tipo de conceito de território está sendo trabalhado, seja ele econômico, natural, político, cultural ou integrador. Além disso, a perspectiva integradora também é estendida para outros conceitos, como o de espaço, região, lugar, paisagem ou rede.

1.2.4- FORMAÇÃO TERRITORIAL

Conforme aponta Moraes (2004), os conceitos de Estado e território são interdependentes, já que numa concepção jurídico-política todo Estado Moderno necessariamente se estabelece num território no qual exerce seu poder e influência, constituindo-se os chamados *Estados territoriais*. Contudo, é importante afirmar que tais unidades territoriais possuem uma localização geográfica e histórica bem específica. Além disso, o exercício de poder do Estado sobre o território não ocorre exclusivamente no âmbito político, mas econômico, jurídico e cultural.

Faz-se necessário lembrar que a Geografia durante muito tempo incorreu ao erro de não diferenciar a análise do território da formação territorial, deixando de lado a sua constituição histórica. Mesmo com as importantes contribuições de Ratzel, no final do século XIX para o estudo da formação territorial, a análise desta foi pouco desenvolvida durante muito tempo ou muitas vezes quando realizada, esteve baseada em estudos estáticos ou centrados no presente (Idem, 2004).

Nesse quadro, de acordo com Moraes (2004:46-47),

(...) A formação territorial é, pois, um dos elementos definidores da particularidade (agora pensada, por exemplo, na escala das “peculiaridades nacionais”). Enfim, o desenvolvimento histórico se faz sobre e com o espaço terrestre, e, nesse sentido, toda formação social é também territorial, pois necessariamente se espacializa.

Valorização do espaço e formação territorial, dois níveis de abordagem de um mesmo processo. De um lado, as determinações genéricas, fornecendo os macroindicadores que delimitam grandes períodos e iluminando suas lógicas estruturais de funcionamento. De outro, a malha fina do desenrolar das conjunturas, permitindo identificar vontades e posicionamentos individualizados, interesses específicos, enfim, movimentos singulares. Tem-se assim, dois planos de análise e reflexão, em cuja união se desenha o projeto de uma Geografia interpretativa, social e histórica.

Contudo, a superação da dicotomia entre História e Geografia vai ocorrer a partir do final do século XX, no qual muitos estudiosos passam a estabelecer uma ruptura com a coisificação do objeto de estudo e buscam abordagens processuais. Nesse sentido, o território é compreendido como o produto histórico da relação entre espaço e sociedade.

A formação territorial é, do ponto de vista espacial, um processo cumulativo que articula os resultados de formas de sociabilidade não necessariamente contínuas ou sincrônicas; as intervenções e construções anteriores aparecendo ante um novo ciclo de povoamento como parte da herança espacial local, perfilando-se ao lado das características do meio natural como elementos de qualificação dos diferentes espaços (MORAES, 2004:54).

As análises políticas do território, do Federalismo brasileiro, bem como de todos os projetos de redivisão territorial do Brasil e de criação ou fusão de novas UF's estão intimamente associadas ao processo de formação territorial do Brasil, um processo dinâmico, instável, em construção, com assimetrias, continuidades e descontinuidades, e baseado na dialética das relações espaço-temporais.

1.3- TERRITORIALIDADE

Assim como o conceito de território, o conceito de territorialidade também apresenta uma grande polissemia. Neste caso, destacam-se alguns autores cujas contribuições são de extrema importância para o que aqui se discute como território e mesmo a própria territorialidade.

Uma das discussões mais importantes acerca da territorialidade é aquela desenvolvida por Sack (1986:5), segundo o qual a

Territoriality for humans is a powerful geographic strategy to control people and things by controlling area. Political territories and private ownership of land may be its most familiar forms but territoriality occurs to varying degrees in numerous social contexts . It is used means by which space in

society are interrelated. Territoriality's changing functions help us to understand the historical relationship between society, space and time.

(...)

Territoriality, is simply 'the control of area', has served to so far as shortened definition. But this description is neither precise nor rich enough to take us much farther. From our example of the parent and the children, the secretary in the work place, and the members of the hunting-gathering society, it can be seen the territoriality involves the attempt by an individual or group to influence or affect the actions of others including non-humans. It is important yet general effect that must be emphasized and which is elaborated in the following formal definition of territoriality. In this book territoriality will be defined '*as an attempt an individual or group to affect, influence, or control people, phenomena, and relationships, by delimiting and asserting control over a geographic area*'. This area will be called the territory. Before we explore the significance of this definition, some further clarification of its domain is in order (SACK, 1986:19).

(...)

Territoriality is a strategy to establish different degrees of access to people, things, and relationships. Its alternative is always non-territorial action, and non-territorial action is required in any case to back it up. For example, if the Chippewa decide to fence in their gardens, these fences must be maintained by direct physical labor; and if they should break, the children and the horses must be watched and guarded by direct non-territorial control. (If the children in the modern home continue to enter the kitchen even if the parent told them not to, then the parent will have to resort to a non-territorial form of intervention.)

(...)

Territoriality can be asserted in a number of ways. These include job descriptions (how long must be seated, where you are and are not allowed to go, etc.), legal rights in land, brute force of power, cultural norms and prohibitions about use of areas, and subtler forms of communications such as body posture. But once again, if the assertion is not clear and understandable then it is unclear whether territoriality is being exercised (SACK, 1986:20-21).

Para Dematteis (1999) a territorialidade pode envolver tanto indivíduos pertencentes a um mesmo agrupamento social quanto de agrupamentos diferentes. Elas estão subordinadas a contextos históricos e geográficos específicos conferindo, portanto, um caráter específico a cada território construído ou em construção, ou seja, constroem uma identidade própria.

Segundo Soja (1993:19) a territorialidade deve ser entendida como um "Fenômeno de comportamento associado à organização do espaço em esferas de influência ou em territórios nitidamente diferenciados, considerados distintos e exclusivos, ao menos parcialmente, por seus ocupantes ou pelos que os definem".

Desta maneira, tais territorialidades não estão presas aos limites territoriais impostos pelo poder estatal. Estas se caracterizam por uma delimitação de rigidez intermediária ou permeável e que não apresentam estabilidade no tempo. Embora deva se considerar que o próprio Estado desenvolve sua própria territorialidade.

Acerca das relações estabelecidas no/através do território/territorialidade Souza (2007:86-87) propõe uma flexibilização da visão do conceito de território.

(...) Vários tipos de organização espaço-temporal, de redes de relações, podem surgir diante de nossos olhos, sem que haja uma superposição tão absoluta entre o espaço concreto com os seus atributos materiais e o território enquanto campo de forças. Um enraizamento tão forte como aquele focalizado por Ratzel (e a maior parte da tradição da Geografia Política, além, é lógico, da Geopolítica) não precisa existir para que se tenha territórios.

Territórios, que são no fundo antes *relações sociais projetadas no espaço* que espaços concretos (os quais são apenas *substratos materiais* das territorialidades), podem, conforme já se indicara na introdução, formar-se e dissolver-se, constituir-se e dissipar-se de modo relativamente rápido (ao invés de uma escala temporal de séculos ou décadas, podem ser simplesmente anos ou mesmo meses, semanas ou dias), ser antes instáveis que estáveis ou, mesmo ter existência regular mas apenas periódica, ou seja, em alguns momentos – e isto apesar de que o substrato espacial permanece ou pode permanecer o mesmo.

Nas palavras de Souza (2007:93-94),

O processo de constituição de redes de organizações criminosas no Rio de Janeiro (por exemplo) remete à necessidade de se construir uma ponte conceitual entre o *território* em sentido usual (que pressupõe contiguidade espacial) e a rede (onde não há contiguidade espacial: o que há e, em termos abstratos e para efeito de representação gráfica, um conjunto de pontos – *nós* – conectados entre si por segmentos – arcos que correspondem aos fluxos que interligam, “costuram” os nós – fluxos de bens, pessoas ou informações –, que viabilizam fisicamente o deslocamento dos fluxos). A esse território em rede ou território-rede propõe o autor do presente artigo chamar de *território descontínuo*. Trata-se essa ponte conceitual, ao mesmo tempo de uma ponte entre escalas ou níveis de análise: o território descontínuo associa-se a um nível de tratamento onde, aparecendo os nós como pontos adimensionais, não se coloca evidentemente a questão de investigar a estrutura interna desses nós, ao passo que, à escala do *território contínuo*, que é uma superfície e não um ponto, a estrutura espacial interna precisa ser considerada. Ocorre que como cada nó de um território descontínuo é, concretamente e à luz de outra escala de análise, uma figura bidimensional, um espaço, ele mesmo um território (uma favela territorializada por uma organização criminosa), temos que cada *território descontínuo* é, na realidade, uma rede a articular dois ou mais territórios contínuos.

Na mesma linha de raciocínio, e mais recentemente, sob a perspectiva de uma abordagem territorial (i)material, Saquet (2010:159) afirma que

Há múltiplas atividades e territorialidades em nossa vida cotidiana, produto e condição da *totalidade* existente entre os níveis local, regional, nacional e internacional: as dinâmicas escalar (areal) e reticular/relacional não são excludentes. Na área também há relações e estas relações podem ser regionalizadas, por exemplo. As áreas e os retículos podem ser considerados

simultaneamente na pesquisa científica, bem como outros recortes como os parques e distritos industriais, os eixos e os sistemas territoriais locais, com redes e articulados em redes.

As redes de circulação e comunicação substantivam o território, tanto interna como externamente a cada lugar [são *materiais e imateriais (...); infraestruturais ou pontuais e relacionais (...); materiais e cognitivas (...)* e são resultado e condicionantes da multiescalaridade (...)]. Cada indivíduo age, ao mesmo tempo, em diversas redes, participando com objetivos, formas, intensidades e significados distintos, no mesmo ou entre diferentes lugares.

E ainda,

Interconexão e territorialização são processos distintos, mas têm uma unidade; interagem-se e complementam-se. Na territorialização há localização, formas espaciais, relações e interações, fluxos e redes, movimento. As redes são múltiplas e articuladas envolvendo e sendo envolvidas por sujeitos diversos, interesses, necessidades, escalas, lugares. Os indivíduos se territorializam na interconexão, na relação, no movimento, na unidade e na diversidade. As redes são um componente do território, desde as formações tribais, imperiais, passando pelas feudais até as capitalísticas. É claro que, atualmente, as redes são mais intensas, complexas, heterogêneas, velozes e têm *novos* significados (SAQUET, 2010:160).

A fim de elucidar também qual conceito de territorialidade está sendo utilizado neste trabalho, concorda-se também com Souza (2007:99) quando ele afirma que

A territorialidade, no singular, remeteria a algo extremamente abstrato: aquilo faz de qualquer território um território, isto é, (...), *relações de poder espacialmente delimitadas e operando sob um substrato referencial*. As territorialidades, no plural, significam os tipos gerais em que podem ser classificados os territórios conforme suas propriedades, dinâmicas etc.: para exemplificar, territórios contínuos e descontínuos singulares são representantes de duas territorialidades distintas, contínua e descontínua. Seja como for, é óbvio que, ao falar de territorialidade, o que o autor deste artigo tem em mente é um certo tipo de interação entre o homem e o espaço, a qual é, aliás, sempre uma interação entre seres humanos *mediatizada* pelo espaço.

Segundo Saquet (2010:129),

A territorialidade é o acontecer de todas as atividades cotidianas, seja no espaço do trabalho, do lazer, da igreja, da família, da escola, etc., resultado e determinante do processo de produção de cada território, de cada lugar; é

múltipla, e por isso, os territórios também o são, revelando a complexidade social e, ao mesmo tempo, as relações de dominação de indivíduos ou grupos sociais com uma parcela do espaço geográfico, outros indivíduos, objetos, relações.

De forma clássica, o Estado é uma forma complexa e extremamente importante de territorialidade. Pois, através do poder que o Estado exerce sobre o território são desenvolvidas relações políticas, jurídicas, econômicas e sociais, baseadas no controle de uma população específica que o reconhece voluntariamente ou muitas vezes forçada pelos aparatos do poder que emanam do Estado. Para tanto, o efetivo controle dos limites e das fronteiras do Estado demonstra até que ponto um Estado é forte para controlar todos os componentes da dinâmica econômica, política e cultural do território, bem como até onde se estende sua territorialidade.

Algumas vezes, a territorialidade do Estado não é contínua e sim formada por territórios-redes como no caso dos territórios descontínuos. Entre estes, cabe destacar os casos do Alasca para os EUA; Kaliningrad para Rússia; Cabinda para Angola; de Guadelupe, Martinica, Moyote, Reunião e Guiana Francesa para a França. Os enclaves territoriais também funcionam a partir dessa lógica dos territórios-rede como no caso das bases britânicas (enclaves de fato) de Dekhelia e Akrotiri (pertencentes ao Reino Unido) no Chipre, de Gibraltar (pertencentes ao Reino Unido) na Espanha, de Ceuta e Melilla (pertencentes à Espanha) no Marrocos, Madha (pertencente a Omã) nos Emirados Árabes Unidos, de Guantânamo (pertencente aos EUA), além dos vários enclaves da Índia em Bangladesh e vice-versa, o mesmo ocorrendo com os enclaves entre o Uzbequistão, Quirguistão e Tadjiquistão e entre Armênia e Azerbaijão.

Numa escala bem maior, as embaixadas representam também componentes extra-territoriais do Estado (BADIE, 1995). Numa interpretação em que se enfoca o caráter multiterritorial e multidimensional tanto dos territórios quanto das territorialidades, para Haesbaert (2004b:3), “A territorialidade, além de incorporar uma dimensão estritamente política, diz respeito também às relações econômicas e culturais, pois está ‘intimamente ligada ao modo como as pessoas utilizam a terra, como elas próprias se organizam no espaço e como elas dão significado ao lugar’”.

O mesmo autor critica a compreensão da territorialidade apenas pelo viés simbólico-cultural, sendo que

A territorialidade, no nosso ponto de vista, é “algo abstrato”, como diz Souza,

mas não no sentido radical que a reduz ao caráter de abstração analítica. Ela é uma “abstração” também no sentido ontológico de que, enquanto “imagem” ou símbolo de um território, existe e pode inserir-se eficazmente como uma estratégia político-cultural, mesmo que o território ao qual se refira não esteja concretamente manifestado – como no conhecido exemplo da “Terra Prometida” dos Judeus. Ou seja, o poder no seu sentido simbólico também precisa ser devidamente considerado em nossas concepções de território (HAESBAERT, 2004b:10).

Para Raffestin (1993:158), a territorialidade

reflete a multidimensionalidade do “vivido” territorial pelos membros de uma coletividade, pelas sociedades em geral. Os homens “vivem”, ao mesmo tempo, o processo territorial e o produto territorial por intermédio de um sistema de relações existenciais e/ou produtivistas.

Para este autor, os estudos sobre as territorialidades ainda são pouco desenvolvidos, principalmente pelas Ciências Humanas (com rara exceção da Antropologia). Em outras áreas estudos mais amplos são observados na Biologia, Ecologia e Etologia, principalmente ligados à territorialidade animal. Por outro lado, as relações estabelecidas pelas territorialidades podem ser simétricas ou assimétricas.

Além disso, a territorialidade é dinâmica no tempo e no espaço, já que ao mesmo tempo em que possuem uma carga de estabilidade, igualmente possuem uma carga de instabilidade. Ela “se manifesta em todas as escalas espaciais e sociais; ela é consubstancial a todas as relações e seria possível dizer que, de certa forma, é a “face vivida” da ‘face agida’ do poder. (...) A territorialidade só é possível pela apreensão das relações reais recolocadas no seu contexto sócio histórico e espaço- temporal” (RAFFESTIN, 1993: 161-162).

Sendo assim, é impossível entender o território sem a territorialidade, nos quais a des-re-construção de territórios e territorialidades ocorrem em nível político, econômico, social e cultural. Encerrando este capítulo, faz-se necessário aprofundar a análise das relações territoriais estabelecidas pelo Estado-nação. Neste trabalho esta ação política, econômica e cultural norteadora ações sobre o território é estudada a partir da forma de Estado adotada no Brasil, no caso o Federalismo. Assim, o sistema federal guarda em sua organização o estabelecimento de uma complexa ordem territorial desenvolvida entre a União e as unidades federadas.

CAPÍTULO 2: FEDERALISMO E FEDERALISMO BRASILEIRO

2.1- AS ORIGENS DO SISTEMA FEDERAL

De acordo com Elazar (1987), etimologicamente, o termo federal deriva do latim *foedus* (tratado, aliança, pacto, convenção) e do ponto de vista históricos, refere-se a um sistema cunhado nos séculos XVI e XVII. Para Proudhon (2001), a ideia de Federação é tão antiga quanto a ideia de Democracia, Monarquia, Autoridade e Liberdade. Esta remonta ao século 12 a.C. quando do estabelecimento das doze tribos de Israel, separadas geograficamente, mas unidas por laços de consanguinidade. Da mesma forma, pode-se observar uma forma de Federação na formação das ligas e alianças entre as cidades-Estados na Grécia antiga, na formação das ligas de cidades eslavas e germânicas na Idade Média até se chegar às experiências modernas, com destaque para a criação da Federação dos Estados Unidos da América em 1787.

No que diz respeito ao processo histórico que levou a adoção do sistema federal nos EUA, é importante apontar que antecedendo a adoção do modelo federal como forma de Estado, já em 1643, sob o domínio da Inglaterra, quatro colônias do norte (Massachusetts, Plymouth, Connecticut e New Haven) uniram-se formando a Confederação da Nova Inglaterra ou mais precisamente Colônias Unidas da Nova Inglaterra, com o objetivo de lutar contra os indígenas norte-americanos e se defenderem das ameaças externas representadas pela Holanda. Embora utilizassem o termo Confederação, de fato, não possuíam status jurídico-político internacional como tal. A Confederação da Nova Inglaterra era formada na prática por uma associação de territórios coloniais com interesse comum e com uma organização política baseada em elementos do sistema federal (USA, 1643).

Assim, no século XVIII, os movimentos pela independência começaram a ganhar força e em 1754, quando ocorre a primeira tentativa de formação de uma união das colônias inglesas na América do Norte. A campanha foi liderada por Benjamin Franklin, porém não obteve sucesso. Diversos fatores justificam o desejo por liberdade e independência das Treze Colônias, bem como a insatisfação destas com o governo inglês, sobretudo no século XVIII, assunto que não se faz necessário aprofundar neste trabalho, pois a ênfase maior é dada às origens do Federalismo nos EUA e seu desenvolvimento no Brasil.

Com o desenvolvimento e acirramento da luta pela independência, as antigas

Treze Colônias inglesas, tornaram-se independentes em 1776, e formaram na verdade treze novos Estados soberanos. Conforme a Declaração de Independência de 4 de julho de 1776,

We, therefore, the Representatives of the united States of America, in General Congress, Assembled, appealing to the Supreme Judge of the world for the rectitude of our intentions, do, in the Name, and by Authority of the good People of these Colonies, solemnly publish and declare, That these United Colonies are, and of Right ought to be Free and Independent States; that they are Absolved from all Allegiance to the British Crown, and that all political connection between them and the State of Great Britain, is and ought to be totally dissolved; and that as Free and Independent States, they have full Power to levy War, conclude Peace, contract Alliances, establish Commerce, and to do all other Acts and Things which Independent States may of right do. And for the support of this Declaration, with a firm reliance on the protection of divine Providence, we mutually pledge to each other our Lives, our Fortunes and our sacred Honor (USA, 1776).

Ainda no que se refere aos eventos históricos que precederam a formação do Estado Federal norte-americano, no ano seguinte à independência, em 1777, já eram intensos os debates acerca de qual forma de Estado seria adotada: uma Federação ou uma Confederação, já que havia um sentimento comum de romper com a herança unitária da monarquia inglesa. Contudo, as divergências sobre este assunto eram latentes até mesmo entre os políticos considerados os precursores da independência, como Benjamin Franklin, Thomas Jefferson, George Washington, Alexander Hamilton, James Madison, John Jay, John Adams, entre outros. A principal divergência era acerca das formas e os graus de aprofundamento das relações políticas entre os novos Estados independentes, a resistência de muitos deles em perder a soberania conquistada.

Com o desenvolvimento dos debates políticos, as reuniões e negociações entre os 13 Chefes de Estado começaram a apresentar uma tendência a promover uma forma de união mais ampla, sem retirar a soberania e a independência conquistada em 1776. Os resultados dessas negociações levaram então à formação da Confederação Americana em 1781, por meio de um Tratado designado “Articles of Confederation and Perpetual Union between the States of New Hampshire, Massachusetts Bay, Rhode Island, and Providence plantations, Connecticut, New York, New Jersey, Pennsylvania, Delaware, Maryland, Virginia, North Carolina, South Carolina”.

Através deste Tratado, a designação adotada para a Confederação foi Estados Unidos da América, que entre outras coisas, assegurava a soberania, a

independência e a liberdade dos Estados-membros. Estabelecia entre outras coisas um sistema de defesa e a política externa comum, além de incentivar o comércio entre os Estados (USA, 1781[1777]).

Conforme os Artigos da Confederação,

Articles of Confederation and perpetual Union between the states of New Hampshire, Massachusetts-bay Rhode Island and Providence Plantations, Connecticut, New York, New Jersey, Pennsylvania, Delaware, Maryland, Virginia, North Carolina, South Carolina and Georgia.

I.

The Stile of this Confederacy shall be "The United States of America". II. Each state retains its sovereignty, freedom, and independence, and every power, jurisdiction, and right, which is not by this Confederation expressly delegated to the United States, in Congress assembled.

III.

The said States hereby severally enter into a firm league of friendship with each other, for their common defense, the security of their liberties, and their mutual and general welfare, binding themselves to assist each other, against all force offered to, or attacks made upon them, or any of them, on account of religion, sovereignty, trade, or any other pretense whatever (USA, 1781 [1777]).

Na verdade, no decorrer de 1777 a 1781 o Tratado da Confederação foi ratificado entre os Estados-parte. Este foi resultado do avanço dos processos de integração política e econômica das ex-Treze Colônias inglesas e então, 13 Estados independentes, do temor às ameaças estrangeiras a seus respectivos territórios e da tentativa de prevenção à vulnerabilidade dos novos Estados soberanos. Como se constituíam uma Confederação foi criado um governo central que se reunia na cidade de Filadélfia. O objetivo desse Congresso era reunir as lideranças dos 13 Estados Unidos da América para traçar políticas de interesse comum definidos pelo pacto da Confederação. Esta reunião composta por sete representantes de cada um dos Estados da Confederação, chamada de Estados Unidos da América.

Contudo, a partir de 1781 o aprofundamento das demandas por uma maior integração política, as reformas dos Artigos da Confederação e as questões associadas ao comércio interno e externo entre os 13 Estados demandavam cada vez mais a necessidade de implantação de um governo federal. Com isso, o insucesso da experiência confederativa dos EUA, vai culminar em 1787 com a adoção da Constituição dos Estados Unidos da América através da Convenção de Filadélfia.

Retomando a questão da experiência confederativa dos EUA, para Rodrigues (2007), o único órgão central da Confederação americana era o “Congresso”. Com isso,

os Estados partícipes da União confederativa preservavam a maior parte de seus poderes e competências. Nesse sentido, a excessiva descentralização político-administrativa, bem como o quórum das decisões do Congresso (do total dos treze Estados, a maioria era definida por nove votos) e até mesmo as tendências separatistas de alguns Estados, já que estes através do Tratado confederativo possuíam esta prerrogativa, foram importantes fatores responsáveis pelo enfraquecimento da Confederação.

Além disso, as reuniões nas quais eram tomadas as principais decisões da Confederação eram realizadas de forma esporádica, chegando mesmo a se realizar apenas uma vez por ano, e muitas vezes um presidente nomeado decidia pela maioria. Os Estados-parte da Confederação resguardavam quase a totalidade das competências jurídico-políticas e colaboravam pouco para o fortalecimento do governo central (OLIVEIRA FILHO, 2009). Para completar, a fraqueza da Confederação era alimentada pela sua incapacidade de arrecadar impostos e manter a ordem (JOLLY & FELLOW, S/D).

Para Maluf (1998), as razões do fracasso da Confederação Americana estão ligadas aos problemas internos de ordem econômica e militar. Além disso, a existência de legislações incompatíveis entre os Estados participantes da Confederação, as desconfianças e rivalidades mútuas enfraqueciam os Estados-membros, tanto interna quanto externamente. Em função disso, durante a Convenção de Filadélfia, que durou 90 dias, George Washington, como presidente da convenção, levou adiante juntamente com os federalistas o projeto de transformar a Confederação no primeiro Estado Federal do mundo, cujo princípio fundamental estava baseado no autogoverno dos estados- membros.

Segundo Dallari (2011), com a experiência confederativa as garantias comuns se mostraram fracas ou pouco coordenadas entre os Estados participantes, assim como havia a necessidade da construção de um governo central para fazer frente às demandas dos treze Estados. Desta forma, reunidos na cidade de Filadélfia em 1787, os representantes dos Estados intensificaram os debates acerca do aprofundamento dos laços políticos entre os Estados-membros da Confederação. Esta reunião, chamada de Convenção Constitucional, aos poucos começou a formar dois grupos políticos bem definidos: os delegados que advogavam um aprofundamento dos laços políticos e a adoção de uma Constituição, baseada num modelo republicano e federal e os delegados que lutavam pela preservação da forma confederativa, bem como da

soberania e independência de cada um dos Estados.

Para alguns delegados estaduais, a formação de uma Federação era vista como uma ameaça, já que consigo traria um governo centralizador, uma figura que se assemelharia à colonização inglesa. Para acomodar as demandas por maior autonomia e liberdade dos Estados, os federalistas procuraram atender as reivindicações dos confederacionistas através da formação de uma Federação com ampla autonomia dos entes constituintes, ideia que prevaleceu na redação final da Constituição norte-americana (DALLARI, 2011).

Além da Convenção de Filadélfia de 1787, Soares (2004) credita a emergência do Federalismo norte-americano historicamente ao elevado grau de autonomia de que as Treze Colônias da Inglaterra possuíam antes da independência. Assim, quando essa autonomia é esvaziada ou diminuída, os anseios pela independência crescem. No pós-independência e com a Confederação a construção do Federalismo americano dá-se na tentativa de acomodar a soberania e a liberdade dos antigos Estados independentes, daí a manutenção da ampla autonomia com a formação do sistema federal.

Como se observa acima a Convenção de Filadélfia de 1787 tinha como principal objetivo rever os aspectos que dificultavam o processo de integração, além de rediscutir o novo pacto de união confederativa e acomodar as correntes conflitantes entre federalistas e confederacionistas. Dada às pressões dos federalistas, o novo texto redigido na forma da Constituição dos EUA, que como novidade inaugurava um novo modelo de integração entre os antigos Estados, baseado no estabelecimento de uma Federação, assegurava a separação dos poderes, a igualdade, a harmonia e a cooperação entre os novos entes federados através do pacto federativo.

Nesse sentido, desapareceram as soberanias individuais de cada um dos Estados em favor do governo central, a União tornou-se a partir de então a única detentora da soberania interna e externa. O alto grau de descentralização assegurada pela nova Constituição tem suas origens constitucionais na soberania dos antigos Estados, bem como numa alternativa de acomodar as pressões dos anti-federalistas.

Após a promulgação da Constituição Federal Americana em 1787, é interessante observar que a permanência da designação Estado no texto constitucional se deve à relutância dos Estados participantes de serem designados como Províncias, o que remetia à centralização, à colonização, à dominação e ao Estado Unitário monárquico. Mais tarde foi acrescido adjetivo restritivo Estado-membro (MALUF, 1998).

É importante esclarecer t a m b é m uma importante diferença conceitual em

alguns termos jurídicos aqui abordados. Nesse sentido, o Tratado de uma forma geral é assinado por Estados soberanos. Já a Constituição é assinada por Estados-federados, Províncias ou demais designações territoriais-político-jurídico-administrativa. No tocante aos Estados federais

A base jurídica do Estado Federal é uma Constituição, não um tratado. Baseando-se a união numa Constituição, todos os assuntos que possam interessar a qualquer dos componentes da federação devem ser conduzidos de acordo com as normas constitucionais. O tratado é mais limitado, porque só regula os assuntos nele previstos expressamente, além de ser possível sua denúncia por qualquer dos contratantes, o que não acontece com a Constituição (DALLARI, 2011:143).

A contribuição mais importante para a consolidação e ratificação da experiência federativa pelos Estados norte-americanos, consolidada pela Constituição de 1787 vem dos autores dos chamados *The Federalist Papers* (2003) [1787-1788]. Tais artigos são de autoria de Alexander Hamilton, James Madison e John Jay, publicados nos jornais nova-iorquinos com o pseudônimo de Publius. Segundo os federalistas, era necessária a adoção de um governo central forte, bem como a adoção dos Três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), independentes e harmônicos entre si, como forma de acalmar as tensões entre os Estados-membros dentro de uma estrutura federativa.

Além disso, tais documentos previam o estabelecimento das competências constitucionais expressamente definidas e repartidas entre a União e os Estados-federados. As vantagens da formação de uma Federação: no sentido de lutar contra as ameaças de forças e influências estrangeiras; nos conflitos e hostilidades entre os próprios Estados da Confederação; no fortalecimento das relações comerciais e na economia entre os Estados-membros; no respectivo controle da Marinha; na manutenção de união mais forte, sólida e perpétua; na formação de uma força armada comum; no estabelecimento, controle e distribuição de impostos; na adoção do princípio republicano; na adoção de uma Constituição republicana, democrática e federativa; na preservação da autonomia dos Estados-federados; na distribuição dos poderes entre a União e os Estados; no estabelecimento do sistema de freios e contrapesos; no estabelecimento da Casa dos Representantes, com o número de representantes baseado no critério de proporcionalidade da população; no estabelecimento de um Senado com representação igualitária para todos os Estados; na criação de um Poder Executivo e

Legislativo, também eleitos pelo povo, o último diretamente e o segundo pelo Senado e Casa dos Representantes – presidente e vice-presidente; do estabelecimento de um Judiciário independente e um dos componentes fundamentais do estabelecimento dos Três Poderes (HAMILTON; JAY; MADISON, 2003) [1787-1788].

Na verdade, os artigos de The Federalist Papers são uma resposta aos chamados Anti-Federalist Papers publicados em 1787 criticando a adoção da Constituição dos Estados. São ao todo 85 artigos escritos e publicados com pseudônimos. As principais divergências entre os Federalist e Anti-Federalist Papers eram: a necessidade de formação de uma União mais forte, a Declaração dos Direitos dos Cidadãos, a natureza e os poderes da União, as responsabilidades e o autogoverno dos Estados, o limite do poder da União, a cobrança, arrecadação e distribuição dos impostos e taxas pela União e os Estados-membros, as questões de defesa e segurança comum, os poderes do Judiciário, as eleições, criação e organização dos poderes do Senado e da Casa dos Representantes, bem como a representação estadual em ambas as Casas, a própria adoção do modelo federal, entre outros (THE ANTI-FEDERALIST PAPERS, 2013; Idem, 2003).

Outro importante personagem da independência, da formação e consolidação do Estado norte-americano é John Adams, que participou do Primeiro e Segundo Congresso Continental e membro ativo na Revolução Americana que culminou com a Declaração de Independência em 1776. Sua importância foi tal que foi eleito o primeiro vice-presidente dos EUA e sob a presidência de George Washington, 1789 a 1797 (dois mandatos consecutivos). Em 1796, Adams foi eleito presidente dos EUA. Seus artigos mais importantes sobre a causa federal foram “Pensamento acerca do Governo (Thoughts on Government – 1776 [2000])” e “A Defesa das Constituições de Governo dos Estados Unidos (A Defence of the Constitutions of Government of the United States - 1787)” (ADAMS, 1776; 1787).

John Adams, ao contrário dos autores de O Federalista, defendia a formação de um governo central forte e centralizado, apesar de também defender um modelo democrático e republicano. Em função disso, sofria uma grande oposição dos defensores de uma República federal mais descentralizada, com destaque para Alexander Hamilton. Um dos episódios mais controversos de John Adams, como segundo presidente dos EUA, de 1797-1801, foi a assinatura dos *Alien and Sedition Acts* em 1798 (USA, 1798a; b).

Os *Alien and Sedition Acts* tratavam-se documentos aprovados pelo quinto

Congresso do EUA estabelecendo novas regras constitucionais para o país. A aprovação destes Atos pelo Congresso e pelo presidente John Adams ocorreu num momento em que o país sofria as consequências da Revolução Francesa e travava uma guerra naval não declarada com a França (USA, 1798a; b).

Entre os principais temas abordados pelos *Alien and Sedition Acts*:

- Estabelecia a uniformidade nas regras de naturalização (extremamente rígidas) para os estrangeiros interessados em se tornar cidadãos norte-americanos.

- Dava ao governo norte-americano o direito de expulsão dos estrangeiros considerados inimigos do país ou perigosos para a paz e segurança dos EUA.

- Estabelecia que em caso de guerra dos Estados Unidos com qualquer nação ou governo, os estrangeiros pertencentes às nações inimigas residentes no país seriam presos, julgados e expulsos do país, já que poderiam ser considerados perigosos para o país.

- A Lei de Punição de Crimes contra Certos Crimes contra os EUA estabelecia que qualquer pessoa que conspirava ou ilegalmente se opunha a qualquer medida do governo seria considerado culpado e punido com penas financeiras e prisão de até cinco anos por estes atos. A mesma lei também expedia um total cerceamento à liberdade de expressão e manifestação no país, direcionada especialmente, aos críticos do governo central e suas instituições (USA, 1798a; b).

Estes Atos, conforme se verá logo adiante, foram considerados por muitos defensores da democracia, das liberdades individuais e coletivas e da própria Constituição americana como Thomas Jefferson, Alexander Hamilton e James Madison como uma afronta aos princípios federais, republicanos e democráticos estabelecidos em 1787. A impopularidade dos *Alien and Sedition Acts*, a oposição política aos atos do governo e a melhor organização da campanha de seus opositores levaram à derrota de Adams na campanha pela reeleição em 1800 e a vitória de Thomas Jefferson.

Assim, cabe destacar também a importância de Thomas Jefferson, considerado o principal autor da Declaração de Independência norte-americana e um dos principais delegados do Segundo Congresso Continental ocorrido em Filadélfia em 1775, cujos resultados levaram a Revolução Americana e à Guerra de Independência. É importante destacar também neste período a fundamental participação política de Benjamin Franklin, George Washington e John Adams no momento histórico assinalado.

Nesse sentido, no período que antecede o fim da Confederação, Jefferson era um ferrenho opositor da intromissão do Governo Central nos assuntos internos

dos Estados. Contudo, dado o fracasso da experiência confederativa, Jefferson passa a defender o sistema federal, porém resguardando uma ampla autonomia dos Estados-federados a fim de equalizar a distribuição de poder e apoiar a nova Constituição (JOLLY & FELLOW, S/D; RODRIGUES, 2007).

Entre os trabalhos mais importantes de Jefferson, além da já citada redação da Declaração de Independência de 1776, este também é autor dos artigos intitulados Kentucky Resolutions. Especificamente no que diz respeito às Resoluções de Kentucky de 1798 e 1799, Thomas Jefferson manifesta sua interpretação acerca das relações entre a União e os Estados norte-americanos no sentido de lutar pela autonomia estadual, assegurar as competências residuais nas mãos dos Estados federados, defender a ordem constitucional diante das ameaças a esta e expressar seu profundo desacordo contra os *Alien and Sedition Acts* (1798; 1798a), para o qual, embora decididos pelo Congresso, extrapolaram os poderes da União e feriram a Constituição dos EUA (JEFFERSON, 1798; 1799).

Em resposta aos *Alien and Sedition Acts*, segundo as Resoluções de Kentucky

1. *Resolved*, That the several States composing, the United States of America, are not united on the principle of unlimited submission to their general government; but that, by a compact under the style and title of a Constitution for the United States, and of amendments thereto, they constituted a general government for special purposes — delegated to that government certain definite powers, reserving, each State to itself, the residuary mass of right to their own self-government; and that whensoever the general government assumes undelegated powers, its acts are unauthoritative, void, and of no force: that to this compact each State acceded as a State, and is an integral part, its co-States forming, as to itself, the other party: that the government created by this compact was not made the exclusive or final judge of the extent of the powers delegated to itself; since that would have made its discretion, and not the Constitution, the measure of its powers; but that, as in all other cases of compact among powers having no common judge, each party has an equal right to judge for itself, as well of infractions as of the mode and measure of redress.

2. *Resolved*, That the Constitution of the United States, having delegated to Congress a power to punish treason, counterfeiting the securities and current coin of the United States, piracies, and felonies committed on the high seas, and offenses against the law of nations, and no other crimes, whatsoever; and it being true as a general principle, and one of the amendments to the Constitution having also declared, that “the powers not delegated to the United States by the Constitution, not prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively, or to the people,” therefore the act of Congress, passed on the 14th day of July, 1798, and intituled “An Act in addition to the act intituled An Act for the punishment of certain crimes against the United States,” as also the act passed by them on the — day of June, 1798, intituled “An Act to punish frauds committed on the bank of the United States,” (and all their other acts which assume to create, define, or punish crimes, other than those so enumerated in the Constitution,) are altogether void, and of no force; and that the power to create, define, and

punish such other crimes is reserved, and, of right, appertains solely and exclusively to the respective States, each within its own territory.

3. *Resolved*, That it is true as a general principle, and is also expressly declared by one of the amendments to the Constitutions, that “the powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively, or to the people”; and that no power over the freedom of religion, freedom of speech, or freedom of the press being delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, all lawful powers respecting the same did of right remain, and were reserved to the States or the people: that thus was manifested their determination to retain to themselves the right of judging how far the licentiousness of speech and of the press may be abridged without lessening their useful freedom, and how far those abuses which cannot be separated from their use should be tolerated, rather than the use be destroyed. And thus also they guarded against all abridgment by the United States of the freedom of religious opinions and exercises, and retained to themselves the right of protecting the same, as this State, by a law passed on the general demand of its citizens, had already protected them from all human restraint or interference. And that in addition to this general principle and express declaration, another and more special provision has been made by one of the amendments to the Constitution, which expressly declares, that “Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof, or abridging the freedom of speech or of the press”: thereby guarding in the same sentence, and under the same words, the freedom of religion, of speech, and of the press: insomuch, that whatever violated either, throws down the sanctuary which covers the others, and that libels, falsehood, and defamation, equally with heresy and false religion, are withheld from the cognizance of federal tribunals. That, therefore, the act of Congress of the United States, passed on the 14th day of July, 1798, intituled “An Act in addition to the act intituled An Act for the punishment of certain crimes against the United States,” which does abridge the freedom of the press, is not law, but is altogether void, and of no force.

4. *Resolved*, That alien friends are under the jurisdiction and protection of the laws of the State wherein they are: that no power over them has been delegated to the United States, nor prohibited to the individual States, distinct from their power over citizens. And it being true as a general principle, and one of the amendments to the Constitution having also declared, that “the powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively, or to the people,” the act of the Congress of the United States, passed on the — day of July, 1798, intituled “An Act concerning aliens,” which assumes powers over alien friends, not delegated by the Constitution, is not law, but is altogether void, and of no force (JEFFERSON, 1798).

As Resoluções de Virgínia também datam de 1798. São de autoria de James Madison em co-autoria com Thomas Jefferson. Estas resoluções expressavam a insatisfação de Jefferson e Madison quanto à adoção do *Alien and Seditions Acts* e a inconstitucionalidade desta matéria frente à Constituição dos EUA (MADISON, 1798). Assim, segundo esta Resolução:

That this assembly most solemnly declares a warm attachment to the Union of the States, to maintain which it pledges all its powers; and that for this end, it is their duty to watch over and oppose every infraction of those principles which constitute the only basis of that Union, because a faithful observance

of them, can alone secure it's existence and the public happiness.

That this Assembly doth explicitly and peremptorily declare, that it views the powers of the federal government, as resulting from the compact, to which the states are parties; as limited by the plain sense and intention of the instrument constituting the compact; as no further valid that they are authorized by the grants enumerated in that compact; and that in case of a deliberate, palpable, and dangerous exercise of other powers, not granted by the said compact, the states who are parties thereto, have the right, and are in duty bound, to interpose for arresting the progress of the evil, and for maintaining within their respective limits, the authorities, rights and liberties appertaining to them.

That the General Assembly doth also express its deep regret, that a spirit has in sundry instances, been manifested by the federal government, to enlarge its powers by forced constructions of the constitutional charter which defines them; and that implications have appeared of a design to expound certain general phrases (which having been copied from the very limited grant of power, in the former articles of confederation were the less liable to be misconstrued) so as to destroy the meaning and effect, of the particular enumeration which necessarily explains and limits the general phrases; and so as to consolidate the states by degrees, into one sovereignty, the obvious tendency and inevitable consequence of which would be, to transform the present republican system of the United States, into an absolute, or at best a mixed monarchy (MADISON, 1798).

Conforme se pode observar nas citações anteriores, o principal argumento apontado pelas Resoluções de Kentucky e Virginia de 1798 era advogar pelo direito de cada um dos Estados da Federação norte-americana de recusar a aplicação de leis consideradas inconstitucionais como no caso dos *Alien and Sedition Acts*. Para tanto, as Resoluções reafirmavam que os Estados não estavam submissos de forma ilimitada à União, já que conforme a Constituição os Estados preservavam o direito acerca das competências residuais, bem como tinham resguardada sua própria autonomia interna. Nesse sentido, conforme os autores das Resoluções, as leis promulgadas pelo Congresso e pelo presidente feriam a Constituição, os direitos do povo norte-americano e a autonomia dos Estados-membros, ou seja, a própria organização do pacto federativo do país (USA, 1798a; b).

Outra figura proeminente da luta tanto pela independência quanto pelo sistema federal norte-americano foi Benjamin Franklin. Este foi o responsável pela revisão da Declaração de Independência escrita por Thomas Jefferson, além de defender um modelo federal baseado na teoria dos Três Poderes como forma de evitar a tirania. Na Constituição de 1787/88, prevaleceram os ideais federalistas, republicanos e a Teoria dos Três Poderes. Além disso, como característica própria da formação histórica do Federalismo norte-americano tem-se a adoção do modelo político liberal, que norteará toda a organização política, econômica e social do país, a primeira do

mundo (OLIVEIRA FILHO, 2009).

Completando o quadro dos personagens históricos mais importantes da formação do Estado norte-americano, destaca-se também George Washington, o primeiro presidente do país (1789-1797). Antecedente este fato, Washington foi o representante do Estado de Virgínia no Primeiro e Segundo Congresso Continental de 1774 e 1775, do qual presidiu o último Congresso e foi escolhido como Comandante-em-Chefe do Exército Continental na Guerra de Independência contra os britânicos de 1775 a 1783.

Estes importantes personagens históricos citados nos parágrafos anteriores são responsáveis da conquista da independência das Treze Colônias através da Declaração de Independência de 1776, da formação do Estado norte-americano, da adoção do sistema federal e do republicanismo expressos na prática pela adoção da Constituição de 1787-1788. Em função disso, são chamados de “pais fundadores dos EUA” assim como seus contemporâneos de Jay, Madison e Hamilton, ferrenhos defensores da fórmula federal implementada com o fim da Confederação.

Retomando os autores de “O Federalista”, o pensamento de Jay, Madison e Hamilton possui suas bases teóricas na obra de Montesquieu (2007) [1748], “O Espírito das Leis”. Este autor utiliza pela primeira vez o termo república federativa, bem como advoga como exercê-la a partir das experiências de algumas associações de Estados. Notadamente, as ideias do autor francês podem ser verificadas em todo o trabalho de Hamilton, Madison e Jay – *The Federalist Papers* (2003) [1787-1788], especialmente nos papers 3, 6, 9 e 51. Nesse sentido, estes autores combatem a Monarquia e a Confederação em favor da causa federativa, republicana e a separação dos Três Poderes. Para tanto a própria divulgação da obra “O Federalista” entre outros objetivos contribuir para a ratificação da Constituição dos EUA pelos 13 Estados-membros.

De acordo com Dallari (2011), no que diz respeito ao Federalismo norte-americano, a principal contribuição de Montesquieu deve-se à adoção do sistema de Três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), chamado de pesos e contrapesos, cujo objetivo é anular a supremacia de um poder sobre outro e garantir a independência e harmonia dos mesmos. Desta forma, consolida-se a formação de um sistema federal baseado genuinamente na união voluntária de Estados, o que de certa forma explica o sucesso do modelo federalista norte-americano.

Originalmente, de acordo com Montesquieu [1748] (2007:62)

Assim, parecia muito provável que os homens fossem afinal obrigados a viver sob o governo de um só, se não tivessem imaginado uma forma de constituição que possui todas as vantagens internas do governo republicano e a força externa da monarquia. Estou referindo-me à república federativa. Esta forma de governo é uma convenção segundo a qual vários corpos políticos consentem em se tomar cidadãos de um Estado maior que pretendem formar. É uma sociedade de sociedades, que formam uma nova sociedade, que pode crescer com novos associados que se unirem a ela.

Segundo a tradução do mesmo livro para a língua inglesa, há uma confusão conceitual acerca dos escritos de Montesquieu, especialmente no que se refere ao termo Federação que nesta tradução afirma se tratar de uma Confederação:

If a republic be small, it is destroyed by a foreign force; if it be large, it is ruined by an internal imperfection.
To this twofold inconvenience democracies and aristocracies are equally liable, whether they be good or bad. The evil is in the very thing itself, and no form can redress it.
It is, therefore, very probable that mankind would have been, at length, obliged to live constantly under the government of a single person, had they not contrived a kind of constitution that has all the internal advantages of a republican, together with the external force of a monarchical, government. I mean a confederate republic.
This form of government is a convention by which several petty states agree to become members of a larger one, which they intend to establish. It is a kind of assemblage of societies, that constitute a new one, capable of increasing by means of further associations, till they arrive at such a degree of power as to be able to provide for the security of the whole body (MONTESQUIEU, [1748]2001:148).

Porém, de acordo com a tradução francesa, realmente o termo utilizado pelo autor remete a uma Federação, muito embora alguns apontamentos do autor no texto se confundam com aquilo que hoje se considera como uma Confederação:

Si une république est petite, elle est détruite par une force étrangère; si elle est grande, elle se détruit par un vice intérieur.
Ce double inconvénient infecte également les démocraties et les aristocraties, soit qu'elles soient bonnes, soit qu'elles soient mauvaises. Le mal est dans la chose même; il n'y a aucune forme qui puisse y remédier.
Ainsi il y a grande apparence que les hommes auraient été à la fin obligés de vivre toujours sous le gouvernement d'un seul, s'ils n'avaient imaginé une manière de constitution qui a tous les avantages intérieurs du gouvernement républicain, et la force extérieure du monarchique. Je parle de la république fédérative (MONTESQUIEU, [1748]2002:22).

Em muitos momentos Montesquieu trata explicitamente de organizações

político-territoriais na forma de uma Confederação como se observa na passagem abaixo:

Este tipo de república, capaz de resistir à força externa, pode manter-se em sua grandeza sem que o interior se corrompa: a forma desta sociedade previne todos os inconvenientes.

Aquele que pretendesse usurpar não poderia ser igualmente aceito em todos os Estados confederados. Se se tornasse poderoso demais em um deles, alarmaria todos os outros; se subjugasse uma parte, aquela que ficasse livre ainda poderia resistir-lhe com forças independentes daquelas que ele teria usurpado e derrotá-lo antes que tivesse terminado de se estabelecer.

Se acontecer alguma sedição em um dos membros confederados, os outros podem pacificá-la.

Se abusos se introduzirem em alguma parte, serão corrigidos pelas partes sãs. Este Estado pode perecer de um lado sem perecer de outro; a confederação pode ser dissolvida, e os confederados permanecer soberanos.

Composto por repúblicas, goza da excelência do governo interior de cada uma; e, quanto ao exterior, possui, pela força da associação, todas as vantagens das grandes monarquias (MONTESQUIEU, [1748] 2007:63).

Para confirmar o fato de que se trata da experiência confederativa, de acordo com a tradução inglesa,

If a single member should attempt to usurp the supreme power, he could not be supposed to have an equal authority and credit in all the confederate states. Were he to have too great an influence over one, this would alarm the rest; were he to subdue a part, that which would still remain free might oppose him with forces independent of those which he had usurped, and overpower him before he could be settled in his usurpation.

Should a popular insurrection happen in one of the confederate states, the others are able to quell it. Should abuses creep into one part, they are reformed by those that remain sound. The state may be destroyed on one side, and not on the other; the confederacy may be dissolved, and the confederates preserve their sovereignty.

As this government is composed of petty republics, it enjoys the internal happiness of each; and with regard to its external situation, by means of the association, it possesses all the advantages of large monarchies (MONTESQUIEU, [1748] 2001:149).

E ainda, segundo a tradução francesa, tal conceito de Confederação é confirmado.

Celui qui voudrait usurper ne pourrait guère être également accrédité dans tous les États confédérés. S'il se rendait trop puissant dans l'un, il alarmerait tous les autres; s'il subjuguait une partie, celle qui serait libre encore pourrait lui résister avec des forces indépendantes de celles qu'il aurait usurpées, et l'accabler avant qu'il eût achevé de s'établir.

S'il arrive quelque sédition chez un des membres confédérés, les autres peuvent l'apaiser. Si quelques abus s'introduisent quelque part, ils sont

corrigés par les partiessaines. Cet État peut périr d'un côté sans périr de l'autre; la confédération peut être dissoute, et les confédérés rester souverains. Composé de petites républiques, il jouit de la bonté du gouvernement intérieur de chacune; et, à l'égard du dehors, il a, par la force de l'association, tous les avantages des grandes monarchies (MONTESQUIEU, [1748] 2002:23)

O referido autor ainda completa que a experiência federativa é apropriada a Estados de mesma natureza ou regime políticos, em especial aos Estados republicanos. O mesmo autor utiliza como exemplo de experiências confederativas como aquelas ocorridas na Alemanha, Suíça, Holanda e Lícia. Neste caso, Montesquieu afirma que o bom andamento de uma Confederação depende da harmonia entre os Estados que dela fazem parte. E, nesse sentido, as decisões devem ocorrer com o consentimento de todos os membros da aliança. Para acomodar a diferenças de diversas naturezas entre os membros da Confederação, era necessário estabelecer uma Constituição que descrevesse os poderes inerentes a todos os membros, bem como a representação do voto de cada um. Nesse caso, para Montesquieu (2007) [1748] a experiência mais bem sucedida à época era da Lícia.

Além dos assuntos já mencionados, são importantes as contribuições de Montesquieu (2007) [1748] no que diz respeito aos tipos de governo: republicano, monárquico e despótico; o princípio da democracia e aristocracia; à corrupção destes 3 governos o que leva à anarquia, oligarquia e tirania e à separação dos poderes (Três Poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário). Tais princípios e conceitos, juntamente com a experiência da Confederação Americana influenciaram fortemente as ideias dos federalistas norte-americanos (pais da Federação) no sentido de colocar em prática a primeira experiência federal no mundo, o que tem influenciado os governos republicanos federais até hoje.

Segundo Montesquieu (2007:75) [1748] no que diz respeito aos Três Poderes: “Existem em cada Estado três tipos de poder: o poder legislativo, o poder executivo das coisas que emendem do direito das gentes e o poder executivo daquelas que dependem do direito civil”.

Quanto aos tipos de governos,

Existem três espécies de governo: o REPUBLICANO, o MONÁRQUICO e o DESPÓTICO. Para descobrir sua natureza, basta a idéia que os homens menos instruídos têm deles. Suponho três definições, ou melhor, três fatos: "o governo republicano é aquele no qual o povo em seu conjunto, ou apenas uma parte do povo, possui o poder soberano; o monárquico, aquele onde um só governa, mas através de leis fixas e estabelecidas; ao passo que, no

despótico, um só, sem lei e sem regra, impõe tudo por força de sua vontade e de seus caprichos".

Eis o que denomino a natureza de cada governo. Precisamos ver quais são as leis que provêm diretamente desta natureza e, conseqüentemente, são as primeiras leis fundamentais (MONTESQUIEU, 2007:8) [1748].

Montesquieu (2007:13) [1748] ainda estabelece uma diferença conceitual entre natureza e princípios para o qual:

Diferença entre a natureza do governo e seu princípio

Após havermos examinado quais as leis relativas à natureza de cada governo, devemos ver aquelas que são relativas a seu princípio.

Existe a diferença seguinte entre a natureza do governo e seu princípio: sua natureza é o que o faz ser como é, e seu princípio o que o faz agir. Uma é sua estrutura particular; o outro, as paixões humanas que o fazem mover-se.

Ora, as leis não devem ser menos relativas ao princípio de cada governo do que à sua natureza. Logo, deve-se buscar qual é este princípio. É o que vou fazer neste livro.

CAPÍTULO II

Do princípio dos diversos governos

Eu disse que a natureza do governo republicano é que; nele, o povo em conjunto, ou certas famílias, possuem o poder soberano; a do governo monárquico, que o príncipe nele possui o poder soberano, mas exerce-o segundo leis estabelecidas; a do governo despótico, que um só nele governa segundo suas vontades e seus caprichos. Não preciso de mais nada para encontrar seus três princípios; derivam dista naturalmente. Começarei pelo governo republicano, e falarei de início do governo democrático.

Quanto aos princípios dos tipos de governo, para a República, o princípio é a virtude. Para a Monarquia o princípio é a honra. E para o governo Despótico o princípio é o temor. Embora tais princípios não necessariamente possam ocorrer nos respectivos governos, o que os torna governos imperfeitos (MONTESQUIEU, 2007 [1748]).

No que diz respeito à democracia e à aristocracia o mesmo autor (2007:8) [1748] afirma que

Quando, na república, o povo em conjunto possui o poder soberano, trata-se de uma Democracia. Quando o poder soberano está nas mãos de uma parte do povo, chama-se uma Aristocracia.

O povo, na democracia, é, sob certos aspectos, o monarca; sob outros, é súdito.

Só pode ser monarca com seus sufrágios, que são suas vontades. A vontade do soberano é o próprio soberano. Logo, as leis que estabelecem o direito de sufrágio são fundamentais neste governo. Com efeito, neste caso, é tão importante regulamentar como, por quem, para quem, sobre o que os sufrágios devem ser dados, quanto é numa monarquia saber qual é o monarca e de que maneira deve governar.

E ainda sobre a aristocracia Montesquieu (2007:10) [1748] afirma: “Na aristocracia, o poder soberano está nas mãos de certo número de pessoas. São elas que elaboram as leis e que mandam executá-las; e o resto do povo está para elas, no máximo, como os súditos estão para o monarca, numa monarquia”. E no que se refere ao estabelecimento de duas Câmaras, “Assim, o poder legislativo será confiado ao corpo dos nobres e ao corpo que for escolhido para representar o povo, que terão cada um suas assembleias e suas deliberações separadamente, e opiniões e interesses separados” (MONTESQUIEU, 2007: 77) [1748].

Faz-se necessário assinalar que o sistema bicameral tem suas origens na monarquia britânica, mais precisamente por uma necessidade conjuntural da época, já que a Carta Magna de 1215 significou a vitória dos barões perante o rei, ao permitir também a participação destes como membros do Grande Conselho, assim como os demais membros da aristocracia e do clero. Essa vitória da nobreza significou na verdade uma limitação ao poder do monarca inglês na medida em que todos os atos do mesmo deveriam ser aprovados pelo conselho, bem como a obrigatoriedade de um processo judicial antes de qualquer tipo de prisão (UK 1215).

Em 1295, o chamado Parlamento Modelo, assegurou a participação no Parlamento de membros da aristocracia, clero e de representantes dos Municípios e dos bairros, na verdade formado por parte de membros da burguesia e cavaleiros, embora ainda funcionasse através do modelo unicameral. A permanência deste sistema vai durar até 1341, quando são estabelecidas as duas Câmaras: a dos Lordes (Câmara Alta) e a dos Comuns (Câmara Baixa) (BRITISH PARLIAMENT, 2010).

Aprofundando-se origem do pensamento de Montesquieu (2007) [1748] verifica-se que na verdade, toda a sua fundamentação teórica encontra-se na obra de Aristóteles (2006), já que a construção da ideia dos Três Poderes é encontrada na obra deste autor:

Em todo governo, existem três poderes essenciais, cada um dos quais o legislador prudente deve acomodar da maneira mais conveniente. Quando estas três partes estão bem acomodadas, necessariamente o governo vai bem, e é das diferenças entre estas partes que provêm as suas. O primeiro destes três poderes é o que delibera sobre os negócios do Estado (Poder Deliberativo). O segundo compreende todas as magistraturas ou poderes constituídos, isto é, aqueles de que o Estado precisa para agir, suas atribuições e a maneira de satisfazê-las (Poder Executivo). O terceiro abrange os cargos de jurisdição (Poder Judiciário) (ARISTÓTELES, 2006:150).

Além disso, as chamadas espécies de governo de Montesquieu também estão baseadas nas formas de governo de Aristóteles, segundo o qual

O governo é o exercício do poder supremo do Estado. Este poder só poderia estar ou nas mãos de um só, ou da minoria, ou da maioria das pessoas. Quando o monarca, a minoria ou a maioria não buscam, uns ou outros, senão a felicidade geral, o governo é necessariamente justo. Mas, se ele visa ao interesse particular do príncipe ou dos outros chefes, há um desvio. O interesse deve ser comum a todos ou, se não o for, não são mais cidadãos.

Chamamos monarquia o Estado em que o governo que visa a este interesse comum pertence a um só; aristocracia, aquele em que ele é confiado a mais de um, denominação tomada ou do fato de que as poucas pessoas a que o governo é confiado são escolhidas entre as mais honestas, ou de que elas só têm em vista o maior bem do Estado e de seus membros; república, aquele em que a multidão governa para a utilidade pública; este nome também é comum a todos os Estados.

(...)

Estas três formas podem degenerar: a monarquia em tirania; a aristocracia em oligarquia; a república em democracia. A tirania não é, de fato, senão a monarquia voltada para a utilidade do monarca; a oligarquia, para a utilidade dos ricos; a democracia, para a utilidade dos pobres. Nenhuma das três se ocupa do interesse público. Podemos dizer ainda, de um modo um pouco diferente, que a tirania é o governo despótico exercido por um homem sobre o Estado, que a oligarquia representa o governo dos ricos e a democracia o dos pobres ou das pessoas pouco favorecidas (ARISTÓTELES, 2006: 66-67).

Por outro lado, o pensamento de Aristóteles por sua vez teve grande influência da obra de Platão (2009) [380 a.C] intitulada “A República”. Esta apresenta importantes contribuições para a Teoria Política e Filosofia Política. Esta obra é desenvolvida como uma narrativa em forma de diálogo em primeira pessoa cujo personagem principal é Sócrates e o tema principal é a justiça. Para Platão (2009) [380 a.C], as quatro principais formas de governo são a Timocracia (o governo da honra), a Oligarquia, a Democracia e a Tirania, consideradas formas más.

Segundo Platão (2009:306) [380 a.C] quanto a estas formas de governo,

“O primeiro e muito elogiado é o de Creta e da Lacedemônia; o segundo, que só se louva em segundo lugar, chama-se oligarquia. Trata-se de um governo repleto de vícios vários. Oposto a este vem, em seguida, a democracia. Por fim, vem a soberba tirania, contrária a todos os outros e que é a quarta e a última doença do Estado”.

As influências do pensamento de Platão sobre Aristóteles podem ser observadas na construção teórica do conceito de República aristotélica. Para tanto,

Aristóteles analisa a relação do Estado (no caso a cidade-Estado grega) e seus cidadãos. Porém, numa crítica a Platão, Aristóteles afirma que

As leis de Platão consideram como a mais excelente Constituição um governo misto de tirania e de democracia, formas que ninguém julga ser as de um verdadeiro governo, ou então considera como a pior de todas. São mais sensatos os que misturam todas as formas. De fato, a melhor é a que reúne todas as demais (ARISTÓTELES, 2006:185).

Além de Aristóteles, séculos mais tarde, a teoria da separação dos Três Poderes de Montesquieu se fundamenta também na obra de John Locke, para o qual o governo civil é formado por três poderes: Legislativo, Executivo e Federativo. Segundo Locke (2002) [1690]:

O poder legislativo é aquele que tem competência para prescrever segundo que procedimentos a força da comunidade civil deve ser empregada para preservar a comunidade e seus membros. Entretanto, como basta pouco tempo para fazer aquelas leis que serão executadas de maneira contínua e que permanecerão indefinidamente em vigor, não é necessário que o legislativo esteja sempre em funcionamento se não há trabalho a fazer; e como pode ser muito grande para a fragilidade humana a tentação de ascender ao poder, não convém que as mesmas pessoas que detêm o poder de legislar tenham também em suas mãos o poder de executar as leis, pois elas poderiam se isentar da obediência às leis que fizeram, e adequar a lei a sua vontade, tanto no momento de fazê-la quanto no ato de sua execução, e ela teria interesses distintos daqueles do resto da comunidade, contrários à finalidade da sociedade e do governo. Por isso, nas comunidades civis bem organizadas, onde se atribui ao bem comum a importância que ele merece, confia-se o poder legislativo a várias pessoas, que se reúnem como se deve e estão habilitadas para legislar, seja exclusivamente, seja em conjunto com outras, mas em seguida se separam, uma vez realizada a sua tarefa, ficando elas mesmas sujeitas às leis que fizeram; isto estabelece um vínculo novo e próximo entre elas, o que garante que elas façam as leis visando o bem público.

Mas como as leis que são feitas num instante e um tempo muito breve permanecem em vigor de maneira permanente e durável e é indispensável que se assegure sua execução sem descontinuidade, ou pelo menos que ela esteja pronta para ser executada, é necessário que haja um poder que tenha uma existência contínua e que garanta a execução das leis à medida em que são feitas e durante o tempo em que permanecerem em vigor. Por isso, freqüentemente o poder legislativo e o executivo ficam separados (LOCKE, 2002: 74-75) [1690].

(...)

Este poder tem então a competência para fazer a guerra e a paz, ligas e alianças, e todas as transações com todas as pessoas e todas as comunidades que estão fora da comunidade civil; se quisermos, podemos chamá-lo de federativo. Uma vez que se compreenda do que se trata, pouco me importa o nome que receba.

Estes dois poderes, executivo e federativo, embora sejam realmente distintos em si, o primeiro compreendendo a execução das leis internas da sociedade sobre todos aqueles que dela fazem parte, e o segundo implicando na administração da segurança e do interesse do público externo, com todos

aqueles que podem lhe trazer benefícios ou prejuízos, estão quase sempre unidos. E ainda que este poder federativo, faça ele uma boa ou má administração, apresente uma importância muito grande para a comunidade civil, ele se curva com muito menos facilidade à direção de leis preexistentes, permanentes e positivas; por isso é necessário que ele seja deixado a cargo da prudência e da sabedoria daqueles que o detêm e que devem exercê-lo visando o bem público. As leis que dizem respeito aos súditos entre eles, uma vez destinadas a reger seus atos, é melhor que os precedam. Mas a atitude adotada diante dos estrangeiros depende em grande parte de seus atos e da flutuação de seus projetos e interesses; portanto, devem ser deixados em grande parte à prudência daqueles a quem foi confiado este poder, a fim de que eles o exerçam com o melhor de sua habilidade para o benefício da comunidade civil.

Embora, como eu disse, os poderes executivo e federativo de cada comunidade sejam realmente distintos em si, dificilmente devem ser separados e colocados ao mesmo tempo nas mãos de pessoas distintas; e como ambos requerem a força da sociedade para o seu exercício, é quase impraticável situar a força da comunidade civil em mãos distintas e sem elo hierárquico; ou que os poderes executivo e federativo sejam confiados a pessoas que possam agir separadamente; isto equivaleria a submeter a força pública a comandos diferentes e resultaria, um dia ou outro, em desordem e ruína (LOCKE, 2002:75-76) [1690].

A influência de Locke (2002) [1690] sobre o pensamento de Montesquieu (2007) pode ser observada na construção da Teoria dos Três Poderes. Tal conceito foi amplamente utilizado pelos federalistas norte-americanos na implantação do próprio sistema federal e tanto em nível subnacional, como por exemplo, na elaboração da Constituição da Carolina do Norte de 1776, quanto em nível nacional como, por exemplo, na própria Declaração de Independência e na Constituição norte-americana. O princípio dos Três Poderes, baseado no sistema de “freios e contrapesos” assegurava na prática a consolidação da teoria do Estado liberal, a tolerância religiosa, o direito representativo, o direito de revolução e a defesa da propriedade privada.

A construção ideológica do sistema federal norte-americano, além da forte influência de Montesquieu, encontra sua fundamentação teórica em outros filósofos como Aristóteles, Platão, Maquiavel, Kant, Hobbes, Proudhon, Hume e Mill, sem os quais fica impraticável entender a gênese do Federalismo. Sendo assim, por exemplo, também no século XVIII, Kant também discutia conceito de Federação através da sua importante obra “A Paz Perpétua – Um Projeto Filosófico”, de 1795 (2008). Para Kant (2008) [1795] haveria a necessidade de formação de uma Federação de Estados Livres.

Os povos, enquanto Estados, podem considerar-se como homens singulares que, no seu estado de natureza (isto é, na independência de leis externas), se prejudicam uns aos outros já pela sua simples coexistência e cada um, em

vista da sua segurança, pode e deve exigir do outro que entre com ele numa constituição semelhante à constituição civil, na qual se possa garantir a cada um o seu direito. Isto seria uma federação de povos que, no entanto, não deveria ser um Estado de povos. Haveria aí uma contradição, porque todo o Estado implica a relação de um superior (legislador) com um inferior (o que obedece, a saber, o povo) e muitos povos num Estado viriam a constituir um só povo, o que contradiz o pressuposto (temos de considerar aqui o direito dos povos nas suas relações recíprocas enquanto formam Estados diferentes, que não se devem fundir num só) (KANT, 2008:16) [1795].

E ainda, esta Federação seria

um pacto entre os povos: - tem, pois, de existir uma federação de tipo especial, a que se pode dar o nome de federação da paz (*foedus pacificum*), que se distinguiria do pacto de paz (*pactum pacis*), uma vez que este tentaria acabar com uma guerra, ao passo que aquele procuraria pôr fim a todas as guerras e para sempre. Esta federação não se propõe obter o poder do Estado, mas simplesmente manter e garantir a paz de um Estado para si mesmo e, ao mesmo tempo, a dos outros Estados federados, sem que estes devam por isso (como os homens no estado de natureza) submeter-se a leis públicas e à sua coacção. - É possível representar-se a exequibilidade (realidade objectiva) da federação, que se deve estender paulatinamente a todos os Estados e assim conduz à paz perpétua. Pois, se a sorte dispõe que um povo forte e ilustrado possa formar uma república (que, segundo a sua natureza, deve tender para a paz perpétua), esta pode constituir o centro da associação federativa para que todos os outros Estados se reúnam à sua volta e assim assegurem o estado de liberdade dos Estados conforme à ideia do direito das gentes e estendendo-se sempre mais mediante outras uniões (KANT, 2008:18) [1795].

A ideia de Kant de formação de uma Federação mundial a fim de evitar a guerra e a cooperação pacífica entre os povos do planeta norteará em 1945 a criação da Organização das Nações Unidas, como uma organização política baseada nesta natureza pacificadora e promotora da paz. Mais recentemente são marcantes as influências de Kant na formação da União Europeia, que em seus objetivos principais requer a promoção da integração, da paz e o fim dos conflitos armados na Europa.

Ainda acerca das contribuições ao conceito de Federação, para o filósofo francês Proudhon (2001) [1863],

FEDERAÇÃO, do latim *foedus*, genitivo *foederis*, quer dizer pacto, contrato, tratado, convenção, aliança, etc., é uma convenção pela qual um ou mais chefes de família, uma ou mais comunas, um ou mais grupos de comunas ou Estados, obrigam-se recíproca e igualmente uns em relação aos outros para um ou mais objetos particulares, cuja carga incumbe especial e exclusivamente aos delegados da federação.

O que faz a essência e o carácter do contrato federativo, e para o qual chamo a atenção do leitor, é que neste sistema os contratantes, chefes de família,

comunas, cantões, províncias ou Estados, não somente se obrigam sinalagmática e comutativamente uns em relação aos outros, como se reservam individualmente, formando o pacto, mais direitos, liberdade, autoridade, propriedade, do que o que abandonam (PROUDHON, [1863] 2001:90). (...)

Em resumo, o sistema federativo é o oposto da hierarquia ou centralização administrativa e governamental a qual distingue, ex aequo, as democracias imperiais, as monarquias constitucionais e as repúblicas unitárias. A sua lei fundamental, característica, é esta: na federação, os atributos da autoridade central especializam-se e restringem-se, diminuem de número, de intermediários, e se ousa assim dizer, de intensidade, na medida em que a confederação se desenvolve pela acessão de novos Estados. Nos governos centralizados, ao contrário, os atributos do poder supremo aumentam estendem-se e imediatizam-se colocando na competência do príncipe os assuntos das províncias, comunas, corporações e particulares, na relação direta da superfície territorial e do número da população. Daí essa sobrecarga sob a qual desaparece toda a liberdade, não só comunal e provincial mas mesmo individual e nacional (PROUDHON, [1863] 2001: 91-92)

No que diz respeito ao funcionamento do sistema federal,

A autoridade central, mais iniciadora que executora, não possui senão uma parte bastante restrita da administração pública; a que diz respeito aos serviços federais, esta colocada sob a mão dos Estados, senhores absolutos deles próprios, e no gozo, para tudo o que os afeta respectivamente, da autoridade mais completa - legislativa, executiva e judicial. O Poder central e tanto melhor subordinado, quanta e confiado a uma Assembleia formada por delegados dos Estados, membros eles próprios, muitas vezes, dos seus governos respectivos, e que, por essa razão, exercem sobre as atas da Assembleia federal uma vigência tanto mais zelosa e severa (PROUDHON, [1863] 2001:120).

De forma geral, Proudhon (2001) [1863] baseia suas análises sobre o Federalismo muito influenciando pelo momento histórico vivido. Sendo assim, sua obra tem como base as primeiras experiências federais na Europa, com destaque especial para a Suíça, Alemanha, Áustria, ao processo de unificação da Itália e da Alemanha, ao expansionismo dos Estados europeus, bem como a grande crítica à centralização política dos Estados, com destaque para a França e a defesa das ideias federalistas durante e pós o período da Revolução.

Acerca das contribuições de David Hume (1754) ao conceito de Federalismo, o mesmo destaca a importância e o papel do Senado e sua relação com o povo, ao qual está submetido. Destaca também o papel representado pelos Municípios, pelo Judiciário (magistrados) e pelo Executivo, representado pelo rei no que se refere à sua relação com o Senado. O pensamento de Hume foi construído sob forte influência da realidade

da Inglaterra no século XVIII, de governo monárquico parlamentar.

A contribuição de Stuart Mill (2004) [1861] se refere à construção de um governo representativo que segundo ele,

A partir destas considerações, é evidente que o único governo capaz de satisfazer completamente todas as exigências do estado é aquele em que o povo todo possa participar; onde qualquer participação, mesmo na função pública mais modesta, é útil; um governo no qual a participação deverá ser, em toda parte, tão grande quanto permita o grau geral de aprimoramento da comunidade; e, no qual, nada menos possa ser desejado do que a admissão de todos a uma parte do poder soberano do estado. Porém, uma vez que é impossível, em uma comunidade maior do que uma única cidade, que todos participem pessoalmente de todos os negócios públicos, a não ser de muito poucos, conclui-se que o tipo ideal de governo perfeito deve ser o representativo (MILL, 2006:61)[1861].

E ainda sobre as condições nas quais o governo representativo se torna inviável,

Em primeiro lugar, o governo representativo, como qualquer outro, deve ser inadequado, assim como qualquer outro, deve ser inadequado em qualquer caso em que não possa subsistir permanentemente – ou seja, quando não preencha as três condições fundamentais enumeradas no primeiro capítulo. Tais condições são: 1º. que o povo esteja disposto a recebê-lo; 2º. que esteja disposto e que seja capaz fazer o que for necessário para preservá-lo; 3º. que esteja disposto e seja capaz de cumprir com os deveres e desempenhar as funções impostas (MILL, 2006:66) [1861].

No que diz respeito a estas influências na adoção do sistema federal norte-americano, a adaptação feita pelos federalistas ao modelo britânico foi estabelecer um sistema bicameral em que a eleição tanto para a Câmara dos Representantes quanto para o Senado se daria por forma direta e com mandatos previamente estabelecidos. Os fundamentos teóricos desta ideia estão presentes nos *The Federalist Papers* (2003) [1787-1788], mais precisamente nos artigos de número 62 e 63. Com adoção do sistema federal, o Senado tornou-se o responsável pelos interesses dos Estados da Federação e a Casa dos Representantes responsável pelos interesses do povo, o que tem ocorrido de fato desde o estabelecimento das duas Câmaras. Este modelo inspirará também o estabelecimento de duas Câmaras no Brasil.

Retomando as contribuições de Maquiavel (2010) [1513/1532], segundo este as formas de governo podem ser de dois tipos: os principados e as repúblicas. Os principados (verdadeiras formas monárquicas) podem ser hereditários, mistos, novos,

civis e eclesiásticos.

Já para Thomas Hobbes (2008) [1651], as formas de governo podem ser de três tipos: Monarquia, Aristocracia e Democracia. Segundo este,

A diferença entre os governos consiste na diferença do soberano, ou pessoa representante de todos os membros da multidão. Dado que a soberania ou reside em um homem ou em uma assembleia de mais de um, e que em tal assembleia ou todos têm o direito de participar, ou nem todos, mas apenas certos homens distinguidos dos restantes, torna-se evidente que só pode haver três espécies de governo. Porque o representante é necessariamente um homem ou mais de um, e caso seja mais de um a assembleia será de todos ou apenas de uma parte. Quando o representante é um só homem, o governo chama-se uma monarquia. Quando é uma assembleia de todos os que se uniram, é uma democracia, ou governo popular. Quando é uma assembleia apenas de uma parte, chama-se-lhe uma aristocracia. Não pode haver outras espécies de governo, porque o poder soberano inteiro (que já mostrei ser indivisível) tem que pertencer a um ou mais homens, ou a todos.

Encontramos outros nomes de espécies de governo, como tirania e oligarquia, nos livros de história e de política. Mas não se trata de nomes de outras formas de governo, e sim das mesmas formas quando são detestadas. Pois os que estão descontentes com uma monarquia chamam-lhe tirania, e aqueles a quem desagrada uma aristocracia chamam-lhe oligarquia. Do mesmo modo, os que se sentem prejudicados por uma democracia chamam-lhe anarquia (o que significa ausência de governo), embora, creio eu, ninguém pense que a ausência de governo é uma nova espécie de governo. Pela mesma razão, também não devem as pessoas pensar que o governo é de uma espécie quando gostam dele, e de uma espécie diferente quando o detestam ou quando são oprimidos pelos governantes (HOBBS, 2008:65) [1651].

É importante assinalar que os importantes pensadores iluministas (David Hume, John Adams, Benjamin Franklin, Thomas Jefferson, Alexander Hamilton, James Madison, John Locke, Montesquieu) os filósofos clássicos (Platão e Aristóteles) influenciaram decisivamente a formação da sociedade e do Estado norte-americano, seja através da Revolução Americana de 1776, da Carta dos Direitos e da Constituição de 1787, bem como a organização da estrutura política, econômica, social e cultural dos EUA antes e especialmente após a independência da Inglaterra.

Assim, com base nos filósofos citados consolida-se a análise da origem do pensamento federalista norte-americano, nos quais suas bases são construídas a partir dos referenciais teóricos já citados, como também pela experiência política, econômica, social e cultural das Treze Colônias, da Confederação e pela Federação. Já estabelecida a independência das antigas Treze Colônias, a formação da Confederação dos EUA e formação da Federação, no século XIX, um verdadeiro elogio à superioridade e construção histórica e política norte-americana, sobretudo no que diz

respeito à República, à Democracia, à soberania, à organização política, aos Três Poderes, ao Federalismo, à descentralização administrativa, à Constituição, ao sistema bicameral (Câmara dos Representantes e Senado), à soberania do povo, ao sistema partidário, à liberdade política, ao poder da maioria, às raças, ao comércio, à religião, à igualdade e ao individualismo vigentes no país foi feita por Tocqueville [1835] (2010).

Para este autor, “A condição social dos norte-americanos é eminentemente democrática. Já havia este caráter desde o nascimento das colônias, o que se tem até os dias atuais (TOCQUEVILLE, 2005:54) [1835].” E ainda, “Na América, o princípio da soberania do povo não está oculto nem é estéril como em algumas nações. Éreconhecido pelos costumes, pela proclamação das leis, estende-se com a liberdade e alcança sem obstáculos às últimas conseqüências” (TOCQUEVILLE, 2005:64) [1835].

E,

Quando se examina a Constituição dos Estados Unidos, a mais perfeita de todas as Constituições federais conhecidas, surpreende-se com a quantidade de conhecimentos diversos e o discernimento que daqueles que a produziram. O governo da União repousa quase que inteiramente sobre as funções legais. A União é uma nação ideal que existe somente na mente e cujos limites e extensão só podem ser discernidos pelo entendimento (TOCQUEVILLE, 2005: 177) [1835].

Quanto às críticas à obra de Tocqueville, este não admitia a existência de uma aristocracia nos Estados Unidos, grupo que era o foco de suas principais críticas na Europa (Burke, 1963). Para Lidz (1989), os ideais de igualdade que Tocqueville (2005) [1835] afirmava estarem em prática de forma tão expressiva nos EUA eram inexistentes. Nesse sentido, a democracia defendida pelo autor francês não era uma realidade sociopolítica existente na sociedade norte-americana no período colonial nem na Confederação. Era ainda um projeto a ser construído. Em geral, boa parte das considerações de Tocqueville para alguns autores era baseada em falsas visões.

2.2 - SOBERANIA

O conceito de soberania tem sido amplamente discutido, da Antiguidade clássica até o presente século XXI, no qual inúmeros estudiosos têm se debruçado sobre a íntima relação entre soberania e poder e desta com as formas de governo e de Estado.

A palavra Soberania, bem como o conceito nela subentendido, não foram inventados no século XVI. Na antiguidade e na Idade Média, para indicar a sede última do poder, eram utilizados termos diversos como: *summa postestas*, *summum imperium*, *maiestas* e principalmente – nas doutrinas teocráticas do Egídio Romano Colonna, posteriormente assumidas pelos leigos para sustentar o poder político – *plenitudo postestatis*, contra a qual se insurgirão as teorias conciliares e as reivindicações das categorias e dos Estados. Surge também com toda a clareza a independência deste supremo poder, *qui nullo subest, superiorem non recognoscens*, pelo qual o *rex est imperator in regno suo*. Ao mesmo tempo, a Idade Média conhece o termo “soberano” (não o de soberania), pelo qual *Le roi est souverain par dessus tous* para tutela geral do reino. Todavia, com relação à Idade Média, muda profundamente a significação da palavra, enquanto os *iura imperii et dominationis* sofrem uma transformação mais qualitativa do que quantitativa (BOBBIO, 1992:1181).

Segundo Bobbio (1992), o termo soberania, com as características conceituais semelhantes às atuais, data do final do século XVI, e se associa ao entendimento do moderno conceito de Estado. Neste caso, a soberania implica no poder do Estado como único e exclusivo ator, em termos jurídico-políticos, dentro da lógica territorial e social interna deste, sob a égide de um grande esforço para consolidar o poder supremo estatal de fato e de direito.

O moderno conceito de soberania então pode ser compreendido a partir de níveis: interno e externo. Em nível interno representa a supremacia do poder do governante e em nível externo sua igualdade perante aos seus pares e sua sujeição ao Direito Internacional.

É importante esclarecer que os teóricos jurídico-realistas da soberania como Jean Bodin, Cardin Le Bret, Charles Loyseau, John Locke, Rousseau e Thomas Hobbes pensaram a prerrogativa absoluta e indivisível do poder do rei, que neste caso representava o soberano. Muito embora este poder estivesse condicionado e limitado ao direito, à lei divina, à lei natural e às leis do reino. E, além disso, admitisse também formas de governo aristocráticas e mesmo democráticas, através dos quais o poder seria exercido por uma assembleia (BOBBIO, 1992).

Por outro lado, os estudiosos da corrente jurídico-abstrata ou da impessoalidade atribuíam a soberania ao Estado, ao povo ou a ambos. Já os chamados teóricos realistas defendiam que o poder soberano pertencia à burguesia (Karl Marx), aos políticos (Mosca), à elite (Mill), aos grupos sociais (pluralistas da poliarquia), do sujeito capaz de exercer o estado de exceção (Carl Schmitt) (BOBBIO, 1992).

Sob o ponto de vista dos estudiosos do assunto no século da última metade do século XX, para Bobbio (1992:1179),

Em sentido lato, o conceito político-jurídico de Soberania indica o poder de mando de última instância, numa sociedade política e, consequentemente, a diferença entre esta e as demais associações humanas em cuja organização não se encontra este poder supremo, exclusivo e não derivado. Este conceito está, pois, intimamente ligado ao poder político: de fato, a Soberania pretende ser a racionalização jurídica do poder, no sentido da transformação da força em poder legítimo, do poder de fato em poder de direito. Obviamente, são diferentes as formas de caracterização da Soberania, de acordo com as diferentes formas de organização do poder que ocorrem na história humana: em todas elas é possível sempre identificar uma autoridade suprema, mesmo que, na prática, esta autoridade se explicita ou venha a ser exercida de modos bastante diferentes.

De acordo com Burmester (1995), a soberania, sob uma perspectiva internacional, deve ser compreendida a partir de 3 aspectos: o externo, o interno e o territorial. Contudo, estes três aspectos não são dicotômicos, mas dialéticos do ponto de vista do Direito Internacional.

No que diz respeito ao aspecto externo, a soberania se refere ao poder e ao direito do Estado² se relacionar internacionalmente com outros Estados ou com os organismos internacionais sem interferência de qualquer outro Estado. Nesse sentido, age livremente e independentemente, observadas é claro as leis internacionais. Contudo, para existir soberania externa, deve haver soberania interna (BURMESTER, 1995).

Quanto ao aspecto interno, o Estado exerce o direito de atuar livremente para definir sua organização interna e o controle da ordem, caracterizando-se como a instância máxima de poder no que se refere às questões políticas, econômicas, culturais e sociais. Para tanto, em boa parte dos Estados, o pleno exercício deste poder é estabelecido pelo livre funcionamento dos Três Poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário. E, terceiro e último aspecto, o aspecto territorial, refere-se ao poder exercido

² Este Estado aqui referido refere-se ao Estado soberano, ou seja, ao Estado-nação. Pois, segundo a Convenção Interamericana sobre Direitos e Deveres dos Estados, ou Convenção de Montevideu de 1933, diz que Estados são:

Artigo 1º. O Estado, como pessoa de Direito Internacional, deve reunir os seguintes requisitos:

- a) População permanente.
- b) Território determinado.
- c) Governo.
- d) Capacidade de entrar em relações com os demais Estados.

Artigo 2º. O Estado federal constitui uma só pessoa ante o Direito Internacional (CONVENÇÃO DE MONTIVIDEU, 1933).

Estado num determinado território, o qual se torna um elemento definidor de sua soberania (BURMESTER, 1995).

Durand (1936) defende uma base política, econômica e territorial para os Estados federais. Este se organiza a partir de três características principais:

a) Pela descentralização, a partir do momento que as unidades subnacionais possuem órgãos próprios e autônomos.

b) A garantia e preservação da descentralização é assegurada pela Constituição, não sendo, portanto, uma lei formal ou ordinária.

c) No tocante à repartição de competências entre os entes federados, são definidas as competências exclusivas, concorrentes, privativas suplementar, comum, residual e remanescente³.

Por outro lado, é importante destacar que não existe soberania absoluta de um Estado, já que nenhum Estado está completamente isolado ou exercendo seu direito

³ Segundo Passos (2007),

COMPETÊNCIA EXCLUSIVA: A competência exclusiva é aquela exercida em **EXCLUSÃO DAS DEMAIS**. Significa dizer que ao ente que for atribuída esta competência somente por ele esta poderá ser exercida. É indelegável, irrenunciável.

COMPETÊNCIA PRIVATIVA: A competência privativa é aquela específica de um ente, mas **ADMITE A DELEGAÇÃO para um outro ente ou ainda o exercício a possibilidade de exercício de competência suplementar (para outro ente)**.

COMPETÊNCIA CONCORRENTE: A competência concorrente é utilizada para o estabelecimento de PADRÕES, de **NORMAS GERAIS** ou específicas sobre determinado tema. Prevê a possibilidade de disposição sobre o mesmo assunto ou matéria por mais de uma entidade federativa (União, Estados e Municípios), porém, com primazia da união.

COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR: A competência suplementar é correlativa da concorrente. Significa o poder de formular normas que desdobrem o conteúdo dos princípios ou normas gerais ou que supram a ausência ou omissão destas. Assim, em se tratando de legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. A primazia da competência da União para legislar concorrentemente não exclui a suplementar dos Estados. Como já dito, o não exercício da competência concorrente por parte da União dá aos demais entes da federação (preferencialmente aos Estados), a competência concorrente plena para estabelecer normas gerais. Mas, CUIDADO: a competência da União sobre normas gerais permanece. Portanto, se o Estado exercer a competência concorrente por omissão da União e mais tarde esta vier a estabelecer normas gerais por lei federal, a lei Estadual ficará **SUSPENSA**.

COMPETÊNCIA COMUM: A competência comum é aquela que pode ser exercida por **todos os entes da federação**, podendo, portanto, ser simultaneamente exercida, desde que respeitados os limites constitucionais.

COMPETÊNCIA CUMULATIVA: A competência cumulativa ocorre quando a Constituição Federal autoriza um ente da federação **a cumular / agregar uma competência que originariamente é de outro ente da federação**, respeitadas determinadas circunstâncias.

COMPETÊNCIA RESIDUAL: A competência residual é uma competência pra eventos futuros, supervenientes. Para existir a competência residual é necessário que determinada matéria jurídica tenha sido atribuída na sua especificidade a todos os entes da federação em caráter específicos, exclusiva e exaustiva. Neste sentido, se houver no futuro fato novo (fato não previsto) sobre aquela matéria jurídica, a um dos entes da federação será expressamente atribuída para legislar a seu respeito.

COMPETÊNCIA REMANESCENTE: Remanescente é aquilo que sobra, o restante. A competência remanescente é aquela em que a CF/88 ficou silente, não atribuiu a ninguém.

É a competência que só é invocada quando não se é de mais ninguém.

pleno de soberania. Desta maneira, as relações internacionais estabelecidas entre os Estados vinculam, cerceiam ou freiam parte da sua soberania em determinados assuntos, que, por exemplo, poderiam ser internos ou que detém um caráter nacional-internacional, na que medida em que determinada ações políticas, econômicas, sociais ou culturais, por exemplo, interferem na de outros países. Esta tendência tem sido observada com grande força nos últimos séculos, e mais precisamente e com maior intensidade nos séculos XX e XXI (ARBUET, 1993).

Em termos teóricos e práticos, os Estados soberanos como sujeitos do Direito Público Internacional tem certos aspectos da sua soberania limitados por tratados internacionais tais como a Declaração de Direitos do Homem, de Direitos e Deveres dos Estados, de tortura, asilo político, direito sobre o mar, crimes contra a humanidade, genocídio, acordos econômicos de comércio, financeiros, tributários, estratégicos, militares, controle de armas químicas, biológicas, nucleares, de guerra e paz, entre tantos outros acordos que quando assinados e ratificados conferem de certa maneira uma limitação à plena soberania.

Em termos conceituais, segundo Freides (2011:2),

A soberania, na qualidade de poder institucionalizante, que, desta feita, constitui o próprio Estado, possui, dentre outros, quatro atributos básicos: a) poder originário (à medida que surge com o próprio Estado); b) poder indivisível (apenas o exercício do poder é que é divisível); c) poder inalienável (pois emana diretamente do povo); e d) poder coercitivo (à medida que baixa normas e obriga o seu cumprimento).

Quanto à relação entre Federalismo e Soberania, segundo Bobbio (1992:1186),

O Estado federativo é compreensível, tendo como ponto de partida não o conceito de Soberania, mas, sim o da supremacia da lei, neste caso o da Constituição, que delimita as respectivas esferas de competência dos Estados e do Estado. É sempre, todavia, possível, do ponto de vista político, que este delicado equilíbrio venha a ser quebrado: o Estado federativo obriga os cidadãos a uma dupla fidelidade que pode entrar em conflito, quando as tendências centrífugas se chocam com as tendências centrípetas; e a fidelidade é a força de coesão de um corpo político.

Segundo Azambuja (1984), em termos jurídico-políticos, a soberania é de competência da União e não dos Estados-membros da Federação e mais que isso, a União é o sujeito de Direito Internacional. Do ponto de vista do Direito Público Interno, em geral, as relações são estabelecidas entre os dois principais entes: a União e os

Estados federados. Contudo, no que se refere à soberania, para alguns autores, como Le Fur (1940), os Estados-membros participam e partilham a soberania com a União e formam a vontade desta.

Na prática, esta partilha de soberania pode ser observada, por exemplo, com o papel exercido pelo poder legislativo, órgão que cria as leis em um Estado, seja ele Federal, Unitário ou Regional. Considerando-se que este Legislativo bicameral, formado por uma Câmara dos Deputados e por um Senado, e que estas duas Casas representam respectivamente “a vontade do povo” e “os interesses dos Estados-membros” da Federação, observa-se aí a construção ou a participação das unidades subnacionais na soberania e na vontade da União. O mesmo pode-se estender para os Estados unicamerais que conferem um importante grau de autonomia e participação política das unidades subnacionais e ao povo. Especificamente no que se refere aos Estados federais, em tese, a vontade da União ou a sua soberania, é na verdade a vontade de todos os entes (União e Estados federados), já que se observa a participação de todos os entes nesse processo (AZAMBUJA, 1984).

Da mesma forma, a participação das unidades constitutivas de um Estado-nação também é verificada na medida em que os representantes ou membros do Executivo ou Judiciário também pertencem a unidades político-administrativas específicas. Nesse sentido, a União em si, existe no sentido singular e no plural, quando é formada por uma junção das partes, o que lhe dá existência territorial, política, econômica, social e cultural. Tal quadro se configura como uma complexa relação dialética entre o todo e as partes.

Sob outro ponto de vista, para Dallari (1986; 2011), no Estado Federal, apenas a União possui a soberania, o que significa dizer que os Estados-membros a partir do momento que aderem a uma Federação perdem a sua soberania e passam a adquirir apenas uma autonomia limitada. Desta forma, a soberania é una e indivisível. O que é existe de fato é a participação das unidades federadas na soberania da União, já que as decisões de uma Federação compõem a vontade de todos os entes federados.

Portanto, não há mais de uma soberania para um mesmo Estado federal, mesmo que seja ela limitada ou parcial, o que de fato não ocorre. Contudo, a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas foi a única Federação que assegurou o direito de secessão para as Repúblicas que a compunham. Embora, de fato nenhuma delas tenha decidido se separar e na prática sofriam uma imensa pressão declarassem sua independência, já que não tinham tanta liberdade para tal, apesar da garantia

constitucional (DALLARI, 1986; 2011).

No entanto, a questão da soberania dos Estados-membros de uma Federação sempre foi um assunto controverso. Até segunda metade do século XIX era motivo de muitas polêmicas e de conflitos, os quais remetem a origem da Guerra da Secessão Americana. Quanto à federação norte-americana, por exemplo, John Caldwell Calhoun (2003), no século XIX, foi um dos principais críticos ao Estado Federal, para o qual os Estados norte-americanos eram soberanos e, portanto, mesmo após a ratificação da Constituição de 1787/1789 os EUA não se organizaram como uma Federação, e sim como uma Confederação. Segundo este, a soberania é a condição essencial de existência de um Estado e não é fragmentada ou compartilhada. Desta forma, a soberania não pode pertencer ao mesmo tempo à União e às unidades federadas.

Segundo Calhoun (2003), a soberania pertence ou à União ou aos Estados Federados. E, se neste caso, pertence aos Estados Federados, então o que existe na verdade é uma Confederação de Estados e não uma Federação. Do lado contrário, se a soberania pertence à União, o que existe na verdade é um Estado simples ou Unitário, em que os chamados Estados-membros não são Estados de fato.

De acordo com Calhoun,

It is only by considering the granted powers, in their true character of trust or delegated powers, that all the various parts of our complicated system of government can be harmonized and explained. Thus regarded, it will be easy to perceive how the people of the several States could grant certain powers to a joint—or, as its framers called it—a general government, in trust, to be exercised for their common benefit, without an absolute surrender of them—or without impairing their independence and sovereignty. Regarding them in the opposite light, as powers absolutely surrendered and irrevocably transferred, inexplicable difficulties present themselves. Among the first, is that which springs from the idea of divided sovereignty; involving the perplexing question—how the people of the several States can be partly sovereign, and partly, *not* sovereign—sovereign as to the reserved—and not sovereign, as to the delegated powers? There is no difficulty in understanding how powers, appertaining to sovereignty, may be divided; and *the exercise* of one portion delegated to one set of agents, and another portion to another: or how sovereignty may be vested in one man, or in a few, or in many. But how sovereignty itself—the supreme power—can be divided—how the people of the several States can be partly sovereign, and partly *not* sovereign—partly supreme, and partly *not* supreme, it is impossible to conceive. Sovereignty is an entire thing—to divide, is—to destroy it.

But suppose this difficulty surmounted—another not less perplexing remains. If sovereignty be surrendered and transferred, in part or entirely, by the several States, it must be transferred to somebody; and the question is, to whom? Not, certainly, to the government—as has been thoughtlessly asserted by some; for that would subvert the fundamental principle of our system—that sovereignty resides in the people. But if not to the government, it must be transferred—if at all—to the people, regarded in the aggregate, as a nation. But this is opposed, not only by a force of reason which cannot be resisted, but by the preamble and tenth amended article of the constitution, as has just

been shown. If then it be transferred neither to the one nor the other, it cannot be transferred at all; as it is impossible to conceive to whom else the transfer could have been made. It must, therefore, and of course, remain unsundered and unimpaired in the people of the several States—to whom, it is admitted, it appertained when the constitution was adopted (CALHOUN, 1992 [1811]).

A teoria de Calhoun (1992; 2003) foi muito apreciada por estudiosos de diversas áreas que negam a condição de Estados para os entes federados ou defendem a soberania e independência dos mesmos. Calhoun (2003) também é autor do conceito de “maioria concorrente”, que resumidamente significa a chave do consenso, ou seja, o direito da minoria de anular qualquer legislação aprovada pela maioria. Esta teoria é completada pela chamada Doutrina da Nulificação, segundo a qual cada Estado, dentro de suas fronteiras e em última instância, tem o direito de anular uma legislação federal contrária aos seus interesses, o que assegura com isso o direito de secessão. Segundo a Teoria da Maioria Concorrente,

If the whole community had the same interests, so that the interests of each and every portion would be so affected by the action of the government, that the laws which oppressed or impoverished one portion, would necessarily oppress and impoverish all others — or the reverse — then the right of suffrage, of itself, would be all-sufficient to counteract the tendency of the government to oppression and abuse of its powers....But such is not the case. On the contrary, nothing is more difficult than to equalize the action of the government, in reference to the various and diversified interests of the community; and nothing more easy than to pervert its powers into instruments to aggrandize and enrich one or more interests by oppressing and impoverishing the others; and this too, under the operation of laws, couched in general terms — and which, on their face, appear fair and equal.....Such being the case, it necessarily results, that the right of suffrage, by placing the control of the government in the community must . . . lead to conflict among its different interests — each striving to obtain possession of its powers, as the means of protecting itself against the others — or of advancing its respective interests, regardless of the interests of others. For this purpose, a struggle will take place between the various interests to obtain a majority, in order to control the government. If no one interest be strong enough, of itself, to obtain it, a combination will be formed....[and] the community will be divided into two great parties — a major and minor — between which there will be incessant struggles on the one side to retain, and on the other to obtain the majority — and, thereby, the control of the government and the advantages it confers (CALHOUN, 1992 [1850])

É importante destacar que as ideias do referido autor foram muito utilizadas pelos separatistas do Sul dos EUA como as bases filosóficas da formação dos Estados

Confederados da América, cuja declaração de independência em 1861 levou a eclosão da Guerra Civil Americana ou Guerra da Secessão (1861-1865). Para os confederacionistas ou sulistas a Teoria de Calhoun tinha uma função ideológica e política a favor de seus interesses. Por outro lado, as posições políticas de Calhoun podem ser justificadas pelo fato de ser do Estado da Carolina do Sul, este assim como a maior parte da elite política e econômica de seu Estado era escravocrata, partidário e defensor da burguesia agrária e adversário dos interesses dos Estados do Norte.

Para Kelsen (2000) o processo de formação de Estados Federais ocorre normalmente quando alguns Estados por meio de um tratado firmam um pacto de união mais íntimo e profundo do ponto de vista jurídico-político. Para o autor a condição de Estado ainda permanece mesmo fazendo parte de uma Federação, razão pela qual há a existência do Senado (a casa dos Estados no sentido literal do termo) e a representação igualitária de todos os membros. E ainda, o único fator que retira a personalidade jurídica de Direito Internacional é que no Senado as decisões são dadas pela maioria dos votos, pois se tratasse de uma Confederação, as decisões da Câmara Alta do governo central deveria seguir o princípio da unanimidade, embora se admita em alguns casos o princípio da maioria dos votos como na antiga Liga das Nações.

O contraponto às ideias de Calhoun, de forma a resolver a problemática questão da soberania, é feito por Le Fur (1940), para o qual a soberania cabe à União e não aos Estados, os quais apenas participam dela e estão sujeito ao Direito Público Interno. Para Albert Geouffre Lapradelle (1912), de forma diferente, os Estados numa Federação, na verdade não são Estados de fato e por isso, não possuem soberania alguma, cabendo esta à União.

Embora aqui se considere extremamente relevante a teoria de Calhoun, entende-se neste trabalho que a soberania é uma prerrogativa da União, cabendo só a ela exercê-la. Aos Estados-membros, no caso das Federações, são conferidas e asseguradas autonomias constitucionais. E para evitar polêmicas, a questão da nomenclatura “Estado” ou mesmo a compreensão do conceito de soberania deve-se muito a questões de ordem histórica, política e terminológica.

Assim, o termo Estado, muito aplicado em diversas Federações, que se confunde com Estado soberano, historicamente se refere às antigas Treze Colônias que conseguiram a independência do Reino Unido em 04 de julho de 1776 e que no ano seguinte formaram uma Confederação com o título de Estados Unidos da América. Desta forma, durante a existência da Confederação caracterizam-se como Estados de

fato, representando individualmente cada um dos Estados soberanos no período de 1776-1787. Com a promulgação da Federação em 1787, o termo Estado foi mantido, apesar de formarem uma união federal e não se tratarem mais de Estados soberanos.

Segundo Le Fur (1896)

O Estado federal é um Estado que reúne o duplo caráter de Estado e de federação de coletividades públicas de certa natureza; estas últimas participam simultaneamente da natureza de província autônoma e da de cidadão de uma república; distinguem-se das outras coletividades não-soberanas, porque são chamadas a tomar parte na formação da vontade do Estado, participando assim na substância mesma da soberania federal.

Laband (1900) e Jellinek (1973; 1996) defendem a ideia de que tanto o Estado Federal quanto os Estados-membros são “Estados”, embora os Estados-membros não gozem de soberania, a qual é atribuída à União. Desta forma, para resolver a questão, ambos os autores desenvolveram a doutrina da autonomia.

Para Jellinek (1973:578),

Los Estados miembros del Estado federal son Estados no soberanos. Sin embargo, la Constitución atribuye a los órganos supremos del poder de estos Estados, y, por consiguiente, a ellos mismos, una participación mayor o menor en la soberanía, en el ejercicio del poder del Estado uno. La organización del Estado federal descansa en una Constitución que es su propia ley, y que no puede ser modificada sino por otra del Estado federal, mas nunca por la voluntad de los Estados miembros, aunque sea unánime, si se expresa en una forma distinta de la que establece la Constitución.

Para encerrar esta polêmica, conforme Zimmermann (1994) no que se refere à soberania, muito já se discutiu a quem pretence – à União ou aos Estados-membros. Nesse sentido, em alguns momentos históricos acreditava-se que a soberania era atributo de cada um dos Estados-membros da Federação, ao conjunto dos Estados-membros ou à União. Recentemente parece consenso que a soberania é atributo da União.

2.3- FEDERAÇÃO E CONFEDERAÇÃO

Segundo Maluf (1998), a Confederação consiste numa forma de Estado Perfeito

e Composto⁴, caracterizado por uma união permanente e contratual de Estados soberanos com vistas a assegurar a defesa externa e a paz interna. Os Estados que compõem uma Confederação não abdicam da soberania interna e externa, conservando assim sua personalidade jurídica de Direito Internacional Público. Caracterizam-se também por uma grande instabilidade já que a qualquer momento os Estados-membros da união confederal podem se desligar desta e assumir sua soberania plena, ou seja, a união só é conveniente até quando os interesses individuais dos Estados convergirem ou forem necessários à manutenção da unidade.

Empiricamente, até o século XIX eram muitos comuns as experiências confederativas e entre os exemplos mais importantes merecem destaque a Confederação Suíça (1291-1848), a Confederação Alemã (1815-1866) e Confederação Alemã do Norte (1867-1871), os Estado Unidos da América (1777-1787) e a Confederação Argentina (1831-1861). É importante ressaltar que em todos os exemplos anteriores, com o fim da Confederação tais Estados se tornaram Federações e assim permanecem até os dias atuais.

⁴ ESTADO PERFEITO é aquele que reúne os três elementos constitutivos _ população, território e governo _, cada um na sua integridade. O elemento *governo* entende-se como poder soberano irrestrito. É característica do Estado perfeito, sobretudo, a plena personalidade jurídica de direito público internacional.

ESTADO IMPERFEITO é aquele que, embora possuindo os três elementos constitutivos, sofre restrição em qualquer deles. Essa restrição se verifica, com maior frequência, sobre o elemento *governo*. O Estado imperfeito pode ter administração própria, poder de auto-organização, mas não é Estado na exata acepção do termo enquanto estiver sujeito à influência tutelar de uma potência estrangeira. Não sendo soberano, não é pessoa jurídica de direito público internacional. Logo, não é Estado perfeito.

São tipos de Estados imperfeitos *os vassalos e os protegidos* (MALUF, 1998:168).

E ainda,

ESTADO SIMPLES é aquele que corresponde a um grupo populacional homogêneo, com o seu território tradicional e seu poder público constituído por uma única expressão, que é o governo nacional. Exemplo: França, Portugal, Itália, Peru etc.

São representados pelos Estados Unitários e pelos Federais.

ESTADO COMPOSTO é uma união de dois ou mais Estados, apresentando duas esferas distintas de poder governamental, e obedecendo a um regime jurídico especial, variável em cada caso, sempre com a predominância do governo da união como sujeito de direito público internacional. É uma pluralidade de Estados, perante o direito público interno, mas no exterior se projeta como uma unidade.

São tipos característicos de Estado composto: a) união pessoal; b) união real; c) união incorporada; d) confederação (MALUF, 1998:169).

De acordo com Bonavides (2009:204):

As Uniões gerais, (...), são uniões abertas e abrangem toda a comunidade internacional, a Organização das Nações Unidas e as Uniões administrativas internacionais.

As Uniões particulares, uniões mais fechadas, incluem formas clássicas e formas contemporâneas. Entre as formas clássicas figuram a Confederação ou Federação de Estados (*Staatenbund*), as Uniões monárquicas (União Real e União Pessoal) e os Protetorados coloniais.

Quanto às formas contemporâneas, temos as Uniões regionais (a Organização dos Estados Americanos, a Liga Árabe, por exemplo) e as Uniões supranacionais (a Commonwealth e a União Francesa).

As Uniões do Estado complexo ou composto (Estados de Estados) são as Uniões de vassalagem, outrora conhecidas também como Estados de Estados (*Staatenstaat*) e o Estado Federal (*Bundesstaat*).

Por outro lado, as experiências confederativas foram pouco comuns e extremamente breves ao longo do século XX. Entre as mais importantes, merecem destaque a República Árabe Unida (Egito/Síria – 1963 e Egito/Síria/Iraque- 1958-1961); a Federação Árabe (Iraque e Jordânia) 1961-1963; Senegâmbia (Senegal e Gâmbia) 1982-1989; Sérvia e Montenegro 2003-2006. Neste caso, estas Confederações evoluíram no sentido contrário, para o desmembramento e a formação de Estados Unitários.

Da mesma forma que a União Europeia é igualmente polêmica no tocante à questão de que de tipo de união se trata: uma união supranacional, uma Federação ou uma Confederação, são elevados os casos das uniões intergovernamentais, que guardam em seu interior a partilha da soberania nacional. São os casos da ONU – Organização das Nações Unidas (193 membros), da CEI – Comunidade de Estados Independentes (11 membros), da União Estatal – Rússia e Bielorrússia (2 membros), da Comunidade (das Nações – Commonwealth of Nations) [54 membros] e a Comunidade Real – Commonwealth Realm (16 membros) e até mesmo a UNASUR - União das Nações Sul-Americanas (12 membros).

Segundo Anderson (2009) a União Europeia reúne tanto característica de uma Federação quanto de uma Confederação. Outras organizações como o Benelux (Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo) e o Caricom – Comunidade do Caribe apresentam características confederativas restritas. E por outro lado, os Emirados Árabes Unidos, apesar de oficialmente serem uma Federação, apresentam muitas características de uma Confederação.

Em outros casos, embora até hoje seja designada por alguns como uma Confederação, a Confederação Helvética ou Suíça, de fato se organiza politicamente e juridicamente como uma Federação. A Confederação foi criada em 1291, a partir da união de três Cantões, que ao longo dos séculos foi ganhando a adesão de outros cantões até evoluir em 1848 para a formação de um Estado Federal. Historicamente este fato é justificado a partir do momento em que o pacto de aliança entre Cantões levou à formação de uma integração política mais profunda, com a abdicação da soberania de cada um dos Cantões-membros da Confederação e a adoção do sistema federativo através da promulgação de uma Constituição (DALLARI, 2011).

Os três primeiros Cantões que formaram a Confederação Suíça em 1291 foram Uri, Schwyz e Unterwalden. Em 1353 aderiram à união confederativa os Cantões de Glarus, Zug, Bern, Zürich e Luzern. Nos séculos seguintes as guerras travadas

significaram anexação de novos territórios e adesão de novos Cantões até a formação da união federal em 1848. Atualmente a Federação Suíça é formada por 26 Cantões divididos em quatro grupos etno-linguísticos: alemães, italianos, franceses e romansh/reto-romanos, que embora possuam grandes diferenças étnicas, linguísticas e culturais convivem harmoniosamente no sistema federal.

Voltando para a questão conceitual, de forma muito bem explicativa e ao mesmo tempo resumida, Elazar (1994) afirma que

Confederation: Several pre-existing polities joined together to form a common government for strictly limited purposes, usually foreign affairs and defence, and more recently economics, that remains dependent upon its constituent polities in critical ways and must work through them.

Federation: A compound polity compounded of strong constituent entities and a strong general government, each possessing powers delegated to it by the people and empowered to deal directly with the citizenry in the exercise of those powers.

Federacy: Whereby a larger power and a smaller polity are linked asymmetrically in a federal relationship in which the latter has substantial autonomy and in return has a minimal role in the governance of the larger power. Resembling a federation, the relationship between them can be dissolved only by mutual agreement.

Associated state: An asymmetrical arrangement similar to a federacy but like a confederation in that it can be dissolved by either of the parties under pre-arranged terms.

Consociation: A non-territorial federation in which the polity is divided into "permanent" transgenerational religious, cultural, ethnic or ideological groupings known as "camps", "sectors", or "pillars" federated together and jointly governed by coalitions of the leaders of each.

Union: A polity compounded in such a way that its constituent entities preserve their respective integrities primarily or exclusively through the common organs of the general government rather than through dual government structures.

League: A linkage of politically independent polities for specific purposes that function through a common secretariat rather than a government and from which members may unilaterally withdraw at will, at least formally.

Joint functional authority: An agency established by two or more polities for joint implementation of a particular task or tasks.

Condominium: A polity ruled jointly by two external powers in such a way that the inhabitants of the polity have substantial internal self-rule.

Confederal, federacy, associated state, and common market arrangements as we now know them are post-modern applications of the federal principle and political scientists have rediscovered the degree of federalism involved in consociational polities, unions and leagues. There is every reason to expect that the post-modern world will develop new applications of the federal principle in addition to the arrangements we already know, including functional authorities and condominiums. Thus, reality itself is coming to reflect the various faces of federalism. (ELAZAR, 1994)

E ainda de forma mais ampla e esclarecedora,

In *Varieties of Autonomy Arrangements*, the original working paper on the

subject published by the Jerusalem Institute for Federal Studies in anticipation of the autonomy talks called for in the Camp David Accords, 91 currently functioning examples of autonomy or self-rule, ranging from classic federation to various forms of cultural home-rule, were identified in 52 different states. Since then, others have come to our attention, bringing the total included here to over a hundred. If each separate self-governing comprehensive political entity were to be counted, the number would be in the hundreds, and if local home rule arrangements were added, in the thousands. The examples reflect the same purposes that have led to the creation of "sovereign" states, namely the achievement of self-determination by collectivities (nations, peoples, even tribes) under such conditions that require at least a formal commitment to democratic republicanism. Since over 90 per cent of all "sovereign" states encompass a significant ethnic diversity, not to mention historic and traditional territorially based differences and interstate regional ties, they represent necessary responses to a real human condition.

The variety of arrangements extant includes:

1. Federations: there are 23 formally federal systems in the world today.
2. Confederations: of these are three actual ones in existence and three others de facto; the European Union is the prime example.
3. Decentralized unions in which there is regional or local functional autonomy or which are divided into historic provinces with autonomous municipal powers (e.g., the Netherlands).
4. Feudal arrangements transformed (e.g., Jersey, Guernsey, the Isle of Man, Monaco, and San Marino).
5. Federacies such as Puerto Rico and the United States, or Bhutan and India.
6. Home-rule, of which there are at least two kinds: that which is unilaterally granted with local consent, as in ex-colonial situations; or constitutional home-rule, generally municipal, embodied in a constitution or charter.
7. Cultural home-rule, designed to preserve a minority language or religion.
8. Autonomous provinces or national districts (which the Communist world had developed extensively, but which also exist in countries like Nigeria).
9. Regional arrangements, both intra-national where there is regional decentralization as in Italy and Spain, or trans-national, such as the kind of regional functional arrangements in the Upper Rhine Valley.
10. Customs unions, an old-fashioned device that has taken on new meaning, particularly in southern Africa.
11. Leagues based upon common national or cultural ties, such as Benelux, the Nordic Union, or the Arab League.
12. State-diaspora ties, such as those that link the Jewish people the world over or those of India that link the union's constituent states and their diaspora communities in other parts of the country or outside.
13. Extra-territorial arrangements or enclaves -- Egypt and the Sudan have a fairly elaborate system of enclaves on their borders.
14. Condominiums, such as Andorra, which has been functioning under joint rule for 700 years.
15. State structures functioning through autonomous tribes: Afghanistan has such a two-tier system. Recently one party captured the state structure but has not been able to deal with the autonomous tribes and consequently brought the country to civil war.
16. Consociational arrangements of two kinds: equal pillars (e.g., Belgium) or ethno-religious communities in rank order, some of which are dominant and others subordinate.

Where such arrangements exist, they usually exist in multiples. The United States is a good example of this with its federal system, constitutional home rule within the states, federacy arrangements with Puerto Rico and the

Northern Marianas, the special status of Indian tribes in their tribal areas with a growing measure of territorial home rule, and three associated states in Micronesia: the Republic of Palau, the Federated States of Micronesia (itself a federation), and the Marshall Islands. Or take the United Kingdom with its different special relationships with Scotland, Wales, Ulster, the Isle of Man, Jersey and Guernsey, growing out of its pre-modern constitutional history, not to speak of its remaining colonies with home rule. In short, where there is a turning from the reified state-exclusive sovereignty -- centralism syndrome toward a self-rule/shared rule syndrome, it manifests itself more or less across the board.
(ELAZAR, 1994)

De acordo com Jellinek (1913), a Confederação consiste numa união de Estados soberanos, assegurada através de um tratado, que define os assuntos de interesse comum ou partilhados, entre os quais o mais recorrente é assegurar a defesa e a segurança do território frente ao inimigo externo e a paz entre os membros signatários. Este tipo de união contratual não implica a perda da soberania dos Estados-membros, apenas os orienta a adotar políticas comuns (amplas e gerais) de interesse desse bloco de países como, por exemplo, o direito de declaração de guerra e paz, a assinatura de tratados, entre outros.

Diferentemente das Confederações, a Federação trata-se de uma união de Estados, que de forma mais íntima aprofundam os laços jurídicos, políticos, econômicos e sociais, o que ocasiona a perda da soberania e da personalidade jurídica de Direito Internacional, tornando-se um tipo de Estado simples (AZAMBUJA, 1984).

De acordo com Lapradelle (1912), as principais diferenças entre a Confederação e a Federação são as seguintes:

- a) As Confederações formam uma pessoa simples de Direito Público, enquanto as Federações formam mais do que uma pessoa simples de Direito Público, formam um Estado soberano.
- b) Enquanto a Confederação é formada por Estados soberanos, as Federações são formadas por Estados não soberanos.
- c) A organização jurídico-política das Confederações trata apenas de assuntos externos, enquanto as Federações tratam de assuntos internos e externos.
- d) No Estado Federal há uma única nacionalidade, enquanto nas Confederações a nacionalidade se refere a cada Estado-membro, ou seja, é preservada individualmente.

- e) As Confederações são regidas por um tratado e, portanto, sob os auspícios do Direito Internacional, já as Federações são regidas por uma Constituição e pelo Direito Constitucional.
- f) Nas Confederações as decisões são definidas através de uma dieta, em que as autoridades que representam cada um dos países (chefes de Estado e governo) tomam as decisões por unanimidade. De forma diferente, as Federações possuem um Parlamento (unicameral ou bicameral) na qual as decisões são tomadas através do voto da maioria dos parlamentares e ainda dependem da aprovação do Executivo e Judiciário conforme as regras estabelecidas pela Constituição Federal.
- g) As Confederações resguardam aos Estados o direito de secessão, nesse sentido, estes podem se retirar da união a qualquer momento. No caso das Federações essa prerrogativa não pode ser adota, já que se trata de uma união perpétua e indissolúvel. Caso algum membro da Federação queira se separar, a União possui o direito legítimo de coagir ou impedir essa atitude pelo uso da força e manter a unidade do Estado.
- h) Nas Confederações há o direito de nulidade, ou seja, de não adotar qualquer medida tomada pela União confederal que contrarie os interesses particulares do Estado.

Nas Federações toda a legislação constitucional, complementar, ordinária, delegada, decretos legislativos e demais atos legais e jurídicos de nível nacional são obrigatórios a todos os Estados-membros e assim sucessivamente e hierarquicamente para os Estados e Municípios.

- i) Em geral, as Confederações tendem a evoluir para a formação de Estados Federais.

Para Bonavides (2009), são marcantes as diferenças entre as Federações e as Confederações. De forma geral, as uniões federais são mais estáveis do ponto de vista da manutenção dos laços de coexistência política, ao contrário das Confederações que padecem de uma grande instabilidade neste sentido. Ainda de acordo com o mesmo autor (2009), outras características são inerentes às Confederações:

- a) As relações políticas são estabelecidas através de um tratado, onde todos os Estados-membros conservam sua soberania e o princípio da igualdade entre eles.

- b) Não há a existência de um poder estatal, ou seja, não se cria vínculos com questões de Direito Público Interno, apenas ocorre a delegação consentida de parte da soberania a favor da união confederativa de acordo com vontade e os interesses do próprio dos Estados (BONAVIDES, 2009; KELSEN, 2000).
- c) As relações estabelecidas numa Confederação são entre Estados e não entre cidadãos, por esse motivo, a cidadania não é compartilhada e cada Estado possui sua cidadania em separado (BONAVIDES, 2009; KELSEN, 2000).
- d) É assegurado o direito de secessão a partir da denúncia do tratado e a retirada do país da Confederação. Tal princípio se contrapõe à indissolubilidade das Federações (BONAVIDES, 2009; KELSEN, 2000; ZIMMERMANN, 1994).
- e) A reunião de todos os representantes da Confederação através do qual se foram um corpo deliberante, chama-se Dieta. Nesta os representantes podem ser os chefes de Estado, embaixadores, diplomatas ou demais representantes legais. Nestas reuniões as decisões são tomadas por unanimidade, por maioria dos votos ou através de referendo em cada um dos Estados, dependendo do assunto a ser decidido (BONAVIDES, 2009; ZIMMERMANN, 1994).
- f) Com relação à ausência de um poder centralizado, nas Confederações essa ação conjunta se dá no âmbito externo e não interno e externo como ocorre nas Federações. Assim, por exemplo, os Estados de uma Confederação agem em conjunto em caso de guerra ou qualquer tipo de ameaça estrangeira, podendo até mesmo na adotar uma política externa comum (BONAVIDES, 2009; KELSEN, 2000).
- g) Embora a Confederação tenha uma personalidade jurídica internacional, a mesma não constitui um Estado.
- h) O poder na Confederação é mantido por cada Estado-membro.

Complementando as características definidas por Bonavides (2009), numa Confederação os Estados-membros tem o direito de nulificação, ou seja, o direito de se opor e não aplicar as decisões da Confederação, desde que estas não sejam de seu interesse particular. Nas Federações, as decisões de todos os órgãos federais inclusive dos Três Poderes devem ser estritamente aplicados a todos os entes federados sob pena

de intervenção ou uso da força, desde que esgotadas as negociações pacíficas. Os Estados, as Províncias e equivalentes jurídico-políticos também exercem o mesmo direito com relação às suas respectivas subunidades (Municípios, Cantões, *Counties*, *Parishes*, Vilas, Distritos, etc), no entanto, estas leis estaduais devem respeitar as leis federais e não contrariá-las. Os Municípios nas Federações também possuem o direito de criar leis específicas, observando a legislação federal e estadual nos mesmos requisitos já descritos (ZIMMERMANN, 1994).

Segundo Kelsen (2000) as Confederações também possuem uma estrutura semelhante às Federações no que diz respeito aos Três Poderes (organização e funcionamento), embora sem o aprofundamento das relações políticas, econômicas e sociais vinculativas dos laços federativos. Assim, admite-se a existência de um tribunal central, de um executivo central (fixo ou rotativo, singular ou múltiplo) e um legislativo para deliberar sobre leis de caráter geral.

Contudo, as questões abordadas através dos laços confederativos são mais gerais e não interferem, em geral, nas questões internas dos Estados-partes da Confederação, ou seja, nas questões de Direito Público Interno, mais precisamente de Direito Constitucional, Processual, Administrativo, Financeiro, Tributário ou Penal, por exemplo, como também nas questões de Direito Privado. Além disso, caso algum Estado sinta-se prejudicado ou insatisfeito com os rumos da Confederação, este pode denunciar o tratado e declarar seu desligamento deste.

Numa Federação as Forças Armadas (Exército, Marinha e Aeronáutica) estão sob o único e exclusivo controle do governo central federal. Nas Confederações apesar de formarem uma aliança para assuntos de defesa e segurança mútua, as Forças Armadas ainda assim estão sob o controle dos Estados-parte da Confederação. O tratado obriga apenas os Estados praticarem a defesa mútua, bem como enviar um corpo militar para agir em conjunto, embora o controle de uso das forças armadas ainda permaneça com o Estado-membro da aliança. O procedimento também é semelhante quanto se trata de um membro rebelde dentro da Confederação. Os demais Estados se unem para agirem em defesa dos interesses confederativos, ou seja, da união estabelecida. Nas Federações o direito de intervenção federal é assegurado pela Constituição a fim de manter a ordem e segurança da mesma. Porém, conta com o fato dos Estados-membros não possuírem Forças Armadas (KELSEN, 2000).

Quanto às questões tributárias, monetárias e econômicas, em geral, nas Federações estas matérias são de competência da União e válidas e obrigatórias para

todos os Estados-membros (KELSEN, 2000). Nas Confederações, as questões econômicas em geral: fiscais, financeiras e tributárias são exclusivas cada um dos Estados confederados. Em conjunto só são tratadas e partilhadas as contribuições a fim de manter o funcionamento da união, definidas pelo tratado e respeitando as condições econômicas de cada um dos países-membros, embora nunca envolvam grandes captações de recursos.

Na verdade, a maior parte dos recursos são estabelecidos como competências da União, tanto em Estados Unitários ou Federais, ou seja, é uma matéria genuinamente de âmbito de Direito Interno dos Estados. O aprofundamento das questões de ordem econômica e as questões monetárias variam de Confederação para Confederação, podendo ser estabelecidos laços iguais ou muito próximos do que ocorrem com as Federações ou Estados Unitários (controle da União). Estas questões podem ser estabelecidas por parte ou pela totalidade dos membros da Confederação.

Embora se concorde com as características das Confederações definidas por Bonavides (2009), Zimmermann (1994) e Kelsen (2000), alguns apontamentos são necessários. Em primeiro lugar, mesmo que os três autores afirmem a indissolubilidade das Federações (traço distintivo com relação às Confederações), o que também se observa conforme a Constituição brasileira, não significa dizer que as Federações sejam perpétuas ou realmente indissolúveis, já que dependendo crises políticas, econômicas, sociais e culturais algumas Federações podem sofrer a desagregação total ou parcial do território. Na verdade, os Estados federais ou Unitários asseguram constitucionalmente este princípio a fim de prevenir e impedir em termos jurídico-legais qualquer tipo de ameaça que leve à desagregação do território.

Nesse sentido, por exemplo, algumas Federações se dissolveram no final do século XX, por diversos motivos, entre os quais pode-se destacar o fim da Guerra Fria, a queda dos sistemas socialistas, a força dos movimentos nacionalistas/independentistas, os conflitos étnicos, linguísticos ou religiosos, etc. Merecem destaque ainda os casos da URSS, Iugoslávia e Tchecoslováquia que se desfizeram completamente dando origem a uma dezena de novos Estados soberanos.

Além disso, podem-se citar também as Federações que perderam parte de um território a partir do desmembramento e a conquista da independência deste. É o caso da Etiópia, Sudão, Estados Unidos da América e África do Sul, em que alguns antigos Estados, Províncias ou territórios controlados conseguiram a independência no período de 1990-2011. Com isso, procura-se mostrar aqui que embora a dissolução da

Federação seja impedida constitucionalmente, em muitos casos esta pode se desfazer totalmente ou em parte, da mesma forma que os Estados Unitários ou as Confederações.

Quanto ao fato das Confederações não tratarem de questões de Direito Público Interno, na verdade, a regra nem sempre é absoluta, já que se observam Confederações onde se admitem tratar de questões de ordem interna (moeda, comércio externo, tribunal de justiça, tribunal de contas, parlamento, banco central, transporte, energia, segurança, defesa, meio ambiente, economia, cidadania, etc), bem como a garantia de igualdade de todos os cidadãos no que se refere aos direitos políticos. As experiências “confederativas” recentes têm confirmado cada vez mais essa tendência.

Por outro lado, há Confederações onde há uma ausência de legislação comum de ordem interna, fato comum e legal nas Federações. Neste caso, cada Estado confederado assegura e define os direitos e deveres dos cidadãos que dele faz parte, ou seja, toda sua legislação de Direito Público e Privado. Os elementos comuns tratados pelo bloco são apenas aqueles pactuados pelo tratado assinado.

Nas Confederações as decisões seguem o princípio da unanimidade dos votos dos Estados-membros (KELSEN, 2000). Neste caso, as decisões a serem tomadas pela Confederação obedecem o princípio da unanimidade dos Estados que dela fazem parte. Geralmente ocorrem nas reuniões dos corpos legislativos ou consultivos formados. Como por exemplo, o Parlamento e o Conselho de Chefes de Estado, cujos encontros nesse sentido deliberam sobre questões que envolvem os interesses comuns da aliança.

Embora ainda funcione desta maneira, nas últimas décadas do século XX tem se observado uma grande mudança a este respeito. Na prática, o princípio da unanimidade das decisões nas Confederações ocorre normalmente no processo de ratificação dos tratados pelos Estados signatários, onde a população deste é muitas vezes convocada para se pronunciar através de plebiscito ou referendo, seja para o estabelecimento da própria Confederação ou para o aprofundamento das relações políticas tratadas pelo bloco. Nesse sentido, há uma grande quantidade, qualidade e especificidade de processos legislativos para a execução, promulgação ou ratificados dos tratados, o que vai variar acordo com as regras de cada país e de cada Confederação.

Por outro lado, várias decisões comuns a todos os Estados participantes de determinadas Confederações estão baseadas no princípio da maioria simples, absoluta ou qualificada dos votos⁵. Apenas as questões mais delicadas são objeto de consulta dos

⁵ Tomando-se como parâmetro o caso brasileiro para a compreensão dos termos aqui tratados, mais precisamente o Quórum de votação na Câmara dos Deputados e no Senado, as votações seguem os

Estados signatários do tratado da Confederação, sejam elas realizadas através de plebiscitos, referendos ou pela aprovação do Executivo, Legislativo e Judiciário em cada um dos Estados como, por exemplo, segurança, defesa, comércio exterior economia, finanças, entre outros.

Também há casos onde se observa a baixa ocorrência destes processos consultivos, já que os órgãos confederados representam os interesses do povo e dos governos dos Estados-participantes dos tratados. Por último, para complementar a complexidade desta questão, algumas Federações também utilizam as consultas populares através de referendos e plebiscitos sobre questões internas e externas, de forma ocasional ou frequentemente, antes da apreciação dos órgãos confederativos (Parlamento e Conselho de Chefes de Estado). Dessa forma, garante-se o princípio da soberania do povo sobre os assuntos de próprio interesse.

É importante ressaltar que de acordo com a legislação internacional, o princípio de unanimidade não é uma regra legal e sim um costume, pois não consta por exemplo, no texto da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969 (BRASIL, 2009). Contudo, em boa parte das Confederações segue este esquema de aprovação de matérias de interesses comum é livremente aplicado. A Convenção de Viena, de 1969, já foi ratificada por 113 Estados até janeiro de 2013 (UN, 2013a). O Brasil ratificou a Convenção somente em 2009, embora com ressalvas nos artigos 25 e 66 do tratado (BRASIL, 2009).

Sobre esta Convenção, é importante destacar os seguintes pontos:

seguintes protocolos:

Quórum de votação

Há vários tipos de quórum para aprovação de matérias e demais decisões da Casa. O mais comum é o de maioria simples, exigido para aprovação de projetos de lei ordinária e de resolução, bem como de Medida Provisória, que pode também ser aprovada por votação simbólica (ver verbete). Os projetos de lei complementar e os projetos de decreto legislativo requerem maioria absoluta, ou seja, metade mais um dos senadores e dos deputados. A rejeição de veto presidencial também exige o voto da maioria absoluta dos deputados e senadores (em sessão conjunta). Já a aprovação de Proposta de Emenda à Constituição (PEC) é feita por três quintos dos parlamentares, após dois turnos de discussão (1º turno tem cinco sessões e 2ª turno tem três sessões). Para a cassação de mandato, é exigido voto secreto da maioria absoluta. Para a eleição da Mesa do Senado, é exigida maioria simples em quatro escrutínios distintos, para eleger, respectivamente: o presidente, os dois vices, os quatro secretários e os quatro suplentes. Abaixo, tabela com os tipos de quórum para aprovação de matérias no Senado e na Câmara:

Quórum SENADO (81) CÂMARA (513) Maioria simples A maioria, presente a maioria absoluta dos senadores A maioria, presente a maioria absoluta dos deputados Maioria absoluta 41 257 3/5 49 308 2/3 54 342 1/6 14 86 1/10 9 52 1/20 4 26 1/3 27 171 2/5 33 206.

Votação simbólica

Votação em que não há registro individual de votos. O presidente da sessão pede aos parlamentares favoráveis à matéria que permaneçam como se encontram, cabendo aos contrários manifestarem-se. Ocorre, geralmente, quando há acordo para a votação das matérias (SENADO, 2013).

Parte I

Artigo 2

Expressões Empregadas

1. Para os fins da presente Convenção:

- a) “tratado” significa um acordo internacional concluído por escrito entre Estados e regido pelo Direito Internacional, quer conste de um instrumento único, quer de dois ou mais instrumentos conexos, qualquer que seja sua denominação específica;
- b) “ratificação”, “aceitação”, “aprovação” e “adesão” significam, conforme o caso, o ato internacional assim denominado pelo qual um Estado estabelece no plano internacional o seu consentimento em obrigar-se por um tratado;
- c) “plenos poderes” significa um documento expedido pela autoridade competente de um Estado e pelo qual são designadas uma ou várias pessoas para representar o Estado na negociação, adoção ou autenticação do texto de um tratado, para manifestar o consentimento do Estado em obrigar-se por um tratado ou para praticar qualquer outro ato relativo a um tratado;
- d) “reserva” significa uma declaração unilateral, qualquer que seja a sua redação ou denominação, feita por um Estado ao assinar, ratificar, aceitar ou aprovar um tratado, ou a ele aderir, com o objetivo de excluir ou modificar o efeito jurídico de certas disposições do tratado em sua aplicação a esse Estado;
- e) “Estado negociador” significa um Estado que participou na elaboração e na adoção do texto do tratado;
- f) “Estado contratante” significa um Estado que consentiu em se obrigar pelo tratado, tenha ou não o tratado entrado em vigor;
- g) “parte” significa um Estado que consentiu em se obrigar pelo tratado e em relação ao qual este esteja em vigor;
- h) “terceiro Estado” significa um Estado que não é parte no tratado;
- i) “organização internacional” significa uma organização intergovernamental.

2. As disposições do parágrafo 1 relativas às expressões empregadas na presente Convenção não prejudicam o emprego dessas expressões, nem os significados que lhes possam ser dados na legislação interna de qualquer Estado.

(...)

Parte II

Artigo 9

Adoção do Texto

1. A adoção do texto do tratado efetua-se pelo consentimento de todos os Estados que participam da sua elaboração, exceto quando se aplica o disposto no parágrafo 2.

2. A adoção do texto de um tratado numa conferência internacional efetua-se pela maioria de dois terços dos Estados presentes e votantes, salvo se esses Estados, pela mesma maioria, decidirem aplicar uma regra diversa.

Artigo 10

Autenticação do Texto

O texto de um tratado é considerado autêntico e definitivo:

- a) mediante o processo previsto no texto ou acordado pelos Estados que participam da sua elaboração; ou
- b) na ausência de tal processo, pela assinatura, assinatura ad referendum ou rubrica, pelos representantes desses Estados, do texto do tratado ou da Ata Final da Conferência que incorporar o referido texto.

Artigo 11

Meios de Manifestar Consentimento em Obrigar-se por um Tratado

O consentimento de um Estado em obrigar-se por um tratado pode manifestar-se pela assinatura, troca dos instrumentos constitutivos do tratado, ratificação, aceitação, aprovação ou adesão, ou por quaisquer outros meios, se assim acordado.

Artigo 12

Consentimento em Obrigar-se por um Tratado Manifestado pela Assinatura

1. O consentimento de um Estado em obrigar-se por um tratado manifesta-se pela assinatura do representante desse Estado:

- a) quando o tratado dispõe que a assinatura terá esse efeito;
- b) quando se estabeleça, de outra forma, que os Estados negociadores acordaram em dar à assinatura esse efeito; ou
- c) quando a intenção do Estado interessado em dar esse efeito à assinatura decorra dos plenos poderes de seu representante ou tenha sido manifestada durante a negociação.

2. Para os efeitos do parágrafo 1:

- a) a rubrica de um texto tem o valor de assinatura do tratado, quando ficar estabelecido que os Estados negociadores nisso concordaram;
- b) a assinatura ad referendum de um tratado pelo representante de um Estado, quando confirmada por esse Estado, vale como assinatura definitiva do tratado.

Artigo 13

Consentimento em Obrigar-se por um Tratado Manifestado pela Troca dos seus Instrumentos Constitutivos

O consentimento dos Estados em se obrigarem por um tratado, constituído por instrumentos trocados entre eles, manifesta-se por essa troca:

- a) quando os instrumentos estabeleçam que a troca produzirá esse efeito; ou
- b) quando fique estabelecido, por outra forma, que esses Estados acordaram em que a troca dos instrumentos produziria esse efeito.

Artigo 14

Consentimento em Obrigar-se por um Tratado Manifestado pela Ratificação, Aceitação ou Aprovação

1. O consentimento de um Estado em obrigar-se por um tratado manifesta-se pela ratificação:

- a) quando o tratado disponha que esse consentimento se manifeste pela ratificação;
- b) quando, por outra forma, se estabeleça que os Estados negociadores acordaram em que a ratificação seja exigida;
- c) quando o representante do Estado tenha assinado o tratado sujeito a ratificação; ou
- d) quando a intenção do Estado de assinar o tratado sob reserva de ratificação decorra dos plenos poderes de seu representante ou tenha sido manifestada durante a negociação.

2. O consentimento de um Estado em obrigar-se por um tratado manifesta-se pela aceitação ou aprovação em condições análogas às aplicáveis à ratificação.

Artigo 15

Consentimento em Obrigar-se por um Tratado Manifestado pela Adesão

O consentimento de um Estado em obrigar-se por um tratado manifesta-se pela adesão:

- a) quando esse tratado disponha que tal consentimento pode ser manifestado, por esse Estado, pela adesão;
- b) quando, por outra forma, se estabeleça que os Estados negociadores acordaram em que tal consentimento pode ser manifestado, por esse Estado, pela adesão; ou
- c) quando todas as partes acordaram posteriormente em que tal consentimento pode ser manifestado, por esse Estado, pela adesão.

Artigo 16

Troca ou Depósito dos Instrumentos de Ratificação, Aceitação, Aprovação ou Adesão

A não ser que o tratado disponha diversamente, os instrumentos de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão estabelecem o consentimento de um Estado em obrigar-se por um tratado por ocasião:

- a) da sua troca entre os Estados contratantes;
- b) do seu depósito junto ao depositário; ou
- c) da sua notificação aos Estados contratantes ou ao depositário, se assim for

convencionado.

Artigo 17

Consentimento em Obrigar-se por Parte de um Tratado e Escolha entre Disposições Diferentes

1. Sem prejuízo do disposto nos artigos 19 a 23, o consentimento de um Estado em obrigar-se por parte de um tratado só produz efeito se o tratado o permitir ou se outros Estados contratantes nisso acordarem.

2. O consentimento de um Estado em obrigar-se por um tratado que permite a escolha entre disposições diferentes só produz efeito se as disposições a que se refere o consentimento forem claramente indicadas.

Artigo 18

Obrigaço de No Frustrar o Objeto e Finalidade de um Tratado antes de sua Entrada em Vigor

Um Estado obrigado a abster-se da prtica de atos que frustrariam o objeto e a finalidade de um tratado, quando:

a) tiver assinado ou trocado instrumentos constitutivos do tratado, sob reserva de ratificao, aceitao ou aprovao, enquanto no tiver manifestado sua inteno de no se tornar parte no tratado; ou

b) tiver expressado seu consentimento em obrigar-se pelo tratado no perodo que precede a entrada em vigor do tratado e com a condio de esta no ser indevidamente retardada (BRASIL, 2009).

Para complementar, entre outros pontos mais importantes, ainda segundo esta Conveno de 1969, os tratados podem ser anulados, extintos ou suspensos pelo Estado signatrio, por parte de seus membros ou por todos os seus membros. Assim, diante do avano da integrao global verificado nas ltimas dcadas do sculo XX, no tocante emergncia de novas de relaes entre Estados e organizaes internacionais ou entre organizaes internacionais, foi estabelecida a Conveno de Viena Conveno de Viena sobre o Direito dos Tratados entre Estados e Organizaes Internacionais ou entre Organizaes Internacionais em 1986.

Esta Conveno na verdade complementar Conveno de Viena de 1969, j que traz como novidade o fim da exclusividade dos Estados de celebrarem tratados, dando o mesmo direito s organizaes internacionais para os assinarem tratados tanto com Estados ou entre as prprias organizaes internacionais, esta a peculiaridade mais importante desta Conveno. Segundo a Conveno de Viena de 1986,

Parte I

INTRODUO

Artigo 1.

mbito de aplicao da presente Conveno

a) Aos ratados entre um ou vrios Estados e uma ou vrias organizaes internacionais; e

b) Aos tratados entre organizaes internacionais.

(UN, 2013b)

No entanto, esta Convenção ainda não entrou em vigor, já que necessita da ratificação de no mínimo 35 Estados. Em janeiro de 2013 eram signatários da Convenção 39 Estados e Organizações Internacionais e 42 Estados e Organizações Internacionais o haviam ratificado. As organizações internacionais também podem assiná-lo e ratificá-lo, mas não contam no número total de ratificações necessárias para sua entrada em vigor, portanto, a Convenção ainda não entrou em vigor. O Brasil apesar de tê-lo assinado em 1986, ainda não ratificou esta Convenção (UN, 2013c).

Quanto à polêmica organização jurídico-política da União Europeia, devido a sua condição com uma forma de Estado (esta forma aqui considerada de acordo com Maluf [1998]), se se considerar a União Europeia como uma Confederação, esta foge à regra desta, a partir do momento em que a maior parte das decisões coletivas segue o esquema de aprovação por maioria qualificada, ao contrário das Confederações onde em geral as decisões são tomadas por unanimidade. Além disso, em alguns casos é admitido também o princípio da maioria absoluta nas decisões a serem tomadas pelo bloco em outras matérias específicas. O princípio da unanimidade é observado em casos bem restritos, como por exemplo, a adesão de um novo tratado de união ou de novo Estado-membro.

Se se considerar a UE como uma Federação, esta não reúne a maior parte das características das Federações como já foi exaustivamente apresentado, por exemplo, as relações ocorrem muito mais em nível de Estados soberanos do que entre Estados autônomos e federados. Diante desse quadro tão complexo, parece mais prudente considerar a UE como uma organização internacional ou intergovernamental ou ainda um tipo complexo de união supranacional. Contudo, como os próprios europeus admitem, a União é mais que e uma Confederação e menos que uma Federação.

Retomando a questão do princípio da unanimidade adotado na UE, a ratificação de tratados exige a aprovação por unanimidade dos 28 países-membros, sendo observadas as tramitações dos legislativos nacionais. Para comprovar o adoção do princípio da unanimidade, veja a problemática questão da ratificação do Tratado de Lisboa em 2008 e 2009, quando o primeiro referendo sobre o mesmo na Irlanda foi rejeitado, apesar de aprovado até então por todos os Estados consultados.

Contudo, em nova votação em 2009 o Tratado de Lisboa foi aprovado. Na verdade, várias ações políticas permitiram uma nova ratificação do tratado como a inclusão de uma emenda à Constituição da Irlanda e a mudança no prazo de ratificação do tratado, já que o prazo máximo definido era o fim de 2008, além de intensas

negociações políticas entre os altos representantes da UE e os países que resistiam ou opunham à aprovação do tratado: Irlanda, República Tcheca e Polônia.

Em 2009, uma nova polêmica surgiu na UE diante da demora da ratificação do Tratado de Lisboa pela República Tcheca, último país a fazê-lo em novembro do mesmo ano. Tais questões envolvendo a limitação das soberanias nacionais são os principais motivos que justificam os atritos no interior no bloco europeu como anteriormente observados. E são também a principal causa da rejeição do projeto de Constituição da UE, que não entrou em vigor devido à não ratificação da França e dos Países Baixos em 2005, o que provocou o adiamento e cancelamento do referendo por tempo indeterminado sobre o assunto por estes e pelos demais países que não haviam ratificado a Constituição. Como resultado, o projeto de Constituição comunitária da UE falhou e o Tratado de Lisboa foi apresentado como uma alternativa para substituir a Constituição, embora se baseasse em parte dela.

Além da UE, em boa parte dos organismos internacionais, intergovernamentais ou supranacionais admitem tanto o princípio da unanimidade, da maioria absoluta ou do consenso. No caso do Mercosul – Mercado Comum do Sul, na maior parte dos assuntos adota-se o consenso nas decisões do bloco, mas a unanimidade é exigida, por exemplo, para a adesão de novos membros.

Estas duas organizações internacionais escolhidas, a UE e o Mercosul, são apenas exemplos ilustrativos da grande variedade de relações intergovernamentais entre os Estados que tem se desenvolvido e passado por profundas mudanças nas últimas décadas, no qual assiste-se não à crise do Estado-nação, mas à nova configuração do seu papel como principal interlocutor das relações internacionais.

2.4 - AS ORIGENS DO FEDERALISMO BRASILEIRO

Iniciando uma análise mais particular, no que se refere ao Federalismo brasileiro, o processo histórico que evoluiu para a adoção do sistema federal no Brasil, além das influências externas, remonta à insatisfação com a administração colonial portuguesa e mais precisamente em relação ao governo imperial, instalado sob forte influência da centralização colonial portuguesa e exercido com fortes características antidemocráticas e autoritárias por D. Pedro I e II.

Assim, com a independência, o Brasil foi organizado como um Estado Unitário, altamente centralizado e baseado nas antigas divisões administrativas da

Colônia: Capitanias, Governo-geral, Estados, Vilas, Municípios, Províncias, etc. Esta organização político-territorial foi mantida com o objetivo de melhor administrar e principalmente centralizar o controle político do Império, já que este era portador de uma grande diversidade social, política, econômica, histórica e cultural, desprovida de fortes vínculos com a unidade nacional. Mesmo organizado em Províncias, Comarcas, Vilas e Municípios, estas unidades administrativas do Império exerciam apenas certas funções administrativas sem qualquer tipo de autonomia política.

Diante desse quadro, para entender as origens do Federalismo brasileiro é necessário entender a própria história política de construção do Estado. No qual a forma de Estado e de governo brasileiro adotado de acordo com o momento histórico é imprescindível para compreender a demanda por maior partilha de poder representada pelo sistema federal.

Assim, as raízes da adoção do sistema federal remontam à Constituição imperial de 1824, outorgada após muitas polêmicas quanto aos trabalhos da Assembleia Constituinte. Esta Constituição de cunho altamente centralizador estabelecia a existência de um governo provincial altamente dependente da vontade e dos interesses do Imperador na medida em que se baseava num sistema de quatro poderes (inclusive do Poder Moderador, também exercido por D. Pedro I), que na prática decidia todas as medidas adotadas pelo Legislativo e Judiciário, além de claro seu papel como chefe do Executivo (BRASIL, 1824).

Quanto ao papel do Poder Moderador este pode ser entendido conforme a Constituição de 1824, que segundo o “Art. 98. O Poder Moderador é a chave de toda a organização Política, e é delegado privativamente ao Imperador, como Chefe Supremo da Nação, e seu Primeiro Representante, para que incessantemente vele sobre a manutenção da Independencia, equilibrio, e harmonia dos mais Poderes Politicos.” (BRASIL, 1824).

Quanto às eleições, “Art. 90. As nomeações dos Deputados, e Senadores para a Assembléa Geral, e dos Membros dos Conselhos Geraes das Provincias, serão feitas por Eleições indirectas, elegendo a massa dos Cidadãos activos em Assembléas Parochiaes os Eleitores de Provincia, e estes os Representantes da Nação, e Provincia”. (BRASIL, 1824)

O Legislativo provincial era formado pelas chamadas Conselhos Gerais de Província, cujos trabalhos eram efetuados através de reuniões anuais de duração de dois

a três meses. Além disso, suas deliberações sofriam fortes influências dos Presidentes de Província e por sua vez do Imperador. A composição destas assembleias provinciais era dada da seguinte forma: “Art. 73. Cada um dos Conselhos Geraes constará de vinte e um Membros nas Províncias mais populosas, como sejam Pará, Maranhão, Ceará, Pernambuco, Bahia, Minas Geraes, S. Paulo, e Rio Grande do Sul; e nas outras de treze Membros” (BRASIL, 1824).

Além disso, as vilas e cidades possuíam câmaras quase sem nenhum poder de decisão. “Art. 1º As Camaras das cidades se comporão de nove membros, e as das villas de sete, e de um Secretario”. O presidente da Câmara seria definido pelo maior número de votos nas eleições: “Art. 168. As Camaras serão electivas, e compostas do numero de Vereadores, que a Lei designar, e o que obtiver maior numero de votos, será Presidente” (BRASIL, 1828).

A Constituição de 1824 não faz qualquer menção ao executivo municipal, cargo que ainda não havia sido criado no Brasil. Os governos provinciais contavam com um executivo formado por um presidente de Província indicado pelo Imperador e cuja permanência dependia da sua vontade. O Judiciário provincial, chamado de Relações, possuía pouca autonomia jurídica, da mesma forma que o Supremo Tribunal de Justiça e o Poder Judicial nacional, na medida em que sofriam fortes interferências do Imperador e das oligarquias dominantes (BRASIL, 1824).

Em 1831, com a abdicação de D. Pedro I, em favor de D. Pedro II, assume temporariamente a Regência Provisória. Este governo assume com a missão de conter a pressões dos diferentes grupos políticos e até mesmo as ameaças à unidade nacional encabeçada por algumas Províncias (DOLHNIKOFF, 2005). Tais regências vão durar até 1840, quando é dado o chamado Golpe da Maioridade, em que D. Pedro II assume o poder com apenas 14 anos através de uma alteração na Constituição.

O movimento pela abdicação de D. Pedro I tornou-se intenso a partir de 1829, o que ocorrerá de fato em 1831. Na verdade, este movimento pela deposição de D. Pedro I tem como pano de fundo os projetos dos liberais em favor da construção de um Estado fortemente influenciado pelos princípios do Federalismo. Assim, com a abdicação, no mesmo ano assume a Regência Trina, composta por José Joaquim Carneiro Campos, baiano, representante do Norte do país e ligado a D. Pedro I; Francisco Lima, fluminense e ligado ao Exército; e Nicolau Vergueiro, de tendência liberal e representante do Rio de Janeiro. Após dois meses, foi eleita a regência permanente composta pelo deputado João Bráulio Muniz, do Maranhão e

representante dos Estados do Norte-Nordeste; representando o Centro-Sul (São Paulo) assumiu deputado José da Costa Carvalho; e por fim, o senador Francisco de Lima e Silva, representando o Rio de Janeiro (DOLHNIKOFF, 2005).

Assim, frente à forte pressão por autonomia encabeçada pelos governos provinciais e oligarquias políticas a elas pertencentes, em 1834 foi outorgada uma emenda à Constituição de 1824, o chamado Ato Adicional 1834. Este ato extingue os Conselhos Gerais das Províncias e cria as Assembleias Legislativas provinciais. Estas seriam compostas por: “Art. 2º Cada uma das Assembléas Legislativas Provinciaes constará de 36 membros nas Províncias de Pernambuco, Bahia, Rio de Janeiro, Minas e S. Paulo; de 28 nas do Pará, Maranhão, Ceará, Parahyba, Alagôas e Rio Grande do Sul; e de 20 em todas as outras. Este numero é alteravel por Lei Geral”. Contudo, a duração dos trabalhos da Assembleia continuam curtos, em torno de dois meses por ano, podendo ser prorrogados (BRASIL, 1834).

O Ato Adicional de 1834 previa o estabelecimento de uma Regência Una, sendo eleito em 1835 o Padre Feijó, cujo governo foi marcado por violentas revoltas em boa parte das Províncias (Pará/Cabanagem, Rio Grande do Sul e Santa Catarina/Farroupilha, Bahia/Sabinada e Maranhão/Balaiada), além da oposição dos políticos liberais que lutavam por mais mudanças dada uma possível reinterpretação do Ato Adicional. A oposição dos conservadores frente ao Ato Adicional de 1834 levou à renúncia de Feijó em favor de Pedro Araújo Lima em 1837. O novo regente ainda enfrentará as revoltas provinciais do período de Feijó, bem como a intensa luta entre liberais e conservadores (DOLHNIKOFF, 2005).

Segundo Dolhnikoff (2005:82),

A autonomia provincial e a unidade do território da América lusitana, sob direção do governo do Rio de Janeiro, apareciam como dois elementos de um mesmo projeto político que consagra “o princípio federal”, considerado como “penhor da união das províncias”. Os objetos de competências dos governos provinciais estavam “cautelosamente descritos e extremados para se evitarem os conflitos e as lutas intermináveis”. O novo desenho institucional implementado a partir de 1831 criava governos provinciais autônomos e delineava as atribuições que caberiam, respectivamente, às províncias e ao centro, contemplando o anseio de autonomia de modo a não comprometer a unidade nacional. Dividia-se por uma reforma constitucional, as competências de Estado entre as duas instâncias.

Contudo, mesmo com a criação dessas Assembleias Legislativas, a autonomia destas era limitada pelo Presidente de Província, que por sua vez era indicado e

controlado pela Regência (e mais tarde novamente pelo Imperador). Assim, o controle da Assembleia se dava da seguinte forma: “ Art. 165. Haverá em cada Provincia um Presidente, nomeado pelo Imperador, que o poderá remover, quando entender, que assim convem ao bom serviço do Estado.” (BRASIL, 1824).

E ainda, “Art. 1º O Presidente da Provincia é a primeira Autoridade della. Todos os que nella se acharem lhe serão subordinados, seja qual fôr a sua classe ou graduação. A autoridade porém do Presidente da Provincia, em que estiver a Côrte, não comprehenderá a mesma Côrte, nem o seu Municipio” Lei n. 40 de 1834 (BRASIL, 1834).

Como se pode ver, os debates sobre centralização e descentralização do governo são antigos no Brasil, sendo amplamente debatidos desde a adoção da primeira Constituição. E mais que isso, embora as Assembleias Provinciais tenham sido criadas em 1834, na verdade tal fato não significou a descentralização do governo imperial. Para completar a campanha centralizadora, em 1840, a Lei n. 105 limitou boa parte da autonomia concedida às Assembleias Legislativas em 1834 (BRASIL, 1840).

Com esta revisão conservadora de 1840, a centralização do poder vai ser retomada e intensificada. Esta reação ficou conhecida como Regresso e significou na verdade, o fim da experiência descentralizadora da Regência. Entre os principais pontos da chamada Lei de Interpretação de 1840,

O Regente, em Nome do Imperador o Senhor D. Pedro II, Faz saber a todos os Subditos do Imperio que a Assembléa Geral Legislativa Decretou, e Elle Sancionou a Lei seguinte.

Art. 1º A palavra - Municipal - do art. 10, § 4º do Acto Additional, comprehende ambas as anteriores - Policia, e Economia -, e a ambas estas se refere a clausula final do mesmo artigo - precedendo Propostas das Camaras.- A palavra - Policia - comprehende a Policia Municipal, e Administrativa sómente, o não a Policia Judiciaria.

Art. 2º A faculdade de crear, e supprimir Empregos Municipaes, e Provinciaes, concedida ás Assembléas de Provincia pelo § 7º do art. 10 do Acto Additional, sómente diz respeito ao numero dos mesmos Empregos, sem alteração da sua natureza, e attribuições, quando forem estabelecidos por Leis Geraes relativas a objectos sobre os quaes não podem legislar as referidas Assembléas.

Art. 3º O § 11 do mesmo art. 10 sómente comprehende aquelles Empregados Provinciaes, cujas funcções são relativas a objectos sobre os quaes podem legislar as Assembléas Legislativas de Provincia, e por maneira nenhuma aquelles que são creados por Leis Geraes relativas a objectos da competencia do Poder Legislativo Geral.

Art. 4º Na palavra - Magistrado - de que usa o art. 11 § 7º do Acto Additional, não se comprehendem os Membros das Relações, e Tribunaes Superiores.

Art. 5º Na decretação da suspensão, ou demissão dos Magistrados, procedem as Assembléas Provinciaes como Tribunal de Justiça. Sómente podem

portanto impôr taes penas em virtude de queixa, por crime de responsabilidade a que ellas estão impostas por Leis criminaes anteriores, observando a fôrma de processo para taes casos anteriormente estabelecida. Art. 6º O Decreto de suspensão, ou demissão, deverá contêr: 1º, o relatorio do facto; 2º, a citação da Lei, em que o Magistrado está imenso; 3º, uma succinta exposição dos fundamentos capitaes da decisão tomada.

Art. 7º O art. 16 do Acto Addicional comprehende implicitamente o caso, em que o Presidente da Provincia negue a Sancção a um Projecto por entender que ofende a Constituição do Imperio.

Art. 8º As Leis Provinciaes, que forem oppostas á interpretação dada nos artigos precedentes, não se entendem revogadas pela promulgação desta Lei, sem que expressamente o sejão por actos do Poder Legislativo Geral.

Manda portanto a todas as Autoridades, a quem o conhecimento, e a execução da referida Lei pertencer, que a cumprão, e fação cumprir, e guardar tão inteiramente, como nella se contêm. O Secretario de Estado dos Negocios da Justiça, encarregado interinamente dos do Imperio a faça imprimir, publicar, e correr. Dada no Palacio do Rio de Janeiro em doze de Maio de mil oitocentos e quarenta, decimo nono da Independencia, e do Imperio. (BRASIL, 1840)

Segundo Dolhnikoff (2005:137)

Na discussão da Interpretação, os que a ela eram contrários baseavam sua posição na crença de que a autonomia provincial seria profundamente limitada por três das medidas introduzidas: a divisão entre polícia judiciária e administrativa, os limites impostos para legislar sobre empregos gerais e o fato de que leis consideradas inconstitucionais deveriam ser examinadas pela Câmara. Por outro lado, os defensores da Interpretação argumentavam que tais medidas não feriam o espírito do Ato Adicional nem atentavam contra a autonomia provincial.

Esta maior arrancada centralizadora foi muito criticada e questionada pelos republicanos e federalistas, o que contribuirá nas décadas seguintes para o fortalecimento dos grupos políticos que lutavam pelo fim da monarquia brasileira, fato que só culminará em 1889, com a Proclamação da República.

Comparando o modelo de Federalismo brasileiro com o norte-americano, diferentemente da experiência norte-americana, segundo Maluf (1998), o Federalismo brasileiro é do tipo orgânico, devido às nossas particularidades históricas e geográficas.

Nos EUA, onde a estruturação do sistema federal se deu de baixo para cima e de dentro para fora, no Brasil ocorreu exatamente o contrário. A construção de nosso sistema federal deve-se muito mais às forças centrífugas que centrípetas. Sob certos aspectos, a queda do regime imperial deveu-se muito mais aos ideais federalistas que aos ideais republicanos. O próprio Manifesto de Itu de 1870 acentua esta premissa federal ante a República. E assim, um dos últimos atos do imperador foi ceder às

pressões federalistas para evitar a queda do regime, o que já era tarde demais.

Dando seguimento à queda do Império, de modelo unitário, até então sob o governo de D. Pedro II, ocorreu a Proclamação da República em 1889, em 1891 foi adotada a nova Constituição republicana e federal, sob forte influência do Federalismo norte-americano que para os federalistas brasileiros era um modelo a ser seguido. Contudo, essa transposição de uma estrutura externa para a realidade nacional não produziu os resultados desejados, nem representou a adoção de uma Constituição tipicamente federalista para o país, nem mesmo significou a tão desejada descentralização política.

2.5- O CONCEITO DE FEDERALISMO

Assim como boa parte dos conceitos em Ciências Humanas, o conceito de Federalismo possui uma grande polissemia. A escolha dos autores que tratam deste conceito, que além de possuírem grande importância teórica, estão mais intimamente ligados às questões discutidas neste trabalho. Dessa maneira, é necessário apresentar algumas definições conceituais do termo, bem como as características fundamentais dos sistemas federais.

Inicialmente, é importante assinalar que o fenômeno federal tem crescido nas últimas décadas, na medida em que acomoda as diferenças, a diversidade, o respeito às minorias, à liberdade, à democracia, à cooperação interna e externa e à integração política dentro dos princípios democráticos (ELAZAR, 1987). De acordo com Watts (1998), a gênese da política federal é marcada por uma combinação de partilha de poder e autogoverno, pelo governo representativo diretamente eleito e por uma interdependência recorrente entre a União e as unidades constituintes da Federação.

Para Said Maluf (1998), tomando-se como parâmetro a Federação norte-americana, algumas características são essenciais aos Estados Federais:

a) O poder é compartilhado por dois planos de cooperação e harmonização: a União e os Estados. A distribuição de competências para cada uma das unidades é estabelecida por meio da Constituição, o que varia de Federação para Federação, por exemplo, no que diz respeito às competências residuais não previstas na Carta Magna.

b) Adotam o sistema de divisão dos Três Poderes: Executivo, Legislativo

Judiciário, os quais representam um dos pilares do equilíbrio da Federação.

c) Asseguram a preservação dos princípios fundamentais, como a manutenção da Democracia, da Federação, da República, da ordem, da igualdade, da segurança, da soberania, da indivisibilidade, dos direitos universais do cidadão. Neste caso qualquer ameaça a esta ordem é vedada e inadmissível de forma perpétua, sob pena de utilização da força militar e da intervenção federal.

De acordo com Dallari (1986), são características fundamentais do Estado Federal são:

- a) O estabelecimento de uma Constituição como base jurídica.
- b) A emergência de um único Estado de Direito Internacional, portanto, desaparecem as soberanias dos Estados que aderem a uma Federação.
- c) A indissolubilidade da Federação e a proibição do direito de secessão dos Estados-membros.
- d) A soberania passa a ser exercida pela União e aos Estados-federados é garantida a autonomia constitucional.
- e) São definidas as competências constitucionais entre a União e os Estados- membros.
- f) É assegurada a descentralização política.
- g) A cidadania é comum e única a todos os membros da Federação.

Segundo Anderson (2009), mesmo com a heterogeneidade marcante das Federações, o fator de unidade de todas as Federações se baseia:

- a) Na existência de dois níveis de governo, no caso a União e as demais unidades federadas constitutivas, representadas de acordo com a especificidade de cada país. Sendo designadas de Estados, Províncias, Cantões, Comunidades, etc. Neste caso aqui não se incluem os países que apresentam mais de dois níveis de governo como no caso do Brasil, Bélgica, Rússia, entre outros.
- b) Na adoção de uma Constituição escrita a fim de garantir os direitos e deveres constitucionais de todos os componentes da Federação. Aqui se incluem os trâmites da proposição e Emendas à Constituição, a adoção de leis, os direitos fundamentais do cidadão, as cláusulas pétreas, a repartição de poder horizontal e vertical e demais elementos jurídicos.
- c) Na separação de poderes, organizado sob a teoria Três Poderes. Assunto já tratado anteriormente.
- d) Na preservação da autonomia das unidades federadas, garantidas em

nível político e administrativo, através da Constituição.

Ainda quanto às características do Federalismo, a cidadania é comum e igual a todos os membros de uma Federação, sem distinção entre as unidades federadas. Assim, quando um Estado se une a uma Federação, perde sua antiga cidadania e adota-se a cidadania comum e igualitária a todos os membros do pacto federativo (BONAVIDES, 2009).

A Democracia é um dos fundamentos do Federalismo, na medida em que requer e assegura o direito de participação e soberania do povo em todas as esferas de poder, desde a local até a nacional, bem como o poder de decisão em todas as esferas sejam elas de forma direta ou indireta. Neste sentido, no sistema federal há uma aproximação maior entre governantes e governados. Com isso, funcionando de forma plena e democrática, o sistema federal impede, geralmente, a concentração de poder nas mãos de um grupo ou de um ente federado (BONAVIDES, 2009).

De acordo com Elazar (1987:33),

“The federal idea itself rests on the principle that political and social institutions and relationships are best established through covenants, compacts, or other contractual arrangements, rather than, or in addition to, simply growing organically; in other words, that humans are able to make constitutional choices”.

Para Azambuja (1984), a questão jurídica da Federação, sua origem e as relações intergovernamentais estabelecidas entre os entes federados constituem um tema de grande complexidade. No que se refere à terminologia, o termo Estado Federal ou Federação refere-se a um tipo de Estado Composto, que no seu primórdio, quando do nascimento da Federação Americana, também se empregava a designação União. Já o termo Estado(s) refere(m)-se aos entes federados que compõem a Federação, ou seja, aos Estados-membros. Visto dessa maneira, o termo estadual refere-se aos Estados-membros da Federação e federal ao governo central, à União, que neste caso, representa a Federação como um todo. No entanto, o termo estatal usualmente se refere também à União.

Para Daniel J. Elazar (1991:16)

Federal principles are concerned with the combination of self-rule and shared rule. In the broadest sense, federalism involves the linkage of individuals, groups and polities in lasting but limited union, in such a way as to provide

for the energetic pursuit of common ends while maintaining the respective integrities of all parties. As a political principle, federalism has to do with the constitutional diffusion of power so that the constituting elements in a federal arrangement share in the processes of common policy-making and administration by right, while the activities of the common government are conducted in such a way as to maintain their respective integrities. Federal systems do this by constitutionally distributing power among general and constituent governing bodies in a manner designed to protect the existence and authority of all. In federal systems, basic policies are made and implemented through negotiation in some form so that all can share in the system's decision-making and executing processes.

(...)

The term "federal" is derived from the Latin *foedus* which, like the Hebrew term *brit*, means covenant. In essence, a federal arrangement is one of partnership, established and regulated by a covenant, whose internal relationships reflect the special kind of sharing which must prevail among the partners, namely one that both recognizes the integrity of each partner and seeks to foster a special kind of unity among them. Significantly, *shalom*, the Hebrew term for peace, is a cognate of *brit*, having to do with the creation of the covenantal wholeness that is true peace.

De acordo com Iná Elias de Castro (2005:166), a partir de uma visão geográfica,

O federalismo, como já foi dito, é uma forma de organização territorial das instituições políticas que tem por objetivo fundamental acomodar as tensões decorrentes da necessidade de uma união das diferenças para formar uma unidade. Este processo que incorpora e tenta resolver institucionalmente esta contradição faz emergir para a geografia uma dupla questão: aquela colocada pelo fundamento territorial do Estado, que se constitui através da soberania sobre um território, e aquela que surge a partir da territorialidade da sociedade, ou seja, das formas de inserção dos interesses, dos atores e sujeitos sociais no espaço.

De acordo Jellinek (1914), o Federalismo consiste num Estado soberano no qual o poder emana dos Estados-membros unidos numa única ordem estatal. Para Soares (2004:294), “O federalismo é um modelo de descentralização estatal, inspirado nas especulações doutrinárias da Filosofia Política e da Ciência Política, e resultante das observações, em termos empíricos, das experiências reais de diversos precedentes históricos, principalmente a que delineou o federalismo norte-americano.

Bonavides (2009) afirma que o sistema federal se caracteriza como uma união de direito constitucional, regido por uma lei constitucional, o que difere dos Tratados, que se referem às unidades político-territoriais soberanas.

É interessante observar que alguns Estados-nações não utilizam o termo correto

para a forma de Estado que se constituem. Por exemplo, na Suíça utiliza-se comumente o termo Confederação, mesmo constituindo na verdade uma Federação. No caso específico deste país, as unidades federadas ao invés de receberem o nome de Estados, recebem o nome de Cantões, uma particularidade histórico-geográfica local. Da mesma forma, no Canadá tem sido empregado largamente o termo Confederação, mesmo que na verdade não o seja. As unidades federadas canadenses recebem o nome de Províncias, termo rejeitado por muitas Federações.

Quanto à questão da terminologia “Estado”, a polêmica deve-se ao fato desta poder ser atribuída conceitualmente à União ou Estado-nação em si, ou seja, uma personalidade jurídico-territorial com reconhecimento nacional e internacional, e portanto, detentora da soberania. Do outro lado, pode-se utilizar o termo Estado para se referir às unidades federadas, governos subnacionais autônomos ou territórios jurídico-político-administrativos.

Neste caso, trata-se de entes federados portadores de autonomia constitucional, bem diferente do significado anterior, embora especialmente nos séculos XVIII e XIX, o debate conceitual envolvendo a soberania dos Estados que compõem uma Federação e a gênese do termo tenham sido muito intensos. Todavia, onusante entre os estudiosos do século XX e XXI a utilização do termo Estado para unidades subnacionais, embora conceitualmente diferente da acepção referente ao Estado nacional. Em geral, a maior parte das Federações utiliza o termo Estado referindo-se às unidades federadas. O termo também pode aparecer com inicial em minúscula para separar do significado da inicial em maiúscula, restrita ao Estado soberano. Neste texto, a opção pela grafia em letra maiúscula já fora apontada na primeira página da Introdução. Seja ela como for, o mais importante é entender a utilização dos termos de acordo com o contexto utilizado.

Por outro lado, para determinados estudiosos é questionável a manutenção do título de Províncias referindo-se aos Estados federados, já que tal designação guarda consigo um alto nível de centralização política típica dos Estados Unitários. Em função disso, muitos Estados-nações que adotaram o sistema federal trataram de resolver tal problema com a mudança da designação de Províncias para Estados, como é o caso do Brasil.

Neste caso, estes são apenas dois exemplos da enorme complexidade e heterogeneidade de que constituem os Estados-nações que adotam o Federalismo. Quanto à designação dos entes federados, a Austrália, Áustria, Brasil, Alemanha, Índia, Malásia, México, Micronésia, Nigéria, São Cristóvão e Névis, Sudão, Sudão do Sul,

Estados Unidos e Venezuela adotam o termo Estado para as unidades político-administrativas subnacionais. A Argentina, Canadá e Paquistão utilizam a terminologia Províncias. As demais Federações utilizam designações diversas.

Assim, mesmo que não adotem o termo “Estado” não se quer dizer aqui que a ausência deste termo signifique a inexistência de uma Federação, menor descentralização ou ausência das autonomias das unidades subnacionais. Neste sentido, a única alusão feita aqui é que algumas das atuais Federações rejeitam qualquer termo diferente de “Estado”, pois o objetivo é romper com o passado de colonial, monárquico, unitário ou qualquer ligação como o regime ou forma de Estado anterior à Federação, à República e à Democracia.

Em contrapartida, as designações dos entes federados das Federações, sejam eles Estados, Províncias, Cantões, Repúblicas, Distritos, Territórios, etc, devem-se muito mais a contextos históricos e geográficos bem específicos. Por outro lado, existem até Federações subdividas em “Federações” como unidades político-territoriais, como no caso da Bósnia-Herzegovina, embora ali o termo Federação Croato-Muçulmana seja mais uma denominação simbólica do que uma Federação ou sub-federação em si.

Quando comparadas as Federações, conclui-se que não existe uma Federação igual a outra. Cada uma delas guarda singularidades e particularidades, especialmente no tocante à sua Constituição, descentralização e autonomia das unidades federadas conforme aprofundaremos ao longo deste capítulo.

Bonavides (2009) e Dallari (1986; 2011) afirmam que a emergência das Federações como forma de organização política do Estado é um fenômeno moderno, não ocorrendo na Antiguidade. Mesmo que muitos autores afirmem a existência Federações na Grécia, na verdade, o que existia ali era uma aliança de Estados soberanos, unidos por meio de Tratados, o que se configurava como uma Confederação. Além disso, com o advento do Estado moderno também se desenvolveu o fenômeno do sistema representativo e a separação dos poderes, características também fundamentais das Federações conforme já se abordou no início do capítulo.

Segundo (DALLARI, 2011:141),

“Etimologicamente, federação (do latim foedus) quer dizer pacto, aliança. O Estado Federal é, portanto, uma aliança ou união de Estados. Entretanto, em qualquer época da história humana encontram-se referências a alianças entre Estados, reconhecendo-se que só algumas constituíram federações, o que demonstra, desde logo, que essa união deve apresentar algumas peculiaridades importantes que a distinguem das demais. Na realidade,

conforme se verá, o Estado Federal é um fenômeno moderno, que só aparece no século XVIII, não tendo sido conhecido na Antiguidade e na Idade Média. Sem dúvida, houve muitas alianças entre Estados antes do século XVIII, mas quase sempre temporárias e limitadas a determinados objetivos, não implicando a totalidade dos interesses de todos os integrantes.

Segundo Bonavides (2009), para alguns juristas a superioridade do Estado Federal e a sua exclusiva função de sujeito de Direito Internacional, detentor da soberania nacional representado pela União o configura como um Estado Unitário.

Contudo, nem sempre os Estados-membros de uma Federação possuem personalidade jurídica de Direito Internacional. Há algumas exceções. A Ucrânia e a Bielorrússia, por exemplo, embora fizessem parte da União Soviética, também tinham direito de assento e voto na Assembleia Geral da ONU desde 24/10/1945, data da fundação do órgão, (ONU, 2012), bem como representações diplomáticas. Em termos jurídico-políticos, a Constituição da URSS definia o Estado como uma Federação, embora nem sempre funcionasse como tal. Além disso, embora garantisse o direito de secessão, característica de uma Confederação, na prática este artigo constitucional jamais foi colocado em prática ou teria condições políticas de ser implementado.

Segundo Kelsen (2000), o processo de formação de uma Federação pode acontecer de várias maneiras. A primeira delas através da união de Estados antes independentes, que através de um Tratado, firmam uma união regida por uma Constituição, transformando-se numa Federação. A segunda forma seria um Estado Unitário, descentralizado ou não, que através de um ato político, de uma Emenda Constitucional ou da adoção de uma nova Constituição, transforma-se num Estado Federal. A terceira forma seria uma Confederação, que através de um Tratado entre os Estados-membros, adota uma Constituição e se transforma numa Federação.

Para o primeiro caso pode-se citar a formação da República Federal Centro-Americana ou Estados Unidos da América Central de 1824 a 1839, formada por Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicarágua e Costa Rica. Mais recentemente a Senegâmbia, formada por Senegal e Gâmbia, de 1982 a 1989 e a União Estatal de Belarus (Bielorrússia) e Rússia desde 1996. Para o segundo caso, tem-se, por exemplo, o caso do Brasil, oficialmente em 1891 e a Bélgica em 1994. Oriundas de Confederações, pode-se citar o caso dos Estados Unidos em 1787; a Suíça em 1848 e a Alemanha, em 1867- Confederação Alemã do Norte*; 1871 – Império Alemão; 1919 – República de Weimar/Império Alemão.

Do lado contrário, um Estado Federal também pode ser transformado numa Confederação. Nas últimas décadas, os melhores exemplos são a Iugoslávia, que a partir do processo de fragmentação e independência das antigas repúblicas federadas, restaram apenas duas, Sérvia e Montenegro, que formaram uma Confederação de mesmo nome de 2003 a 2006, e dissolvida na última data. No caso da URSS, após a dissolução da Federação em 1991, foi criada uma Confederação através da união de 10 ex-repúblicas soviéticas, chamada de CEI – Comunidade dos Estados Independentes.

Pode ocorrer também que alguns Estados Federais deixem esta condição e se tornem ou retornem à condição de Estados Unitários. Entre os exemplos mais importantes, pode-se citar: Camarões - Federação de 1961-1972 e Líbia - Federação de 1951-1973, que a partir das últimas datas se tornaram Estados Unitários. Do lado oposto, Estados antes independentes também podem se unir através de um Tratado e adotarem uma nova Constituição formando Estados Unitários. Nestes, mesmo tratando-se de uma união estatal, as partes incorporadas sofrem um elevado grau de centralização, como foi o caso de Tanganica e Zanzibar, formando a Tanzânia em 1964; e do Vietnã do Norte e Vietnã do Sul, formando o Vietnã em 1976; e Iêmen do Norte e Iêmen do Sul, formando o Iêmen em 1990.

Retomando a discussão do conceitual, o Estado Federal diz respeito a uma estrutura nacional e a uma pluralidade de ordenamentos jurídicos encabeçados pela União (ZIMMERMANN, 1994). Assim, a União é constituída numa complexa relação entre a parte e o todo, ou seja, a União é a soma do território e da vontade política de todas as unidades federadas e de onde o poder do governo federal emana. Esta vontade da Federação é estabelecida de forma hierárquica, cooperativa e harmônica.

De acordo com o mesmo autor (1994:37-38)

De todas as formas de Estado, a federativa é a mais complexa de todas. A unitária, por outro lado, a mais simples e homogênea. No primeiro caso, a ordem política e seu ordenamento jurídico se acham aí distribuídos em diferentes unidades autônomas de poder, dispostas em inúmeros territórios de uma mesma Nação. No segundo, por outro lado, eles são tão-somente conjugados em unidade orgânica, referidas ao território homogeneizado, e com apenas um único titular *do poder de império*.

Quanto ao princípio da indissolubilidade das Federações, apesar de representarem uma das cláusulas mais importantes do texto constitucional, não necessariamente tal prerrogativa jurídica é respeitada. Principalmente em momentos de

crise, quando a emergência de movimentos nacionalistas de cunho separatista ganha força, chegando até mesmo à secessão ou fragmentação total ou parcial do Estado-nação. Notadamente, todo Estado, seja ele Unitário, Regional ou Federal, possui uma série de garantias jurídico-políticas para impedir as ameaças secessionistas, especialmente aqueles Estados-nações com grande diversidade étnica, religiosa, linguística, econômica, social, cultural, entre outras. Neste contexto, o princípio de indissolubilidade do território nacional merece extrema atenção diante de qualquer ameaça à unidade territorial nacional. Configura-se como uma medida legal, de âmbito interno e externo para impedir a legalidade constitucional de qualquer ameaça secessionista. Tal princípio pode ser observado também na Constituição brasileira.

No entanto, nem sempre as medidas legais/constitucionais são eficientes para impedir a fragmentação do Estado. Hoje, por exemplo, além das fragmentações de algumas Federações nos anos 90 (URSS, Iugoslávia e Tchecoslováquia) e dos desmembramentos de parte de Estados Unitários também a partir deste período, ainda é possível detectar a presença de fortes ameaças de movimentos nacionalistas, que ressurgem e ganham força em todas as formas de Estados. Nos Estados Regionais pode-se destacar, por exemplo, que a Espanha sofre com as ameaças separatistas da Catalunha, País Basco, Andaluzia, Galícia e Ilhas Canárias e demais Comunidades Autônomas. Da mesma forma que a Itália enfrenta a ameaça separatista da Padânia, da Sicília, Sardenha, Vale D'Aosta, Trentino Alto Adige, Vêneto, Lombardia, Ligúria, entre outras regiões.

Em Estados Unitários o fenômeno nacionalista também é forte, especialmente devido à falta de autonomia das unidades políticas subnacionais e à grande centralização política. Em Estados Unitários, Regionais ou Federais, fatores de ordem cultural, políticos, religiosos, econômicos e históricos são elementos fundamentais das causas separatistas/nacionalistas. No caso específico dos Estados Unitários, como o Reino Unido, há uma forte tendência à separação da Escócia, que caminha para a realização de um plebiscito secessionista em 2014. Da mesma forma, a China reprime com extrema brutalidade as pressões separatistas do Tibet, Xinjiang e em menor escala na Mongólia Interior e Hong Kong. Na África, são intensas as lutas separatistas na região do Azawad, no Mali; Cabinda, em Angola; Kivu, Shaba (Katanga) entre outras Províncias na, República Democrática do Congo; Zanzibar, na Tanzânia; Cirenaica (Barca), na Líbia e Saara Ocidental, no Marrocos, entre outros. Na Ásia, as ameaças

separatistas põem em xeque a unidade nacional do Sri Lanka, pelos tâmeis; nas Filipinas pelos muçulmanos do sul; na Tailândia também pelos muçulmanos do sul; e no Iêmen pela região do Iêmen do Sul, entre outros.

Quanto às Federações, a ameaça separatista é intensa no Quebec, Canadá; de Flandres e Valônia, na Bélgica; da República Srpska, na Bósnia; da Chechênia e Daguestão, na Rússia; de várias etnias-Estados na Índia, Nigéria e Etiópia. Em suma, a eclosão de movimentos nacionalistas de caráter separatista pode ocorrer em qualquer forma de Estado ou governo, seja ele descentralizado ou não, em que o que está em jogo muitas vezes não é só a autonomia e sim o desejo de soberania e independência.

Retomando a discussão teórica, de acordo com Zimmermann (1994), os dois elementos constituintes fundamentais do Federalismo são a União e os Estados-federados. Contudo, como um caso único no mundo, o sistema federal brasileiro também inclui os Municípios como entes federados assegurados pela Constituição.

Porém, faz-se necessário acrescentar, que a particularidade do Federalismo brasileiro quanto aos Municípios provém da Constituição de 1988 que passou a garantir o direito constitucional de autonomia dessas unidades político-territorial. Além da União ou governo central, a maior parte das Federações é constituída por um segundo ente: os Estados, as Províncias e seus equivalentes. Em alguns casos, são admitidos como entes os Territórios Federais e um Distrito Federal ou equivalente, geralmente a capital do país.

No que se refere à organização territorial da Federação brasileira, ao contrário de muitos autores, Zimmermann (1994) acredita num sentido positivo da característica “tripartite” (no que diz respeito à existência dos três entes federados: União, Estados e Municípios) do Federalismo brasileiro e advoga ainda que como ente federado, o Município, responde com maior eficiência a os interesses e desenvolvimento locais, à cidadania e à liberdade, graças à sua proximidade imediata com o povo.

De forma semelhante ao Brasil, o Nepal, uma das mais jovens Federações do mundo, também garante autonomia constitucional, além de suas zonas (grosso modo equivalente aos Estados), aos distritos (NEPAL, 2007). Neste caso, aqui se considera que, salvaguardadas as diferenças específicas de cada um desses países, os distritos nepaleses são equivalentes aos Municípios no Brasil. Em outros países, a autonomia municipal é estendida a poucos Municípios/cidades como no caso da

Espanha, Etiópia, China, Ucrânia, Taiwan, Camboja e Rússia.

Ainda quanto à organização territorial, política e administrativa, as Federações guardam uma grande diversidade decorrentes de contextos nacionais bem específicos. Quanto à organização territorial, por exemplo, a Rússia é composta por 83 entes federados, sendo estes 21 repúblicas, 46 oblast (regiões), 9 krais (territórios), 4 okrugs autônomos (áreas autônomas), 1 oblast autônomo (região autônoma) e 2 cidades federais (cidades de importância federal), que se assemelham um pouco ao caso dos Municípios no Brasil, embora seja apenas dois Municípios: Moscou e São Petersburgo (RUSSIA, 1993).

No caso da Bélgica, há um grande imbróglio jurídico-político-territorial, já que ocorre a sobreposição dos territórios dos entes federados. O país se organiza através de 3 Comunidades, 3 Regiões e 4 Regiões Linguísticas (BELGIAN, 1994). A Suíça além de possuir 20 cantões, possui 6 sub-cantões (SWISS, 1999). O Iraque, além das 18 governadorias possui uma Região Autônoma (IRAQ, 2004). Os EUA possuem 50 Estados e 1 Distrito Federal (USA, 1787). Embora não trate deste assunto no texto da Constituição os EUA possuem ainda 1 território incorporado não-organizado e 4 territórios organizados não-incorporados, 11 territórios não-incorporados e não-organizados, 1 jurisdição extraterritorial e 3 Estados Livres Associados (USA, 2012; 2012a).

Entre as demais Federações, a Argentina está organizada em 23 Províncias e uma Cidade Autônoma; Alemanha: em 16 Estados; Austrália: 6 Estados e 2 Territórios; Canadá: 10 Províncias e 3 Territórios; Índia: 28 Estados e 7 Territórios da União; México: 31 Estados e um Distrito Federal; Paquistão: 4 Províncias, 1 Território e um Território da Capital; África do Sul: 9 Províncias; Brasil: 26 Estados e um Distrito Federal; Nigéria: 36 Estados e um Território (USA, 2012b).

Para Daniel J. Elazar (1987) a ambiguidade e a variedade das teorias e arranjos federais resultam na riqueza do conceito. Nesse sentido, o conceito de Federalismo se assemelha a outros conceitos, como por exemplo, ao de Democracia, no que se refere à variedade de aplicações como um grande princípio político ou mesmo à polissemia do conceito.

Para Anderson (2009) a grande diversidade das atuais Federações se reflete nas naturezas diversas, notadamente a contextos políticos, econômicos, sociais, culturais e históricos bem específicos, como por exemplo, pelo território, pelos níveis de desenvolvimento, pela composição da população interna, pelo regime político, pelas

formas de governo e Estado, pelo número de unidades federadas, variando de duas unidades a mais de 80, pelos níveis de descentralização, pela definição das competências, pelo tipo de representação política, pelos níveis de estabilidade, entre outros. Contudo, essa diversidade constitui um dos elementos de força do sistema federal.

No que diz respeito à evolução das Federações, Anderson (2009:27) afirma que

Todas as federações evoluem ao longo do tempo. Algumas sofreram, formalmente, grandes alterações constitucionais, ao passo que outras incorporaram mudanças de vulto, a despeito de Constituições muito estáveis. Fatores como a criação de novas unidades constitutivas, urbanização, grandes mudanças demográficas relevantes de âmbito interno ou global e a experiência democrática têm sido determinantes no traçado da experiência das federações.

A mais antiga federação, os Estados Unidos, tem a mesma Constituição há mais de 200 anos e fez somente 27 emendas a ela. A Índia emendou a Constituição 94 vezes em 60 anos. O Brasil já teve sete Constituições diferentes desde sua independência. O México teve seis e a Venezuela, 26. (...).

Especificamente em relação à Constituição brasileira, esta já foi objeto até outubro de 2013 de 75 Emendas Constitucionais (BRASIL, 2013) e 6 Emendas Constitucionais de Revisão, ocorridas em 1994 (BRASIL, 1994).

2.6- A TIPOLOGIA DO FEDERALISMO

Para Anderson (2009), do ponto de vista histórico, podem-se classificar as Federações a partir de momentos bem distintos. A primeira delas refere-se àquelas Federações formadas a partir de desdobramentos de antigas Confederações como no caso dos EUA, Suíça, Alemanha ou por agregação como no caso do Canadá e Austrália. O nascimento dessas Federações data do final do século XVIII e primeira metade do século XIX.

O segundo ciclo refere-se às Federações latino-americanas, surgidas nos séculos XVIII e XIX, que durante boa parte do século XX experimentaram longas décadas de Ditaduras, associadas à forte centralização política e administrativa (ANDERSON, 2009). Contudo, com o retorno da Democracia e a abertura política nas últimas décadas do século XX, tais países têm retomado o modelo federal de fato, como no caso do

Brasil, Argentina, Venezuela e México.

O terceiro ciclo refere-se às Federações resultantes do processo de Descolonização Afro-Asiática a partir da década de 40 do século XX (ANDERSON, 2009). Este é o caso da Índia, Paquistão, Iraque, Malásia, Sudão e Nigéria. Em muitas dessas Federações, a adoção do modelo federativo além de representar a luta pela Descolonização, também foi uma resposta às ameaças secessionistas internas oriundas da grande diversidade interna (étnico, religiosa, cultural, etc) desses novos Estados.

O quarto ciclo refere-se às Federações formadas a partir do colapso dos regimes socialistas a partir de 1989, como no caso da Rússia e da Bósnia-Herzegovina (Idem, 2009). Na verdade, a formação dessas novas Federações decorre da necessidade de acomodar também as ameaças à própria unidade do Estado em virtude de rivalidades étnicas, políticas, religiosas, econômicas, culturais, linguísticas e sociais. Nesse sentido, a distribuição de poder entre os entes federados tem servido até então para acomodar estas tensões, embora os conflitos ainda permaneçam latentes, no que diz respeito ao secessionismo tanto na Rússia quanto na Bósnia.

O quinto ciclo, também iniciado na última década do século XX, refere-se à formação de novas Federações decorrentes de antigos Estados Unitários, representando uma evolução dos debates políticos internos que já duravam décadas (Idem, 2009). Este é o caso da Bélgica, que adotou o sistema federal em 1993; da África do Sul, em 1994; do Nepal, em 2008. Em outros países, embora ainda permaneçam como Estados Unitários, as discussões acerca da adoção do sistema federal são intensas, como no caso da Bolívia, Filipinas e República Democrática do Congo. Por outro lado, alguns Estados Unitários assumiram nas últimas décadas graus elevados de descentralização política, embora ainda não possam ser classificados como federais, como no caso da Itália, Peru, Indonésia e Reino Unido.

Também de período contemporâneo, o sexto ciclo, inclui os Estados Federais formados como uma solução diante dos conflitos internos como guerras civis ou instabilidades políticas (Idem, 2009). Neste grupo inclui-se: a Bósnia-Herzegovina, resultante dos Acordos de Dayton. A Etiópia, decorrente da queda do ditador Mengistu Haile Mariam em 1991 e a adoção do sistema federal em 1991-1995/1996. O Iraque, que depois de sucessivos conflitos armados envolvendo os EUA e países aliados a partir de 1990 e a ocupação iraquiana de 2003-2011, em 2005 teve a formação de um governo federal. Neste mesmo grupo, pode-se incluir também a Somália em 2012, Sudão em

1983 e Sudão do Sul em 2011. Negociações semelhantes têm orientado a solução dos conflitos na República Democrática do Congo, Chipre/República Turca do Norte do Chipre, Sri Lanka, Myanmar, Filipinas, Papua Nova Guiné e Indonésia.

O último ciclo (oitavo), que na verdade tem-se desenvolvido desde a década de 1950, sendo representado pela União Europeia, cujo embrião remonta 1951, quando da criação da CECA – Comunidade Europeia de Carvão e Aço e a 1958 com a criação da Comunidade Econômica Europeia. Dada a expansão da UE nas últimas décadas, a mesma se organiza politicamente através de uma soma de características de uma Confederação e Federação (ANDERSON, 2009). Na verdade, também têm sido intensos os debates na UE daqueles que advogam a formação dos Estados Unidos da Europa, organizado sob características federais. Como o processo ainda está em andamento, é complicado prever o caminho federal, confederativo ou mesmo multilateral da UE.

Tratando-se ainda à formação dos Estados federais, alguns Estados-nações possuem uma característica *sui generis*, na medida em que combinaram dois processos de Federalismo: por agregação e por mudança da forma de Estado, devido ao fato de terem se tornado por um curto período Estados Unitários. Este é o caso do Canadá e da Índia (ANDERSON, 2009). No caso do Canadá, a criação do Estado Unitário se deve à união de Ontário e Quebec em 1840, quando formaram a Província do Canadá. Esta união foi dissolvida em 1867 para dar origem à Confederação Canadense (de fato uma Federação), formada pela Província do Canadá, desmembrada neste mesmo ano em Quebec e Ontário, e das províncias anglófonas de New Brunswick e New Scotia.

Neste mesmo ano, em 1867, o Canadá adquire a soberania plena através do British North America Act, o que reduz sua subordinação total à Coroa Britânica. De 1867 a 1949 novas Províncias e territórios aderem à Federação, dando conformação ao atual território canadense. A última adesão/incorporação externa foi da Província de Newfoundland and Labrador, pertencente até então ao Reino Unido e incorporada ao Canadá em 1949. Em nível interno, a última alteração dos limites provinciais ocorreu em 1999 com a criação do Território de Nunavut através do *Nunavut Act* e do *Nunavut Land Claims Agreement Act* de 1993 (CANADA, 1867; 2013).

Contudo, há que se fazer uma ressalva para o caso canadense, que não se enquadra na classificação feita por Anderson (2009), simplesmente pelo fato do Federalismo deste país ser apenas por agregação, já que antes de 1867 o Canadá ainda

não se constituía como uma nação soberana ou independente, e sim uma colônia inglesa. Esta situação colonial só vai ser rompida com a assinatura do British North America Act de 1867, completada pelo Estatuto de Westminster de 1931 (CANADA, 1931) e pelo Canada Act de 1982 os quais garantem de forma efetiva a independência canadense (CANADA, 1982).

No caso indiano, país de história milenar, a formação moderna da Índia remete à colonização britânica iniciada no século XVIII através da Companhia Britânica das Índias Orientais, que estabeleceu um sistema de colonização efetiva (Províncias), Protetorados e Suserania (Estados-Principados), Vice-Reino e Governo Geral da Índia até 1947, quando foi declarada a independência do Reino Unido. De 1947 a 1949 o país foi organizado como um Estado Unitário, sendo transformado numa Federação apenas no último ano. Desde então, alguns Estados-membros e Territórios aderiram à Federação a partir da anexação de antigos reinos, áreas disputadas ou territórios coloniais (INDIA, 1947; 1950).

Para Le Fur (1940), a Federação, quanto à sua origem pode ocorrer de duas formas:

a) No primeiro caso, o nascimento da Federação ocorre quando um Estado Unitário evolui historicamente, ressalvadas as diferenças geográficas, para a construção de uma Federação.

Assim, a partir do momento que se torna constitucionalmente uma Federação, o pacto federativo entre a União e as unidades constituintes estabelece uma autonomia política, econômica, cultural e social às unidades federadas (Estados, Províncias, Cantões, Repúblicas, etc). Esta autonomia, assegurada juridicamente, concede às unidades federadas o direito de participação na vontade da União e à partilha de poder. Este modelo federal é o que ocorreu(e) no Brasil, em que o sistema republicano e federal foi instalado em 1889 e consagrado em 1891 pela nova Constituição, após uma longa história de lutas política contra o Estado Unitário imperial/monárquico.

No segundo caso, há uma evolução de uma Confederação para a formação de uma Federação. Em geral:

b) A Federação nasce através de um Tratado, ou seja, um pacto político entre Estados soberanos, que decidem se unir e formar um novo Estado. Neste caso, como se trata de um Tratado, juridicamente há a necessidade da aprovação e anuência de cada um dos Estados-partes para a posterior elaboração e conclusão de

uma Constituição, que a partir de então se torna a Lei Máxima ou superior a todos os futuros entes federados. Neste sentido, estabelece-se uma relação entre partilha de poder e cooperação entre os diversos entes federados e por fim, evolui-se de uma relação regida pelo Direito Internacional para uma de Direito Interno Público, mais precisamente de Direito Constitucional (LE FUR, 1940).

O melhor exemplo deste caso são os Estados Unidos, formados pela adesão dos antigos Estados americanos independentes desde 1776, que em 1787 promovem o nascimento da Federação intitulada Estados Unidos da América através do pacto federal celebrado pela Constituição Americana. Outro bom exemplo é a Suíça, que oficialmente a partir de 1848 se torna uma Federação, com a adoção da nova Constituição inspirada no modelo norte-americano. Embora o país até hoje ainda conserve a designação de Confederação Helvética, de fato constitui uma Federação.

Bonavides (2009) assinala três momentos históricos importantes na construção e desenvolvimento do sistema federalista:

- O primeiro momento representa a formação do sistema federal. Baseava-se em dois princípios básicos: autonomia e participação política das unidades federadas. Neste caso, o excesso de autonomia dos Estados federados de certa forma os assoberbava de competências e colocava em risco a própria unidade da Federação.

- O segundo momento representa a harmonia na distribuição dos poderes entre os entes federados: a União e os Estados. Desta forma, havia um certo equilíbrio entre as duas principais forças políticas, ou seja, entre os entes federados, onde os elementos polarizadores eram acomodados na vontade da Federação como um todo, através de um equilíbrio entre o unionismo e o particularismo, o unitarismo (Estado) e o Federalismo, entre as forças centrípetas e centrífugas.

Na verdade,

Nessa fase histórica havia chegado já ao fim o tormentoso debate dos juristas e políticos que interrogavam com alguma perplexidade doutrinária se a Constituição Federal era lei ou contrato; se era lei — lei constitucional rígida — dava ao governo central, como sujeito de direito, inteira, direta e imediata autoridade política sobre todo o povo da União; se era apenas contrato, haveria tão-somente, entre a União e os Estados participantes, mera relação jurídica com o governo central, exercendo este uma *jure delegationis*, delegação de poderes de Estados livres e soberanos, providos do direito de secessão, face a temporariedade e dissolubilidade do laço federativo (BONAVIDES, 2009:241).

- O terceiro momento refere-se à época atual. Representa a crise do equilíbrio observado no segundo momento e um paradoxo ao primeiro momento. Observa-se o rompimento da harmonia entre os entes federados e o declínio da autonomia e da participação dos Estados. Desta forma, o terceiro momento representa a chamada “crise do sistema Federalista”. Neste caso a concentração de poder com a União vem acompanhada de um contexto histórico específico, representado pelo intervencionismo estatal na economia e a consequente retirada de boa parte da autonomia das UFs. A ideologia propagada por esta corrente é a de que os interesses da União representam a soma dos interesses nacionais e que os interesses dos Estados representam os interesses individuais, particularistas, egoístas e anti-federalistas (BONAVIDES, 2009).

No caso brasileiro, a crise econômica da década de 1980 e a adoção de políticas neoliberais na década 1990 e início do século XXI resultaram na gradual e sucessiva diminuição da autonomia econômica e financeira dos Estados-membros da Federação, restando de certa forma apenas a autonomia política garantida constitucionalmente (BONAVIDES, 2009).

Esta mesma tendência, também tem sido observada nos EUA, onde impera a supremacia econômica (fiscal e financeira) da União em detrimento dos Estados Federados que se tornaram cada vez mais dependentes do governo central. Por outro lado, em termos comparativos, a autonomia dos Estados norte-americanos é bem maior que a dos Estados brasileiros, basta observar a definição das competências destes em ambas as Constituições, salvaguardados, claro, os contextos históricos e espaciais bem distintos.

Para os críticos do sistema federal, a crise abordada no terceiro momento demonstra que o chamado “Estado Federal” propagado e defendido, não se trata de fato de um sistema federalista genuíno e sim de uma forma de Estado Unitário com características de descentralização administrava ao nível máximo (BONAVIDES, 2009).

Por outro lado, concorda-se com Bonavides (2009), que não há uma crise do Federalismo nas últimas décadas. O que há é uma reconfiguração da sua forma e seu conteúdo, no qual o aumento do papel da União, muitas vezes se torna necessário como forma de assegurar o controle da economia, das políticas econômicas e das necessidades de desenvolvimento econômico, social, regional e local. Por outro lado, não é bem-vindo o desvirtuamento e excesso de intervencionismo da União nos

assuntos de competência estadual e municipal. Em suma, o momento atual se caracteriza pelo franco processo de construção e desenvolvimento do chamado neofederalismo.

Zimmermann (1994) organiza as diferentes formas ou experiências federalistas desenvolvidas em quatro grupos bem distintos:

- a) Federalismo por Agregação e Federalismo por Desagregação.
- b) Federalismo Dual e Federalismo Cooperativo.
- c) Federalismo Simétrico e Federalismo Assimétrico.
- d) Federalismo Orgânico

O Federalismo por Agregação se caracteriza pela união de dois ou mais Estados soberanos (por adesão ou agregação) a fim de formar um Estado Federal. Já o Federalismo por Desagregação tem sua constituição relacionada a antigos Estados Unitários que se transformam numa Federação (ZIMMERMANN, 1994). No primeiro caso, pode-se citar os EUA, a Suíça e a Alemanha (embora tenham sido precedidos por Confederações) e para o segundo caso o Brasil, a Venezuela e a Bélgica.

O Federalismo Dual se caracteriza por uma grande rigidez na repartição de competências distribuídas entre a União e os Estados-membros. Já o Federalismo Cooperativo se caracteriza de uma forma oposta ao modelo anterior, não estabelecendo fronteiras rígidas e fixas na repartição de competências entre os entes federados. A ideia básica é promover uma forte cooperação entre a União e os Estados-membros (Idem, 1994).

É um modelo surgido na primeira metade do século XX, como decorrência da Crise de 1929, da intervenção do Estado na economia e com a emergência do Estado de Bem-Estar Social. Algumas de suas variantes proporcionaram fortes tendências à centralização tanto em países socialistas quanto no Brasil pós-1930. Assim, as principais críticas ao modelo cooperativo referem-se à supremacia da União nas decisões que afetam a Federação, à subordinação dos Estados federados, à unidimensionalidade do poder e ao unilateralismo das decisões que deveriam ser coletivas. Tais características negativas do federalismo cooperativo colocam em cheque todos os mecanismos de partilha, equilíbrio e harmonia do poder numa Federação (Idem, 1994).

Diante desta natureza conflitiva, o Federalismo Cooperativo pode se desenvolver em duas correntes antagônicas: a autoritária, que expressa a supremacia e o poder da União na tomada de decisões, caracterizada por um forte centralismo político e

administrativo. Este tipo de Federalismo durante muito tempo caracterizou os modelos de Estados Federais da América Latina, embora ainda persista em alguns desses países. Já na corrente cooperativa democrática, a construção e a edificação da vontade nacional estabelecida pelo pacto federativo é resultado do compartilhamento de interesses da União e dos entes subnacionais. Decorre também do consentimento tanto dos entes federados quanto do povo, o qual está representado através da preservação da participação e controle da política. Este tipo de experiência federal é mais adequado ao modelo desenvolvido nos EUA (Idem, 1994).

Quanto ao Federalismo Simétrico e Assimétrico, em geral, os Estados Federais ou Unitários sempre guardam graus variados de assimetrias, sejam elas econômicas, jurídicas, políticas, sociais ou culturais. E, particularmente nos Estados Federais, estas assimetrias devem ser corrigidas ou diminuídas a fim de garantir a estabilidade e a igualdade de todas as partes através do Pacto Federativo, bem como a própria unidade político-territorial do Estado (Idem, 1994).

Neste contexto, os EUA guardam uma maior simetria a partir das características já referidas acima, e, portanto, apresenta uma forma de Federalismo mais desenvolvida e mais estável, não deixando de ressaltar, claro, o legado histórico da experiência federal no país. Em Estados multiculturais e com assimetrias históricas, linguísticas, políticas, jurídicas, culturais e étnicas como o Canadá e a Suíça, as formas de Federalismo assimétrico são constantemente submetidas a questionamentos e tensões, muito embora nestes países as diferenças econômicas entre seus entes federados sejam mais brandas. Ainda assim, no caso da Suíça, o Federalismo ali desenvolvido guarda um importante grau estabilidade política ante à heterogeneidade, ao multiculturalismo e à diversidade do Estado (Idem, 1994).

Na Alemanha esta assimetria federal está mais associada às questões de ordem política e jurídicas justificadas por questões históricas, por exemplo, à incorporação dos Estados da ex-Alemanha Oriental. No Brasil, a assimetria é alta, sobretudo pelas próprias características históricas de formação do Estado brasileiro e do próprio modelo federal aqui implementado. Nesse sentido, no âmbito dos Estados e Distrito Federal é alta a assimetria ou diferenças entre as unidades federadas, sobretudo aquelas de ordem política, econômica, social e cultural.

De acordo com Zimmermann (1994), o Federalismo Orgânico (embora aqui não se concorde com a visão orgânica da sociedade), refere-se ao tipo recorrente de Federalismo desvirtuado de seus objetivos fundamentais, em que há uma verdadeira

hierarquia de poder entre a União e demais entes federados (Estados ou Municípios, no caso brasileiro), no qual o poder está sobreposto de cima para baixo para cada uma dessas escalas e que as unidades federadas se organizam à imagem e semelhança da União.

Neste caso, mesmo que os Estados federados tenham certa autonomia, esta está condicionada à vontade da União. Esta delega aos entes federados os poderes que prefere não exercer e mais que isso, absorve a maior parte das competências político-administrativas e fiscais. Dessa forma, estabelecem-se unidades federativas fracas e altamente dependentes do governo central, como ocorre no Brasil, na Argentina, Venezuela, Espanha, Índia, Nigéria, Rússia, entre tantas outras Federações.

Na listagem acima inclui até mesmo os países onde houve a queda de governos autoritários capitalistas ou socialistas, com significativos ganhos de liberdade política nas últimas décadas. Contudo, a centralização ainda continua latente em boa parte das decisões. Basta analisar criteriosamente a Constituição de cada um desses países para perceber tal assertiva. Do lado contrário, o princípio da autonomia dos entes federados, da cooperação, da harmonia, da acomodação da unidade na diversidade e da descentralização política e administrativa é completamente desprezado nestas Federações.

De forma mais explícita, o Federalismo orgânico se baseia na ideia de interpretar o Estado como um organismo. Metaforicamente a União representa a peça mais importante do corpo humano, ou seja, o corpo dirigente da Federação. Em linhas gerais, o Federalismo orgânico se caracteriza por uma grande centralização, hierarquização, autoritarismo e subordinação das unidades federadas perante a União (ZIMMERMANN, 1994).

Nesse sentido, a autonomia dos entes federados é reduzida juridicamente e constitucionalmente. Este tipo de Federalismo se tornou a forma típica adotada na América Latina durante o período das ditaduras das décadas de 1960, 1970 e 1980, dos países socialistas e do Brasil no período dos governos de Getúlio Vargas e com o regime militar de 1964-1985.

Segundo Zimmermann (1994:65)

Encontramos, de tal maneira, algumas Constituições que obrigam os Estados-membros a se espelharem na vontade exclusiva da União, até naqueles detalhes de ordem mais nitidamente secundária. As leis estaduais acabam então sem relevância alguma, subordinadas que estão ao princípio *sufocante* da hierarquização das normas jurídicas. Assim, transforma-se a autonomia

estadual nesta espécie de princípio desmoralizado, assistindo-se, ademais, à marcha centralizadora que põe termos finais às vantagens democráticas da descentralização política.

Para Maluf (1998) a atual fase do Federalismo brasileiro também tem se caracterizado cada vez mais pelo tipo orgânico. Este observa um grande impasse político na definição das competências constitucionais de cada um dos entes federados: União, Estados e Municípios.

Prevalece um modelo hierárquico de poderes em que as unidades federadas devem se espelhar na União em sua organização política e administrativa. Inclusive no que diz respeito à elaboração e manutenção das Constituições Estaduais e de certa forma das Leis Orgânicas Municipais. Com isso, na verdade se consolida um modelo pouco cooperativo, hegemônico de cima para baixo e caracterizado por uma fraca autonomia estadual para a maior parte das questões financeiras, tributárias, sociais, políticas, entre outras.

As críticas ao modelo de sistema federal prevalecente no Brasil não são recentes, desde o período que antecede o estabelecimento do Federalismo e da República que diversas lideranças vêm criticando como o processo de discussão e implementação do Federalismo vem ocorrendo, com destaque para os resultados da implantação deste em 1889/1891. Já no final do século XIX alguns políticos importantes criticavam o ainda elevado grau de centralização e opressão política da União com relação aos Estados. Entre os principais críticos, destacam-se Rui Barbosa, Amaro Cavalcanti, Assis Brasil,

Aureliano Leal, Alberto Torres, Levi Carneiro, etc. Tal postura crítica permaneceu também ao longo do século XX, notadamente nas últimas décadas (MALUF, 1998).

Conforme o autor acima, não se questiona aqui o fato das Constituições Estaduais ou das Leis Orgânicas municipais respeitarem e estarem de acordo com a Constituição Federal e sim o fato de a ela estarem amarradas, sem qualquer possibilidade de maior autonomia, da União conceder parcelas mínimas de descentralização política e administrativa, bem como a implementação de uma autonomia estadual competente para legislar sobre assuntos de próprio interesse.

Nesse sentido, excluem-se aqui todos os dispositivos constitucionais estaduais que contrariam ou contrariaram a Constituição federal foram anulados. Por exemplo, a grande discrepância da Constituição estadual gaúcha quanto à Constituição de 1891

foi anulada em 1930. Além deste, alguns Estados brasileiros como São Paulo, Rio Grande do Norte, Ceará, Piauí, entre outros tiveram leis constitucionais estaduais anuladas em 1947 pelo Supremo Tribunal Federal – STF. E assim têm sido proferidas as decisões do STF, considerado o guardião da Constituição Federal, cuja finalidade é verificar a constitucionalidade das leis aplicadas, dada a sua “independência”, embora a composição dos seus ministros vem sendo fortemente influenciada pelo Executivo através da indicação de ministros ocupantes das vagas, nos quais muitos destes tem servido aos seus interesses.

Embora seja defendida aqui uma maior autonomia estadual, consideram-se como positivas certas medidas adotadas a fim de preservar a harmonia e a cooperação entre os entes federados. No âmbito da defesa dos interesses estaduais, não é admissível a adoção de leis estaduais específicas de caráter anticonstitucional que advoguem ou provoquem o desequilíbrio da Federação. Neste caso, o caminho mais correto seria emendar a Constituição ou aprovar as leis pelos trâmites legais, observando a importância e participação da Câmara dos Deputados, Senado, do Executivo e Judiciário.

Para Maluf (1998) a designação do Federalismo Orgânico para o Federalismo brasileiro se deve ao fato deste possuir um conjunto de características locais baseada numa fraca autonomia estadual que o distancia, de sobremaneira, do Federalismo norte- americano. Nas Federações orgânicas, embora as unidades federadas utilizem o termo Estado, estes são na verdade Províncias, já que não gozam da plenitude do conceito, normalmente aplicado aos Estados-nações no qual o *modus operandi* da organização política nacional se dá pelo modelo federal. Nos EUA utiliza-se o termo Estado-membro.

Dallari (1986) classifica os sistemas federais em dois tipos:

- Federalismo Dual e Estado não-intervencionista: Corresponde à fórmula federal criada a partir de 1787 nos EUA e predominante durante o século XIX. Caracteriza-se por uma importante autonomia dos Estados federados, garantida constitucionalmente ou por emendas, nos quais os centros de poder, os Estados e a União são iguais e soberanos, formando o chamado Federalismo Dual, com ampla liberdade e sem interferências internas mútuas. Segundo Dallari (1986:42), “Em síntese, é afirmada a supremacia da Constituição, à qual o governo federal e os estados devem ser submissos. Mas, paralelamente, é reconhecida a independência recíproca dos governos, não havendo entre eles qualquer relação de subordinação”.

- Federalismo Cooperativo e Estado intervencionista: corresponde ao momento histórico que caracteriza este tipo de experiência federal, ou seja, o final do século XIX e principalmente o século XX, onde o Imperialismo, as duas grandes guerras mundiais, o período entre guerras, a Grande Depressão e a Guerra Fria proporcionaram uma maior intervenção do Estado em assuntos econômicos e políticos a fim de assegurar uma maior estabilidade e segurança nacional. Para tanto, o Poder Executivo foi fortalecido, principalmente no tocante ao controle das forças armadas e da economia. Embora as duas esferas de governo nos EUA cooperassem a fim de solucionar questões econômicas ou sociais, por exemplo, ao mesmo tempo o poder da União era significativamente aumentado.

De acordo com Zippelius (1997:512) o Federalismo cooperativo se caracteriza como

aquela que acarreta uma “obrigação ao entendimento”, quer dizer, o dever das partes no sentido de se harmonizarem entre elas e, caso necessário, aceitarem compromissos. O envolvimento funcional dos Estados membros (e eventualmente até dos corpos territoriais a nível autárquico) nos processos centrais de planejamento e regulação, pode servir de exemplo a esse respeito.

Em linhas gerais, o melhor funcionamento desse tipo de Federalismo se desenvolve quando está baseado no princípio da subsidiariedade, no qual segundo Zippelius (1997:514)

as comunidades superiores só deverão assumir funções que as comunidades mais pequenas, inferiores, não podem cumprir da mesma ou de melhor forma. Efectivamente, quanto mais pequena for uma comunidade, tanto maior será o contributo de cada indivíduo para a formação da vontade comunitária. Portanto, quanto mais poder decisório se encontrar nas comunidades inferiores, tanto maior será a medida em que os indivíduos se podem afirmar na vida comunitária.

Em termos jurídicos, como uma característica presente em todas as formas de Estado, especialmente os Estados Federais, o princípio da subsidiariedade se refere ao “Princípio que se aplica para dirimir um conflito aparente de normas, quando duas ou mais normas legais parecem incidir sobre determinado fato delituoso, devendo escolher qual delas é a mais indicada. Vide princípio da subsidiariedade” (JUSBRASIL, 2012).

No caso brasileiro, o princípio da subsidiariedade é aplicado, embora não tenha

sido assimilado mesmo com a sua existência na Constituição de 1988. Diz respeito à definição das competências privativas, residuais e concorrentes, estabelecidas entre os três entes da Federação: a União, os Estados e os Municípios. Segundo Mohn e Souza (2010:247-248),

Na verdade, a aplicação da subsidiariedade induziria a que os poderes permanecessem, o tanto quanto possível, na base e nas associações intermédias, com atuação residual para as camadas superiores. Poderíamos representar essa prevaência com um “empuxo de competências para baixo”, no sentido de o maior número possível de competências permanece com os Municípios, uma parte delas passa pelos Estados e outra chega à União. Entretanto, o que se observa no Federalismo é um “empuxo de competências para cima”, com maior concentração no topo do que na base.

No federalismo brasileiro, aparentemente, os empuxos se combinam em detrimento do nível estadual. Assim, o municipalismo conseguiu a inédita posição de ente federativo para os Municípios brasileiros e, com isso, a atribuição de algumas competências para esse nível federativo, fazendo as vezes do “empuxo para baixo”. A tendência à centralização, por sua vez, não foi contida pela Constituição de 1988 e desempenhou, no percurso histórico da federação brasileira, o papel de “empuxo para cima”. Esses movimentos, associados representaram o esvaziamento das competências estaduais, a ponto de restar ao Estado somente o necessário para não deixar de subsistir como ente dotado de autonomia federativa.

Por isso, o campo exíguo das competências estaduais apresenta-se como um elemento de grande desafio ao reconhecimento e aplicação do princípio da subsidiariedade na federação brasileira.

No caso da União Europeia, embora se organize como uma organização interestatal, o princípio da subsidiariedade também é aplicado.

INTRODUÇÃO

O princípio da subsidiariedade é fundamental para o funcionamento da União Europeia (UE) e, mais precisamente, para a tomada de decisão a nível europeu. Permite, nomeadamente, determinar quando a UE é competente para legislar e contribui para que as decisões sejam tomadas o mais perto possível dos cidadãos.

O princípio da subsidiariedade está consagrado no artigo 5.º do Tratado sobre o Funcionamento da UE. É apresentado juntamente com dois outros princípios considerados essenciais para a tomada de decisão a nível europeu: os princípios da atribuição e da proporcionalidade.

O Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade define, além disso, a execução do princípio da subsidiariedade. Por outro lado, o Tratado de Lisboa reforçou significativamente o princípio da subsidiariedade, instaurando vários mecanismos de controlo destinados a verificar a sua correcta aplicação.

DEFINIÇÃO

O princípio da subsidiariedade visa determinar o nível de intervenção mais pertinente nos domínios de competências partilhadas entre a UE e os Estados-Membros. Pode ser uma acção a nível europeu, nacional ou local. Em todo o caso, a UE só pode intervir se estiver em condições de agir de forma mais eficaz do que os Estados-Membros. O Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade menciona três critérios que visam confirmar ou não a oportunidade de uma intervenção

a nível europeu:

- a acção contém aspectos transnacionais que não podem ser solucionados pelos Estados-Membros?
- uma acção nacional ou a ausência de acção seriam contrárias às exigências do Tratado?
- a acção a nível europeu traduz-se em benefícios óbvios?

O princípio da subsidiariedade visa igualmente aproximar a UE dos seus cidadãos, assegurando que uma acção seja executada a nível europeu quando necessário. No entanto, o princípio da subsidiariedade não significa que uma acção deve ser sempre executada a um nível mais próximo do cidadão.

COMPLEMENTARIEDADE COM OS PRINCÍPIOS DA ATRIBUIÇÃO E DA PROPORCIONALIDADE

O artigo 5.º do Tratado da UE delimita as competências entre a União Europeia e a UE. O artigo refere, em primeiro lugar, o princípio da atribuição segundo o qual a União apenas dispõe das competências que lhe são atribuídas nos Tratados.

A subsidiariedade e a proporcionalidade são princípios corolários do princípio da atribuição. Determinam em que medida a UE pode exercer as competências que lhe são conferidas pelos Tratados. Em virtude do princípio da proporcionalidade, os meios aplicados pela UE não podem exceder o necessário para concretizar os objectivos fixados nos Tratados.

Por conseguinte, a União só poderá intervir num domínio político se:

- essa acção fizer parte das competências atribuídas à UE pelos Tratados (princípio da atribuição);
- no âmbito das competências partilhadas com os Estados-Membros, o nível

europeu for o mais pertinente para alcançar os objectivos fixados nos Tratados (princípio da subsidiariedade);

- o conteúdo e a forma da acção não excederem o necessário para alcançar os objectivos fixados nos Tratados (princípio da proporcionalidade).

CONTROLO DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE

Os mecanismos de controlo do princípio da subsidiariedade são organizados pelo Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. O Tratado de Lisboa reformou esse protocolo com o objectivo de melhorar e reforçar esse controlo.

O protocolo, introduzido pelo Tratado de Amesterdão, prevê já a observância de determinadas obrigações durante a própria elaboração dos projectos legislativos. Assim, antes de propor um acto legislativo, a Comissão deve elaborar um Livro Verde. Os Livros Verdes consistem em consultas amplas e permitem à Comissão recolher o parecer das instituições nacionais e locais e da sociedade civil sobre a oportunidade de uma proposta legislativa, nomeadamente no que se refere ao princípio da subsidiariedade.

O protocolo acrescenta ainda a obrigação da Comissão fazer acompanhar os projectos dos actos legislativos de uma ficha que demonstre a observância dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

O Tratado de Lisboa inova ao associar plenamente os parlamentos nacionais ao controlo do princípio da subsidiariedade. Com efeito, os parlamentos nacionais exercem agora um duplo controlo:

- têm um direito de oposição aquando da elaboração dos projectos legislativos. Podem, assim, devolver uma proposta legislativa à Comissão se considerarem que o princípio da subsidiariedade não foi observado (ver ficha «parlamentos nacionais»);
- através do respectivo Estado-Membro, podem contestar um acto legislativo perante o Tribunal de Justiça da UE quando considerarem que o princípio da subsidiariedade não foi observado.

O Tratado de Lisboa associa igualmente o Comité das Regiões ao controlo do princípio da subsidiariedade. À semelhança dos parlamentos nacionais, o Comité também pode contestar perante o Tribunal de Justiça da UE um acto legislativo que não observe o princípio da subsidiariedade. (UE, 2012)

Embora adote o princípio da subsidiariedade através da efetivação do Tratado de Lisboa de 2009, não significa dizer que a União Europeia seja uma Federação, e sim que tal princípio, bastante comum nos Estados Federais também foi adotado com a assinatura do Tratado de Maastricht de 1992 ou Tratado da União Europeia, onde na prática convive-se com uma subsidiariedade aplicada a soberanias distintas, as quais compreendem atualmente 28 Estados-nações.

2.7- A AUTONOMIA NO SISTEMA FEDERAL

No plano político, o poder de uma Federação é resultado de um compartilhamento entre a União e suas unidades subnacionais (Estados, Províncias, Repúblicas, Cantões, Regiões, Territórios, Municípios, etc). A estas unidades político-administrativas é admitido o direito de exercer sua autonomia política. Esta autonomia é estabelecida através da partilha de poder e cooperação entre os membros da união federal, cujo objetivo é estabelecer o limite das liberdades jurídico-políticas dos Estados, desde que estes não contrariem a Constituição Federal. Desta forma a autonomia estadual deve se desenvolver sem prejuízo dos demais membros da Federação e mantendo a harmonia e a cooperação da Federação (BONAVIDES, 2009).

Segundo Zimmermann (1994:45) acerca da autonomia estadual,

De fato, são apenas autônomas as unidades regionais da Federação. Detêm, tais unidades, somente a garantia constitucional da faculdade de auto-organização, por intermédio da qual os entes federados podem realmente elaborar as suas próprias Constituições, construir os seus próprios Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e, finalmente, colaborar com a formação da vontade do Governo federal.

Ainda no que diz respeito à autonomia estadual, no âmbito do governo central, a instituição de um governo bicameral assegura a participação e a efetivação da vontade dos Estados junto à União através da existência de um Senado. Neste, em geral todas as unidades federadas têm igual representação política. Já a Câmara Baixa, no caso, a Câmara dos Deputados representa os interesses do povo (BONAVIDES, 2009).

De modo geral, as unidades político-territoriais de uma Federação baseada na

autonomia dos Estados-federados, além de terem as asseguradas suas competências específicas da União, devem conceder aos Estados uma autonomia fiscal, tributária e econômica a fim de que estes exerçam a garantia plena de suas funções político-administrativas. Caso tal prerrogativa não seja efetivada, os Estados federados não possuem autonomia de fato, já que não podem exercê-la sem seus recursos específicos (DALLARI, 1986). Esse quadro demonstra a importância do Federalismo Fiscal, cuja primazia dos estudos está baseada na distribuição equilibrada dos recursos financeiros e tributários entre os entes da Federação.

De modo geral, alguns Estados Federais dificultam a acumulação de poderes num determinado ente, muito embora muitas vezes ocorra a supremacia da União. Somente sem a acumulação excessiva de poder concentrada na União se estabelecerá um equilíbrio do pacto federativo (BONAVIDES, 2009). Por outro lado, a maior parte das Federações atuais apresenta uma grande concentração de poder e competências constitucionais nas mãos da União. São os casos da Venezuela, Malásia, Brasil, Bélgica, Índia, Rússia e Nigéria.

É importante assinalar a importância da preservação da autonomia dos entes federados, já que

Mediante a lei de participação, tomam os Estados-membros parte no processo de elaboração da vontade política válida para toda a organização federal, intervêm com voz ativa nas deliberações de conjunto, contribuem para formar as peças do aparelho institucional da Federação e são no dizer de Le Fur partes tanto na criação como no exercício da “substância mesma da soberania”, traços estes que bastam já para configurá-los inteiramente distintos das províncias ou coletividades simplesmente descentralizadas que compõem o Estado unitário.

Através da lei da autonomia manifesta-se com toda a clareza o caráter estatal das unidades federadas. Podem estas livremente estatuir uma ordem constitucional própria, estabelecer a competência dos três poderes que habitualmente integram o Estado (executivo, legislativo e judiciário) e exercer desembaraçadamente todos aqueles poderes que decorrem da natureza mesma do sistema federativo, desde que tudo se faça na estrita observância dos princípios básicos da Constituição federal (BONAVIDES, 2009:232).

No entanto, a autonomia dos entes federados varia muito de acordo com o Estado Federal. No caso do sistema federal norte-americano, os Estados-membros gozam de ampla autonomia interna,

Nos Estados Unidos da América do Norte a autonomia estadual é ampla.

Variam os Estados-Membros norte-americanos quanto à forma unicameral e bicameral, quanto às linhas gerais do sistema presidencialista, quanto aos sistemas de organização e governos municipais, quanto à estruturação do sistema judiciário, e até mesmo chegam a adotar institutos de democracia direta com o *referendum*, o *recall* e a iniciativa ou veto popular das leis e a revogação do mandato por um pronunciamento extraordinário do eleitorado. As próprias leis penais, civis, comerciais e processuais são de competência estadual. Como exemplos, podemos mencionar que alguns Estados da união norte-americana adotam a pena de morte e outros não, alguns adotam o divórcio outros não. Exige a ordem federal, tão-somente, que sejam respeitados, *os princípios fundamentais, as vigas mestras* da Federação, da República e do regime democrático (MALUF, 1998: 179).

No caso brasileiro, a autonomia dos entes federados é garantida pela Constituição Federal. Segundo esta

TÍTULO III

Da Organização do Estado CAPÍTULO I

DA ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA

Art. 18. 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. (...)

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei. (BRASIL, 1988).

Mais adiante, a questão dos desmembramentos estaduais e municipais será retomada, o que não será tratado neste momento. Quanto aos Territórios Federais, estes embora existissem até 1988 e ainda mantém toda a sua condição jurídico-política definida pela Constituição de 1988, de fato não possuem autonomia política, já que integram a União e são administrados diretamente por esta. A justificativa provável para a manutenção do Território Federal na Constituição se deve ao fato de, dependendo das circunstâncias, e dada a grande quantidade de áreas que almejam esta condição, de serem efetivamente criados.

Quanto aos Territórios Federais, segundo a Constituição de 1988,

TÍTULO III

Da Organização do Estado

CAPÍTULO I

DA ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA

§ 2º - Os Territórios Federais integram a União, e sua criação, transformação

em Estado ou reintegração ao Estado de origem serão reguladas em lei complementar.

(...)

CAPÍTULO V

DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS

Seção II

DOS TERRITÓRIOS

Art. 33. A lei disporá sobre a organização administrativa e judiciária dos Territórios.

§ 1º - Os Territórios poderão ser divididos em Municípios, aos quais se aplicará, no que couber, o disposto no Capítulo IV deste Título.

§ 2º - As contas do Governo do Território serão submetidas ao Congresso Nacional, com parecer prévio do Tribunal de Contas da União.

§ 3º - Nos Territórios Federais com mais de cem mil habitantes, além do Governador nomeado na forma desta Constituição, haverá órgãos judiciários de primeira e segunda instância, membros do Ministério Público e defensores públicos federais; a lei disporá sobre as eleições para a Câmara Territorial e sua competência deliberativa (BRASIL, 1988).

Assim como os Municípios, a lei complementar que disciplinaria a criação, desmembramento, fusão de Municípios, ou a criação, reintegração ao Estado de origem ou elevação à categoria de Estado para os Territórios Federais não foi elaborada até o presente momento (janeiro de 2013), estando de certa forma, ambos impedidos de serem criados e dependendo de legislação estadual e nacional.

Quanto ao Distrito Federal, que possui uma condição singular, não é um Estado nem um Município, mas que funciona com características dos dois entes e em função disso apresenta sérios problemas político-administrativos. Em função disso, é crescente a defesa de projetos de criação de Municípios no Distrito Federal ou mesmo a subdivisão deste a fim de criar um novo Estado. Conforme o que prevê a Constituição,

CAPÍTULO V

DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS

Seção I

DO DISTRITO FEDERAL

Art. 32. O Distrito Federal, vedada sua divisão em Municípios, reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição.

§ 1º - Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios.

§ 2º - A eleição do Governador e do Vice-Governador, observadas as regras do art. 77, e dos Deputados Distritais coincidirá com a dos Governadores e Deputados Estaduais, para mandato de igual duração.

§ 3º - Aos Deputados Distritais e à Câmara Legislativa aplica-se o disposto no art. 27.

§ 4º - Lei federal disporá sobre a utilização, pelo Governo do Distrito Federal, das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros militar (BRASIL, 1988).

Ainda no campo das críticas ao Federalismo brasileiro, há também dezenas de disputas entre Municípios e Estados ou de ambos contra a União, acerca do poder de posse e jurisdição de territórios controlados pela União, como no caso do mar territorial e seus recursos; das ilhas oceânicas e costeiras; das terras indígenas; das ilhas fluviais e lacustres na linha de fronteira; os rios, lagos e demais cursos d'água ao longo da fronteira; da divisa estadual na faixa de fronteira, juntamente com os terrenos marginais e suas respectivas praias; as unidades de conservação federais (parques, florestas, etc); as terras devolutas em áreas estratégicas de fronteira; as instalações militares e as vias de comunicação de propriedade da União; e por fim, a própria faixa de fronteira, de 150 km de largura, a partir do limite internacional. o que de sobremaneira provoca uma sobreposição de jurisdição de territórios nacional, estadual e municipal (BRASIL, 1988).

De forma geral, as competências da União se dão tanto no Direito interno (Constitucional) quanto externo (Público Internacional) (ZIMMERMANN, 1994; BONAVIDES, 2009). No âmbito externo, dadas as profundas transformações políticas, econômicas, sociais e culturais nas últimas décadas, por conta do avanço do processo de globalização, seus efeitos sobre o conceito jurídico-político de Soberania tem sido impactantes, na medida em que tem provocado uma crise teórica e prática deste. Sendo assim, do ponto de vista teórico a ruptura ou crise da soberania tem sido marcada pelo avanço das teorias constitucionalistas. Do ponto de vista prático, a crise da soberania nacional está intimamente ligada à transformação do papel do Estado, o qual não é mais o único detentor do papel de protagonista nas relações internacionais (em todas as suas dimensões) (BOBBIO, 1992).

Os laços estabelecidos nas últimas décadas são bem mais amplos e complexos, resultantes do fortalecimento do processo globalizador sob a perspectiva da integração e interdependência entre os Estados. Neste caso, os novos condicionantes passam a ser indispensáveis à definição da soberania do Estado como, por exemplo, o advento dos blocos supranacionais, o papel das empresas transnacionais, os avanços dos meios de comunicação, a opinião pública nacional e internacional, as alianças militares, o avanço dos governos democráticos, entre outros (BOBBIO, 1992).

Não obstante, nas últimas décadas, tem-se assistido ao crescimento da participação dos governos subnacionais, sejam eles com ou sem o consentimento dos

seus respectivos governos centrais, especialmente nas áreas política, cultural e econômica de âmbito internacional. Neste caso, a autonomia para esses assuntos é concedida por algumas Federações ou Estados Unitários como a Bélgica, Brasil, Argentina, Canadá, Rússia, Estados Unidos, Reino Unido, China, Espanha, Japão, entre outros. Em outros casos, é resultado da demanda por maior participação política das unidades subnacionais nas últimas décadas, muitas vezes desconsiderando a vontade dos Estados-nações de que fazem parte.

A esse respeito, são muito importantes os trabalhos de Keating; Hocking; Stuart; Medeiros; Prieto; Prazeres; Sánchez; Sassen; Romero; Rodrigues; Mariano e Barreto; Sala; Segura; Colacrai e Zubelzú, todos organizados na obra intitulada “A Dimensão Subnacional e as Relações Internacionais”, de 2004.

Dentro desse quadro do novo papel das unidades subnacionais decorrentes do avanço do processo de globalização, para alguns autores como Ohmae (1995), sob uma perspectiva estritamente econômica, advoga o fim dos Estados-nações e a emergência das “regiões-estado”, de forma geral definidos como territórios otimizados e altamente desenvolvidos para a economia capitalista. Esta tese foi muito criticada nas Ciências Humanas, com destaque para a Geografia, Ciência Política e Relações Internacionais.

No âmbito político interno de algumas Federações, no que diz respeito à autonomia financeira e fiscal, possuem uma grande assimetria entre a repartição das receitas arrecadadas entre a União e as unidades federadas. Segundo Anderson (2009:55),

No **Canadá** e na **Suíça**, o governo central arrecada cerca de 45% do total das receitas e nos Estados Unidos esse percentual é de 54%. Há um grupo de federações (**Alemanha, Áustria, Austrália, Bélgica, Brasil, Espanha e Índia**) em que o governo central arrecada entre 60% e 75% do total de receitas. E há outros casos (**África do Sul, Argentina, Malásia, México, Nigéria, Rússia e Venezuela**) em que o governo federal chega a arrecadar mais de 80% das receitas. A **Nigéria e a Venezuela**, onde a arrecadação central de receitas é de 98% e 97%, respectivamente, são os exemplos mais extremos. Na **União Europeia**, que não é uma federação, a receita central corresponde a menos de 2% do total de receitas dos governos dos países-membros. Alguns países que não são federações são mais descentralizados em relação à geração de receitas que algumas federações muito centralizadas.

Por outro lado, no tocante aos gastos diretos da União proporcionais ao gasto governamental total em algumas Federações,

Suíça, Canadá, Bélgica e Alemanha são federações com menor gasto do governo central (30% a 40%) proporcionalmente aos gastos governamentais totais. No caso alemão, isso se deve ao fato de os *Länder* serem responsáveis pela implementação de muitos programas cuja legislação é federal. Já na **Suíça, no Canadá e na Bélgica**, é reflexo da importância das responsabilidades a cargo das unidades constitutivas. O gasto central direto da maioria das federações (**África do Sul, Argentina, Austrália, Áustria, Brasil, Espanha, Estados Unidos, Índia, México, Nigéria e Rússia**) fica entre 45% e 60%. Os casos mais extremos são a **Malásia** (84%) e a **Venezuela** (78%). **Espanha, México e Nigéria** eram muito centralizados, mas devolveram à unidades constitutivas parcela significativa da responsabilidade sobre o gasto governamental nos últimos anos (ANDERSON, 2009:56).

No caso específico do Brasil, a questão tributária e fiscal será aprofundada mais adiante quando se analisar a questão da criação de novas unidades federadas. Entre outras questões, a questão tributária brasileira envolve a problemática dos repasses dos fundos constitucionais: Fundo de Participação dos Estados, dos Municípios, os Fundos Constitucionais, a arrecadação e a distribuição de receitas de impostos municipais estaduais e federais, o que remete à discussão de um novo Pacto Federativo.

Ainda no tocante à autonomia financeira da União e dos Estados, nas palavras de Dallari (1986:20),

Não se pode perder de vista que a distribuição de competências significa uma atribuição de poderes e, ao mesmo tempo, de encargos, pois quem recebe a competência para determinado assunto é que deve legislar sobre ele e adotar providências de que ele necessite no âmbito da administração pública, inclusive a criação e a manutenção de serviços. Maior número de competências pode significar mais poder político, mas significa também maiores encargos, mais responsabilidade.

Por esse motivo, é imprescindível que, ao ser feita a distribuição das competências, sejam distribuídas, em medida equivalente, as fontes de recursos financeiros, para que haja equilíbrio, duas hipóteses podem ocorrer: ou a administração não consegue agir com eficiência, e necessidades fundamentais do povo deixam de ser atendidas ou recebem um atendimento insuficiente; ou o órgão encarregado do serviço solicita recursos financeiros de outra fonte, criando-se uma dependência financeira que acarreta, fatalmente, a dependência política.

De uma forma geral, no tocante à questão relativa aos impostos e taxas municipais, estaduais e federais no Brasil, observa-se que há um grande debate sobre a predominância da União em arrecadar a maior parte das receitas, bem como os métodos de distribuição e repasses constitucionais através do Fundo de Participação dos Estados

e Municípios. Na verdade a questão da arrecadação e da distribuição dos impostos arrecadados e distribuídos entre os entes federados no Brasil é um tema extremamente complexo e polêmico, a começar pelo volume total arrecadado (pela União, Estados e Municípios), que em 2012 atingiu a cifra de R\$ 1.556.325.090.920,80 (ACSP, 2013).

A União se destaca como a principal arrecadadora à qual competem os seguintes impostos e contribuições federais: Cide-Combustíveis - Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico, Confins – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social, Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira – CPMF (atualmente não está sendo arrecadada), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL, Contribuições Previdenciárias, Imposto de Importação II, Imposto sobre a Renda – IR, Imposto sobre operações Financeiras – IOF, Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI, Imposto Territorial Rural – ITR, PIS/Pasep (RECEITA FEDERAL, 2013).

Em geral, conforme a Constituição de 1988, a distribuição das receitas no Brasil ocorre da seguinte forma:

Seção VI

Da Repartição das Receitas Tributárias

Art. 157. Pertencem aos Estados e ao Distrito Federal:

I o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;

II vinte por cento do produto da arrecadação do imposto que a União instituir no exercício da competência que lhe é atribuída pelo art. 154, I.

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

I o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;

II cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados;

III cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios;

IV vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:

I três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;

II até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal.

Art. 159. A União entregará:

I do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de

qualquer natureza e sobre produtos industrializados, quarenta e sete por cento na seguinte forma:

a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;

b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;

c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à região, na forma que a lei estabelecer;

II do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, dez por cento aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados.

§ 1º Para efeito de cálculo da entrega a ser efetuada de acordo com o previsto no inciso I, excluir-se-á a parcela da arrecadação do imposto de renda e proventos de qualquer natureza pertencente aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, nos termos do disposto nos arts. 157, I, e 158, I.

§ 2º A nenhuma unidade federada poderá ser destinada parcela superior a vinte por cento do montante a que se refere o inciso II, devendo o eventual excedente ser distribuído entre os demais participantes, mantido, em relação a esses, o critério de partilha nele estabelecido.

§ 3º Os Estados entregarão aos respectivos Municípios vinte e cinco por cento dos recursos que receberem nos termos do inciso II, observados os critérios estabelecidos no art. 158, Parágrafo único, I e II.

Art. 160. É vedada a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos, nesta Seção, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, neles compreendidos adicionais e acréscimos relativos a impostos.

Parágrafo único. Essa vedação não impede a União de condicionar a entrega de recursos ao pagamento de seus créditos

Art. 161. Cabe à lei complementar:

I definir valor adicionado para fins do disposto no art. 158, Parágrafo único, I;

II estabelecer normas sobre a entrega dos recursos de que trata o art. 159, especialmente sobre os critérios de rateio dos fundos previstos em seu inciso I, objetivando promover o equilíbrio sócio-econômico entre Estados e entre Municípios;

III dispor sobre o acompanhamento, pelos beneficiários, do cálculo das quotas e da liberação das participações previstas nos arts. 157, 158 e 159.

Parágrafo único. O Tribunal de Contas da União efetuará o cálculo das quotas referentes aos fundos de participação a que alude o inciso II.

Art. 162. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios divulgarão, até o último dia do mês subsequente ao da arrecadação, os montantes de cada um dos tributos arrecadados, os recursos recebidos, os valores de origem tributária entregues e a entregar e a expressão numérica dos critérios de rateio.

Parágrafo único. Os dados divulgados pela União serão discriminados por Estado e por Município; os dos Estados, por Município (BRASIL, 1988).

Esquemáticamente a distribuição dos impostos e contribuições ocorre da seguinte forma:

Figura: 1: Distribuição dos Impostos e Contribuições entre a União, os Estados e os Municípios

TRIBUTO	ENTE DETENTOR DA COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA	ENTE BENEFICIÁRIO DA TRANSFERÊNCIA	PERCENTUAL DA ARRECAÇÃO REPASSADO
IR	União	Estados e Municípios	100% do produto do IR incidente na fonte sobre rendimentos pagos pelos Estados, Municípios e suas autarquias e fundações.
IOF-OURO ²	União	Estados e Municípios	30% ao Estado e 70% ao Município, conforme origem.
CIDE-COMBUSTÍVEL	União	Estados	29% ³
IMPOSTOS RESIDUAIS	União	Estados	20%
ITR	União	Municípios	50% ou 100% ⁴
IPVA	Estados	Municípios	50%
ICMS	Estados	Municípios	25% ⁵

Fonte: OLIVEIRA, 2012. Nota: 1- Não está contabilizado na tabela o valor referente a 10% do IPI: Art. 159. A União entregará: II - do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, dez por cento aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados.

2- § 5º - O ouro, quando definido em lei como ativo financeiro ou instrumento cambial, sujeita-se exclusivamente à incidência do imposto de que trata o inciso V do "caput" deste artigo, devido na operação de origem; a alíquota mínima será de um por cento, assegurada a transferência do montante da arrecadação nos seguintes termos: (Vide Emenda Constitucional nº 3, de 1993) I - trinta por cento para o Estado, o Distrito Federal ou o Território, conforme a origem; II - setenta por cento para o Município de origem.

3 - Art. 159. A União entregará: III - do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico prevista no art. 177, § 4º, 29% (vinte e nove por cento) para os Estados e o Distrito Federal, distribuídos na forma da lei, observada a destinação a que se refere o inciso II, c, do referido parágrafo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 44, de 2004). (...) § 4º Do montante de recursos de que trata o inciso III que cabe a cada Estado, vinte e cinco por cento serão destinados aos seus Municípios, na forma da lei a que se refere o mencionado inciso. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003).

3 - Art. 158. Pertencem aos Municípios: II - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, § 4º, III; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003) (Regulamento) (BRASIL, 1988).

E quanto às Transferências Constitucionais, a composição ocorre da seguinte forma:

Figura 2: Fundo de Participação dos Estados, Fundo de Participação dos Municípios e Fundos Constitucionais – Participação no Imposto de Renda e Imposto Sobre Produtos Industrializados.

FUNDO	IR	IPI
Fundo de Participação dos Estados – FPE ^a	21,5%	21,5%
Fundo de Participação dos Municípios – FPM ^{a, b}	23,5%	23,5%
Fundo de Financiamento ao Setor Produtivo da Região Nordeste – FNE	1,8%	1,8%
Fundo de Financiamento ao Setor Produtivo da Região Norte – FNO	0,6%	0,6%
Fundo de Financiamento ao Setor Produtivo da Região Centro-Oeste – FCO	0,6%	0,6%
Imposto sobre Produtos Industrializados		
Proporcional às Exportações – IPI-Exportação ^{a, c}	-	10,0%

(^a) - 20% são destinados ao FUNDEB.

(^b) - Dos quais 1% é distribuído no primeiro decêndio de dezembro.

(^c) - Cada estado deve entregar 25% do valor recebido aos respectivos municípios, observados os critérios estabelecidos na Constituição Federal.

Fonte: FAZENDA, 2011: 3

No Capítulo 6 o tema da repartição das receitas será retomado porque trata-se de uma questão delicada e polêmica quando se trata das relações estabelecidas entre a União, os Estados e os Municípios no Brasil, especialmente aquelas que envolvem autonomia política, econômica e social dos entes que compõem a Federação. Além disso, tais questões tornam-se também um tema central no que se refere à criação ou fusão de unidades federadas, funcionando com um dos argumentos mais consistentes e contrários à redivisão territorial em nível nacional, estadual e municipal, como também uma importante barreira à projetos, mesmo viáveis dessa natureza.

2.8- CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO

Os Estados federais apresentam níveis diferenciados de modelos de centralização e descentralização, não sendo, portanto, uma regra geral que o modelo federal necessariamente implique numa forma regular ou ampla de descentralização. Na verdade, alguns Estados apresentam exatamente o inverso, ou seja, níveis elevados de centralização política e administrativa, dadas às circunstâncias históricas, econômicas, políticas e sociais bem específicos, que influenciam, sobretudo, a ocorrência de um modelo descentralizador ou centralizador.

Em termos conceituais, de acordo com Bobbio (1992:329),

A centralização e Descentralização em geral (e também a centralização e a Descentralização administrativas) não são instituições jurídicas únicas, mas fórmulas contendo princípios e tendências, modos de ser de um aparelho político ou administrativo, são, portanto, diretivas de organização no sentido mais lato e não conceitos imediatamente operativos. Além disso, se for

verdade que eles representam dois tipos diferentes e contrapostos de ordenamentos jurídicos, é também verdade que se trata de figuras encontradas na sua totalidade somente em teoria.

Ainda segundo o mesmo autor, os dois extremos de centralização e descentralização carregam consigo o perigo de ameaças ao poder do Estado. Na medida em que uma descentralização total poderia causar a própria desagregação territorial do Estado. Do outro lado, a centralização total do Estado é apenas uma utopia, já que na verdade o mergulharia em infinitas funções e finalidades. Assim, quando se trata de descentralização e centralização, independentemente da forma de Estado, por exemplo, estes são sempre parciais ou mais ou menos centralizados e descentralizados (BOBBIO, 1992).

Aliás, é importante diferenciar o que é descentralização política de descentralização administrativa.

A Descentralização política distingue-se da administrativa, não apenas pelo tipo diferente de funções exercidas, mas também pelo 'título' que caracteriza o seu fundamento. A Descentralização política expressa uma idéia de direito autônomo, enquanto na Descentralização administrativa específica temos um fenômeno de derivação dos poderes administrativos que, por sua vez, derivam do aparelho político-administrativo do Estado, isto é, do Estado-pessoa. A Descentralização política, porém, não coincide com o federalismo. Um Estado federal é certamente, politicamente descentralizado, mas temos Estados politicamente descentralizados que não são federais. Somente quando a Descentralização assume caracteres da Descentralização política podemos começar a falar de federalismo ou em nível de menor, de uma real autonomia política das entidades territoriais (BOBBIO, 1992:331).

Em geral, nas Federações a autonomia dos entes federados é assegurada pela Constituição. Nos Estados Unitários descentralizados, a autonomia dos governos subnacionais é uma concessão do Estado, sendo, portanto passíveis de serem revogadas ou retiradas dependendo das circunstâncias políticas, históricas, econômicas ou culturais. E, além disso, em Estados Unitários a descentralização, quando ocorre, é de competência do Parlamento. Não há nestas unidades subnacionais, por exemplo, autonomias ou a própria existência dos Três Poderes, autonomia fiscal, tributária e administrativa (BOBBIO, 1992).

Para Zimmermann (1994:42):

Em se tratando de Estado Federal, a descentralização promove a diversidade

necessária de ordenamentos jurídicos descentrais, resultando, na prática, no pluralismo jurídico que se exprime através da própria profusão de legislações diferenciáveis às partes específicas do território nacional. Distinguimos, nestes termos, a descentralização política operada pelo Federalismo daquela meramente administrativa ou financeira, que também está presente nos Estados unitários descentralizados.

Logo, a descentralização que de fato ocorre nas Federações refere-se à autonomia concedida pela União aos governos estaduais através do Pacto Federativo em diversas matérias, como por exemplo, a autonomia dos Três Poderes estaduais (Executivo, Legislativo e Judiciário), autonomia fiscal e tributária, autonomia financeira, educacional, cultural, administrativa, Constituição própria, todos estes em conformidade com a Constituição Federal, definidos pelo Pacto Federativo.

Nas palavras de Bobbio (1992:333)

Como a Descentralização pode identificar-se com várias ideologias, é importante verificar quais são estas num determinado momento histórico, numa sociedade com um determinado desenvolvimento social, visto que somente deste modo será possível estabelecer se a Descentralização se efetua ou se em seu lugar atua uma Descentralização fictícia e aparente, cujas motivações profundas devem ser pesquisadas. Contemporaneamente será possível apurar se a persistência da idéia de Descentralização traduz a permanência de valores e de ideologias do precedente período ainda válidos na realidade atual ou se estamos nos defrontando com algo novo que poderá trazer possibilidades de um conflito de valores. Torna-se assim quase inevitável a indagação se a noção de Descentralização não constitui, frequentemente, uma espécie de cobertura para debates que focalizem substancialmente, além de outros, valores bem mais profundos que dizem respeito à vida social.

No que se refere ao sistema federal, neste pode ocorrer tanto descentralizações políticas quanto administrativas, estendidas aos entes federados (Estados-membros, Províncias, Cantões, Regiões, Repúblicas, Comunidades, Municípios, entre outros) por meio da Constituição. No caso brasileiro, a autonomia constitucional é estendida à União, aos Estados e aos Municípios.

Por outro lado, não existe Estado Federal genuinamente descentralizado, porque neste caso com a descentralização absoluta a própria existência do Estado estaria ameaçada. O que existe são Estados mais descentralizados que outros. E mesmo em Estados Federais cuja ideia central seria a descentralização, ela não ocorre, como se pode perceber nos vários países já citados ou mesmo com o Brasil durante o período da Era Vargas (1930-1945) e da Ditadura Militar (1964-1985).

Portanto, a relação entre centralização e descentralização é dialética. Em governos descentralizados há características de centralização e vice-versa. Tais experiências na verdade, sempre são parciais e imperfeitas (BOBBIO, 1992). Voltando ao caso brasileiro novamente, mesmo com a abertura política pós-1985 e a retomada do governo democrático federal e do Estado de Direito, a centralização da Federação ainda é grande e a concentração do poder e das competências constitucionais tendem para a União, em detrimento dos Estados e Municípios.

2.9- HIERARQUIA CONSTITUCIONAL

Em relação à esfera de jurisdição das leis de uma Federação, aquelas criadas pelo governo central ou União tem validade para todo o território nacional e as criadas pelos governos subnacionais tem validade restrita aos territórios em que foram elaboradas, obedecendo é claro, a uma hierarquia constitucional estreitamente rigorosa de supremacia das leis federais sobre as leis estaduais e municipais. Porém, é preciso salientar que as Federações que apresentam uma grande ampliação das competências gerais acabam restringindo as competências subnacionais (KELSEN, 2000).

Tais Federações, em função disso, passam a se assemelhar a Estados Unitários. Estes podem possuir unidades subnacionais descentralizadas com ampla autonomia política, como por exemplo, Províncias Autônomas. Estes Estados-nações possuem como única diferença em relação às Federações a existência de um menor grau de competências de que os entes federados possuem, além da não preservação e manutenção dessa ordem política autônoma pela Constituição federal (KELSEN, 2000).

No que diz respeito ao padrão de distribuição de alguns poderes na maior parte das Federações, segundo Anderson (2009:45-46), dividida em competências federais, os pactos federais em geral ocorrem da seguinte maneira:

- Moeda: sempre federal.
- Defesa: sempre federal, às vezes unidades constitutivas (UC).
- Implementação de tratados: quase sempre federal, às vezes UC.
- Comércio exterior: geralmente federal, ocasionalmente concorrente (com prevalência federal), conjunta ou partilhada (separadas de forma independente).
- Comércio exterior: geralmente federal, ocasionalmente concorrente, conjunta ou partilhada.

- Comércio interestadual: geralmente UC, ocasionalmente concorrente, conjunta ou partilhada.
- Infraestrutura física de grande porte: geralmente federal, ocasionalmente concorrente, conjunta ou partilhada.
- Educação primária/educação secundária: geralmente UC, ocasionalmente concorrente, conjunta ou partilhada.
- Educação pós-secundária e pesquisa: não há padrão definido.
- Equalização/distribuição de renda: federal, concorrente, conjunta ou partilhada.
- Previdência e seguridade social: concorrente, conjunta ou partilhada.
- Saúde: geralmente UC, por vezes concorrente, conjunta ou partilhada.
- Recursos minerais: sem padrão definido.
- Agricultura: não há padrão.
- Meio ambiente: geralmente concorrente ou conjunta, raramente UC.
- Assuntos municipais: geralmente UC, ocasionalmente concorrente, conjunta ou partilhada.
- Sistema judiciário: geralmente conjunta ou concorrente, ocasionalmente federal, raramente UC.
- Direito Penal: sem padrão definido.
- Polícia: geralmente partilhada, ocasionalmente concorrente ou conjunta, raramente federal ou UC.
- Impostos alfandegários/impostos de consumo, serviços: quase sempre federal, por vezes concorrente.
- Imposto de renda da pessoa física e da pessoa jurídica: geralmente conjunta, partilhada ou concorrente, por vezes federal.

No caso brasileiro, a maior parte dessas características de distribuição das competências constitucionais acima mencionadas é aplicada, porém no que se refere à organização do Estado como um todo, é patente a superioridade do Estado Federal (União) perante os Estados-membros em matéria constitucional. Quanto à experiência federal brasileira, mesmo outorgada uma Constituição escrita, em geral, a maior parte das competências são prerrogativas da União, cabendo aos Estados-membros apenas o que a União não regula (no caso, as competências explicitadas também nos artigos da Constituição) ou em alguns casos, as competências residuais. Sendo assim, caso os Estados-membros não observem as leis e princípios básicos da Constituição Federal, fica assegurado, neste caso, a intervenção do Governo Federal em seus territórios a fim de preservar a ordem constitucional (BONAVIDES, 2009).

No caso da Constituição brasileira de 1988, por exemplo, em todas as matérias ali presentes, desde os Princípios Fundamentais, dos Direitos e Garantias Fundamentais, da Organização do Estado, da Organização dos Poderes, da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas, da Tributação e do Orçamento, da Ordem Econômica e Financeira, da Ordem Social, das Disposições Constitucionais Gerais, das Disposições Constitucionais Transitórias, a superioridade da União é evidente (BRASIL, 1988).

Para alguns autores, não há hierarquia constitucional ou supremacia de um ente sobre outro. Segundo Zimmermann (1994), não existe hierarquia entre as leis federais e estaduais, na medida em que são definidas a partir da repartição de competências expressas na Constituição e que ainda conta com um tribunal superior para julgar as disputas entre o governo federal e os Estados.

De acordo com Dallari (2011), o que ocorre é a definição pactuada das competências e a sua respectiva atribuição a cada uma das unidades federadas, definidas por meio da Constituição. Sendo assim, não há hierarquia entre estes entes, já que estes possuem suas competências claramente asseguradas.

Aqui não se concorda em parte com a afirmação do autor acima, já que é latente, pelo menos na Constituição brasileira a supremacia da União em todas as matérias constitucionais. Comparando-se a Constituição brasileira com a de outros países, onde há uma maior descentralização e concessão de amplas competências estaduais, percebe-se que aqui a concentração do poder político encontra-se com a União.

Veja por exemplo a ampla autonomia concedida aos Estados-federados através da Constituição dos EUA. Além disso, tal regra de ausência de hierarquia constitucional não pode ser estendida para boa parte das Federações inclusive a brasileira, de muitos países africanos, latino-americanos e asiáticos, no qual se observa de fato o estabelecimento de uma Federação altamente hierarquizada, centralizada, assimétrica, representada de forma vertical através da consolidação dos poderes da União sobre os Estados-membros (e equivalentes político-territoriais) e Municípios.

Por outro lado, para o caso dos Estados Unidos, a moderada hierarquia política da Federação é explicada pelas origens históricas da formação da mesma, em que foram os Estados-membros que outorgaram boa parte das competências à União e ficaram com as competências residuais, ou seja, aquilo que não compreendia ou não estava expresso nas competências da União (DALLARI, 2011).

A hierarquia política varia de Federação para Federação. Em algumas destas há uma inversão da hierarquia constitucional, nos quais os Estados-membros outorgam suas competências e a União assume as competências residuais. Entretanto, como já se apontou, na maior parte dos sistemas federais é ampla a hierarquia constitucional a favor da União. Além disso, muitos Estados Federais convivem com conflitos de concorrências concorrentes, ou seja, aquelas que são exercidas por mais de um ente federado, sendo disputadas judicialmente ou politicamente, na qual muitas vezes prevalece a vontade da União (DALLARI, 2011).

2.10 - PACTO FEDERATIVO

Inicialmente é importante afirmar que a Constituição nas Federações representa a consagração do pacto federativo e a expressão da vontade popular (ZIMMERMANN, 1994). Segundo Iná Elias de Castro (2005:164)

O pacto federativo é, por definição, um acordo de base territorial no qual grupos localizados em diferentes partes de um território organizam-se em busca da harmonização entre suas demandas particulares e os interesses gerais da sociedade que eles têm por objetivo constituir. Por se tratar de acomodação de diferenças há, portanto, uma constante tensão nesse pacto, cabendo aos arranjos institucionais organizar os interesses e controlar os conflitos. Em outras palavras, o pacto federativo é um formato político institucional que tem como objetivo a difícil tarefa de preservar a diversidade, unificando e conciliando objetivos, muitas vezes opostos.

Quanto ao pacto federativo brasileiro, Aspásia Camargo (1992) argumenta que os problemas do mau funcionamento do pacto federativo nacional são decorrentes da forte centralização política em prol da União ao longo da história brasileira. A exceção à regra se fez apenas em curtos períodos de descentralização, notadamente durante os governos democráticos do século XX, como por exemplo, a partir do fim do governo militar. Outros fatores que também contribuíram para a construção de um pacto federativo assimétrico e conflitivo foi a presença de diferentes formas de populismo, clientelismo e coronelismo em nível nacional, estadual e, sobretudo, municipal.

Recentemente, os principais obstáculos ao bom funcionamento do pacto federativo brasileiro devem-se à repartição das receitas arrecadadas com impostos, o repasse do Fundo de Participação dos Estados e dos Municípios, os repasses de impostos e tributos cobrados pela União, Estados e Municípios, os royalties de produtos primários como minérios e combustíveis fósseis, as dívidas dos Estados e Municípios com a União, a relação fiscal e tributária entre os Estados, a guerra fiscal, a cobrança do ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (métodos de cobrança), entre outros. Cabe destacar ainda que a permanência de problemas não solucionados deve-se à partidarização das questões que envolvem o pacto federativo, configurando numa “guerra” entre partidos, entre Estados, entre Estados e União, entre Municípios, entre governo e oposição, etc, o que impede o avanço na resolução das questões de interesse nacional.

2.11- CRÍTICAS AO FEDERALISMO

Segundo Bonavides (2009), nas últimas décadas tem se intensificado o debate acerca da crise do Estado e por sua vez do Federalismo. No que se refere ao último, trata-se na verdade de uma crise doutrinária do Federalismo de características pragmáticas e pouco afeita às mudanças que o tempo impõe ao modelo do sistema. Nesse sentido, a crise na verdade refere-se ao embate entre o Federalismo clássico e o novo, o qual necessita de adaptações e transformações inevitáveis no que diz respeito ao tempo, bem como alteração ao conteúdo e à forma do sistema federativo. Assim, não se trata a rigor de uma propugnada crise do sistema político associativo do federalismo.

Além das críticas acima, observa-se também que nos Estados Federais é impossível manter uma participação igualitária de todos os membros da Federação nas decisões do governo central e mesmo garantir igual peso de participação dos Estados nessas decisões. E ainda, as Federações impõem um sistema de igualdade entre os membros que acaba gerando focos de tensão, isto porque força uma cooperação ou solidariedade onde muitas vezes não existe. E mais que isso, à mediada que se impõe uma igualdade jurídica para todos os membros da Federação ocorre em contrapartida um efeito contrário, ou seja, emergem injustiças, já que a igualdade constitucional muitas vezes se torna meramente formal (DALLARI, 2011).

Em algumas Federações observa-se, por exemplo, a preponderância de algumas unidades federadas sobre outras, notadamente aquelas com maior poder econômico, populacional, poder político e histórico. São as chamadas clivagens regionais ou assimetrias políticas, econômicas, sociais e políticas muito comuns nas Federações, em que um Estado-membro ou Província torna-se mais privilegiada que as demais, o que gera tensões. Da mesma forma, pode ocorrer o contrário quando um Estado-membro ou Província com maior população ou economia se torna prejudicado em nome do tratamento igualitário estendido a todos os entes federados, ficando, portanto, sub-representado e prejudicado em todos os sentidos.

Tensões entre a União e os entes federados ou entre os próprios entes de naturezas diversas (autonomia, arrecadação e distribuição dos recursos econômico-financeiros, receitas tributárias, aspectos culturais, históricos, maior poder político, representatividade, guerra fiscal, entre outros) são observados em várias Federações entre os quais os casos mais latentes ocorrem no Canadá, Brasil, Venezuela,

Argentina, México, Rússia, Espanha, Austrália, Índia, Paquistão, Iraque, Nigéria, Sudão, Alemanha e Bósnia-Herzegovina.

De acordo com Anderson (2009:28-29),

Nem o federalismo é sempre o melhor sistema, nem tampouco há versão ideal de federalismo. O federalismo parece apropriado, particularmente, às democracias muito populosas ou de grande extensão territorial ou ainda, que apresentam contingentes populacionais acentuadamente diversificados e regionalmente concentrados. No decorrer do tempo, o federalismo demanda que parte significativa da população mantenha um sentimento de identidade com o país e também que as comunidades políticas estejam motivadas e engajadas em nível regional.

O federalismo é indicado para alguns países, mas não todos. É um modelo democrático de governo, com raízes fincadas no constitucionalismo e no Estado de Direito. O federalismo pode revelar-se negativo para países não-democráticos, embora haja registros de democracias parciais ou de liberalização onde estruturas federais foram até certo ponto, vivenciadas.

Na mesma linha do autor acima, nem sempre a adoção do sistema federal significa a formalização das prerrogativas constitucionais ou a adoção efetiva dos mesmos, por isso considerar a existência de Federações incompletas ou assimétricas, embora não exista uma única fórmula de Federalismo aplicável a todos os países. Além disso, nem todos os Estados Federais experimentam(ram) de fato governos democráticos ou de Estado de Direito. Nesse sentido, como o Federalismo é mais apropriado às Democracias, neste caso o seu efeito se torna negativo quando aplicado em Estados que não o adotam.

Em suma, a adoção do modelo federal é uma medida para resolver as desigualdades e diferenças existentes entre os membros da União federal, portanto, desvincular ou negar a existência de assimetrias entre os Estados Federais é negar a própria concepção que o acompanha, muito embora o objetivo final seja solucionar e equilibrar os desníveis estaduais, regionais e municipais, o que de forma ótima é impossível.

De outro modo, muitas das críticas ao modelo federal decorrem de equívocos de toda natureza, alguns Estados considerados federais por alguns autores, por exemplo, de fato jamais se comportaram como tal. De acordo com Anderson (2009:29),

A União Soviética, a Iugoslávia e a Tchecoslováquia não eram, de fato, federações durante o regime comunista. Mesmo assim, tinham Constituições federais. Todo o poder se concentrava não mãos do Partido Comunista. A

situação era mais complexa na América Latina: **Brasil e Argentina** alternaram períodos de ditadura militar em nível central, mas às vezes permitiam a realização de eleições relativamente livres nos estados ou províncias, sobretudo durante a transição democrática. No Brasil, os estados desempenharam um papel-chave na alteração constitucional visando o fim do regime militar instalado em 1964. No **México**, o Partido Revolucionário Institucional (PRI) teve amplo controle sobre as eleições durante muitos anos, mas com o tempo foi perdendo influência e espaço, sobretudo em determinados estados. **Nigéria e Paquistão** passaram por experiências semelhantes de alternância entre ditadura militar e democracia federativa. Assim, em algumas sociedades pouco democráticas o federalismo é apenas uma fachada, mas em outros casos a estrutura federativa pode, de fato, funcionar como tal. Além disso, em todos esses países os arranjos constitucionais federativos assumiram significado considerável durante a transição para a democracia, na medida em que as unidades constitutivas, até então subservientes, passaram a ter mais poder. Nos antigos países comunistas, a estrutura federal desempenhou seu papel durante a quebra do regime.

É importante assinalar que alguns Estados Unitários convivem com governos democráticos, apresentam alto grau de descentralização administrativa, embora não sejam governos federais, como é o caso do Reino Unido, da Itália, da Espanha, do Japão e da Indonésia. Ainda assim, os Estados Federais atuais tendem a ser ou são mais democráticos, em geral, salvo algumas exceções: Sudão, Sudão do Sul, Etiópia, Somália, Nigéria, Paquistão, Comores e Venezuela, embora em alguns destes casos a experiência federal é recente, ou seja, foi(é) objeto de conflitos internos como guerras civis, conflitos étnicos, religiosos, linguísticos, nacionalistas/separatistas, além do fato do sistema federal estar sempre em construção.

Especificamente quanto ao Brasil, é importante salientar a concentração do poder nas mãos da União inclusive no tocante à supressão da autonomia dos demais entes federados e sem a anuência destes (ZIMMERMANN, 1994). Desta forma, para muitos estudiosos do assunto, o Brasil não se configurou durante vários períodos da História como uma Federação no sentido genuíno e pleno do conceito. Veja, por exemplo, o papel representado pelos Estados-federados durante o período da República Velha, da Era Vargas e do Estado Novo e na Ditadura Militar, onde os Estados-federados, por vez ou outra tinham sua autonomia constitucional reduzida ou completamente extinta através de políticas centralizadoras do governo central.

O contraponto a tais atitudes antidemocráticas e anti-federais seria o pleno respeito ao Estado de Direito, das garantias constitucionais dos Estados-membros, bem como o entendimento destes com a União em assuntos que tratam de qualquer alteração jurídico-política de suas competências ou condição de própria existência.

A mesma política antidemocrática e anti-federal, no tocante à preservação da autonomia de suas respectivas províncias ou Estados-federados também foi aplicada por boa parte das Federações latino-americanas, notadamente na Argentina, Venezuela e México especialmente nas décadas de 1960, 1970 e 1980, onde também conviveram com Ditaduras militares.

De forma crítica, é possível admitir que

Os que são contra a organização federativa entendem que o Estado Federal é inadequado para a época atual, em que, para atender a solicitações muito intensas, é necessário um governo forte. Um aspecto que nos últimos tempos vem sendo também bastante acentuado é o da planificação. O Estado, que atua muito, deve agir racionalmente, dentro de uma planificação global, para aproveitamento mais adequado e eficiente dos recursos sociais, econômicos e financeiros disponíveis. O Estado Federal dificulta, e às vezes impede mesmo, a planificação, pois é constitucionalmente impossível obrigar uma unidade federada a enquadrar-se num plano elaborado pela União. Paralelamente a isso, o Estado Federal, segundo se alega, provoca a dispersão dos recursos, uma vez que obriga à manutenção de múltiplos aparelhos burocráticos, sempre dispendiosos e desejando executar seus próprios planos. Argumenta-se ainda que a organização federativa tende a favorecer a ocorrência de conflitos jurídicos e políticos, pela coexistência de inúmeras esferas autônomas, cujos limites nem sempre podem ser claramente fixados (DALLARI, 2011:144).

Também de forma bastante crítica, para Elazar,

Advocates of federalism as a theoretical formulation and as a way to resolve practical political problems have treated federal arrangements both as means and ends, with the distinction usually remaining implicit in their argument rather than being made explicit. Simply put, there are those who see federalism and federal arrangements as means to attain ends external to them, such as political unification, democracy, popular self-government, and the accommodation of diversity. They are not particularly interested in federalism as such but in the utility of federal arrangements to achieve what to them are larger ends. Their commitment to federal arrangements and principles will exist only as long as they conceive them to be useful in attaining those larger ends.

Others, however, see in federalism--and most particularly in the realization of the federal idea--an end in itself. They hold that federalism is designed to produce the highest form of political and human relationships. To them federalism is not a tool for achieving other goals but embodies the goals themselves as well as the means for their attainment or realization. Those who see federalism as an end generally minimize the distinction between means and ends, at least in this context, holding that the ends must embody the means and that the two are interdependent. (This interpretation follows the temper of much of twentieth-century philosophy, which sees great importance in eliminating the means-ends distinction) (ELAZAR, 1987:80).

Para os críticos do Federalismo e partidários do Estado Unitário, a autonomia concedida às unidades subnacionais no sistema federal pode desenvolver, intensificar ou mesmo fortalecer movimentos autonomistas, secessionistas ou independentistas. Entre outras coisas, este parece um dos fortes motivos que explica o fato de a grande maioria dos países adotarem modelos de Estados Unitários, o que também não impede a formação de movimentos emancipacionistas, regionalistas e nacionalistas/separatistas. Das dezenas de países independentes pós-1990, poucos adotaram o modelo federal, como é o caso da Rússia, Bósnia-Herzegovina, Micronésia e Sudão do Sul.

Quanto às críticas ao modelo federal implementado no Brasil, de acordo com Castro (2005), diferentemente do modelo federal norte-americano, em que a União se ocupa principalmente de assuntos relacionados à segurança, defesa, moeda e relações internacionais, no Brasil a União possui a maior parte das competências dos três níveis de governo, cabendo aos Municípios e Estados os assuntos que a União delega ou que prefere não gerenciar.

O sistema federal brasileiro configura-se como uma forma de Federalismo hierárquico de cima para baixo, cuja distribuição e acumulação de poder e competências constitucionais se estabelece seguindo a estrita ordem hierárquica entre a União, Estados e Municípios. Este modelo é carregado de uma forte centralização, que historicamente vem desde o passado colonial, Independência/Império e República, com momentos de maior ou menor descentralização.

Para Castro (2005), o sucesso do Federalismo implantado nos Estados Unidos da América deve-se em grande parte à definição clara e equitativa na partilha de poder e competências entre a União e os Estados, bem como o pleno funcionamento, a independência e a harmonia de fato entre os Três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário). Além disso, o Congresso norte-americano representa de fato os interesses dos Estados (Senado) e do povo (Casa dos Representantes), lembrando que os Estados possuem ampla autonomia política.

Tal constatação não pode ser estendida ao Brasil onde se observa exatamente o contrário do que ocorre nos EUA. No Brasil a supremacia é da União e como isso se tem um paradoxo de enormes proporções: quem é ou quem representa a União? Seria a soma de todos os entes federados, o Executivo, os Três Poderes, o governo de um grupo políticos ou partidos, um Estado ou região mais forte?

Para Abrucio (1998), o papel dos governadores tem sido muito representativo no

período que inaugura a redemocratização brasileira, nos quais aos poucos estes ocuparam espaços deixados pela crise do Estado Nacional e da Presidência da República. Nesse quadro,

Conseguiram constituir uma ordem legal e favorável aos estados, e mantiveram-na vetando as propostas de mudança do pacto federativo apresentadas pelos presidentes Sarney, Collor e Itamar – neste último caso, a exceção foi o Fundo Social de Emergência. A consequência mais importante deste poder de veto não foi estabelecer empecilhos incontornáveis à governabilidade no plano federal. Uma imensa produção legal, com destaque especial para as Medidas Provisórias, foi confeccionada pelos presidentes desde a Constituição de 1988. O que o Executivo Federal não conseguia, como dito anteriormente, era fazer reformas no Estado que implicassem alteração da estrutura federativa.

A manutenção dessa ordem federativa estadualista resultou também no estabelecimento de padrões não cooperativos e predatórios de relacionamento dos estados com a União e deles entre si. Com isso, a Federação brasileira seguia seu caminho histórico de não conseguir estabelecer um verdadeiro contato federativo, baseado interdependência responsável entre os níveis de governo. Apenas uma interdependência responsável pode aumentar o controle sobre as perversidades de nosso federalismo – evitando mecanismos como os precatórios, por exemplo, que transferem, de forma intransparente, custos de uma unidade federada às demais. E também somente com a interdependência responsável pode se atacar outro grande problema: a desigualdade regional. A falta de equidade é potencializada pela luta selvagem dos estados por recursos – luta esta que tem na guerra fiscal uma das suas mais importantes facetas. Mas por que a interdependência responsável entre os níveis de governo não é construída, a despeito de seus benefícios inegáveis a todos? A principal resposta encontra-se no comportamento individualista e defensivo adotado pelos governadores desde a Constituição de 1988 (ABRUCIO, 1998:226-227).

Analizando as políticas nacionais de redução de desigualdade sociais, a partir da relação Federalismo x igualdade territorial, Arretche (2012:198) afirma que:

(...) a autonomia dos governos locais para tomar decisões sobre suas próprias políticas opera no sentido da variação nos patamares de gasto. Em termos teóricos, a possibilidade de discordância, derivada da autonomia política dos governos locais, opera no sentido da desigualdade territorial.

A combinação destes dois fatores – isto é, centralização da autoridade combinada com possibilidade de discordância – implica que a regulação federal opera no sentido de produzir resultados centrípetos, ao passo que a autonomia dos governos locais opera no sentido de produzir desigualdade. Tal como na conhecida analogia da “queda do tijolo e a passagem do transeunte”, é o efeito de combinação que melhor explica o efeito das relações central-local no federalismo brasileiro. Portanto, uma adequada interpretação do efeito da “natureza particular do federalismo brasileiro” supõe levar as duas dimensões em consideração. Na presença dos dois fatores (isto é, nas políticas reguladas), a desigualdade territorial está constringida no interior de intervalos. Na ausência desta regulação, as chances de que uma política venha a ter prioridade são menores, bem como a desigualdade de gasto é maior.

Acerca da descentralização brasileira e as políticas sociais no Brasil, a mesma autora afirma o seguinte:

A extensão da descentralização em cada estado depende ainda diretamente da ação dos executivos estaduais. Isto é, quanto maior for o grau de coincidência das ações dos níveis mais abrangentes de governo - no nosso caso, governo federal e governos estaduais - , maior será o alcance da municipalização em cada unidade da federação. Quando se trata de municipalizar atribuições de gestão, estratégias eficientemente implementadas por parte do governo federal são decisivas. Mas, a ação dos executivos estaduais também o é, na medida em que políticas favoráveis à municipalização minimizam os custos prováveis que a assunção de tais atribuições tende a acarretar. Simetricamente, a ausência de tais políticas implica que cada administração municipal deverá arcar sozinha com tais custos. Nestes casos, portanto, variáveis como “a capacidade fiscal dos governos locais”, “o porte sócioeconômico das localidades”, “a natureza da política” e a “capacidade técnica instalada em cada unidade de governo” tende a operar sem o contrapeso da variável “ação política deliberada”. Sem políticas deliberadas de transferência de atribuições, a importância e o peso das variáveis acima tendem a reproduzir as condições previamente existentes.

No Brasil, há municípios cujos atributos estruturais lhes permitiriam assumir a gestão de políticas sociais sem incentivos derivados de estratégias de indução advindas dos níveis mais abrangentes de governo. Nestes casos, estratégias de indução podem até mesmo ser desnecessárias. Mas, a grande maioria dos municípios brasileiros caracteriza-se por baixa capacidade econômica, expressiva dependência das transferências fiscais e fraca tradição administrativa. Nestas condições, programas de descentralização desenhados de forma a minimizar os custos financeiros e administrativos de gestão passam a ter um peso decisivo na decisão das administrações locais. Dado que a esmagadora maioria dos municípios brasileiros tem baixa capacidade financeira e administrativa, o sucesso de um programa abrangente de reforma do Estado que implique no (re)desenho do modelo nacional de prestação de serviços sociais depende necessariamente da implementação de estratégias deliberadas e adequadas de incentivo à adesão dos governos locais. Ou seja, não basta aumentar as fontes autônomas de recursos das unidades locais da federação ou transferir recursos de uma maneira fontes autônomas de recursos das unidades locais da federação ou transferir recursos de uma maneira existência de recursos administrativos, freqüentemente herdados de políticas implementadas de forma centralizada, para que estes sejam postos na operação de programas e serviços sociais.

Na mesma direção, o escopo da descentralização depende diretamente da continuidade no tempo da implementação de estratégias de indução destinadas a compensar obstáculos derivados da (in)capacidade fiscal e/ou administrativa dos governos locais. Políticas continuadas de capacitação municipal revelaram-se decisivas para explicar variações no escopo da transferência de atribuições sociais às administrações municipais em cada estado (ARRETCHE, 1996:22-23).

Diante desse quadro, é questionável por que determinados representantes políticos, sejam eles governadores, prefeitos, deputados estaduais ou federais, senadores, demais setores do governo federal ou representantes do povo brasileiro quando chegam ao poder federal se esquecem dos interesses coletivos da Federação e

mantém a supremacia histórica da União. Na verdade não pertencem a um Município ou Estado? Por que não defender a bandeira da Federação como um todo ou o fortalecimento dos entes federados? Na prática esta não tem sido a situação que vem ocorrendo no Brasil em mais de um século de forma de governo republicano e democrático e forma de Estado federal.

Encerrando esta parte, outros pontos do Federalismo brasileiro são questionáveis como, por exemplo, em termos jurídico-políticos, até que ponto os Municípios são entes federados autônomos, já que podem ser extintos a partir de uma lei estadual, de acordo com a Constituição Federal e, além disso, não possuem poder Judiciário próprio, ou seja, baseia-se no sistema de dois poderes: Executivo e Legislativo.

CAPÍTULO 3: REDIVISÃO TERRITORIAL DO BRASIL

3.1- O MITO DA UNIDADE TERRITORIAL DO BRASIL

A preocupação com a unidade territorial do Brasil sempre foi um assunto inquietante para as elites políticas nacionais, tanto no período imperial quanto no período republicano. Com a independência do Brasil e a instalação do governo imperial em 1822, um dos principais movimentos das elites políticas nacionais baseadas no Rio de Janeiro foi promover o projeto de criação de uma identidade nacional brasileira, bem como assegurar a integridade territorial do país, dada a recente formação do Estado nacional brasileiro e à rebeldia de algumas províncias, que não aceitavam a submissão ao novo governo instalado no Rio de Janeiro.

Contudo, a eficiência das relações ou barganhas políticas adotadas e construídas pela elite política nacional e ao mesmo tempo co-associadas aos interesses das elites políticas regionais e locais (estas comandadas em ordem hierárquica de poder de nível nacional a local e bem estruturadas através de um importante pacto político nacional) durante o Império e a República (de 1889 a 1950) foram um dos fatores determinantes que assegurou a unidade territorial do país, diferentemente do que ocorreu com as antigas colônias espanholas no restante da América Latina, que se desmembraram aos poucos e deram origem à formação de vários Estados nacionais.

Nesse sentido, a principal diferença ocorrida é que mesmo tendo sido colonizada por potências ibero-americanas, as antigas colônias espanholas, no início do século XIX, encontravam-se fragmentadas em quatro Vice-Reinos, quatro Capitanias Gerais e 13 Audiências, que com o acirramento das lutas históricas em favor da independência da Espanha levaram à formação em 17 países independentes. Do lado contrário, a colônia portuguesa até a independência tinha sua administração centralizada a partir da cidade do Rio de Janeiro. Com isso, embora a Colônia fosse dividida em 18 Capitanias Gerais (em 1820), em 1822 o Brasil adquiriu a independência de Portugal como uma unidade territorial e formando um Estado soberano, cujos primeiros grandes passos rumo à consolidação territorial e política nacional foi o sufocamento do movimento separatista da Confederação do Equador, proclamada em 1824 (CARVALHO, 1996).

Durante o período da Colônia, ou seja, sob a administração portuguesa, essa unidade territorial e política não estava sequer consolidada e ainda fazia parte de um projeto incipiente de construção da identidade nacional. Segundo Martins

(2001:264),

Com a retirada de D. João VI (1821), a colônia ficou sob o comando do príncipe D. Pedro que, apesar do seu prestígio de príncipe, não conseguiu estender seu poder além da província do Rio de Janeiro, sede do Império. As demais províncias recalcitram em reconhecer-lhe a autoridade. Algumas procuram tornar-se autônomas, como Pernambuco; outras preferem tratar diretamente com Lisboa, como Pará e Maranhão. Só o Rio de Janeiro, São Paulo e Rio Grande do Sul se conservam fiéis ao príncipe. O período inicial de formação do Estado-nação brasileiro é marcado pela luta contra os movimentos (forças centrífugas) que pretendiam se separar do território brasileiro e constituir um novo Estado-nação.

Para Moraes (2005:113),

Contudo, se a unidade do Brasil se solidificava aos olhos da geopolítica imperial e da administração metropolitana (agora instalada em solo americano), tal percepção não é comungada com as elites coloniais. Estas permanecem imersas num profundo localismo, que não lhes permite pensar um projeto para além dos limites de suas economias regionais, possuindo posições variadas quanto a suas relações com o conjunto do império português. A participação dos deputados “brasileiros” nas cortes do Porto em 1820 não deixa margem a dúvidas: cada bancada regional fala de seus próprios interesses próprios, pensando sua inserção como região no contexto do império. Ninguém falava de uma unidade brasileira ou de uma posição unitária da vontade política desse reino, do qual cada um representava uma parte fragmentada. Nesse sentido, geográfica e politicamente falando, o Brasil ainda não é plenamente um território, sendo mais bem caracterizado como um conjunto de regiões econômicas fragilmente atadas em meio a vastos fundos territoriais.

Quanto à manutenção da unidade territorial do Brasil, segundo Lia Osório Machado (1990), o chamado “imaginário nacional”, baseado na unidade do território, sofreu profundas ameaças ao longo da história brasileira. Embora muitas vezes estivesse ameaçado, o “imaginário nacional”, construído e alimentado durante séculos, foi o fator determinante para provocar a emergência de um sentimento ideológico de herança da unidade territorial. As bases do “imaginário nacional” se assentaram na unidade linguística (a língua portuguesa) e religiosa (cristão-católica) do país (MACHADO, 1990). Visto dessa forma, a herança da unidade territorial jamais foi uma conquista e sim projeto ideológico de naturalização ou mascaramento de concepções políticas altamente baseadas nos conceitos de identidade nacional, unidade territorial, soberania nacional, centralização do poder e controle político do território.

Segundo Miriam Dolhnikoff (2005), os principais fatores que explicam a

manutenção da unidade territorial do Brasil se justificam pela continuidade da escravidão africana, a transferência da família real portuguesa para o Brasil em 1808 e todos os impactos provocados pela transferência da corte imperial. Nas palavras da autora,

A história da construção do Estado brasileiro na metade do século XIX foi a história da tensão entre unidade e autonomia. Por outro lado, a participação, no interior do Estado, de elites com fortes vínculos com os interesses de sua região de origem e ao mesmo tempo comprometidas com uma determinada política nacional, pautada pela negociação destes interesses e pela manutenção da exclusão social, marcou não apenas o século XIX, como também o século XX. Através do parlamento essas elites regionais têm imposto uma determinada dinâmica para o jogo político que se materializa na imensa dificuldade de empreender reformas sociais profundas. Compreender esse fenômeno implica entender a maneira pela qual essas elites estiveram presentes no processo de construção do Estado brasileiro, de modo a lhe conferir determinado perfil. Só assim se pode entender a longevidade da sua influência (DOLNIKOFF, 2005:11-12).

Para José Murilo de Carvalho (1998), o principal fator da manutenção da unidade do território brasileiro foi o papel da elite concentrada na sede da Colônia (Rio de Janeiro), que através do seu discurso de unidade ideológica as diferenciava das elites provinciais, mais ligadas aos interesses materiais e locais. A consolidação do poder das elites nacionais resultou na submissão das elites provinciais e o isolamento destas. Desta forma, a melhor maneira encontrada pela elite nacional foi construir um Estado altamente centralizado e assim manter sob controle as demandas das Províncias.

Ilmar de Mattos (1997) também compartilha esta linha de interpretação, para o qual a manutenção da unidade do território está intimamente ligada à construção do Estado nacional brasileiro, cujas elites nacionais concentradas na capital e a partir dela conseguiram impor seu poder, sua ordem e sua ideologia às demais Províncias. Sendo assim, a centralização política e ideológica dessas elites nacionais no estabelecimento do governo imperial significou também a manutenção do território.

Por outro lado, para Miriam Dolnikoff,

A unidade de todo o território da América lusitana sob a hegemonia do governo do Rio de Janeiro foi possível não pela neutralização das elites provinciais e pela centralização, mas graças à implementação de um arranjo institucional por meio do qual essas elites se acomodaram, e, ao mesmo tempo, obter garantias de participação no governo central através de suas representações na Câmara dos Deputados. Desse modo as elites provinciais tiveram papel decisivo na construção do novo Estado e na definição de sua natureza. Participaram ativamente das decisões políticas, fosse na sua

província, fosse no governo central. E ao fazê-lo constituíram-se como elites políticas (DOLHNIKOFF, 2005:14).

E ainda,

O arranjo institucional consagrado pelas reformas da década de 1830 e pela revisão dos anos 1840 foi resultado de um processo no interior do qual as elites provinciais se constituíram como elites políticas comprometidas com o novo Estado, evitando assim a fragmentação. Como requisito da vitória da unidade nacional, o modelo implementado na década de 1830 significou a derrota de um projeto de inclusão social. Este foi o preço pago pela unidade (DOLHNIKOFF, 2005:19).

Além dos importantes aspectos já mencionados, com uma importante análise do ponto de vista geográfico, Moraes (2005) afirma que a construção do Estado brasileiro, foi possível também graças à sua construção e apropriação comandada pelas elites econômicas das áreas mais desenvolvidas do país, sobretudo, aquelas localizadas no eixo Rio-São Paulo-Minas Gerais. Esta ação provocou paulatinamente uma maior estruturação da hierarquia dos lugares a partir de seu poder econômico e político, muito embora já tivesse suas bases iniciadas e consolidadas antes da independência e permanecem até o presente momento.

Ainda segundo o mesmo autor, o Rio de Janeiro, como capital nacional, com a transferência da família em real em 1808 e o estabelecimento do Reino Unido de Portugal e Algarves em 1815, propiciou a consolidação do poderio político e econômico do Sudeste baseado na cultura cafeeira, na hierarquização e interdependência dos territórios provinciais e sua subordinação às cortes portuguesas ou às elites políticas nacionais a partir da independência, que durante muito tempo guardaram características altamente centralizadoras (MORAES, 2005).

Dessa forma, a manutenção da unidade territorial nacional foi assegurada nos últimos séculos. Ainda assim, no período de anterior e após o estabelecimento dessa ordem de unidade do território nacional, o país esteve ameaçado por movimentos separatistas que colocaram em xeque a sua continuidade territorial e unidade do Estado, seja no período colonial, com as revoltas que questionavam a manutenção dos laços do governo português ou com as autoridades imperiais brasileiras no pós-Independência. Como exemplo, pode-se citar a Inconfidência Mineira de 1789, a Conjuração Baiana de 1798 e a Revolução Pernambucana de 1817.

Após a independência em 1822 e com o estabelecimento do Império, os

movimentos de tendência separatista/nacionalista passaram a se voltar contra o fim da monarquia e à administração centralizadora e autoritária do governo imperial. Os movimentos separatistas e anti-imperialistas defendiam diversas correntes, entre elas: a adoção de um sistema republicano, do Federalismo, a formação de uma Confederação e até mesmo a independência de algumas Províncias. Estas tendências, em contrapartida, e na maioria das vezes, serviram para reforçar a ideologia da unidade nacional contra os movimentos que questionavam ordem político-territorial estabelecida.

Entre os movimentos que se opunham à unidade nacional, merecem destaque a Revolução Pernambucana (1817); a Independência da Bahia (1821-1823); a Confederação do Equador (1824), em Pernambuco, Rio Grande do Norte, Ceará e Paraíba; a Revolução Praieira (1848-1850), em Pernambuco; a Sabinada (1837-1838), na Bahia; a Guerra dos Farrapos ou Farroupilha (1835-1845), no Rio Grande do Sul e Santa Catarina e para muitos, no período republicano, a Revolução Constitucionalista de 1932, em São Paulo.

Todos estes movimentos, apesar de contextos históricos e geográficos diferenciados, possuem um traço em comum: ameaçam a ordem político-territorial do país, seja pela separação de Portugal no período colonial, seja pela separação do Brasil no período imperial (principalmente) e no período republicano, especialmente em 1932. Por outro lado, pode-se creditar a esse mito de herança de unidade territorial brasileira, bem como seus desdobramentos políticos, econômicos e sociais nos séculos seguintes, como o fator ideológico decisivo para a manutenção da unidade territorial do Brasil.

Com isso, o estigma do separatismo, intimamente vinculado a uma construção ideológica negativa e ameaçadora da ordem nacional estabelecida, tem sido recorrentemente alimentado ao longo da história brasileira. Mesmo os movimentos regionalistas que nunca tiveram um caráter separatista também são estigmatizados porque para muitos, constituem uma ameaça à integridade nacional. Veja por exemplo como eles foram combatidos durante o governo de Getúlio Vargas.

De lá para cá, embora mais brando ou disfarçado, o estigma negativo aos regionalismos, estadualismos ou localismos ainda permanece. Então, para resolver o problema ou tentar anular as ameaças fragmentadoras do território nacional, ideologicamente foi construída a ideia “da unidade na diversidade” para o Brasil. Esta ideologia da “unidade na diversidade” também foi apropriada por alguns Estados e mesmo por Municípios, detentores de grandes diferenças políticas, econômicas,

sociais, culturais ou históricas em seus territórios. Veja, por exemplo, o uso dessa ferramenta política em alguns Estados como Minas Gerais, Pará, Bahia, Rio Grande do Sul ou Ceará. Assim, com a chamada “unidade na diversidade”, numa perfeita relação dialética entre diferença e semelhança ou parte e todo, eliminam-se ou anulam-se as ameaças à ordem estabelecida e as acomoda dentro da diversidade e heterogeneidade do território, na medida em que as diferenças regionais e estaduais de toda natureza compõem uma unidade.

Além dos aspectos já mencionados acerca da unidade nacional, no final do século XIX estava em plena ebulição os debates políticos acerca da forma mais apropriada de Estado, Governo e Regime Político a serem implementados no Brasil. Sendo assim, eram intensos os debates questionando a manutenção da Monarquia e a adoção da República e do Federalismo, já que a Monarquia era vista como uma ameaça à nossa unidade territorial devido aos excessos cometidos principalmente no diz respeito à centralização política, o que gerava muita revoltas.

Do lado contrário, muitos políticos, estudiosos e setores sociais da época defendiam a continuidade da Monarquia por ter assegurado a manutenção da unidade territorial brasileira e por evitar a descentralização política e administrativa excessiva do modelo federal/republicano, que poderia alimentar as ameaças à unidade nacional. No caso dos defensores do sistema federal, a principal idéia defendida era a de ampliar e garantir a autonomia das Províncias e a descentralização política e administrativa do governo, que até então eram controladas diretamente pelo governo central imperial. Contudo, o fim da Monarquia não significou também o fim da centralização política excessiva do governo central mesmo na maior parte do período republicano pode ser explicada por esta tendência de sufocar ou evitar o florescimento de forças centrífugas interior do território nacional: os regionalismos e separatismos/nacionalistas.

Expandindo esta interpretação para uma escala subnacional, é possível afirmar que muito provavelmente, o medo ou a hostilização a qualquer tentativa de redivisão territorial do Brasil, seja pela redivisão total dos territórios estaduais ou criação, desmembramento ou fusão de UFs, advenha também da oposição às antigas ameaças separatistas no Brasil, ao estigma da separação ou divisão territorial, bem como na continuidade da ideologia da unidade territorial brasileira, agora sob novo ângulo, em escala estadual. Nesse sentido, a transposição da idéia de unidade nacional tem sido transferida historicamente para manutenção da unidade estadual e quiçá municipal.

Como resultado direto disso, a população brasileira tem se comportado conservadora e pouco simpática a qualquer tipo de alteração dos limites dos territórios estaduais. Desde o Império esta tendência tem sido observada, veja, por exemplo, as polêmicas criadas pelos inúmeros projetos de redivisão territorial do Brasil ou a polêmica criação das Províncias do Rio Negro (Amazonas) e Paraná, em 1850 e 1853 respectivamente.

É interessante observar, que de um lado ou de outro, os argumentos contrários ou favoráveis à criação de novas unidades federadas não se renovaram em mais de um século. De forma meramente ilustrativa, no caso do processo de criação da Província do Paraná, no período do Império, segundo Martins (2008:16)

A análise sugere que os fatores e condições que favoreceram a emergência da demanda autonomista em pauta residem na rarefação do estoque de poder infraestrutural dos governos centrais na comarca. Distantes dos centros de poder, abandonados à própria sorte (sem tribunais de justiça, aparato militar, redes de transportes etc.), restava aos indivíduos e grupos o recurso à mobilização para reivindicarem autonomia, visto que a mesma assegurava à comarca a instalação de uma máquina administrativa mais próxima da população.

Com relação ao sucesso da demanda autonomista, o fator explicativo reside no avanço do poder despótico do governo central, ocorrido após a irrupção do movimento liberal de 1842 quando o governo propõe acordo com a população e elites políticas da comarca. Isso fomentou ainda mais os ânimos autonomistas na comarca. Assim, a vitória da demanda autonomista da comarca de Curitiba foi consequência da negociação (barganha) entre o governo central e as elites políticas locais, no sentido destas não apoiarem o movimento liberal de 1842 eclodido em Minas Gerais e São Paulo. A elevação da comarca à categoria de província foi a moeda de troca que uniu os habitantes em torno do acordo proposto pelo governo central.

No caso dos debates que levaram à criação da Província do Rio Negro, desmembrando-a do Grão-Pará, observam-se discussões semelhantes até porque os dois movimentos são contemporâneos. Segundo o deputado federal paraense Romualdo Antônio Seixas, um dos principais defensores da criação da Província, era urgente o estabelecimento da autonomia da mesma para proteger as fronteiras nacionais desguarnecidas, ou seja, uma clara necessidade geopolítica. Assim,

Esta tarefa já era naturalmente difícil por conta da geografia da região, – marcada por espessa floresta e inúmeros e caudalosos cursos de água – e esta dificuldade era aumentada, ainda, pela imensa distância com relação ao centro de poder mais próximo (a cidade de Belém, capital do Grão-Pará) e pelo descaso dos governantes desta província com a situação no Rio Negro. O envio imediato de soldados, vigiados por uma autoridade mais próxima e

responsável, seria a solução perfeita para remediar este problema (GREGORIO, 2011:145).

Em contrapartida, os deputados à época contrários à proposta reclamavam as dificuldades econômicas que o governo imperial apresentava para arcar com a criação de uma nova Província. O momento era crítico, segundo eles, por conta da Guerra contra o Província Cisplatina – 1825-1828, que declarara sua indenpendência em 1825, desligando-se do Brasil e a criação recente da Província de Santa Catarina e Espírito Santo, ambas criadas em 1821, as quais consumiam grande parte dos recursos financeiros do Império. Segundo Gregório, (2011:144-145).

Desta forma, a situação financeira do Império – que já era grave graças aos gastos com o conflito – tornar-se-ia ainda pior, com a perda das rendas provenientes do lucrativo porto de Montevideú, porta de entrada de todo o comércio da região platina, ao lado de Buenos Aires. Nestes termos, a apresentação da criação da província do Rio Negro como uma medida de interesse nacional tornava-se tão fundamental quanto seria difícil, já que os cofres públicos estavam sem dinheiro, e a criação de uma nova unidade administrativa demandaria novas despesas. E o grupo formado por seus defensores, como dom Romualdo Antônio de Seixas, deputado pelo Pará; Raymundo José da Cunha Matos, eleito por Goiás; José Lino Coutinho, representante da Bahia; Antônio Francisco de Paula e Holanda Cavalcanti de Albuquerque, o futuro visconde de Albuquerque e um dos políticos mais destacados do Império; Luís Francisco de Paula Cavalcanti de Albuquerque; Francisco de Paula de Almeida e Albuquerque – todos membros do poderoso clã oriundo de Pernambuco, e deputados por aquela província; Francisco de Paula Sousa e Melo, eleito por São Paulo; e Antônio Augusto Monteiro de Barros, representante de Minas Gerais, tinha exata noção disso. E procurou orientar seus principais argumentos a esta nova realidade, ainda não claramente delineada em 1826, data da primeira apresentação do projeto.

Apesar das intensas discussões na primeira metade do século XIX, as duas Províncias foram criadas quase em 1850 e 1853. Contudo, apesar da mobilização contrária dos governos do Grão-Pará e São Paulo, os projetos conseguiram a aceitação da maior parte dos deputados do parlamento imperial e de certa forma contaram com a simpatia do Imperador Dom Pedro II.

Retomando a questão dos movimentos pela criação de novas UFs na atualidade, nestas disputas políticas, seja em nível nacional, estadual ou municipal, observa-se que o próprio embate entre as forças políticas contrárias ou favoráveis à manutenção da unidade estadual tem sido expresso até pela utilização de palavras que carregam ideologicamente o sentido negativo ou positivo das lutas envolvidas, separatismo e

divisionismo (para os defensores da manutenção da unidade estadual e críticos às divisões e desmembramentos) e emancipacionismo e autonomismo (para os defensores da divisão das UFs.).

Em função disso, embora sejam elementos importantes para explicar a história brasileira, pode-se observar que durante décadas (notadamente na primeira metade do século XX), até mesmo os estudos que tratavam da diversidade territorial brasileira, principalmente em termos culturais e de certa forma, políticos e econômicos, em escala regional, estadual e municipal eram poucos incentivados. Nesse sentido, estudos aprofundados de temas como regionalismos e identidades territoriais regionais, estaduais e locais foram pouco incentivados ou desenvolvidos, já que a escala de análise na maioria dos estudos era em geral nacional.

Por outro lado, a preocupação com a unidade e integridade territorial do Brasil, a geopolítica e segurança nacional, o fortalecimento do nacionalismo, assim como com a melhor e mais eficiente administração da Federação e consequentemente do território nacional, é o principal fator que também explica a emergência de inúmeras propostas de redivisão territorial do Brasil, conforme será abordado logo adiante. Tais projetos datam em sua grande maioria da segunda metade do século XIX e primeira metade do século XX, os quais também estão intimamente ligados aos projetos de desmembramento de unidades federadas que também serão explorados nos próximos capítulos.

3.2- REDIVISÃO TERRITORIAL – PROJETOS

As discussões e projetos apresentados acerca da redivisão do território brasileiro a fim de se buscar um melhor desenvolvimento e administração para as diferentes regiões do país são temas antigos, no qual historicamente, a política nacional de intervenção no território sempre esteve em discussão, seja com maior ou menor força. Desta forma, inúmeros projetos de redivisão territorial do Brasil têm sido propostos desde a independência do Brasil em 1822, em que a conformação histórico-geográfica das Províncias ou dos Estados, seus limites e autonomia política têm sido questionados por aqueles que buscam estabelecer uma nova ordem e equilíbrio do poder através da redivisão territorial.

Há que se ressaltar que, embora seja um tema de certa forma muito debatido

no meio acadêmico e político, em geral, o poder Executivo foi o principal agente da redivisão territorial, nem sempre considerando as demandas pré-existentes de movimentos pela redivisão total ou parcial do país ou pela criação isolada de determinados Estados e Territórios Federais. Na maior parte dos casos prevaleceu a vontade do governo federal, especialmente na criação de novas unidades federadas, já que até o presente momento nenhum projeto de redivisão territorial, conforme serão abordados a seguir, foi adotado total ou parcialmente.

Quanto à redivisão territorial colocada em prática, se se considerar o período republicano brasileiro, a manutenção dos limites existentes foi uma regra básica, em que se credita a organização territorial-político-administrativa ao período da colonização portuguesa. Para confirmar isto, no momento da Proclamação da República, o Brasil era composto por 20 Províncias, que foram elevadas à categoria de Estados em 1889. Esta é uma das justificativas da tese da “in-divisibilidade” dos Estados brasileiros que aqui se defende.

Para se chegar a esta análise, com base em Escorbar (s/d) e Alves Filho (2000), esquematicamente, a organização político-administrativa ao longo da História se deu da seguinte forma:

- Século XVII: a Colônia era formada por 3 Capitanias Gerais originárias e um “Estado” (extinto)
- Século XVIII: foram criadas mais 10 Capitanias e uma nova Capital
- Século XIX: foram criadas mais 7 Províncias
- Século XX: foram criados 7 Estados (1 extinto), houve 1 anexação entre Território e Estado, 1 fusão de Estados, foi criado um novo Distrito Federal e 7 Territórios Federais criados (3 extintos e 4 elevados à categoria de Estados). Embora tenham sido muitas as movimentações no sentido da condição política das unidades federadas, o saldo final do século XX foi a criação de apenas 6 Estados e ainda assim, nas regiões menos desenvolvidas do país – Norte e Centro-Oeste.

Quanto ao recorte histórico/situação política e unidades territoriais-político-administrativas criadas:

- Em 1822: o Brasil possuía 18 Províncias
- De 1822 a 1889 - Império: foram criadas 2 Províncias
- Pós-1889 - República: foram criados 7 Estados

Para entender melhor estas constatações acima mencionadas, veja os Anexos

de 3 a 20 que tratam da Evolução Territorial do Brasil do século XVIII a XXI.

Por outro lado, embora, nunca tenha sido implementada pelo governo federal, a questão da redivisão territorial apresenta componentes muito importantes para a análise da formação territorial do Brasil, bem como seu possível reordenamento e entendimento de muitos projetos de criação de novos Estados e Territórios Federais. Relacionando estes projetos de redivisão total do Brasil aos projetos isolados de criação de novas unidades federadas, o ideal seria estudá-los em conjunto, numa exaustiva análise que comporte a totalidade das propostas apresentadas, a viabilidade (política, econômica, social, histórica e cultural) de cada uma delas, as necessidades da Federação brasileira, e claro, a imprescindível observação da supremacia da vontade popular, respeitando a vontade da maioria, porém, sem impor uma ditadura às minorias, as quais jamais conseguiriam ser ouvidas ou terem contempladas suas necessidades.

Em 1973, por exemplo, quando a proposta de redivisão territorial de Siqueira Campos ganhou visibilidade na mídia, vários jornais da época abordavam a polêmica questão da redivisão territorial a partir da criação de novos estados. Porém, o argumento mais recorrente nessas reportagens era que buscar e estabelecer um critério para a questão da redivisão territorial que envolvesse as variáveis econômicas, políticas e culturais. Essa era a melhor estratégia política a ser adotada, já que algumas propostas naquele momento eram bem-vindas, viáveis e justificáveis, ao passo que outras nem tanto ou totalmente desnecessárias. Sendo assim, na seara política, os principais setores políticos interessados na questão argumentavam que era importante aprofundar os estudos sobre estes projetos envolvendo a questão político-administrativa do território antes de enquadrá-los em uma ou outra condição, seja ela de viabilidade, necessidade ou seus contraditórios.

À época, para Siqueira Campos (1973), as propostas de redivisão territorial nas áreas de fronteira internacional do Estado do Amazonas apresentavam relevante justificativa econômica e geopolítica, da mesma forma que questões de ordem econômica e natural justificam a subdivisão do Mato Grosso (à época se defendia a criação do Estado do Mato Grosso do Sul) e de Minas Gerais. Para o caso da fusão do Estado do Rio de Janeiro e Guanabara, Siqueira Campos defendia a consulta popular nos respectivos Estados a respeito da formação da nova unidade federada, a qual segundo este, não encontrava simpatia nacional ou regional. Para as outras áreas, como nos Estados das Regiões Sul e Sudeste, a redivisão territorial não era bem-vinda ou apropriada, já que estas áreas apresentavam grande desenvolvimento

econômico e social, conforme o autor. É importante lembrar que Siqueira Campos inicia neste período a campanha pela criação do Estado do Tocantins e pela redivisão da Amazônia Legal, comportando-se, portanto, como uma pessoa altamente “interessada e envolvida” nos projetos de desmembramento e fusão de UFs.

Historicamente, dentro desta ótica de reordenamento territorial nacional, o primeiro político a defender um projeto de redivisão territorial foi o deputado federal Antônio Carlos Andrada em 1823, o qual desempenhou um importante papel na elaboração da primeira Constituição em 1824. Anos mais tarde, as propostas de redivisão continuaram a ser apresentadas tanto por políticos como por estudiosos e acadêmicos. Seguindo a mesma tendência de tentar propor o reordenamento territorial e político-administrativo do Brasil, em 1842, Cruz Machado, Evaristo Veiga e Américo Lobo apresentaram a proposta de redivisão do Estado de Minas Gerais (MARTINS, 2001).

Com projetos mais amplos e abrangentes, seguiram-se a estes os projetos de Cândido Mendes (1842), Bernardo da Veiga e Pimenta Bueno, Souza Franco, Adolfo Varnhagen (1849), Fausto de Souza (1880), Nicolau Pereira de Campos Vergueiro e Cândido Mendes (1868). Com a Proclamação da República, novos estudos são feitos por Quintino Bocaiúva, Rangel Pestana, Amaro Cavalcanti, Magalhães Castro, Pinheiro Guedes, Costa Machado e Felisberto Freire (SEGADAS VIANA, 1933; TEIXEIRA DE FREITAS, 1948; GUERRA e GUERRA, 1964; MARTINS, 2001).

No século XX, importantes propostas sobre o mesmo tema foram feitas por Melo Vianna, Sílvio Roméro, Carlos Maximiliano, Afonso Celso, Max Fleuss, Theodoro Figueira de Almeida, Alberto Torres, João Ribeiro, Oscar Martins Gomes, João Ribeiro, Assis Cintra, Augusto de Lima, Bernardo de Souza, Oliveira Vianna (1933), Agenor de Roure, Hélio Gomes, Luiz Barbosa Bahiana, Ezequiel Ubatuba, Henrique Lage, Raul Bandeira de Melo, Juarez Távora, Teixeira de Freitas (1948)[1932], Segadas Viana (1940)[1933][1929], Everardo Backheuser (1933), Sud Mennucci (1933), Ari Machado Guimarães (1932), Henrique Castro, Paulo de Frontin, Xavier de Oliveira (1946), Antônio Teixeira Guerra (1955) (SEGADAS VIANA, 1933; TEIXEIRA DE FREITAS, 1948; GUERRA e GUERRA, 1964; MARTINS, 2001).

As propostas mais recentes são de Guerra e Guerra (1964), Severino Marques Monteiro (1973), Siqueira Campos (1973/74), Samuel Benchimol (1966; 1977), Frederico Augusto Rondon (1980), André Roberto Martin (1993) e José Donizete Cazzolato (2011).

Como se pode observar, é grande a variedade de projetos de redivisão territorial do Brasil, os quais obedecem a momentos históricos, ideologias e tendências políticas, econômicas e sociais bem específicas. Em função do volume e da grande variedade de propostas apresentadas, por uma questão de escolha teórico-metodológica, neste trabalho optou-se pela análise de dois projetos do período do Império, no caso os de Varnhagen e Fausto de Souza; e pela análise alguns projetos do período republicano. Devido a sua notoriedade política, foram escolhidos os projetos de Segadas Viana, Sud Mennucci, Everardo Backheuser e Teixeira de Freitas.

Estes estudiosos se caracterizam por uma grande preocupação geopolítica com o Brasil, de caráter político-militar, nacionalista, patriótico e em favor da unidade nacional. Eram contrários aos regionalismos e às tendências separatistas, em virtude da formação militar de alguns deles ou do momento histórico vivido por estes. Neste caso, a influência nacionalista e varguista se justifica pela ocorrência da Revolução de 1930, pela Revolução Constitucionalista de 1932 e o estabelecimento do Governo de Vargas – Governo Provisório, até 1934; Governo Constitucional, até 1937; e Estado Novo, até 1945 (1930-1945).

Dando continuidade aos projetos a serem analisados, durante a Ditadura Militar, destacam-se os projetos de Guerra e Guerra (1964) e o projeto de Siqueira Campos de 1973 para a Amazônia Legal, também do último período. E por fim, são analisados os projetos mais recentes, pós-redemocratização, no caso, os projetos de André Roberto Martin e José Donizete Cazzolato, que embora sejam os mais novos apresentam diferenças profundas em termos teóricos, metodológicos e acadêmicos.

Antes disso, é importante lembrar que inicialmente, os ecos a favor da redivisão territorial do Brasil encontraram grande aceitação nas décadas de 1930, 1940 e 1950, razão pela qual foi o período de maior produção de projetos nesse sentido. De acordo com Demosthenes de Oliveira Dias (1956), a redivisão era necessária perante a grande desproporcionalidade territorial e econômica das unidades federadas brasileiras. Desta forma, para o autor, era necessário uma nova divisão territorial, com o aumento de novas UFs., a qual seria a justificada como a medida mais viável para corrigir as desproporcionalidades estaduais. O autor ainda justifica razões de ordem física, política, administrativa e regionalista que impunham a necessidade de mudança. Nesse sentido, entre os projetos mais importantes elaborados destaca-se o de Adolfo Varnhagen.

3.2.1- VARNHAGEN

A proposta de redivisão territorial do Brasil de Francisco Adolfo Varnhagen (1849; 1850) está centrada em dois critérios principais: o território e a população das Províncias. Sendo assim, o objetivo principal era harmonizar a divisão provincial resolvendo a desproporcionalidade entre estas, as quais eram grandes ou pequenas demais, e, além disso, promoveria a ocupação do território nacional, especialmente das zonas do interior do país, a fim de desenvolvê-las economicamente.

De acordo com Varnhagen (1851:386),

Dissemos os meios que adoptamos para se poder effectivamente realisar no Brasil uma nova divisão de territorio pelos limites naturaes, referindo aos rios bem conhecidos. Falta-nos expôr as bases que tivemos em vista para determinar o tamanho, e organização das novas provincias. Essas bases foram as seguintes:

1 .^a Dar á cada provincia uma extensão de territorio proporcionada á das outras, e sufficiente população e riqueza, para que gozem proximamente de igual importancia, e possam pela reunião de maiores capitães empreehender obras maiores.

2 .^a Neste sentido reunir, quando possível, os povos a que a natureza tiver prestado mais facil communição, e além disso aquelles cujos esforços convergindo convenientemente a um fim, produzam o bem-estar de toda provincia por meio: v.g., da abertura de uma ou duas boas estradas atravez da Serra do Mar, ou para algum porto dos rios mais proximos, as quaes fariam evidentemente desenvolver os recursos, &c. A todas as nossas provincias damos pois um ou dous portos de mar, ou pomos á sua disposição os rios que melhor poderão aproveitar⁶.

3 .^a Para mais auxiliar um tal desenvolvimento dos recursos do interior, e até para ligar mais o systema de concentração e conciliação do paiz comsigo mesmos, propomos que quanto possível se prefira que fiquem no interior delles os centros governativos; isto é, as povoações em que esteja a presidencia, ou ao menos aquella em que se reunam annualmente as assembléas, provinciaes (que desejamos fossem compostas de procuradores eleitos pelos julgados e não pelas provincias) o que até estimulará os deputados ou procuradores dellas a procurar melhorar as estradas por onde terão de transitar. Por esta mesma razão convirá alguma vez introduzir o uso de se alternarem por annos nessa prerogativa da reunião das assembléas outras villas do interior, &c.; pois é sabido que a actividade dos governantes augmentam na razão directa da proximidade a que se acham dos governados. Em tudo isto que propomos fallamos em geral; á discussão pertence separar o que fôr puramente dogmatico do que fôr pratico.

Conforme Varnhagen (1849;1850), o Brasil seria redividido em 22 Províncias, cujas características populacionais, econômicas e de localização as definiria como

⁶ A ilha de Fernando de Noronha formaria uma provincia *d'Ultramar*, destinada para presídio, ficando sujeita exclusivamente ao ministerio da marinha, visto que nella não há que administrar, e toda depende dos socorros que lhe vão por mar (VARNHAGEN, 1851:386).

departamentos administrativos, fronteiriços ou militares, coloniais e um ultramarino. O autor ainda propõe a transferência da capital federal para o interior do país, a qual alavancaria o processo desenvolvimento nacional. As razões da transferência da capital são de ordem geopolítica (vulnerabilidade da capital no litoral e expansão territorial para o interior do país).

Nas palavras de Varnhagen (1851:365-366), a necessidade de transferência da capital do Rio de Janeiro para o interior do Brasil se justifica por:

Cremos haver deixado demonstrada a conveniencia da exclusão de todos os portos do mar. E agora accrescentaremos a capital do Imperio deve estar n'alguma paragem bastante no interior que reuna mais circumstancias favoraveis, não só para satisfazer ao principio essencial do clima exigido por Montesquieu, e que adiante desenvolveremos, como pelas razões seguintes: 1ª O commercio estrangeiro, e as náos estrangeiras, e a influencia ate das noticias estrangeiras não terão tanta consequencia e influencia na politica e governo do paiz.

2ª Convém para proteger as communicações, levar ás provincias do sertão, e ahi empregar a maior somma possivel de capitaes productivos, os quaes augmentando sua cultura e riqueza, e depois a população, reverterão em favor das cidades maritimas.

3ª Como as cidades visinhas ao mar se civilisam e criam as necessidades dos commodos da vida e do luxo, estímulo da riqueza, pela simples frequencia dos navios e trato do commercio maritimo, aos longiquos sertões é necessario, para que elles se animem a sahir do estado quasi natural, levar como tonicos grandes focos de civilisação, e não o póde haver melhor do que da propria capital, que em todos os reinos é o centro do luxo.

Se Filippe II. não tivesse tido o pensamento, que muitos condemnar, de fixar a cõrte d'Hespanha na insignificante villa de Madrid, disse o esclarecido financeiro Barzanallana, as duas Castellas abundantissimas em cereaes estariam hoje tão atrasadas e despovadas como parte da Siberia.

4º. Os governos cuja séde está no interior do paiz tratam mais que os outros de facilitar as communicações, que são as veias e arterias do estado.

5º Ao mesmo tempo uma capital central póde distribuir com mais igualdade em differentes raios sua sollicitude.

6º Quanto mais central esteja a capital, mais obstaculos se poderiam crear para não chegar a ella qualquer inimigo invasor; e ainda sem imaginar esse caso extremo: qualquer exigente negociador não se julgar tão forte para dictar condições, como tendo á vista suas esquadras.

7º Sendo certo que as capitaes, quando crescidas, são o centro do luxo, ou dos artigos que não são de primeira necessidade, e por tanto as maiores consumidoras dos productos do commercio maritimo, esses chegarão ao interior já meio convertidos em trafico interno pelos preços dos transportes, do que resultam valores creados em beneficio do paiz.

8º Um centro de civilisação nos elevadissimos chapadões do interior, e em clima já não tropical, faria que promptamente ahi se cultivassem artigos de commercio que não cultiva a beiramar, e o paiz ficaria mais rico de meios proprios: e n'esses chapadões a população que hoje é quasi apenas pastoril passaria a ser agricultora e a ensaiar-se em outros ramos d'industria.

9º Sendo nesses chapadões elevados os ares mais finos e correspondentes aos da Europa, e legislando-se desde já que na capital e seus arredores não haveria escravatura, estas verdades constariam logo, e afluiria ali expontaneamente muita colonisação estrangeira, que hoje não vai, ou por desconhecerem taes circumstancias de clima, ou por não se atreverem a internar pelo *far west*, onde não tem consules nem representantes, n'uma

terra cuja lingua desconhecem, ou por preferirem, pelos motivos que adiante diremos, paizes onde não há escravos.

10º Augmentando em todo o caso, ainda sem esta colonisação, a população no interior com a formação da capital, e começando nos arredores desta a desenvolver-se certa industria fabril e manufactureira, se colhe a vantagem de poupar mais os mattos cujas madeiras se poderão para o futuro utilizar para a construcção naval ou para exportar, em vez de serem queimadas nas fabricas, e nas roças e no uso domestico.

11º Em uma posição adequada do interior estará o governo mais em circumstancias de attender aos ricos districtos de Goyazes e Cuiabá, onde há tanto para criar, e dar providencias ácerca dos Indios, a respeito dos quaes muito pouco, ainda mal, se tem fallado no Rio de Janeiro.

12º Os pretendentes a negocios de todas as provincias longe de passar o mar (como se habitassem n'uma ilha) terão que percorrer o Imperio para chegarem á capital, o que os fará conhecer melhor o paiz e suas necessidades; e o que gastem na jornada ou na residencia da capital, será mais em favor do paiz do que se o gastassem nos vapores, ou n'uma cidade maritima.

E ainda, segundo o mesmo autor, quanto à transferência da capital do Rio de Janeiro e o melhor local para abrigá-la,

Mas qual cidade ou villa do sertão nos deve merecer a preferencia?

Em nossa opinião nenhuma. Para nós todas tem o vicio da origem, proveniente de uma riqueza que já não possuem. A sua situação, assento e criação procederam de uma mina em que se trabalhou mais tempo a tirar ouro, e junto á qual dos Mineiros irregularmente edificaram suas primeiras barracas, perto dos escombros de cascalho e desmonte da cata que abriam. –

Mas se abandonando a idéa de achar já feita e acabada a cidade que tanto nos convém, nos resolvermos a fundar uma, segundo as condições que se requerem a toda a capital de paiz civilisado hoje em dia, a verdadeira paragem para ella é a mesma natureza quem a aponta, e de modo mui terminante. E como não temos de cór toda a configuração e estrutura do Brasil, olhemos para o mappa, que elle mesmo indica uma situação como não temos segunda, nem a terá nenhum outro paiz. É a em que se encontram ás cabeceiras dos afluentes Tocantins e Paraná, - dos dous grande rios que abraçam o Imperio; isto é, o Amazonas e o Prata, com as dos do S. Francisco, que depois de o atravessar pelo meio desemboca á meia distancia de toda a extensão do nosso litoral, e de mais a mais á meia distancia da cidade da Bahia á Pernambuco. É nessa paragem bastante central e elevada, donde partem tantas veias e arterias que vão circular por todo o corpo do estado, que imaginamos estar o seu verdadeiro coração; é ahi que julgamos deve fixar-se a séde do governo do Imperio.

Mas vamos restringir o territorio dentro do qual, nessa paragem, haveria que escolher a mais conveniente posição para o assento da cidade.

Os seus limites devem ser offerecidos pelos mesmos tres rios que fazem a posição tão vantajosa: deve ser a comprehendida no triangulo formado pelos tres portos de canôas de cada um delles que mais se approximem entre si; ou si se quizer pelo circulo que passar por esses tres pontos. A situação procurada terá sempre que ficar, proximamente, a distancia igual dos cinco pontos, Rio, Bahia, cidade de Oeiras, Cuiabá e Curitiba.

Mas achando-se o vertice oriental desse triangulo sobre as vertentes do rio de S. Francisco, já dentro de Minas, e sendo o ponto que melhor communica para toda a costa do Brasil, estando quasi á igual distancia do Rio e da Bahia, é esse lado, que nos deve merecer a preferencia, no caso de haver por ahi uma localidade que satisfaça ás condições:

1ª Uma chapada pouco elevada e sem muitas irregularidades na extensão de mais de uma legua quadrada, sendo situada á borda de um rio, que embora já ahi não seja navegavel, tenha no tempo secco bastante agua para lavagens de roupa, banhos, bebidas dos gados, &c.

2ª Deve ser lavada de bons ares, e ter escoante bastante para que seus canos possam sahir no rio uma legua abaixo; não deve ter pantanos, nem aguas encharcadas.

3ª Será a dita chapada naturalmente defensavel, e sem padraustos a alcance da artilheria. Mas a duas ou tres leguas convirá que tenha montanhas com mananciaes que a todo o tempo se possam encanar.

4ª Sendo possivel preferir-se-há a localidade em que o rio, torneando uma igual chapada, a deixe como em península, ou se não onde o mesmo rio faça uma lagôa; com tanto que esta não dê origem a serem os ares menos saudaveis.

5ª Deve haver a distancia razoavel, v. g., até 3 leguas, bastante matto, pedra de construção, e sendo possivel tambem calcarea.

6ª Como a localidade que se deverá preferir tem de estar em 15° a 16° de latitude, convém que fique elevada sobre o mar pelo menos 3000 pés, a fim de que sejam, como na cidade do Mexico, que se acha da banda do norte quasi na mesma latitude (19° ½), puros e saudaveis os ares (VARNHAGEN, 1851:366-367).

Retomando a questão da divisão territorial do Brasil, de acordo com Varnhagen (1851) o Brasil seria organizado administrativamente da seguinte maneira:

Figura 3: Divisão Territorial do Brasil – Adolfo Varnhagen – 1849

Fonte: GUERRA e GUERRA (1964:5)

3.2.2- FAUSTO DE SOUZA

Segundo Fausto de Souza (1988) [1877] seu projeto se justifica pela necessidade de corrigir as desproporcionalidades dos limites estaduais, ou seja, a necessidade de desmembrar as Províncias com grande poderio econômico ou populacional, com o objetivo de equilibrar as distorções ou desníveis destas com as demais Províncias. Por último, segundo Fausto de Souza (1988), quando se equilibra a divisão territorial, anulam-se as forças centrífugas, a concentração de riqueza e previne-se a eclosão de rivalidades provinciais derivadas de assimetrias de qualquer natureza.

Sendo assim, o projeto de redivisão territorial de Fausto de Souza (1988)[1877] propõe a divisão do território brasileiro em 40 Províncias conforme pode se observar na figura abaixo:

Figura 4: Divisão Territorial do Brasil – Fausto de Souza – 1877(1988)

Fonte: FAUSTO DE SOUZA, 1988 [1877]:47

3.2.3- SEGADAS VIANA

A divisão territorial do Brasil de Segadas Viana (1929) se baseia no critério da área. Para tanto, seriam estabelecidos os seguintes parâmetros:

- a) A construção de unidades federadas com área de 150 a 400 km².
- b) Os Estados que estiverem dentro da faixa de território definida acima não sofrerão alterações em seus limites.
- c) Os Estados menores que não atingirem o limite proposto sofrerão acréscimos e incorporação de territórios de outros Estados.
- d) Com a definição dos limites dos novos Estados e Territórios Federais, caso em algum deles permaneça mais de uma antiga capital de Estado, anterior à redivisão proposta, aquela que possuir menor população será considerada a capital do novo Estado ou Território Federal.
- e) As dívidas remanescentes dos antigos Estados serão assumidas pelos novos Estados, respeitando-se a proporcionalidade da nova unidade federada e os Municípios desmembrados incorporados a esta.
- f) A União se responsabilizará pelos gastos para a criação de uma capital para os Estados que ainda não a possuem.
- g) Os Territórios Federais terão sua administração semelhante àquela que vem sendo desenvolvida no Território Federal do Acre.
- h) Os novos Estados formados pela fusão de dois ou mais Estados já existentes terão sua designação definida por um acidente geográfico.
- i) O Rio de Janeiro se manterá como a capital federal.

Quatro anos depois deste primeiro projeto, Segadas Viana (1940)[1933] apresenta sua nova proposta de redivisão territorial do Brasil, segundo a qual o país seria redividido em 27 Estados, 39 Territórios Federais e o Distrito Federal, o qual não passaria por qualquer alteração em seu território, perfazendo um total de 67 unidades federadas. Os critérios utilizados pelo autor foram:

- a) O mínimo de população necessária para que um Território Federal se eleve à condição de Estado será de 200.000 habitantes. E abaixo deste valor seriam mantidos como Territórios Federais administrados pela União. As únicas exceções são Mato Grosso e Amazonas, que por razões históricas seriam mantidos como Estados.
- b) Subdivisão dos Estados com grande população: Minas Gerais, São

Paulo, Bahia e Rio Grande do Sul a fim de reduzir as distorções ou desproporcionalidades com os pequenos Estados.

c) A área das novas unidades federadas não obedece a um critério rígido nacional. Ainda assim, o critério adotado para definir o tamanho da área das unidades federadas obedece ao seguinte parâmetro: unidades com área de 85.000 a 130.000 km² para regiões de alto e médio desenvolvimento econômico e 130.000 a 170.000 km² para as regiões menos desenvolvidas. Com isso, o maior Estado não chegaria ao dobro do menor.

d) Os limites das unidades federadas seriam definidos por um rio, que segundo o autor, seria o melhor definidor de um limite político-administrativo e na falta deste, o limite seria uma “montanha”.

Como justificativa do seu projeto de redivisão territorial, Segadas Viana (1940[1933]:372) cita Thiers Fleming:

É fora de dúvidas que este assunto é melindroso...Uns o rejeitam, dominados pelo regionalismo; muitos se mostram céticos, julgando-o uma ideologia – de impossível realização e poucos – de imprescindível necessidade para o verdadeiro fortalecimento da unidade nacional, mas - estes se batem como sendo uma campanha sagrada. E, com o crescente progresso do Brasil, para a sua administração, há de ser feita “Nova Divisão Territorial” como aconteceu na França, Itália, Alemanha e Estados Unidos.

A proposta de Redivisão Territorial do Brasil de Segadas Viana pode se observada na figura 5 a seguir:

Figura 5: Divisão Territorial do Brasil de Segadas Viana – 1933(1940)

Fonte: SEGADAS VIANA, 1940[1933]:375

3.2.4- TEIXEIRA DE FREITAS

A proposta de redivisão territorial de Teixeira de Freitas (1948) [1932], segundo o autor fundamenta-se na necessidade de se obter uma relativa equivalência de áreas e de potencial político para as unidades federadas brasileiras. Para tanto, o território nacional seria redividido em 30 unidades federadas, das quais 16 seriam Estados (subdivididos em departamentos), 13 seriam Territórios Federais e seria criado um novo Distrito Federal. Este, segundo Teixeira de Freitas, seria consolidado com transferência da capital federal do Rio de Janeiro para o interior do Brasil, mais precisamente para a região de Belo Horizonte, que com o seu desmembramento do Estado de Minas Gerais se tornaria o futuro Distrito Federal, que com isso, abandonaria-se a ideia de transferência da capital para o planalto de Goiás.

Segundo Teixeira de Freitas (1945:13),

Ora, a “equipotência, como condição para que a ordem política se fundamente na justiça e na livre adesão da comunidade nacional, não é, como alguns supuseram, a equivalência, necessariamente efêmera, quanto à população, ou no que toca à produção, ou no que se refere às arrecadações; nem muito menos um nivelamento complexo – e também êle, momentâneo – por meio de combinações entre êsses variados fatores. A equipotência que se requer há de ser, e só pode ser, a “equivalência territorial”.

Por outro lado, em conferência proferida em 1932 no Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, Teixeira de Freitas (1948), em pleno fervor da Revolução Constitucionalista, argumenta a necessidade de redivisão territorial do Brasil a fim de impedir a eclosão de movimentos de caráter separatista que poderiam colocar em xeque a unidade nacional. Desta maneira, seria importante corrigir as distorções de tamanho dos territórios estaduais e adotar a chamada equivalência territorial. Ele ainda justifica a necessidade de construção de unidades federadas de tamanho menor, as quais fariam contraponto à construção de uma Federação formada por grandes Estados, já que estes colocariam em risco a unidade do Brasil, como também a autoridade do governo federal. Tais assimetrias dos territórios estaduais se somados à força dos regionalismos consolidariam a fragmentação do território nacional.

Os critérios adotados para a divisão territorial e política do Brasil por Teixeira de Freitas foram:

a) Não criar unidades federadas pequenas demais, pois se tornariam inviáveis do ponto de vista territorial, político, social e econômico.

b) Não criar unidades federadas grandes demais, pois trariam consigo o perigo da desagregação territorial do Brasil, o desejo de almejarem a formação de uma Confederação, além de se tornarem altamente dissipadoras das desigualdades de naturezas diversas.

c) Impedir que as novas unidades federadas promovessem novas injustiças, já que seriam construídas por critérios mais equitativos (TEIXEIRA DE FREITAS, 1941; 1945).

d) Possuir uma equivalência de área, de forma a proporcionar uma equivalência de potencial político, consolidando e construindo assim, a chamada equipotência das unidades federadas brasileiras (TEIXEIRA DE FREITAS, 1941).

Além dos critérios anteriormente citados, outros métodos e critérios de reorganização territorial foram adotados por Teixeira de Freitas (1941; 1945) como:

1- A construção de unidades federadas com uma área aproximada entre

250.000 a 350.000 km², cuja diferença entre estas não ultrapassaria a casa dos 40%.

2- Nenhum Estado cederia território para outro, bem como perderia sua capital.

3- Fusão de pequenos Estados a fim de formarem um Estado mais forte, os quais se tornariam departamentos autônomos e sub-federados. Ex: Estados do Iguassu, Nordeste ou Borborema e São Francisco.

4- Redivisão dos grandes Estados: Bahia, Minas Gerais, Amazonas, Pará, Mato Grosso e Goiás. Os Estados com áreas consideradas adequadas permaneceriam com os atuais limites: São Paulo, Rio Grande do Sul, Piauí e Maranhão.

5- Transferência da capital federal para a região de Belo Horizonte.

6- Tal transferência seria temporária, até a construção da nova capital federal no planalto de Goiás. Seriam transferidos apenas os órgãos de governo elementares para a nova capital Belo Horizonte. Os demais órgãos administrativos seriam mantidos no Rio de Janeiro, centro econômico e político do país.

7- Transformação da cidade do Rio de Janeiro na capital do futuro Estado da Mantiqueira ou Minas Gerais (formado por parte do antigo Estado de Minas Gerais e pelo Estado do Rio de Janeiro), como compensação política.

8- Estabelecimento de unidades federadas semi-autônomas (as Províncias e Territórios Federais) até atingirem as condições políticas, econômicas e sociais para serem elevados à categoria de Estados.

Em nível, local, ainda segundo Teixeira de Freitas (1941) a reconstituição do quadro territorial primário do Brasil se daria da seguinte forma:

1- Em termos político-administrativos, o nível local seria constituído por Municípios, Departamentos e Distritos.

2- Em nível hierárquico de importância, a ordem seguiria as três escalas de governo: Municípios, Departamentos e Distritos.

3- Os Departamentos (níveis intermediários entre a União, os Estados e os Municípios) teriam seus poderes delegados pelos Municípios que os formam.

4- O padrão territorial dos departamentos seria caracterizado por unidades com área entre 20.000 e 60.000 km² e média de 40.000 km², com algumas exceções, o que totalizaria 200 departamentos no Brasil.

5- A definição ou alteração dos departamentos seriam reguladas pela Constituição de forma a impedir novos desmembramentos.

6- A instalação dos departamentos seria imediata, embora alguns deles (com

baixa população e economia) ficariam temporariamente na condição de Territórios Federais.

7- As capitais dos departamentos seriam reurbanizadas a fim de oferecerem melhor infraestrutura urbana às suas populações.

8- Os serviços públicos tanto nacionais e estaduais seriam reorganizados com base nos departamentos.

9- As sedes dos departamentos representariam o papel de importantes polos regionais de desenvolvimento político, econômico, cultural e social de suas populações.

10- Seria edificada a estreita cooperação e harmonia entre a União, os Estados e os Departamentos.

Assim, a divisão territorial de Teixeira de Freitas, cartograficamente foi representada da seguinte maneira:

Figura 6: Divisão Territorial do Brasil de Teixeira de Freitas – 1932 (1948)

Fonte: TEIXEIRA DE FREITAS, 1948:19

3.2.5- SUD MENNUCCI

De forma bastante ambiciosa, no sentido de promoção de uma ampla intervenção e centralização político-administrativa a favor da União, Sud Mennucci em 1933 apresenta seu projeto de redivisão territorial do Brasil, no qual utiliza como critério a conjugação de dois elementos: renda e população. Assim, a configuração territorial da sua nova divisão seria formada por 7 Estados, 4 Províncias e 12 Territórios Federais (a maior parte localizada nas regiões Norte e Centro-Oeste e

parte do Nordeste). Do ponto de vista jurídico-político-administrativo, os Estados teriam população em torno de 2,5 milhões de habitantes; as Províncias, população entre 500 mil e 2,5 milhões de habitantes e os Territórios Federais, população inferior a 500 mil habitantes (TEIXEIRA DE FREITAS, 1948).

Os Estados teriam garantidos a autonomia constitucional, mas as Províncias e Territórios Federais seriam administrados pela União. Assim, enquanto as Províncias teriam seus governadores e prefeitos delegados pelo governo federal, os Territórios Federais não teriam Conselhos Municipais, nem Assembleias Legislativas. As Províncias e os Territórios Federais não possuiriam senadores, mas contariam com deputados federais para lhes representarem, baseados no critério da proporcionalidade da população. Por fim, a condição política de cada uma das três unidades federadas não seria fixa, já que seriam revistas a partir do momento em que tivessem quedas nos limites de renda necessários para se manterem na condição de Estado (renda entre 50 mil e 30 mil contos), Província (renda entre 30 mil e 20 mil contos) ou Território Federal (renda inferior a 20 mil contos) (TEIXEIRA DE FREITAS, 1948).

Figura 7: Divisão Territorial do Brasil de Sud Mennucci – 1933

Fonte: TEIXEIRA GUERRA, 1964:9

3.2.6- BACKHEUSER

Segundo Everardo Backheuser (1933), o princípio adotado em sua redivisão territorial foi o da equipotência, pelo qual os territórios das unidades fundamentais, designadas pelo autor, deveriam ser aproximadamente equivalentes no tocante à área, clima, população e eficiência política. Dessa forma, Backheuser (1933) confronta a questão do regionalismo, o qual colocaria em xeque qualquer divisão territorial e até mesmo a unidade nacional. Em função disso, as divisões originárias historicamente das Capitanias Hereditárias e consolidadas historicamente nos últimos séculos deveriam desaparecer.

Para Backheuser (1933), não era conveniente acompanhar os limites já estabelecidos historicamente, nem mesmo reorganizá-los, já que nenhuma Província aceitaria perder sua autonomia, seu território, além de seus respectivos territórios servirem de base para fortes regionalismos pelos seus habitantes. Além disso, os governos estaduais estabelecidos não estariam dispostos a ceder a qualquer ameaça ao seu poder político, por exemplo, perda de autonomia política ou deputados, senadores, entre tantas outras coisas.

Sendo assim, Backheuser (1933) propõe uma redivisão territorial do Brasil baseada no chamado princípio da equipotência, em que os antigos limites estaduais não seriam respeitados. Como resultado, o Brasil contaria com uma divisão baseada em limites geométricos (de certa forma semelhantes à geometria dos limites dos países de colonização inglesa e também Federações, como os EUA, Canadá e Austrália). A definição dos limites provinciais se basearia nos paralelos e meridianos e possuiriam uma área de aproximadamente 100.000 km².

O resultado apresentado por Backheuser (1933), foi uma divisão territorial composta por 64 unidades fundamentais, com área aproximada de 120.000 km², perfazendo um total de 16 Estados, divididos em 28 unidades fundamentais e 6 Territórios, divididos em 36 unidades fundamentais.

Assim como os demais estudiosos de sua época, Backheuser (1933) também propôs a transferência da capital federal para o interior do Brasil e assinalando também as vantagens dessa transferência.

Figura 8: Divisão Territorial do Brasil de Everardo Backheuser – 1933

3.2.7- ANTONIO TEIXEIRA GUERRA e IGNEZ AMELIA L. TEIXEIRA GUERRA

Para Antônio Teixeira Guerra e Ignez Amélia L. Guerra (1960; 1964) o saldo da criação dos Territórios Federais, pelo Decreto-Lei 5.812 de 13 de setembro de 1943 (BRASIL, 1943), do então presidente Getúlio Vargas fora positivo. Sob esta justificativa, os autores então propõem a criação de Territórios Federais para o Brasil obedecendo a critérios geográficos. Assim, a redivisão territorial de Guerra e Guerra (1960; 1964) visa o desmembramento dos Estados das regiões Norte e Centro-Oeste a partir da criação de Territórios Federais, apesar de os mesmos afirmarem estarem cientes das críticas a tal projeto. Dentre estas críticas uma das mais contundentes se refere à administração dos Territórios Federais, os quais não possuem parâmetros fixos de administração, como escolha do representante do governo no Território (governador/administrador) ou a duração de seu mandato.

No entanto, segundo Guerra e Guerra (1960; 1964), a criação de Territórios Federais significaria um maior desenvolvimento das áreas antes consideradas abandonadas pelos seus respectivos Estados, bem como promoveria a ocupação desses imensos territórios de vazios populacionais, além de incorporá-las economicamente ao Brasil. Tais impulsos desenvolvimentistas, segundo os autores, não seriam conseguidos sem a intervenção do governo federal, já que os Estados não teriam condições de promover tais processos.

Compartilhando também a defesa da transferência da capital para o Centro-Oeste, os autores afirmam que a criação desses novos Territórios Federais iriam complementar a política de ocupação do interior do Norte e Centro-Oeste a partir da mudança da capital. Neste caso, a transferência para Brasília, só seria bem sucedida se acompanhada de uma melhor redivisão territorial do Brasil. Por outro lado, as demais regiões brasileiras como o Sul, Sudeste e Nordeste, não poderiam ser redivididas da mesma forma, já que apresentavam um forte sentimento regionalista, além de uma ocupação humana mais consolidada, o que impediria novas divisões. No entanto, os autores defendiam o restabelecimento do antigo Território Federal do Iguaçu localizado na Região Sul (GUERRA e GUERRA, 1960; 1964).

Ao total, seriam criados 16 novos Territórios Federais e restabelecidos os dois extintos citados no parágrafo anterior. Segundo os autores (1964:30),

Ao traçarmos os limites dos diversos territórios, procuramos na medida do possível ficar presos aos divisores das bacias hidrográficas, pois no Norte é a artéria fluvial que liga entre si todos os agrupamentos populacionais. Também tentamos em parte respeitar os limites municipais ou interdistritais com o objetivo de facilitar os desmembramentos e a comparação dos dados estatísticos. Quanto às cabeceiras dos rios Tapajós e Xingu, deixamos fora dos limites dos dois territórios propostos, uma vez que a ligação econômica dessas áreas é para o sul e não para jusante. Também a questão de limites de municípios nesta área, como no Alto Parnaíba (Maranhão e Piauí), não foi possível ser respeitada.

(...)

O princípio básico do presente esboço, elaborado para debate, é o do fracionamento das áreas pouco habitadas e a intensificação de sua ocupação através de planos de melhor utilização de seus recursos naturais. Outro item a ser posto em relevo é o da localização das futuras cidades capitais dos territórios propostos. No caso dos territórios do Aripuanã, Alto Tapajós e Alto Xingu, vê-se que as cidades capitais propostas se encontram no extremo setentrional da unidade federada. Mas a análise da carta política nos revela a ausência de qualquer outra cidade mais central dentro de tais áreas (Idem, 1964:30).

A importância da proposta de Guerra e Guerra (1964) para a Geografia se deve ao fato de ser o primeiro trabalho no século XX elaborado por geógrafos e tendo como base a consideração de elementos de ordem exclusivamente geográficos, no caso as bacias hidrográficas, somadas às questões de ordem geopolítica e à estratégia de desenvolvimento nacional.

O projeto de Guerra e Guerra (1964) apresenta a seguinte configuração:

Figura 9: Divisão Territorial do Brasil de Guerra e Guerra – 1964 (1960)

Fonte: GUERRA e GUERRA, 1964: Figura 17

3.2.8- SIQUEIRA CAMPOS

José Wilson Siqueira Campos é considerado um dos mais importantes personagens no processo de criação do Estado do Tocantins. Além da sua luta em prol da criação deste Estado, o ex-deputado federal e atual governador do Tocantins (mandato de 2011/2014), também se engajou no processo político de mobilização em favor da redivisão territorial do Brasil. Para tanto, em 1971 elegeu-se pela primeira vez

deputado federal por Goiás e neste mesmo ano, através de sua própria iniciativa, criou a COCEAM – Comissão Coordenadora de Estudos da Amazônia, onde apresentou pela primeira vez seu projeto de criação do Estado do Tocantins e de redivisão territorial do Brasil. Neste mesmo ano, Siqueira Campos tornou-se também coordenador geral desta comissão e no ano seguinte presidente da mesma. Em 1972, a COCEAM aprovou os projetos de redivisão da Amazônia Legal apresentados pelo deputado, os quais começaram a ser divulgados também no mesmo ano (SENADO FEDERAL, 2004).

Em 1973 foi criada a Comissão de Estudos da Redivisão Territorial do País, através do Projeto de Resolução n. 88/1973, de autoria do deputado federal Siqueira Campos. Segundo este, a principal justificativa de criação de novos Estados e Territórios Federais é necessidade de corrigir a desproporcionalidade de alguns Estados, que por apresentarem enormes áreas, entravam o desenvolvimento econômico e a boa administração desses imensos territórios. Para tanto, o deputado federal também utilizou em sua justificativa o trabalho de alguns estudiosos que compartilham a tese da redivisão territorial do Brasil (SIQUEIRA CAMPOS, 1973).

Siqueira Campos (1973) defendia ainda que a discussão da questão da redivisão territorial leve em consideração os importantes estudos realizados pelo poder Executivo, mais precisamente pelos Ministérios da Justiça e do Interior, à época. Desta forma, segundo o mesmo autor, o poder Legislativo não poderia ignorar estes exaustivos e cuidadosos trabalhos já desenvolvidos quando ocorresse da apreciação em plenário dos projetos de redivisão.

Neste sentido, o projeto de redivisão territorial do deputado federal tem como escala de abrangência apenas a região da Amazônia Legal, para a qual defende a criação de novos Estados e Território Federais. Na visão do deputado federal, estas novas unidades federadas seriam os fatores propulsores de ocupação e desenvolvimento econômico e social da região Amazônica. Pelo seu projeto, a Amazônia Legal seria redividida através da criação de 12 novos Territórios Federais e mantidos os 3 Estados e 3 Territórios Federais já existentes (SIQUEIRA CAMPOS, 1973).

No seio desse projeto, a principal proposta de Siqueira Campos era a criação do Estado do Tocantins, consolidado apenas em 1988, o qual será analisado nos próximos capítulos. O projeto de redivisão territorial de Siqueira Campos pode ser observado na figura 10.

Figura 10: Divisão Territorial do Brasil de Siqueira Campos – 1973

Fonte: SIQUEIRA CAMPOS, 1973:6575

3.2.9- ANDRÉ ROBERTO MARTIN

Iniciando a análise dos projetos de redivisão territorial do período da abertura política e da redemocratização, cujos limites estaduais foram consolidados com a Constituição de 1988, com a criação dos Estados de Tocantins, Amapá e Roraima e extinção do Território Federal de Fernando de Noronha, nota-se a permanência e persistência dos movimentos de desmembramento e criação de novas unidades federadas, que de certa maneira ganharam certo ânimo com o sucesso da campanha emancipacionista do Tocantins e pela possibilidade aberta “teoricamente” pela Constituição de 1988. De forma oposta a esta tendência, André Roberto Martin defende em 1993 sua tese acerca da redivisão territorial do Brasil e a redução e incorporação de unidades federadas a fim de formarem apenas 14 Estados e 3 Territórios Federais.

Diferentemente de seus antecessores que defendem a linha do desmembramento, subdivisão e criação de novas unidades federadas, Martin (1993) defende a fusão de vários Estados brasileiros. De acordo com o autor, o desmembramento das atuais unidades federadas e a consequente criação de novos Estados ou Territórios Federais não necessariamente significaram maior desenvolvimento, autonomia e melhor funcionamento da organização federal brasileira. Para este, na verdade, o efeito seria exatamente o oposto, ou seja, a tendência histórica de centralização e unitarismo promovido pela União seria fortalecida. Além disso, haveria uma maior submissão dos Estados-federados à União com os desmembramentos. Neste caso, ideologicamente e historicamente, a regra utilizada por muitos atores interessados na divisão tem sido “dividir para dominar”.

Assim, André Roberto Martin (1993) defende a tese da fusão de alguns Estados, o retorno de outros à categoria de Territórios Federais, o que configuraria uma nova divisão político-territorial para o país mais justa e mais equilibrada. A ideia principal, segundo o autor, é que Estados maiores e mais fortes contribuem para um melhor e pleno funcionamento do nosso sistema federal. E ainda, esta medida resolveria ainda, por exemplo, a questão da representatividade estadual e regional na Câmara dos Deputados e Senado Federal.

Analizando este argumento do referido autor e para efeito de esclarecimento e comparação, a representação estadual na Câmara dos Deputados, considerando os dados de 2010 e segundo alguns cenários políticos, apresenta-se da seguinte forma:

Tabela 1: Representatividade Estadual em 2010 com base na Proporcionalidade da População - Câmara dos Deputados.

UF/Região	Área Absoluta km ²	População Absoluta - Censo-2010	Deputados Federais em 2010	Representatividade x População x Deputados Federais em 2010	Representatividade Estadual Proporcional à População - Censo 2010	Representatividade Estadual x População
Norte	3.869.637,90	15.865.678	65	244.087	43	368.969
ACRE	153.149,90	732.793	8	91.599	2	366.397
AMAPÁ	143.453,70	668.689	8	83.586	2	334.345
AMAZONAS	1.577.820,20	3.480.937	8	435.117	9	386.771
PARÁ	1.253.164,50	7.588.078	17	446.358	21	361.337
RONDÔNIA	238.512,80	1.560.501	8	195.063	4	390.125
RORAIMA	225.116,10	451.227	8	56.403	1	451.227
TOCANTINS	278.420,70	1.383.453	8	172.932	4	345.863
Nordeste	1.558.200,70	53.078.137	151	351.511	143	371.176
ALAGOAS	27.933,10	3.120.922	9	346.769	8	390.115
BAHIA	567.295,30	14.021.432	39	359.524	38	368.985
CEARÁ	146.348,60	8.448.055	22	384.003	23	367.307
MARANHÃO	333.365,60	6.569.683	18	364.982	18	364.982
PARAÍBA	56.584,60	3.766.834	12	313.903	10	376.683
PERNAMBUCO	98.937,80	8.796.032	25	351.841	24	366.501
PIAUÍ	252.378,60	3.119.015	10	311.902	8	389.877
RIO GRANDE DO NORTE	53.306,80	3.168.133	8	396.017	8	396.017
SERGIPE	22.050,30	2.068.031	8	258.504	6	344.672
Cento-Oeste	1.612.077,20	14.050.340	41	342.691	38	369.746
DIST. FEDERAL	5.822,10	2.562.963	8	320.370	7	366.138
GOIÁS	341.289,50	6.004.045	17	353.179	16	375.253
MATO GROSSO	906.806,90	3.033.991	8	379.249	8	379.249

MATO GROSSO DO SUL	358.158,70	2.449.341	8	306.168	7	349.906
Sudeste	927.286,20	80.353.724	179	448.903	216	372.008
ESPÍRITO SANTO	46.184,10	3.512.672	10	351.267	9	390.297
MINAS GERAIS	588.383,60	19.595.309	53	369.723	53	369.723
RIO DE JANEIRO	43.909,70	15.993.583	46	347.687	43	371.944
SÃO PAULO	248.808,80	41.252.160	70	589.317	111	371.641
Sul	576.786,60	27.384.315	77	355.640	73	375.128
PARANÁ	199.281,70	10.439.601	30	347.987	28	372.843
RIO GRANDE DO SUL	282.062,00	10.695.532	31	345.017	28	381.983
SANTA CATARINA	95.442,90	6.249.682	16	390.605	17	367.628
BRASIL	8.547.403,90	190.732.694	513	371.799	513	371.799

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IBGE (2010); TSE (2010) e Nicolau (2002).

A distribuição da representatividade estadual observada na tabela 1, amplamente debatida e criticada nas Ciências Humanas, com destaque para a Ciência Política, Geografia, Direito e Sociologia, apresenta níveis elevados de desproporcionalidade na Câmara dos Deputados, sobretudo para os Estados das Regiões Norte e certa medida para os do Centro-Oeste. Do lado oposto, os Estados da Região Sudeste, com destaque para São Paulo, são os maiores prejudicados com esse sistema de distribuição das cadeiras na Câmara dos Deputados.

A fim de resolver a questão das distorções de representação correntes na Câmara dos Deputados, muitos estudiosos defendem a representação parlamentar da mesma através dos critérios estritamente populacionais o que por um lado corrigiria a sobre e sub-representação, mas por outro implicaria no direito a 1, 2, 4 e 7 deputados para os Estados menos populosos, ou seja, abaixo, do mínimo de 8 deputados. Do lado oposto, São Paulo sozinho teria direito a 111 vagas. Este parece um cenário altamente complicado: se por um lado a representatividade estadual baseada na população ficaria mais justa e equilibrada, por outro, alguns Estados teriam pouca ou quase nenhuma voz na Câmara dos Deputados.

Tendo ciência da questão da representatividade estadual na Câmara dos Deputados em 2010, e todos os cenários acima mencionados, baseando os cálculos no

eleitorado o resultado seria o seguinte:

Tabela 2: Representação Estadual na Câmara do Deputados de Acordo com o Eleitorado em 2010

UF/Região	Área Absoluta km ²	População Absoluta - Censo-2010	Quantidade de Eleitores- TSE - 2010	Deputados Federais em 2010	% do Eleitorado Nacional	Quantidade Ideal de Deputados ⁷
Norte	3.869.637,90	15.865.678	9.630.649	65	7,29%	39
ACRE	153.149,90	732.793	452.023	8	0,34%	2
AMAPÁ	143.453,70	668.689	395.443	8	0,30%	2
AMAZONAS	1.577.820,20	3.480.937	1.954.829	8	1,48%	8
PARÁ	1.253.164,50	7.588.078	4.611.595	17	3,49%	18
RONDÔNIA	238.512,80	1.560.501	1.043.078	8	0,79%	4
RORAIMA	225.116,10	451.227	252.513	8	0,19%	1
TOCANTINS	278.420,70	1.383.453	921.168	8	0,70%	4
Nordeste	1.558.200,70	53.078.137	35.727.061	151	27,05%	137
ALAGOAS	27.933,10	3.120.922	1.993.455	9	1,50%	8
BAHIA	567.295,30	14.021.432	9.278.845	39	7,02%	36
CEARÁ	146.348,60	8.448.055	5.722.711	22	4,32%	22
MARANHÃO	333.365,60	6.569.683	4.188.020	18	3,16%	16
PARAÍBA	56.584,60	3.766.834	2.670.362	12	2,02%	10
PERNAMBUCO	98.937,80	8.796.032	6.112.733	25	4,68%	24
PIAUÍ	252.378,60	3.119.015	2.198.838	10	1,66%	8
RIO GRANDE DO NORTE	53.306,80	3.168.133	2.182.872	8	1,65%	8
SERGIPE	22.050,30	2.068.031	1.379.225	8	1,04%	5
Cento-Oeste	1.612.077,20	14.050.340	9.371.401	41	7,09%	36
DIST. FEDERAL	5.822,10	2.562.963	1.757.662	8	1,33%	7
GOIÁS	341.289,50	6.004.045	3.938.664	17	2,98%	15
MATO GROSSO	906.806,90	3.033.991	2.030.965	8	1,54%	8
MATO GROSSO DO SUL	358.158,70	2.449.341	1.644.110	8	1,24%	6
Sudeste	927.286,20	80.353.724	57.648.898	179	43,61%	224
ESPÍRITO SANTO	46.184,10	3.512.672	2.472.943	10	1,87%	10
MINAS GERAIS	588.383,60	19.595.309	14.187.471	53	10,73%	55
RIO DE JANEIRO	43.909,70	15.993.583	11.363.479	46	8,60%	44

⁷ Com base na proporcionalidade do eleitorado nacional/estadual e o número de cadeiras, considerando-se apenas o número máximo de 513 deputados federais.

SÃO PAULO	248.808,80	41.252.160	29.625.005	70	22,41%	115
Sul	576.786,60	27.384.315	19.791.803	77	14,96%	77
PARANÁ	199.281,70	10.439.601	7.401.921	30	5,60%	29
RIO GRANDE DO SUL	282.062,00	10.695.532	7.981.669	31	6,03%	31
SANTA CATARINA	95.442,90	6.249.682	4.408.213	16	3,33%	17
BRASIL	8.547.403,90	190.732.694	132.169.812	513	100,00%	513

Fonte: IBGE – Censo 2010; TSE – 2010; COSTA, Maria Hildenê Coelho, 2010

Considerando-se a hipótese da eliminação do número mínimo e máximo de deputados federais, para a efetivação dos cálculos apresentados acerca da quantidade ideal de deputados e respeitando-se o princípio de cada eleitor representa apenas um voto, o resultado gera uma enorme “diferença” entre o número mínimo de deputados federais (1) para o Estado de Roraima (de forma semelhante haveria redução das bancadas dos Estados com menor eleitorado) e máximo de 115 deputados federais para São Paulo (Estado com maior eleitorado do país) (COSTA, 2010).

Num terceiro cenário, baseando os dados nas fusões propostas por André Martin (1993) o resultado seria o seguinte:

Tabela 3: Representação Estadual na Câmara dos Deputados Proporcional ao Eleitorado e de acordo com a Tese de André Roberto Martin

UF/Região	Área Absoluta km2	População Absoluta - Censo-2010	Quantidade de Eleitores- TSE - 2010	Deputados Federais ⁸	% do Eleitorado Nacional	Quantidade Ideal de Deputados ⁹
Norte¹⁰	3.591.217,20	14.482.225	8.709.481	53	6,59%	35
T. F. DO ACRE	153.149,90	732.793	452.023	4	0,34%	2
AMAZONAS	1.503.423,5	3.708.096	2.103.084	16	1,59%	8
PARÁ	1.396.618,20	8.256.267	5.007.038	25	3,79%	20
T. F. DE RONDÔNIA	238.512,80	1.560.501	1.043.078	4	0,79%	4

⁸ Neste caso, considera-se apenas a fusão de unidades federadas, conforme proposta pelo projeto de Martin (1993) e a simples fusão das atuais bancadas estaduais, respeitando os critérios de representatividade estadual já vigente, ou seja, número mínimo de 8 e máximo de 70 deputados federais para os estados proporcionalmente à população. O número de deputados federais dos Territórios Federais é 4, conforme também a Constituição de 1988. No total mantém-se o número de 513 deputados federais (BRASIL, 1988).

⁹ Neste caso, considera-se a representatividade ideal a partir da proporcionalidade da representação do eleitorado estadual, ou seja, o princípio de cada eleitor representa um voto, observados o limite mínimo de 2 deputados federais para os Estados menos populosos, no caso o Acre e 1 deputado federal para o único Território Federal do Solimões, de menor população entre as UFs., e a ser criado. Por fim, mantém-se o limite máximo de 513 deputados federais, conforme prevê a Lei Complementar n. 78/1993 (BRASIL, 1993). A definição das unidades federadas obedece ao projeto de Martin (1993) e o cálculo da quantidade ideal de deputados baseia-se nos cálculos de Costa (2010).

¹⁰ Sem os dados do ex-Estado do Tocantins que seria reintegrado a Goiás, conforme Martin (1993).

T. F. DO SOLIMÕES	299.927,79	224.068 ¹¹	104.258	4? ¹²	0,08%	1?
Nordeste	1.558.200,70	53.078.137	35.727.061	153	27,05%	137
BAHIA	589.345,60	16.089.463	10.658.070	48	8,06%	41
CEARÁ	146.348,60	8.448.055	5.722.711	22	4,32%	22
MARANHÃO	585.744,20	9.688.698	6.386.858	28	4,82%	24
PERNAMBUCO	236.762,30	18.851.921	12.959.422	55	9,85%	50
Cento-Oeste¹³	1.890.497,90	14.050.340	10.292.569	49	7,79%	40
DIST. FEDERAL	5.822,10	2.562.963	1.757.662	8	1,33%	7
GOIÁS	619.710,20	7.387.498	4.859.832	25	3,68%	19
MATO GROSSO	1.264.965,60	5.483.332	3.675.075	16	2,78%	14
Sudeste	927.286,20	80.353.724	13.836.422	181	43,61%	224
MINAS GERAIS	588.383,60	19.595.309	14.187.471	54	10,73%	55
RIO DE JANEIRO	90.093,80	19.506.255	13.836.422	57	10,47%	54
SÃO PAULO	248.808,80	41.252.160	29.625.005	70	22,41%	115
Sul	576.786,60	27.384.315	19.791.803	77	14,96%	77
PARANÁ	199.281,70	10.439.601	7.401.921	30	5,60%	29
RIO GRANDE DO SUL	282.062,00	10.695.532	7.981.669	31	6,03%	31
SANTA CATARINA	95.442,90	6.249.682	4.408.213	16	3,33%	17
BRASIL	8.547.403,90	190.732.694	132.169.812	513	100,00%	513

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados de: IBGE – Censo 2010; TSE – 2010; COSTA, Maria Hildenê Coelho, 2010; MARTIN, André Roberto, 1993.

Com base na tabela 3, num cenário hipotético, considerando a atual representatividade na Câmara dos Deputados, com um número mínimo de 8 e máximo de 70 deputados federais, fazendo-se apenas uma junção de bancadas a partir da fusão

¹¹ O cálculo da população do Território Federal do Solimões foi realizado com base nos Municípios que fariam parte do Estado do Alto Solimões, conforme o projeto do deputado federal, Átila Lins, do PSD/AM. Os municípios a serem desmembrados do Estado do Amazonas para formarem o Estado do Alto Solimões seriam: Amaturá, Atalaia do Norte, Benjamin Constant, São Paulo de Olivença, Santo Antônio do Içá, Tabatinga, Tonantins, Jutai e Fonte Boa (LINS, 2010). Todavia, seguindo a tese de André Roberto Martin, considera-se que esta nova unidade federada seria um Território Federal. Outros três projetos de Territórios Federais foram apresentados para a mesma região pelos Deputados Federais Euler Ribeiro (Território Federal do Alto Solimões, em 1995, 1997 e 2000) e João Hermann Neto (Território Federal do Solimões, em 2000). E ainda pelo senador Mozarildo Cavalcante, com substitutivo do senador Jefferson Peres (Território Federal do Solimões, em 2000).

¹² A interrogação refere-se à inclusão da representação de 4 deputados federais para o Território Federal do Solimões, conforme prevê a Constituição no tocante ao número de deputados federais para os Territórios. Estes 4 deputados federais ultrapassariam o limite de 513 deputados, já que se observou apenas nos cálculos de fusão de unidades federadas e representações estaduais na Câmara dos Deputados em 2010. Para resolver o problema poderia ocorrer duas hipóteses: a redução da bancada do Distrito Federal de 8 para 4 deputados federais, a fim de manter o número máximo de deputados na Câmara em 513 ou a inclusão de mais 4 deputados federais ao número total de 513 representantes das UF's na Câmara e não alterar o número de representantes do Distrito Federal. Assim, o total de representantes na Câmara dos Deputados somaria 517, o que também demandaria uma nova lei sobre o assunto, revogando-se à Lei Complementar n. 78/1993.

¹³ Com os dados do ex-Estado do Tocantins que seria reintegrado a Goiás, conforme Martin (1993).

de Estados conforme propõe André Roberto Martin, só haveria alteração e diminuição da bancada da Região Norte, devido à reincorporação do Tocantins a Goiás e ao Centro-Oeste (perdendo, portanto, 8 cadeiras). E ainda, a redução de mais 8 cadeiras devido à elevação do Acre e Rondônia à condição de Territórios Federais, o que lhes daria direito a apenas 4 cadeiras cada. Contudo, o impacto aqui considerado seria de apenas de 4 cadeiras a menos, já que a região hipoteticamente teria o novo Território Federal do Solimões, com direito a quatro vagas. A outra alteração proposta seria o repasse das 4 cadeiras excedentes de deputados federais da Região Norte para os Estados de maior eleitorado em 2010. Respectivamente: Minas Gerais, Rio de Janeiro, Pernambuco e Bahia, excluindo-se é claro, o Estado de São Paulo.

Na prática, haveria apenas um aumento das bancadas dos novos Estados resultantes da fusão, já que se está considerando somente a proporcionalidade de distribuição das cadeiras dos atuais Estados, ou seja, a soma das atuais representações estaduais. Para o caso das alterações propostas a partir da quantidade ideal de deputados, baseando na proporcionalidade do eleitorado e com número mínimo de um deputado federal, os efeitos seriam complexos e polêmicos, por exemplo a bancada da Região Norte teria apenas 35 deputados e a do Sudeste 224.

Neste caso, em tese, do ponto de vista regional e estadual, a representatividade estadual seria mais equilibrada do ponto de vista do eleitorado para as cinco regiões e novas unidades federadas. Esta mudança corrigiria assim, de certa forma a sobre-representação das Regiões Norte e Centro-Oeste, neste caso, as maiores perdedoras de bancadas estaduais e aumentaria significativamente as bancadas estaduais do Sudeste e do Nordeste. Como na Região Sul não haveria mudanças, não haveria alteração das bancadas nos dois cenários apontados. No último capítulo este assunto será retomado quando se discutir os impactos da distribuição do número de deputados federais com a criação de novas unidades federadas.

Tabela 4: Representação Estadual na Câmara dos Deputados Proporcional à População e de acordo com a Tese de André Roberto Martin

UF/Região	Área Absoluta km ²	População Absoluta - Censo-2010	Deputados Federais em 2010 com a Tese de Fusão de UFs.	Representatividade Estadual Proporcional à População com a Fusão de UFs- Censo 2010
Norte	3.591.217,20	14.482.225	53	39
T. F. ACRE	153.149,90	732.793	4	2
AMAZONAS	1.503.423,50	3.708.096	16	10
PARÁ	1.396.618,20	8.256.267	25	22
T. F. RONDÔNIA	238.512,80	1.560.501	4	4
T. F. DO SOLIMÕES	299.927,79	224.068	4	1
Nordeste	1.558.200,70	53.078.137	153	143
BAHIA	589.345,60	16.089.463	48	43
CEARÁ	146.348,60	8.448.055	22	23
MARANHÃO	585.744,20	9.688.698	28	26
PERNAMBUCO	236.762,30	18.851.921	55	51
Cento-Oeste	1.890.497,90	14.050.340	49	42
DIST. FEDERAL	5.822,10	2.562.963	8	7
GOIÁS	619.710,20	7.387.498	25	20
MATO GROSSO	1.264.965,60	5.483.332	16	15
Sudeste	927.286,20	80.353.724	181	216
MINAS GERAIS	588.383,60	19.595.309	54	53
RIO DE JANEIRO	90.093,80	19.506.255	57	52
SÃO PAULO	248.808,80	41.252.160	70	111
Sul	576.786,60	27.384.315	77	73
PARANÁ	199.281,70	10.439.601	30	28
RIO GRANDE DO SUL	282.062,00	10.695.532	31	28
SANTA CATARINA	95.442,90	6.249.682	16	17
BRASIL	8.547.403,90	190.732.694	513	513

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IBGE (2010); TSE (2010) e Nicolau (2002).

No caso da fusão de UFs. e criação de novos Territórios Federais, conforme Martin (1993), se observados os critérios estritamente proporcionais à população,

considerando a simples fusão de bancadas conforme aquelas observadas na Câmara dos Deputados em 2010 ou a adoção do critério estritamente baseado na população estadual, nos dois cenários a Região Norte teria a maior redução de cadeiras de deputados estaduais. Em seguida, as Regiões Nordeste e Centro-Oeste também teriam perdas significativas. Neste caso, a Região Sudeste mais uma vez seria a maior beneficiada. A Região Sul não apresentaria mudanças devido à ausência de alterações para a mesma no primeiro cenário. No segundo cenário, a mesma região perderia 5 deputados federais.

Na visão de Martin (1993), a fusão de Estados no Brasil poderia conter e evitar a crescente ruptura entre as regiões mais desenvolvidas (Centro-Sul) e menos desenvolvidas (Amazônia e Nordeste). Neste sentido, a reforma territorial e política das unidades federadas com base em seu projeto poderiam resultar na redução das desigualdades econômicas e sociais entre essas grandes regiões. Com isso, haveria uma preservação da diversidade regional associada a uma menor divisão estadual. Segundo o autor, o princípio adotado na sua redivisão territorial é a equipotência estadual/regional, a qual impediria a preponderância de um Estado sobre outro em sua respectiva região.

Além da fusão de Estados, Martin (1993) ainda propõe a solução dos litígios territoriais de limites interestaduais entre Acre e Rondônia, Pará e Amazonas, Ceará e Piauí e Bahia e Espírito Santo. O autor ainda propõe o desmembramento do Estado do Amazonas e a criação do Território Federal do Solimões, justificado por uma questão de segurança das fronteiras e baseado numa clara necessidade geopolítica. E, além disso, os atuais Estados do Acre e Rondônia voltariam à condição de Territórios Federais, em virtude também de questões de segurança nacional e ausência de autonomia econômico-financeira. Quanto às fusões estaduais, o resultado da redivisão territorial de Martin (1993) seria o seguinte:

Figura 11: Divisão Territorial do Brasil – André Roberto Martin – 1993

Fonte: CAZZOLATO, 2011:54

Conforme pode se observar na figura 11, o projeto de redivisão territorial de André Roberto Martin apresenta uma profunda alteração dos territórios e das históricas relações autonomia política estabelecidas pelos atuais Estados nos aspectos político, econômico e cultural, bem como a estrutura de poder estabelecido na Federação brasileira, o que de sobremaneira afetaria incontáveis interesses de diferentes atores sociais e por isso se justificar a forte resistência a esta mudança. Nas palavras do próprio autor (1993:249),

É claro que tal proposta apresenta enormes obstáculos para efetivar-se. Haverá uma defesa ética dos “pequenos Estados”, bem como outra científica acerca do caráter “irreversível” da atual divisão. A utopia contudo constitui um elemento imprescindível da prática social, e para tornar-se plausível deve, em primeiro lugar, apresentar uma leitura convincente da própria realidade. E se o Brasil real vier a se confirmar dividido funcionalmente nas quatro regiões acima descritas, então ele estará a um passo de instaurar a “fusão de Estados” como parte de um programa mais amplo, cujo significado mais profundo, será o resgate da história das nossas fronteiras internas, pelos que afinal são seus principais protagonistas: próprio povo brasileiro.

Assim, passados mais de 20 anos da defesa da tese do professor André Roberto Martin, algumas ponderações são importantes a serem assinaladas. Em primeiro lugar, a falta de vontade política dos representantes na Câmara dos Deputados e no Senado em abraçar a causa da fusão de Estados, já que na prática significaria um “tiro no próprio pé” com a extinção de seus cargos, de seu poder, a perda de seus currais eleitorais, o fortalecimento de alguns Estados rivais e consequentemente a maior disputa e partilha de poder pelas elites ou oligarquias políticas dos Estados remanescentes, entre outras coisas.

Da mesma forma, o Executivo nem sequer se pronunciou sobre o assunto nas últimas décadas, talvez por se beneficiar da estrutura político-territorial ou da composição política do Congresso para as votações de interesse da União ou demais barganhas políticas. Diante desse quadro, as lideranças políticas nacionais, estaduais e locais têm desprezado estas questões e as deixado para acadêmicos ou por raros políticos interessados no assunto.

Pode-se observar também que a população, de modo geral, mostra-se pouco simpático à proposta de fusão de Estados em virtude de vários fatores, como por exemplo, a manutenção da identidade territorial existente, a força dos regionalismos, as questões de ordem econômica ou mesmo a pouca simpatia a qualquer mudança na ordem territorial do país. Assim, em mais de cem anos de República, as únicas fusões que ocorreram foram: a reanexação dos antigos Territórios Federais de Ponta Porã a Mato Grosso em 1946 e do Território Federal do Iguaçu ao Paraná e Santa Catarina, também no mesmo ano; a fusão do antigo Estado da Guanabara com o Rio de Janeiro, em 1975; e a fusão do ex- Território Federal de Fernando de Noronha com Pernambuco em 1988. Em todos estes casos, as populações envolvidas não foram consultas por plebiscitos ou referendos, prevalecendo a vontade da União.

Juridicamente, a fusão de unidades federadas é permitida pela Constituição brasileira, desde que observados os trâmites no Legislativo e o aval do Executivo e Judiciário. Além disso, é necessário o pronunciamento da população diretamente interessada (dos Estados envolvidos na fusão) e se aprovada, o projeto volta a tramitar no Congresso.

Segundo a Constituição Federal de 1988,

Título III - Da Organização do Estado

Capítulo I - Da Organização Político-Administrativa

Art. 18. 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.

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por lei estadual, obedecidos os requisitos previstos em lei complementar estadual, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas (BRASIL, 1988).

Devido à grande polêmica no meio jurídico e político do que seria “a população diretamente interessada”, especialmente devido ao plebiscito do Carajás e Tapajós, as lideranças contrárias e favoráveis aos desmembramentos estaduais travaram uma verdadeira batalha em torno do assunto. A disputa entre as partes em litígio só foi finalizada com o pronunciamento do STF em 2011. Segundo o entendimento dos ministros do Supremo Tribunal Federal em 2011, a população diretamente interessada, é aquela envolvida no desmembramento e criação de uma nova unidade federada, ou seja, toda a população do(s) Estado(s) envolvido(s) e em caso de fusão, toda a população dos Estados que a almejam.

De acordo com o STF, em se tratando de desmembramento de Estado e população diretamente interessada, o entendimento é o seguinte:

Desmembramento de Estado e população diretamente interessada - 1

A expressão “população diretamente interessada” constante do § 3º do artigo 18 da Constituição (“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”) deve ser entendida como a população tanto da área desmembranda do Estado-membro como a da área remanescente. Essa foi a conclusão do Plenário ao julgar improcedente pedido formulado em ação direta de inconstitucionalidade, ajuizada pela Mesa da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, contra a primeira parte do artigo 7º da Lei nº 9.709/1998 (“Nas consultas plebiscitárias previstas nos artigos 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”). Em preliminar,

considerou-se configurado o requisito da pertinência temática, uma vez que o preceito impugnado vincula os procedimentos que devem ser adotados pelos Estados-membros nos casos de consultas plebiscitárias para criação, fusão ou desmembramento de suas áreas. Ademais, ressaltou-se que, embora a postulante tivesse se limitado a questionar o desmembramento de Estados, o pleito da presente ação direta deveria ser conhecido em sua integralidade, porquanto os fundamentos adotados para esta hipótese abarcariam o desmembramento de Municípios.

Desmembramento de Estado e população diretamente interessada - 2

No mérito, afastou-se, de início, a alegação de inconstitucionalidade formal, sob o argumento de que a lei impugnada “teria promovido ‘alteração’ da norma constitucional pela ‘via ordinária’, quando somente emenda constitucional poderia dar novo comando ao § 3º do artigo 18 da Constituição”. Aduziu-se que a Lei nº 9.709/1998 regulamenta o artigo 14 da Constituição, o qual faz menção expressa à lei ordinária para o exercício da soberania popular direta, sendo esse precisamente o caso do plebiscito previsto no artigo 18. Afirmou-se que esse diploma legal teria se restringido a explicitar o significado já contido no próprio texto constitucional, o que não se confundiria com uma “alteração via lei ordinária”. Rejeitou-se, também, a pretendida declaração de inconstitucionalidade material da norma impugnada. Destacou-se a nova orientação da Corte, no sentido de julgar prejudicadas ações diretas de inconstitucionalidade que tratam sobre a não-edição da lei complementar federal referida no artigo 18, § 4º, da Constituição quando as normas impugnadas atendem aos requisitos da Emenda Constitucional nº 57/2008. Em seguida, consignou-se que o significado do termo “população diretamente interessada” fora examinado, pela Corte, na vigência da Constituição Federal de 1988, sob a óptica do artigo 18, § 3º, que cuida da criação e do desmembramento de Municípios, mas não de Estados. No ponto, mencionou-se que a jurisprudência do Supremo afirmara a necessidade de consulta plebiscitária apenas aos eleitores domiciliados na área emancipanda do Município..

Desmembramento de Estado e população diretamente interessada - 3

Salientou-se que, após a mudança promovida pela Emenda Constitucional nº 15/1996, a Constituição teria explicitado o alcance da consulta para as situações de reformulação territorial de Municípios e da acepção da frase “populações diretamente interessadas”, prevista na redação originária do § 4º do artigo 18 da Constituição, no sentido de ser imprescindível a consulta de toda a população afetada pela modificação territorial, o que, no caso de desmembramento, deveria envolver tanto a população do território a ser desmembrado quanto a do remanescente. Reputou-se que esse teria sido o real propósito da exigência constitucional, de forma que a nova redação conferida pela emenda, assim como o artigo 7º da Lei nº 9.709/1998, apenas teriam tornado claro conteúdo já presente na norma originária. Considerou-se que o uso de termos distintos para as hipóteses de desmembramento de Estados e de Municípios não poderia implicar posicionamentos diversos, sob pena de se admitir maior facilidade para o desmembramento de um Estado do que para o de um Município. Dessa forma, dever-se-ia adotar interpretação sistemática da Constituição, para se extrair do termo “população diretamente interessada” o significado de que, na hipótese de desmembramento, caberia a consulta, mediante plebiscito, a toda população do Estado ou do Município, e não somente a da área a ser destacada, porquanto isso fortaleceria os princípios da soberania popular e da cidadania. Frisou-se que uma separação, com o desfalque de território e de parte da população, poderia acarretar, ainda, a cisão da unidade sócio-cultural, econômica e financeira do Estado, razão pela qual essa população seria diretamente interessada, ao contrário daquela dos demais Estados da Federação, uma vez que a redefinição territorial de um deles interessa a todo o Estado Federal. Inferiu-se que o preceito sob análise auxiliaria na concretização, com plenitude, do princípio da soberania popular, da cidadania e da autonomia dos Estados-membros e contribuiria para que o povo exercesse suas prerrogativas de cidadania e de

Tal postura gera muitas controvérsias, já que não está claro tanto nesse pronunciamento do STF ou qualquer Lei Complementar sobre assunto (ainda pendente promulgação desde 1988) se deve ser considerado a maioria em cada Estado ou de ambos. Considerando a maioria dos votos dos eleitores, por exemplo, se o governo de São Paulo (com população de aproximadamente 40 milhões de habitantes – Censo 2010 e 31.200.000 de eleitores – 2012) quisesse fundir com qualquer Estado, por exemplo com Minas Gerais (aproximadamente 19.100 habitantes – Censo 2010 e 15 milhões de eleitores – 2012) (IBGE, 2010; TSE, 2013), alegando hipoteticamente razões históricas que remontam a separação da antiga Província de São Paulo 1720 ou mesmo a fusão de duas grandes economias do país, hipoteticamente o resultado seria a incorporação de Minas Gerais a São Paulo.

Considerando é claro, o fato de que a população paulista concordasse com a fusão e votasse pela fusão, mesmo Minas Gerais, sendo o segundo Estado mais populoso do país e segundo maior colégio eleitoral, com o voto contrário de todos os seus eleitores, ainda assim, seria anexado a São Paulo e posteriormente os dois Estados fundidos. Num caso extremo, desde que aprovado o plebiscito no Congresso, São Paulo poderia anexar qualquer Estado brasileiro, senão todos. O que impede a realização deste projeto são os interesses de cada dos entes federados, do Executivo, do Legislativo e do Judiciário. É importante destacar neste caso, o papel fundamental da Câmara dos Deputados, do Senado, das Assembleias Legislativas e dos Executivos federal, estadual e municipal para impedir estas fusões, já que “teoricamente” nenhum Estado é favorável a fusão de entes federados ou sequer cogitou tal empreitada.

Mesmo porque, quando se altera uma estrutura estadual, todos os membros da Federação são afetados, neste caso, nenhum Estado quer ser prejudicado ou está interessado no fortalecimento político, econômico ou na supremacia do outro. Sendo assim, as fusões mesmo de Estados mais fortes parecem pouco efetivas no presente momento. O que demonstra que é necessário rever a lei que considera o que é a população diretamente interessada em criação, desmembramento ou fusão de unidades federadas. A questão fundamental que se depreende é: considera-se a parte ou o todo? E nesse sentido, quem é a parte e quem é o todo? A área que deseja a separação, o Estado a ser desmembrado ou a Federação brasileira? Esta questão será retomada no próximo capítulo, no que diz respeito aos projetos de criação de novos Estados e Territórios Federais.

3.2.10- JOSÉ DONIZETE CAZZOLATO

Igualmente polêmico, assim como o projeto de André Martin (1993), embora se pautasse predominantemente no desmembramento e criação de novas unidades federadas, a proposta de redivisão territorial de José Donizete Cazzolato (2011), baseia-se em dois princípios fundamentais: autonomia e equidade. Na visão do autor, a autonomia dos entes federados ocorre em nível político, econômico, financeiro e orçamentário, na medida em que as unidades federadas devem ser auto-suficientes e não onerar a União através de seus gastos particulares.

Em relação à equidade, ainda segundo o mesmo autor, esta se refere à busca de uma padronização territorial de maneira mais próxima possível entre os entes da Federação, comungada com fatores de ordem físico-naturais, econômicos, políticos e sociais. Pelo projeto do autor, a equidade visa resolver o problema das distorções territoriais, populacionais e econômicas dos Estados brasileiros, como por exemplo, no caso de São Paulo com Amapá, Roraima e Acre.

Segundo Cazzolato (2011) o conceito utilizado na elaboração de sua proposta de redivisão territorial do Brasil é o de território, em sua acepção política, econômica, natural e simbólico-cultural. Na verdade, a chamada “dimensão geográfica” do autor, refere-se à dimensão natural e física do território. Embora o autor separe a dimensão geográfica da política, econômica e cultural/identitária, o conceito de território em si é geográfico e uma das bases fundamentais da Geografia, abrangendo todas as dimensões separadas pelo autor. Da mesma forma, a chamada dimensão identitária do território assinalada pelo mesmo autor, na verdade expressa uma das facetas da dimensão simbólico-cultural do território.

Detalhando o projeto de redivisão, os cálculos utilizados para a definição do padrão territorial da redivisão territorial de Cazzolato (2011) são os seguintes. Considerando a área total do território brasileiro, cerca de 8,5 milhões de km² e dividindo-se pelos atuais 26 unidades federadas, chega-se a uma área média de 327.872 km². Desconsidera-se nestes cálculos o Distrito Federal, devido ao tamanho de seu território e sua condição jurídico-política. Quanto à população, o procedimento é o mesmo, divide-se a população total do Brasil, 190.732.694 habitantes, pelo número de Estados (26) e chega-se a um padrão médio de 7.237.297 habitantes. E por último, divide-se o número total de Municípios do Brasil (5.565), pelo total de Estados e

chegando-se a um total médio de 214 Municípios.

Ao final dos cálculos acima, o padrão territorial definido para Estados e Territórios Federais é o seguinte:

- Área (km²): média: 200.000, com mínimo de 40.000 e máximo de 400.000.
- População: média: 6.126.000, com mínimo de 2.000.000 e máximo de 20.000.000 habitantes.
- Municípios: média: 167, com mínimo de 50 e máximo de 500.

A razão da enorme discrepância entre os dados apontados se justifica, segundo o autor, pela heterogeneidade das unidades federadas brasileiras ou às grandes diferenças de área, população e número de Municípios, o que se acentua mesmo com a nova redivisão territorial proposta por Cazzolato (2011).

Segundo este,

O novo mapa a que se chegou, mostrado em alguns mapas sintéticos, pautou-se principalmente nos seguintes pontos:

- adoção do padrão territorial aqui obtido, como balizador ou ponderador;
- intervenção apenas nas unidades atualmente em desconformidade com o padrão territorial;
- manutenção máxima da atual trama de limites e unidades;
- prioridade para os projetos territoriais em tramitação;
- atenção às formas territoriais e à posição das capitais;
- recuperação da figura do Território Federal.

Resultaram 37 unidades da Federação, das quais 33 Estados, 3 Territórios Federais e o Distrito Federal (circunscrito à porção nuclear de Brasília) (Idem, 2011:131).

Este ainda propõe alguns apontamentos:

- 1- Inserção de parâmetros técnicos na legislação, definindo dimensionalmente a composição territorial da Federação;
- 2- Aprimoramento dos processos de alteração territorial, incluindo dispositivos dimensionais e outros que remetam ao todo federativo;
- 3- Instituição de calendário para alterações territoriais;
- 4- Revisão da fórmula atual de distribuição de cadeiras na Câmara Federal;
- 5- Reutilização da figura jurídica do Território Federal;
- 6- Reavaliação das condições político-administrativas do Distrito Federal, em função de sua proposta redução territorial;
- 7- Discussão da representação no Senado;
- 8- Incorporação da divisão macrorregional (IBGE) na distribuição de cadeiras do Congresso; e
- 9- Reestudo da atual divisão macrorregional (CAZZOLATO, 2011:142).

Sendo assim, através dos cálculos obtidos, o resultado da nova divisão estadual apresenta as seguintes características:

Figura 12: Redivisão Territorial do Brasil - Cazzolato – 2011

Sigla	Nome	Área	Pop.	Mun.	Capital	Dep. %	Dep. Aj.	Dep. Dif.
SO	Solimões (*)	372.630	372.628	16	Tabatinga	1,0	2	+1
RR	Roraima (*)	225.300	451.227	15	Boa Vista	1,2	2	+1
DF	Distrito Federal	460	471.000	0	Brasília	1,3	2	+1
AP	Amapá (*)	141.171	668.689	16	Macapá	1,8	2	0
AC	Acre	296.365	872.133	29	Rio Branco	2,3	4	+2
MN	Mato Grosso do Norte	449.122	908.175	58	Sinop	2,4	4	+2
BS	Barreiras	199.945	1.155.434	57	Barreiras	3,1	4	+1
TA	Tapajós	735.733	1.167.656	26	Santarém	3,1	4	+1
TO	Tocantins	278.756	1.383.453	139	Palmas	3,7	4	0
RO	Rondônia	238.540	1.560.501	52	Porto Velho	4,2	4	0
CA	Carajás	297.924	1.566.920	39	Marabá	4,2	4	0
MC	Montes Claros	156.808	2.037.254	114	Montes Claros	5,5	5	0
MT	Mato Grosso	457.669	2.125.816	83	Cuiabá	5,7	6	0
SF	São Francisco	154.147	2.143.525	60	Petrolina	5,8	6	0
SE	Sergipe	30.841	2.359.345	89	Aracaju	6,3	6	0
MS	Mato Grosso do Sul	358.140	2.449.341	78	Campo Grande	6,6	7	0
TM	Triângulo Mineiro	132.139	2.464.876	83	Uberlândia	6,6	7	0
AM	Amazonas	1.061.799	2.968.969	39	Manaus	8,0	8	0
PI	Piauí	225.544	3.009.636	211	Teresina	8,1	8	0
AL	Alagoas	27.940	3.120.922	102	Maceió	8,4	8	0
RN	Rio Grande do Norte	53.033	3.168.133	167	Natal	8,5	8	0
PC	Planalto Central	114.382	3.461.577	48	(Brasília)	9,3	9	0
ES	Espírito Santo	46.207	3.512.672	78	Vitória	9,4	9	0
PB	Paraíba	56.690	3.766.834	223	João Pessoa	10,1	10	0
GO	Goiás	253.500	4.677.104	201	Goiânia	12,6	13	0
PA	Pará	207.884	4.853.502	78	Belém	13,1	13	0
SC	Santa Catarina	95.254	6.249.682	293	Florianópolis	16,8	17	0
MA	Maranhão	330.403	6.569.683	217	São Luís	17,7	18	0
PE	Pernambuco	63.153	7.904.559	160	Recife	21,3	21	0
CE	Ceará	149.429	8.448.055	184	Fortaleza	22,7	23	0
PR	Paraná	199.221	10.439.601	399	Curitiba	28,1	28	0
RS	Rio Grande do Sul	282.074	10.695.532	496	Porto Alegre	28,8	29	0
BA	Bahia	241.274	11.024.902	302	Salvador	29,7	29	-1
MG	Minas Gerais	302.373	15.457.615	676	Belo Horizonte	41,6	41	-1
RJ	Rio de Janeiro	43.830	15.993.583	92	Rio de Janeiro	43,0	42	-1
IP	Interior Paulista	210.065	17.384.449	544	Campinas	46,8	46	-1
SP	São Paulo	38.809	23.867.711	101	São Paulo	64,2	60	-4
		8.528.554	190.732.694	5.565		513	513	

Sigla: siglas atuais e sugeridas para as novas UF;

Nome: nome dos Estados atuais e sugeridos; o sinal (*) indica a condição de Território Federal;

Área: em km²; para o DF, considera-se a área das atuais Regiões Administrativas de Brasília (sem o Parque Nacional), Candangolândia, Cruzeiro, Lago Norte e Lago Sul e a porção urbana de Paranoá;

Pop.: conforme Censo 2010 IBGE (soma dos totais municipais divulgados em 2010); no caso do DF, o valor é aproximado;

Mun.: total de municípios; no caso do Planalto Central, esse total se elevaria com a emancipação de algumas das Regiões Administrativas do atual DF;

Capital: atuais e sugeridas para as novas UF; no caso do Planalto Central, uma capital seria implantada provavelmente nas proximidades de Taguatinga, Samambaia e Guará;

Dep. %: número de deputados federais proporcional à população da UF;

Dep. Aj.: sugestão de ajuste do número de deputados com o máximo de 60 e o mínimo de 4 para Estados, e fixo de 2 para Territórios Federais e para o Distrito Federal;

Dep. Dif.: diferença entre o número de deputados proporcional e o ajustado.

O resultado cartográfico da redivisão estadual de Cazzolato (2011) seria o seguinte:

Figura 13: Brasil – 37 Unidades Federadas e Capitais – Cazolato - 2011

CAZZOLATO, 2011:133

No que diz respeito à divisão macro-regional, Cazzolato (2011) também propõe uma nova divisão regional do Brasil, partindo de sua própria divisão regional de 2007 na qual incorporava o Estado do Tocantins à Região Centro-Oeste, no primeiro modelo e no segundo, seria criada uma nova região: a Noroeste, conforme as figuras 14 e 15.

Figura 14: Ensaio para um novo arranjo das Grandes Regiões IBGE: Modelo 1.

Fonte: Cazzolato, 2007

Figura 15: Ensaio para um novo arranjo das Grandes Regiões IBGE: Modelo 2.

Fonte: Cazzolato, 2007

Para o atual projeto de redivisão territorial, haveria a criação em 37 unidades federadas e seriam estabelecidas 6 regiões: Nordeste, com 9 Estados; Norte, com 5 Estados e um Território Federal; Noroeste, com 3 Estados e 2 Territórios Federais; Centro-Oeste, com 5 Estados 1 Distrito Federal; Centro-Leste, com 6 Estados e Sul, com 6 Estados.Veja o mapa 1.

Mapa 1: Divisão Territorial do Brasil de José Donizete Cazzolato - 2011

Fonte: CAZZOLATO, 2011: 138.

Após a apresentação da proposta de Cazzolato (2011), alguns apontamentos críticos são necessários. Em primeiro lugar, o projeto de redivisão territorial deste autor apresenta alguns problemas, embora aqui se reconheça o imenso esforço deste para encontrar a equidade e autonomia dos novos entes federados. Contudo, conforme se tem mostrado neste trabalho, em qualquer redivisão territorial da Federação, como também de redivisão regional do Brasil, sempre haverá a escolha de um fator como parâmetro (área, população, economia, cultura, quadro natural, etc) ou tentativa junção de vários destes fatores, o que de certa ainda acarretará algumas distorções, imperfeições, incorreções ou diferenças no sentido de privilegiar um critério mais que outro.

Mais especificamente no que diz respeito ao projeto de Cazzolato (2011), as enormes discrepâncias de área, população e Municípios ainda foram mantidas, mesmo

que aqui se reconheça a grande dificuldade de conciliar os três fatores devido à grande heterogeneidade das Regiões e Estados brasileiros. Neste caso, a equidade buscada é um caminho difícil de encontrar.

A segunda observação se refere ao fato de que a redivisão territorial proposta encontra enorme oposição ou rejeição, especialmente dos políticos, mais interessados em manter o *status quo* atual baseado no estabelecimento e consolidação de poder a partir do território estadual, portanto fortes obstáculos para a efetivação da proposta. Provavelmente, a população brasileira não estaria predisposta a tal mudança radical, por questões próprias (culturais/identitárias, econômicas ou políticas, por exemplo), pelo desinteresse ou rejeição ao projeto, ou pela manipulação da propaganda midiática contrária ao projeto por diferentes setores políticos, econômicos, sociais, acadêmicos, etc.

Em geral, a redivisão territorial nunca foi bem-vista no Brasil, muito menos alguma delas tenha sido levada efetivamente em conta desde a Independência, apesar das dezenas de projetos elaborados, como aqui se mostrou. Em níveis práticos, o território é sinônimo de poder, e por isso, nenhum Estado-federado parece estar disposto a perder território ou ter reduzida ou extinta sua autonomia. Desmembramentos envolvendo territórios de dois ou mais Estados ou a cessão/anexação de territórios a outros são mais difíceis de ocorrer, devido à oposição de dois ou mais governos estaduais, além das questões envolvendo o poder político dos Estados e das Regiões.

De modo geral, os pontos positivos da divisão regional proposta por Cazzolato (2011) são a coragem em propor tal iniciativa, como também a exaustiva tentativa de conseguir o tal almejado equilíbrio estadual e regional. Além disso, na execução do projeto apresentado, houve um certo cuidado quanto à representatividade regional, que segundo o autor, a proposta Região Sul contaria com 180 deputados federais dos atuais 513, o Centro-Leste com 133, o Nordeste com 94, o Centro-Oeste com 41, o Norte com 45 e o Noroeste com 20 deputados. O mínimo de deputados é de 2 para Territórios Federais e o Distrito Federal e 4 para os Estados. O máximo de deputados é 60, o que caberia a São Paulo.

Contudo, as diferenças regionais ainda seriam mantidas no Nordeste, com o maior número de Estados, no total: nove. E, além disso, embora se questione a atual sobre-representação das Regiões Norte e Centro-Oeste, com a nova configuração estadual e regional, as três regiões propostas em seu lugar (Noroeste [20], Norte [45] e Centro-Oeste [41]) não possuiriam nem o total de deputados da projetada região Centro-

Leste [133], Sul [180] e estariam próximas (em conjunto) somente à representação estadual do Nordeste [94]. Neste caso, resolver-se-ia a sobre-representação dos Estados menos populosos e desenvolvidos e criar-se-ia a sob-representação do Centro-Leste ou a chamada “ditadura da maioria”.

Isoladamente a representatividade estadual parece mais interessante, embora as reduções das bancadas regionais ou o mínimo de bancadas estaduais imponham enormes desafios à aceitação quanto à perda da perda de representantes. Esta mesma rejeição estender-se-ia mesmo se fosse aplicada a representatividade legal e de fato na qual alguns Estados teriam direito somente a 2, 4, 5, 6 ou 7 representantes (inferior ao mínimo de 8 aplicado atualmente). Neste caso, são extremamente complexos os debates entre a representação real/legal/ideal e a força de uma representação com as mudanças projetadas. Por exemplo, como propor e aprovar projetos de interesse de Estados ou Territórios Federais com um número mínimo de representantes?

O terceiro fator analisado é a total desconsideração pelo autor das atuais propostas de desmembramento estadual em tramitação na Câmara dos Deputados ou Senado, que se apresentam como bem consolidadas ou em adiantado processo de tramitação com no caso do Araguaia e Aripuanã/Mato Grosso do Norte (MT), Gurgueia (PI), Maranhão do Sul (MA) e Territórios Federais do Rio Negro, Solimões e Juruá (AM). Em outros casos, conforme o projeto de Cazzolato (2011) seria criado Estado onde nem sequer há movimentos reivindicatórios. E ainda, mesmo Cazzolato (2011) considerando alguns movimentos emancipacionistas existentes, estes não apresentam o território pretendido pelos projetos em tramitação no Congresso. A alteração mais radical seria a perda de autonomia dos Estados do Amapá e Roraima, que retornariam à condição de Territórios Federais, o que parece pouco provável, já que haveria a necessidade de um plebiscito nestes conforme prevê a Constituição. As chances de o eleitorado pedir um retorno à condição de Território são quase nulas.

Além disso, o próprio nome de alguns Estados é controverso, como no caso de “Interior Paulista” ou “Montes Claros” e “Barreiras” os quais forjariam a busca, criação, elaboração e manutenção de uma identidade e identificação ainda não existente entre a população envolvida. O próprio nome de Interior Paulista já é inapropriado, carecendo de maior criatividade. Como também o povo do oeste da Bahia não se sente barreirense (de Barreiras, cidade mais próspera da região). E a mesma coisa ocorre para o norte de Minas e sudoeste da Bahia, que não apresenta o mesmo sentimento de pertencimento

cultural e regional a Montes Claros. Contudo, estas questões não encontram fim em si mesmo, já que as identidades são criadas, inventadas, elaboradas e re-elaboradas permanentemente, o que certa forma criaria esta necessidade.

Por último, questões envolvendo o tamanho do território das novas unidades federadas também foram mantidas com a nova divisão. Estes fatores são altamente complicados e desproporcionais, como no caso dos Estados do Amazonas, Tapajós, Mato Grosso e Mato Grosso do Norte. E do lado oposto, o mesmo ocorre com a área mínima, no caso do Distrito Federal, com apenas 460 km². Em suma, apesar das críticas, consideram-se aqui muito importantes e corajosas as proposições de Cazzolato (2011) as quais apresentam uma enorme importância no sentido de contribuição para a secular questão da redivisão territorial do Brasil e a criação de novos Estados e Territórios Federais.

CAPÍTULO 4: PROPOSTAS DE DESMEMBRAMENTO, SUBDIVISÃO E INCORPORAÇÃO DE UNIDADES FEDERADAS (NOVOS ESTADOS E TERRITÓRIOS FEDERAIS)

Neste trabalho, o recorte histórico-temporal de análise dos projetos de redivisão territorial acerca da criação ou fusão de novas unidades federadas é feito a partir da Constituição de 1988, através da qual foram criados três novos Estados: Tocantins, Amapá e Roraima e a extinto do Território Federal de Fernando de Noronha. É importante ressaltar que a realização da Assembleia Nacional Constituinte em 1987-1988 e as mudanças na configuração político-administrativa oriunda da promulgação da nova Constituição estimulou a tramitação na Câmara dos Deputados e Senado Federal, desde então, a mais de trinta propostas, sobretudo, de desmembramento de unidades federadas a fim de formarem novos Estados ou Territórios Federais.

A escolha do marco histórico a partir de 1988 se justifica devido ao fato de com a realização da Assembleia Nacional Constituinte e a promulgação da Constituição de 1988 uma nova legislação sobre o assunto foi criada, com ela abriu-se uma “porta estreita” para a criação de novas unidades federadas, especialmente no que se refere aos projetos de novos Estados federados e Municípios.

Em termos jurídicos, acerca dos projetos de redivisão territorial estadual ou municipal, a Constituição traz a seguinte redação:

TÍTULO III

Da Organização do Estado

CAPÍTULO I

DA ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA

Art. 18. 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.

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 15, de 1996) Vide art. 96 - ADCT

(...)

TÍTULO X

ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS

Art. 96. Ficam convalidados os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios, cuja lei tenha sido publicada até 31 de dezembro de 2006, atendidos os requisitos estabelecidos na legislação do respectivo Estado à época de sua criação."

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação. Brasília, em 18 de dezembro de 2008 (BRASIL, 1988).

É importante perceber que a nova legislação sobre a matéria tanto para a criação de novos Estados e Territórios quanto para novos Municípios se tornou aos poucos proibitiva aos novos desmembramentos, dada o elevado surto de criação de novos Municípios nos dez primeiros anos da Constituição de 1988. No caso especificamente destes últimos, havia uma necessidade de frear os desmembramentos municipais, dada a autonomia concedida aos Estados nesse assunto. Não se tratava apenas de um cerceamento de autonomia constitucional, porém, como se tratava de uma competência estadual, não havia sequer a existência de critérios comuns entre os Estados da Federação, daí as enormes discrepâncias entre eles e criação desenfreada dos Municípios obedecendo a fins diversos.

Sendo assim, a autorização para a criação de Municípios, que era de esfera estadual, conforme previa a Constituição, foi retirada através de uma legislação mais rígida e proibitiva à criação de novos Municípios. Nesse sentido, a Emenda Constitucional n. 15 de 1996 (BRASIL, 1996) foi criada com a finalidade de barrar a criação exacerbada de Municípios na década de 1990. Ainda assim, a legislação sobre os processos de desmembramento municipal ficou dependendo de uma Lei Complementar para regulá-la, que ainda em julho de 2013 encontra-se pendente. Segundo o IBGE, o número de Municípios aumentou de 4.001 em 1983; para 4.490 em 1990; 4.973 em 1995; 5.506 em 1999; 5.560 em 2000 e 5.565 em 2010. (CATAIA, 2001 e IBGE, 2010).

Este processo de tentativa de criação de novos Municípios ou Estados se assemelha à prática do *gerrymandering* na qual são criadas novas circunscrições eleitorais a fim de se obter resultados político-eleitorais (SANGUIN, 1977). Cataia (2001) compartilha desta tese no caso da criação de novos Municípios. Nogueira (2001; 2007) faz uma abordagem semelhante do tema para o caso da criação de novos Territórios Federais no Amazonas. Nogueira (2001; 2007) chama esse processo de “eulermandering”, “mozamandering” e “peresmandering”, em referência ao deputado

Euler Ribeiro e aos senadores Mozarildo Cavalcante e Jefferson Peres respectivamente, que propunham a criação dos Territórios Federais do Rio Negro, (Alto) Solimões e Juruá. Neste trabalho, concorda-se com a tese defendida pelos dois autores, na qual muitos projetos de criação de novas UFs. obedecem politicamente à prática do *gerrymandering*.

Sendo assim, almejando maior autonomia e propagando ideias de maior desenvolvimento econômico e social, deputados federais, senadores, acadêmicos, populações de determinadas áreas e demais segmentos sociais têm levantado a bandeira de criação de novas unidades federadas como uma alternativa para resolver suas demandas locais-regionais. Do lado contrário, segmentos políticos e demais categorias citadas, porém unionistas ou anti-divisionistas, defendem a manutenção dos atuais limites estaduais diante dos impactos políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais que essas propostas poderiam provocar.

Historicamente, boa parte dos movimentos reivindicando a criação de um novo Estado ou Território Federal, não são novos, onde muitas vezes o desmembramento estadual ou fusão obedeceu mais uma iniciativa do governo federal do que o resultado de uma vitória da luta dos habitantes da própria região emancipacionista, observando-se, claro, a participação/apoio de políticos locais e estaduais em alguns casos. Concentrando apenas na questão da autonomia político-administrativa, o caso excepcional a essa regra, devido às características históricas e políticas envolvidas, bem como pelo movimento encabeçado pela população local, foi do ex-Território Federal do Acre, criado em 1904 após a anexação ao Brasil em 1903.

Após a anexação e apesar do desejo dos acreanos de se tornarem Estado, o governo federal resolveu criar Território Federal do Acre, inaugurando uma nova figura político-territorial na Constituição brasileira, muito embora o Território Federal não seja dotado de autonomia política ou administrativa, pertencendo e sendo administrado diretamente pela União.

Em 1962 o Acre foi elevado à categoria de Estado após várias décadas de mobilização dos políticos e população local em prol da autonomia estadual. Além do caso do Acre, sob o governo autoritário de Getúlio Vargas foi criado o Território Federal de Fernando de Noronha, através do Decreto-Lei n. 4.102 de 09 de fevereiro de 1942 (BRASIL, 1942) e no ano seguinte também foram criados os Territórios Federais do Iguaçu, Ponta Porã, Guaporé, Amapá e Rio Branco, através do Decreto-Lei n. 3.812 de 13 de setembro de 1943 (BRASIL, 1943).

Com o fim do governo de Getúlio Vargas, em 1946 o Território Federal do Iguaçu foi reanexado aos respectivos Estados do Paraná e Santa Catarina e o Território Federal de Ponta Porã foi reanexado ao antigo Estado do Mato Grosso devido à forte articulação, influência e movimentação dos políticos (governadores e congressistas) paranaenses, catarinenses e mato-grossenses, durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1946.

Também, por iniciativa do governo militar e sem qualquer consulta plebiscitária, ocorreu a primeira fusão estadual, a dos antigos Estados do Rio de Janeiro e Guanabara (remanescente da transferência da capital federal para Brasília em 1960). A fusão dos dois Estados ocorreu através da Lei Complementar n. 20, de 1º de julho de 1974 e efetivada a partir de 15 de março de 1975, data em que os dois Estados passaram a formar um só Estado (Rio de Janeiro) e tendo como capital a cidade do Rio de Janeiro (BRASIL, 1974).

De forma semelhante, em 1977 foi promulgada a Lei Complementar n. 31, de 11 de outubro de 1977 e efetivada em 1º de janeiro de 1979, foi criado o Estado do Mato Grosso do Sul (BRASIL, 1977). Em 1981, o antigo Território Federal de Rondônia foi elevado à categoria de Estado, através da Lei Complementar n. 41, de 22 de dezembro de 1981 (BRASIL, 1981).

Na verdade, a criação desses Estados em regiões pouco povoadas ou desenvolvidas visava diminuir o poder político da oposição ao governo central, concentrada especialmente nos Estados do Sudeste. E no caso do antigo Estado da Guanabara, entre outros objetivos, um dos mais importantes era eliminar a oposição ao governo militar, onde era forte a influência do MDB, partido de oposição. O antigo Estado do Rio de Janeiro, governado pela ARENA era aliado do governo militar.

Conforme Selcher (1990) durante o período da Ditadura Militar, instaurada pós- 1964, a construção da política de redivisão territorial do Brasil esteve muito mais comprometida com a necessidade de construir uma engenharia política eficiente no sentido de produzir uma maioria no Congresso Nacional, e, por conseguinte fortalecer o poder do Executivo e a União, do que da existência de lutas ou reivindicações de movimentos em prol da autonomia estadual, seja pela transformação em Estado ou mesmo a criação deste, embora há que ressaltar que muitos movimentos já estavam muito bem organizados neste momento.

Além disso, até mesmo a legislação eleitoral em nível municipal foi alterada e manipulada pelos militares de 1964 a 1985, pela qual os governos estaduais e

prefeitos de capitais e “Municípios em área de segurança nacional” eram eleitos por eleição indireta e indicados pelo governo federal. A criação da figura do chamado senador “biônico”, também eleitos indiretamente e indicados pelos militares, tinha claro objetivo conseguir maioria no Senado e obter desses parlamentares uma fidelidade ao Regime Militar.

Quanto à questões dos projetos de desmembramento estadual e criação de novos Estados, em pleno momento da realização da Assembleia Nacional Constituinte, em 1987, Moraes (2005b) faz importantes considerações sobre o assunto. Para este, as propostas de criação de novas unidades federadas, apesar de serem pertinentes, apresentavam um enorme descompasso entre si, na medida em que havia uma ausência total de critérios estruturantes ou disciplinadores de uma forma geral, para que fossem julgados procedentes ou improcedentes os projetos apresentados. Em geral, os projetos de desmembramento estadual apresentados na Constituinte de 1988 tratavam-se de projetos de escala local e regional, com interesses específicos a cada uma das regiões que almejam a emancipação.

Nesse sentido,

No caso das propostas dos estados de Santa Cruz (abarcando o sul da Bahia, principalmente) e do Triângulo (composto da região mineira do mesmo nome) o objetivo eleitoral comanda, manipulando a opinião pública local com base no mencionado “corporativismo regional”. No caso da proposta dos estados do Tocantins (localizado no norte de Goiás) e do Maranhão do Sul, é o maior controle do monopólio da terra que anima seus autores, com o fortalecimento do aparato repressivo local. No caso da proposta do estado do **Tapajós (no sul do Pará)** é ao próprio Estado que interessa desvincular a área de mineração do governo estadual, aumentando seu controle sobre a exploração das reservas minerais (MORAES, 2005b:150-151).

No que se refere à parte grifada acima, provavelmente a região mencionada pelo autor se refere ao projeto de Estado do Carajás, localizado no sudeste do Estado do Pará, onde se desenvolve desde a década de 70 o maior projeto mineral do país, o Projeto Carajás, comandado pela Companhia Vale do Rio Doce. Além disso, historicamente no oeste do Pará, as lideranças política do Tapajós nas últimas décadas vêm promovendo uma forte disputa frente ao governo de Belém por maior autonomia política, o desmembramento da região e denunciando o baixo desenvolvimento socioeconômico da área.

Por outro lado, mesmo de acordo com as interpretações feitas por Moraes

(2005b), os projetos citados no parágrafo anterior têm incorporado a seus discursos outras lógicas dominantes.

De fato, alguns argumentos levantados são justificáveis, como por exemplo, no caso do movimento pela criação do Estado do Triângulo, a questão econômica da região perante o Estado de Minas Gerais, a questão identitária e a história do Triângulo Mineiro, de certa forma sustentaria a ideia de criação do novo Estado. A questão identitária e as características econômicas locais, também comandam a defesa da separação do Estado de Santa Cruz.

A expansão da fronteira agrícola baseada na produção de *commodities* especialmente para o mercado externo, a migração sulista (em larga escala), mineira e paulista para estas áreas, a divisão dos recursos e repasses estaduais e o descompasso com o baixo desenvolvimento econômico e social tem alimentado até hoje os projetos do Maranhão do Sul, São Francisco, Mato Grosso do Norte, Aripuanã, Araguaia, Gurguéia (NONATO, 2005) e em certa medida o antigo projeto do Estado do Iguaçu.

Andrade e Andrade (2003) vincula também a emergência de movimentos emancipacionistas nesta área à questão da presença dos migrantes sulistas no norte de Mato Grosso e à expansão da produção madeireira, das plantações de soja, da mineração e a criação de gado, muito proeminentes nessa região.

De forma parecida, e apesar de ser o único projeto de desmembramento de fato vitorioso na Constituição de 1988, destaca-se o caso do Estado do Tocantins. Contudo, a questão dos custos da separação estadual, a questionável auto-suficiência econômica estadual para os casos de desmembramentos apresentados, que poderiam gerar enormes despesas à União, a força dos governadores, a mobilização das bancadas estaduais e a oposição do Presidente foram fatores determinantes para a derrota da maioria das propostas de desmembramento apresentadas durante a ANC de 1987-1988.

Invertendo o ângulo de análise, com base no papel desempenhado pelas elites estaduais ou nacionais pouco interessadas nos desmembramentos, de modo geral, o que é comum a todas essas propostas, com exceção do governo de Goiás, é o fato dos governos estaduais desempenharem forte oposição aos movimentos emancipacionistas na época, em virtude de diversos fatores: econômicos, políticos, culturais e sociais que essas divisões provocariam a seus Estados e ao Brasil. Neste caso, a própria integridade territorial dos Estados estava em jogo, na medida em que o sucesso de uma emancipação poderia favorecer a eclosão ou fortalecer outros movimentos

emancipacionistas regionais já existentes num Estado ou servir de exemplo para outros projetos em outros Estados.

Por outro lado, conforme Moraes (2005b:151), durante a realização da Assembleia Nacional Constituinte,

Observa-se a diversificação dos critérios e a falta de uma lógica nacional que comande as várias propostas. Nesse sentido, um tema importante torna-se problemático, pois veículo apenas de interesses específicos e de objetivos particularistas. A origem de tais propostas, se rastreadas, revelam os beneficiários da divisão. Geralmente, são as elites locais (tradicionais ou emergentes, conforme o caso) que atuam como *lobby* em sua defesa. Se prevalecer a tônica conciliatória da política brasileira, a criação desses novos estados acabará por ser aprovada em plenário, apesar de retirada do anteprojeto na comissão de sistematização. Ela propicia uma acomodação de interesses imediatos, e tem repercussões – de claro conteúdo conservador na maior parte dos casos – na armação institucional do poder a nível federal no futuro. Estas novas unidades representarão novas bancadas nos órgãos parlamentares nacionais.

Enfim, também este episódio vem confirmar a dominância daquelas concepções que têm no espaço a sua referência para representar o país. A via autoritária de estruturação da sociedade brasileira perpetua esta visão, verdadeiramente continuidade em nossa história. A política excludente continuamente veiculando o “fetichismo espacial”. Nesse quadro tornam-se sombrias as perspectivas de formulação de um “pacto territorial” progressista, que a sociedade demanda.

Embora as considerações do autor acima tenham sido feitas em 1987, com a Constituição de 1988 três novos Estados foram criados conforme já foi mencionado. Estes fatos apontam que é necessário entender que a questão da redivisão territorial é altamente pertinente, na medida em que muitos projetos de criação de novas unidades federadas demandam a ampla discussão do pacto federativo e territorial, bem como a organização político-territorial brasileira. Porém, alguns projetos não são tão sérios e não passam de aventuras políticas de personagens locais ou regionais a fim de ganharem notoriedade dentro e fora do seu Estado, num claro movimento de oportunismo. Há também os casos em que a ideia é chamar a atenção do governo estadual ou federal para uma região que demanda investimentos ou políticas públicas urgentes e necessárias.

Neste caso, tais movimentos são rapidamente controlados ou adormecidos quando suas reivindicações são atendidas ou quando políticos locais são cooptados ou integrados à elite política dirigente da capital estadual. Este é o caso, por exemplo, de alguns movimentos como Minas do Norte, São Paulo do Leste, São Paulo do Sul, Piratini, Planalto Central, Madeira, Uirapuru, Xingu, Pantanal, Santa Cruz, Iguaçu,

entre outros.

Em outros casos, e com contextos bem específicos, alguns movimentos estão mais comprometidos com a causa da emancipação estadual como no caso do Tapajós, Carajás, Triângulo, Maranhão do Sul, Gurgueia, Mato Grosso do Norte (Araguaia, Aripuanã) e Rio São Francisco. Neste caso, politicamente e ideologicamente são elencados pelas elites locais e regionais elementos a serem exaltados para que a campanha da separação seja vista como justificável, como no caso da identidade regional, história diferenciada, descaso e abandono pelo governo estadual e federal, o crescimento econômico agropecuário, a espoliação dos recursos pelo governo estadual e a bandeira de maior desenvolvimento local. Para alguns casos, o desejo de separação tem sido recorrente e muitas vezes até justificáveis. Para outros, são muito mais retóricas de atores políticos interessados em busca promoção ou vantagens para si próprias.

Do ponto de vista da legislação acerca da incorporação, desmembramento e subdivisão de unidades federadas a fim de formarem novos Estados e Territórios Federais, ela esteve presente em praticamente todas as Constituições, o que será tratado a seguir.

4.1 – CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS E DESMEMBRAMENTOS ESTADUAIS

4.1.1 – CONSTITUIÇÃO DE 1824

Acerca da criação de novas Províncias, de acordo com a Constituição de 1824, a legislação previa o seguinte:

EM NOME DA SANTÍSSIMA TRINDADE. TÍTULO 1º

Do Imperio do Brazil, seu Territorio, Governo, Dynastia, e Religião.

Art. 1. O IMPERIO do Brazil é a associação Política de todos os Cidadãos Brasileiros. Elles formam uma Nação livre, e independente, que não admite com qualquer outra laço algum de união, ou federação, que se opponha á sua Independencia.

Art. 2. O seu territorio é dividido em Provincias na fôrma em que actualmente se acha, as quaes poderão ser subdivididas, como pedir o bem do Estado. (Grifo do autor)

Art. 3. O seu Governo é Monarchico Hereditario, Constitucional, e Representativo.

Art. 4. A Dynastia Imperante é a do Senhor Dom Pedro I actual Imperador, e Defensor Perpetuo do Brazil.

Art. 5. A Religião Catholica Apostolica Romana continuará a ser a Religião

do Império. Todas as outras Religiões serão permitidas com seu culto domestico, ou particular em casas para isso destinadas, sem fôrma alguma exterior do Templo (BRASIL, 1824).

Conforme se pode observar no artigo segundo, a primeira Constituição brasileira já previa a possibilidade de desmembramento provincial, contudo sem especificar qualquer parâmetro. Sendo assim, dada a elevada centralização do Império, prevalecia a vontade do Imperador Dom Pedro I, que por medidas autoritárias, graças à concentração de poder nas mãos do Executivo/Imperador, do Poder Moderador (da qual o Imperador também participava, dominava e indicava os demais membros) e com a conivência da Assembleia Geral (Legislativo) e do Poder Judicial, comandava os desmembramentos estaduais de acordo com suas necessidades políticas.

À época, Dom Pedro I impôs a separação das Províncias consideradas rebeldes e republicanas, como foi o caso de Pernambuco, devido ao movimento rebelde e separatista representado pela Confederação do Equador, em 1824. Com isso a Província de Pernambuco sofreu o desmembramento e perda da Comarca do São Francisco (atual oeste da Bahia) para Minas Gerais de 1824-1827 e a partir da última data, embora também devesse ser temporária, teve este território anexado definitivamente à Bahia. Porém, esta não tinha sido a primeira vez que a Província de Pernambuco perdia territórios em virtude das posições republicanas e revolucionárias. Por causa da Revolução Pernambucana de 1817, a Província perdeu também as Comarcas de Alagoas e do Rio Grande do Norte no mesmo ano.

Acerca do desmembramento da Comarca do São Francisco, os decretos de Dom Pedro I foram os seguintes:

1) Desligando de Pernambuco a Comarca do São Francisco e anexando-a a Minas Gerais: 7 de julho de 1824.

"Tendo chegado ao meu imperial conhecimento que o intruso presidente de Pernambuco, Manoel de Carvalho Paes de Andrade, que não tem podido seduzir até hoje mais que um punhado de militares, e de gente miserável, sem luzes, sem costumes e sem fortuna da cidade do Recife, e de três ou quatro vilas circunvizinhas, procura levar agora a todos os pontos da província os mesmos embustes e imposturas que temerariamente têm assoalhado, mandando emissários para arrastarem ao mesmo abismo, que o espera, os povos inocentes do interior, a quem dificultosamente chegam notícias do verdadeiro estado das cousas publicas, que ele cautelosamente oculta ou desfigura; e devendo eu como Imperador e Defensor Perpétuo do Império empregar todos os meios possíveis para manter a integridade dele, e salvar meus fiéis súditos do contágio da sedução e impostura (...) E considerando quão importante é a bela comarca denominada do Rio São Francisco, que faz parte da província de Pernambuco [grifo nosso] e a põe em contato com a de

Minas Gerais, e o grande cuidado que devem merecer-lhe seus habitantes pela constante fidelidade e firme adesão que têm mostrado À Sagrada Causa da Independência e do Império, e até pelos sacrifícios que têm já feito a favor dela; Hei por bem, com o parecer de meu Conselho D'Estado, ordenar, como por este ordeno, que a dita Comarca do Rio São Francisco seja desligada da Província de Pernambuco e fique desde a publicação deste Decreto em diante pertencendo à Província de Minas Gerais, de cujo Presidente receberão as autoridades respectivas as ordens necessárias para o seu governo e administração, provisoriamente [grifo nosso], e enquanto a Assembléia próxima a instalar-se não organizar um plano geral de divisão conveniente"

2) Anexando a Comarca ao território da Bahia: 15 de outubro de 1827 "Tendo resolvido a Assembléia Geral Legislativa que a Comarca de S. Francisco, que se acha provisoriamente [grifo nosso] incorporada à Província de Minas Gerais em virtude do Decreto de 7 de julho de 1824, fique provisoriamente [grifo nosso] incorporada à Província da Bahia até que se faça a organização das Províncias do Império"

O QUE DIZIA O ARTIGO 2 DA CONSTITUIÇÃO DE 1824...

"O seu território [do Brasil] é dividido em Províncias, na forma em que atualmente se acha, as quais poderão ser subdivididas, como pedir o bem do estado"

... E A ANÁLISE DE BARBOSA LIMA SOBRINHO

"Pelos termos do artigo, essa subdivisão deveria estar condicionada à obrigação de criar novas províncias, ou de retificar limites controvertidos. Não se encontra, porém, na carta de 1824, nenhum título que permitisse a mutilação de uma província em benefício de outra, for a, é claro, a hipótese dos limites controvertidos em que a decisão seria apenas para definir as fronteiras que se considerassem legítimas e justificadas. Não havia entre Pernambuco e a Bahia, quanto ao domínio da margem esquerda do São Francisco, nenhuma contestação. (...) É certo que o preceito constitucional permitia a subdivisão das províncias. Mas subdividir quer dizer divisão de divisão, partir em novas parcelas o produto de uma separação. Seria, no caso concreto, a operação de retirar vários territórios de várias províncias, ou de uma só, para formar uma província independente. (...) Não há lógica, porém, que enquadre naquele termo a faculdade de mutilar uma província, retirando-lhe uma região incontestada para anexá-la ao território de outra". (Pernambuco e o São Francisco, 1929) (PATRIOTA, 2011).

É interessante observar que passados mais de dois séculos do acontecimento, a questão é sempre retomada e por dois motivos. O primeiro serve como justificativa histórica para a criação do Estado do (Rio) São Francisco e o segundo nas diversas tentativas de políticos pernambucanos em tentar reanexar a área, como ocorreu, por exemplo, na Assembleia Nacional Constituinte – 1987-1988 e Constituição de 1988.

Além do caso da Comarca do São Francisco, duas Províncias foram criadas no Período do Império, o Paraná em 1853 e o Amazonas em 1850, graças à intensa mobilização das classes políticas dessas áreas frente às críticas de políticos contrários à proposta, especialmente das Províncias de São Paulo e Pará, que perderiam estes territórios. Ainda assim, graças aos intensos debates no Congresso, as duas novas Províncias foram criadas, apesar de quase não conseguirem, em decorrência de

manobras políticas.

Quando se analisa os argumentos contrários ou favoráveis na luta para a criação das Províncias do Paraná e Amazonas, parece que os mesmos não se renovaram passados mais de um século e meio, por exemplo, o discurso da perda, a inviabilidade econômica, os custos da separação, os impactos aos cofres públicos, as consequências políticas (do lado contrário à separação).

Quanto aos emancipacionistas, já nesse momento os principais argumentos em prol da separação eram: o desenvolvimento advindo com a separação, a busca pela autonomia, a questão histórica, a identidade territorial, as vantagens econômicas e sociais, o tamanho do território provincial, as distâncias da capital, o isolamento e abandono, etc (do lado favorável à separação). Contudo, a experiência desses desmembramentos foi positiva para todos os Estados envolvidos.

4.1.2- CONSTITUIÇÃO DE 1891

Segundo a Constituição de 1891,

TÍTULO I

Da Organização Federal

DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art 1º - A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil.

Art 2º - Cada uma das antigas Províncias formará um Estado e o antigo Município Neutro constituirá o Distrito Federal, continuando a ser a Capital da União, enquanto não se der execução ao disposto no artigo seguinte.

Art 3º - Fica pertencendo à União, no planalto central da República, uma zona de 14.400 quilômetros quadrados, que será oportunamente demarcada para nela estabelecer-se a futura Capital federal.

Parágrafo único - Efetuada a mudança da Capital, o atual Distrito Federal passará a constituir um Estado.

Art 4º - Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se, para se anexar a outros, ou formar novos Estados, mediante aquiescência das respectivas Assembléias Legislativas, em duas sessões anuais sucessivas, e aprovação do Congresso Nacional. (Grifo do autor) (BRASIL, 1891).

Diferentemente da Constituição anterior, a nova Constituição de 1891, republicana, federal e democrática inaugura uma mudança constitucional no processo de fusão ou criação dos a partir de então chamados de Estados federados, para os quais a

era concedida autonomia política e maior participação do povo através dos seus representantes no Congresso e nas Assembleias Legislativas estaduais, foros onde ocorreriam a tramitação das propostas de redivisão do território estadual.

Ainda assim, dada a maior possibilidade de criação de novas unidades federadas, nenhuma Província foi desmembrada ou fundida de 1891 a 1934, salvo a anexação do Acre, que obedece a parâmetros constitucionais e históricos, já citados, o que demonstra que de fato não havia necessidade ou interesse de redividir territórios estaduais, embora em algumas regiões o desejo fosse latente e havia uma grande quantidade de propostas de redivisão territorial neste período.

A explicação mais provável é que embora existisse a possibilidade, o governo republicano não era tão favorável à criação de novos Estados, especialmente quando se observa que este era controlado pelos Estados de Minas Gerais e São Paulo. Em Minas, onde já floresciam algumas propostas, estas sequer conseguiram uma ampla tramitação na Assembleia Legislativa local, graças à pressão do governador e da interferência do governo federal. Esta prática foi exportada para as demais regiões do Brasil, o que explica o fato de que na República Velha nenhum Estado ter sido criado.

É interessante que, de modo geral, a redação da Constituição de 1988 no que se refere à incorporação, subdivisão ou desmembramento estadual se assemelha nesta parte à Constituição de 1891, cuja única diferença é a inversão do processo legislativo, onde atualmente as Assembleias Legislativas são apenas ouvidas nos casos de redivisão territorial, porém sem voto deliberativo sobre a questão. Na atual legislação, cabe ao Congresso deliberar sobre a criação ou fusão de UFs.

4.1.3- CONSTITUIÇÃO DE 1934

Conforme a Constituição de 1934,

**CONSTITUIÇÃO DA REPUBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO
BRASIL**
TÍTULO I
Da Organização Federal
CAPÍTULO I
Disposições Preliminares
**Art 14 - Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou
desmembrar-se, para se anexar a outros ou formar novos Estados,
mediante aquiescência das respectivas Assembléias Legislativas, em duas
Legislaturas sucessivas e aprovação por lei federal. (Grifo do autor)**

Art 15 - O Distrito Federal será administrado por um Prefeito, de nomeação do Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, e demissível *ad nutum* cabendo as funções deliberativas a uma Câmara Municipal eletiva. As fontes de receita do Distrito Federal são as mesmas que competem aos Estados e Municípios, cabendo-lhe todas as despesas de caráter local.

Art 16 - Além do Acre, constituirão territórios nacionais outros que venham a pertencer à União, por qualquer título legítimo.

§ 1º - Logo que tiver 300.000 habitantes e recursos suficientes para a manutenção dos serviços públicos, o Território poderá ser, por lei especial, erigido em Estado.

§ 2º - A lei assegurará a autonomia dos Municípios em que se dividir o território.

§ 3º - O Território do Acre será organizado sob o regime de Prefeituras autônomas, mantida, porém, a unidade administrativa territorial, por intermédio de um delegado da União, sendo prévia e eqüitativamente distribuídas as verbas destinadas às administrações locais e geral. (BRASIL, 1934).

Com a chegada de Getúlio Vargas ao poder, a primeira mudança introduzida com a nova Constituição foi o fato dos processos de redivisão territorial estarem vinculados à dependência de uma Lei Federal, o que de sobremaneira subordinaria qualquer proposta à vontade do Presidente, que reinaugura um dos processos de maior centralização política e administrativa do país, apesar de ainda manter o título de Federação.

4.1.4 – CONSTITUIÇÃO DE 1937

De acordo com a Constituição de 1937,

CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL DA ORGANIZAÇÃO NACIONAL

Art 1º - O Brasil é uma República. O poder político emana do povo e é exercido em nome dele e no interesse do seu bem-estar, da sua honra, da sua independência e da sua prosperidade.

Art 2º - A bandeira, o hino, o escudo e as armas nacionais são de uso obrigatório em todo o País. Não haverá outras bandeiras, hinos, escudos e armas. A lei regulará o uso dos símbolos nacionais.

Art 3º - O Brasil é um Estado federal, constituído pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. É mantida a sua atual divisão política e territorial.

Art 4º - O território federal compreende os territórios dos Estados e os diretamente administrados pela União, podendo crescer com novos territórios que a ele venham a incorporar-se por aquisição, conforme as regras do direito internacional.

Art 5º - Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se, ou desmembrar-se para anexar-se a outros, ou formar novos Estados, mediante a aquiescência das respectivas Assembléias Legislativas, em duas sessões, anuais consecutivas, e aprovação do Parlamento Nacional.
Parágrafo único - A resolução do Parlamento poderá ser submetida pelo

Presidente da República ao plebiscito das populações interessadas.

Art 6º - A União poderá criar, no interesse da defesa nacional, com partes desmembradas dos Estados, territórios federais, cuja administração será regulada em lei especial.

Art 7º - O atual Distrito Federal, enquanto sede do Governo da República, será administrado pela União.

Art 8º - A cada Estado caberá organizar os serviços do seu peculiar interesse e custeá-los com seus próprios recursos.

Parágrafo único - O Estado que, por três anos consecutivos, não arrecadar receita suficiente à manutenção dos seus serviços, será transformado em território até o restabelecimento de sua capacidade financeira. (Grifo do autor) (BRASIL, 1937).

Com o Golpe de 1937 e a instauração do Estado Novo por Getúlio Vargas, ocorre também uma maior intensificação da política centralizadora, autoritária e antidemocrática. Em termos práticos, a vontade nacional estava vinculada à vontade do Presidente.

No tocante aos processos de redivisão territorial, “teoricamente” as Assembleias Legislativas e o Parlamento deveriam se pronunciar sobre a questão (claro obedecendo a vontade do governo central e assim o fizeram), porém, como novidade, inaugura-se a questão do plebiscito, também em conformidade com a vontade do Presidente, já que este o convocava para que a população se pronunciasse sobre os desmembramentos, embora na prática estes nunca tenham sido realizados. Na verdade, a introdução do plebiscito tinha como objetivo frear a evolução e aprovação dessas matérias nas Assembleias Legislativas ou Congresso, embora nenhuma delas tenha sido sequer aprovada nas duas Casas do Congresso.

Por outro lado, através de Decretos, conforme previa a nova Constituição, o próprio Getúlio Vargas desmembrou territórios dos Estados do Amazonas, Pará, Pernambuco, Santa Catarina e Paraná, sem obedecer qualquer processo legislativo ou ouvir a população desses Estados. Na verdade, de forma absurda, a própria Constituição assegurava este poder ao Executivo. Alegando questões de segurança nacional e uma estratégia geopolítica de proteger as fronteiras brasileiras, foram criados os Territórios Federais de Fernando de Noronha (em 1942) e Iguaçu, Ponta Porã, Guaporé, Rio Branco e Amapá, todos estes em 1943, conforme já foi mencionado.

E mais que isso, Getúlio Vargas também consegue ameaçar a autonomia política dos Estados, que se considerados inviáveis economicamente por mais de três anos seriam transformados em Territórios Federais. Embora a possibilidade existisse, ainda assim nenhum Estado sofreu essa retaliação. Por outro lado, a autonomia do

Distrito Federal foi cassada, passando a pertencer à União, assim como os Territórios Federais.

4.1.5– CONSTITUIÇÃO DE 1946

Segundo a Constituição de 1946,

CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL TÍTULO I

Da Organização Federal

CAPÍTULO I

Disposições Preliminares

Art 1º - Os Estados Unidos do Brasil mantêm, sob o regime representativo, a Federação e a República.

Todo poder emana do povo e em seu nome será exercido.

§ 1º - A União compreende, além dos Estados, o Distrito Federal e os Territórios.

§ 2º - O Distrito Federal é a Capital da União.

Art 2º - Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros ou formarem novos Estados, mediante voto das respectivas Assembléias Legislativas, plebiscito das populações diretamente interessadas e aprovação do Congresso Nacional.

Art 3º - Os Territórios poderão, mediante lei especial, constituir-se em Estados, subdividir-se em novos Territórios ou volver a participar dos Estados de que tenham sido desmembrados. (Grifo do autor) (BRASIL, 1946).

Com o fim do Estado Novo e queda de Getúlio Vargas, retoma-se o período democrático e como medida para corrigir o autoritarismo presente na Constituição de 1937, foi redigida a nova Constituição em 1946. No caso da redivisão territorial, foi elaborada uma legislação bem próxima à da atual Constituição de 1988 no tocante à alteração dos estaduais. A única ressalva a ser feita é a retirada da participação efetiva das Assembleias Legislativas estaduais, com poder de voto deliberativo no caso da atual Constituição.

No tocante aos Territórios Federais, a Constituição de 1946 permite tanto a criação quanto a reanexação destes, fato que ocorreu com os Territórios Federais de Ponta Porã, reanexado ao Mato Grosso e Iguaçu, reanexado aos Estados de Santa Catarina e Paraná com a promulgação desta Constituição.

Em 1960, sob a égide desta Constituição ocorreu a transferência da Capital nacional para Brasília e a criação do novo Distrito Federal no mesmo ano. A cidade

do Rio de Janeiro tornou-se Estado da Guanabara, que teria breve duração. E em 1962, quando passou a atender todos os requisitos necessários à elevação à categoria de Estado, o antigo Território Federal do Acre, depois de muita mobilização da população, dos políticos locais e mesmo contra a vontade do Presidente João Goulart, tornou-se o Estado mais novo do país.

4.1.6- CONSTITUIÇÃO DE 1967

Conforme a Constituição de 1967,

CONSTITUIÇÃO DO BRASIL TÍTULO I

Da Organização Nacional

CAPÍTULO I

Disposições Preliminares

Art 1º - O Brasil é uma República Federativa, constituída sob o regime representativo, pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

§ 1º - Todo poder emana do povo e em seu nome é exercido.

§ 2º - São símbolos nacionais a bandeira e o hino vigorantes na data da promulgação desta Constituição e outros estabelecidos em lei.

§ 3º - Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão ter símbolos próprios.

Art 2º - O Distrito Federal é a Capital da União.

Art 3º - A criação de novos Estados e Territórios dependerá de lei complementar. (Grifo do autor) (BRASIL, 1967).

Com o Golpe Militar de 1964, e instalação da Ditadura Militar que se estenderá até 1985, a centralização político-administrativa é retomada e qualquer abertura para a criação ou fusão de novos Estados e Territórios Federais é praticamente revogada. Estes passam a depender de uma legislação complementar, que na verdade significou a sua submissão à vontade do Executivo, ou seja, aos militares. Com isso, todos os princípios definidos a maior parte dos princípios democráticos, republicanos e federais assegurados pela Constituição de 1946 foram esvaziados ou extintos. Porém, como as Leis Complementares obedeciam à vontade do Executivo, que exercia uma forte influência sobre o Congresso e sobre o STF, as revisões nos limites estaduais ocorreram de acordo com a vontade dos militares.

Os dois últimos órgãos, Congresso e STF, que representariam também os pilares da independência dos Três Poderes, raramente conseguiram manter sua autonomia e independência em relação ao Executivo. Atuavam sob uma clara conivência e

subserviência à vontade do Executivo federal. Sem essas interferências constitucionais, foram fundidos os antigos Estados da Guanabara e Rio de Janeiro em 1974/1975, criado o Estado de Mato Grosso do Sul em 1977/79 e o antigo Território Federal de Rondônia foi elevado à condição de Estado em 1981. Em todos esses processos não foram ouvidas as populações dos Estados fundidos ou desmembrados, onde prevaleceu a vontade do governo central.

4.1.7- CONSTITUIÇÃO DE 1988

E por fim, com a Constituição de 1988,

TÍTULO

I

Dos Princípios Fundamentais

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania; II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. (Grifo do autor)

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

[...]

TÍTULO

III

Da Organização do Estado

CAPÍTULO

I

DA ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA

Art. 18. 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. (Grifo do autor)

~~§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano; far-se-ão por lei estadual, obedecidos os requisitos previstos em Lei Complementar estadual, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas.~~

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e

publicados na forma da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 15, de 1996) Vide art. 96 - ADCT). (Grifo do autor)

Art. 19. É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:
I - estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los, embaraçar-lhes o funcionamento ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público;

II - recusar fé aos documentos públicos;

III - criar distinções entre brasileiros ou preferências entre si (BRASIL, 1988).

A Constituição de 1988 conforme já se apontou, retoma uma redação semelhante à Constituição de 1891 e à de 1946, no que diz respeito à redivisão territorial, a partir da fusão ou desmembramento de unidades federadas. Por outro lado, embora tenha sido de certa forma condescendente com os projetos emancipacionistas estaduais, com criação do Estado do Tocantins, a extinção do Território Federal de Fernando de Noronha e sua reanexação a Pernambuco, e a elevação dos Territórios Federais do Amapá e Roraima à categoria de Estados, consolidados através desta Constituição, na verdade o efeito foi o contrário para as futuras alterações nos limites estaduais a partir de então.

Os trâmites do processo legislativo a fim de promover qualquer mudança nos territórios estaduais tornaram-se extremamente longos, impeditivos e exaustivos com a nova Constituição. Além disso, a reintrodução do elemento Plebiscito, sem definir claramente o que seria “a população diretamente interessada”, durante as duas décadas seguintes barrou a criação ou fusão de novas unidades federadas. E mesmo com a definição desta população diretamente interessada, conforme se abordou no capítulo anterior, o entendimento do STF sobre o assunto significou, na verdade, a vitória das forças políticas contrárias à revisão dos limites estaduais, principalmente os atuais Estados que possuem em seus territórios ameaças à sua própria existência ou unidade estadual, dada a ameaça dos projetos de criação de novos Estados e Territórios Federais. O que não significa dizer que os movimentos autonomistas estaduais são vítimas ou totalmente necessários e viáveis.

Na verdade, as políticas e alianças construídas no Congresso durante a elaboração da Constituição de 1988, a pouca simpatia do Poder Executivo aos novos reordenamentos estaduais, a força dos governadores, os interesses econômicos e políticos envolvidos num desmembramento estadual resultaram na atual redação impeditiva aos novos Estados e Territórios Federais, embora aqui não se faça qualquer

campanha favorável aos desmembramentos estaduais, e sim se concentre no aspecto jurídico-político das questões envolvidas.

Trabalhos importantes do ponto de vista econômico, cultural e histórico envolvendo os processos de criação de novas unidades federadas podem ser observados em Pires (2006; 2011) – Minas do Norte; Nonato (2002; 2005) Estados no front agrícola brasileiro; Nogueira (2001; 200) – Territórios Federais no Amazonas; Del Gaudi (1997) – Triângulo Mineiro; Rodrigues (2008; 2010; 2011), Cavalcanti (2000; 2003) – Tocantins; Porto (2002) – Amapá; Dutra (1999) – Tapajós; Burile (2010), Oliveira (1998) – Iguaçu, Martins (2003; 2011; 2008; 2003; 2001; 1998).

De todo modo, mais precisamente do ponto de vista da análise política dos processos envolvidos, o objetivo principal deste trabalho, é importante entender também quem foram os atores responsáveis pela legislação dos desmembramentos ou fusões estaduais, conforme prevê a Constituição de 1988. Na verdade, a elaboração desta redação deve-se aos governos estaduais e aos congressistas dos Estados de Minas Gerais, Paraná, Bahia, Pará, Piauí, Maranhão e Mato Grosso, que abrigam(vam) em seus territórios projetos de desmembramento. Além disso, foi também fundamental o papel dos governadores e constituintes dos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, temendo a criação de novas unidades federadas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, o que poderia intensificar os problemas de peso do poder político dessas regiões no Congresso Nacional. Em função disos, estes políticos também se mostraram favoráveis ao endurecimento da legislação sobre o tema.

Além disso, os interesses das elites estaduais (políticas e econômicas) pouco interessadas nessas mudanças, bem como a desconfiança em muitos projetos “inviáveis, oportunistas ou sem fundamentação política, econômica, cultural ou histórica” das elites regionais interessadas nos desmembramentos. É interessante perceber que em todo esse processo, a população das áreas emancipandas ou envolvidas nas causas levantadas sequer foi consultada sobre a possibilidade ou não dos desmembramentos ou fusões mesmo antes da tramitação dos projetos no Congresso.

Nesse sentido, fica difícil avaliar até que ponto esses projetos são objeto de interesse popular das áreas que reivindicam a separação. Todavia, se hipoteticamente esses projetos fossem aprovados em fase inicial no Congresso e submetidos a plebiscito, tais populações não dariam o voto decisivo ou palavra final nessa questão, pois ainda se pronunciassem favoravelmente, o desejo desta população ainda deveria ser

votado em plenário novamente no Congresso, aguardariam a sanção do Presidente (sem poder de veto desde que sejam Projeto de Decreto Legislativo, como ocorre com a maioria dos casos tramitados no Congresso para a criação de novas UFs.) e poderiam até ser questionados junto ao STF.

Outros elementos também podem ser considerados os para a construção da atual ordem de integridade territorial estadual, como por exemplo, os aspectos culturais, representados pelo embate entre as identidades estaduais e regionais; os regionalismos em nível estadual e sub-regional; os movimentos migratórios; o crescimento econômico ou o alto/baixo desenvolvimento econômico e social de determinadas áreas estaduais; a representatividade das bancadas estaduais e regionais na Câmara dos Deputados e Senado Federal; os impactos econômicos nas finanças da União e dos Estados que sofrerão os desmembramentos; as questões ambientais, entre outros, os quais serão aprofundados mais adiante.

Ainda no tocante à Constituição de 1988, foi criada a Comissão de Estudos Territoriais a fim de estabelecer toda a organização e estudo dos projetos de redivisão territorial dos Estados. Esta tinha ainda como objetivos a elaboração de trabalhos detalhados e exaustivos acerca dos projetos de novas UFs apresentados. A CET teria seus resultados apresentados durante a realização da Revisão Constitucional de 1993. Os resultados desses trabalhos durante a Revisão Constitucional, ainda que favoráveis a alguns movimentos emancipatórios foram vetados durante a Revisão. Apesar da grande quantidade de projetos de criação de novos Estados apresentados no período da Revisão Constitucional, todos foram vetados e arquivados.

A Constituição de 1988 também estabelecia a solução dos litígios estaduais, que deveriam ser concluídos três anos após a Constituição de 1988, mas até o presente momento não foram concluídos. Atualmente estão em andamento 11 litígios estaduais, boa parte deles aguardando julgamento no STF, e mais de 400 litígios municipais, ainda pendentes de solução e arbitramento. Os casos mais célebres são dos Estados do Ceará e Piauí, que perdura há séculos e o do Amazonas e Acre, resolvido definitivamente a partir do julgamento no STF em 2008, com acréscimo de território ao Estado do Acre.

Por fim, a Constituição de 1988 estabeleceu os critérios para a efetivação da autonomia e criação dos Estados do Tocantins, Amapá e Roraima, a extinção de Fernando de Noronha, o aumento da autonomia do Distrito Federal e a transformação dos Municípios em entes federados. Por outro lado, mesmo fora dos requisitos legais e

constitucionais, todos os Municípios criados até 2006, sem a realização de plebiscitos ou estudos de viabilidade econômica foram anistiados e mantidos, desde que tivessem obedecido à legislação estadual da época.

4.2 – OS PROJETOS DE CRIAÇÃO DE NOVAS UNIDADES FEDERADAS APRESENTADOS NA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE DE 1988

A Assembleia Nacional Constituinte foi convocada através da Emenda Constitucional nº 26 de 1985 (BRASIL, 1985), a qual teve seus trabalhos iniciados em 1º de fevereiro de 1987 e finalizados em 5 de outubro de 1988, data em que foi promulgado o texto constitucional.

O Processo Constituinte, obedecendo aos parâmetros legais estabelecidos pelos congressistas se orientou pelas seguintes etapas:

- Elaboração dos dispositivos constitucionais por subtemas, a cargo das Subcomissões Temáticas;
- Elaboração dos Capítulos, por temas, a cargo das Comissões Temáticas;
- Elaboração dos Títulos e sistematização dos dispositivos aprovados pelas Comissões e elaboração do Projeto de Constituição, a cargo da Comissão de Sistematização;
- Votação e redação final de toda a matéria, a cargo do Plenário da Assembleia Nacional Constituinte e da Comissão de Redação (CAMARA DOS DEPUTADOS, 2013a).

Quantoa às etapas de trabalho, a Assembleia Nacional Constituinte se devolveu em 07 etapas, as quais se desdobraram em 25 fases, conforme se observa esquematicamente e resumidamente na tabela 5.

Tabela 5: Etapas do Processo Constituinte – 1987-1988

Etapas	Fases
1. Preliminar	Definição do Regimento Interno da ANC Sugestões: Cidadãos, Constituintes e Entidades
2. Subcomissões Temáticas	A: Anteprojeto do Relator B: Emenda ao Anteprojeto do Relator C: Anteprojeto da Subcomissão
3. Comissões Temáticas	E: Emenda ao Anteprojeto da Subcomissão na Comissão F: Substitutivo do Relator G: Emenda ao Substitutivo H: Anteprojeto da Comissão
4. Comissão de Sistematização	I: Anteprojeto de Constituição J/K: Emendas de Mérito e de Adequação ao Anteprojeto L: Projeto de Constituição M: Emendas (1P) de Plenário e Populares N: Substitutivo 1 do Relator O: Emenda (ES) ao Substitutivo 1 P: Substitutivo 2 do Relator
5. Plenário	Q: Projeto A (início 1º turno) R: Ato das Disposições Transitórias S: Emenda (2P) de Plenário e Emendas do Centrão T: Projeto B (fim do 1º; início 2º turno) U: Emenda (2T) ao Projeto B V: Projeto C (fim 2º turno)
6. Comissão de Redação	W: Proposta exclusivamente de redação X: Projeto D - redação final
7. Epílogo	Y: Promulgação

Fonte: CAMARA DOS DEPUTADOS, 2013a; O Processo Histórico da Elaboração do Texto Constitucional (Dilsson Emílio Brusco e Ernani Valter Ribeiro); Fontes de Informações sobre a Assembléia Nacional Constituinte de 1987 (Mauro Márcio Oliveira). Nota: "Etapas" propostas pelo autor; "fases" da base APEM. A fase D não existe.

Entre as diversas comissões e subcomissões criadas durante a Assembleia Nacional Constituinte, foi criada a Subcomissão dos Estados, com trabalhos iniciados em 07 de abril de 1987 na qual rejeitados a maior parte dos projetos apresentados. No Anteprojeto do relator Siqueira Campos, estavam incluídas apenas as propostas de desmembramento e criação de 6 novos Estados: Triângulo, Tocantins, Juruá, Santa Cruz, Maranhão do Sul e Tapajós, a elevação do Amapá e Roraima à categoria de Estados e incorporação de Fernando de Noronha a Pernambuco. A Subcomissão era

composta pelos seguintes membros: Presidente: Chagas Rodrigues—PMDB- PI, 1º Vice-Presidente: Valmir Campelo—PFL-DF; 2º Vice-Presidente: Fernando Gomes—PMDB-BA e Relator: Siqueira Campos - PDC-GO (ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987).

Com base na composição política da Subcomissão dos Estados, é possível identificar que os principais atores interessados na criação de novos Estados, por motivos óbvios, eram também os membros dos principais cargos na Subcomissão, entre os quais se destaca Siqueira Campos, o relator da subcomissão e principal articulador do movimento pela criação do Estado do Tocantins e Fernando Gomes, 2º vice-presidente da mesma Subcomissão e principal liderança a favor da criação do Estado de Santa Cruz. O 1º vice-presidente da subcomissão Valmir Campelo foi um dos principais apoiadores da criação de novos Estados, especialmente do Tocantins.

Dentre os demais congressistas da Subcomissão, é possível identificar também, aqueles contrários aos desmembramentos estaduais, muitas vezes estreitamente ligados ao governo estadual contrário à proposta. Além destes, a Subcomissão ainda era constituída por deputados e senadores contrários ou favoráveis à revisão dos limites estaduais e à fusão ou des fusão de Estados.

Os demais membros da Subcomissão foram:

- Titulares: PMDB - Chagas Rodrigues; Nabor Júnior; Amílcar Moreira; Del Bosco Amaral; Fernando Gomes; Fernando Velasco; Hilário Braun; Mário Bouchardet; Paulo Roberto; Renato Bernardi; Ronaldo Carvalho.
- PFL - Guilherme Palmeira; José Teixeira; João Lobo; Valmir Campelo
- PDS - Davi Alves Silva
- PDT - Carlos Cardinal
- PTB – Vago
- PT - Vago
- PDC - Siqueira Campos
- Suplentes: PMDB - Airton Sandoval; Jutahy Júnior; Naphtali Alves; Asdrubal Bentes; Nion Albernaz; Gonzaga Patriota; Hélio Manhães; Onofre Corrêa; Irajá Rodrigues; Rospide Netto; José Serra;
- PFL - Humberto Souto; Divaldo Suruagy; Eraldo Tinoco; José Agripino; José Santana;

- PDS - Gerson Peres
- PDT - Adroaldo Streck
- PTB - Vago
- PT - Paulo Paim
- PDC - Vago
- Secretária: Maria Inês de Bessa Lins (ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987-1988a).

Do ponto de vista dos grupos envolvidos e representados na Subcomissão, estes possuíam uma grande heterogeneidade, sendo formados por representantes dos interesses dos Estados, dos Municípios, da União, dos partidos do governo, dos partidos aliados, pela oposição, por setores ligados ao grande capital industrial, agropecuário, mineração, madeireiro, do comércio e serviços, latifundiários, ruralistas, militares, dos movimentos dos trabalhadores, evangélicos, católicos, dentre outras inúmeras categorias.

Quanto ao perfil partidário dos congressistas comprometidos ou não com a redivisão territorial e criação de novas unidades federadas, não havia uma posição clara de um determinado partido sobre o apoio ou não à causa emancipacionista e sim uma adesão livre de deputados federais e senadores ligados ou não aos desmembramentos de acordo com seu Estado. Estes congressistas formavam frentes de interesse comum, apoiando ou não às causas emancipatórias. Contudo, em termos partidários prevaleceu uma maior composição de congressistas do PMDB, partido de maior bancada à época e que contava ainda com o Presidente da República, José Sarney.

Na verdade, o PMDB teve uma espetacular vitória nas eleições de 1986, no qual foram eleitos vinte e dois governadores pelo partido, dos vinte e seis cargos em disputa. Além disso, o partido elegeu 38 das 49 vagas disputadas no Senado, dada a renovação de apenas de 2/3 das vagas nesta eleição. E ainda conseguiram obter 260 das 487 vagas na Câmara dos Deputados. Com estes resultados, o PMDB garantiu a maior bancada na Assembleia Nacional Constituinte de 1988 (PMDB, 2012).

Ainda com relação aos membros da Subcomissão dos Estados, é possível identificar algumas figuras importantes, como o deputado federal Humberto Souto, do PFL/MG que apresentou uma Emenda Constitucional para criar o Estado do São

Francisco em Minas Gerais e na Bahia, embora não tenha sido contemplado nem no Anteprojeto inicial, devido aos vícios de seu projeto, sobretudo em função da superposição de território com o Estado de Santa Cruz e Triângulo e a existência de um movimento de nome homônimo no oeste da Bahia. Cabe destacar ainda que o deputado federal Gonzaga Patriota, de Pernambuco, foi principais defensores e entusiastas da reincorporação da Comarca do São Francisco a Pernambuco ou a criação do Estado do São Francisco na margem esquerda do Rio São Francisco na Bahia.

Iniciados os trabalhos da Subcomissão, foram realizadas nove Audiências Públicas a fim de discutir as questões referentes à criação das novas unidades federadas, num prazo de pouco mais de um mês foram realizados os debates, audiências públicas e votadas as Emendas ao anteprojeto do relator. O resultado final do anteprojeto da Subcomissão recomendou a criação de oito novos Estados já previstos no Anteprojeto do relator, sem ocorrer alterações. Segundo o Anteprojeto final, não haveria a necessidade de realização de plebiscito, embora muitas emendas o exigiam para qualquer tipo de alteração na condição de Territórios Federais ou mesmo a criação de novos Estados. Além disso, o Anteprojeto final admitia a reincorporação do Território Federal de Fernando de Noronha ao Estado de Pernambuco, de autoria do constituinte José Moura do PFL/PE (ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987-1988a).

Além de José Moura, apoiavam a extinção do Território Federal de Fernando de Noronha os seguintes constituintes: Horácio Ferraz, Antonio Farias, Cristina Tavares, Egídio Ferreira Lima, Geraldo Melo, Gilson Machado, Gonzaga Patriota, Harlan Gadelha, Inocêncio Oliveira, Joaquim Francisco, José Carlos Vasconcelos, José Jorge, José Mendonça Bezerra, José Tinoco, Luiz Freire, Mansueto de Lavor, Maurílio Ferreira Lima, Nilson Gibson, Nivaldo Machado, Osvaldo Coelho, Osvaldo Lima Filho, Paulo Marques, Ricardo Fiúza, Roberto Freire, Salatiel Carvalho, Wilson Campos, Fernando Bezerra Coelho e Marco Maciel (Idem, 1987-1988a).

Dada a formação de uma Subcomissão composta em sua maioria por membros diretamente interessados na criação de novos Estados, os projetos dos congressistas mais influentes ou dos partidos mais fortes foram aprovados e submetidos à apreciação do Congresso Nacional após passar pelas seguintes fases: A – Anteprojeto do Relator, B – Emendas ao Anteprojeto do Relator e C – Parecer do Relator com Redação Final do Anteprojeto e Anteprojeto da Subcomissão.

É importante ressaltar que além dos projetos de criação de novos Estados presentes no Anteprojeto inicial e final da Subcomissão dos Estados, outros deputados também tentaram incluir seus projetos nesta, embora não tenham sido incluídos devido “aos vícios diversos” dos mesmos ou então, a força e a disputa política a que estavam submetidos. Entre eles, pode-se citar, por exemplo, o projeto de Estado do São Francisco, em Minas Gerais e Bahia, do constituinte (deputado federal) Humberto Souto, do PFL/MG; Estado do Cariri, do constituinte Furtado Leite, do PFL/CE; Estado do Iguaçu, do constituinte Jacy Scanagatta, do PFL/PR; Estado do Juruá, com Municípios dos Estados do Amazonas e Acre, do senador Aluizio Bezerra, do PMDB/AC; Estado de Brasília e o Distrito Federal restrito apenas no Plano Piloto, do constituinte Aldo Arantes, do PMDB/GO; o que transformava em entes federados os Territórios e as Possessões Indígenas, do senador Leopoldo Peres, da PMDB/AM; Estado do Meio Oeste (formado por Municípios dos Estados de Goiás, Minas Gerais e Distrito Federal), do constituinte Paulo Macarini do PMDB/SC, todos eles propostos como emendas oferecidas à Comissão da Organização dos Estados – Subcomissão dos Estados (ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUTUINTE – 1987-1988a).

Além destes projetos, foram ainda apresentados a emendas solicitando a criação do Estado do São Francisco (oeste da Bahia), do constituinte Carlos Cardinal do PDT/RS; Estado de Araguatins (formado por Municípios dos Estados de Goiás e Pará), do constituinte Chico Humberto do PDT/MG; Estado da Guanabara e Rio de Janeiro, do constituinte José Maurício do PDT/RJ; Estado do Baixo Amazonas, do constituinte Manoel Gabriel Siqueira Guerreiro, do PMDB/PA; o que transformava em Estado as regiões metropolitanas com mais de 5 milhões de habitantes, do constituinte César Maia, do PDT/RJ; o que transformava em ente federado os Territórios Federais, do constituinte Rubem Figueiró do PMDB/MG; Estados do Amapá e Roraima, além dos projetos de desmembramento e incorporação apresentado no Anteprojeto do Relator, do constituinte Chico Humberto, do PDT/MG; o que anexava o Território Federal de Fernando de Noronha ao Rio Grande do Norte, de autoria do constituinte Wilma Maia, do PDS e posteriormente do PDT/RN - Emendas Oferecidas à Comissão da Organização dos Estados (ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUTUINTE – 1987-1988a).

A Subcomissão dos Estados definia ainda como resultado dos trabalhos finais a necessidade de realização de um plebiscito nas áreas a serem desmembradas dos

Estados para que a população se pronunciasse sobre a questão num prazo de 180 dias e se fosse favorável, ficaria criado o novo Estado sob a incumbência de a União organizá-lo. E mais, os trabalhos finais ainda definiam a criação da Comissão de Redivisão Territorial, composta por 15 representantes: 9 membros do Legislativo, cinco do Executivo e um do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, os quais tinham a finalidade de elaborar estudos e anteprojetos de criação de novos Estados e Territórios Federais. O prazo estabelecido para a realização dos trabalhos se iniciava com a promulgação da Constituição de 1988 e daí decorridos 5 anos (ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987-1988a).

A Subcomissão também definia a delimitação e demarcação dos limites estaduais, ficando a cargo do IBGE a realização dos trabalhos quando solicitados pelos Estados, bem como a resolução das áreas de litígio, os quais ficavam sujeitos à aprovação da população dessas áreas através de plebiscito (ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987-1988a).

Embora durante a ANC fosse previsto a realização de plebiscitos para a criação de novos Estados, as negociações finais feitas no Congresso suprimiram esta necessidade. Com isso, os Estados do Amapá, Roraima e Tocantins foram criados com a promulgação da Constituição de 1988.

Do outro lado, mesmo com a promulgação da Constituição em 1988, os litígios estaduais não foram resolvidos e se arrastam até os dias atuais, sendo muitas vezes objeto de verdadeiras batalhas jurídicas e políticas no Congresso Nacional e no Supremo Tribunal Federal. Alguns destes se arrastam há séculos. Em 2013, contabiliza-se onze litígios estaduais, assunto que será explorado em trabalhos futuros. Quanto à resolução desses litígios, tem sido representativo o papel do IBGE em demarcar e delimitar os limites estaduais, embora muitas vezes os resultados produzidos, sejam questionados e levados ao STF.

Além das questões já mencionadas, dois pontos eram altamente polêmicos durante os trabalhos da ANC e votação da nova Constituição: a Subcomissão dos Estados exigia que os eleitores dos antigos Estados do Rio de Janeiro e Guanabara se pronunciassem a respeito da fusão dos dois Estados, efetivada em 1975. A decisão favorável ou contrária manteria ou não a fusão. E, ainda, outro assunto polêmico a ser apreciado pelos congressistas era o que exigia a antiga Comarca do São Francisco, localizada na margem esquerda (oeste) do Rio São Francisco, na Bahia, seria reincorporada a Pernambuco. Porém, a reincorporação só se efetivaria se fosse

aprovada através de plebiscito pelos habitantes da região (ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987-1988a).

A Emenda que exigia a necessidade de realização de um plebiscito sobre a fusão do Estado do Rio de Janeiro foi derrotada nas votações no Congresso e prevaleceu a manutenção da fusão, definida pela Lei Complementar de 1974. Da mesma forma, a Emenda que definia tanto a reincorporação da oeste da Bahia (antiga Comarca do São Francisco) a Pernambuco, como também a que previa a criação do Estado do São Francisco na mesma área também foram derrotadas durante a elaboração da nova Constituição. Por outro lado, os congressistas pernambucanos conseguiram a aprovação durante a votação da Constituição de 1988 a incorporação do Território Federal de Fernando de Noronha, que neste caso, desde a elaboração do Anteprojeto da ANC não exigia que a população sequer se pronunciasse em plebiscito sobre a questão.

As propostas de mudança de status político de Roraima e Amapá, além de serem citados na Subcomissão dos Estados também foram analisadas na Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios. É interessante que não se registrou nenhuma proposta de criação de um novo Território Federal na Subcomissão da Comissão da Organização do Estado. E mais que isso, não se verificava entre os membros a Subcomissão dos Estados e da União, Distrito Federal e Territórios uma ferrenha oposição à elevação do Amapá e Roraima à categoria de Estados, bem como à extinção do Território Federal de Fernando de Noronha, sendo objetos de um consenso generalizado. Muito embora tenham deixado de existir em 1988, a figura do Território Federal ainda permanece presente na Constituição, embora subordinado politicamente à União (ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987-1988a;b;c).

É importante lembrar que embora a Constituição de 1967 admitisse a criação de novas unidades federadas, esta não previa uma lei específica sobre os desmembramentos, criação ou fusão de novos Estados e Territórios Federais. Só especificava apenas a necessidade de criação de uma Lei Complementar sobre o assunto (BRASIL, 1967).

Esta Lei só foi criada em 1974 (BRASIL, 1974), a qual estabelecia que a criação ou fusão de novos Estados e Territórios Federais dependia da convocação e aprovação destes projetos em uma Assembleia Nacional Constituinte. A mesma Lei Complementar n. 20/1974 não estabelecia a exigência de consultas populares (plebiscito) para os projetos de redivisão territorial. Além de tratar desta questão, esta mesma Lei estabelecia a fusão dos Estados do Rio de Janeiro e Guanabara a partir

de 1º de março de 1975.

No caso da fusão destes dois Estados, como era de interesse do Executivo, a Lei Complementar n. 20/1974 também não exigia a realização de um plebiscito para o pronunciamento da população dos Estados a questão, exigência que já havia sido retirada na Constituição de 1967 para todos os casos de desmembramento, subdivisão ou incorporação de Estados e Territórios Federais. Além disso, para o caso desta fusão, não haveria a necessidade de convocação e estabelecimento de uma Assembleia Nacional Constituinte, exigência mantida apenas para os casos a posteriori à Lei Complementar sancionada.

Diferente do caso dos Estados, a Constituição de 1967 estabelecia a necessidade de parâmetros socioeconômicos para a criação de Municípios, a realização de uma consulta popular, a competência dos Estados para criá-los e a exigência de uma Lei Complementar sobre o assunto (BRASIL, 1967a). No mesmo ano, A Lei Complementar n. 1 de 1967 regulamentou o assunto e estabeleceu os critérios jurídicos, políticos, econômicos e sociais para a criação dos Municípios (BRASIL 1967b).

Partindo para a análise dos projetos de redivisão territorial apresentados na Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988, Segundo Martins (2001) foram discutidos nos trabalhos de elaboração da nova Constituição os seguintes projetos:

Mapa 2: Propostas de Novas UFs. Discutidas na ANC – 1987-1988

Extraído de: MARTINS (2001:273)

Do total de projetos de novos Estados apresentados no Mapa 2 durante a ANC, foram aprovados apenas o desmembramento do Estado de Goiás e a criação do Estado do Tocantins e a elevação do Amapá e Roraima à condição de Estados. De maneira geral, a tramitação de projetos de redivisão territorial, mesmo com a possibilidade aberta com a Assembleia Nacional Constituinte não era fácil nem simples. Segundo Martins (2001:271) obedecia aos seguintes critérios:

(...) 1. Os documentos extraídos das etapas (nove) percorridas pela Constituinte até o projeto final: Anteprojeto da Subcomissão dos Estados; Anteprojeto das Comissões Temáticas e Índice; Anteprojeto de Constituição da Comissão de Sistematização (501 artigos); Projeto de Constituição da Comissão de Sistematização (496 artigos); Projeto de Constituição – 1º Substitutivo do Relator; Projeto de Constituição (A) – da Comissão de Sistematização; Projeto de Constituição (B) – 2º Turno; projeto de Constituição (C) – Redação Final e, Projeto de Constituição (D) – redação

Final. 2. A publicação do Diário da Assembléia Nacional Constituinte (DANC), no que se refere à criação de novos estados, 3. O Diário do Congresso Nacional (DCN).

Dada a longa, exaustiva e rigorosa tramitação nas comissões que tratavam da criação de novas unidades federadas, boa parte dos projetos eram arquivados por motivos diversos, desde a má redação do texto, à inconstitucionalidade, insuficiência política, econômica e social, até os importantes interesses envolvidos de setores políticos intra e inter-regionais, os interesses econômicos do novo Estado ou do Estado a ser desmembrado, as questões culturais, onde se misturam elementos identitários e os regionalismos. Devido a essa conjugação de fatores, no que se refere ao desmembramento estadual, apenas o Estado do Tocantins foi criado.

Analizando especificamente o caso do projeto de Estado do Triângulo (MG), um dos mais avançados nas comissões da Constituinte, Martins (2001) aponta os principais atores envolvidos na tentativa de emancipação desta região mineira. Os principais articuladores do movimento eram os deputados federais Chico Humberto – PDT/MG, Virgílio Gallassi – PDS-MG, Luiz Alberto Rodrigues – PDT/MG. Na visão dessas lideranças, a necessidade de criação do Estado do Triângulo se justificava pela existência de uma forte identidade territorial e regional triangulina, como também por questões históricas e geográficas, ou seja, remontam a anexação da região a Minas Gerais em 1816. Além disso, foram elencados elementos como a melhor administração da região e mesmo o fortalecimento do sistema federal.

Do lado contrário à emancipação, destacam-se os deputados federais Elias Murad – PTB/MG, Raimundo Rezende – PMDB/MG, Maurício Campos – PFL/MG, Carlos Mosconi – PSDB/MG, Roberto Brant – PSDB/MG, Afonso Arinos - RJ, e claro, o governador do Estado, Newton Cardoso (MARTINS, 2001). Como plataforma contrária à emancipação do Triângulo foram apresentados os seguintes argumentados: a questão da identidade mineira, o equilíbrio político e o papel de “fiel da balança” que o Estado de Minas Gerais representa(va) para o país e nesse sentido, torna-se impraticável a divisão do Estado.

Além desses argumentos, são exaltados os prejuízos econômicos, já que o Triângulo representa o segundo maior PIB de Minas Gerais, como também os prejuízos políticos, como a redução da bancada estadual, o que segundo os deputados mineiros, reduziria o peso e o papel de Minas Gerais na Federação. E mais, a proposta de

separação Triângulo seria objeto de manobras e interesses do PDT e não da população da região (MARTINS, 2001).

Em termos de mobilização política, a campanha pela emancipação do Triângulo, além do Tocantins, tornou-se uma das mais organizadas tanto na Assembleia Nacional Constituinte (Congresso) quanto na sua mobilização frente aos outros Estados e na Região do Triângulo Mineiro. Nesta,

A campanha feita pelo movimento Pró-Emancipação do Estado do Triângulo movimentou a região através de manifestos, atos públicos, cartazes e Emenda Popular com 202.577 assinaturas, representando (à época) quase 25% dos eleitores e mais de 11 % da população (MARTINS, 2001:275).

(...)

O movimento emancipacionista reacendeu em toda a região pelo trabalho das Câmaras Municipais que levaram a Brasília 202 mil assinaturas endossadas pela AVETRM e AVAP (Associação dos Vereadores do Alto do Paranaíba). As assinaturas de prefeitos desta área, contrárias a emancipação, que lhes chegarem às mãos nos próximos dias, foram obtidas por força de coação. Para consegui-las o governador Newton Cardoso ameaçou sustar verbas e desativar obras públicas naqueles municípios (03/06/88, p. 10979 apud MARTINS, 2001:276).

Como se pode perceber acima, ao mesmo tempo em que a mobilização regional era grande, a reação do governador mineiro Newton Cardoso também se tornou extremamente ferrenha à separação, com discursos exaltados procurando desqualificar o movimento e mesmo a coação de deputados, prefeitos e vereadores das regiões do Triângulo e Alto Paranaíba ou a divulgação de boatos que nem sempre eram verdadeiros, ou seja, havia uma clara manipulação dos discursos veiculados. O deputado Elias Murad, por exemplo, argumentava que 63 dos 74 Municípios incluídos no projeto do novo Estado eram contrários à proposta (MARTINS, 2001).

Do outro lado, com o objetivo de levar adiante a proposta de realização do plebiscito na região do Triângulo para a criação do novo Estado, o projeto foi incluído no Anteprojeto Final da Subcomissão dos Estados. Este projeto ainda contou com as emendas dos deputados federais Homero Santos, Chico Humberto, Virgílio Gallassi, Rosa Prata, Roberto Vital, Siqueira Campos, Raul Belém e Luiz Alberto Rodrigues. Contudo, apesar de todas as mobilizações e embates, a proposta de emancipação do Triângulo foi rejeitada em votação no Congresso e com isso, mantida a integridade territorial de Minas Gerais (MARTINS, 2001). Além desta, todas as demais propostas de desmembramento foram arquivadas, salvo o caso do

Tocantins.

No caso deste Estado, de uma forma geral, o sucesso da emancipação do Tocantins, deve-se principalmente ao apoio das bancadas estaduais e do governo goiano, ao apoio das bancadas das demais regiões do país e ao apoio da população local e do restante do Estado de Goiás (MARTINS, 2001). Não havia na seara política franca oposição à emancipação deste Estado, à extinção do Território Federal de Fernando de Noronha ou à elevação de Roraima e Amapá à categoria de Estados. Essa unanimidade é que foi determinante para a separação. Por outro lado, os antigos e novos movimentos, com exceção do Tocantins, não contavam com essa unanimidade.

No entanto, a luta não estava terminada, a Constituição de 1988 previa uma Revisão Constitucional a ser realizada no prazo de 5 anos após a promulgação da mesma, e como o assunto da redivisão territorial voltariam a ser analisados pela Revisão, os movimentos emancipacionistas estaduais começaram a se organizar a fim de tentar mais uma vez a separação. No mapa 3 são apresentados todos esses movimentos:

PROPOSTAS DA ANC E OS NOVOS MOVIMENTOS

Extraído de: MARTINS, 2001:277

Quanto aos novos projetos apresentados durante a Revisão Constitucional, conforme se observa no mapa 3, a proposta de criação do Estado do Planalto Central foi encabeçada pelo deputado federal Francisco Escórcio, do PFL do Maranhão, que argumenta a necessidade de formação de um Estado no que corresponde atualmente à RIDE do Distrito Federal, ou seja, envolve os Municípios dos Estados de Minas Gerais, Goiás e Distrito Federal. Segundo os argumentos apresentados pelo deputado, este projeto seria justificado pelo o elevado grau de integração e dependência dos Municípios do Entorno de Brasília à capital federal e a solução para os problemas socioeconômicos que afligem estes Municípios e o Distrito Federal. Com isso, caso houvesse a emancipação, o Distrito Federal seria reduzido exclusivamente ao Plano

Piloto.

Por outro lado, sob outra lógica político-econômica, os movimentos pela criação dos Estados do Maranhão do Sul, Gurguéia e São Francisco,

são resultantes do processo de modernização agrícola de conexões globais, vinculado, principalmente, ao complexo agro-industrial da soja, difundidos por migrantes sulistas a partir dos 80/90, estendendo-se, praticamente, por todos os cerrados da região Nordeste (Sul do Piauí, área de Balsas, do Maranhão e alto da Chapada Diamantina). O número de sulistas (sobretudo gaúchos) na região é estimado em 40.000 (HAESBAERT, 1996:382).

Quanto ao movimento são-franciscano, como já foi apontado, a região da margem esquerda do Rio São Francisco na Bahia pertenceu a Pernambuco até 1824, quando foi anexada a Minas Gerais em caráter provisório. Em 1827, a área foi incorporada ao território baiano e assim permaneceu até hoje. Em virtude desse legado histórico, o movimento pela criação do Estado do Rio São Francisco se alicerça nessa justificativa, na maioria das vezes encabeçada por políticos pernambucanos que já propõem a reanexação da área a este Estado ou recentemente pelos políticos locais, mais precisamente ligados ao agronegócio da soja na região, com um importante apoio da população local e de migrantes sulistas, especialmente gaúchos.

Em 1987, por exemplo, durante a Assembleia Nacional Constituinte foram apresentados dois projetos para região, um do deputado José Carlos Vasconcelos, pedindo a reincorporação do oeste baiano a Pernambuco e outra proposta, do senador Mansueto Lavor, também pernambucano, solicitando a criação de um novo Estado na região. Em virtude desse conflito de projetos para a mesma região, os dois projetos foram rejeitados.

Do outro lado, além das justificativas históricas, o movimento são-franciscano vem sendo alimentado pelo crescimento econômica da região, fruto da expansão da produção da soja e da pecuária, altamente influenciados por circuitos ou redes de capitais estranhos ou novos à região. Haesbaert (1997) destaca a influência e a participação dos migrantes sulistas nesta área, os quais estabeleceram uma verdadeira des-re-territorialização na região do oeste da Bahia. Nesse processo, a participação dos migrantes na campanha emancipatória é latente, o que gera conflito de territorialidades entre os locais e os migrantes, a ocorrência de conflitos fundiários, a tentativa de transposição geográfica de uma identidade regional pelos gaúchos na

região, a reivenção da tradição (gaúcha), o estabelecimento de redes de des-re-territorialização, o confronto de identidades, e as intensas disputas por poder entre os grupos nativos e forasteiros, entre outros.

É importante apontar, assim como Martins (2001), que o movimento pela criação do Estado do São Francisco na Bahia apresentava também a sobreposição de território com o movimento pela criação do Estado de Santa Cruz, também no mesmo Estado. Além disso, o projeto do oeste baiano ainda enfrentava outros conflitos como, por exemplo, a existência de dois outros movimentos, ambos com mesma designação. Um propondo a criação de um Estado São Francisco envolvendo territórios do norte de Minas, sul e oeste da Bahia e outro concentrado apenas norte e noroeste de Minas, ambos com capital em Montes Claros, conforme analisado por Pires (2006). Estas questões conflitivas foram determinantes para o insucesso do movimento do oeste baiano

Quanto ao movimento pela criação do Estado do Iguaçu, este juntamente com os projetos dos Estados do Triângulo, Tocantins, Amapá e Roraima, foi um dos mais fortes movimentos de emancipação estadual que tramitou na Assembleia Nacional Constituinte em 1987/88 e durante a Revisão Constitucional de 1991-1993. A autoria do projeto era do deputado federal Edi Siliprandi, PDT/PR, que através do Projeto de Decreto Legislativo 141/91 propunha o desmembramento do sudoeste paranaense e oeste catarinense para formar o novo Estado.

Segundo os defensores da ideia, a origem ou respaldo histórico do movimento estava fundamentado no antigo Território Federal do Iguaçu, criado por Getúlio Vargas de 1943-1946. Entre os principais atores envolvidos na campanha pela emancipação estadual estavam: Edi Siliprandi, PDT-PR, Dercio Knop, PDT-PR, Hugo Blihl, PDS-PR, Joni Varisco, PMDB-PR, Neuto de Conto, PMDB-SC e Valdir Colatto, PMDB-SC. A oposição ao movimento era encabeçada pelo governador do Paraná, Roberto Requião, além dos deputados federais Munhoz da Rocha, PSDB-PR, Luiz Carlos Hauly, PST-PR, Onaireves Moura, PTB-PR, Pinga Fogo de Oliveira, PRN-PR, Said Ferreira, PMDB-PR, Carlos Roberto Massa, PRN-PR, Basílio Villani, PDS-PR, Delcino Tavares, PP-PR e Flávio Arns, PSDB-PR (MARTINS, 2001).

Outros atores importantes envolvidos na disputa política envolvendo a criação do Estado do Iguaçu foram: a Assembleia Legislativa de Santa Catarina e a maior parte das bancadas de deputados federais e senadores catarinenses e paranaenses.

Alguns prefeitos da região envolvida no projeto de novo Estado apoiaram a causa, como no caso dos Municípios de Pato Branco e Chapecó (MARTINS, 2001). Apesar de toda a mobilização, o projeto de criação do Estado do Iguaçu foi rejeitado na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 e na Revisão Constitucional de 1993.

4.3- OS PROJETOS DE NOVOS TERRITÓRIOS FEDERAIS PÓS-1988

Entre os inúmeros projetos de criação de novos Territórios Federais apresentados pós-1988, destacam-se aqueles a serem criados no Estado do Amazonas, o qual apresenta uma população, de acordo com o Censo 2010, de 3.483.985 habitantes, área de 1.559.159,148 km², densidade demográfica de 2,23 hab/km² e conta com apenas 62 Municípios (IBGE, 2013). Segundo Gamarski e Santos (2009), os argumentos para a criação dos novos Territórios Federais são semelhantes àqueles que justificaram a criação destes em 1943 por Getúlio Vargas. Nesse sentido, os imperativos da redivisão se justificam pela necessidade de proteger as fronteiras nacionais, bem como racionalizar e administrar eficientemente imensos territórios desguarnecidos e estratégicos do ponto de vista geopolítico.

Atualmente, além das justificativas já mencionadas, argumenta-se a necessidade de intervir nessas extensas áreas da fronteira norte, mais precisamente as fronteiras com os países Andinos (Colômbia, Peru e Bolívia) e dessa forma proteger e fiscalizar ações ilícitas como tráfico de drogas, de armas e contrabando de mercadorias. Há quem denuncie também a infiltração de guerrilheiros das FARC na fronteira amazônica, bem como a presença de narcotraficantes em diferentes pontos da floresta e toda uma infraestrutura de produção, refino, consumo e exportação de drogas dentro do território brasileiro.

Dadas essas circunstâncias geopolíticas, segundo Gamarski e Santos (2009) soma-se ainda a falta de capacidade do governo do Estado de Amazonas de administrar estas áreas, como também a ausência do governo federal nessas zonas de fronteira internacional. Em virtude da falta de recursos financeiros suficientes, bem como a carência de implantação de uma infraestrutura local mais ampla (comunicações, transporte, economia, etc), todos estes fatores alimentam os projetos de desmembramento dessas áreas a fim de se criar ao menos três Territórios Federais (Rio Negro, Solimões e Juruá).

É interessante afirmar que os projetos de criação dessas unidades políticas na

região não são novos e remontam desde o período imperial. Além dos projetos isolados de criação de Territórios Federais, vale mencionar, por exemplo, que a região sempre esteve presente nos projetos de redivisão territorial tratados no capítulo 3.

Segundo Bezerra (2001), os principais atores envolvidos na criação dos Territórios Federais no Amazonas podem ser agrupados em três categorias:

a) Os habitantes das áreas: favoráveis ao desmembramento devido aos possíveis investimentos que o governo federal realizaria nestes locais, claro, se concretizada a separação. Além disso, na situação atual, sentem-se abandonados tanto pelo poder público estadual quanto federal.

b) As Forças Armadas: argumentam que a criação de novos Territórios Federais nessas áreas aumentaria a presença do governo central nessas regiões de fronteira e, mais que isso, assegurariam a segurança e a soberania nacional e favoreceria a ocupação dessas fronteiras a partir da atração de migrantes.

c) Os políticos ligados ou não à região: boa parte está interessada nos novos cargos a serem criados com os novos Territórios Federais, como por exemplo, as quatro novas vagas para deputado federal, a indicação para o cargo de governador, as vagas da Assembleia Legislativa territorial ou dos tribunais a serem criados.

Para os opositoristas ao desmembramento do Amazonas, a criação de um novo Território Federal não necessariamente favoreceria a ocupação da região, já que os ex-Territórios Federais do Acre, Roraima e Amapá apresentam baixa ocupação populacional e a maior parte da população concentrada na capital estadual. A única exceção é o Estado de Rondônia (GAMARSKI e SANTOS, 2009).

Segundo os mesmos autores,

A redivisão territorial do País, muitas vezes, é vista como solução para os problemas das disparidades intra-regionais, pois muitas das carências apresentadas pelas áreas estaduais menos desenvolvidas decorreriam da impossibilidade de administrar racionalmente unidades federativas de grande extensão territorial. No entanto, deve-se considerar que a existência de disparidades regionais é inerente ao processo de desenvolvimento, apresentando-se mais ou menos acentuada em todos os países. Também há que se reconhecer que extensas áreas territoriais não são, necessariamente, desvantajosas na medida em que há maiores possibilidades de se encontrar uma gama variada de recursos naturais e de se dispor de território suficiente para comportar populações maiores. O grande espaço, contudo, apresenta-se pouco útil quando há má distribuição, administração deficiente e falta de aproveitamento racional de sua área (GAMARSKI e SANTOS: 2009:12-13).

Contundo, segundo os mesmos autores, a redivisão territorial da Amazônia tem encontrado grande apoio dentro e fora da região, como uma alternativa para se conseguir o desenvolvimento econômico e social desta área. Sendo assim, na visão de alguns defensores, o desmembramento de alguns dos Estados amazônicos seria uma alternativa razoável a fim de resolver os atuais problemas. Por outro lado, mesmo que possa parecer uma alternativa viável o desmembramento, é necessário que este seja ponderado e prudente, já que só os argumentos geopolíticos em razão da condição de fronteira não são suficientes para a criação de novos Estados ou Territórios Federais na região (GAMARSKI e SANTOS, 2009).

Do lado favorável à criação dos Territórios federais nas áreas de fronteira, estes apresentam sim uma importância geopolítica importante, na medida em que aumentam a presença do governo federal nessas áreas, garantem a soberania e a segurança nacional e são controlados diretamente pelo governo federal, não sendo, portanto, entes federados.

Quanto aos custos da criação dos novos Territórios, estes ficam bem mais baixos se comparados com os envolvidos na criação de novos Estados. Aliás, não há a necessidade de implantação de uma rede de infraestrutura tão ampla como para os Estados, devido ao fato dos Territórios Federais não possuírem autonomia constitucional. Por último, é fato que os governos estaduais poderiam investir nessas áreas ao invés de as perderem ou repassarem a responsabilidade à União, porém, após décadas de administração, estas regiões continuam desassistidas politicamente e apresentam baixíssimo desenvolvimento econômico e social.

De um modo geral, alguns elementos envolvidos ou associados à criação de novas UFs na região amazônica devem ser observados atentamente pelo governo brasileiro (os Três Poderes), pelas Forças Armadas e sociedade como um todo, como por exemplo, o fluxo de migrantes para essas novas unidades; os impactos ambientais advindos com os desmembramentos; a existências de fundiários; a problemática das terras e populações indígenas; o papel conturbado exercido por muitas ONGs, cujas vinculações e interesses são questionáveis; a proteção de imensas reservas naturais e seus recursos da fauna e da flora; as jazidas de minérios ali localizados; o combate ao narcotráfico; ao contrabando de mercadorias; e mesmo os impactos econômicos, políticos, sociais e naturais advindos com a criação de novos Estados e Territórios Federais na região.

Dentre os vários projetos de novos Territórios Federais no Estado do Amazonas,

veja no mapa abaixo a área de abrangência de cada um deles:

Mapa 4: Fronteira Norte: Novas Unidades da Federação – Territórios Federais

Fonte: RETIS-IGEO-UFRJ, 2013

A configuração das áreas dos Territórios Federais apresentados no Mapa 4 correspondem aos projetos do deputado federal Euler Ribeiro, em 1996: Território Federal do Alto Solimões e do Rio Negro e da proposta de substitutivo ao projeto do senador Mozarildo Cavalcanti, feita pelo senador Jefferson Peres, em 2000: Território Federal do Alto Solimões, Juruá e Rio Negro. Os PDCs de autoria de Euler Ribeiro, do PFL/AM, foram: PDC 97/1995, PDC 381/1997, PDC 514/2000 e PDC 514/2000 para a criação do Território Federal do Alto Solimões. Para a criação do Território Federal do Rio Negro, PDC 98/2005, PDC 382/97, PDC 727/2000 e PDC 515/2000 (RIBEIRO, 2000a;b). Os PDCs de autoria de Mozarildo Cavalcanti, do PTB/RR, PDC 725/2000, solicitando a criação dos Territórios Federais do Juruá, Rio e Solimões (CAVALCANTI, 2000). Outros projetos foram apresentados para a mesma região serão tratados mais adiante

Para Nogueira (2001; 2007), a divisão territorial do Amazonas é inevitável, na medida em que enquanto as chamadas “monstruosidades geográficas” como o Amazonas, Mato Grosso e Pará forem tratadas como áreas de fronteira de recursos e expansão fronteira interna, estes Estados poderão sofrer este processo. Para tanto, as ações políticas para a região devem ser intencionadas e incorporadas àquelas desenvolvidas no restante do país. No entanto, o autor adverte, nos casos de criação dos Territórios Federais no Amazonas, a superação dos antigos discursos do desenvolvimento advindo com a separação ou o tamanho do Estado, que na verdade escondem e escamoteiam disputas de poder no Amazonas.

Além dos projetos anteriormente mencionados, ainda encontra-se em tramitação na região Amazônica, o projeto de criação do Território Federal do Oiapoque, com o desmembramento do Município de mesmo nome no Estado do Amapá, de autoria do senador Sebastião Rocha, do PDT/AP, através do PDC 1097/2001 (ROCHA, 2001). No entanto, em 2010 este projeto tendia ao arquivamento. A justificativa para a criação do Território Federal do Oiapoque decorre de ordem geopolítica e da preservação do meio ambiente local em área de fronteira.

Conforme Andrade e Andrade (2003) a região amazônica ainda foi objeto de outros projetos de Territórios Federais: Marajó, Tumucumaque e Javari, os quais foram rejeitados ou nem sequer chegaram a tramitar, como nos casos dos dois últimos.

O projeto de Território Federal do Marajó, pós-1988, é de autoria do deputado federal Benedito Dias do PPB/AP. Foi apresentado através do PDC 1662/2002, porém arquivado em 2006. A justificativa do projeto pauta-se na preservação do meio ambiente, no desenvolvimento local em meio à pobreza da população e por uma questão de ordem geopolítica (DIAS, 2002).

Na Região Nordeste, foi proposta a recriação do Território Federal de Fernando de Noronha em 2007, através do PDC 376/1997, de autoria do deputado federal Fernando Gabeira, do PV/RJ. Porém, este projeto foi arquivado em 2003. No Centro-Oeste, o mesmo deputado, porém representando o PT/RJ, apresentou o projeto de criação do Território Federal do Pantanal através do PDC 1027/2003, o qual foi arquivado em 2012. Os dois projetos, segundo o autor, têm o intuito de preservar o meio ambiente local, ou seja, do patrimônio natural, e com isso garantir a sobrevivência da fauna e da flora do Pantanal e do Arquipélago de Fernando de Noronha (GABEIRA, 1997; 2003).

4.4 – OS PROJETOS DE CRIAÇÃO DE NOVOS ESTADOS PÓS-1988

Quanto aos projetos de novos Estados apresentados, para efeito de esclarecimento, a Tabela 6 apresenta as principais propostas de desmembramento, fusão e criação de novas unidades federadas apresentadas na Câmara dos Deputados e Senado Federal de 1962 a 2013. Embora o recorte temporal aqui analisado se dê a partir de 1988, optou-se por identificar também a existência de movimentos dessa natureza no período da Ditadura Militar, cujo objetivo é mostrar que mesmo neste período dezenas de projetos foram apresentados, ao contrário do que muitos autores defendem.

Cabendo destacar nesta tabela os movimentos em favor da criação dos Estados de Tapajós e Carajás, aprovados em todas as comissões da Câmara e do Senado, bem como na votação em plenário solicitando a realização de um plebiscito, mas foram rejeitados através da consulta em dezembro de 2011, na qual a população de todo Estado do Pará se pronunciou sobre o assunto. Sendo assim, os movimentos que tramitaram e tramitam no Congresso a partir de 1972 são:

Tabela 6: Projetos de Criação de Novas Unidades Federadas: Novos Estados e Territórios Federais – 1962 - 2013

Ano	Autor	Partido	UF	Unidade a ser criada	UF Originária	Situação
1962	Epílogo de Campos	UDN	PA/MT	Marajó, Tapajós e Xingu (TF)	PA	Arquivado
1965	Mário Maia	NI	NI	Juruá (TF)	AC	Arquivado
1967	Florian Rubim	ARENA	ES	Estados: Mato Grosso Meridional, Goiás Setentrional, Minas Gerais Ocidental, Maranhão Ocidental e Cabralia	MT/GO/MG/MA/BA	Arquivado
1974	Gerônimo Santana	MDB	RO	Estado do Paranaíba	MG	Arquivado
1974	Henrique Cardoso	NI	NI	Estado de Santa Cruz	BA/MG	Arquivado
1974	Lauro Rodrigues	MDB	RS	Araguaia (TF)	MT	Arquivado
1975	Florim Coutinho	NI	NI	Atlântico (TF)	ES/RN/PE (Ilhas Oceânicas)	Arquivado
1976	Siqueira Campos	NI	NI	Estado do Tocantins	GO	Aprovado em 1988
1977	Poder Executivo			Estado do Mato	MT	Criado em 1979

				Grosso do Sul		
1978	Siqueira Campos	NI	NI	Estado do Tocantins	GO	Aprovado em 1988
1978	Henrique Cardoso	NI	NI	Estado de Santa Cruz	BA/MG	Arquivado
1980	Jorge Paulo	NI	NI	Tapajós (TF)	PA	Arquivado
1980	Edson Vidigal	NI	NI	Jari (TF)	AP	Arquivado
1980	Sérgio Murilo	NI	NI	Extinção do Território Federal de Fernando de Noronha e reincorporação a PE	FN	Aprovado em 1988
1980	Rui Codo	NI	NI	Estado do Jari	AP	Arquivado
1981	Poder Executivo			Estado de Rondônia	RO	Aprovado em 1981
1981	Vivaldo Frota	PDS	AM	Rio Negro (TF)	AM	Arquivado
1981	Jorge Paulo	NI	NI	Estado de Santa Cruz	BA/MG	Arquivado
1983	Antônio Fontes	PDS	AP	Estado do Amapá	AP	Aprovado em 1988
1983	Siqueira Campos	PDS	GO	Estado do Tocantins	GO	Aprovado em 1988
1983	Mozarildo Cavalcanti	PDS	RO	Estado de Roraima	RR	Aprovado em 1988
1984	Sérgio Philomeno	PDS	CE	Trindade (TF)	ES	Arquivado
1984	Sérgio Philomeno	PDS	CE	Estado de Ibiapaba	CE	Arquivado
1985	Wilson Vaz	PMDB	MG	Estado do Vale do Rio Doce	MG	Arquivado
1985	Senador Odacir Soares	PDS	RO	Estado de Brasília	DF	Arquivado
1985	Senador Benedito Ferreira	PDS	GO	Estado do Tocantins	GO	Aprovado em 1988
1985	Fernando Gomes	PMDB	BA	Estado de Santa Cruz	BA/MG	Arquivado
1986	Senador Amaral Peixoto	PDS	RJ	Estado do Tocantins	GO	Aprovado em 1988
1986	Senador Benedito Ferreira	PDS	GO	Estado do Tocantins	GO	Aprovado em 1988
1988	Chico Humberto	PDT	MG	Estado do Triângulo	MG	Arquivado
1989	Luiz Alberto Rodrigues	PMDB	MG	Estado do Triângulo	MG	Arquivado
1990	Comissão Mista do Congresso Nacional			Estado do Tapajós	PA	Arquivado
1990	Comissão mista do Congresso Nacional			Estado do Triângulo	MG	Arquivado
1990	José Fernandes	PST	AM	Juruá (TF)	AM	Arquivado
1991	Hilário Coimbra	PTB	PA	Estado de Tapajós	PA	Arquivado
1991	Zaire Rezende	PMDB	MG	Estado do	MG	Arquivado

				Triângulo		
1991	Edi Siliprandi	PDT	PR	Estado do Iguçu	PR/SC	Arquivado
1992	Giovanni Queiroz	PDT	PA	Estado do Carajás	PA	Arquivado
1992	Reditário Cassol	PTR	RO	Estado de Aripuanã	RO/MT	Arquivado
1994	Paes Ladim	PFL	PI	Estado da Gurguéia	PI	Em tramitação
1995	Alexandre Cardoso	PSB	RJ	Estado da Guanabara	RJ	Arquivado
1995	Antônio Joaquim	PDT	MT	Araguaia (TF)	MT	Arquivado
1995	Hilário Coimbra	PTB	PA	Tapajós (TF)	PA	Arquivado
1995	Antônio Feijão	PSDB	AM	Marajó (TF)	PA	Arquivado
1995	Antônio Joaquim	PDT	MT	Araguaia (TF)	MT	Arquivado
1995	Euler Ribeiro	PMDB	AM	Alto Solimões (TF)	AM	Arquivado
1995	Roberto Rocha	PMDB	MA	Estado do Maranhão do Sul	MA	Em tramitação
1996	Pauderney Avelino	PPB	AM	Juruá (TF)	AM	Arquivado
1996	Carlos Carbras	PPB	AM	Parintins (TF)	AM	Arquivado
1996	Osmir Lima	PFL	AC	Abunã (TF)	RO	Arquivado
1997	Euler Ribeiro	PFL	AM	Alto Solimões (TF)	AM	Arquivado
1997	Fernando Gabeira	PV	RJ	Fernando de Noronha (TF)	PE	Arquivado
1997	Wigberto Tartuce	PPB	DF	Estado de Carajás	PA	Arquivado
1997	Wigberto Tartuce	PPB	DF	Fernando de Noronha (TF)	PE	Arquivado
1998	Gonzaga Patriota	PSB	PE	Estado do Rio São Francisco	BA	Tramitando na Câmara dos Deputados
1999	Caio Riela	PTB	RS	Sem designação “Metade Sul”	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	Arquivado
2000	Airton Cascavel	PPS	RR	Estado de São Paulo do Sul	SP	Arquivado
2000	Airton Cascavel	PPS	RR	Solimões (TF)	AM	Em tramitação
2000	Airton Cascavel	PPS	RR	Rio Negro (TF)	AM	Em tramitação
2000	Euler Ribeiro	PFL	AM	Alto Solimões (TF)	AM	Em tramitação
2000	Euler Ribeiro	PFL	AM	Rio Negro (TF)	AM	Em tramitação
2000	João Herrmann Neto	PPS	SP	Solimões (TF)	AM	Tramitando em conjunto
2000	João Herrmann Neto	PPS	SP	Tapajós (TF)	PA	Arquivado
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	PPS	RR	Territórios	AM	Tramitando em conjunto

	Cavalcanti			Federais: Rio Negro, Solimões e Juruá		
2000	Mozarildo Cavalcanti	PPS	RR	Solimões (TF)	AM	Tramitando em conjunto
2000	Mozarildo Cavalcanti	PPS	RR	Estado do Tapajós	PA	Arquivado
2000	Euler Ribeiro	PFL	AM	Oiapoque (TF)	AM	Tramitando na Câmara dos Deputados
2000	Euler Ribeiro	PFL	AM	Estado de Mato Grosso do Norte	MT	Tramitando em conjunto
2000	Senado Federal	-	-	Estado de Gurguéia	PI	Tramitando
2001	Senado Federal	-	-	Alto Solimões (TF)	AM	Tramitando em conjunto
2001	Sebastião Madeira	PSDB	MA	Estado do Maranhão do Sul	MA	Tramitando em conjunto
2001	Senado Federal	-	-	Rio Negro (TF)	AM	Tramitando em conjunto
2001	Kincas Mattos	PSB	SP	Estado do Tapajós	PA	Arquivado
2001	Senador Sebastião da Rocha	PDT	AP	Oiapoque (TF)	AP	Tramitando
2001	Mozarildo Cavalcanti	PPS	RR	Estado do Araguaia	MT	Tramitando
2001	José Aleksandro	PSL	AC	Estado do Juruá	AC/AM	Arquivado
2001	Kincas Mattos	PSB	SP	Tapajós (TF)	PA	Arquivado
2002	Benedito Dias	PPB	AP	Marajó (TF)	PA	Paralisada a tramitação
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	Arquivado
2002	Pimenta da Veiga	PSDB	MG	Estados do Aripuanã, do Araguaia, de Xingu, de Tapajós, de Carajás, do Rio Negro, de Solimões, do Uirapuru, do Madeira e do Juruá.	AM/PA/MT	Arquivado
2002	Romeu Queiroz	PTB	MG	Estado de Minas do Norte	MG	Arquivado
2003	José Divino e André Luís	PMDB	RJ	Estado da Guanabara	RJ	Arquivado
2003	Fernando Gabeira	PV	RJ	Pantanal (TF)	MT-MS	Devolvido ao autor
2003	Welinton Fagundes	PL	MT	Estado do Mato Grosso do Norte	MT	Tramitando em conjunto
2003	Rogério Silva	PPS	MT	Estado do Mato Grosso do Norte	MT	Pronta para pauta (urgência)

2003	José Divino	PMDB	RJ	Estado do Rio de Janeiro e Estado da Guanabara	RJ	Arquivado
2003	Gonzaga Patriota e outros	PSB	PE	Estado do Rio São Francisco	BA	Em tramitação
2004	Wladimir Costa	PMDB	PA	Incorporação do Estado do Amapá ao Estado do Pará	AP/PA	Arquivado
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	Alexandre Santos	PMDB	RJ	Estado da Guanabara e Estado do Rio de Janeiro	RJ	Devolvido ao autor
2005	João Magalhães	PMDB	MG	Estado do Rio Doce	MG	Devolvido ao autor
2006	Paulo Delgado	PT	MG	Territórios de Rondônia, Roraima e Amapá	RO, RR e AP	Arquivado
2008	Elismar Prado	PT	MG	Estado do Triângulo	MG	Arquivado
2010	Átila Lins	PMDB	AM	Estado do Alto Solimões	AM	Devolvido ao autor
2011	Oziel Oliveira	PDT	BA	Estado do Rio São Francisco	BA	Em tramitação
2011	Ribamar Alves	PSB	MA	Estado do Maranhão do Sul	MA	Em tramitação
2013	Francisco Escórcio	PMDB	MA	Estado do Planalto Central	DF/GO	Em tramitação

Fonte: Elaboração Própria. Com base nos dados de 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; PIRES, 2006; CAMARA, 2013d; SENADO, 2013.

Quanto à localização desses movimentos, observe o mapa a seguir:

Mapa 5: Localização dos Movimentos de Criação de Novos Estados e Territórios Federais já Apresentados no Brasil

Fonte: CAZZOLATO, 2011:11

As figuras a seguir apresentam os projetos de desmembramento estadual conforme a configuração do território almejado:

Figura 16: Propostas de Criação de Novas Unidades Federadas em 2002

Fonte: NONATO, 2002; NONATO, 2005:85

Figura 17: Redivisão Territorial da Amazônia – PDC 1217/2004

Fonte: GLOBO AMAZONIA, 2009

Figura 18: Novas Unidades Federadas – 2005

Fonte: BOUERI, 2008:17

Mapa 6: Novas Unidades Federadas – Projetos em 2006

Fonte: CIGOLINE e NOGUEIRA, 2012.

Apesar da grande quantidade de projetos apresentados a partir de 1988, a maior parte das propostas de criação de novas unidades federadas foi rejeitada. No entanto, em setembro de 2013, ainda 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 e PDC 231/2011), no Mato Grosso (Estado do Mato Grosso do Norte - PDC 73/1995 e PDC 495/2003 e Estado do Araguaia PDC 850/2001 e para ambos PDC 49/2003), na Bahia (Estado do Rio São Francisco - PDC 631/1998 e PDC 355/2011), no Amapá (Território Federal do Oiapoque -PDC 1097/2001), no

Piauí (Estado do Gurguéia - PDC 439/94), no Amazonas (Territórios Federais do Rio Negro PDC 727/2000, PDC 586/2000, PDC 498/2000 e PDC 725/2000, do Alto Rio Negro PDC 495/2000 e PLP 133/2000, do Juruá PDC 725/2000, do Solimões PDC 497/2000 e PDC 725/2000, do Alto Solimões PDC 728/2000) e no Distrito Federal e Goiás (Estado do Planalto Central – PDC 1127/2013).

4.5 - ANÁLISE GERAL DOS PROJETOS DE CRIAÇÃO DE NOVAS UNIDADES FEDERADAS

No que diz respeito a uma visão geral dos projetos de criação de novas unidades federadas no Brasil, Martins (2005) afirma que

A questão da criação de novas províncias ou estados no Brasil é, antes de mais nada, uma espécie de tabu, uma “proibição” convencional que deita raízes na Constituinte de 1823, e que perpassa a história de todas as constituições brasileiras. À época do período inicial de construção do estado nacional brasileiro, o poder central enfrentava uma questão básica da política com o conjunto das províncias que iriam formar o corpo da nação e, portanto, do Estado. O desafio inicial era consolidar um centro de poder e autoridade em torno do qual se agregassem todas as províncias tornando as mesmas solidárias. O arranjo institucional estabelecido pelas elites políticas naquele momento, e que regularia a conformação geopolítica do país foi o de manter a mesma divisão territorial que davam forma às antigas capitanias. Essa escolha determinou a assimetria entre as unidades da futura Federação brasileira e, em consequência, a resistência das bancadas dos estados com territórios imensos como Minas Gerais, São Paulo, Bahia e, posteriormente, Rio Grande Sul e Paraná em promover uma divisão mais racional do território brasileiro. Que se faça uma redivisão territorial da Federação, mas desde que a mesma não atinja os territórios desses estados, essa é a tônica das respectivas bancadas.

Nessa perspectiva, pretende-se argumentar que o mapa geopolítico do Brasil é resultante das escolhas e decisões políticas tomadas no passado, sobretudo nas Assembléias Constituintes, momentos de (re)pactualização nacional em que são debatidas propostas de organização territorial brasileira, e que definiram um modelo assimétrico de Federação o que, por sua vez, permite a emergência de movimentos autonomistas (MARTINS, 2005:2-3).

Esta análise brilhante do autor corrobora com o que aqui se chama de indivisibilidade dos territórios estaduais no Brasil, onde na verdade um conjunto de forças econômicas, políticas, sociais e culturais impedem e proíbem qualquer tipo de alteração na estrutura da divisão territorial estadual atual. Nesse quadro, tanto os projetos para a redução quanto para aumento do número de unidades federadas padecem de lutas inglórias que se esbarram num monte de empecilhos jurídicos envolvendo as questões já mencionadas. No último capítulo este tema será retomado.

Conforme Martins (2005), parte da assimetria econômica e política da Federação brasileira encontra suas bases na Constituição de 1824, cujos resultados no contexto do pacto federativo em nível territorial foi a manutenção de dois tipos de Províncias: umas com maior poderio econômico e político e outras com grande extensão territorial. Este fato acirrou a competição entre as unidades territoriais do Império, especialmente naquelas com grande extensão territorial, as quais se tornaram o palco nas décadas seguintes do florescimento de movimentos emancipacionistas em nível estadual.

Embora a questão da redivisão territorial tenha acompanhado a história brasileira a partir de então, o resultado na prática foi a manutenção dos limites estaduais, muitas vezes tornados “naturais ou sagrados” diante da impossibilidade de promover quaisquer mudanças ou preservar a hegemonia econômica e política de algumas Províncias: Minas Gerais, São Paulo, Pernambuco e Bahia, cujas elites políticas historicamente sempre se mantiveram unidas e contrárias à redivisão dos seus respectivos territórios estaduais, e para tanto, agiram em conjunto barrando quaisquer mudanças ao sabor das contingências de cada período (MARTINS, 2005).

Segundo Martins (2005), essa tendência e resistência à redivisão territorial iniciada com a Constituinte e Constituição de 1824 se prolongou com as demais Constituições. Nesse quadro, embora ganhassem maior autonomia e passassem a ser designadas como Estados, a Constituição de 1891 manteve os limites estaduais de 1824 e as disparidades socioeconômicas e espaciais do período anterior. Essa postura se prolongou e se consagrou nas demais Constituições.

Mesmo que em alguns períodos tenham sido latentes as discussões, a redivisão territorial sempre foi barrada pelas bancadas estaduais, especialmente as majoritárias, na medida em que implicaria o estabelecimento de um novo e ameaçador pacto federativo, com sérias implicações no poder político e econômico de boa parte dos atuais Estados. Tal tendência pode ser muito bem explicitada com as Constituições de 1934 e 1946.

Pires (2006) analisa os projetos de criação de novas unidades federadas no Brasil a partir da questão identitária, com destaque o caso do Estado de Minas do Norte, que seria desmembrado de Minas Gerais. O autor identifica que em geral, alguns elementos são impeditivos ou confusos na luta pela emancipação política em prol da criação de um novo Estado ou Território Federal.

Em primeiro lugar, os projetos de emancipação encabeçados por políticos

oriundos ou não dos Estados do Amazonas, Pará e Mato Grosso têm sido caracterizados por uma dupla tramitação no Congresso, ou seja, tramitam na Câmara dos Deputados e no Senado ao mesmo tempo. E, além disso, há muitos projetos para uma mesma área requerendo a criação de um Território Federal ou Estado. Este é o caso do Estado do Juruá, (Alto) Rio Negro e (Alto) Solimões, no Amazonas; Tapajós, no Pará e Araguaia, no Mato Grosso. Nesse caso, uma proposta inviabilizaria a outra, dada a condição jurídica de um Estado ou Território Federal na Constituição brasileira (ente federado ou autarquia administrativa). De modo geral, a maioria das propostas versa sobre a criação de novos Estados, em razão da sua condição de autonomia e ente federado, o que alimenta o desejo de muitos políticos interessados na divisão e ganhos advindos com esta (PIRES, 2006).

O segundo ponto de discordância ou conflito entre os projetos apresentados nas últimas décadas é a superposição de territórios dos futuros Estados ou Territórios Federais, o que também atrapalha e até impede a aprovação dos projetos já nas Comissões da Câmara dos Deputados e do Senado. Este é o caso do Tapajós, que até engloba o projeto do Estado do Xingu, embora este último tenha sido arquivado, permitindo assim a tramitação do projeto de Estado do Tapajós. E ainda, a composição dos Municípios que comporiam o futuro Estado da Guanabara, que apresentam uma grande inconstância de acordo com o projeto apresentado no Congresso. Ora restrito ao Município do Janeiro ora abrangendo alguns Municípios vizinhos. Os projetos de Estados ou Territórios do Madeira, Uirapuru, Xingu, Rio Negro, Solimões e Juruá, que possuem superposição de territórios ou diferenças substanciais na composição do número de Municípios das UFs. a serem desmembrado do Amazonas e do Pará. E, os casos mais complicados atualmente são dos Estados do Araguaia, Aripuanã e Mato Grosso do Norte, cuja sobreposição chega a ser quase total com o último projeto (PIRES, 2006).

O terceiro ponto complicado são os projetos de novos Estados que abrangem territórios de dois ou mais Estados, o que de sobremaneira dificultaria a aprovação da matéria no Congresso, na medida em que aumenta o campo de luta contra os governos estaduais. Nessa categoria inclui-se o projeto de Estado ou Território Federal do Juruá, ora concentrado no Acre ora no Amazonas ou em ambos; do Estado do Planalto Central, envolvendo territórios dos Estados de Minas Gerais, Goiás e do Distrito Federal e do Território Federal do Pantanal, que compreenderia a totalidade do Pantanal pertencente aos Estados do Mato Grosso e

Mato Grosso do Sul e por fim, do Estado do Iguaçu, que compreenderia áreas dos Estados de Santa Catarina e Paraná (PIRES, 2006).

O quarto ponto observado é que alguns Estados possuíam projetos de emancipação homônimos, o que levou um deles a abandonar o nome em comum por questões de tramitação no Congresso e constitucionalidade dos mesmos. Este foi o caso do Estado do São Francisco com uma proposta no oeste Bahia e outra no norte de Minas e Vale do Jequitinhonha em 1987/1988. Segundo os próprios movimentos, os dois projetos foram rejeitados, além da forte oposição dos governos estaduais e do Congresso Nacional, em virtude de possuírem nomes homônimos. Em função disso, os articuladores do movimento em Minas Gerais alteraram o nome para Estado de Minas do Norte já em 1989 e o movimento do oeste baiano alterou o nome para Estado do “Rio” São Francisco (Idem, 2006).

Em quinto lugar, em alguns casos, não existe nem consenso sobre o nome do futuro Estado, como é o caso de Minas do Norte (que também poderia ser chamado de São Francisco, Jequitinhonha, Cabrália, Grande Minas, Minas ao Norte, Cabrália, do Sertão, do Cerrado), Rio São Francisco (São Francisco e Oeste da Bahia), Tapajós (Baixo Amazonas, Pará do Oeste), Santa Cruz (Porto Seguro e Cabrália), Planalto Central (Estado de Brasília), onde outras opções também são cogitadas, muito embora as designações estaduais sem parênteses tenham sido as utilizadas nas tramitações no Congresso.

Em sexto lugar, em alguns casos, a tentativa de emancipação evoca uma orientação geográfica: norte, sul, leste ou oeste do Estado do qual fazia parte, como é caso do Mato Grosso do Norte, Minas do Norte, São Paulo do Sul, São Paulo do Leste/Oeste, Maranhão do Sul, Planalto Central e Metade Sul. Em outros casos, o nome está ligado a um determinado acidente geográfico, que na maioria das vezes é um rio: Negro, Solimões, Juruá, Madeira, Gurgueia, Aripuanã, Oiapoque, São Francisco, Iguaçu, Doce; ou baía; Guanabara; um pássaro: Uirapuru; uma formação vegetal: Pampa (Campanha), Pantanal; uma serra: Carajás; uma ilha: Marajó e Fernando de Noronha e por último uma mesorregião: Triângulo.

Em sétimo lugar, em muitos casos o autor da proposta de desmembramento do novo Estado ou Território não é natural do Estado onde propõe a separação, por exemplo, veja o caso do senador Mozarildo Cavalcanti e dos deputados federais Gonzaga Patriota, Francisco Escórcio, Fernando Gaberia, Wigberto Tartuce, José Roberto Arruda, Pimenta da Veiga, Eduardo Jorge, entre tantos outros conforme se

pode observar na Tabela 5. Em outros casos, o político mais interessado na criação da nova UF é de uma região diferente daquela que defende a separação, como é o caso de Romeu Queiroz e seu projeto de Estado de Minas do Norte (norte de Minas, Vale do Jequitinhonha e Mucuri). Na verdade o ex-deputado federal é da região do Alto Paranaíba, vizinha ao Triângulo Mineiro, em Minas Gerais.

Acerca da redivisão territorial, Gamarski e Santos (2009:3) afirmam o seguinte:

Quando nos remetemos ao conceito de redivisão do território nacional podemos fazê-lo segundo diversas perspectivas. A primeira pode ser entendida como redivisão que ocorre em função da apropriação do espaço por algum elemento externo ou interno ao Estado. A segunda perspectiva pode ser de caráter sociocultural, que promove a separação dos povos ou grupos sociais de forma pacífica ou não, e pode estar associada a interesses e conflitos étnicos. E ainda, a perspectiva de redivisão gerada por questões de ordem político-administrativa, que envolve questões econômicas, ou seja, a distribuição e redistribuição de bens e serviços dentro do território nacional e tendo como facilitador desse processo, a figura do Estado que intervém no sentido de racionalizar as ações e manter a unidade territorial.

Nesse sentido, a redivisão territorial pode ocorrer quando a malha passar por mudanças, seja por momentos revolucionários ou de crise, conforme apontam Raffestin (1993) e Maurel (1984). Desta forma, a redivisão territorial expressa representa o projeto político apresentado ao território pelos seus articuladores. E sua utilização e manipulação ideológica, política, econômica ou cultural vai depender das tentativas de consolidação do poder de um ou vários grupos, como também pela tentativa de quebrar uma ordem pré-estabelecida ou já consolidada. Nessa luta, desenvolvem-se atores contrários/favoráveis, conservadores/progressistas ou revolucionários, ou seja, questionadores da ordem vigente, na medida em que advogam ideologicamente uma evolução, mudança ou melhoria das condições atuais, nem sempre verdadeiras.

Segundo Gamarski e Santos (2009), os motivos das lideranças regionais almejarem a separação de alguns territórios estaduais são diversos. Podem estar relacionados à usurpação das riquezas locais pela elite política da capital estadual ou o fraco retorno financeiros dos recursos ali arrecadados.

Dentro desta lógica político-territorial, as áreas emancipacionistas estaduais podem ser tanto lócus de desenvolvimento econômico ou o contrário, dependendo da sua posição na divisão territorial do trabalho. Em muitos casos, as populações dessas áreas sentem-se alijadas do poder político estadual e federal e assim justificam o desejo de separação. O interessante neste caso é que tanto áreas pouco desenvolvidas ou

muito desenvolvidas demandam a separação estadual, apesar de que politicamente as chances de separação sejam, em último caso, maiores para as áreas mais pobres e sem perspectivas econômicas, já que significariam um alívio para determinados governos estaduais.

De certa forma, essa perspectiva explica em parte o sucesso da separação do Tocantins e de outro, explica a resistência dos governos estaduais de Minas Gerais, Bahia, Mato Grosso, Pará, Paraná, Santa Catarina e São Paulo em apoiar a separação dos Estados do Triângulo, Rio Doce, Rio São Francisco, Santa Cruz, Araguaia, Aripuanã, Mato Grosso do Norte, Carajás, Iguaçu e São Paulo do Leste. Por outro lado, os Territórios Federais do Rio Negro, Solimões e Juruá, no Amazonas; os Estados do Tapajós, no Pará; Gurguéia, no Piauí e Maranhão do Sul, no Maranhão tendem a ter uma menor resistência de seus respectivos governos estaduais, já que se trata de territórios de baixíssimo desenvolvimento econômico e social.

Tal fato não se aplicaria aos casos de Minas do Norte, em Minas Gerais; Piratini, no Rio Grande do Sul; São Paulo do Sul, em São Paulo, já que representariam um risco à integridade territorial dos seus respectivos Estados, ou seja, deve-se a uma necessidade segurança geopolítica. Por ora, os demais movimentos emancipacionistas existentes nestes Estados, em áreas mais prósperas, poderiam reclamar o mesmo direito que as áreas pouco desenvolvidas à separação.

Para áreas mais pobres do país e portadoras de movimentos reivindicando a separação estadual, os defensores da ideia reclamam a necessidade de criação destes Estados ou Territórios Federais em virtude do baixo desenvolvimento econômico e social que suas regiões se encontram. Nesse sentido, a ideologia advogada é a do maior desenvolvimento e crescimento econômico e social dessas novas unidades federadas como uma resposta ao atraso e descaso em que se encontram, ou seja, estabelecem uma estreita vinculação separação e progresso.

Porém, apesar de alguns exemplos positivos, como a criação dos Estados Mato Grosso do Sul e Tocantins, não necessariamente a separação significaria um maior desenvolvimento ou crescimento econômico dessas novas unidades federadas. O que vai favorecer tal prática é a ação política comandada pelo governo federal no sentido de criar políticas públicas a fim de desenvolver um novo Estado ou Território Federal recém-criado e a administração das novas UFs criadas.

E mais que isso, às vezes os bons resultados econômicos conseguidos pelos novos Estados com a separação são em relação ao Estado de que faziam parte e não

em relação à posição econômica em relação à Federação brasileira. Ainda assim, economicamente algumas propostas de separação são ou tendem a ser mais viáveis como no caso do Triângulo, Mato Grosso do Norte, Araguaia, Aripuanã e São Paulo do Leste (áreas mais desenvolvidas), ao contrário de Minas do Norte, Gurguéia, Maranhão do Sul, Tapajós, São Paulo do Sul e Piratini (áreas menos desenvolvidas).

Segundo Martins (2001:287),

(...) O problema da criação de novos estados se articula, por um lado, com temas e questões cruciais como a representação política, o sistema eleitoral, a construção de identidades territoriais, a lógica do jogo político em escala nacional e local em que se inserem os processos de desmembramento. Por outro lado, a implantação da máquina administrativa do novo estado traz consequências para o federalismo, derivadas da criação de uma nova unidade federativa. São questões novas que emergem nos casos em que o objetivo do desmembramento é alcançado.

De acordo com Paddison (1983), tratando-se da unidade do Estado-nação, a manutenção da unidade territorial de um Estado soberano vai ser definida pelas estreitas relações políticas estabelecidas entre o governo central e os lugares mais distantes deste. Além deste fator, outros elementos são extremamente importantes nessa busca de coesão e unidade territorial, como por exemplo, o papel representado pela língua e pela identidade nacional. Caso contrário, movimentos que questionam a unidade do Estado-nação vão emergir e contestar o *modus operandi* deste, colocando em xeque todo o status quo estabelecido. Tais questionamentos são alimentados em grande parte por diferenças étnicas, religiosas, linguísticas, culturais ou mesmo desavenças políticas, ideológicas ou econômicas.

Aumentando um pouco a escala de análise e fazendo-se uma nova leitura do autor acima, de forma semelhante é o que acontece no interior de algumas unidades federadas, onde se desenvolvem movimentos emancipacionistas baseados em insatisfações de toda a natureza e algumas vezes encabeçadas por uma elite local/regional ou pela maioria da população. A ausência do governo estadual nas regiões mais distantes, a má administração, a situação econômica, a demanda por autonomia, os desejos das elites, as diferenças culturais, as identidades territoriais, são alguns dos inúmeros motivos que explicam o florescimento desses movimentos.

Em nível nacional, segundo Paddison (1983), o crescimento ou fortalecimento dessas clivagens podem ser atenuados através do papel ponderador do governo central,

na medida em que as políticas públicas (econômicas, políticas ou sociais) tendam mais para a igualdade ou redução das diferenças entre os membros da Federação ou mesmo a descentralização das ações em nível federal e estadual.

4.6 – PROCESSO DE CRIAÇÃO DE NOVAS UNIDADES FEDERADAS EM ALGUMAS FEDERAÇÕES SELECIONADAS

Para efeito de comparação e mesmo aprofundamento das análises e debates dos projetos de criação de novas unidades federadas que ocorrem no Brasil, optou-se aqui por buscar compreender como ocorrem esses processos nas demais Federações do planeta. Os dados são apenas indicativos do processo legislativo em si, salvaguardadas as diferenças histórico-espaciais de cada uma dessas Federações.

Para começar, conforme a Constituição do Paquistão, podem ser admitidos novos Estados (nacionais), territórios ou áreas à Federação por meio de adesão ou qualquer outra forma, desde que obedeçam à promulgação de uma legislação específica pelo Parlamento. No caso de alteração do limite provincial, estes só podem ser alterados mediante a aprovação de 2/3 dos membros da Assembleia Provincial (PAKISTAN, 1973).

Do ponto de vista jurídico, a criação de uma nova Província no Paquistão necessita da aprovação de 2/3 do total dos membros de cada uma das duas Casas do Parlamento (Senado e Assembleia Nacional), já que se trataria de uma Emenda à Constituição. Além disso, necessitaria da aprovação de 2/3 do total dos membros da Assembleia Provincial da Província afetada, já que a mesma também delibera sobre qualquer alteração dos seus limites territoriais. Além disso, a Emenda Constitucional precisa ser aprovada pelo Presidente, o qual também possui o poder de veto (PAKISTAN, 1973). Dessa forma, o processo de desmembramento e subdivisão de Províncias no Paquistão é altamente dificultoso, o que justifica a permanência do status quo da divisão territorial nas últimas décadas.

Contudo, o país vem sendo palco de diversos movimentos em prol da criação de novas Províncias e mesmo de uma redivisão territorial total do território paquistanês baseados em critérios étnicos, linguísticos, religiosos, culturais, etc. Em alguns casos, a demanda pela emancipação provincial se dá de forma violenta entre os principais atores favoráveis ou contrários a cada uma das causas envolvidas. Ainda

assim, prosseguem as discussões sobre os novos desmembramentos provinciais, embora os limites provinciais de 1970-1975 ainda estejam mantidos. A última unidade federada criada no país data de 1981 através de mudança de status político (STATOIDS-PAKISTAN, 2013).

Na Suíça, o processo de criação de novos Cantões requer a aprovação e o consentimento dos Cantões e populações envolvidas, bem como dos demais Cantões e suas populações. Neste caso há a necessidade da criação e aprovação de uma Emenda à Constituição nas duas Casas da Assembleia Federal (Conselho Federal e Conselho dos Estados) e a realização de um referendo nacional sobre o assunto. Já a alteração ou mudança dos limites inter-cantonais necessitam da aprovação dos Cantões envolvidos, dos seus habitantes e da Assembleia Federal por meio de um Decreto Federal. E por fim, os ajustamentos dos limites cantonais podem ser realizados através de um acordo entre os Cantões envolvidos (SWISS, 1999). De forma geral, os limites cantonais na Suíça são extremamente estáveis e pouco suscetíveis a mudanças devido ao rigor da legislação. O último Cantão criado data de 1979 (SWISS, 2013).

Embora a Nigéria tenha sido palco de uma das mais amplas redivisões territoriais no que diz respeito às atuais Federações, as quais ocorreram nos anos 60, 70 e 90 (STATOIDS-NIGERIA, 2013), a Constituição da Nigéria, de 1999, exige critérios altamente rígidos para a criação de novos Estados.

Conforme a Constituição, a criação de um novo Estado por meio de uma Lei da Assembleia Nacional requer um pedido aprovado por 2/3 da maioria dos membros do Senado, da Casa dos Representantes e das Assembleias Estaduais e dos Conselhos Locais de Governo em suas respectivas áreas. A proposta de desmembramento estadual exige a aprovação de 2/3 da população do Estado onde ocorre a demanda pela separação através da realização de um referendo (NIGERIA, 1999).

O resultado deste deve ser aprovado por todos os Estados da Federação, por maioria simples, e pelos mesmos critérios pelos membros das Assembleias Estaduais. E por fim, a proposta de criação de novos Estados ainda exige, conforme a Constituição, a aprovação por uma maioria de 2/3 dos membros de cada uma das Casas da Assembleia Nacional. De forma semelhante, os pedidos de ajustamentos de fronteira estadual exigem os mesmos processos de criação de novos Estados. Porém, a aprovação da matéria exige apenas o voto favorável de uma maioria simples dos membros de cada uma das Casas da Assembleia Nacional e da Assembleia Estadual da área em questão (NIGERIA, 1999).

É importante notar que o endurecimento dos requisitos legais visando a alteração dos limites estaduais e a criação de novos Estados adotados com a Constituição de 1999 na Nigéria contrastam com as sucessivas alterações dos mesmos ocorridos de 1960 a 1996. Todavia, após a última redivisão territorial dos Estados nigerianos, a legislação tornou-se altamente restritiva e com enormes obstáculos legais a quaisquer tipos de revisões. Por outro lado, prosseguem no país intensos debates para a criação de pelo menos 10 novos Estados (STATOIDS-NIGERIA, 2013).

De acordo com a Constituição dos EUA, há a possibilidade de admitir novos Estados federados a partir do desmembramento, da fusão de dois ou mais Estados ou de partes de Estados, desde que haja o consentimento das Legislaturas Estaduais/ Assembleias Gerais (Senado e Casa dos Representantes) e do Congresso dos EUA (Senado e Casa dos Representantes) (USA, 1787; EUA, 1787). O Congresso norte-americano também regula os processos de mudança de status político dos territórios incorporados e não incorporados (organizados e não organizados) administrados no exterior pelos EUA.

Ainda, segundo os trâmites da legislação norte-americana, é necessário a aprovação de uma Lei pelas duas Casas do Congresso (Senado e Casa dos Representantes) para criar um novo Estado dentro do país, para admitir um território externo à Federação como Estado ou para alterar qualquer condição de status político dentro dos entes federados, além da aprovação do presidente. Caso o presidente vete a proposta, esta pode ser revogada por 2/3 dos votos dos membros do Congresso (USA, 2003).

Em geral, a Federação norte-americana guarda uma grande estabilidade no que se refere à organização político-administrativa. Embora estejam em pleno andamento diversas propostas de redivisão territorial, em mais de uma década não ocorreu nenhuma alteração nos limites dos territórios estaduais a partir de desmembramento, subdivisão ou incorporação de unidades federadas. As últimas alterações na composição do número de Estados possuem mais de 50 anos. Referem-se somente à mudança de status dentro da Federação, como no caso do Arizona, Novo México, Alasca e Havaí, que deixaram a condição de Territórios Federais e se tornaram Estados em 1912 (os dois primeiros) e 1959 (os dois últimos) (STATOIDS-USA, 2013).

Alguns motivos concorrem para esta estabilidade, como por exemplo, a consolidação histórica, econômica, social e política da Federação dos EUA, a primeira

Federação do mundo. Por outro lado, a estabilidade dos limites estaduais também se deve à legislação norte americana, de certa forma impeditiva, já que as Legislaturas Estaduais funcionam como barreiras à novas subdivisões estaduais. Além de claro, a pouca simpatia do Congresso e dos dois maiores partidos (Republicano e Democrata) a estes projetos. Ainda assim, embora em menor número que as demais Federações, estão em andamento nos EUA alguns projetos de criação de novos Estados.

Em novembro de 2012, por exemplo, a população de Porto Rico foi consultada através de referendo acerca da mudança de status político da ilha em relação aos EUA. Entre as três opções, de mudança estavam: a elevação à categoria de Estado norte-americano, a formação de um Estado soberano livre-associado e a independência total. O resultado do plebiscito, na forma como ocorreu, levou a vitória da primeira opção, ou seja, a transformação em Estado norte-americano. Porém, até outubro de 2013 o Congresso dos EUA não havia se pronunciado sobre o assunto e permanece o status quo de Porto Rico como Estado Livre-Associado. Dada a polêmica envolvendo a validade do referendo de 2012 e os mecanismos pelos quais o mesmo foi organizado, a Casa Branca prometeu financiar uma nova consulta.

No caso da Índia, a Constituição permite a admissão ou estabelecimento de novos Estados (através da incorporação) ao país, porém, neste caso é necessário uma Lei específica sobre o assunto, a qual deve implicar numa Emenda à Constituição, como o ocorreu com a admissão de Sikkin em 1975. Assim, uma Emenda à Constituição indiana requer a aprovação de 2/3 dos membros dos membros de cada uma das Casas do Parlamento presentes e votantes na apreciação da matéria ou a aprovação da maioria do total dos membros da Casa dos Povos e do Conselho dos Estados. E, além disso, há a necessidade a ratificação de pelos menos metade das Legislaturas estaduais e por fim, a aprovação do Presidente (INDIA, 1950).

No caso da formação de novos Estados ou Territórios da União, estes podem ser criados a partir do desmembramento de qualquer Estado ou Território da União, da fusão total ou parcial de áreas estaduais ou territoriais para formar novos Estados ou Territórios da União e pela união de qualquer território a qualquer parte de Estado ou Território da União. A formação dessas novas unidades da Federação também pode ocorrer pela alteração de áreas (aumento ou diminuição das mesmas) ou alteração dos limites internos (dos Estados ou Territórios da União). É também permitida pela Constituição a alteração da designação dos Estados ou Territórios Federais. Para tanto, é necessário a criação de

uma de uma Lei específica sobre o assunto pelo Parlamento, além do pronunciamento e das disposições da Assembleia(s) Legislativa(s) Estadual(is) da(s) unidade(s) da Federação afetada(s).

Conforme a Constituição indiana, da mesma forma que a admissão de novos Estados, para a o processo de formação de novos Estados ou Territórios da União é também necessário a promulgação de uma Emenda à Constituição nos capítulos específicos e demais legislações a que estejam submetidos.

Embora a formação de novos Estados ou Territórios da União seja um processo altamente restritivo ou de difícil tramitação, em 2000 foram criados três novos Estados na Índia (STATOIDS-INDIA, 2013). O país conta atualmente com dezenas de projetos de criação de novos Estados, muitos deles resultando em conflitos violentos. As reivindicações para criação dos mesmos são justificadas por questões étnicas, religiosas, linguísticas, culturais, por castas, tribos, entre tantos outros.

A Constituição da África do Sul embora admita a alteração dos limites provinciais, não especifica de forma clara os procedimentos legislativos para promover uma possível redivisão territorial das Províncias a partir de desmembramentos, fusões, subdivisão ou alteração dos atuais limites (SOUTH AFRICA, 1996). A explicação mais provável é o fato do país apresentar uma redivisão territorial recente, que data de 1994, na qual o número de Províncias passou de 5 para 9 (STATOIDS-SOUTH AFRICA, 2013). De modo geral, caso seja proposta, como se trata de uma Emenda à Constituição, necessita da aprovação de 2/3 dos membros da Assembleia Nacional e do Conselho Nacional das Províncias, além do voto favorável de pelo menos seis das nove Províncias (SOUTH AFRICA, 1996).

Conforme a Constituição do Canadá, é permitida a adesão (incorporação ou anexação de territórios externos à Federação), subdivisão, criação ou alteração dos limites provinciais no país. Contudo, tais alterações na estrutura territorial da Federação necessitam da aprovação tanto das Assembleias Provinciais quanto do Parlamento (Senado e Câmara dos Comuns). Sendo assim, como se trata de uma Emenda Constitucional, é necessário a aprovação de 2/3 das Províncias e que estas representem no mínimo 50% da população das Províncias do país e da maioria dos votos dos membros do Senado, Câmara dos Comuns e dos Legislativos Provinciais (em geral Assembleias Legislativas ou Casa da Assembleia; a única exceção é o Quebec, com a chamada Assembleia Nacional (CANADA, 1867; 1871; 1982)

Na prática, a cada criação de uma nova Província ou Território exige a

aprovação de uma nova Lei (Act) pelo Parlamento. O desmembramento mais recente ocorreu em 1999 com a criação do Território de Nunavut, através do Nunavut Act de 1993 (CANADA, 1999).

De acordo com a Constituição Austrália, é permitida a adesão (incorporação) ou estabelecimento de novos Estados à Federação, desde que ocorra o consentimento dos demais Estados da Comunidade australiana. Da mesma forma, a criação de novas unidades subnacionais através do desmembramento de Estados já existentes ou da fusão de duas ou mais unidades ou de partes destes também é permitida mediante a anuência, pronunciamento e consentimento do Parlamento nacional (Casa dos Representantes e Senado) e dos Parlamentos dos Estados afetados na questão (AUSTRALIA, 1900).

Além disso, também é permitida a possibilidade de revisão dos limites estaduais (aumento ou diminuição dos territórios), desde que haja o consentimento do Parlamento nacional, provincial e da maioria dos eleitores do Estado (envolvido ou afetado pela mudança). E por último, os novos Estados também podem ser criados ou fundidos com o consentimento dos Parlamentos dos Estados afetados (AUSTRALIA, 1900).

Como nos casos acima referidos se trata de uma alteração na Constituição australiana, é necessária a aprovação de uma Emenda Constitucional que deve ser aprovada por maioria absoluta dos votos das duas Casas do Parlamento e, além disso, esta deve ser apresentada no prazo de dois a seis meses em cada um dos Estados e Territórios, aprovados pela maioria dos eleitores destas unidades federadas, aprovados pela maioria dos eleitores de todo país e assim, a matéria será submetida ao governador-geral para sanção da Rainha Elizabeth II, para finalmente torna-se uma Lei (AUSTRALIA, 1900).

Em geral, a Federação australiana tem se mantido altamente estável no que se refere aos desmembramentos ou fusões de unidades federadas, na qual depois de longas décadas, a última unidade federada criada foi um Território Federal em 2009 (STATOIDS-AUSTRALIA, 2013).

De forma muito semelhante ao modelo brasileiro, a Constituição da Alemanha também prevê a redivisão do território nacional. Segundo a Carta de 1949, tais procedimentos serão justificados para que os Estados tenham território e capacidades para cumprir suas funções. Neste caso, os princípios a serem observados para tanto são: os laços regionais, históricos e culturais, a eficiência econômica e as exigências do planejamento regional e local (GERMANY, 1949).

Os desmembramentos estaduais no Estado Alemão só podem ser realizados mediante a aprovação uma Lei Federal, que precisa ser confirmada com a realização de um referendo. Os Estados afetados pela redivisão do território devem ser ouvidos. O referendo deverá ser realizado nos Estados cujo território ou partes do território formarão um novo Estado ou ocorrerá a alteração nos limites dos mesmos (Estados afetados). O projeto será considerado aprovado se a maioria da população do novo Estado ou do(s) Estado(s) afetado(s) aprovar(em) a mudança (Idem, 1949).

Além disso, as áreas localizadas entre dois ou mais Estados podem solicitar, através de Petição (Iniciativa Popular), a formação de um novo Estado, porém é necessário que a área seja contígua e delimitada do ponto de vista econômico e populacional, tenha no mínimo 1 milhão de habitantes e seja solicitada por 1/10 dos eleitores com direito a voto no Bundestag. Os procedimentos legais para este tipo de projetos também exigem a aprovação de uma Lei federal e a realização de um referendo nos moldes já citados (Idem, 1949).

No que se refere ao processo legislativo, as Leis federais no Bundestag (Parlamento Federal) e Bundesrat (Conselho Federal) precisam ser aprovadas pela maioria dos votos dos parlamentares (GERMANY, 1949).

Do ponto de vista da manutenção dos limites estaduais no país, não se verificou desde a reunificação das Alemanhas em 1990 qualquer tipo de alteração dos mesmos, os quais, como visto, são altamente impeditivos. As últimas alterações na divisão territorial datam de 1952 com a criação do Estado de Baden-Württemberg e a anexação do Saarland ao país em 1957-1959 (STATOIDS-GERMANY, 2013).

O evento mais importante do ponto de vista político-territorial desde a Reunificação foram as fusões dos antigos Distritos alemães-orientais, que passaram de 14 para 5 e foram transformados em Estados ocorridos em agosto de 1990, como um dos passos para a reunificação (anexação da Alemanha Oriental) concretizada em 03 de outubro de 1990 pelo Tratado de Unificação. Além de claro, da fusão Berlim Ocidental e Oriental (Distrito) no mesmo ano (GERMANY, 1990).

De acordo com a Constituição da Rússia, é permitida a admissão de novos membros à Federação, bem como a criação de novos entes federados (República, Território, Região, Cidade de importância federal, Região Autônoma e Área Autônoma) através da promulgação de uma Lei constitucional federal. Para o caso da alteração do status da unidade subnacional, esta depende de um acordo entre o governo da Federação Russa e o sujeito da Federação. A alteração dos limites entre as unidades

da Federação dependem de um mútuo consentimento destas com o governo central, além da aprovação do Conselho da Federação (RUSSIA, 1993).

Assim, para a adoção de uma Lei constitucional federal (exigida para a incorporação, fusão ou desmembramento de UF's), é necessária a aprovação de não menos que $\frac{3}{4}$ do total do número de membros do Conselho da Federação e não menos que $\frac{2}{3}$ do total de deputados do State Duma. É necessário também a sanção do Presidente da República (RUSSIA, 1993).

Como se pode perceber, o processo político para a alteração da estrutura territorial em nível federal é extremamente rígida na Rússia e tende à manutenção dos atuais limites. Diferentemente do modelo brasileiro, os entes federados da Rússia tendem mais à fusão do que aos desmembramentos. De 2005 até o presente momento, as fusões de sujeitos da Federação deram origem a 4 novos Territórios (Krai) e uma nova Região (Oblast), diminuindo de 89 para 83 o número de sujeitos da Federação (STATOIDS-RUSSIA).

Quanto à Federação mexicana, segundo a Constituição, é permitida a adesão de novos Estados ou Territórios à Federação ou a criação de novos Estados a partir do desmembramento dos atuais, desde que estes sigam os seguintes requisitos básicos: possuam uma população superior a 120.000 habitantes; tenham condições de manter sua autonomia; sejam ouvidos os Legislativos estaduais cujos territórios serão desmembrados acerca da necessidade ou não do desmembramento; tenha autorização do Poder Executivo; sejam aprovados por $\frac{2}{3}$ dos membros de cada uma das Casas do Congresso (Câmara dos Deputados e Senado); sejam aprovadas pela maioria das Assembleias Legislativas estaduais, quando há o consentimento e aprovação da(s) Assembleia(s) Legislativa(s) afetada(s) pela divisão e em caso de negativa da(s) legislatura(s) estadual(ais) a ser(em) desmembrada(s), seja aprovada por dois terços das demais legislaturas estaduais (MEXICO, 1917).

A Federação mexicana é considerada uma das mais sólidas do ponto de vista da manutenção da organização político-territorial no mundo. No último século, raríssimas alterações na organização territorial do país foram realizadas, e quando ocorridas, tratavam-se em sua maior parte da elevação do status político de Território para Estado. O último desmembramento estadual data da década de 30 (STATOIDS-MEXICO, 2013). Uma das prováveis explicações seja o impeditivo processo de tramitação de matérias nesse sentido, conforme se abordou no parágrafo anterior. Nesse sentido a criação de novas unidades federadas, embora previstas constitucionalmente,

são altamente restritas devido aos requisitos legais para efetivá-las.

Para encerrar a análise das Federações selecionadas, conforme a Constituição da Argentina, poderão ser admitidas novas Províncias ao país ou criarem-se novas Províncias a partir do desmembramento das existentes ou fusão das mesmas. Neste último caso, tais modificações na estrutura territorial da Federação só poderão ser efetivados com a aprovação dos Legislativos provinciais envolvidos e do Congresso (Câmara dos Deputados e Senado) (ARGENTINA, 1994). Nestas duas Casas do Legislativo os projetos de Lei necessitam da aprovação da maioria absoluta dos votos, bem como a sanção do Presidente da República (ARGENTINA, 2013).

Embora o processo legislativo para a criação de novas Províncias seja menos impeditivo, no que diz respeito à reorganização territorial da estrutura federativa, a Argentina também se caracteriza como uma das Federações mais estáveis e pouco afeitas redivisões territoriais totais ou parciais da América Latina. O fator que justifica essa tendência é a pouca ocorrência de projetos de criação ou fusão de Províncias, bem como a pouca simpatia, a falta de consentimento e aprovação dessas matérias pelas Assembleias Provinciais e pelo Congresso.

A última Província criada, por exemplo, data de 1957. Nas últimas décadas houve apenas a mudança de status político, de uma unidade federada, com a elevação de um Território Federal à categoria de Província em 1991, a Terra do Fogo (ARGENTINA-STATOIDS, 2013).

CAPÍTULO 5: O PLEBISCITO PARA CRIAÇÃO DOS ESTADOS DO CARAJÁS E TAPAJÓS EM 2011

5.1- OS ESTADOS DO TAPAJÓS E CARAJÁS

Alimentados pelo relativo sucesso na campanha emancipatória que culminou com a criação dos Estados de Mato Grosso do Sul, Rondônia, Amapá, Roraima e Tocantins no final dos anos 1970 e década de 1980, tramitavam até dezembro de 2011 na Câmara dos Deputados e no Senado Federal os projetos de criação dos Estados do Carajás e Tapajós, ambos localizados no Estado do Pará. O projeto de criação do Estado de Carajás tramitou nas últimas etapas através do Projeto de Decreto Legislativo – PDC 2300/2009 (Câmara dos Deputados) e PDS 52/2007 (Senado), ambos de autoria do senador Leomar Quintanilha, do PMDB/TO. O projeto de criação do Estado do Tapajós tramitou nas últimas etapas como Projeto de Decreto Legislativo – PDC 731/2000 (Câmara dos Deputados) e PDS 19/1999 (Senado), ambos de autoria do senador Mozarildo Cavalcanti, do PPR/RR.

Na verdade, a tramitação dos dois projetos é mais antiga. A proposta de criação do Estado do Tapajós, por exemplo, fora apresentada durante a Assembleia Nacional Constituinte em 1988, sendo vetada. Tendo em vista a instituição da Comissão de Redivisão Territorial, conforme previa a Constituição e realização da Revisão Constitucional de 1993, o projeto de criação do Estado do Tapajós foi reapresentado na Comissão Mista do Congresso Nacional, pelo Deputado Federal Hilário Coimbra, do PTB/PA, em 1991, através do PDC 120/1991 e pelo Deputado Federal João Teixeira, do PFL/MT, através do PDC 56/1991. Contudo, mais uma vez os projetos foram rejeitados, os quais foram novamente reapresentados em 1995, pelo mesmo deputado Hilário Coimbra, através da PEC – Proposta de Emenda à Constituição – PEC187/1995. E por fim, o projeto foi reapresentado pelo senador Mozarildo Cavalcanti em 2000, conforme já relatado no parágrafo anterior. Ao PDC 731/2000, de autoria do senador, foi apensado o PDC 2264/2006, do Deputado Federal Zé Lima, do PP/PA.

Quanto ao projeto de criação do Estado do Carajás, o primeiro projeto apresentado sobre o assunto ocorreu em 1992 pelo Deputado Federal Giovanni Queiroz, do PDT/PA, através do PDC 159/1992. Da mesma forma que o Tapajós, o projeto do Carajás também foi submetido à apreciação da Comissão

de Redivisão Territorial e durante a Revisão Constitucional de 1992-1993. E assim como todos os projetos apresentados na Revisão Constitucional de 1993, também foi vetado. Ao primeiro PDC 159/1992 foi apensado o PDC 2265/2006, do Deputado Federal Zé Lima, do PP/PA. Estes projetos foram apensados à tramitação do PDC 2300/2009.

Sendo assim, após uma longa tramitação nas duas Casas do Congresso Nacional (20 anos para o projeto de Estado do Tapajós e 19 anos para o projeto de Estado do Carajás), em 23 de outubro de 2001 o projeto do Estado do Tapajós foi aprovado no Senado e em 05 de maio de 2011 na Câmara dos Deputados com o objetivo de convocar um plebiscito sobre o assunto.

No entanto, como houve modificações do texto original na Câmara dos Deputados, o projeto foi novamente apreciado no Senado devido às emendas apresentadas, contudo, foi retificado e aprovado em 31 de maio de 2011 – o Estado do Tapajós foi novamente aprovado na Casa. Quanto ao Carajás, em 02 de dezembro de 2009, o projeto foi aprovado no Senado. A aprovação na Câmara dos Deputados ocorreu na mesma data que o Estado do Tapajós, sem Emendas.

Os dois projetos foram transformados então em Decreto Legislativo 136/2011 (Carajás) e 137/2011 (Tapajós). Com a aprovação no Congresso, foi marcada para o dia 11 de dezembro de 2011 a realização do plebiscito sobre a questão no qual todos os eleitores do Estado do Pará foram convocados para se pronunciarem sobre a questão.

As imagens a seguir apresentam os territórios dos Estados do Carajás, Tapajós e Pará conforme os projetos que tramitaram no Congresso e submetidos a plebiscito em 2011.

Figura 19: Desmembramento do Estado do Pará e Criação dos Estados do Tapajós e Carajás

Fonte: CAZZOLATO, 2011:10.

Figura 20: Retrato da Divisão do Pará

Fonte: SENADO FEDERAL, DECRETO LEGISLATIVO - DLG 136 e 137, 2011; IDESP, 2011.

Figura 21: Novo Estado do Pará – Divisão Municipal

Fonte: SENADO FEDERAL, DECRETO LEGISLATIVO - DLG 136 e 137, 2011; IDESP, 2011.

Figura 22: Estado do Carajás – Divisão Municipal

Fonte: SENADO FEDERAL, DECRETO LEGISLATIVO - DLG 136, 2011; IDESP, 2011.

Figura 23: Estado do Tapajós – Divisão Municipal

Fonte: SENADO FEDERAL, DECRETO LEGISLATIVO - DLG 137, 2011; IDESP, 2011.

No que diz respeito às justificativas do projeto de criação do Estado do Carajás, de acordo com o deputado federal Giovanni Queiroz, autor do PDC 159/1992 e principal liderança articuladora da proposta,

A presente proposição tem sua razão de ser no direito inalienável do cidadão de exercer sua cidadania em mecanismos da democracia direta, consoante lhe reconhece a Constituição Federal de 1988, nos termos :

- Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante :

I - plebiscito; II - referendo;

III - iniciativa popular; " (...)

A título de ilustração, transcrevo o voto vencedor prolatado pelo Deputado José Genoino, no que tange ao recurso interposto pelo Deputado Israel Pinheiro Filho sugerindo a sustação do trâmite do Projeto de Decreto Legislativo no. 27/88, que cuida do plebiscito para a criação do Estado do Triângulo:

Pelo não provimento do recurso porque não está em apreciação o mérito, objeto do plebiscito, pois me posiciono contrariamente à criação do Estado do Triângulo. O que está em exame é o direito de consulta plebiscitária às populações interessadas. Condicionar isto à regulamentação dessa consulta pode significar uma postergação desse direito constitucional. Além do mais, o (parágrafo) 3º do Art. 16 da Constituição Federal, que trata da consulta plebiscitária para a criação de novos Estados, não expressa necessidade de lei reguladora.

O próprio plebiscito espelha a prática democrática, porquanto traz em si o pressuposto da contradição, vale dizer, a existência de opiniões contrárias quanto à conveniência e interesse na formação de uma nova unidade federada.

Compete, pois, a nós, representantes do povo na democracia representativa, viabilizar a perfeita integração desse sistema com o da democracia direta, no qual o povo atua através de plebiscito, referendun e da iniciativa legislativa. O fato de recebermos o mandato popular não exclui o povo da participação política nacional.

Mas os senhores podem perguntar: O que é o novo Estado do Carajás? Pois bem,

- sua área é de 279.936 km², o que representa aproximadamente 12,8 vezes o Estado de Sergipe, 9,6 vezes o Estado de Alagoas ou, ainda, 5,2 vezes o Estado da Paraíba;
- será o 11º Estado em extensão territorial;
- terá população de aproximadamente 1.246.621 habitantes (dados preliminares fornecidos pelo IBGE), o que o colocará em 22º lugar em número de habitantes;
- em área e população, portanto, equivale-se ao Estado do Tocantins, seu vizinho;
- possui uma produção crescente na área agropecuária, sendo o rebanho de ótima linhagem e superior a 02 (dois) milhões de cabeças;
- o comércio é ativo e próspero, suprimdo a população com gêneros necessários;
- seu subsolo é farto de minerais nobres, a exemplo do ouro, manganês e ferro, o que torna o novo Estado um dos mais promissores, haja vista o grande projeto Carajás;
- indústria madeireira consistente, já possuindo na região mais de 10 (dez) milhões de árvores plantadas; e
- serviços diversos, como:
- hidrelétrica em Tucuruí, que garante o desenvolvimento célere de toda a região do novo Estado;

- sistema de água em 30% (trinta por cento) da região;
- sistema telefônico nos 29 municípios;
- bancos públicos e privados em 90% (noventa por cento) das unidades municipais;
- linha aérea, diária; que atende 09 dos referidos municípios, além, evidentemente, de outros serviços.

Por isso tudo, tenho certeza que esta Casa não cerceará os direitos, nem frustrará as expectativas e os anseios do povo daquela região.

Conto, assim, com a aprovação da presente proposição (DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, SEÇÃO I, 11/04/1992, p. 6712-6713).

ANO XLVII, N. 47, BRASÍLIA, DF, CÂMARA DOS DEPUTADOS) (QUEIROZ, 1992).

A proposta mais recente, do senador Leomar Quintanilha, através do PDS 52/2007 apresenta como justificativa os seguintes argumentos:

Sob o ponto de vista sócio-econômico, político e institucional, a proximidade entre governantes e governados é um fator decisivo na solução de problemas que afetam a população e a economia de um país, uma vez que possibilita o exercício democrático da participação popular, na repartição do poder, proporcionando uma melhor visualização das necessidades mais imediatas dos cidadãos.

Em um País de dimensões continentais, como o Brasil, a Amazônia aí inserida, e particular o Estado do Pará, o primeiro obstáculo a ser vencido, na luta pela integração dos cidadãos brasileiros à sociedade em que vivem, é a barreira da distância espacial. Com efeito, muitas das diferenças e imensas áreas que compõem o mosaico de paisagens e culturas nacionais permanecem desarticuladas, tendo em vista sobretudo a imensa distância física e social que as separam do restante dos centros mais dinâmicos e desenvolvidos.

As enormes distâncias dentro de uma mesma unidade federada, no caso específico do estado do Pará, dificultam demasiadamente as ações da administração pública estadual, resultando dessa maneira, na impossibilidade de implantação e gerenciamento de programas e projetos de interiorização do desenvolvimento.

É ponto pacífico que os Estados que possuem menor área territorial, têm melhores condições de administrar de maneira racional os seus recursos naturais e não renováveis, além de colaborar com a União na efetiva proteção ambiental.

A Assembléia Nacional Constituinte de 1988 não se limitou a criar o Estado do Tocantins e concluiu pela necessidade de redivisão da Amazônia e da criação de novos Estados. As sugestões da Comissão de Assuntos Territoriais não foram adotadas até hoje, mas o tema da redivisão do território nacional continua ocupando as atenções de um grande número de parlamentares.

A área em estudo para a criação do Estado do Carajás, está localizada no Sul/Sudeste do Pará, abrangendo 38 municípios que totalizam uma área de 284.718 km² e uma população de mais de um milhão e 400 mil habitantes, com uma densidade demográfica em torno de 10,0 Hab/Km².

Marabá é o seu principal centro urbano, com quase 200 mil habitantes, dotado do Porto Hidroviário, Terminal Rodoviário, Ferroviário e Aeroporto. O pretense Estado do Carajás inclui a Represa de Tucuruí e a Serra de Carajás – maior Província Mineral do Planeta -, e articula-se com outras regiões pelas bacias dos rios Xingu, Araguaia e Tocantins, pela Ferrovia dos Carajás e pelas Rodovias BR-230, BR-158, BR-222 e BR-153.

A economia está baseada na agropecuária, na extração de madeira e na exploração de minério de ferro e de outros minérios, tendo 10 (dez)

siderúrgicas de produção de ferro gusa e uma aciaria em processo de implantação.

Seu subsolo possui, ainda, um excelente potencial em manganês, níquel e cobre, porém, apesar da região ser grande produtora de matéria-prima não renovável, toda ela é exportada sob a hoste da Lei Kandir, (Lei Complementar N.º 87, de 13 de setembro de 1996), que desonerou do pagamento do ICMS às exportações de produtos industrializados, semi-elaborados e produtos primários; verifica-se que, essa produção não está sendo verticalizada, de maneira que os recursos arrecadados não garantem a melhoria da qualidade de vida de sua população, onerando dessa forma, o Estado-Mãe.

A proposição que ora submetemos à apreciação dos Nobres Pares, vem ao encontro da necessidade de se chegar, no País, a um modelo de organização territorial que permita a aproximação de governantes e governados, não só como forma de acelerar a resolução dos principais problemas sociais e econômicos que afetam diretamente a vida da população, mas como uma estratégia de exercício democrático que possibilite a participação popular nas decisões dos poderes constituídos, bem como uma melhor visualização, por parte dos governantes, das necessidades mais candentes da população (QUINTANILHA, 2007).

Quanto às justificativas para a criação do Estado do Tapajós, de acordo com o PDC 120/1991 do Deputado Federal Hilário Coimbra, ao qual foram apensados os PDC 56/1991, à PEC 187/1995, PDL 19/1999, PDC 2264/2006 e finalmente ao PDC 731/2000. Conforme o PDC 120/1991, a necessidade de criação do Estado do Tapajós se deve:

Porque inúmeros argumentos, fundamentados em critérios estabelecidos em vários estudos e em especial aqueles concluídos pela Comissão de Estudos Territoriais, instituída em 1989, de acordo com o previsto no artigo 12º. e seu parágrafo 1º. das Disposições Constitucionais Transitórias da Carta Magna de 1988, recomendadas a necessidade de redivisão da Amazônia Legal, os quais estão respaldados em algumas premissas, como:

1) A imensidão do espaço regional amazônico brasileiro, caracterizado pela chamada Amazônia Legal, com seus 5.060.266, 1 km² (cerca de 60% do território nacional) e abrigando uma população de 17,0 milhões de habitantes (11% da população brasileira), existente em menos de “um terço” das unidades federadas brasileiras, sugere urgentemente uma nova concepção e divisão geopolítico-administrativa da região, como medida capaz de catalisar a dinâmica regional.

2) A existência de individualização do espaço objeto da divisão, em relação à capital do Estado do Pará (a cidade de Belém) e circunvizinhanças, entendendo-se que essa particularidade da área do novo Estado, não se revela apenas quanto às ligações internas de comunicações e trocas, mas, também, nos aspectos sociais, econômicos, culturais e políticos.

3) A homogeneidade geo-sócio-econômica do espaço considerado na proposta de divisão conta com o apoio da regionalização do espaço amazônico, constante do estudo recentemente conduzido pelo IBGE, cujos contornos do novo Estado acompanham os limites municipais e as microrregiões definidas para a região.

4) A preservação mais efetiva das fronteiras internacionais atualmente desguarnecidas (cerca de 1.183 km com a República das Guianas e Suriname), dada sua distância e seu acesso para a capital do Estado do Pará

(a cidade de Belém).

5) O condicionamento da proposição para o novo Estado induz a possibilidade de maior barganha, gerenciamento e autodeterminação, tendo em vista o abandono a que ficou relegada a região oeste do Estado pelo Governo sediado em Belém (a mais de 700 km distante de Santarém, Monte Alegre, Óbidos etc), não apenas pelo reduzido volume de investimentos em obras públicas, com até mesmo pela manipulação da devolução dos recursos a que os municípios da região têm direito na partilha tributária.

6) A preservação dos espaços homogêneos, de adequados tamanhos e configurações deverá constituir-se num aspecto de grande importância para a manutenção da capacidade de articulação interna, tanto para o antigo Estado remanescente (Pará ficando com 717.091 km²) como para o novo Estado (Tapajós com 529.742 km²).

7) As enormes distâncias dentro de uma mesma unidade federada, que no caso específico do Estado do Pará, dificultam demasiadamente as ações da administração pública estadual, resultando dessa maneira, na impossibilidade de implantação e gerenciamento de programas e projetos de interiorização do desenvolvimento.

8) A preservação ambiental e a melhoria da qualidade de vida das populações interioranas serão melhor assistidas com a presença mais próxima do governo estadual do novo Estado.

9) A redivisão da Amazônia legal, a começar pelo novo Estado do Tapajós, promoverá com certeza, o “fortalecimento regional amazônico”, através da educação política, da crítica construtiva, da pressão organizada, da participação da população na administração e sobretudo na componente política com maior número de representantes na Câmara Federal e no Senado, que certamente imprimirá maior peso aos interesses da região, garantindo assim, a cidadania de seus habitantes e a soberania nacional.

10) A existência da redivisão territorial do Pará está baseada na separação da parte oeste do estado, ancorado em aspirações históricas estabelecidas há mais de meio século, tendo prazo certo para confirmar-se, em virtude da Comissão de Estudos Territoriais do Congresso Nacional, em 1989, ter concluído pela criação do Estado do Tapajós, cuja proposta poderá ser submetida a plebiscito até 1992 entre a população do novo Estado.

11) Em justificação da Comissão de Estudos Territoriais no Relatório no. 1, de 1990-CN, a criação do futuro Estado é enfaticamente defendida porque “O Estado do Tapajós tem hoje, capacidade de auto-sustentação, mercê da diversificação de suas atividades econômicas e de seu potencial, em todas elas. Suas reservas de alumínio (bauxita) ultrapassam um bilhão de toneladas de minério, ou seja, 71% do total do Pará e 62% do Brasil. Hoje, a produção de bauxita do Trombetas, no município de Oriximiná, ultrapassa cinco milhões de toneladas/ano e devem chegar nos próximos anos à casa dos oito milhões. O calcário da região responde por 71% do total do Estado, enquanto todas as ocorrências de gipsita do Pará estão aí concentradas. Por força de suas reservas auríferas o Tapajós tem assistido ao crescimento desordenado de cidades como Itaituba, na exploração de reservas em cerca de cinco mil toneladas, 66% do total do Pará. Acrescente-se a estes as recém reveladas reservas de fosfato de Monte Alegre e as ainda não mensuradas reservas de titânio das serras de Maicarú e Maracunai.

Tantos recursos minerais, ao lado das potencialidades agropecuárias, pesqueiras e também turísticas são a garantia não apenas de sobrevivência, mas do desenvolvimento do futuro Estado.

12) E por fim, por que o nome Tapajós?

O Rio Tapajós, paradigma de um grande rio de águas claras, provém do Brasil Central com seu curso ocupando cerca de 90% do território tapajônico e desemboca no Rio Amazonas, em frente a cidade de Santarém, capital do futuro estado. É uma região de grande crescimento demográfico e com previsão de contínuo aumento populacional, em virtude de ser o principal pólo de desenvolvimento regional. As margens do grande rio são formadas por praias de areia clara e límpida, que, nas enchentes, são cobertas de água.

Em homenagem aos povos primitivos da tribo dos taparajós ou tapajós, legítimos habitantes e ocupantes de parte significativa do território do atual chamado “oeste paraense”, reconhecidos e aceitos mundialmente como “Civilização Tapajônica” elegem-se como sua inspiração histórica – denominar a nova unidade federada de Estado do Tapajós, nome que há mais de um século está perpetuado na região.

(Diário do Congresso Nacional. Quarta-feira 20 de novembro de 1991. Seção I Brasília, DF, Ano XLVI, n. 162,

p.

23.811-23.812)

(COIMBRA, 1991).

Quanto aos principais atores envolvidos no processo de criação dos novos Estados do Tapajós e Carajás, bem como aqueles contrários aos dois movimentos podem-se citar: Giovanni Queiroz (líder do movimento no Carajás), Lira Maia (líder do movimento no Tapajós) e Zenaldo Coutinho (líder do movimento pró-integridade territorial do Pará). Além desses, é importante citar o senador Mozarildo Cavalcanti e o ex-senador Leomar Quintanilha, o primeiro de Roraima, ferrenho defensor da redivisão da Amazônia e, em especial, neste momento, do Estado do Tapajós e o segundo, do Estado do Tocantins, líder da campanha do Carajás no Senado. E por último, o governador do Estado do Pará, à princípio neutro às campanhas e mais tarde forte defensor da manutenção da unidade territorial do Estado. E ainda, o deputado federal Chico Alencar, do PSOL/RJ, contrário não só à criação dos referidos Estados, mas de todos os projetos semelhantes.

O caso da divisão do Pará foi emblemático porque a exemplo do que poderia ocorrer com alguns Estados da Federação brasileira, como Minas Gerais, Mato Grosso, Amazonas e Bahia, os projetos de criação dos Estados do Carajás e Tapajós colocaram em risco a integridade territorial do Estado Pará. Não se trata, portanto, de um simples desmembramento, mas de uma ameaça à fragmentação total do Estado, reduzindo-o à porção nordeste do Estado (à região metropolitana de Belém e mesorregião Nordeste, segundo o IBGE).

Além dos projetos do Carajás e Tapajós, tramitaram no Congresso também os projetos de criação do Estado do Xingu (incorporado ao Estado do Tapajós através do PDC 731/2000) e do Território Federal do Marajó, embora no presente momento ambos os projetos encontrem-se arquivados. Entretanto, apenas os movimentos do Carajás e Tapajós produziram lutas mais organizadas, consolidadas e enérgicas do ponto de vista político em prol da separação do Pará, fato este que culminou com a aprovação dos dois projetos no Congresso para a realização do plebiscito de 2011, no

qual foram derrotados nesta consulta popular.

Do ponto de vista histórico, o movimento pela criação do Estado do Tapajós apresenta um maior respaldo histórico, na medida em que não se trata de um movimento recente. Remonta a criação da Província do Amazonas (inicialmente Rio Negro) em 1850. Tal fato despertou duas grandes reações. A primeira foi uma grande rivalidade histórica entre as elites locais e os governos das duas Províncias (posteriormente dos dois Estados). A segunda foi resultado direto disso, marca o nascimento do movimento pela emancipação do Baixo Amazonas (hoje expandido e renomeado Oeste do Pará), já que a região por motivos econômicos, históricos e geográficos sempre esteve mais ligada ao Estado do Amazonas. Em 1869, quase 20 anos após a separação do Amazonas, ocorriam debates intensos no Parlamento Imperial acerca da necessidade de se criar a Província do Baixo Amazonas. É importante frisar que até 1832 a Província do Grão-Pará era dividida em três Comarcas: Belém, Santarém e Manaus (Dutra, 2000).

Quanto à história do movimento do Tapajós, segundo Freitas (2011:11)

A criação do Estado do Tapajós, discutida há mais de 157 anos, tem parecer favorável em todos os estudos de divisão territoriais já elaborados no Brasil, dentre eles, o Relatório nº 1 de 1990-CN, elaborado pela Comissão de Estudos Territoriais, instituída em 1989, de acordo com art. 12 do Ato das Disposições Transitórias Constitucionais, que recomendou a redivisão territorial da Amazônia Legal, especificamente, a criação do Estado do Tapajós.

Quanto ao movimento do Carajás, a luta pela emancipação estadual é mais recente. Segundo Dutra (2000), remonta a década de 1990, quando a região passa a ter um papel extremamente importante não só para o Pará, como para o Brasil com a expansão da atividade mineradora do Complexo do Carajás, juntamente com a expansão da atividade agropecuária e madeireira, o que provoca enormes impactos ambientais e conflitos fundiários.

Para outros autores, a ideia de separação do Carajás do Pará, é mais antiga. Da mesma forma que a região do Tapajós, por inúmeras vezes, os estudiosos que planejavam redividir o território brasileiro nos séculos XIX e XX objetivaram desmembrar essa porção do Estado do Pará. A própria história do Tocantins apresenta laços estreitos com a do sudeste do Pará, já que compunham no século XIX uma única comarca e abrigavam movimentos questionando a legitimidade

da administração goiana e paraense.

Nas últimas décadas, na seara política, o primeiro projeto de desmembramento do Carajás data de 1979, quando o senador Gabriel Hermes da ARENA/PA sugeriu a criação do Estado ou Território Federal do Carajás (HERMES, 1979). Após esta primeira proposição, em 1982, o senador Henrique Santillo, do PMDB/GO apresentou um pronunciamento renovando os mesmos pedidos do senador Gabriel Hermes no Senado (SANTILLO, 1982). Durante a Assembleia Nacional Constituinte o projeto foi discutido e defendido nas reuniões da Subcomissão dos Estados e na Subcomissão da União Distrito Federal e Territórios, embora não tenha sido incluído nem nos Anteprojetos dos Relatores de ambas as subcomissões, as quais estavam vinculadas à Comissão da Organização dos Estados (ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987-1988a, b e c).

Em 1989, o projeto do Estado do Carajás volta a ser novamente reapresentado na Comissão de Estudos Territoriais, pelo deputado federal Asdrúbal Bentes, do PMDB/PA, através do PDC 36/1989, cujo objetivo era fazer parte das discussões a respeito da Revisão Constitucional, embora também tenha sido rejeitado na mesma (BENTES, 1989).

Ainda sobre o Projeto Grande Carajás e o legado econômico da causa, a atividade de extração de minérios na região remonta 1962, quando Companhia Meridional de Mineração, pertencente à empresa norte-americana United States Steel descobre uma reserva de minério de ferro na Serra dos Carajás. Na verdade, a United States Steel estava procurando manganês na região desde 1949. Com a descoberta do minério de ferro a empresa inicia a extração na região do Carajás. No final dos anos 1960 descobre-se que a região também possuía enormes reservas de ouro, estanho, bauxita, manganês, níquel e cobre (ALMEIDA, 2008).

Já início dos anos 1970, a extração de minérios no Carajás era compartilhada pela empresa brasileira Companhia Vale do Rio Doce, pela United States Steel e por outras transnacionais do ramo da mineração, que constituíram a empresa Amazônia Mineração S/A. No entanto, a Companhia Vale do Rio Doce, que detinha a menor parte da extração de minérios na década de 1960, possuía uma grande divergência com a empresa norte-americana. A crise do Petróleo na década de 70 e a concorrência do minério de ferro de outras regiões do planeta levaram a United States Steel a deixar a mineração em Carajás. A saída encontrada pela Vale foi comprar e indenizar a parte da United States Steel e administrar integralmente o projeto (ALMEIDA, 2008).

Assim, em 1982 foi lançado oficialmente o Projeto Grande Carajás, que tinha como objetivo extrair uma grande quantidade de minérios da área: minério de ferro de alto teor, ouro, estanho, bauxita, manganês, níquel, cobre e minérios raros. Por outro lado, ao mesmo tempo que a produção se intensificava, a região do Carajás também atraía uma grande quantidade de migrantes. O Projeto Grande Carajás, além da extração de minérios, também englobava projetos agropecuários, de extrativismo florestal e de infraestrutura econômica voltada para a CVRD. Entre eles, a Usina Hidrelétrica de Tucuruí, a Estrada de Ferro Carajás e o Porto de Ponta da Madeira, localizado no Porto do Itaquí, em São Luís (VALVERDE, 1989).

Tais iniciativas, segundo as ideias dos “economistas ou políticos desenvolvimentistas” do período militar iriam alavancar o desenvolvimento regional, muito embora os impactos ambientais dos mesmos fossem amplamente desconsiderados ou minimizados. Na verdade, o Projeto Grande Carajás e os demais projetos a ele associados fazem parte do plano de intervenção na Região Amazônica pelo Governo Federal, os quais foram chamados por Orlando Valverde como “o planejamento da destruição” (VALVERDE, 1989).

Outro episódio marcante na região do Carajás foi a descoberta de ouro na Serra Pelada em 1979, o que provocou nos anos seguintes uma larga migração para a área da mineração em busca do ouro, sob patrocínio ou “vista grossa” do governo federal. No entanto, com o esgotamento do ouro e as reivindicações da CVRD, contrária à extração de ouro na Serra Pelada, em 1992 o garimpo foi extinto (ALMEIDA, 2008).

Do ponto de vista da agricultura e pecuária, a região do Carajás foi palco de grandes projetos de colonização agrícola norteados pelo Programa de Integração Nacional de 1970, encampados pelo I e II PNDs- Plano Nacional de Desenvolvimento de 1972-1974 e 1975-1979, durante o governo do presidente Emílio Garrastazu Médice, cujo objetivo principal na região Amazônica era desenvolver a implantação de núcleos agrícolas e a construção de estradas, entre as quais a Rodovia Transamazônica (BRASIL, 1971; 1974).

Com isso, o plano ainda incentivava a ocupação da região através de atração de migrantes de outras regiões do país, especialmente nordestinos, mineiros e paulistas que intensificaram o processo de produção da agricultura, pecuária e atividade madeireira na região sudeste do Pará (Idem, 1971; 1974).

Segundo Loureiro (2010:4),

De acordo com o plano de ocupação estabelecido pelo INCRA, haveria três tipos de núcleos urbanos. O menor, chamado de agrovila, abrigaria, 48 ou 38 casas, com os equipamentos básicos descritos anteriormente. Já as agrópolis seriam constituídas por seiscentas famílias e estariam dispostas a cada 20 km nas rodovias. Por fim, as rurópolis abrigariam até 20 mil habitantes, e estariam espaçadas em 140 km. Na prática, somente uma rurópolis havia sido construída mais de uma década após o plano original, e somente três das quinze agrópolis planejadas haviam sido feitas no trecho entre Marabá e Itaituba no mesmo período.

Percebe-se que o discurso de incorporar essas populações à economia de mercado na verdade está focado na sua função como produtores agrícolas, cuja produção se voltaria para a exportação, e que não há o interesse do desenvolvimento de tal força produtiva. Os equipamentos e a infraestrutura fornecida, quando presentes, são voltados somente para a reprodução dessa força de trabalho e para o escoamento da sua produção agrícola. A rede de transportes proposta, composta basicamente pelo eixo leste-oeste da Transamazônica e norte-sul da Cuiabá-Santarém, buscam a ligação das terras a serem exploradas com a rede de rodovias então existentes no país, não significando necessariamente a integração desse território, nem o desenvolvimento de uma infraestrutura que atendessem a um mercado regional.

Na visão de Almeida (2006:52), no que se refere ao do campesinato no território do Carajás,

Migração, projeto Poloamazônia, Garimpo de Serra Pelada, projeto de mineração da CVRD, organização e consolidação do movimento camponês, novas institucionalidades, são elementos que atuam no dinâmico processo de transformações políticas, econômicas, sociais da região. Em particular nas décadas de 1980 e 1990.

Trata-se de dinâmica marcada pelo conflito, negociações, acomodações, avanços e recuos. Tal processo tem implicado em constante alteração do espaço físico, na cena política e econômica. Como no caso do reconhecimento político e social da luta camponesa, através da criação de vários projetos de assentamentos rurais, e demais políticas públicas deles advindos (PRONAF, ATER, PRONERA) e alteração do entorno da área de interesse da CVRD.

Para os críticos do projeto de Estado do Carajás, este tem-se pautado por uma lógica estritamente econômica articulada pelos seus principais defensores, especialmente vinculados aos projetos minerais, agropecuários e madeireiros em andamento na região, objeto de cobiça ou preservação dos interesses das elites político-econômicas da região, do grande capital nacional e estrangeiro e até mesmo do governo federal.

Retomando a questão da problemática divisão do Estado do Pará, para Manuel Dutra (2000) a divisão do Pará seria benéfica para ambas as partes em questão. Segundo este,

Sejam quais forem as reais motivações, o perigo está em que o Estado do Tapajós pode surgir do escuro, em meio à ausência de debates produtivos e com o desconhecimento proposital das elites de Belém. Aliás, vejo benéfica para Belém, como cidade, a criação do Tapajós e Carajás. A capital paraense é hoje um aglomerado metropolitano de problemas estruturais, cuja solução não se vislumbra. Imagino que, se houvesse debate a respeito dos problemas paraenses, a questão da criação dos dois Estados seria vista como potencialmente benéfica para a solução dos problemas da atual capital, com a descentralização das migrações em direção a Santarém e Marabá. O que fariam lá, só Deus sabe...

Em geral, as reivindicações pela criação dos Estados do Tapajós e Carajás têm-se pautado em justificativas relacionadas ao descaso e abandono dessas regiões pelo governo paraense sediado em Belém. Nesse sentido, a população das regiões oeste, sul e sudeste do Pará têm sido desassistidas pelo governo estadual em todas as áreas de interesse econômico e social, fato este que explica o baixo desenvolvimento dessas áreas se comparados como a região da capital e pior ainda com relação aos demais Estados do país. Nesse sentido, a separação seria justificável como uma alternativa para resolver os problemas dessas regiões.

Segundo Dutra (2000), por exemplo, os maiores investimentos realizados na região oeste do Pará foram resultantes muito mais da intervenção do governo federal que do governo estadual. A construção de obras de infraestrutura na região do Tapajós nos últimos 30 anos se deu por iniciativa da União, como por exemplo, a construção de portos, aeroportos e hospital regional.

A ação do governo federal na região do Tapajós também pode ser observada nos grandes projetos de extração mineral da bacia do Rio Trombetas, também na esteira dos já referidos PNDs a partir de 1972. Tal projeto realizado no Município de Oriximiná foi intitulado Mineração Rio do Norte, baseado na extração de bauxita.

Nas demais regiões do Pará, outros planos no seio dos PNDs foram a construção da Usina Hidrelétrica de Tucuruí, localizada no Rio Tocantins e a instalação das indústrias de produção de alumínio Albrás e Alunorte, localizadas em Barcarena, nas proximidades da Região Metropolitana de Belém.

Recentemente, os projetos de intervenção do governo federal em obras de infraestrutura regional do Tapajós se deram pela implantação da Universidade Federal do Oeste do Pará – UFOPA e pela construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, ainda em andamento. Além desta, estão planejadas a construção de mais cinco

hidrelétricas no Rio Tapajós, chamada de Complexo Tapajós, nas proximidades da cidade de Itaituba. Sobre este,

O Complexo Hidrelétrico do Tapajós é composto pelas seguintes usinas: UHE São Luiz do Tapajós, UHE Jatobá, UHE Jamanxim, UHE Cachoeira do Caí, UHE Cachoeira dos Patos, todos em estudos, além de outros dois aproveitamentos inventariados: Chocorão e Jardim do Ouro. O empreendimento ainda está na fase de estudo de viabilidade, que para algumas das usinas ainda não começou.

Espera-se que, após a conclusão, o complexo tenha uma potência instalada de 10.682 megawatts (MW). A vizinha, a Usina de Tucuruí, também no Pará, tem capacidade instalada de 8.370 MW. Se comparado às outras megausinas brasileiras, só fica atrás da binacional Itaipu, de propriedade brasileira e paraguaia, com 14.000 MW e da ainda em construção Usina de Belo Monte, que se estima gerará, em plena capacidade, 11.233 MW (FERREIRA, 2013).

No caso do Carajás, os grandes projetos criados nas décadas de 1960 e 1970 do século XX ainda estão em pleno andamento, com destaque especial para o Projeto Grande Carajás. Recentemente, por iniciativa do governo federal, em 05 de junho de 2013, a presidente Dilma sancionou o projeto que cria a Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará – UFESSPA.

Do ponto de vista social, o movimento pela emancipação estadual do Carajás pode ser explicado pela própria composição social da região, resultante de intensos processos migratórios desde a década de 1970, o que propiciou uma formação social ímpar. Segundo Souza, Lopes e Bentes (2009), apenas 21,53% da população do Carajás é paraense, sendo o restante da população composta por migrantes de outras regiões do país, especialmente maranhenses (20,63%), mineiros (9,98%), gaúchos (6,31%), tocantinenses (6,08%), paulistas (5,23%), baianos (4,50%) e goianos (4,36%). No total, os migrantes perfazem 79,37% da população do Carajás.

Esta composição social regional produz como resultado uma baixa identificação cultural com o restante do Pará e especialmente com a capital do Estado. Com a cooptação dos grupos migrantes e a reafirmação da alteridade cultural do Carajás pelas elites locais, o resultado mais previsível foi a eclosão do movimento em prol do desmembramento da região, alimentada também por questões econômicas, representada pela riqueza produzida pelos grandes projetos hidrelétricos e minerais, os quais não contribuem efetivamente para o desenvolvimento social da área.

Por outro lado, historicamente o governo do Estado do Pará não foi eficiente

para reverter esse quadro econômico, social e cultural, no sentido de minimizar as diferenças entre esta região e o restante do Estado (o mesmo ocorrendo com o Tapajós e de certa forma com a ilha do Marajó), deixando-as abandonadas ou sujeitas à forte intervenção da União.

O segundo grande argumento que justifica a criação dos Estados no Pará é a grande extensão territorial do Estado, o que segundo os emancipacionistas impede uma melhor administração do vasto território e relega as áreas mais distantes da capital ao abandono. De fato, a grande extensão territorial do Estado do Pará se associada aos elementos de ordem natural, à carência de infraestrutura, à necessidade de implantação de um vasto sistema de redes (telecomunicação, transporte, energia, etc), à insuficiência de recursos econômicos ou mesmo à falta de vontade política dos governos e classe política paraense em implementar políticas públicas mais descentralizadas em âmbito regional corroboram com o argumento da extensão territorial, embora este argumento, se não ocorressem os problemas apontados não se sustentaria.

E mais que isso, não necessariamente Estados menores seriam mais desenvolvidos do ponto de vista econômico e social, o que se deve mais à efetiva e eficiente administração do território do que ao argumento da área. Se fosse factível, Estados como Alagoas, Sergipe, Paraíba e Rio Grande do Norte estariam no grupo dos mais desenvolvidos do país, ao lado do Rio de Janeiro, São Paulo, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, Minas Gerais e o Distrito Federal, possuidores de territórios pequenos ou médios.

Por outro lado, a eficiência na implantação de redes de comunicação, transporte e integração econômica de um Estado favoreceria a resolução do problema da distância da capital estadual, numa espécie de implantação de um modelo de integração nacional em nível estadual. Entretanto, por falta de investimentos, recursos ou vontade política de fato, mesmo que recorrentemente tenham ocorrido ameaças à separação estadual, boa parte dos governos estaduais não investe ou investiu nesse sentido, limitando-se a criticar o argumento da distância.

Esta mesma tendência tem sido verificada em movimentos pelo desmembramento dos Estados do Amazonas, Mato Grosso, Bahia e Minas Gerais. Por conseguinte, há também uma tentativa das elites estaduais de esvaziar o discurso separatista, sem sequer promover medidas efetivas para implementar o desenvolvimento e a integração do território estadual, sob as vestes da ideologia da unidade e da

legitimidade histórica, política, econômica, social e cultural, que mascara profundas desigualdades às quais estão diretamente ligadas à divisão territorial do trabalho.

5.2 – OS PROCEDIMENTOS LEGAIS PARA A CRIAÇÃO DE UMA NOVA UNIDADE FEDERADA NO BRASIL

Como atributos constitucionais do Estado de Democrático de Direito, pela primeira vez na história política brasileira, embora permeado por intensas polêmicas, ocorreu a realização do plebiscito no Pará em 2011 visando a divisão do mesmo Estado. Segundo muitos autores, este plebiscito é considerado como um marco na história brasileira, na qual pela primeira vez as populações envolvidas num projeto de desmembramento estadual são chamadas para opinar sobre a questão, como forma de exercício pleno da cidadania e da soberania popular.

Contudo, é necessário analisar com ressalvas tais discursos veiculados pelo governo federal, pelo governo do Estado do Pará, pelos congressistas e pela mídia como um todo, carregam necessariamente discursos ideológicos escamoteados em interesses singulares ou múltiplos. Para começar a Constituição define a realização para esses casos a realização de plebiscitos e não de referendos, o qual vincularia a matéria aprovada no Legislativo à aprovação ou palavra final da população consultada. Portanto, a participação da população não é tão ampla assim como se defende.

Além disso, a palavra final acerca das consultas plebiscitárias cabe ao Congresso e não às populações consultadas, o que poderia produzir um resultado diferente do que almejam os habitantes de uma dada área. E por último, a forma como foi realizado o plebiscito quanto à participação das populações consultadas gerou enormes disputas políticas e debates dentro e fora do Estado do Pará.

Antes de adentrar na questão do plebiscito, faz-se necessário entender a tramitação dos projetos de criação (ou fusão) de unidades federadas, o que ao contrário de que muitos pensam, é processo longo, impeditivo e uma tarefa difícil. Quanto ao trâmite legal da questão, o processo legislativo que culminou com a aprovação do plebiscito necessitou seguir os seguintes passos:

- 1) Aprovação do projeto nas Comissões da Câmara dos Deputados e Senado Federal para posteriormente serem apreciados em Plenário. Para tanto, as comissões mais importantes ou diretamente envolvidas nestes casos são a Comissão

de Constituição, Justiça e Cidadania – CCJ, em ambas as Casas, Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia – CINDRA (Câmara dos Deputados) e a Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo – CDR (Senado). Somente com a aprovação nessas comissões os projetos seguiriam para a apreciação em Plenário. Na verdade, a maioria dos projetos é rejeitada nessas comissões, sem sequer serem apreciados em plenário. Com isso, estas comissões são extremamente importantes tanto para os partidos quanto para o governo federal e políticos interessados nestas e outras questões. Há casos em que muitos projetos ficam anos paralisados nessas comissões esperando o melhor momento para serem apresentados.

2) É necessária a aprovação nas duas Casas do Congresso do Projeto de Decreto Legislativo solicitando a realização do plebiscito na mesma data e horário no Estado em que ocorrerá a criação das novas unidades federadas. Em caso de fusão, serão consultadas as populações dos dois ou mais Estados envolvidos. Nesses casos, há ainda a necessidade de ouvir a Assembleia Legislativa do Estado afetado, sem, no entanto, poder de veto. No caso, para a solicitação de realização de um plebiscito, são necessários 171 votos favoráveis na Câmara dos Deputados e 27 votos no Senado.

3) Se aprovados nas duas Casas, o PDC ou PDL segue para a consulta popular através de plebiscito, no qual toda a população do Estado envolvido é consultada. Em caso de desmembramento ou de anexação de Estados, cuja consulta deverá ser submetida à população do Estado ou dos Estados afetados, exige-se a maioria absoluta dos votos válidos.

4) Com a aprovação no plebiscito, o projeto segue para uma das Casas onde o PDC foi iniciado, sendo necessária a aprovação da maioria absoluta dos parlamentares, já que se trata de uma legislação regida Decretos Legislativos (Veja figura 24). Caso ocorra alguma alteração no projeto votado na Câmara dos Deputados ou no Senado, o mesmo deverá novamente ser votado na Casa que não analisou as alterações. Há ainda a necessidade de pronunciamento da opinião da Assembleia Legislativa do Estado envolvido, sem poder vinculativo, a qual fornecerá os detalhes técnicos acerca dos aspectos administrativos, financeiros, sociais e econômicos da área geopolítica afetada.

Figura 24: Composição do Congresso Nacional e Maiorias (Quóruns)

COMPOSIÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL E MAIORIAS (QUÓRUNS)						
	CÂMARA DE DEPUTADOS			SENADO FEDERAL		
REPRESENTAÇÃO	Proporcional (Mínimo 8 e Máximo 70 para cada Estado/DF) – nos Territórios não há proporcionalidade – 4 Deputados para cada Território.			Paritário = Três para cada Estado e para o DF (não há representação para Territórios e nem para Municípios).		
SISTEMA ELEITORAL	Proporcional – Cada partido ou coligação terá direito a tantas vagas quantos quocientes eleitorais atingir.			Majoritário – Será eleito o candidato mais bem votado (maioria simples).		
DURAÇÃO DO MANDATO	Quatro anos			Oito anos Mas, há uma renovação parcial a cada quatro anos, ora renova-se 1/3 e ora 2/3)		
SUPLÊNCIA	Próximo mais votado no partido.			Dois suplentes, eleitos na mesma chapa.		

	INTEGRANTES	MAIORIA ABSOLUTA	MAIORIA SIMPLES	MAIORIA DE 3/5 = 60%	PERCENTUAL DE 1/3 – INICIATIVA DE PECs	MAIORIA DE 2/5
CÂMARA DOS DEPUTADOS	513	257	129 a 257	308	171	205
SENADO FEDERAL	81	41	21 a 41	49	27	32

Fonte: SANTOS, 2010.

5) Se aprovado na Câmara e no Senado, o projeto de criação ou fusão de Estados segue para sanção do Presidente da República, sem poder de veto desde que sejam aprovados como Projeto de Decreto Legislativo nas duas Casas do Legislativo. Sancionado pelo Presidente, fica criada a nova unidade federada. Se fosse aprovado como uma Proposta de Emenda à Constituição – PEC ou Projeto de Lei – PL (o que raramente ocorre para evitar o veto), em caso de veto presidencial, o mesmo poderá novamente ser enviado à Câmara dos Deputados e ao Senado, os quais podem derrubar o veto do presidencial com o voto da maioria absoluta nas duas Casas. Neste caso, o projeto será novamente enviado ao Executivo apenas para promulgação.

Segundo a Constituição de 1988, e a legislação pertinente sobre o assunto:

Art. 65. O projeto de lei aprovado por uma Casa será revisto pela outra, em um só turno de discussão e votação, e enviado à sanção ou promulgação, se a Casa revisora o aprovar, ou arquivado, se o rejeitar.

Parágrafo único. Sendo o projeto emendado, voltará à Casa iniciadora.

Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.

§ 1º - Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto.

§ 2º - O veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea.

§ 3º - Decorrido o prazo de quinze dias, o silêncio do Presidente da República importará sanção.

§ 4º - O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores, em escrutínio secreto.

§ 5º - Se o veto não for mantido, será o projeto enviado, para promulgação, ao Presidente da República.

~~§ 6º - Esgotado sem deliberação o prazo estabelecido no § 4º, o veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final, ressalvadas as matérias de que trata o art. 62, parágrafo único.~~

§ 6º Esgotado sem deliberação o prazo estabelecido no § 4º, o veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 7º - Se a lei não for promulgada dentro de quarenta e oito horas pelo Presidente da República, nos casos dos § 3º e § 5º, o Presidente do Senado a promulgará, e, se este não o fizer em igual prazo, caberá ao Vice-Presidente do Senado fazê-lo.

Art. 67. A matéria constante de projeto de lei rejeitado somente poderá constituir objeto de novo projeto, na mesma sessão legislativa, mediante proposta da maioria absoluta dos membros de qualquer das Casas do Congresso Nacional.

Art. 68. As leis delegadas serão elaboradas pelo Presidente da República, que deverá solicitar a delegação ao Congresso Nacional.

§ 1º - Não serão objeto de delegação os atos de competência exclusiva do Congresso Nacional, os de competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, a matéria reservada à lei complementar, nem a legislação sobre:

I - organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;

II - nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais; III - planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos.

§ 2º - A delegação ao Presidente da República terá a forma de resolução do Congresso Nacional, que especificará seu conteúdo e os termos de seu exercício.

§ 3º - Se a resolução determinar a apreciação do projeto pelo Congresso Nacional, este a fará em votação única, vedada qualquer emenda.

Art. 69. As leis complementares serão aprovadas por maioria absoluta (BRASIL, 1988).

Acerca dos mecanismos de consulta popular plebiscitos e referendos e a iniciativa popular, a legislação sobre o assunto diz o seguinte segundo a Constituição de 1988,

CAPÍTULO DOS DIREITOS POLÍTICOS

IV

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I - plebiscito;

II - referendo;

III - iniciativa popular (BRASIL, 1988).

Segundo a Lei 9.709/1998, regulamenta o Artigo 14 da Constituição no que se refere ao plebiscito, referendo e iniciativa popular.

Presidência da República Casa Civil

Subchefia para Assuntos Jurídicos

LEI Nº 9.709, DE 18 DE NOVEMBRO DE 1998.

Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º A soberania popular é exercida por sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, nos termos desta Lei e das normas constitucionais pertinentes, mediante:

I – plebiscito; II – referendo;

III – iniciativa popular.

Art. 2º Plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa.

§ 1º O plebiscito é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido.

§ 2º O referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição.

Art. 3º Nas questões de relevância nacional, de competência do Poder Legislativo ou do Poder Executivo, e no caso do § 3º do art. 18 da Constituição Federal, o plebiscito e o referendo são convocados mediante decreto legislativo, por proposta de um terço, no mínimo, dos membros que compõem qualquer das Casas do Congresso Nacional, de conformidade com esta Lei.

Art. 4º A incorporação de Estados entre si, subdivisão ou desmembramento para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, dependem da aprovação da população diretamente interessada, por meio de plebiscito realizado na mesma data e horário em cada um dos Estados, e do Congresso Nacional, por lei complementar, ouvidas as respectivas Assembléias Legislativas.

§ 1º Proclamado o resultado da consulta plebiscitária, sendo favorável à alteração territorial prevista no *caput*, o projeto de lei complementar respectivo será proposto perante qualquer das Casas do Congresso Nacional.

§ 2º À Casa perante a qual tenha sido apresentado o projeto de lei complementar referido no parágrafo anterior compete proceder à audiência das respectivas Assembléias Legislativas.

§ 3º Na oportunidade prevista no parágrafo anterior, as respectivas Assembléias Legislativas opinarão, sem caráter vinculativo, sobre a matéria, e fornecerão ao Congresso Nacional os detalhes técnicos concernentes aos aspectos administrativos, financeiros, sociais e econômicos da área geopolítica afetada.

§ 4º O Congresso Nacional, ao aprovar a lei complementar, tomará em conta as informações técnicas a que se refere o parágrafo anterior.

Art. 5º O plebiscito destinado à criação, à incorporação, à fusão e ao desmembramento de Municípios, será convocado pela Assembléia Legislativa, de conformidade com a legislação federal e estadual.

Art. 6º Nas demais questões, de competência dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o plebiscito e o referendo serão convocados de

conformidade, respectivamente, com a Constituição Estadual e com a Lei Orgânica.

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.

Art. 8º Aprovado o ato convocatório, o Presidente do Congresso Nacional dará ciência à Justiça Eleitoral, a quem incumbirá, nos limites de sua circunscrição:

I – fixar a data da consulta popular;

II – tornar pública a cédula respectiva;

III – expedir instruções para a realização do plebiscito ou referendo;

IV – assegurar a gratuidade nos meios de comunicação de massa concessionários de serviço público, aos partidos políticos e às frentes suprapartidárias organizadas pela sociedade civil em torno da matéria em questão, para a divulgação de seus postulados referentes ao tema sob consulta.

Art. 9º Convocado o plebiscito, o projeto legislativo ou medida administrativa não efetivada, cujas matérias constituam objeto da consulta popular, terá suspensa sua tramitação, até que o resultado das urnas seja proclamado.

Art. 10. O plebiscito ou referendo, convocado nos termos da presente Lei, será considerado aprovado ou rejeitado por maioria simples, de acordo com o resultado homologado pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Art. 11. O referendo pode ser convocado no prazo de trinta dias, a contar da promulgação de lei ou adoção de medida administrativa, que se relacione de maneira direta com a consulta popular.

Art. 12. A tramitação dos projetos de plebiscito e referendo obedecerá às normas do Regimento Comum do Congresso Nacional.

Art. 13. A iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

§ 1º O projeto de lei de iniciativa popular deverá circunscrever-se a um só assunto.

§ 2º O projeto de lei de iniciativa popular não poderá ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Câmara dos Deputados, por seu órgão competente, providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação.

Art. 14. A Câmara dos Deputados, verificando o cumprimento das exigências estabelecidas no art. 13 e respectivos parágrafos, dará seguimento à iniciativa popular, consoante as normas do Regimento Interno.

Art. 15. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 18 de novembro de 1998; 177º da Independência e 110º da República.

FERNANDO

HENRIQUE

CARDOSO

Renan Calheiros

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 19.11.1998 (BRASIL, 1998).

Plebiscito e referendo são consultas ao povo para decidir sobre matéria de relevância para a nação em questões de natureza constitucional, legislativa ou administrativa.

A principal distinção entre eles é a de que o plebiscito é convocado previamente à criação do ato legislativo ou administrativo que trate do assunto em pauta, e o referendo é convocado posteriormente, cabendo ao povo ratificar ou rejeitar a proposta.

Ambos estão previstos no art. 14 da Constituição Federal e regulamentados pela Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998. Essa lei, entre outras coisas, estabelece que nas questões de relevância nacional e nas previstas no § 3º do art. 18 da Constituição – incorporação, subdivisão ou desmembramento dos estados –, o plebiscito e o referendo são convocados mediante decreto legislativo. Nas demais questões, de competência dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, o plebiscito e o referendo serão convocados em conformidade, respectivamente, com a Constituição Estadual e com a Lei Orgânica (TSE, 2012).

Ainda quanto à tramitação dos projetos de criação ou anexação de unidades federadas, é necessário acrescentar que se vetados em qualquer uma das cinco etapas mencionadas, o projeto solicitando a criação de um novo Estado ou a fusão de Estados só poderá ser reapresentado na próxima legislatura (cada uma delas dura 2 anos). Em função disso, pode-se explicar porque alguns projetos solicitando a criação de novos Estados apresentam uma certa sazonalidade, quando na verdade obedecem a uma regra constitucional. Este foi o caso do Tocantins e atualmente da maior parte dos movimentos ainda em tramitação: Gurguéia, Maranhão do Sul, Planalto Central, Carajás, Tapajós, Solimões, Rio Negro, Juruá, Mato Grosso do Norte, Araguaia, Rio São Francisco e Planalto Central.

Em alguns casos, o veto ao projeto em quaisquer etapas mencionadas nas cinco etapas citadas pode provocar um enfraquecimento do movimento ou mesmo o adormecimento da campanha emancipatória. Este é caso dos movimentos do Iguaçu e Santa Cruz que após serem rejeitados durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 e na Revisão Constitucional de 1993 encontram-se completamente paralisados. Há até casos que o movimento foi sepultado há mais de um século como no caso de Minas do Sul e Minas do Norte, em Minas Gerais (MARTINS, 2003). E por fim, há um grupo de movimentos que apresentam proposições bem esparsas e muitas vezes com características bem diferentes dos projetos originais ou anteriores, como é o caso de Minas do Norte e Rio Doce.

Retomando a questão da tramitação dos projetos de redivisão territorial, embora sejam duramente criticadas, a análise do processo legislativo de criação ou fusão de novos Estados e Territórios Federais demonstra que não se trata de um processo

simples ou fácil, devido à ampla necessidade de apreciação e possibilidades de bloqueio dos projetos em qualquer uma das etapas. Para estes casos, a legislação brasileira é bastante rigorosa.

Na maior parte dos casos, os projetos já são rejeitados nas comissões da Câmara e do Senado. Em outros casos, permanecem durante longos anos em uma das Casas esperando o melhor momento para serem apreciados. E no caso dos projetos dos Estados Tapajós e Carajás, como foram rejeitados em plebiscito, voltaram para a etapa inicial depois de cerca de 20 anos da primeira tramitação. É importante assinalar que os projetos que tramitam há mais de duas legislaturas, sem parecerem favoráveis das comissões do Congresso, sem revisão ou originárias de uma das Casas ao qual tramita, são arquivados.

Este complicado processo político de revisão dos limites dos territórios estaduais no Brasil justifica o que aqui se chama de in-divisibilidade dos territórios estaduais, já que do ponto de vista constitucional a divisão ou fusão dos atuais Estados é possível, embora os caminhos a serem percorridos sejam altamente impeditivos, com várias possibilidades de serem rejeitados, conforme se observou ao longo deste subcapítulo. Além disso, outros caminhos estreitos ou cheios de obstáculos reforçam a in-divisibilidade de forma fundamental como as questões de ordem política, econômica e cultural, as quais serão aprofundadas último capítulo.

Quanto à divisibilidade dos territórios estaduais, esta só seria possível mediante a conjugação de série de fatores ou situações, como por exemplo, a organização de um forte movimento emancipacionista, respaldado por justificativas econômicas, políticas e culturais, o apoio do governador do Estado da qual faz parte, do presidente da República, a simpatia dos congressistas ou dos partidos majoritários na Câmara e no Senado, o apoio da população envolvida (no Estado e na região) e uma grande articulação das lideranças proponentes, os quais devem levar em conta os interesses dos partidos.

É importante salientar que num cenário hipotético onde o presidente e governador sejam do mesmo partido e ambos ainda possuam as maiores bancadas no Legislativo federal e estadual e apoiem o desmembramento ou a fusão de UFs, estas apresentariam maiores possibilidades de serem efetivadas. Este cenário relatado explica em parte o sucesso da campanha pela emancipação do Tocantins em 1988, a elevação do Amapá e Roraima à categoria de Estados e a anexação de Fernando de Noronha a Pernambuco também na Constituição de 1988.

5.3- O PLEBISCITO DO PARÁ: CARAJÁS E TAPAJÓS

A partir do momento em que foi autorizado pelo Congresso, a realização do plebiscito no Pará em 2011 envolveu uma grande disputa jurídica entre as forças políticas favoráveis e contrárias à divisão do Estado do Pará, na medida estava em jogo a questão da chamada “população diretamente interessada”. Esta matéria está presente na Constituição de 1988 e foi regulamentada pela Lei Complementar da Lei 9.709/1998 no tocante aos desmembramentos e fusão de Estados e Territórios Federais. Como deixava margem a dúvidas, o embate jurídico se dava entre as forças pró-emancipação, para a qual a população diretamente interessada era só a da região que demanda a separação e as forças pró-unidade territorial, para a qual a população diretamente interessada era toda a população do território estadual que sofrerá o desmembramento.

A contestação da Lei 9.709/1998 foi feita pela Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, apoiada pelos governos dos Estados do Tocantins e Goiás, por advogados e lideranças políticas do Carajás e Tapajós, bem como seus respectivos movimentos organizados, além de movimentos e lideranças de outras regiões emancipacionistas de diferentes Estados Brasil. Para tanto, foi elaborada uma Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 2650/2011, reivindicando que a população diretamente interessada era apenas a da área que deseja o desmembramento, já que a Lei assinalada feria a Constituição, a soberania popular e cidadania das populações interessadas na divisão estadual (FREITAS, 2011; STF, 2011).

Para tanto, havia jurisprudência sobre o assunto, na medida em que as decisões anteriores acerca dos plebiscitos para a criação de novos Municípios, que possuem legislação semelhante sobre o assunto, como no caso a ADI 478/1996, impetrada pelo Governo e Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo e Procuradoria Geral da União foi considerada improcedente em sua maior parte. A ADI 478/1996 foi julgada sob a relatoria do Ministro Carlos Velloso (STF, 2011).

Além dessa, a ADI 1504-4/1996, de relatoria do Ministro Moreira Alves e movida pelo Governo e Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul e a ADI 733-5/1992, de relatoria do Ministro Sepúlveda Pertence, movida pelo Governo e Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, argumentavam que a população diretamente interessada era exclusivamente aquela da área a ser desmembrada, no entanto tais ações foram julgadas improcedentes, sendo, portanto rejeitadas total ou

parcialmente pelo STF (Idem, 2011).

Segundo o ministro Dias Toffoli, ações semelhantes no tocante aos Municípios já haviam sido discutidas no STF.

Já se discutiu, por exemplo, se a lei criadora de município seria passível de controle abstrato (ADI nº 2.381/RS-MC, Rel. Min. **Sepúlveda Pertence**, DJ de 14/12/01); se a revogação ou a alteração de lei de criação de município configuraria fusão, pelo que necessária a observância dos requisitos constitucionais (ADI nº 1.262/TO, Rel. Min. **Sydney Sanches**, DJ de 12/12/97 e ADI nº 1.881/AL, Rel. Min. **Ricardo Lewandowski**, DJ de 15/6/07); se a mera redefinição de limites territoriais dispensaria o procedimento exigido pela Constituição (ADI nº 2.994/BA, DJ de 4/6/04, e ADI nº 3.615/PB, DJ de 9/3/07, ambas de relatoria da Min. **Ellen Gracie**); se pesquisas de opinião, abaixo-assinados e declarações poderiam substituir a consulta plebiscitária (idem); além de já se ter constatado o cabal desprezo à consulta plebiscitária nos processos de redefinição de municípios (ADI nº 468/PR-MC, Rel. Min. **Sydney Sanches**, DJ de 16/4/93; ADI nº 2.812/RS, Rel. Min. **Carlos Veloso**, DJ de 28/11/03; ADI nº 2.632/BA, Rel. Min. **Sepúlveda Pertence**, DJ de 12/3/04, ADI nº 2.967/BA, Rel. Min. **Sepúlveda Pertence**, DJ de 19/3/04, e ADI nº 3.149/SC, Rel. Min. **Joaquim Barbosa**, DJ de 1/4/05) (STF, 2011:3).

No que se refere aos Municípios criados pós-1988 nos referidos Estados e nos demais Estados da Federação, estes foram legalizados até 2006 através do Artigo 96, do Título X, Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, “Art. 96. Ficam convalidados os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios, cuja lei tenha sido publicada até 31 de dezembro de 2006, atendidos os requisitos estabelecidos na legislação do respectivo Estado à época de sua criação. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 57, de 2008)” (BRASIL, 1988).

A Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI 2650/2011 de relatoria do ministro Dias Toffoli, do Distrito Federal e requerida pela mesa da Assembleia Legislativa do Estado do Goiás, pelo Instituto Pró-Carajás e demais partes interessadas nos desmembramentos estaduais foi rejeitada a partir dos seguintes documentos:

EMENTA Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 7º da Lei 9.709/98. Alegada violação do art. 18, § 3º, da Constituição. Desmembramento de estado-membro e município. Plebiscito. Âmbito de consulta. Interpretação da expressão "população diretamente interessada". População da área desmembranda e da área remanescente. Alteração da Emenda Constitucional nº 15/96: esclarecimento do âmbito de consulta para o caso de reformulação territorial de municípios. Interpretação sistemática. Aplicação de requisitos análogos para o desmembramento de estados. Ausência de violação dos princípios da soberania popular e da cidadania. Constitucionalidade do dispositivo legal. Improcedência do pedido.

1. Após a alteração promovida pela EC 15/96, a Constituição explicitou o

alcance do âmbito de consulta para o caso de reformulação territorial de municípios e, portanto, o significado da expressão "populações diretamente interessadas", contida na redação originária do § 4º do art. 18 da Constituição, no sentido de ser necessária a consulta a toda a população afetada pela modificação territorial, o que, no caso de desmembramento, deve envolver tanto a população do território a ser desmembrado, quanto a do território remanescente. Esse sempre foi o real sentido da exigência constitucional - a nova redação conferida pela emenda, do mesmo modo que o art. 7º da Lei 9.709/98, apenas tornou explícito um conteúdo já presente na norma originária.

2. A utilização de termos distintos para as hipóteses de desmembramento de estados-membros e de municípios não pode resultar na conclusão de que cada um teria um significado diverso, sob pena de se admitir maior facilidade para o desmembramento de um estado do que para o desmembramento de um município. Esse problema hermenêutico deve ser evitado por intermédio de interpretação que dê a mesma solução para ambos os casos, sob pena de, caso contrário, se ferir, inclusive, a isonomia entre os entes da federação. O presente caso exige, para além de uma interpretação gramatical, uma interpretação sistemática da Constituição, tal que se leve em conta a sua integralidade e a sua harmonia, sempre em busca da máxima da unidade constitucional, de modo que a interpretação das normas constitucionais seja realizada de maneira a evitar contradições entre elas. Esse objetivo será alcançado mediante interpretação que extraia do termo "população diretamente interessada" o significado de que, para a hipótese de desmembramento, deve ser consultada, mediante plebiscito, toda a população do estado-membro ou do município, e não apenas a população da área a ser desmembrada.

3. A realização de plebiscito abrangendo toda a população do ente a ser desmembrado não fere os princípios da soberania popular e da cidadania. O que parece afrontá-los é a própria vedação à realização do plebiscito na área como um todo. Negar à população do território remanescente o direito de participar da decisão de desmembramento de seu estado restringe esse direito a apenas alguns cidadãos, em detrimento do princípio da isonomia, pilar de um Estado Democrático de Direito.

4. Sendo o desmembramento uma divisão territorial, uma separação, com o desfalque de parte do território e de parte da sua população, não há como excluir da consulta plebiscitária os interesses da população da área remanescente, população essa que também será inevitavelmente afetada. O desmembramento dos entes federativos, além de reduzir seu espaço territorial e sua população, pode resultar, ainda, na cisão da unidade sociocultural, econômica e financeira do Estado, razão pela qual a vontade da população do território remanescente não deve ser desconsiderada, nem deve ser essa população rotulada como indiretamente interessada. Indiretamente interessada - e, por isso, consultada apenas indiretamente, via seus representantes eleitos no Congresso Nacional - é a população dos demais estados da Federação, uma vez que a redefinição territorial de determinado estado-membro interessa não apenas ao respectivo ente federativo, mas a todo o Estado Federal.

5. O art. 7º da Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, conferiu adequada interpretação ao art. 18, § 3º, da Constituição, sendo, portanto, plenamente compatível com os postulados da Carta Republicana. A previsão normativa concorre para concretizar, com plenitude, o princípio da soberania popular, da cidadania e da autonomia dos estados-membros. Dessa forma, contribui para que o povo exerça suas prerrogativas de cidadania e de autogoverno de maneira bem mais enfática.

6. Ação direta julgada improcedente (STF, 2011).

Conforme já se apontou, a ADI 2650/2011 foi rejeitada por unanimidade

pelos ministros do STF, pela qual ficou decidido que “a população diretamente interessada” se refere tanto à da área que demanda a separação quanto do Estado que sofrerá o desmembramento. Segundo o ministro relator Dias Toffoli, não há inconstitucionalidade no artigo 7º. da Lei 9.709/1996, sendo necessário observar também estas mesmas regras para a criação de novos Municípios, a fim de não ferir a isonomia entre os entes da Federação. Para o ministro, não há nenhuma garantia de que a população da área remanescente votaria contrária ao movimento, conforme o alegado, e não há nenhum respaldo jurídico para isso (FREITAS, 2011; STF, 2011).

Para os ministros Luiz Fux e Carmen Lúcia não há dúvidas na Lei 9.709/1996 e na forma como foi redigida. Para estes ministros, esta Lei aumenta e garante a cidadania e soberania popular, na medida em que ouve todas as partes. Para o Ministro Ayres Britto, o termo “diretamente interessada” é originário da Constituição, portanto, legal e constitucional até porque resguarda os interesses também da área que sofrerá o desmembramento no seu aspecto político, histórico, cultural e econômico (FREITAS, 2011; STF, 2011).

Para o Ministro Marco Aurélio, na verdade esse tipo de consulta popular deveria ser mais ampla e abarcar toda a população brasileira, na medida em que todos os Estados serão afetados em termos políticos e econômicos. Este citou, por exemplo, o caso da repartição das receitas como o FPM – Fundo de Participação dos Municípios e o FPE – Fundo de Participação dos Estados. O Ministro Celso de Mello afirmou que a soberania popular e o Estado Federal serão preservados quando todos os envolvidos são ouvidos através do sufrágio universal (Idem, 2011).

Assim, por unanimidade a ADI 2650/2011 foi rejeitada, sendo julgada improcedente. Participaram da votação os ministros do STF Cezar Peluzo (Presidente), Celso Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ayres Britto, Ricardo Lewandowski, Carmen Lúcia, Dias Toffoli e Luiz Fux. O ministro Joaquim Barbosa estava ausente e licenciado. Defenderam a ADI os advogados Cláudio Campos; pelo *amicus curiae*, José Rollemberg Neto. Representou a Advocacia Geral da União o Ministro Luiz Inácio de Lucena Adams e a Procuradoria Geral da República, Roberto Monteiro Gurgel Santos (Idem, 2011).

Com o resultado do julgamento no STF, em 24 de agosto de 2011, o TSE autorizou o plebiscito para 11 de dezembro de 2011. Além disso, foram autorizadas também as campanhas plebiscitárias no rádio e na TV no Pará e no restante do Brasil

de outubro a dezembro de 2011. A campanha plebiscitária foi mais intensa, claro, no Pará remanescente e nas regiões do Tapajós e Carajás. Contou com vários comícios e uma intensa propaganda no rádio, na televisão e com campanhas nas ruas pelos cabos eleitorais favoráveis ou contrários à separação. Este quadro aos poucos gerou uma profunda rivalidade e polarização regional entre as três regiões envolvidas e acusações de todo tipo.

É importante assinalar que a campanha e debate político ocorrido entre lideranças regionais e a população das áreas envolvidas atingiu grande intensidade através da internet. Neste caso, blogs, redes sociais, vídeos e jornais eletrônicos se tornaram ferramentas fundamentais tanto para divulgar as causas envolvidas quanto para alimentar as rivalidades entre os três movimentos envolvidos. Contudo, a ampliação do debate na internet foi salutar e em certa medida, esclarecedor.

A meta dos movimentos pró-separação era convencer os eleitores do Pará remanescente (de maior população e apelidado pejorativamente de “Parazinho”) e assegurar o apoio dos habitantes do Tapajós e Carajás. Para conseguir um resultado mais expressivo no plebiscito, o movimento do Carajás contratou ou publicitário Duda Mendonça, responsável pela campanha do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva. Além de principal articular da causa do Carajás através do marketing político, Duda Mendonça é dono de fazendas na região do Carajás, cuja participação no movimento foi objeto de muita polêmica. No cenário político regional a sua condição de fazendeiro foi altamente criticada.

Entre os principais argumentos levantados pelos dois movimentos destacaram-se: a legitimidade do movimento do Carajás e Tapajós; o tamanho do território do Estado do Pará; a ineficiência administrativa do governo estadual nas áreas de interesse socioeconômico das regiões emancipacionistas; os péssimos indicadores sociais do oeste, sul e sudoeste do Pará; a distância da capital estadual; a vantagem econômica para o Pará remanescente, que ficaria com a maior parte do PIB; a melhor administração e melhoria das condições de vida dos habitantes dos três novos Estados, entre tantos outros.

Do lado dos defensores da unidade estadual, com apoio explícito do governador Simão Jatene, a meta era desestimular a consulta e garantir o apoio da população do Pará remanescente contrária à divisão. Todos os argumentos anteriormente levantados pelos dois movimentos foram contestados. Para o governo estadual e as principais lideranças contrárias à divisão do Estado, tratavam-se apenas de discursos demagogos, uma panaceia ou uma tentativa de enganar a população com promessas falsas. Nesse

contexto, são inúmeras as acusações de cooptação, compra de votos e inverdades veiculadas de um lado ou de outro. Há que se destacar o elevado envolvimento das populações das três regiões na causa da divisão do Estado do Pará, seja através dos comícios, campanhas eleitorais ou pela internet, jornais, revistas, blogs e redes sociais, etc.

Em meio a muitas polêmicas e rivalidades, assim, foi realizado o plebiscito em 11 de dezembro de 2011. Os resultados apontaram, por uma larga margem, a derrota dos movimentos emancipacionistas, dada a força dos eleitores do Pará remanescente (maioria da população e com 90% dos votos contrários à divisão). Do lado dos emancipacionistas o apoio à divisão foi de cerca de 90% dos eleitores do Carajás e Tapajós, contudo, estes eleitores perfazem a menor parte do eleitorado estadual.

Os resultados deixaram de luto as principais cidades dos movimentos pró-separação, as cidades de Santarém e Marabá (cotadas para se tornarem as futuras capitais dos novos Estados e onde se concentram as principais lideranças dos dois movimentos). Além destas, as cidades mais importantes do almejado Estado do Carajás e Tapajós, no dia seguinte ao plebiscito, amanheceram com bandeiras negras hasteadas em sinal de luto pelo resultado da consulta popular. Nessas regiões, os resultados do plebiscito indicaram um sentimento de revolta com o resultado das urnas e desilusão quanto às possibilidades reais de se efetivar a separação.

A consulta plebiscitária paraense sobre a criação dos Estados do Carajás e Tapajós serviu também para evidenciar as divergências políticas dentro do próprio movimento pela divisão do Estado do Tapajós. No Município de Altamira que faria parte deste Estado, por exemplo, a população local não se sentia identificada, integrada ou favorável ao novo Estado do Tapajós, fato confirmado durante o plebiscito de 2011. Neste Município, a rejeição ao projeto de criação do Estado do Tapajós foi de 64,47% da população consultada. O mesmo fato foi observado nos Municípios de Senador José Porfírio, com rejeição ao projeto do Tapajós equivalente a 71,07%, em Vitória do Xingu com 68,31% e em Porto de Moz com 71,15% (TRE-PA, 2011).

A distribuição espacial dos resultados no Estado do Pará pode ser observada nas figuras 25, 26 e 27:

Figura 25: Resultado do Plebiscito – Tapajós – Votos Favoráveis e Desfavoráveis

CONTRA A CRIAÇÃO DO ESTADO DO TAPAJÓS

Padrão da votação
que rejeitou a
criação do Tapajós
foi praticamente
idêntico ao
da rejeição
do Carajás

Fonte: LUCHETE, 2011

Figura 26: Resultado do Plebiscito – Carajás – Votos Favoráveis e Desfavoráveis

Fonte: LUCHETE, 2011

Figura 27: Plebiscito do Carajás e Tapajós – Votos Favoráveis no Estado do Pará

Fonte: CAZZOLATO, 2012

Com base nos dados das figuras 25, 26 e 27, pode-se observar que no plebiscito do Pará de 2011, foi marcante a polarização do apoio à divisão do Estado. No caso das áreas abrangidas pelo Estado do Carajás, o apoio à divisão veio da totalidade dos Municípios, sendo aprovado por 91,8% da população. Apenas no Município de Tucuruí o apoio esteve no patamar de 60% (TRE-PA, 2011).

No caso do Tapajós, o apoio da população distribuído pelos Municípios esteve na casa dos 87,4%. Apenas as populações dos Municípios de Altamira, Senador José Porfírio, Porto de Moz e Vitória do Xingu rejeitaram a criação do Novo Estado, conforme já se apontou anteriormente. É importante ressaltar também que após a rejeição desses Municípios, muitas lideranças do movimento pró-Tapajós advogam a retirada destes Municípios de um futuro projeto. Para tanto, caso fossem excluídos, a nova configuração do território do Estado do Tapajós seria da seguinte maneira conforme a figura 28:

Figura 28: Novo Mapa do Estado do Tapajós

Fonte: PLIP DO TAPAJÓS, 2012.

No caso do Pará remanescente, que possui a maior população do Estado do Pará, maior eleitorado e maior PIB (das três regiões consultadas), o voto contrário à divisão do Estado esteve acima dos 90%. Tal fato demonstra uma questão extremamente complicada sobre a validade e a efetividade de plebiscitos dessa natureza, em especial neste do Estado d Pará. De um lado, tem-se o Estado remanescente, que se sentindo prejudicado com a separação: por motivos econômicos, históricos, políticos ou culturais impede a separação, já que esta poderia levar à inviabilidade ou enfraquecimento do mesmo nos (alegada) do mesmo nos motivos assinalados.

De outro lado, tem-se a população das áreas que desejam a separação

(Carajás e Tapajós), que declaradamente apoiaram a causa em larga maioria, mas se encontram impedidas constitucionalmente de concretizarem seu desejo devido à legislação vigente (maioria dos eleitores estaduais). Aliás, esta seria a situação de praticamente todas as propostas de desmembramento estadual, já que áreas remanescentes dos Estados a serem desmembrados possuem maior população, especialmente concentrada nas capitais estaduais atuais. Neste caso, nenhuma região que demanda a separação tem população superior ao restante do Estado. Isso se considerado o posicionamento favorável à causa como ocorreu no Carajás e Tapajós. Este fato é tão verdadeiro que a derrota plebiscitária dos movimentos do Tapajós e Carajás significou também uma derrota também para os demais projetos emancipacionistas em andamento.

Ainda no tocante ao plebiscito de 2011 no Estado do Pará, o índice de abstenção foi de 25,71% do total de eleitores e o percentual de eleitores que votaram em branco ou nulo foi de cerca de 1,5%. Considerando os chamados “votos válidos”, as margens de rejeição aos dois movimentos emancipacionistas ficaram bem próximas e giraram em torno de 66% dos eleitores no total.

É importante assinalar que o resultado do plebiscito provocou profundas cisões entre os habitantes das três áreas envolvidas na consulta e de certa forma uma sensação de divisão cultural e política entre estas. Com isso, serão necessários muitos anos ou décadas para que o povo paraense supere esse processo. Do lado dos movimentos do Carajás e Tapajós, as lideranças políticas das duas regiões refizeram a estratégia política e hoje lutam para alterar a Constituição através do PL 3453/2012 que altera a Lei 9.709/1998 nos artigos 7º. e 10º. para a seguinte redação:

“Art. 7º. Nas consultas plebiscitárias previstas no art. 4º, quando se tratar de desmembramento para criação de novos estados, entende-se como população diretamente interessada a do território que se pretende desmembrar; no caso de fusão ou anexação, tanto a população da área que se quer anexar quanto a da que receberá o acréscimo.

.....
Art. 10. O plebiscito ou referendo, convocado nos termos da presente Lei, será considerado aprovado ou rejeitado pela apuração da maioria simples dos votos válidos.” (QUEIROZ, 2012)

As justificativas para a alteração da Lei 9.709/1998 foram as seguintes:

A criação dos Estados do Mato Grosso do Sul e Tocantins, são verdadeiros

exemplos de como a revisão territorial, pode transformar, melhorando significativamente a vida de seus habitantes. As regiões que abrigam estes novos estados, padeciam de esquecimento e abandono, hoje são exemplos de pujança e desenvolvimento, fruto daqueles que ousaram dividir para multiplicar.

Ademais, em dezembro de 2011 foram realizados os Plebiscitos no Pará visando à criação dos Estados do Carajás e Tapajós, e a população das duas regiões emancipandas se manifestou em mais de 92% (noventa e dois por cento) favoravelmente a criação das novas unidades federativas.

No caso dos Plebiscitos do Pará a vontade dos eleitores que legitimamente lutam para criar os novos estados e que maciçamente se pronunciaram favoravelmente no pleito, não gerou os efeitos legais e políticos que foram amplamente debatidos pelos constituintes de 1988, porque também foram chamados a se manifestar os eleitores da área não emancipanda e que representavam mais de 2/3 (dois terços) do eleitorado do Pará.

A forma como a legislação dispõe sobre a criação de novos estados, diferentemente da vontade dos constituintes originários, que ao colocarem no parágrafo 3º do art. 18 da Constituição, a expressão “população diretamente interessada”, entenderam como sendo somente as populações das áreas que pretendem se emancipar, criou o que pode se chamar de “princípio do expurgo”. Podendo chegar ao absurdo de se criar um ente federado contra a vontade da população que formará este novo estado ou município.

(...)

A redação atual do art. 10 da Lei nº 9.709, de 1998, não tem um comando normativo claro, o que pode inclusive suscitar a necessidade de um questionamento sobre a sua constitucionalidade ou sobre a forma como este dispositivo legal deve ser interpretado.

Assim, cabe ao Congresso Nacional exercer seu papel constitucional de elaborar leis com comandos claros e que explicitem de forma direta os anseios da sociedade, o que no caso, significa estabelecer que os pleitos previstos na Lei nº 9.079, de 1998, serão válidos, após apurados a maioria dos votos válidos dos eleitores que comparecerem para votar. (QUEIROZ, 2012)

Por razões óbvias, a autoria do novo projeto é dos deputados federais Giovanni Queiroz – PDT/PA, Lira Maia – DEM/PA, Zequinha Marinho – PSC/PA, Asdrúbal Bentes – PMDB/PA, Wandenkolk Gonçalves – PSDB/PA. Tais personalidades são os principais articuladores dos movimentos emancipacionistas conforme já foram apontados. A razão do novo projeto é conseguir um mecanismo constitucional para efetivar a separação, já que a realização de um novo o plebiscito da forma como ocorreu significaria uma nova derrota.

Uma segunda estratégia adotada pelos movimentos do Carajás e Tapajós é a campanha pelo projeto de iniciativa popular solicitando a criação dos dois novos Estados. Para tanto, é necessário o apoio e a assinatura de eleitores favoráveis à divisão dentro e fora do Pará. Como projeto de iniciativa popular, estes devem seguir os seguintes princípios constitucionais:

§ 2º - A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles (BRASIL, 1988).

De acordo com a Lei 9.709, de 18 de novembro de 1998,

Art. 12. A tramitação dos projetos de plebiscito e referendo obedecerá às normas do Regimento Comum do Congresso Nacional.

Art. 13. A iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

§ 1º O projeto de lei de iniciativa popular deverá circunscrever-se a um só assunto.

§ 2º O projeto de lei de iniciativa popular não poderá ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Câmara dos Deputados, por seu órgão competente, providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação.

Art. 14. A Câmara dos Deputados, verificando o cumprimento das exigências estabelecidas no art. 13 e respectivos parágrafos, dará seguimento à iniciativa popular, consoante as normas do Regimento Interno (BRASIL, 1998)

Na visão das lideranças dos movimentos pela criação dos Estados do Tapajós e Carajás, conseguindo a assinatura do número de eleitores necessários conforme prevê a legislação, o projeto de iniciativa popular seria aprovado no Congresso, pois já foram aprovados no momento da solicitação da realização do plebiscito na Câmara dos Deputados (em votação simbólica) e Senado (duas vezes por conta de alterações na Câmara).

Conforme a Constituição, os projetos de iniciativa popular não podem ser alterados ou rejeitados por vícios, nem demandam a exigência de qualquer processo legislativo ou constitucional, que não seja o pronunciamento do Congresso Nacional sobre a questão. Por outro lado, em caso de aprovação nestas duas Casas, um novo embate constitucional provavelmente desembocaria em ações no STF, já que o texto da Constituição e a mesma Lei 9.709/1998 traz a seguinte redação:

Art. 4º A incorporação de Estados entre si, subdivisão ou desmembramento para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, dependem da aprovação da população diretamente interessada, por meio de plebiscito realizado na mesma data e horário em cada um dos Estados, e do Congresso Nacional, por lei complementar, ouvidas as

Diante de tal quadro, haveria um embate jurídico e político, quanto à nova estratégia adotada pelos movimentos, especialmente no que se refere à constitucionalidade da iniciativa popular dessa natureza ou da dificuldade de emendar a Constituição conforme propõe o PL 3453/2012, no que diz respeito aos desmembramentos, subdivisão ou incorporação de Estados. Este processo não é simples e demanda alguns anos ou mesmo décadas de amadurecimento.

De outro ângulo, embora quase não tenha sido percebida pelos constitucionalistas, teoricamente a realização de plebiscitos para os casos de fusão de Estados, considerando a maioria dos votos dos eleitores nas duas áreas envolvidas, favorece a fusão ou anexação de parte de um Estado, já que o princípio é o da maioria dos votos dos eleitores consultados. Por outro lado, no Congresso projetos nesse sentido não tem sido propostos ou teriam enorme dificuldades para serem aprovados pelos deputados federais ou senadores, pois envolveriam interesses mais amplos. Desta maneira, a facilidade de aprovação refere-se ao resultado do plebiscito (se os eleitores do Estado mais populoso se alinhassem com o desejo de incorporação ou anexação promovido pelo seu respectivo governo estadual) e não às votações no Congresso ou tramitação geral.

Para encerrar esta parte, e ntre os projetos de alteração da redação da Constituição no que diz respeito à “população diretamente interessada”, seja para a parte que quer se desmembrar ou para a população de todo o território nacional encontram-se os projetos: PEC 297/2013, PEC 327/2013, PL 758/2003, PL 3453/2012, PEC 317/1996, PL 689/2003, PLP 35/1988, PEC 156/1993, PL 1768/1996 (CAMARA DOS DEPUTADOS, 2013e). No Senado tramitam os projetos: PLS 5/1991, PLS 509/2011 PEC 47/2007 (SENADO, 2013b).

5.4- OS IMPACTOS ECONÔMICOS DA DIVISÃO DO ESTADO DO PARÁ

Do ponto de vista econômico, a divisão do Estado do Pará apresentaria as seguintes características conforme a tabelas e figuras a seguir:

Tabela 7: Caracterização das Áreas de Estudo

Indicadores	Carajás	Pará	Tapajós
População (Milhões Hab.) 2010	1,6	4,9	1,2
Área (mil km²) 2010	297	218	733
PIB (R\$ Bilhões) 2008	19,6	35,5	6,4
PIB Per Capita (R\$) 2008	13.605	6.886	5.531
Taxa de Extrema Pobreza (%)2010	16,5	19%	25,1

Fonte: Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará, 2011.]

Extraído de: ANDRADE (Org.)/IDESP-Síntese Definitiva: 28

Figura 29: PIB do Carajás, Tapajós e Novo Pará

PIB a preço de Mercado (R\$ 1.000) - 2008

PIB (R\$ 1.000) e PIB Per Capita (R\$) - 2008

Estados	PIB (R\$ Mil)	PIB (%)	PIB Per capita (R\$)
Carajás	19.582.840	33,5%	13.604,96
Pará	32.527.220	55,6%	6.886,27
Tapajós	6.408.508	11,0%	5.531,20
Total	58.518.568	100,0%	7.992,71

Fonte: IDESP/SEPOF/IBGE
Elaboração: IDESP

PIB (%) - 2008

Produto Interno Bruto (PIB) – O total de bens e serviços gerados por uma região, estado ou país no período de um ano.
PIB per capita – É uma média do produto interno bruto por habitante de determinado local.

Extraído de: ANDRADE (Org.)/IDESP-Retrato da Divisão

Figura 30: Setores da Economia dos Três Novos Estados

Extraído de: ANDRADE (Org.)/IDESP-Retrato da Divisão

Figura 31: Características Demográficas das Três Novas Unidades

Extraído de: ANDRADE (Org.)/IDESP-Retrato da Divisão

A análise da tabela 7 e das figuras 29, 30 e 31 permite desfazer alguns mitos ou mal-entendidos acerca da divisão do Estado do Pará. O primeiro deles é que, caso fosse efetivada a divisão, o Pará remanescente ficaria com a maior parte do PIB do atual Estado, cerca de 35,5 bilhões de reais e a maior parte da população – 4,8 milhões. A maior parte da economia do novo Estado estaria concentrada no setor de comércio e serviços o que corresponderia a 71,3% do PIB da nova unidade federada.

Segundo ponto, o Estado do Carajás teria o segundo maior PIB com 19,6 bilhões de reais e uma população de 1,5 milhões de habitantes, com atividade econômica principal concentrada na indústria, que responderia por 58,7% da economia da nova unidade. A importância econômica dessa região para o atual Estado do Pará se deve ao fato do Carajás representar 40% da agricultura e 56,6% da indústria do atual Estado. Por outro lado, dentre os projetos de novos Estados, do ponto de vista econômico apresenta uma economia mais sólida e mais promissora,

embora segundo Boueri (2008), este projeto não apresenta viabilidade econômica.

Há que se ressaltar que tanto o atual Pará quanto o futuro Estado do Carajás apresentam perdas significativas de receitas em função da Lei Kandir (Lei Complementar n. 87, de 03 de setembro de 1996 (BRASIL, 1996), segundo a qual não é cobrado ICMS para os produtos e serviços destinados à exportação, o que gera enormes perdas de recursos advindos da exploração mineral do Complexo do Carajás. Por outro lado, a forte oposição do governo estadual ao projeto de Estado do Carajás se deve à grande dependência do Estado do Pará à agricultura, pecuária e indústria (mineral) da região, o que provocaria segundo o governo estadual, uma grave crise econômica para o Pará.

E, terceiro e último ponto, o Estado do Tapajós, a maior unidade em área territorial, com quase 60% do território do atual Pará, teria um PIB de 6,4 bilhões de reais e população de 1,5 milhões de habitantes. Quanto à economia, teria a parte das suas receitas advindas do setor de comércio e serviços, com 59,2% do total. Quanto à importância econômica do Tapajós para o Estado do Pará, representa a unidade com menor participação do PIB do atual Pará, cerca de 11%, a menor renda per capita, R\$ 5.531,00 e a maior taxa de extrema pobreza (25% da população em 2010). Os dados referentes às três unidades são de 2008.

Quanto à situação do Estado do Tapajós, se por um lado a situação sócio-econômica do novo Estado seria altamente complicada e inviável, em parte os dados confirmam a justificativa do descaso e abandono do governo estadual com a região, que corresponde a mais da metade da área do atual Pará. Além do mais, se por um lado o movimento do Tapajós reclama a questão do tamanho do território do Pará, o mesmo nasceria com as mesmas características. Contudo, a análise dos dados apresentados demonstra que é necessária e urgente uma maior presença do governo federal e paraense nas áreas emancipacionistas para promover políticas públicas de maior desenvolvimento econômico e social na região.

5.5 – OS IMPACTOS POLÍTICOS DA DIVISÃO DO PARÁ

Quanto ao aspecto político da divisão do Pará, esta provocaria uma grande mudança na distribuição das bancadas paraenses e de outros Estados do Brasil, na medida em que o total de vagas na Câmara dos Deputados é fixado no máximo em

513 deputados federais, com mínimo de 8 e máximo de 70 deputados federais para os Estados e 4 deputados federais para os Territórios Federais, caso existissem. Além disso, o critério de distribuição das vagas é “proporcional à população” e segue o total de habitantes dos Estados repassados pelo IBGE no ano anterior à realização das eleições parlamentares em nível federal.

A tabela 8 apresenta os valores da população, bancadas estaduais atuais e a projeção para o caso da criação dos Estados do Carajás e Tapajós

Tabela 8: Bancadas Estaduais – Câmara dos Deputados

Posição	Estado	População	% da População Total	Número de Deputados Federais Atuais	% do Total de Deputados	Número Provável de Deputados Federais ¹⁴
1	São Paulo	41.262.199	21,6%	70	13,60%	70
2	Minas Gerais	19.597.330	10,3%	53	10,30%	53
3	Rio de Janeiro	15.989.929	8,4%	46	9%	43
4	Bahia	14.016.906	7,4%	39	7,60%	38
5	Rio Grande do Sul	10.693.929	5,6%	31	6%	29
6	Paraná	10.444.526	5,5%	30	5,80%	28
7	Pernambuco	8.796.448	4,6%	25	4,90%	24
8	Ceará	8.452.381	4,45%	22	4,30%	23
9	Pará ¹⁵	7.581.051/4.854.952	4%/2,54%	17/13	3,50%/2,53%	21/13
10	Maranhão	6.574.789	3,55%	18	3,30%	18
11	Santa Catarina	6.248.436	3,35%	16	3,30%	17
12	Goiás	6.003.788	3,2%	17	3,10%	16
13	Paraíba	3.766.528	2%	12	2,30%	10
14	Amazonas	3.483.985	1,8%	8	1,90%	9
15	Espírito Santo	3.514.952	1,8%	10	1,90%	9
16	Rio Grande do Norte	3.168.027	1,7%	8	1,70%	9
17	Alagoas	3.120.494	1,6%	9	1,60%	8
18	Piauí	3.118.360	1,6%	10	1,60%	8
19	Mato Grosso	3.035.122	1,6%	8	1,60%	8
20	Distrito Federal	2.570.160	1,4%	8	1,60%	8
21	Mato Grosso do Sul	2.449.024	1,3%	8	1,60%	8
22	Sergipe	2.068.17	1,1%	8	1,60%	8
23	Rondônia	1.562.409	0,8%	8	1,60%	8
24	Tocantins	1.383.445	0,7%	8	1,60%	8

¹⁴ Calculado com base na proporcionalidade da população e considerando o número mínimo de 8 e máximo de 70 deputados federais.

¹⁵ Considerados sem e com a divisão do Estado (primeiro e segundo números).

25	Acre	733.559	0,4%	8	1,60%	8
26	Amapá	669.526	0,4%	8	1,60%	8
27	Roraima	450.479	0,2%	8	1,60%	8
Total	Brasil ¹⁶	190 755 799/188.029.599	100%/98,57%	513/509	100%/96,8%	505/497
28	Carajás	1.566.900	0,82%	8	1,60%	8
29	Tapajós	1.159.300	0,61%	8	1,60%	8
Total Geral	Brasil	190 755 799	100,00%	513/525	100%	513

Fonte: IBGE – Censo 2010; BRASIL (1993); Adaptado de Cazzolato (2011).

Conforme se pode perceber na tabela 8, a criação dos Estados do Carajás e Tapajós provocaria uma profunda alteração na distribuição das bancadas estaduais e regionais se tivessem sido aprovados em plebiscito e pelo no Congresso Nacional. Em geral apenas os Estados de São Paulo, Minas Gerais, Maranhão e os Estados com direito a oito deputados federais não sofreriam impactos de redução no número de deputados federais, ao contrário das demais.

As exceções seriam os Estados de Santa Catarina, Amazonas e Rio Grande do Norte, que aumentariam suas bancadas. O maior impacto ocorreria com o Pará, com redução de 17 para 13 o número de deputados federais. No Senado, o impacto não seria tão grande, já que haveria apenas o acréscimo de 3 senadores para cada novo Estado, conforme prevê a Constituição. Embora não significasse necessariamente a aprovação na Câmara dos Deputados e no Senado, caso o plebiscito de 2011 tivesse sido aprovado, à princípio o Congresso esteve favorável no mesmo ano à criação dos Estados do Carajás e Tapajós.

Além dos 16 deputados federais, cada um dos novos Estados teria direito a 24 vagas nas Assembleias Legislativas Estaduais, devido ao fato destas serem constituídas por três vezes o número de deputados federais, conforme prevê a Constituição. Os novos Estados ainda teriam que organizar Executivo (Governador, vice e membros do Executivo estadual) e Judiciários próprios, os quais deveriam ser organizados na forma de tribunais estaduais ou regionais. Todo esse aparato dispensaria enormes custos financeiros aos cofres públicos federais. Ainda no campo da representação política, a Região Norte teria aumentada sua atual sobre-representação, piorando um quadro caótico já existente.

Segundo Andrade (2011:17), o quadro da divisão do Pará do ponto de vista da

¹⁶ Considerados com e sem os novos Estados do Carajás e Tapajós.

representatividade estadual configuraria da seguinte forma:

A partir desta análise, é possível identificar o aumento da distorção que a criação de novos Estados poderá apresentar na manutenção do já frágil pacto federativo nacional. Para se ter uma idéia somadas as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, contribuem com apenas 27% do PIB brasileiro e abrigam cerca de 44% da população brasileira, mas, em termos da representação política, dispõem de 52% das cadeiras na Câmara dos Deputados e 74% das cadeiras do Senado Federal. Com a divisão do Estado do Pará, a bancada do Norte aumentaria em mais 6 senadores, cerca de 7,4% e mais 16 deputados federais, aumento de 3,1% em relação a atual representação.

(...)

No que se refere às possibilidades de divisão territorial do estado do Pará, caso o plebiscito estabelecido pelos Decretos nº 136 e nº 138/2011 fossem aprovados, de que forma o novo arranjo federativo aconteceria ainda não está bem esclarecido na literatura. Atualmente, o estado do Pará tem 17 deputados federais. Caso mantenha 64% de sua população, ou cerca de 4,8 milhões, o Pará remanescente teria uma representação situada entre a do Espírito Santo (com 10 deputados federais e 3,7 milhões de habitantes) e a de Santa Catarina (com 16 deputados federais e 6,3 milhões de habitantes).

Como ilustração, podemos citar um exemplo hipotético. Suponha-se que o Pará remanescente fique com 14 parlamentares e estados do Tapajós e Carajás fiquem com oito cada. Na soma, seriam 30 deputados federais. Como atualmente o estado do Pará tem 17, os outros estados da federação teriam de ceder 13 vagas para compor a representação conjunta do Pará, do Tapajós e de Carajás.

Encerrando esta parte, as mobilizações contrárias à criação dos Estados do Tapajós e Carajás saíram-se vitoriosas. Nesta luta o poder de convencimento dos três movimentos na esfera política foi altamente eficientes nos territórios nos quais tinham suas bases, porém o peso do eleitorado e a força dos argumentos políticos, econômicos e em certa medida culturais foram determinantes para a rejeição da população do Pará remanescente e conseqüentemente do a manutenção da unidade territorial do Pará.

CAPÍTULO 6: A DIVISIBILIDADE E INDIVISIBILIDADE DOS TERRITÓRIOS ESTADUAIS NO BRASIL – ELEMENTOS POLÍTICOS, ECONÔMICOS E CULTURAIS.

6.1 – AS QUESTÕES POLÍTICAS ENVOLVIDAS SELECIONADAS

6.1.1– O REGIONALISMO

De uma forma geral, os movimentos regionalistas constituem movimentos políticos baseados num território específico e comprometidos com reivindicações políticas, culturais, econômicas ou sociais baseados num caráter regional, podendo ocorrer em diferentes escalas. Contudo, apesar de amplos leques de reivindicações, os movimentos regionalistas possuem na seara política seu lócus de atuação e de reivindicações. Estes podem se desenvolver em escala global/regional (multinacional), muitas vezes chamados de regionalismos econômicos, na qual seu melhor exemplo são as organizações supranacionais regionais, representados pelos blocos econômicos, pelas organizações políticas regionais ou demais agremiações multinacionais e/ou multilaterais.

Estes blocos regionais envolvem muitas vezes dezenas de Estados-nações e com o advento da globalização alcançam cada vez mais uma enorme expressão. São ótimos exemplos desse caso, a União Europeia, o Mercosul, a Liga Árabe, a União Africana, o Conselho de Cooperação do Golfo, a Comunidade de Estados Independentes, o Acordo de Livre Comércio da América do Norte, a União Sul-Americana, entre tantos outros.

O regionalismo também pode ocorrer numa escala intra-nacional (meso-regional), na qual as grandes regiões do Estado-nação se organizam politicamente respaldados por questões de interesse comum: econômico, cultural, político e social, a fim promoverem seus interesses perante os interesses do Estado ou de outras regiões. Em alguns países inclusive nas Federações esses regionalismos são latentes, como por exemplo, no Canadá, onde se desenvolvem clivagens políticas entre as Províncias Marítimas, Quebec, Ontário e as Províncias do Oeste, ou entre Províncias anglófonas e francófonas. Na Alemanha é expressivo o regionalismo da Baviera e dos Estados da ex-Alemanha Oriental e os da ex-Alemanha Ocidental; na Itália as clivagens regionais entre o Norte, o Sul, a Sardenha e a Sicília são altamente proeminentes; na Bélgica, são latentes as revalidades regionais entre Flandres e Valônia; no Chile, o regionalismo da porção norte; na Argentina, o regionalismo da

Patagônia; na Suíça, as clivagens entre as comunidades de língua alemã, francesa, italiana e romanche, etc. No Brasil, são amplos os estudos sobre os regionalismos nordestino, gaúcho, mineiro, paulista, entre outros.

Acerca desse tipo de regionalismo de escala subnacional, Norberto Bobbio (1992) afirma que só recentemente no contexto italiano o regionalismo passa a ser compreendido como um fenômeno associado às autonomias regionais de base política. Nesse contexto, no pós-Segunda Guerra as regiões italianas ganharam maior autonomia e algumas delas um estatuto especial de autonomia. Nesse sentido, amplia-se a tendência de descentralização do Estado italiano e a autonomia constitucional regional.

Por último, os regionalismos também podem ocorrer no interior de uma unidade político-administrativa (Estado ou Província), na medida em regiões de um Estado federado, por exemplo, reivindicam para si demandas regionais de ordem política, econômica, social ou cultural, a partir do momento em que se sentem prejudicadas ou quando querem promover seus interesses sobre as demais. A emergência dessas reivindicações na esfera política pode favorecer a existência de um quadro entre segmentados políticos regionais privilegiados e não privilegiados, dentro de um determinado Estado-membro de uma Federação. Normalmente esta região privilegiada se localiza na capital estadual e no seu entorno.

Do outro lado, as demais regiões muitas vezes podem participar da vontade política estadual dada a sua importância política, econômica ou cultural. Mas, na medida em que os atores políticos de uma região considerada desfavorecida iniciam uma campanha política pela busca de benefícios ou denuncia de discriminação sofrida pela região, inicia-se uma luta política regional. Esta tem como objetivo ampliar a participação dessa região frente ao governo estadual e central ou criar um nova unidade político-territorial autônoma no Estado-nação.

Empiricamente, a fim de evitar movimentos regionalistas que questionem o *modus operandi* estadual, os governos estaduais realizam normalmente uma tentativa de equilibrar a distribuição do poder político estadual durante e após as eleições estaduais com uma composição regional de base ampla. Quando este pacto político não é amplamente costurado ou quando o Estado é possuidor de graves diferenças sócio-espaciais, a eclosão de lutas regionais de caráter emancipacionista é comum.

Do ponto de vista teórico, para Castro (1992) o processo histórico e

geográfico de construção e formação do Estado produz diferenciações no território as quais podem ser de ordem política, econômica, social e cultural. Na medida em que estas assimetrias ou heterogeneidades territoriais são percebidas e utilizadas politicamente pelos habitantes de um determinado território, elas tendem a provocar conflitos de interesses que muitas vezes são capitaneados na esfera política pelos seus principais atores. Nesse sentido, a seara política é vista assim como o veículo mais importante para desenvolver ou conquistar as aspirações e reivindicações de uma determinada região.

Para entender os movimentos regionalistas, faz-se necessário explicitar que conceito de região está-se considerando neste trabalho. Para tanto, segundo Iná Elias de Castro,

As regiões, percebidas como espaços geográficos, constituem na realidade, territórios diferenciados e interligados por importantes fluxos demográficos, econômicos e de poder. A articulação regional pode ser mais ou menos equilibrada. Quanto menos, maiores os conflitos. Maiores conflitos ameaçam a integridade do Estado e impõem-lhe a necessidade de intervenção. Portanto, a mobilização regional, qualquer que seja o seu caráter, tem claras implicações para o sistema político (CASTRO, 1992:15).

E ainda, analisando a íntima relação existente entre os conceitos de território, região e Estado, Iná Elias de Castro afirma:

A organização política do território impõe, portanto, a percepção de uma nova escala regional que pode incluir diferentes “regiões de vivência” ou subdividi-las. O arbítrio fica por conta das articulações do poder político na gestão dos Estados Nacionais, tendo em vista os tipos de questões políticas suscitadas por identidades regionais particulares. As “regiões políticas”, delineadas por interesse político administrativo, se não são significativas de um tipo de específico de identidade territorial, são importantes por revelar condições e situações particulares de relações entre espaço e política, num plano mais geral, e relações entre poder central e território, um plano mais restrito.

Nesse quadro, dois níveis parecem existir no território dos Estados Nacionais: aquele administrado politicamente pelo poder central mediante instrumentos de intervenção no espaço, e aqueles cujos interesses específicos se confrontam com a tendência homogeneizadora do poder do Estado. No primeiro, respaldado pela sociedade política, no sentido gramsciano do termo, configura-se uma divisão do espaço, cuja autonomia é funcional à administração territorial das decisões políticas que necessitam de instituições de nível local e regional. No segundo, constituído pela fragmentação territorial da sociedade civil, os interesses particulares muitas vezes confrontam-se com aqueles ditos da maioria. A relação desse nível com o poder central nem sempre é

tranquila. O primeiro caso configura um federalismo, que é, na realidade, uma forma político-administrativa de controlar e reduzir conflitos territoriais. O segundo, ao contrário, configura o regionalismo, cujo caráter conflituoso é mais nítido porque, apesar de espacializado, se engendra no confronto entre os interesses gerais da sociedade política. Poderíamos acrescentar que no primeiro caso temos as regiões políticas e no segundo as de vivência ou de identidade territorial.

É interessante verificar que estes dois níveis não são necessariamente exclusivos, mas, ao contrário, podem completar-se e mascar-se mutuamente, dando legitimidade à região política e integrando federalismo e regionalismo. Na realidade, o desenho dos limites da região política não é casual; deriva da arbitragem das alianças e coalizões das elites das diferentes regiões de vivência que compõem a região política. Parece-nos então, que em Estados nacionais onde as regiões de vivência não se diferenciam por traços culturais específicos como língua, religião ou etnias, o seu mascaramento pelas regiões políticas é mais freqüente. Assim, uma região definida por critérios político-administrativos pode ser uma escala diferente daquela da região de vivência (ou de identidade), porém, contém estas vivências e configura-se a partir de um processo de alianças que articula aquelas regiões entre si. Queremos, portanto, sugerir que as regiões políticas, definidas a partir de decisões de um poder centralizado, possuem um significado próprio e articulam novas escalas territoriais de relações sociais (CASTRO, 1992:34-35).

Em publicação recente acerca do conceito de região, de forma muito interessante, Rogério Haesbaert (2010:196) afirma que

A região, portanto, é um espaço-momento articulado, em processo mais ou menos intenso de transformação (ou de “desterritorialização”, se enfatizarmos as relações de poder), envolvendo múltiplas dimensões e escalas – embora, obviamente, alguma(s) dela(s) possa(m) ser privilegiada(s), ou seja, possui ênfases dimensionais e escalares distintas conforme os sujeitos sociais e o contexto histórico, social e político em que se dê essa articulação. Articulação que não decorre apenas de princípios ou recorte analíticos (região como “artifício”), mas, muitas vezes alimentada por eles, revela-se também através de realidades efetivas (região como “arte-fato”), sejam elas da ordem que privilegia as coesões simbólicas ou mais propriamente “vivas”, dependendo dos vínculos estabelecidos entre os principais grupos/sujeitos envolvidos.

A região pode ser vista como um “espaço-momento” cuja diferenciação resulta muito mais da efetiva articulação espacial em rede, complexa, amplamente aberta à transformação, cuja dominância em termos de densidade, disposição e dimensão espaciais (econômica, política, cultural ou “natural”) dependerá dos grupos sociais e do contexto geo-histórico em que estiver inserida. Enquanto espaço-momento, ela pode manifestar-se como um conjunto mais articulado ou integrado na leitura e/ou vivência de um grupo e não na de outro, colocando-se os sujeitos sociais, portanto, no centro da regionalização enquanto ação (também) concreta de diferenciação do espaço.

Esses dois conceitos de região se aproximam melhor às discussões acerca de regionalismo neste trabalho. Sendo assim, não se constitui neste momento uma

necessidade a discussão da ampla bibliografia acerca do termo região, sendo, portanto, priorizadas as concepções dos dois autores já mencionados. Para maior compreensão do assunto, no trabalho desenvolvido por Pires (2006) o termo região já foi bastante aprofundado com a análise de vários autores.

Explicitados os conceitos de região que aqui está se considerando, do ponto de vista dos movimentos regionalistas, Iná Elias de Castro (1992:16), em sua brilhante análise do regionalismo nordestino, aponta elementos importantes para entender a eclosão dos conflitos de base regional no Brasil, para a qual

No Brasil as diferenciações físicas no meio geográfico, naturalmente esperadas numa extensão territorial tão grande, algumas vezes disfarçam ou confundem outras diferenças. Estas, embora não sendo caudatárias das variações ambientais, terminam por induzir interpretações de relações de causa e efeito, supervalorizando as limitações ou as potencialidades da natureza sobre a qual o homem se instala. As clivagens sócio-econômicas do território brasileiro devem, então ser interpretadas também como um produto político e como um fator da política, pois, em sendo o espaço nacional organizado e construído historicamente e politicamente, as condições particulares do espaço pressupõem um sistema político regionalizado, com relações internas e externas específicas. Desse modo, as disparidades espaciais devem ser abordadas como sujeito e objeto de decisões políticas. Em outras palavras, os desníveis regionais são consequência de ações políticas e ao mesmo tempo impõem decisões políticas, tanto na esfera regional como nacional. Portanto, uma abordagem do sistema político brasileiro que privilegie a política regional, sua relação com a política central e sua articulação com o sistema sócio-econômico local e nacional, pode ser bastante profícua e enriquecedora das análises já feitas, como também indicadora de novos caminhos (CASTRO, 1992:16).

Quanto ao regionalismo, Iná Elias de Castro (1992:36-37) afirma:

Nesse ponto, às considerações sobre a região, enquanto espaço socialmente construído, devem ser acrescentadas as projeções deste espaço. Assim, a região, além de forma concreta, é representação e ideologia. Enquanto realidade empírica, ela faz parte da consciência social e é realidade empírica, ela faz parte da consciência social e é uma representação, mas por ser também espaço de disputas de poder, essa representação é apropriada e reelaborada pela classe dominante que constrói, a partir dela, um conjunto de idéias e conceitos que são assimilados coletivamente como ideologia. Esta ideologia elaborada, portanto, a partir do substrato regional, com um fim específico, constitui uma dimensão do regionalismo, que se manifesta como consciência regional.
(...)

A partir do exposto é possível estabelecer que a análise da dimensão política do confronto de interesses regionais aponta, necessariamente para a questão do regionalismo. Este deve ser entendido como a mobilização política de grupos dominantes numa região em defesa de

interesses específicos frente a outros grupos dominantes de outras regiões ou ao próprio Estado. O regionalismo, portanto, é um conceito eminentemente político, vinculado, porém, aos interesses territoriais. Desse modo, as interpretações e análises do regionalismo referenciam-se, conceitualmente, tanto ao tema da participação política, como ao da organização espacial. Em termos objetivos, o regionalismo constitui a expressão das relações políticas entre as regiões ou destas com o poder central, sempre que nessas relações haja opressão política, econômica ou cultural. Assim, tanto a intervenção e manipulação políticas, como a base territorial, compõem as duas dimensões fundamentais do regionalismo.

A mobilização regionalista é, pois, extremamente complexa e envolve tanto as forças sociais no interior da região, como a sua articulação com o poder centralizado do Estado. O produto final desta dupla articulação é mais facilmente materializado mediante rotulações de lutas específicas. Estas podem ser étnicas, lingüísticas ou religiosas, e mascaram o conjunto de causas e atores envolvidos, assim como os interesses latentes do regionalismo. Além disso, na ausência de um fator particular de diferenciação cultural como bandeira de luta política, as questões regionalistas ficam sendo vistas pelo prisma dos problemas setoriais, encontrando maiores obstáculos para impor-se na arena política (CASTRO, 1992:40).

A partir de uma perspectiva marxista, para Ann Markusen (1981:83), o “Regionalismo é uma reivindicação política de um grupo de pessoas identificado territorialmente contra um ou muitos mecanismos do Estado”. Para Haesbaert (1988:26), o regionalismo pode ser definido como

um processo de criação e sustentação de determinados significados sociais, relacionados sempre a um dado território, através dos quais uma fração de classe, hegemônica ou portadora de alguma bandeira autonomista, procura fazer valer seus interesses de natureza político-econômica e/ou de identidade cultural.

Para Heidrich (1999:74),

O regionalismo é parte de uma realidade pertinente à relação da sociedade com o território. Constitui numa forma de manifestação do interesse de uma comunidade em relação ao recorte territorial objeto do poder que predomina nela mesma. É expressão de um tipo de territorialismo. Como territorialismos, deve-se entender não somente a escala da região, mas tanto a escala local, da nação, como também a escala global.

Para Werlen (2000) o regionalismo e nacionalismo são frutos de problemas sociais assentados de uma forma ou de outra na questão espacial. Ambos emergem da demanda por autodeterminação (autonomia ou soberania). E demandam uma alteração

nas bases espaciais da sociedade. Por outro lado, segundo o mesmo autor, os discursos regionalistas guardam uma grande ambigüidade na medida em estão presos a dois componentes de luta: o olhar para trás e para frente. Assim, regionalismo e nacionalismo imiscuem-se na dialética entre o local e o global.

Ainda segundo o mesmo autor (2000:18),

A primeira forma problemática de regionalismo é certamente o processo de tipificação social que ele envolve. Aqui, categorias espaciais e regionais são utilizadas para produzir estereótipos e qualificações totalizadoras de pessoas na forma de, por exemplo, “Sicilianos são criminosos”, “Corsos são astutos” etc. O ponto mais crucial, aí, é que características sociais ou pessoais – positivas ou negativas – são transmitidas para todas as pessoas que vivem numa determinada área.

O caráter de dupla-face de Jano dos discursos regionalistas encontra-se parcialmente baseado nesse processo. Categorias espaciais socialmente indiferentes – como as biológicas – são utilizadas de um modo ideologicamente “carregado” para a tipificação social. Como não são sociais, eles podem ser utilizados de um modo arbitrário. Aquilo que se torna “racista” ou “sexista” pelo uso de categorias biológicas para tipificação social, torna-se “regionalista” pelo uso de categorias espaciais. Todas estas formas de tipificação minam os direitos dos sujeitos nas sociedades modernas e são por isto profundamente anti-modernas.

É Exatamente neste contexto de tipificação social que o regionalismo encontra suas bases, na medida em que institucionalizam a exclusão dos “outros ou diferentes” ao mesmo tempo em que internamente cria uma identidade. Em outras palavras, no campo da mobilização política serve para criar a imagem de inimigo externo e internamente para reforçar os laços de coesão interna, as quais tendem a ser nesta estratégia ideológica, desaparecidas, esquecidas ou estrategicamente renegadas (WERLEN, 2000).

Esta tese do autor é muito apropriada na medida em que no Brasil a emergência de movimentos regionalistas como no caso nordestino, gaúcho, mineiro, paulista, entre outros estabelecem exatamente esta dialética interna e externa, ou seja, o inimigo seria o o governo central e internamente tenta-se amalgamar um regionalismo e identidades fragmentadas em si e buscar a todo momento tipificações gerais frente à heterogeneidade social regional.

De forma semelhante, os movimentos regionalistas que visam a criação de novos Estados também utilizam a mesma estratégia no interior dos Estados dos quais fazem parte. A solidariedade, homogeneidade, tipificações e em sentido amplo a identidade regional e o regionalismo são frutos muito mais de estratégias políticas de

lideranças locais ou regionais do que uma realidade de fato para boa parte dos casos existentes.

No caso específico do Brasil, acerca dos vários movimentos regionalistas que aqui se desenvolvem, num importante trabalho acerca do regionalismo nordestino intitulado “Invenção do Nordeste”, Durval Muniz de Albuquerque Júnior (2009:60), afirma que no Brasil

Os discursos regionalistas surgem na segunda metade do século XIX, à medida que se dava a construção da nação e que a centralização política do Império ia conseguindo se impor sobre a dispersão anterior. Quanto a idéia de pátria se impõe, há uma enorme reação que de diferentes pontos do país. Este regionalismo se caracterizava, no entanto, pelo seu apego a questões provincianas ou locais, já trazendo a semente do separatismo.

Para Iná Elias de Castro (1992:16),

No Brasil as diferenciações físicas no meio geográfico, naturalmente esperadas numa extensão territorial tão grande, algumas vezes disfarçam ou confundem outras diferenças. Estas, embora não sendo caudatárias das variações ambientais, terminam por induzir interpretações de relações de causa e efeito, supervalorizando as limitações ou as potencialidades da natureza sobre a qual o homem se instala. As clivagens sócio-econômicas do território brasileiro devem, então ser interpretadas também como um produto político e como um fator da política, pois, em sendo o espaço nacional organizado e construído histórica e politicamente, as condições particulares do espaço pressupõem um sistema político regionalizado, com relações internas e externas específicas. Desse modo, as disparidades espaciais devem ser abordadas como sujeito e objeto de decisões políticas. Em outras palavras, os desníveis regionais são consequência de ações políticas e ao mesmo tempo impõem decisões políticas, tanto na esfera regional como nacional. Portanto, uma abordagem do sistema político brasileiro que privilegie a política regional, sua relação com a política central e sua articulação com o sistema sócio-econômico local e nacional, pode ser bastante profícua e enriquecedora das análises já feitas, como também indicadora de novos caminhos.

A partir das últimas décadas do século XX tem sido importantes o grande número de trabalhos acerca do regionalismo no Brasil, com destaque para o regionalismo nordestino (o qual conta com uma vasta bibliografia), além do regionalismo gaúcho, mineiro, paulista e amazônico. Merece atenção especial neste caso a questão da escala geográfica onde esse tipo de regionalismo no Brasil apresenta dois diferentes tipos: uma que coincide com os limites do Estado, que para alguns autores o termo mais apropriado seria estadualismo e a outra que coincide com os

limites macrorregionais definidos pelo IBGE, com destaque para o Nordeste e em menor medida para o Norte ou região amazônica.

Entre os movimentos regionalistas existentes no Brasil, no que diz respeito ao regionalismo nordestino, de acordo com Castro (1992:41),

Em nossos pressupostos a interação entre espaço e política, numa relação em que cada um é simultaneamente determinante e determinado, encontra-se subsumida na prática da política regional nordestina. O regionalismo no Nordeste é significativo da especificidade do caráter político das interações regionais do país, e sua existência advém tanto dos fatores históricos locais como das suas relações com o poder centralizado. De um ponto de vista sistêmico, esta política regionalista é um subsistema do sistema político nacional, o que pressupõe tanto a independência das suas articulações locais com a dependência diante de articulações extralocais. Regionalismo, portanto, supõe identificação e coesão internas e competição externa para defesa de padrões, preservação ou obtenção de condições mais vantajosas. Assim, o caráter regionalista é simultaneamente intrínseco e relativo. Aceitando essas suposições, qualquer Estado-Nação, a não ser que seu território não apresente regiões estruturadas e identificadas, possui algum nível de tensão regional, latente ou manifesto.

Especificamente sobre as características particulares do regionalismo nordestino, a mesma autora afirma:

Retomamos aqui a discussão sobre a ambivalência da elite nordestina, sujeito da história política regional e ator coadjuvante da história política nacional. Tomando o pressuposto de que na prática de uma classe se insere na determinação da consciência de classe, temos que, em sendo dotada dessa consciência, ela desenvolve uma ação historicamente significativa, em termos de seus interesses. Acrescentamos que, quanto maior a autonomia de uma classe em relação ao conjunto das classes, numa determinada formação social, mais facilmente ela impõe seus interesses conduzindo os fatos políticos no sentido de atendê-los. Na Região Nordeste a estrutura social, marcada historicamente por grande concentração de riqueza e de poder político, tem se alterado bem mais lentamente do que em outras regiões do país, garantido a preeminência de suas elites.

A opção por discutir o papel da elite nordestina (seja ela qualificada como oligarquia, burguesia agrário-mercantil, burguesia agrário-industrial ou industrial-agrária) na formação regional não é, em absoluto, original, à medida que deriva de fatos históricos e políticos observados e de questões não respondidas em outras abordagens. Quase faz parte do senso comum o domínio, ao nível local, da burocracia municipal, estadual e federal pelas classes dominantes da região, sendo, portanto freqüentemente a sua menção, ou mesmo análise, na maior parte da literatura referente aos problemas do Nordeste, o que direta ou indiretamente informa sobre o papel das classes dominantes no processo histórico e na formação social regional. Pesquisadores interessados nessa região têm tratado direta ou indiretamente das ações nela desencadeadas, motivadas pelos interesses particulares dos próceres locais ou para

obtenção do seu apoio político ao governo federal. Em linhas gerais é reconhecido que há forte interação entre a elite regional e o poder central; que o seu domínio político tem um caráter conservador; que esta elite se faz presente no aparelho burocrático do Estado, especialmente nos órgãos de ação regional, para defender seus interesses. Há diferenças, porém, quanto ao limite histórico desse papel, quanto ao limite político-institucional do seu poder e quanto ao alcance real do seu desiderato. (CASTRO, 1992: 69-71)

Ainda acerca do regionalismo nordestino, na visão de Durval Muniz de Albuquerque Júnior (2009:61)

A formação discursiva nacional-popular pensava a nação por meio de uma conceituação que a via como homogênea e que buscava a construção de uma identidade, para o Brasil e para os brasileiros, que suprimisse as diferenças e homogeneizasse estas realidades. Esta conceituação leva, no entanto, a que se revele a fragmentação do país, a que seus regionalismos explodam e tornem-se mais visíveis.

Determinadas práticas diferenciadoras dos diversos espaços são trazidos à luz, para dar materialidade a cada região. A escolha de elementos como o cangaço, o messianismo, o coronelismo, para temas definidores do Nordeste, se faz em meio a uma multiplicidade de outros fatos, que, no entanto, não são iluminados como matérias capazes de dar uma cara à região. A escolha, porém, não é aleatória. Ela é dirigida pelos interesses em jogo, tanto de interior da região que se forma, como na sua relação com outras regiões. A questão da identidade nacional põe, na ordem do dia, a questão das diferentes identidades regionais no país, que deviam ser destruídas para uns e reafirmadas para outros, já que para a visão moderna a identidade é uma essência que se opõe à diferença, vista como superficial, ela é um “ser”, uma função invisível e central. A imagem da região precisa, portanto, ser reelaborada segundo estratégias variadas, sendo, portanto, móvel. O discurso regionalista não mascara a verdade da região, *ele a institui*. Ele, neste momento, não faz mais parte da mimese da representação que caracteriza a *epistème* clássica e que tomava a o discurso como cópia do real; na modernidade este discurso é regido pela mimese da produção em que os discursos participam da produção dos seus objetos, atua orientado por uma estratégia política, com objetivos e táticas definidos dentro de um universo histórico, intelectual e até econômico específico. O Nordeste é uma produção imagético-discursiva formada a partir de uma sensibilidade cada vez mais específica, gestada historicamente, em relação a uma dada área do país. É tal a consciência desta formulação discursiva e imagética que dificulta, até hoje, a produção de uma nova configuração de “verdades” sobre este espaço.

Em geral, a mobilização regionalista nordestina tem sido altamente eficiente no que diz respeito às barganhas políticas com o governo federal. Esse pacto entre as elites locais, regionais e nacionais tem se baseado nas relações de poder, voto, discurso “da necessidade e da pobreza” e preservação dos interesses das principais

oligarquias que dominam o poder político e econômico nordestino há várias décadas.

Nesse sentido, a composição das bancadas partidárias em nível nacional tem sido altamente influenciada pela preservação dos interesses dos principais “caciques” eleitorais nordestinos. Em nível local e estadual tais elites dominam confortavelmente o cenário político e econômico, sem promover, claro, qualquer tipo de abertura às novas classes ou tendências políticas. Em geral, quando há alternância de grupos no poder, esta diz respeito apenas à alternância de duas ou mais oligarquias locais que controlam estes Estados há bastante tempo.

Quanto ao regionalismo gaúcho, Álvaro Luiz Heidrich (2003) afirma que são dois os principais motivos econômicos que promoveram a reação gaúcha e o fortalecimento da causa regionalista estadual: a luta pela ampliação do espaço político e econômico no cenário nacional e a busca pela ampliação da autonomia provincial ou estadual. Tais objetivos foram conseguidos com a instauração da República, embora seus efeitos fossem muito mais políticos e estruturais do que econômicos e modernizadores deste setor.

De forma semelhante a Heidrich, para Chelotti (2002) o regionalismo gaúcho se fundamentou historicamente na resistência da burguesia agrária local à modernização política e econômica do governo central e do próprio governo gaúcho em certos períodos. Assim, ao longo da história, desenvolveu-se um regionalismo reativo assentado na construção mítica de uma identidade regional, a qual respaldava interesses políticos, econômicos e sociais da elite gaúcha.

Em relação ao regionalismo mineiro, cujo trabalho mais importante acerca da construção do mito da mineiridade é aquele apresentado por Arruda (1990:257),

Tipicamente uma construção intelectual, a mineiridade preserva três dimensões essenciais: mítica, ideológica e imaginária. O mito, ritualisticamente trabalhado, abriu espaço para a coisificação. Despontou, aqui a mineiridade revigorada pela seiva que percorre o cerne do pesnamento mítico, permitindo-lhe alçar-se às alturas das grandes edificações. Apresentada como símbolo de nacionalidade, Minas ensejou a missão de representar o Brasil. A conjuração do Século XVIII transformou-se em mito político nacional. Tiradentes passa a encarnar os supremos ideais de nacionalidade. Os inconfindentes, dourados na imersão das minas, surgem então em cena, como personagens de uma tragédia, mas promovendo, no último ato, a redenção dos brasileiros. Em consequência, à descendência deles gerada atribuiu-se qualidades superiores e a condição de herdeiros dos mais nobres ideais. A arquitetura mítica entrou, assim, em processo de acabamento.

Os políticos mineiros mobilizaram a memória do passado no exercício de suas ações, enquanto legítimos porta-vozes de uma história transformada em tradição inquestionável. A memória do passado imiscuiu-se em suas

práticas, estas sim de feitiço claramente ideológico. Os memorialistas, por seu turno, ofereceram poderosos contributos à nutrição do imaginário mineiro. Os próprios discursos políticos transitam no interior da memorialística, visto que a lembrança dos feitos passados a pressupõe.

No âmbito político, a mitologia da mineiridade gere e nutre o discurso regionalista promovido pelas elites políticas estaduais tanto para projetá-los na Federação e com isso conseguirem uma posição de destaque, como comumente tem ocorrido, ou para assegurar a unidade territorial e política do próprio Estado, frente às ameaças internas, como por exemplo, dos movimentos emancipacionistas correntes no Estado desde o século XIX.

No cenário político nacional, o regionalismo gaúcho e nordestino, conforme já mencionado, tem-se apresentado como fortes elementos de reação política regional. É interessante ressaltar, nesse contexto, a íntima relação existente entre os conceitos de regionalismo, regionalidade, identidade territorial e regional, território, região, estadualismo, poder local, estadual e regional, federalismo, centralização, descentralização, Estado, Estado Unitário e nacionalismo, os quais são objeto de estudos muito importantes especialmente a partir da década de 80 no Brasil nas diversas áreas das Ciências Humanas.

Castro (2005) afirma que Federalismo e regionalismo são facetas de uma estrutura política e territorial. Estes imiscuem-se de forma que fica difícil separá-los e isolá-los sem a compreensão de um ou de outro. Sendo assim, os Estados brasileiros são fontes de regionalismos, muito embora as análises nesse sentido tendam muito mais à compreensão do federalismo nas análises político-espaciais. Por outro lado, os movimentos regionalistas brasileiros encontram-se incorporados no federalismo de tal forma que muitas vezes não se encontram visíveis ou latentes, sendo, portanto, anulados e incorporados, pela concepção federalista.

A explicação para esse processo é a histórica centralização promovida pelo governo brasileiro, o combate ao regionalismo, como alternativa à manutenção da unidade do território nacional e as alianças políticas estabelecidas entre as elites políticas estaduais e regionais com o governo central. E, além disso, muitas vezes as demandas locais ou regionais são incorporadas aos interesses nacionais e gerais, esgotando ou amenizando dessa forma os localismos e regionalismos. Por outro lado, é importante esclarecer que regionalismo e Federalismo não se opõem, na verdade,

também se incorporam a fim de produzirem discursos nacionais ou regionais (Idem, 2005).

De fato, a organização de movimentos regionalistas no Brasil em muitos casos está concentrada, de certa forma, nos territórios estaduais, cujas demandas políticas de seus principais representantes políticos se incorporam aos debates acerca do pleno funcionamento do sistema federalista. Neste sentido, em alguns territórios estaduais encontram-se organizados movimentos regionalistas de forte consistência histórica, política, econômica, social e cultural como no caso de Minas Gerais, São Paulo, Rio Grande do Sul, Bahia, Pernambuco, Ceará, Amazonas, entre outros. Contudo, o que definirá a proeminência ou não do Estado no cenário político são os arranjos federais historicamente produzidos, as relações estabelecidas entre as lideranças políticas, econômicas e culturais com o governo federal e mesmo a sua consolidação no poder nacional.

Por outro lado, como aqui se procurar salientar, ao mesmo tempo em que são unificados, os próprios movimentos regionalistas estaduais são fragmentados, na medida em que são pressionados pelos mesmos motivos internamente, porém em escala meso-estadual e até local.

Na medida em que também não tem seus interesses contemplados, em nível intra-estadual são estabelecidas, alimentadas e propagadas as campanhas separatistas frente aos Estados dos quais fazem parte. Estes movimentos meso-regionais estaduais reivindicam para si uma legitimidade política e autonomia perante as demandas regionais não vislumbradas. Do outro lado, os defensores da hegemonia regionalista estadual, concentrados na capital (de onde se produz o discurso da identidade estadual/regional e regionalismo estadual), argumentam a ilegitimidade das demandas meso-regionais e as desclassificam como forma de anular as ameaças à própria unidade estadual, para tanto, contam com o apoio dos grupos sociais de outras regiões do Estado e mesmo da própria área em questão para minar o projeto autonomista. De todo o modo, estas disputas políticas meso-regionais e estaduais muitas vezes não estão diretamente associadas aos interesses da população estadual nem da região que almeja mudanças, servindo muito mais a interesses particulares dos seus proponentes.

No que diz respeito aos movimentos regionalistas alicerçados em campanhas de separação estadual merece destacar o regionalismo triangulino, são-franciscano, iguaçuano, sul-maranhense, norte-matogrossense, norte-mineiro, sul-piauiense, pampa

ou da capanha gaúcha, *tapajoense ou tapajônico e carajaense*, os quais apresentam níveis de organização extremamente complexos e diferenciados.

No caso do movimento regionalista triangulino, que objetivou por diversos momentos históricos criar o Estado do Triângulo, cujo maior embate político ocorreu durante a realização da Assembleia Nacional Constituinte 1987-88 e durante a Revisão Constitucional de 1993, a organização política do movimento regional nestes períodos foi altamente organizada e eficiente. Do ponto de vista cultural, guardam uma proeminente identidade regional triangulina frete às demais regiões do Estado de Minas Gerais.

No final da década de 80, encampando a luta para criação do novo Estado, o movimento regionalista do Triângulo, do ponto de vista da sua composição social e política, era caracterizado por uma baixa participação dos setores sociais mais populares, que na maior parte dos casos estavam alheios ou desconsiderados nos discursos emancipacionistas. Em contrapartida, havia uma forte participação da UDR – União Democrática Ruralista, representante da elite agrário-exportadora, das elites tradicionais e conservadoras da região, por setores clientelistas e coronelistas, chegando mesmo a ser apelidado pelo “separatismo dos ricos” (LONGHI, 1997).

Por outro lado, é necessário apontar que muitas dessas críticas foram promovidas pelo governo mineiro, pouco interessado na divisão do Estado e especialmente nos impactos negativos que a divisão representaria para este. Neste caso, verifica-se um intenso embate político entre forças políticas contrárias e favoráveis ao desmembramento do Estado, para o qual foram elaborados complexos meios de diferenciação cultural, política, histórica e econômica entre as partes litigantes.

Acerca das principais lideranças políticas envolvidas na campanha regionalista a favor ou contra a divisão do Estado de Minas Gerais e criação do Estado do Triângulo em 1987/88, pode-se destacar

Os argumentos dos discursos em prol da emancipação do estado do Triângulo, elaborados pelos deputados Chico Humberto, PDTMG, Virgílio Gallassi, PDS-MG, e Luiz Alberto Rodrigues, PDT-MG, variam entre a construção de uma forte identidade socioterritorial do povo daquela região, contrastante com as demais regiões de Minas, e a busca de fatores históricos e geográficos, bem como de uma maior racionalidade da administração pública e do fortalecimento da federação (MARTINS, 2001:272).

(...)

Os contra-argumentos da oposição ao projeto emancipacionista

encontraram nos deputados Elias Murad, PTB-MG, Raimundo Rezende, PMDB-MG, Maurício Campos, PFL-MG, Carlos Mosconi, PSDB-MG, Roberto Brant, PSDB-MG e Afonso Arinos (RJ) os seus porta-vozes, além da atuação do então governador Newton Cardoso. O deputado Elias Murad evoca o ideário da mineiridade – o “equilíbrio político”, a “fiel da balança”, que Minas Gerais representa nos momentos das grandes decisões nacionais e, portanto, não pode ser dividida (Idem, 2001:274).

Contudo, o resultado do embate político entre as forças regionais mineiras e triangulinas envolvendo a criação do Estado do Triângulo foi a vitória da mobilização do governo estadual e das elites políticas mineiras contrárias à divisão do Estado, muitas vezes de forma corrupta ou cooptadora, que acionando mecanismos como a ideologia da mineiridade (assunto que se aprofundará no subcapítulo acerca das identidades territoriais), da identidade territorial mineira e de artifícios políticos e econômicos conseguiram manter a integridade territorial do Estado de Minas Gerais.

Há também que se destacar a mobilização das forças econômicas e políticas de Minas Gerais, que promoveram intensas campanhas dentro e fora do Estado a fim de impedir a separação da região triangulina, sustentando o discurso da perda, da ilegitimidade histórica/política/social/cultural, da unidade territorial e dos perigos para o Brasil que aquela divisão estadual provocaria.

Recentemente, o movimento em prol da separação do Triângulo foi retomado pelo ex- deputado federal Elismar Prado, do PT de Minas Gerais. Muito embora a mobilização regional e nacional em prol da causa não tenha alcançado os patamares dos períodos anteriores. Todavia, segundo o autor do projeto, cerca de 70% da população do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba apóia a causa e cerca de 100% dos políticos da região. Contudo, apesar de ter sido aprovado na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados em 2009 e após um longo período paralisado na mesma, o projeto foi arquivado em 2012 (PRADO, 2008).

No caso do movimento iguaçuano, em prol da criação do Estado do Iguaçu, os precedentes históricos da emancipação regional remontam a criação do Território Federal do Iguaçu, criado por Getúlio Vargas em 1943 e extinto com a Constituinte de 1946. Assim, o primeiro levante regional ocorrerá na década de 1960. Quanto à composição social desse primeiro movimento pela criação do Estado do Iguaçu, de 1962-1968, os fundadores do movimento possuíam uma vinculação urbana, notadamente composto por importantes segmentos da classe

média, especialmente por profissionais liberais (médicos, advogados, administradores, empresários, etc), mesmo se contrapondo a um período em que a maioria da população da região era rural (OLIVEIRA, 1999)

Do ponto de vista político-partidário, observou-se a participação de vários partidos, caracterizando-se na verdade como uma campanha suprapartidária. A mobilização política regional se estruturou com a formação da CODEI – Comissão para o Desenvolvimento e Emancipação Iguaçu em 1962 e substituída pela SODEI – Sociedade para o Desenvolvimento e Emancipação do Iguaçu em 1968 (OLIVEIRA, 1999).

Tal característica se assemelha ao que ocorreu com a formação da CONORTE, entidade fundamental para a emancipação do Tocantins, cujos trabalhos foram iniciados em 1981. Também em Minas Gerais, no mesmo ano ocorria a formação da União para o Desenvolvimento e Emancipação do Triângulo (UDET) em 1967. Com o crescimento da organização do movimento, as lideranças do movimento do Iguaçu conseguiram o apoio popular e a mobilização de uma campanha centrada nas especificidades econômicas, políticas e culturais da região, muito bem capitaneados pelo movimento regionalista da área. O grande trunfo do movimento na região foi caracterizar a campanha emancipatória como uma reação ao abandono da região, o que de certa forma atraiu a simpatia de todos os segmentos sociais (Idem, 1999).

Neste caso, para os defensores do Iguaçu, a luta se caracterizou como uma luta contra a exploração, a discriminação e o abandono político e econômico pelo governo estadual do Paraná e de Santa Catarina, que pouco investiam ou davam a devida atenção à região sudoeste do Paraná e oeste de Santa Catarina, embora necessitassem dela para obter votos e arrecadar impostos. Para resolver os problemas, ideologicamente a criação do novo Estado significaria a autonomia estadual plena, a prosperidade e um maior desenvolvimento econômico e social para o povo iguaçuano. Tal momento histórico (década de 60), compreende o período da euforia econômica, do progresso e pelo nacional-desenvolvimentismo de JK (Idem, 1999).

O segundo momento do movimento iguaçuano altera alguns pressupostos políticos e ideológicos que caracterizaram o período anterior. Para tanto, a campanha dos anos 1980, mais precisamente de 1984-1988, caracterizou-se pela defesa da maturidade, auto-suficiência e possibilidade da viabilidade econômica da

região, baseado no fortalecimento do complexo agrário-industrial e em programas de atração de investimentos. Para tanto, o campo de luta além dos Estados do Paraná e Santa Catarina se desenvolveu no Congresso Nacional dada a elaboração da nova Constituição, a qual se tornou o fôro de diversos projetos objetivando a criação de novos Estados (Idem, 1999).

É importante assinalar que do ponto de vista econômico, a situação da região pretendida para formar o Estado do Iguazu na década de 1980 já apresentava diferenças significativas com relação à década de 1960. Economicamente, observou-se um grande crescimento econômico da área, sobretudo, baseado na agricultura, pecuária e agroindústria, além de um processo significativo de industrialização. Paralelamente a isso, houve um crescimento da infra-estrutura tanto do sudoeste do Paraná quanto do oeste de Santa Catarina com a pavimentação de rodovias federais, eletrificação, criação de universidades, entre outros. E mais que isso, os governos estaduais temendo a eclosão de novos movimentos emancipatórios na área passaram a investir mais recursos estaduais nessa região (Idem, 1999).

Do ponto de vista da composição social da região em questão, observava-se uma predominância de migrantes gaúchos e descendentes, que passam a estabelecer uma vinculação maior com os novos territórios habitados, num chamado verdadeiro processo de des-re-territorialização. Conforme Oliveira (1999), a título de exemplo, na década de 1960, cerca de 75% da população era formada de migrantes gaúchos, já na década de 1980 ocorre uma mudança significativa, somente 23,83% eram nascidos no Rio Grande do Sul. Do restante, cerca de 39,98% eram do Paraná, 29,09% de Santa Catarina e 7,10% de outros Estados do país.

De certa forma, essa inversão na característica da composição social da região do Iguazu promoveu uma maior identificação com o território. Muito embora seja necessário assinalar que a região oeste de Santa Catarina e sudoeste do Paraná nesse período não fosse habitada por gaúchos de nascimento, a maior parte da população era formada por seus descendentes. Contudo, apesar da intensa mobilização dos políticos da região em prol da causa emancipacionista dos anos 1980, o projeto de criação do novo Estado não foi efetivado na Constituição de 1988, não sendo sequer incluído no Anteprojeto Final apresentado aos constituintes no período de 1987-1988.

Contudo, esta derrota não silenciou o movimento, já que a Constituição

deixava em aberto a possibilidade de criar novos Estados, através da criação da Comissão de Estudos Territoriais, que visava desenvolver trabalhos acerca da redivisão territorial do país e promover a resolução de litígios estaduais. No caso dos defensores do Estado do Iguaçu, o movimento é retomado de 1991-1993, durante o período da Revisão Constitucional e apresentava as seguintes características:

Através do Projeto de Decreto legislativo Nº 141, de 1991, de autoria do deputado Edi Siliprandi, PDT-PR, propõe-se, então, a realização de um plebiscito para a criação do estado do Iguaçu, da área que formava o extinto território federal do Iguaçu. O mencionado projeto tramitou no Congresso Nacional por quase três anos. Nesse período, as lideranças políticas regionais ocuparam a tribuna do Congresso, em seguidos discursos a favor ou contra a proposição. Os deputados favoráveis foram: Edi Siliprandi, PDT-PR, Dercio Knop, PDT-PR, Hugo Bliehl, PDS-PR, Joni Varisco, PMDB-PR, Neuto de Conto, PMDB-SC e Valdir Colatto, PMDB-SC.

A lista dos deputados contrários à proposta envolveu um maior número de partidos e de parlamentares, além do então governador Roberto Requião: Munhoz da Rocha, PSDB-PR, Luiz Carlos Hauly, PST-PR, Onaireves Moura, PTB-PR, Pinga Fogo de Oliveira, PRN-PR, Said Ferreira, PMDB-PR, Carlos Roberto Massa, PRN-PR, Basílio Villani, PDS-PR, Delcino Tavares, PP-PR e Flávio Arns, PSDB-PR (MARTINS, 2001:285).

Do ponto de vista das características do movimento da década de 1990, são retomados boa parte dos argumentos da campanha dos anos 1980, ou seja, a auto-suficiência das regiões sudoeste do Paraná e oeste de Santa Catarina, baseada na atividade agro-industrial. Para conseguir maior notoriedade fora dos referidos Estados, a campanha extrapola a região com a mobilização no Congresso, cuja novidade foi o aprofundamento da defesa da revisão do pacto federativo, das distorções da representatividade regional e nacional e o seu equilíbrio com a criação do Estado do Iguaçu (OLIVEIRA, 1999).

Porém, mais uma vez o movimento fracassou. O PDC 141/1991 de autoria do deputado federal Edi Siliprandi, do PDT/PR, que solicitava o plebiscito visando a criação do Estado do Iguaçu, apesar de aprovado pela CCJC da Câmara dos Deputados em 1992, não chegou a ser apreciado em plenário, sendo arquivado no ano seguinte (SILIPRANDI, 1991). Em 1994 o mesmo projeto volta a ser reapresentado pelo mesmo deputado, porém como membro do PSD/PR, através do PDC 387/1994. Porém, desta vez o projeto não passou nem pela CCJC da Câmara dos Deputados, sendo arquivado definitivamente em 1995 (SILIPRANDI, 1994).

As duas rejeições ao projeto que visava criar o Estado do Iguaçu produziram o efeito desestabilizador ao movimento. Edi Siliprandi, por exemplo, autor do projeto não conseguiu se reeleger em 1994, e juntamente com este fato o movimento enfraquece. Além disso, os demais defensores do projeto em nível municipal, regional, estadual e federal não se mobilizaram novamente em prol da causa emancipatória. De 1994 até o presente momento (2013), o projeto não foi reapresentado, aparecendo algumas vezes de forma isolada através de discursos de setores políticos e empresariais como forma de contrapor e expressar o descontentamento com os governos de Santa Catarina e Paraná, sem dar origem à organização de uma luta política mais ampla.

Quanto ao movimento regionalista são-franciscano, cujo objetivo central era criar o Estado do (Rio) São Francisco, observa-se que a formação do movimento regionalista possui uma forte participação de habitantes nativos do oeste da Bahia e de migrantes de outros Estados, cujo destaque aos migrantes gaúchos e descendentes, que promovem processos de des-re-territorializadores na região e articulam a construção de uma complexa identidade regional são-franciscana, baseada na afirmação/negação de elementos políticos, econômicos, sociais, históricos, naturais e culturais internos ou externos à região (HAESBAERT, 1997).

O movimento vem-se organizando há várias décadas e sempre buscou legitimidade na questão histórica da antiga Comarca do São Francisco, que por causa da Revolução Pernambucana de 1817 e Confederação do Equador de 1824 foi transferida provisoriamente a Minas Gerais no mesmo ano e incorporada definitivamente à Bahia em 1827. Desde então, assistiu-se a uma grande rivalidade histórica entre os Estados de Pernambuco e Bahia pela posse da região (MARTINS, 2011).

De uma forma geral, o movimento do Estado do São Francisco, tem-se baseado nos argumentos de abandono, distância da capital ou mesmo drenagem dos recursos econômicos da região oriundos do setor agroindustrial (cultura de grãos, especialmente a soja) e agropecuário. Desenvolve-se assim, um forte movimento regionalista cuja plataforma principal seria a criação do Estado do São Francisco ou Rio São Francisco.

A questão da reincorporação a Pernambuco voltou a ser discutida por diversas vezes no Congresso inclusive durante a ANC de 1987/1988. Nesse mesmo momento foi apresentado um projeto do deputado federal Marlan Rocha solicitando

a realização de um plebiscito visando a criação do Estado do São Francisco na região. Para tanto, contou com o apoio de 171 constituintes.

Segundo as fontes do movimento são-franciscano,

Marlan enfrentou o Estado da Bahia e seus representantes que sempre foram contra, confrontou o projeto do novo Estado de Cabrália que, incluía boa parte de nossas terras, expulsou Pernambuco que desejava a devolução desta área, e ainda “de quebra”, convenceu o Senador Pernambucano, Mansueto Lavor, a fazer parte de sua causa mesmo que, inviabilizasse os projetos dos pernambucanos e dos “riosãofranciscanos”. “Marlan Rocha foi o herói do exército de um homem só, o nosso verdadeiro Simom Bolívar” (PATRIOTA, 2011).

Devido aos resultados das tentativas fracassadas da criação do Estado durante a Assembleia Nacional Constituinte e a Revisão Constitucional houve a própria alteração no nome do futuro Estado do São Francisco para “Estado do Rio São Francisco”. Isto se deveu à rejeição do projeto em 1988 e 1993 devido aos vícios jurídico-políticos e até mesmo a coincidência de designação, dada a existência de um movimento de mesmo nome em Minas Gerais, somados é claro à intensa mobilização contrária do governo e da elite política baiana, sediada em Salvador. Somam-se a isso, os projetos de criação de outros Estados englobando territórios semelhantes (sobreposição territorial), como o São Francisco em Minas Gerais (ou em Minas Gerais e Bahia), Cabrália e Santa Cruz, o que contribuiu para as derrotas políticas.

Do ponto de vista histórico, os primeiros projetos solicitando a criação de um Estado na região oeste da Bahia datam da década de 1950 e foram reapresentados em todas as décadas seguintes. Nas décadas de 1950, 1960 e 1970 as principais lideranças da causa emancipatória regional foram os deputados federais Medeiros Neto (PSD, ARENA/AL), Rogério Rêgo (ARENA, PDS/BA), os quais propuseram a criação do Estado do São Francisco e Theophilo Pires, que propôs a criação do Estado de Cabrália, a ser desmembrado da Bahia e Minas Gerais (CAMARA DOS DEPUTADOS, 2013d).

Durante a Assembleia Nacional Constituinte, o projeto foi apresentado pelo deputado federal José Fernandes, do PDT/AM e pelo senador Mansueto Lavor, do PMDB/PE, o qual englobava apenas os territórios do oeste da Bahia. Na verdade, o deputado federal José Fernandes serviu como o principal interlocutor, durante a

Constituinte, do movimento liderado por Marlan Rocha. De forma semelhante o deputado federal Carlos Cardinal, do PDT/RS apresentou também uma emenda à Subcomissão dos Estados um projeto semelhante.

No entanto, este projeto foi rejeitado pela Subcomissão, não sendo incluído nem no Anteprojeto do Relator desta. A justificativa, segundo o relator da Subcomissão, Siqueira Campos, deveu-se aos vícios presentes no projeto, entre os quais se destaca a ocorrência de sobreposição de território com o projeto de Estado de Santa Cruz (no território correspondente às microrregiões do IBGE de Santa Maria da Vitória e Bom Jesus da Lapa), aprovado pela Subcomissão, de autoria do deputado federal Fernando Gomes, do PMDB/BA e vice-presidente da Subcomissão, o que de certa maneira explica a vitória de seu projeto.

Na verdade o próprio projeto deste deputado apresentava também superposição de territórios com o do Estado de São Francisco na Bahia e em Minas Gerais e o que incorporava a região a Pernambuco. De todo modo, foram vetados apenas os dois projetos de criação de Estado no oeste da Bahia e em Minas Gerais. Durante a tramitação do projeto na Subcomissão, Fernando Gomes retirou de seu projeto os municípios localizados na margem esquerda do São Francisco e o Município de Bom Jesus da Lapa (já que não se podia dividir o território do Município cortado ao meio pelo Rio São Francisco), localizados no oeste da Bahia, para juntamente com o projeto de incorporação da área a Pernambuco conseguirem ser aprovados pela Subcomissão, o que de fato ocorreu, embora tenham sido rejeitados quando apreciados no Congresso (ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUNTE, 1987-1988).

O segundo argumento dado à rejeição do projeto de Estado do São Francisco se deveu ao fato da coincidência de designação, devido à existência de uma campanha pela criação de um Estado de mesmo nome nas regiões norte, noroeste e nordeste de Minas Gerais e Sul da Bahia, de autoria do deputado federal Humberto Souto do PFL/MG, baseado no projeto do economista Expedito Mendonça e principal representante do Movimento pela Criação do Estado do São Francisco. Houve também a emenda do também deputado federal José Teixeira do PFL/MA propondo a criação de um Estado na mesma área. O projeto de criação do Estado do São Francisco em Minas Gerais e Bahia não foram incluídos também nem no Anteprojeto do relator da Subcomissão dos Estados (ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUNTE, 1987-1988).

Além disso, a região oeste da Bahia ainda foi palco de dois projetos pedindo a

reincorporação da área à Pernambuco. A autoria dos projetos foi do deputado federal Nilson Gibson, do PMDB/PE e José Carlos Vasconcellos, do PMDB/PE. Tal proposta foi incluída em todas as etapas da Subcomissão dos Estados e presente no relatório final da Subcomissão, porém vetada quando apreciada no Congresso (ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUENTE, 1987-1988).

Nos anos 1990, a campanha emancipatória é encampada pelo deputado federal Gonzaga Patriota, do PSB/PE, o qual apresentou o PL 4082/98 e PDCs 631/1998 e 384/2003, ainda em tramitação no Congresso (PATRIOTA, 1998, 2003). Juntamente com este projeto tramita o PDC 355/2011 do deputado federal Oziel Oliveira, do PDT/BA (OLIVEIRA, 2011) tramitando nas Comissões da Câmara dos Deputados até outubro de 2013.

Regionalmente o projeto encontra uma boa aceitação dos prefeitos da região, concentrando-se especialmente na cidade de Barreiras, a pretendida capital do futuro Estado. Veja, por exemplo, a mobilização regional do movimento são-franciscano:

A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA BAHIA faz inserir, na ata dos seus trabalhos, Moção de Congratulações a população do Oeste pela realização da 1ª Mobilização em prol da criação do Estado do Rio São Francisco, acontecido no dia 19 de agosto de 2011.

(...)

Após a tramitação regimental, dê-se ciência da presente Moção de Congratulações ao Governador do Estado do Tocantins José Wilson Siqueira Campos, ao Presidente da Associação Tocantinense de Municípios Manoel Silvino Gomes Neto, ao Diretor Geral da Câmara de Palmas Goianyr Barbosa de Carvalho, ao ex-deputado federal Totó Cavalcante, ao deputado federal Giovanni Queiroz, ao Coordenador do Comitê Gestor Marlan Rocha pela Criação do Estado do Rio São Francisco Tadeu Bergamo, bem como os seus membros Francisco Anselmo de Sá Libório, Carlos Barros, Gil Areas, Rider Castro, Paulo Baqueiro, João Sá Teles, Durval Nunes, Edvaldo Costa, Joanésio Maximiano Santos de Souza, Frederico Maximiano Nobrega, ao Presidente da União dos Municípios do Oeste da Bahia Manoel Afonso, a Presidente do CDL/Barreiras Célia Sampaio e à imprensa local (ALBA, 2011).

Um elemento a mais na campanha de criação do Estado do Rio São Francisco é o papel representado pelos migrantes sulistas (gaúchos, em sua maioria) que conferem um componente complexo na construção da identidade territorial regional do oeste da Bahia, além da campanha pela ampliação do poder político e econômico destes na região. Para uma melhor compreensão do movimento

emancipacionista do oeste Baiano, do ponto de vista identitário e os processos de des-territorialização desenvolvidos pelos migrantes gaúchos na região, sua participação no movimento emancipacionista e os conflitos com os habitantes nativos, o trabalho mais importante nesse sentido foi aquele desenvolvido por Haesbaert (1996; 1997).

Quanto aos movimentos regionalistas que visam a criação dos Estados do Tapajós e Carajás no Pará, observa-se uma intensa mobilização daqueles que defendem a hegemonia do governo estadual, alicerçados ideologicamente no poder da identidade regional e regionalismo paraense, considerados superiores, justos e legais. No que diz respeito à mobilização política estadual e regional, conforme Balza (2011) observa-se uma grande divisão da bancada estadual do Pará na Câmara dos Deputados, entre os parlamentares paraenses favoráveis e contrários à divisão do Estado.

Dos 17 deputados federais, em 18 de julho de 2011, sete deputados eram contrários à separação, 5 favoráveis e 5 se mantiveram neutros. Além disso, deste total, 3 deputados federais eleitos em 2010 foram chamados para assumir cargos junto ao governo paraense. Destes, dois deles eram contrários à separação do Estado (Zenaldo Coutinho e Nelson Pinto, ambos do PSDB) e um favorável (Asdrúbal Bentes, do PMDB), que por esta razão e devido aos desentendimentos com o governo estadual se desvinculou do governo do Estado e reassumiu seu mandato de deputado federal em 29 de agosto de 2011 (BALZA, 2011).

Do lado dos emancipacionistas, dos deputados federais e suplentes eleitos em 2010, 5 possuem domicílio eleitoral na região de Carajás. Quatro destes são a favor da divisão: Zequinha Marinho (PSC) – o deputado mais votado na região, Giovanni Queiroz (PDT) – o maior defensor da separação e terceiro colocado em número de votos em 2010, Asdrubal Bentes (PMDB) – o quarto mais votado no Carajás e Wandenkolk Gonçalves (PSDB) – o quinto mais votado no Carajás, além do pastor ruralista Josué Bengtson (PTB) que se manteve neutro – o segundo deputado mais votado na região (BALZA, 2011).

No caso dos emancipacionistas do Tapajós, dos três deputados federais que possuem domicílio eleitoral na região, José Geraldo do PT foi contra a divisão (por uma diferença de 4 votos - o segundo mais votado na região) e os deputados federais Lira Maia do DEM – e maior defensor da causa do Tapajós e político mais votado e Dudimar Paxiúba do PSDB (que assumiu o cargo como segundo

suplente em 2011/2012 e efetivado definitivamente em 2013 com a saída de Zenaldo Coutinho) formavam o grupo defensor do movimento.

No caso dos três senadores do Pará, dois deles se mantiveram neutros (Flexa Ribeiro e Mário Couto, ambos do PSDB) e um deles contra, a senadora Marinor Brito, do PSOL, alinhada com a posição do partido. Com a proximidade da realização do plebiscito, o senador Flexa Ribeiro se posicionou contrário à divisão do Estado do Pará (BALZA, 2011).

No caso do atual governador, Simão Jatene, do PSDB, embora inicialmente tenha se mantido neutro (não de fato), também se posicionou contrário à divisão do Estado com a proximidade do plebiscito. Este foi um fator fundamental para o insucesso da campanha divisionista, já que representou a força do governo estadual amparado por toda sua estrutura política, econômica associada à campanha midiática. Para tanto, foi fundamental a ação dos seus aliados, como por exemplo, do seu afilhado político Zenaldo Coutinho, a principal liderança contrária à divisão.

Especificamente sobre Zenaldo Coutinho, ex-deputado federal do PSDB do Pará, natural de Belém, estes sempre teve uma vida política ativa e muito próxima ao governador Simão Jatene. Como deputado federal exerceu o cargo por três mandatos de 1999 a 2011. Embora tenha sido eleito pela quarta vez em 2010, licenciou-se do cargo por duas vezes em 2011 para assumir o cargo de Chefe da Casa Civil do Governo do Estado do Pará e da Secretaria Especial de Proteção e Desenvolvimento em 2011 (CAMARA DOS DEPUTADOS, 2013b).

É nesse período que se envolve como o principal articulador na campanha contra a divisão do Pará, o que demonstra forte proximidade e intimidade política com o governador do Estado. Assim conhecido em todo Estado do Pará pela forte campanha contra o plebiscito e saindo-se juntamente com o governador Simão Jatene, como os principais vitoriosos da manutenção da unidade territorial do Estado graças aos resultados do plebiscito. Como consequência direta disso, em 2012 licencia-se mais uma vez do cargo de deputado federal para se dedicar à campanha para prefeito da cidade de Belém, as quais foram vencidas por ele. Em função disso, Zenaldo Coutinho renunciou definitivamente ao mandato de deputado federal.

Quanto aos políticos envolvidos na campanha do Tapajós e Carajás, as principais lideranças municipais favoráveis à divisão do Pará utilizaram largamente o tema do plebiscito e da campanha em prol da causa emancipatória nas eleições

municipais de 2012. E de forma semelhante ao que aconteceu em Belém, também foram eleitos ou reeleitos prefeitos de suas respectivas cidades contando com o apoio também dos deputados estaduais e federais do Estado do Carajás e Tapajós. Quanto aos últimos, somente nas eleições de 2014 saber-se-á se serão reeleitos devido ao comprometimento ou não com o desejo de criação dos novos Estados, entre os quais se destacam Lira Maia e Giovanni Queiroz do lado dos emancipacionistas.

Para efeito de esclarecimento, o principal defensor do Estado do Carajás Giovanni Queiroz, é deputado federal desde 1991 e com mandato até 2015 (com exceção do período 2003-2007), cuja maior bandeira sempre foi a criação do novo Estado. Além disso, o atual deputado foi prefeito do Município de Conceição do Araguaia/PA pelo partido ARENA, no período de 1977 a 1982 e Deputado Estadual pelo Pará, pelo PDT, no período de 1987 a 1991. Giovanni Queiroz contou ainda com o forte apoio do senador Leomar Quintanilha, do PMDB/TO, durante a campanha emancipacionista de 2011. (CAMARA DOS DEPUTADOS, 2013c).

Já Lira Maia do DEM, principal defensor do Estado do Tapajós juntamente com Mozarildo Cavalcanti, do PTB/RR, foi eleito deputado federal em 2007 e reeleito em 2012. Antes de chegar à Câmara dos Deputados, foi deputado estadual paraense pelo PFL no período de 1995 a 1996. Foi também prefeito, Santarém pelo PFL no período de 1997 a 2000 e de 2001 a 2004 (CAMARA DOS DEPUTADOS, 2013d).

De acordo com Balza (2011), quanto aos ex-governadores, Ana Júlia Carepa, do PT posicionou-se contrária à divisão. O ex-governador Almir Gabriel do PSDB se posicionou a favor do movimento do Tapajós e contrário ao Carajás. O senador Jader Barbalho, envolvido em vários esquemas de corrupção, eleito em 2010 reassumiu o mandato apenas no final de 2011, retirando a vaga de Marinor Brito, que havia assumido seu mandato pelo fato do senador e ex-governador do Pará ter sido enquadrado na Lei da Ficha Limpa. Jader Barbalho posicionou-se neutro com relação aos dois movimentos. Em relação aos deputados estaduais paraenses, dos 41 deputados, 18 apoiaram a separação do Estado.

Quanto ao apoio ou voto contrário dos partidos políticos, com exceção do PSOL que se posicionou contra a criação dos novos Estados no Pará e demais projetos de mesma natureza, os partidos políticos em geral liberaram seus representantes para se alinharem de acordo com as suas vontades e interesses perante as forças contrárias ou favoráveis à separação do Pará (BALZA, 2011).

Este foi o caso do PT, PMDB e PSDB, os partidos com maior representatividade eleitoral dos 17 partidos representados na ALEPA. No caso dos partidos com maior bancada na Câmara dos Deputados, estes também liberaram o posicionamento dos seus deputados, com exceção do PSOL.

No caso dos movimentos regionalistas que reivindicam a separação do Estado, tanto no Tapajós quanto no Carajás, os argumentos em prol da separação se baseavam no abandono, na exploração e no baixo desenvolvimento das regiões que reivindicavam a divisão. Neste caso, a separação, significaria a tentativa de resolução dos problemas regionais através de um maior desenvolvimento econômico e social, baseados nas experiências positivas dos Estados do Mato Grosso do Sul e Tocantins. De fato, a situação econômica e social dessas regiões parece com razão justificar os argumentos de abandono e descaso.

Por outro lado, do lado dos favoráveis à manutenção da unidade do Pará, as justificativas a favor da unidade territorial do Estado pautaram-se nas consequências econômicas que a divisão provocaria para o Pará remanescente, sem, contudo apontar perspectivas de vislumbrar os interesses das regiões emancipacionistas integradas ao Estado.

Para tanto, contaram com a mobilização do governo estadual, contrário à separação e dos políticos também contrários à divisão do Estado. Neste caso, o que estava em jogo além da realização do plebiscito foi o poder decisivo da população/eleitores do Pará remanescente, já que a região possuía a maior parte destes. Realizadas as campanhas políticas e o plebiscito, segundo os emancipacionistas, entre outros fatores, venceu o discurso da perda, dos prejuízos, da ilegitimidade, do oportunismo e da cooptação de lideranças políticas alicerçadas sobre uma forte campanha midiática contra a divisão do Pará. Porém, mais que isso, foi decisiva a desconfiança dos eleitores do Pará remanescente sobre os verdadeiros objetivos das lideranças emancipacionistas, muitas vezes contestáveis e o alinhamento desses eleitores à vontade do governo estadual, sustentados por um sentimento de prejuízo econômico eminente com a divisão do Estado.

6.1.2 – A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA DOS ESTADOS NO CONGRESSO NACIONAL

A questão da proporcionalidade da representação política é um tema extremamente importante na agenda política nacional e internacional quando se analisa os sistemas eleitorais. No Brasil o tema vem sendo bastante discutido seja na área acadêmica (Ciências Humanas), nos Três Poderes, especialmente no Legislativo e pela sociedade em geral. Assim, esta discussão caracteriza-se como uma questão bastante complicada, complexa e que tem emperrado nas últimas décadas: a chamada reforma política (SOARES e LOURENÇO, 2004). Nesse sentido, a questão da representação política dos Estados na Câmara dos Deputados tem suscitado intensos debates, nos quais estão em jogo questões como representação, sob-representação e sub-representação dos Estados brasileiros e Distrito Federal, bem como das Regiões brasileiras, os quais compõem apenas uma das facetas políticas do Federalismo brasileiro.

No entanto,

A principal conclusão é que, em nome de uma democracia federal mais inclusiva (consociativa), é defensável algum grau de desproporcionalidade em termos de população dos estados e cadeiras parlamentares, inclusive como mecanismo para evitar a tirania da maioria. Contudo, isso não significa que ajustes não possam ser feitos no nosso sistema de representação, tanto na definição do piso e do teto na representação dos estados, como em fatores do sistema eleitoral que geram desproporcionalidade na representação dos partidos políticos: o quociente eleitoral, a fórmula D'Hont e as coligações eleitorais (SOARES e LOURENÇO, 2004).

Dentre os principais pressupostos teóricos que originam a desproporcionalidade de representação estadual, estão àqueles ligados à questão da relação entre população e representação, baseado no modelo ideal de que um indivíduo equivale a um voto.

Mais especificamente no caso brasileiro, a desproporcionalidade é gerada pela definição de número mínimo e máximo de deputados federais na Câmara dos Deputados. O que viola nesse sentido o princípio igualdade democrática, na medida em que confere tratamento diferenciado aos cidadãos de alguns Estados brasileiros. Considerando a proporcionalidade da representação parlamentar, por exemplo, o voto de um eleitor de Roraima corresponde a milhares de votos em São Paulo (os dois Estados apresentam a maior discrepância entre população/eleitorado) (Idem, 2004).

Por outro lado, concorda-se aqui com Soares e Lourenço (2004) quando afirmam que embora apresentem essas nuances políticas de desproporcionalidade, estas são compatíveis com a Democracia e o sistema federal, já que

A principal objeção a esse argumento é seu entendimento de democracia, que considera tão-somente a dimensão individual da representação e o princípio majoritário. Podemos defender uma outra concepção, na qual a regra da maioria é apenas um expediente a serviço da democracia, e não um fim em si mesmo; e que privilegie a inclusão e o consenso, dando expressão a interesses relevantes presentes na sociedade, mesmo que minoritários. Essas concepções expressam o que Lijphart (1999)¹⁷, a partir da observação do funcionamento da democracia em 36 países, distinguiu como modelo majoritário e modelo consociativo de democracia. O autor defende que em sociedades plurais o poder da maioria não somente é menos democrático, porque exclui minorias relevantes do poder, relegando-as ao papel de oposição, como também, ao fazer isso, pode ser fator de instabilidade política.

A federação é apontada por Lijphart como um dos freios ao poder da maioria, expressando o princípio consociativo ao definir a representação não apenas em termos individuais, mas também em termos territoriais. O sistema federal enfatiza a representação territorial ao garantir certa autonomia política às subunidades nacionais e ao incorporar a representação dessas subunidades no poder central. Com isso, temos uma dualidade na representação política das federações e um dilema: tornar as regiões politicamente mais iguais ou tornar todos os cidadãos (membros do corpo político nacional) mais iguais. As federações, e mesmo alguns estados unitários, convivem com esse dilema e buscam um equilíbrio. Assim, a razão para diminuir o grau de igualdade na representação dos indivíduos é incrementar a igualdade de representação das regiões (dos estados).

Dado isto, falar em proporcionalidade em federações requer distinguir entre a proporcionalidade do princípio territorial de representação e a proporcionalidade do princípio de representação dos cidadãos.

O grau de igualdade na representação de regiões com perfis populacionais distintos equivale ao grau de desproporcionalidade dos cidadãos entre essas regiões. Disso decorre, como salienta King (1993)¹⁸, que regiões menores e mais vulneráveis são incorporadas a um preço proporcionalmente maior para os membros de outras regiões, e isso é aceito em nome dos benefícios advindos da união em uma coletividade mais ampla. Em suma, a federação destaca interesses de natureza territorial na representação política e, com isso, envolve sempre algum grau de desproporcionalidade na representação dos cidadãos na esfera nacional.

Essa problemática esteve na origem do sistema federal nos Estados Unidos, no final do século XVIII, e a solução encontrada foi o bicameralismo: uma casa legislativa representaria os interesses estaduais e outra os interesses dos indivíduos, considerados nacionalmente. Contudo, na atualidade, a existência de uma segunda câmara não exclui outras possibilidades de representação dos interesses territoriais, até porque o Senado tem tido peso e funções muito distintas entre os países; casos como a Bélgica, a Suíça e o Canadá mostram como a representação de grupos sociais relevantes pode ter vigência nas duas casas legislativas e até mesmo nas coalizões de governo do executivo nacional.

¹⁷ LIJPHART, Arend. **Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-six Countries**. New Haven, Yale University Press, 1999.

¹⁸ KING, Preston. Federation and Representation. In: Michael Burgess e GAGNON, Alain-G. Gagnon (eds.) **Comparative Federalism and Federation: Competing Traditions and Future Directions**, Harvester Wheatsheaf: Hertfordshire, 1993.

Retomando o caso brasileiro, a razão da desproporcionalidade da representação na Câmara dos Deputados tem origens históricas. Remonta especialmente ao período da Ditadura Militar, na qual as representações mínimas (com destaque para estas) e máximas de deputados federais por Estado foram alteradas ao sabor das necessidades conjunturais. Com a Constituição de 1988 o número máximo de deputados federais foi alterado para 70 (BRASIL, 1988). As alterações no quantitativo de número de deputados federais podem ser conferidos na tabela 9 abaixo:

Tabela 9: Evolução da Legislação Eleitoral no Brasil.

NORMA	NÚMERO DE REPRESENTANTES				QUOCIENTE POPULACIONAL
	POR ESTADO E DISTRITO FEDERAL		POR TERRITÓRIO	TOTAL	
	MÍNIMO	MÁXIMO			
CF 1891	4	-	-	80 (art. 28, § 1º)	70 mil habitantes
CF 1934	-	-	2	-	150 mil habitantes, até 20; 250 mil, acima de 20 (art. 23, § 1º)
CF 1937 ²⁵	3	10	-	-	-
Lei Constitucional de 1945	5	35	2 ²⁶	-	-
CF 1946	7	-	1	-	150 mil habitantes, até 20; 250 mil, acima de 20 (art. 58)
EC 17/1965	7	-	-	-	300 mil habitantes, até 25; 500 mil, acima de 25 (art. 4º)
CF 1967	7	-	1	-	300 mil habitantes, até 25; 1 milhão, acima de 25 (art. 41, § 2º)
EC 1/1969	5	50	1	420 (EC 8/77) e 487 (EC 22/82): art. 39	Vide nota ²⁷
EC 8/1977	6	55	2	Até 420	-
EC 22/1982 ²⁸	8	60	4	Até 479	-
EC 25/1985	8	60	4	Até 487	-
CF 1988	8	70	4	503, podendo aumentar a representação dos Estados mais populosos (art. 45)	-
Resolução do TSE, de 12/4/1994	-	70	-	-	-

Fonte: Adaptado de Nicolau, 1997.

Extraído de: Rocha, 2008:35

Tabela 10: Evolução da Composição da Câmara dos Deputados

EVOLUÇÃO DA COMPOSIÇÃO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS		
ANO	NÚMERO DE DEPUTADOS	ACRÉSCIMO
1970	310	-
1974	364	54
1978	420	56
1982	479	59
1986	487	8
1990	503	16
1994 em diante	513	10

Extraído de: Rocha, 2008:35

Para alguns autores, as alterações na distribuição das bancadas estaduais e regionais tiveram fins políticos com o objetivo claro de beneficiar os Estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, que à época eram controlados pela Arena e constituíam a bancada de apoio aos militares. Em contraposição, as bancadas do Sul e Sudeste ficaram mais prejudicadas, já que eram controladas pelo partido da oposição representado pelo MDB.

Contudo, segundo Nicolau (1997), essa desproporcionalidade de representação política não ocorreu apenas no período da Ditadura Militar, nem foi a maior, sendo uma constante na história política brasileira. Veja as tabelas a seguir:

Tabela 11: Distorção Percentual no Número de Cadeiras, por Anos Selecionados e Regiões do País (1947-2002)

Ano	Sudeste	Nordeste	Norte	Centro-Oeste	Sul
1947	-4,6	+1,5	+3,3	+1,4	-1,5
1950	-4,3	+1,6	+3,4	+1,3	-1,9
1954	-5,5	+2,6	+2,8	+1,0	-1,0
1958	-5,5	+3,7	+2,8	+0,7	-1,7
1962	-4,9	+1,7	+2,9	+0,7	-0,4
1966	-4,7	+2,3	+2,8	+0,3	-0,7
1970	-3,1	-1,2	+1,9	0	+2,3
1974	-5,7	-0,6	+1,5	+0,5	+4,3
1978	-6,1	+0,6	+2,0	+0,3	+3,2
1982	-8,1	+1,9	+4,7	+0,3	+1,3
1986	-8,5	+1,8	+4,4	+2,1	+0,3
1990	-9,1	+1,1	+6,1	+1,8	+0,2
1994	-7,7	+0,7	+5,6	+1,5	+0,1
1998	-7,8	+0,9	+5,5	+1,3	0
2002	-7,8	+1,3	+5,1	+1,1	+0,2

* Diferença entre o percentual de população e cadeiras parlamentares nas regiões brasileiras.

Fonte: Adaptado e atualizado de Nicolau (1997).

Extraído de: SOARES e LOURENÇO, 2004.

Quanto à atual representação por Estado na Câmara dos Deputados (ocorridas nas eleições de 2002, 2006 e 2010) e a nova distribuição prevista pelo TSE para 2014, os resultados são os seguintes:

Tabela 12: Representação dos Estados na Câmara dos Deputados – 2002

Estado	População*	Representação Corrente (A)	Representação Proporcional** (B)	Diferença (A-B)
Acre	557.526	8	2	+6
Amapá	477.032	8	1	+7
Roraima	324.397	8	1	+7
Tocantins	1.157.098	8	4	+4
Rondônia	1.379.787	8	4	+4
Pará	6.192.307	17	19	-2
Amazonas	2.812.557	8	9	-1
Norte	12.900.704	65	40	+25
Sergipe	1.784.475	8	5	+3
Piauí	2.843.278	10	9	+1
Paraíba	3.443.825	12	10	+2
Maranhão	5.651.475	18	17	+1
R. G. do Norte	2.776.782	8	8	0
Alagoas	2.822.621	9	9	0
Ceará	7.430.661	22	22	0
Pernambuco	7.918.344	25	24	+1
Bahia	13.070.250	39	40	-1
Nordeste	47.741.711	151	144	+7
Goiás	5.003.228	17	15	+2
Distrito Federal	2.051.146	8	6	+2
M. G. do Sul	2.078.001	8	6	+2
Mato Grosso	2.504.353	8	8	0
Centro- Oeste	11.636.728	41	35	+6
Rio de Janeiro	14.391.282	46	43	+3
Espírito Santo	3.097.232	10	9	+1
Minas Gerais	17.891.494	53	54	-1
São Paulo	37.032.403	70	112	-42
Sudeste	72.412.411	179	218	-39
Paraná	9.563.458	30	29	+1
Santa Catarina	5.356.360	16	16	0
R. G. do Sul	10.187.798	31	31	0
Sul	25.107.616	77	76	+1
Brasil	169.799.170	513	513	0

*Censo Demográfico 2000, IBGE: www.ibge.gov.br.

**Representação dos estados proporcional à população e por maiores sobras.

Fonte: Atualizada de Nicolau (2003, p. 209).

Extraído de: SOARES e LOURENÇO, 2004

Tabela 13: Representatividade na Eleição de 2010 na Câmara dos Deputados

UF	ELEITORES	QUANTIDADE DEP. ATUAIS	%	QUANTIDADE DEP. IDEAL
ACRE	452.023	8	0,34%	2
ALAGOAS	1.993.455	9	1,50%	8
AMAPA	395.443	8	0,30%	2
AMAZONAS	1.954.829	8	1,48%	8
BAHIA	9.278.845	39	7,02%	36
CEARA	5.722.711	22	4,32%	22
DIST. FEDERAL	1.757.662	8	1,33%	7
ESPIRITO SANTO	2.472.943	10	1,87%	10
GOIAS	3.938.664	17	2,98%	15
MARANHÃO	4.188.020	18	3,16%	16
MINAS GERAIS	14.187.471	53	10,73%	55
MATO GROSSO	2.030.965	8	1,54%	8
MATO GROSSO DO SUL	1.644.110	8	1,24%	6
PARA	4.611.595	17	3,49%	18
PARAIBA	2.670.362	12	2,02%	10
PARANÁ	7.401.921	30	5,60%	29
PERNAMBUCO	6.112.733	25	4,68%	24
PIAUÍ	2.198.838	10	1,66%	8
RIO DE JANEIRO	11.363.479	46	8,60%	44
RIO GRANDE DO NORTE	2.182.872	8	1,65%	8
RIO GRANDE DO SUL	7.981.669	31	6,03%	31
RONDÔNIA	1.043.078	8	0,79%	4
RORAIMA	252.513	8	0,19%	1
SANTA CATARINA	4.408.213	16	3,33%	17
SÃO PAULO	29.625.005	70	22,41%	115
SERGIPE	1.379.225	8	1,04	5
TOCANTINS	921.168	8	0,70%	4
TOTAL	132.169.812	513	100%	513

Fonte: TSE, 2010

Fonte: COSTA, 2010:44

Tabela 14: Nova Configuração da Representatividade Estadual no Brasil
Prevista pelo TSE para 2014

Posição	Estado	População	% da pop. Total	Número de Deputados Atuais sem as Mudanças Previstas em 2013	% do total de deputados	Rep. Est. em 2013	Núm. de Dep. TSE para 2014	Rep. TSE- 2014
1	São Paulo	41 901 219	21,60%	70	13,60%	598588,84	70	598588,84
2	Minas Gerais	19 855 332	10,30%	53	10,30%	367691,33	55	361006,03
3	Rio de Janeiro	16 231 365	8,40%	46	9%	352855,76	45	360697
4	Bahia	14 175 341	7,30%	39	7,60%	363470,28	39	363470,28
5	Rio Grande do Sul	10 770 603	5,60%	31	6%	347438,8	30	359020,1
6	Paraná	10 577 755	5,50%	30	5,80%	352591,83	29	364750,17
7	Pernambuco	8 931 028	4,60%	25	4,90%	357241,12	24	372126,16
8	Ceará	8 606 005	4,40%	22	4,30%	391182,04	24	358583,54
9	Pará	7 792 561	4,00%	17	3,50%	450385,94	21	371074,33
10	Maranhão	6 714 314	3,40%	18	3,30%	373017,44	18	373017,44
11	Santa Catarina	6 383 286	3,30%	16	3,30%	398955,37	17	375487,41
12	Goiás	6 154 996	3,10%	17	3,10%	362058,58	17	362058,56
13	Paraíba	3 815 171	2,00%	12	2,30%	317930,91	10	381517,1
14	Amazonas	3 590 985	1,80%	8	1,90%	448873,12	9	398998,33
15	Espírito Santo	3 578 067	1,80%	10	1,90%	357806,7	9	397563
16	Rio Grande do Norte	3 228 198	1,70%	8	1,70%	403524,75	8	403524,75
17	Alagoas	3 165 472	1,60%	9	1,60%	351719,11	8	395684
18	Piauí	3 160 748	1,60%	10	1,60%	316074,8	8	395093,5
19	Mato Grosso	3 115 336	1,60%	8	1,60%	389417	8	389417
20	Distrito Federal	2 648 532	1,30%	8	1,60%	331066,5	8	331066,5
21	Mato Grosso do Sul	2 505 088	1,30%	8	1,60%	313136	8	313136
22	Sergipe	2 110 867	1,10%	8	1,60%	263858,37	8	263858,37
23	Rondônia	1 590 011	0,80%	8	1,60%	198751,37	8	198751,37
24	Tocantins	1 417 694	0,70%	8	1,60%	177211,75	8	177211,75
25	Acre	758 786	0,40%	8	1,60%	94848,25	8	94848,25
26	Amapá	698 602	0,40%	8	1,60%	87325	8	87325
27	Roraima	469 524	0,20%	8	1,60%	58690,5	8	58690,5
Total	Brasil	190 755 799	100,00%	513	100%	371843,66	513	371843,66

Fonte: IBGE: Censo 2010 e TSE – 2010/2013. Elaboração própria

Com base nas tabelas 9 a 14, é possível fazer algumas considerações sobre a questão da representatividade brasileira. A primeira delas é que a sobre-representação é uma questão histórica, não se vinculando somente ao período da Ditadura Militar, embora não se defenda com isso que esse quadro permaneça.

Segundo, a Região Nordeste não é a região brasileira que apresenta maior sobre-representação na Câmara dos Deputados e sim a Região Norte. A região Sudeste tem sido historicamente a região que sempre tem apresentado elevados níveis de sub-representação, já que os critérios populacionais da representação, baseados no peso da população estadual não ocorrem de forma efetiva. Muito embora, muitas vezes as questões de interesse geral jamais obedeçam exclusivamente à ótica regional e sim a uma gama de interesses envolvendo os governos federal, estadual e municipal, os interesses político-partidários, religiosos, étnicos, sociais, econômicos, ambientais, entre tantos outros. Com isso, a maior parte das leis votadas e criadas obedece muito mais a uma lógica heterogênea da Câmara dos Deputados e do Senado Federal do que exclusivamente uma questão regional.

Terceiro, o próprio sentido do Estado Federal garante a preservação do direito das minorias, as quais devem ser protegidas, ouvidas e prestigiadas pelo Federalismo. É dessa forma que tem funcionado em outros Estados Federais como nos Estados Unidos, Alemanha, Suíça, Canadá, África do Sul, Índia, etc os quais também apresentam distorções de representação proporcional à população nas suas Câmaras Baixas a fim de garantir o princípio da igualdade constitucional, a preservação do direito das minorias e evitar a tirania da maioria.

Dentro dessa perspectiva, de uma forma geral, segundo o princípio federal, a Câmara dos Deputados representa os interesses do povo e o Senado, os interesses dos Estados-federados. Num plano utópico os representantes do Parlamento preservam e lutam pelos interesses do povo, o que não seria prejudicado com a quantidade de representantes estaduais. Muito embora, há séculos essa prerrogativa da Câmara e do Senado não seja colocada em prática no Brasil, o que gera a crise política e uma gama de conflitos de interesses entre a população, os partidos, as unidades federadas e uma grave distorção da relação representação, representante, representado e os interesses envolvidos.

Com base na Tabela 13 da representação estadual atual – 2010 – ainda vigente, as piores distorções de sub-representação são encabeçadas respectivamente pelos Estados de São Paulo (quase 600.000 eleitores) e os Estados do Pará, Amazonas e Rio Grande Norte (acima de 400.000), quando a média nacional é de cerca de 372.000 a relação representatividade/eleitor, sem considerar neste caso os quocientes eleitorais e partidários.

A partir desses exemplos é possível afirmar que a questão da sub-

representação estadual não envolve somente Estados populosos, já que há entre os Estados sub-representados alguns deles não possuem população elevada, como no caso dos três Estados já citados. Dessa forma, é possível indicar que boa parte dos problemas são decorrentes da definição do número de bancadas estaduais. Para confirmar esta análise, as piores distorções de sobre-representação são encabeçadas respectivamente por Roraima, Amapá, Acre, Tocantins e Rondônia, com médias inferiores a 100.000 ou 200.000 eleitores representados por cada deputado para os dois últimos casos.

Contudo, racionalizar a divisão das cadeiras exclusivamente pelos critérios populacionais geraria enormes distorções, nos quais o Estado como maior bancada, São Paulo teria cerca de 111 deputados federais e Roraima não teria direito a nenhum ou na pior das hipóteses, apenas um. Porém, se fosse implementado este modelo, será que o representante do Estado de Roraima conseguiria aprovar alguma Emenda ou projeto de interesse estadual? Obviamente que esta seria uma tarefa quase impossível ou que demandaria uma plena aceitação das demais bancadas estaduais. Ou então, num quadro ótimo, São Paulo teria sozinho cerca de um 1/5 dos deputados federais, e de certa forma uma maior vantagem na promoção dos interesses estaduais.

Portanto, a correção das distorções de representatividade estadual não se resume exclusivamente aos critérios populacionais. Imagine que numa radicalização desta tendência exclusivista, os governos estaduais incentivassem a explosão demográfica ou a atração de migrantes, já que a lógica predominante no Congresso seria unicamente populacional. De uma hora para outra apareceriam Estados com populações elevadas almejando maior poder político, sem, contudo, a observância de todas as questões sociais e econômicas envolvidas com o aumento acelerado de população. Por esta lógica racionalista, quanto maior a população maior o poder político, porém caminhar-se-ia para o caos.

Então, faz-se necessário buscar o equilíbrio a partir de outros critérios, que não os estritamente populacionais. Por outro lado, a amarração a números mínimos e máximos conforme já foi apresentado, em geral serviu apenas para acirrar as discrepâncias de representatividade estadual. Para resolver o problema torna-se necessário pensar na reforma política, no poder do voto do eleitor, no fim do quociente partidário e eleitoral e mais que isso, no tipo de eleições (distrital, proporcional, distrital-misto) que se quer adotar no Brasil.

Para tanto, a população deveria ser consultada na forma de referendo sobre a

questão, visto que a classe política está pouco interessada em resolver estas questões ou evitam debatê-la ou colocarem em pauta no Congresso. A desconfiança é grande demais para deixar as mudanças a serem efetivadas com a reforma política apenas a cabo do Congresso. Outra medida seria a proposição pela população através de uma Iniciativa Popular sobre as principais questões da reforma eleitoral e/ou política para enfim exigir a aprovação da mesma pelo Congresso e pelo presidente.

Ainda que os Estados mais jovens da Federação apresentem os maiores níveis de sobre-representação estadual, vincular exclusivamente a questão da criação destes Estados à caótica representatividade estadual é um discurso apropriadamente ideológico e inibidor de qualquer alteração no quadro político territorial. Neste caso, a discussão é mais ampla, desde o Império, o nascimento da República e adoção do sistema federal que as distorções de representação ocorrem. O que decorre disso é uma falta de vontade política a fim de resolver estas questões.

Nesse sentido, os novos Estados se criados só aprofundariam a crise existente, muito embora não sejam as causas dessas questões, que são históricas e geográficas. Portanto, seriam neste caso um componente a mais na polêmica política eleitoral que vem sendo desenvolvida no Brasil há décadas.

É tanto, que em 09 de abril de 2013 quando o TSE resolveu alterar a composição das bancadas estaduais atuais da Câmara dos Deputados, os Estados sobre-representados recorreram ao STF contra a mudança (TSE, 2013). Sendo assim, o que se observa é uma falta de compreensão total do “sentido do Estado Federal” no Brasil por parte do povo e especialmente dos seus representantes, sobretudo do Executivo e Legislativo.

Quanto aos novos Estados e Territórios Federais, mesmo com ou sem a possibilidade real de serem efetivados, a questão da representatividade estadual precisa ser amplamente discutida pela população e pelos seus representantes. Apesar de que não se observa atualmente nenhuma mudança nesse sentido, e mais que isso, a criação de novas unidades Federadas tendem a serem vetadas, assim como as fusões, sob as vestes do argumento do desequilíbrio estadual que poderiam provocar. Basta observar o fato de que pouco se discute no plano político a fusão de Estados, o que de certa forma equilibraria a distribuição das bancadas estaduais.

Considerando a criação de novas unidades federadas o quadro seria o seguinte:

Tabela 15: Representatividade Estadual com os Novos Estados e Territórios Federais

Posição	Estado	População	% da pop. Total do Brasil	Número de Deputados Atuais com as Novas UFs ¹⁹	Número de Deputados com Base na População das UFs. ²⁰	% do Total de Deputados Federais com Base na População	Representatividade Estadual das Atuais e Novas UFs ²¹ .
1	São Paulo	41.901.219	21,60%	70	70	13,60%	598.588,84
	Minas Gerais	19.855.332	10,30%	53		10,33%	374.628,90
2	Minas Gerais	17.669.353	9,26%	48	42	8,18%	420.698,88
3	Triângulo	2.185.979	1,14%	8	8	1,56%	273.247,37
4	Rio de Janeiro	16.231.365	8,40%	46	40	7,79%	405.784,12
	Bahia	14.175.341	7,43%	39		8,19%	363.470,28
5	Bahia	13.432.697	7,04%	36	31	6,04%	433.312,80
6	Rio São Francisco	742.644	0,39%	8	8	1,56%	92.830,5
7	Rio Grande do Sul	10.770.603	5,60%	31	26	5,07%	414.253,96
8	Paraná	10.577.755	5,50%	30	25	4,87%	423.110,2
9	Pernambuco	8.931.028	4,60%	25	20	3,89%	446.551,4
10	Ceará	8.606.005	4,40%	22	17	3,31%	506.235,58
	Pará	7.792.561	4,08%	17		3,31%	458.385,94
11	Pará	5.057.985	2,65%	14	13	2,53%	389.075,77
12	Carajás	1.566.920	0,82%	8	8	1,56%	194.615
13	Tapajós	1.167.656	0,61%	8	8	1,56%	145.957
	Maranhão	6.714.314	3,52%	18		3,30%	373.017,44
14	Maranhão	6.014.314	3,15%	16	11	2,14%	546.755,81
15	Maranhão do Sul	700.000	0,37%	8	8	1,56%	87.500
16	Santa Catarina	6.383.286	3,30%	16	11	2,14%	580.298,72
17	Goiás	6.154.996	3,10%	17	12	2,33%	512.916,33
18	Paraíba	3.815.171	2,00%	12	8	1,56%	476.896,37
	Amazonas	3 590 985	2,25%	8		1,90%	448.873,12

¹⁹ Conforme prevê a Constituição Federal (mínimo de 8 e máximo de 70 deputados federais para os Estados e 4 deputados federais para os Territórios Federais), sem alteração das bancadas estaduais vigentes na Câmara dos Deputados em 2013. Como resultado, estes acréscimos provocariam a extrapolação do teto máximo das bancadas (513). Feitas as alterações, o número total de representantes na Câmara dos Deputados seria de 586. Aos percentuais de bancadas inferiores a 8 são considerados o número mínimo, ou seja, 8 deputados federais para os Estados. Para os percentuais de bancadas inferiores a 4 são considerados o número mínimo, ou seja, 4 deputados federais para os Territórios Federais.

²⁰ Considerando-se a proporcionalidade da população, mas mantendo-se o número mínimo de 8 e máximo de 70 deputados federais para os Estados e 4 deputados federais para os Territórios Federais. Neste caso, o número total de representantes na Câmara dos Deputados passaria para 526.

²¹ Considerando-se os critérios utilizados na Câmara dos Deputados em 2013 e os critérios baseados na proporcionalidade da população, mais os números mínimos e máximos de representatividade estadual.

19	Amazonas	3.152.221	1,65%	8	8	1,56%	394.027,62
20	TF Rio Negro	81.220	0,42%	4	4	0,78%	20.305
21	TF Solimões	229.699	0,12%	4	4	0,78%	57.424,75
22	TF/Estado Juruá	127.845	0,06%	4	4	0,78%	31.961,25
23	Espírito Santo	3.578.067	1,80%	10	8	1,56%	447.258,37
24	Rio Grande do Norte	3 228 198	1,70%	8	8	1,56%	403.524,75
25	Alagoas	3 165 472	1,60%	9	8	1,56%	395.684
	Piauí	3 160 748	1,65%	10		1,56%	316.074,8
26	Piauí	2.515.452	1,31%	8	8	1,56%	314.431,5
27	Gurgueia	645.296	0,34%	8	8	1,56%	80.662
	Mato Grosso	3 115 336	2,24%	8		1,56%	389.417
28	Mato Grosso	1.947.444	1,02%	8	8	1,56%	243.430,5
	Mato Grosso do Norte ²²	1.167.892	0,61%	8	8	1,56%	145.986,5
29	Araguaia	395.725	0,21%	8	8	1,56%	49.465,62
30	Mato Grosso do Norte	772.167	0,40%	8	8	1,56%	96.520,87
31	Distrito Federal	2.648.532	1,30%	8	8	1,56%	331.066,5
32	Mato Grosso do Sul	2.505.088	1,30%	8	8	1,56%	313.136
33	Sergipe	2.110.867	1,10%	8	8	1,56%	263.858,37
34	Rondônia	1.590.011	0,80%	8	8	1,56%	198.751,37
35	Tocantins	1.417.694	0,70%	8	8	1,56%	177.245,5
36	Acre	758.786	0,40%	8	8	1,56%	94.848,25
	Amapá	698 602	0,36%	8	8	1,56%	87.261,62
37	Amapá	678.093	0,35%	8	8	1,56%	84.761,62
38	Oiapoque	20.509	0,01%	4	4	0,78%	5.127,25
39	Roraima	469.524	0,20%	8	8	1,56%	58.690,5
Total	Brasil	190.755.799	100,00%	586	526		371.843,66

Fonte: IBGE, 2010; TSE, 2013. Elaboração Própria

Como pode ser visto na tabela 15 acima, a criação de novas UFs. aprofundaria a crise de representatividade estadual. Considerando os números máximos e mínimos de deputados federais, a maior sobre-representação das bancadas estaduais tanto com a manutenção das bancadas atuais mais as das novas UFs., quanto para as bancadas definidas com base na proporcionalidade da população causariam um aumento expressivo na sobre-representação das novas UFs., já que teriam no mínimo 8 ou 4 deputados federais. Nesse sentido, as novas UFs aprofundariam um crise de

²² Este projeto de Estado de Mato Grosso do Norte engloba a maior parte dos Municípios do norte do Estado do Mato Grosso, ou seja, a maior parte dos Municípios incluídos nos projetos de Estados de Aripuanã e Araguaia, que também tramitam na Câmara dos Deputados.

representatividade já existente. Por outro lado, boa parte das atuais UFs., conforme a tabela 15 já apresentam uma expressiva sobre-representação nos dois critérios anteriormente mencionados.

No que diz respeito à relação deputado x população representada, a mesma tendência de sobre-representação também se verifica para o caso das atuais e novas unidades federadas. Os extremos de representatividade estadual para os atuais Estados seriam para São Paulo, para o qual um deputado representaria 598.588,84 habitantes e Roraima, para o qual um deputado federal representaria 58.690,5 habitantes em 2010. No caso das novas e antigas UFs. o extremo se manteria com São Paulo, conforme já citado, e o Território Federal do Oiapoque, no qual um deputado representaria apenas 5.127,25 habitantes.

Enquanto a média brasileira é de um deputado para cada 371.843,66 habitantes, em São Paulo esse número chega a quase 600.000 habitantes e para os atuais Estados do Ceará, Santa Catarina e Goiás, mais o novo Maranhão, esse número ultrapassa os 500.000 habitantes. Por outro lado, todas as novas UFs estariam abaixo da média nacional, além dos atuais Estados do Piauí, Mato Grosso do Sul, Sergipe, Rondônia, Tocantins, Acre, Amapá, Roraima e o Distrito Federal.

E ainda, a nova distribuição das bancadas estaduais em todos os casos acima analisados impulsionaria a sobre-representação regional do Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Dessa foram, esta questão da representatividade estadual funciona como um dos maiores obstáculos à criação de novos entes federados no Brasil, já que na maior parte dos casos os impactos seriam mais negativos que positivos se considerados os critérios atuais definidos pela Câmara dos Deputados. Contudo, é necessário um debate amplo como vem ocorrendo nas últimas décadas sobre a permanência ou não da Lei Complementar n. 78, de 30 de Dezembro de 1993 (BRASIL, 1993), que define os critérios de representação estadual, já que esta Lei é um dos grandes fatores que proporciona a sobre-representação.

Se a representatividade de fato fosse aplicada, conforme já se ressaltou, alguns Estados ou Território Federais teriam apenas um deputado federal na Câmara dos Deputados, enquanto que São Paulo teria 111 representantes, ou seja, mais de 20% dos deputados da Casa. Dadas as alianças políticas estabelecidas, São Paulo tenderia à ter aprovado suas matérias de interesse enquanto as UFs. com um representante precisariam de uma enorme boa-vontade política dos demais Estados ou da intervenção do Presidente na questão, no sentido de mobilização das bancadas governistas, caso esses

representantes estaduais e territoriais fossem de seu partido.

Em geral, a maior parte das Federações sempre adota algum critério que garante a sobre-representação das minorias ou Estados menos populosos a fim de promover mecanismos mais democráticos de sobrevivência política ou evitar a ditadura da maioria. De outro lado, não parece justo os Estados mais populosos ou mais desenvolvidos tenham sua participação política reduzida ou diminuída para privilegiar unidades federadas que sequer teriam condições políticas, econômicas ou sociais de existência como ente federado. Todavia, este é um assunto que ainda demanda muitos estudos e debates nas Ciências Humanas.

A título de esclarecimento, a representatividade estadual estritamente baseada na população configuraria o seguinte quadro:

Tabela 16: Representatividade na Câmara dos Deputados – Critério Populacional

Posição	Estado	População	% da pop. Total do Brasil	Quantidade Ideal de Deputados com Base na População	Percentagem de Deputados Federais (%)	Representatividade Estadual das Antigas e Novas UFs.
1	São Paulo	41.901.219	21,60%	111,00	21,64	377.488,46
	Minas Gerais	19.855.332	10,30%	53,00	10,33	374.628,91
2	Minas Gerais	17.669.353	9,26%	48,00	9,36	368.111,52
3	Triângulo	2.185.979	1,14%	6,00	1,17	364.329,83
4	Rio de Janeiro	16.231.365	8,40%	43,00	8,38	377.473,60
	Bahia	14.175.341	7,43%	38,00	7,41	373.035,29
5	Bahia	13.432.697	7,04%	36,00	7,02	373.130,47
6	Rio São Francisco	742.644	0,39%	2,00	0,39	371.192,08
7	Rio Grande do Sul	10.770.603	5,60%	29,00	5,65	371.400,10
8	Paraná	10.577.755	5,50%	28,00	5,46	377.776,96
9	Pernambuco	8.931.028	4,60%	24,00	4,68	372.126,17
10	Ceará	8.606.005	4,40%	23,00	4,48	374.174,13
	Pará	7.792.561	4,08%	21,00	4,09	371.074,33
11	Pará	5.057.985	2,65%	14,00	2,73	361.284,64
12	Carajás	1.566.920	0,82%	4,00	0,78	391.730,00
13	Tapajós	1.167.656	0,61%	3,00	0,58	389.218,67
	Maranhão	6.714.314	3,52%	18,00	3,51	373.017,44
14	Maranhão	6.014.314	3,15%	16,00	3,12	375.894,63
15	Maranhão do Sul	700.000	0,37%	2,00	0,39	350.000,00
16	Santa Catarina	6.383.286	3,30%	17,00	3,31	375.487,41

17	Goiás	6.154.996	3,10%	16,00	3,12	384.687,25
18	Paraíba	3.815.171	2,00%	10,00	1,95	381.517,10
	Amazonas	3.590.985	2,25%	12,00	2,34	299.248,75
19	Amazonas	3.152.221	1,65%	8,00	1,56	394.027,63
20	TF Rio Negro	81.220	0,42%	2,00	0,39	40.610,00
21	TF Solimões	229.699	0,12%	1,00	0,19	229.699,00
22	TF/Estado Juruá	127.845	0,06%	1,00	0,19	127.845,00
23	Espírito Santo	3.578.067	1,80%	9,00	1,75	397.563,00
24	Rio Grande do Norte	3.228.198	1,70%	9,00	1,75	358.688,67
25	Alagoas	3.165.472	1,60%	8,00	1,56	395.684,00
	Piauí	3.160.748	1,65%	8,00	1,56	395.093,50
26	Piauí	2.515.452	1,31%	7,00	1,36	359.350,29
27	Gurgueia	645.296	0,34%	2,00	0,39	322.648,00
	Mato Grosso	3.115.336	2,24%	11,00	2,14	283.212,36
28	Mato Grosso	1.947.444	1,02%	5,00	0,97	389.488,80
29	Mato Grosso do Norte	1.167.892	0,61%	3,00	0,58	389.297,33
30	Araguaia	395.725	0,21%	1,00	0,19	395.725,00
31	Mato Grosso do Norte	772.167	0,40%	2,00	0,39	386.083,50
32	Distrito Federal	2.648.532	1,30%	7,00	1,36	378.361,71
33	Mato Grosso do Sul	2.505.088	1,30%	7,00	1,36	357.869,71
34	Sergipe	2.110.867	1,10%	6,00	1,17	351.811,17
35	Rondônia	1.590.011	0,80%	4,00	0,78	397.502,75
36	Tocantins	1.417.694	0,70%	4,00	0,78	354.423,50
37	Acre	758.786	0,40%	2,00	0,39	379.393,00
	Amapá	698.602	0,36%	2,00	0,39	349.301,00
38	Amapá	678.093	0,35%	2,00	0,39	339.046,50
39	Oiapoque	20.509	0,01%	1,00	0,19	20.509,00
40	Roraima	469.524	0,20%	1,00	0,19	469.524,00
Total	Brasil	190.755.	100,00%		100,00	371.843,66

Fonte: IBGE, 2010; TSE, 2013. Elaboração Própria

Embora seja um assunto extremamente polêmico, como se pode observar na tabela 16, a distribuição das bancadas estaduais com base estritamente na população e sem a ocorrência de mínimos e máximos, ao contrário do que se argumenta no cenário político nacional, equilibraria a representatividade estadual, onde a grande maioria dos atuais e novos Estados e Territórios Federais se manteriam em torno da média brasileira de representatividade. E mais que isso, não seria neste caso um empecilho à divisão e sim levaria à distribuição mais justa das cadeiras na Câmara, muito embora nenhum movimento pró-divisão estadual advogue esta bandeira do equilíbrio da representatividade estadual nas condições mencionadas.

6.1.3 - A DISTRIBUIÇÃO DO FPE – FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS

A distribuição de recursos tributários e fiscais da União para os Estados e Municípios no Brasil, na forma dos repasses constitucionais, é realizada através do Fundo de Participação dos Estados - FPE e do Fundo de Participação dos Municípios - FPM. Estes dois tipos de transferências constitucionais constituem boa parte das receitas de Estados e Municípios, especialmente aqueles mais novos e com menor desenvolvimento econômico e social.

Todavia, as regras e os cálculos na forma da distribuição do FPE e FPM são motivo de intensas disputas entre os três entes federados brasileiros: a União, os Estados e os Municípios. E, não é à toa, que atualmente a discussão e a polêmica acerca da distribuição do FPM e FPE está sendo discutida no Congresso, no STF e no Executivo, na qual são previstas novas regras para os atuais Estados.

Se já são conflitantes na atual forma de distribuição, uma profunda alteração na distribuição do FPM e FPE seria intensificada com a criação de novas unidades federadas: Estados e Municípios, no qual nesta parte priorizar-se-á apenas a discussão que diz respeito apenas aos Estados. Antes disso, faz-se necessário entender como se desenvolve este processo de repasses de recursos constitucionais em algumas Federações e como funcionam as atuais regras de distribuição no Brasil.

Para começar, a distribuição das receitas fiscais e tributárias arrecadadas pelo governo Central varia de Federação para Federação. Além disso, na maior parte das Federações a maior parte da arrecadação fiscal e tributária também fica nas mãos do Governo Federal, que além de arrecadar parte das receitas estaduais e municipais, fica com a maior parte das receitas tributárias e fiscais de nível nacional. No que diz respeito às transferências constitucionais às unidades federadas, estas irão compor juntamente com as receitas próprias, os gastos estaduais, provinciais e municipais as receitas das unidades subnacionais (ANDERSON, 2009).

Entretanto, a discussão acerca da forma de arrecadação dos recursos fiscais e tributários, bem como a distribuição desses recursos tem sido objeto de amplo debate não só no Brasil, mas na maior parte das Federações, onde se observa uma grande variedade de conflitos políticos entre as unidades federadas, que lutam por uma melhor arrecadação e distribuição dos recursos. De forma semelhante, em alguns Estados

Unitários e Regionais, como na França, Reino Unido, Itália e Espanha a discussão e as divergências entre as unidades territoriais e o governo central têm-se ampliado. Em outros países, permanece a intensa centralização dos recursos, cujo melhor exemplo é a China. E em geral, a maior parte dos Estados Unitários da América Latina, Europa, Ásia e África apresentam características semelhantes.

Quanto às Federações, apenas para efeito comparativo,

As transferências do governo central representam a menor parte do gasto total das unidades constitutivas nos Estados Unidos, Canadá e Suíça (13 a 26%). Na Rússia e na Malásia as transferências são relativamente pequenas em relação ao gasto total das unidades constitutivas (23 a 30%, respectivamente), num contexto em que a política do gasto é altamente centralizada, refletindo a fragilidade destas. A Alemanha apresenta significativa partilha das receitas, com transferências em torno de 44%. Os governos centrais da Austrália e da Índia são grandes financiadores das unidades constitutivas (46% em ambos). A Espanha (73%) e a Bélgica (68%) fazem grandes repasses, já que constituem federações recentes, onde a devolução de responsabilidade para cumprimento das políticas e programas foi bem mais significativa do que a atribuição de competência para geração de receita própria. No extremo figuram África do Sul, Nigéria e México, onde mais de 87% da receita das unidades constitutivas são compostas de transferências do governo central (ANDERSON, 2009:57).

Selecionando os casos de três Federações: Brasil, Austrália e Canadá, o quadro das transferências é o seguinte:

Tabela 17: Composição Percentual da Receita por Esfera de Governo – Austrália, Canadá e Brasil

%	2005			2006			2007		
	Central	Estadual	Local	Central	Estadual	Local	Central	Estadual	Local
Austrália									
Impostos	81,8	15,2	3,0	82,0	15,1	3,0	81,7	15,3	3,0
Transferências	0,7	94,1	5,2	0,8	94,2	5,0	0,9	93,8	5,3
Outros	33,0	51,6	15,4	34,1	51,4	14,5	33,7	51,4	14,9
Canadá									
Impostos	53,6	37,8	8,6	52,3	39,2	8,5	52,8	38,9	8,3
Transferências	0,7	56,0	43,3	0,8	55,2	44,0	0,7	58,6	40,7
Outros	15,1	66,2	18,7	16,4	64,6	19,0	18,0	62,4	19,6
Brasil									
Impostos	68,2	27,1	4,8	68,0	27,0	5,0	68,5	26,5	5,0
Transferências	0,0	37,5	62,5	0,0	36,5	63,5	0,0	35,2	64,8
Outros	74,3	13,6	12,1	75,4	13,5	11,0	74,8	12,3	13,0

Fonte: Austrália e Canadá: FMI, *Government Statistics Yearbook*, 2008.

Brasil – Governo Central e Estaduais Federais: STN. Governo Estadual e Local: SISTN.

Extraído de: FERNANDES e DUARTE, 2009: 13

Quanto aos desequilíbrios fiscais de nível de desenvolvimento econômico e social entre as unidades federadas, muitas Federações criaram mecanismos para distribuir a riqueza nacional e promover o desenvolvimento das unidades federadas menos desenvolvidas. Para tanto, o repasse de recursos federais ou estaduais por esta lógica privilegia as unidades federadas em pior condição de desenvolvimento econômico e social. Esta tendência não é uma singularidade de uma determinada Federação e sim uma das bases fundamentais do princípio federativo.

As federações lidam com esse problema de diferentes maneiras. A maior parte (sendo os Estados Unidos uma notável exceção) adota o princípio da equalização, isto é, faz uso de mecanismos para equiparar a receita disponível dos diferentes governos das unidades constitutivas. Em contraposição, há também o princípio da derivação, segundo o qual a jurisdição onde se localiza uma determinada fonte de receita deve fazer jus ao total ou à parte dessa receita. Esse princípio é frequentemente invocado em relação a receitas oriundas de recursos naturais, quaisquer que sejam os dispositivos constitucionais vigentes. É visível o conflito entre os princípios da equalização e da derivação e as federações conferem peso bastante distinto a cada um deles (ANDERSON, 2009:58).

Sendo assim, a maior parte das Federações adota o princípio da equalização, baseado na distribuição das receitas arrecadadas pela União às unidades federadas. Em algumas Federações, como na Alemanha e na Suíça, há também o repasse de recursos financeiros das unidades federadas mais desenvolvidas para as menos desenvolvidas.

Neste caso, os tipos de modelos e fundamentações do princípio da equalização são extremamente variados:

- Alguns deles reduzem apenas a desigualdade da capacidade de geração de receita, enquanto outros elevam também em consideração o esboço fiscal e a necessidade de gasto.
- Algumas federações ricas equiparam todas as unidades num mesmo nível (100% de equalização), ao passo que outras as equiparam numa faixa ampla (a Alemanha foi além, empregando vultosos repasses – uma superequalização – para permitir a reconstrução dos Lnder orientais após a reunificação).
- Algumas federações equalizam apenas as unidades constitutivas outras equalizam todas as unidades, para mais e para menos, até o alcance do padrão definido (ANDERSON, 2009:58-59).

Apesar de ser amplamente empregado em muitas Federações, o princípio da equalização é alvo de grandes críticas, já que do ponto de vista econômico para alguns ferrenhos opositoras deste, o princípio da equalização drena recursos das unidades federadas mais desenvolvidas e mais eficientes e descarta outros tipos de ajustes mais profundos, como por exemplo, a migração de populações das áreas mais pobres para as mais ricas. Do lado contrário, os defensores da equalização argumentam que esta garante um padrão nacional de infraestrutura e serviços equiparados para toda a Federação, reduzindo, portanto, as diferenças entre todas as unidades político-territoriais do Estado (ANDERSON, 2009).

No caso brasileiro, as transferências são classificadas em dois tipos bem específicos: as obrigatórias e as discricionárias, as quais apresentam características jurídicas bem distintas. As transferências obrigatórias são aquelas previstas na Constituição Federal, na qual seu repasse  integral e sem qualquer interferência do poder público. As transferências discricionárias são em alguma medida objeto de interferência do governo, realizadas por meio de contratos, acordos ou convênios que visam um objetivo comum (FERNANDES e DUARTE, 2012).

Quanto  aplicação dos recursos, as transferências podem ser condicionadas (vinculadas) ou não condicionadas. As transferências não condicionadas garantem ampla autonomia dos entes federados no gerenciamento do destino e aplicação dos recursos, cujo objetivo central é garantir a autonomia da unidade beneficiada e reduzir a equidade entre as regiões do país. É neste grupo que se encontram o Fundo de Participação dos Estados e o Fundo de Participação dos Municípios.

As transferências vinculadas estão amarradas a áreas específicas de aplicação,

como no caso da saúde, educação, transporte, habitação, infraestrutura, entre outras. Entretanto,

Há três espécies de transferências vinculadas: com contrapartida ilimitada (*matching opened ended grant*), limitada (*matching closed ended grant*) ou sem contrapartida (*non matching grant*). Nas duas primeiras há uma contrapartida financeira do ente beneficiário para cada unidade monetária transferida pelo doador, com o objetivo de priorizar determinada política nacional. O que as diferencia é que na primeira não há limite para a participação do governo central nos recursos, isso dependerá dos custos e da demanda dos serviços pela população local. Um problema enfrentado pelo doador nesse tipo de transferência é a elevação dos custos pela ampliação do programa, que em geral fica a cargo do beneficiário. Para limitar o crescimento dos custos, o governo central pode impor um limite na provisão de recursos. As transferências com contrapartida, apesar de utilizadas em outras federações, não são comuns no Brasil.

Por fim, as transferências sem contrapartida, também chamadas de transferências em bloco (*block grants*) reúnem uma série de transferências a diversos programas em um único repasse que financia um setor considerado prioritário pelo governo central, como saúde e educação. As condicionalidades desse tipo de transferência são bastante reduzidas, ficando basicamente limitadas à aplicação dos recursos nas áreas para as quais são dirigidas. São exemplos de transferências em bloco a *Canadian Health Transfer* (CHT) e *Canadian Social Transfer* (CST) e, no Brasil, as transferências do SUS aos Estados e Municípios (FERNANDES e DUARTE, 2012:6).

De forma esquemática, observe os tipos de transferências intergovernamentais no Brasil.

Tabela 18: Classificação das Transferências Intergovernamentais no Brasil

Quanto à condicionalidade:	Podem ser incondicionais, quando o ente beneficiário pode escolher livremente a destinação final dos recursos recebidos, ou condicionais, quando o ente beneficiário é obrigado a aplicar os recursos transferidos em finalidades predefinidas.
Quanto à obrigatoriedade:	Podem ser obrigatórias, quando seu fundamento é uma norma constitucional ou legal que impõe ao ente transferidor o dever de realizá-las, ou voluntárias, quando fundam-se em acordos livremente celebrados entre o ente transferidor e o beneficiário.
Quanto à contrapartida:	Podem ser sem contrapartida, quando o ente beneficiário não é obrigado a complementá-la com recursos próprios, ou com contrapartida, quando ele é obrigado a fazê-lo. As transferências com contrapartida são ditas equalizadoras quando complementam o gasto do ente beneficiário até que este atinja um montante predeterminado pelo ente transferidor, de modo a assegurar um nível mínimo de dispêndio considerado adequado pelo ente transferidor.
Quanto à redistributividade:	Podem ser devolutivas, quando os valores transferidos foram arrecadados no território do próprio ente beneficiário, ou redistributivas, quando foram arrecadados no território de outro ente subnacional, cuja capacidade fiscal é considerada mais robusta do que a do ente beneficiário.
Quanto à natureza jurídica do beneficiário:	Em geral são destinadas a entes governamentais subnacionais; essas são as chamadas transferências intergovernamentais. Porém, é possível que as transferências destinem-se também a entes privados, que podem ser empresas ou indivíduos.

Do ponto de vista histórico, no Brasil, as transferências constitucionais surgiram com a Constituição de 1946. Nesta Constituição ficou estabelecido que no mínimo 60% de todas as receitas arrecadadas com o imposto sobre produção, comércio, consumo e distribuição seria destinado aos entes federados, observados proporcionalmente a superfície, população, produção e consumo (Idem, 2012).

Em 1965, a Emenda Constitucional número 18 lança as bases iniciais do modelo de arrecadação do FPM e FPE que se conhece atualmente. Segundo esta Emenda, no mínimo 50% das receitas provenientes da arrecadação do Imposto de Renda - IPRPFJ e do IPI seriam transferidos aos entes federados. De forma completar, em 1966 os critérios de distribuição passaram a se basear na população, área e a renda per capita das unidades federadas. Com a adoção da Constituição de 1967, as regras mantidas pela Emenda Constitucional n. 18/1965 foram incorporadas, embora tenham sofrido mudanças significativas de acordo com o momento político da Ditadura Militar, os quais aumentaram o poder de interferência do Executivo federal na distribuição e aplicação dos recursos dos fundos. Em 1968, por exemplo, o total dos repasses do FPE caiu de 10% para 5% (Idem, 2012).

A partir de 1975, inicia-se uma nova tendência com a ampliação do percentual de repasse de impostos federais, na forma do FPE e FPM, como também a diminuição da interferência do poder Executivo no gerenciamento da aplicação dos recursos repassados. Ainda assim, com a abertura política e a instauração da Assembleia Nacional Constituinte em 1987/1988, os repasses do FPE eram constituídos por apenas 14% do IR e do IPI (Idem, 2012).

As alterações na composição do FPE e FPM podem ser observadas na tabela a seguir:

Tabela 19: Alterações Realizadas na Composição do FPM e FPE em Relação ao IR e IPI

Ano	Dispositivo Legal	FPM	FPE
1967/68	Emenda Constitucional 18/65	10,0%	10,0%
1969/75	Ato Complementar 40/68	5,0%	5,0%
1976	Emenda Constitucional 5/75	6,0%	6,0%
1977	Idem	7,0%	7,0%
1978	Idem	8,0%	8,0%
1979/80	Idem	9,0%	9,0%
1981	Emenda Constitucional 17/80	10,0%	10,0%
1982/83	Idem	10,5%	10,5%
1984	Emenda Constitucional 23/83	13,5%	12,5%
1985	Idem	16,0%	14,0%
1985/88 ¹	Emenda Constitucional 27/85	17,0%	14,0%
1988	Nova Constituição Federal	20,0%	18,0%
1989	Idem	20,5%	19,0%
1990	Idem	21,0%	19,5%
1991	Idem	21,5%	20,0%
1992	Idem	22,0%	20,5%
1993	Idem	22,5%	21,5%
2007	Emenda Constitucional 55/2007	23,5%	21,5%

Fonte: STN/TCU.

Extraído de: Extraído de: ANDRADE (Org.)/IDESP-v1, 2011:18

O atual critério de distribuição do FPE decorre da Emenda Constitucional número 62/1989, que determina que 85% dos recursos desse fundo sejam transferidos às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e 15% destes aos Estados das regiões Sul e Sudeste, criando ainda coeficientes de distribuição para cada Estado. No entanto, em 2010 o STF declarou inconstitucional a Emenda 62/1989, que define os critérios para distribuição do FPE, fixando um prazo limite de dois anos para que o Congresso crie uma nova lei sobre a matéria (Idem, 2012).

A distribuição do FPE de acordo com as regiões brasileiras ocorre da seguinte forma:

Gráfico 1: Rateio do FPE por Região 2010

Fonte: Cartilhas STN

Extraído de: Extraído de: ANDRADE (Org.)/IDESP-Síntese Definitiva, 2011: 35

Embora o prazo tenha se encerrado, em 31 de dezembro de 2012, até julho de 2013 a distribuição do FPE ainda é palco de intensos debates no Congresso, de disputas no STF e com isso ainda não foram decididas as novas regras. Pelas regras ainda vigentes, segundo a decisão do Tribunal de Contas da União, a distribuição dos fundos constitucionais obedece a seguinte regra:

Tabela 20: Decisão Normativa do TCU – Anexo I – Fundos Constitucionais – Exercício 2013

Denominação	Participação Percentual	
	Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR)	Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)
Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE)	21,5	21,5
Fundo de Participação dos Municípios (FPM)	22,5	22,5
Fundo de Participação dos Municípios (FPM)*	1,0	1,0
TOTAL	45,0	45,0

Fonte: Constituição Federal, art. 159, inciso I, alíneas "a", "b" e "d".

* Será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano (Emenda Constitucional 55, de 2007).

Fonte: TCU, 2012:4

Considerando todos os tipos de transferências regionais, estaduais e municipais

da União, o quadro da composição é o seguinte:

Tabela 21: Composição do FPE e FPM

Denominação	Participação Percentual	
	Imposto sobre a Renda e Proventos de qualquer Natureza – IR	Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI
Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE	21,5	21,5
Fundo de Participação dos Municípios – FPM	22,5	22,5
Fundo de Participação dos Municípios – FPM *	1,0	1,0
FNO, FNE e FCO	3,0	3,0
Total	48,0	48,0

Fonte: Constituição Federal, Art. 159, Inciso I, alíneas “a” e “b” e “d”.

(*)Será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano (Emenda Constitucional nº 55 de 2007).

Extraído de: ANDRADE (Org.)/IDESP-v1, 2011:19

Quanto aos coeficientes estaduais estabelecidos em 1989, as regras aplicadas são as seguintes:

Tabela 22: Decisão Normativa – TCU – Anexo II - FPE – Coeficientes para Participação dos Estados e do Distrito Federal – Exercício 2013

Ordem	Unidade da Federação	Coeficiente
1	Acre	3,4210
2	Alagoas	4,1601
3	Amapá	3,4120
4	Amazonas	2,7904
5	Bahia	9,3962
6	Ceará	7,3369
7	Distrito Federal	0,6902
8	Espírito Santo	1,5000
9	Goiás	2,8431
10	Maranhão	7,2182
11	Mato Grosso	2,3079
12	Mato Grosso do Sul	1,3320
13	Minas Gerais	4,4545
14	Pará	6,1120
15	Paraíba	4,7889
16	Paraná	2,8832
17	Pernambuco	6,9002
18	Piauí	4,3214
19	Rio de Janeiro	1,5277
20	Rio Grande do Norte	4,1779
21	Rio Grande do Sul	2,3548
22	Rondônia	2,8156
23	Roraima	2,4807
24	Santa Catarina	1,2798
25	São Paulo	1,0000
26	Sergipe	4,1553
27	Tocantins	4,3400
	T O T A L	100,0000

Fonte: Lei Complementar 62, de 28/12/1989.

Fonte: TCU, 2012:5

No que diz respeito ao Fundo de Participação dos Municípios, a composição deste se dá da seguinte forma:

Tabela 23: Composição do FPM

Nome	Percentual e destinação
FPM - Capitais	10% - destinado exclusivamente aos Municípios que são capitais de Estados ¹⁴ .
FPM - Interior	86,4% - destinado exclusivamente aos demais Municípios ¹⁵ .
FPM - Reserva	3,6% - reservado aos Municípios que não são capitais estaduais e cujo coeficiente individual de participação no FPM-Interior é igual ou superior a 3,8 ¹⁶ – isto é, que apresentam população igual ou superior a 142.633 habitantes ¹⁷ . Os Municípios que recebem FPM-Reserva também estão habilitados a receber o FPM-Interior, em condições de igualdade com os demais Municípios ¹⁸ .

Fonte: ASSUNÇÃO, ORTIZ e PEREIRA, 2012:11

Quanto à distribuição do FPM para capitais o resultado foi o seguinte:

Tabela 24: Decisão Normativa – TCU – Anexo V - FPM – Capitais – Cálculo dos Coeficientes – Exercício 2013

Seq	Código IBGE	UF	Capital	População (fonte: IBGE, ref. 01/07/2012)	Fator população	Renda per capita 2010 (R\$) (*)	Fator renda per capita	CIFPM - Capital	Participação Relativa no Total das Capitais
				A	B	C	D	E (B x D)	F (E / tot.E) x 100
1	120040	AC	Rio Branco	348.354	2,0	11.567	1,8	3,60	3,057325%
2	270430	AL	Maceió	953.393	2,5	7.874	2,5	6,25	5,307856%
3	130260	AM	Manaus	1.861.838	4,5	17.173	1,2	5,40	4,585987%
4	160030	AP	Macapá	415.554	2,0	12.361	1,6	3,20	2,717622%
5	292740	BA	Salvador	2.710.968	5,0	11.007	1,8	9,00	7,643312%
6	230440	CE	Fortaleza	2.500.194	5,0	9.217	2,0	10,00	8,492568%
7	530010	DF	Brasília	2.648.532	5,0	58.489	0,4	2,00	1,698514%
8	320530	ES	Vitória	333.162	2,0	23.379	0,8	1,60	1,358811%
9	520870	GO	Goiânia	1.333.767	3,0	16.252	1,2	3,60	3,057325%
10	211130	MA	São Luís	1.039.610	2,5	6.889	2,5	6,25	5,307856%
11	310620	MG	Belo Horizonte	2.395.785	5,0	17.932	1,2	6,00	5,095541%
12	500270	MS	Campo Grande	805.397	2,0	17.766	1,2	2,40	2,038217%
13	510340	MT	Cuiabá	561.329	2,0	19.644	1,0	2,00	1,698514%
14	150140	PA	Belém	1.410.430	3,5	10.259	2,0	7,00	5,944798%
15	250750	PB	João Pessoa	742.478	2,0	8.481	2,5	5,00	4,246285%
16	261160	PE	Recife	1.557.757	3,5	10.822	1,8	6,30	5,350318%
17	221100	PI	Teresina (1)	830.231	2,0	7.073	2,5	6,25	5,307856%
18	410690	PR	Curitiba	1.776.761	4,0	20.814	0,9	3,60	3,057325%
19	330455	RJ	Rio de Janeiro	6.390.290	5,0	25.455	0,8	4,00	3,397028%
20	240810	RN	Natal	817.590	2,0	10.208	2,0	4,00	3,397028%
21	110020	RO	Porto Velho	442.701	2,0	15.098	1,4	2,80	2,377919%
22	140010	RR	Boa Vista	296.959	2,0	14.052	1,4	2,80	2,377919%
23	431490	RS	Porto Alegre	1.416.714	3,5	23.606	0,8	2,80	2,377919%
24	420540	SC	Florianópolis	433.158	2,0	24.398	0,8	1,60	1,358811%
25	280030	SE	Aracaju	587.701	2,0	11.572	1,8	3,60	3,057325%
26	355030	SP	São Paulo	11.376.685	5,0	30.243	0,7	3,50	2,972399%
27	172100	TO	Palmas	242.070	2,0	12.462	1,6	3,20	2,717622%
TOTAL				46.229.408		19.766 (**)		117,75	100,000000%

Legenda:

FPM - Fundo de Participação dos Municípios

CIFPM - Coeficiente Individual do FPM

(*) Renda per capita da UF (**) Renda per capita média do Brasil

(1) Decisão Judicial: Processo nº 461, Supremo Tribunal Federal (TC-016.562/2009-5)

Fonte: TCU, 2012: 8

A partir da análise das tabelas mostradas anteriormente, observa-se no Brasil que alguns Estados possuem uma ampla autonomia econômico-financeira e pouca dependência de recursos do FPE, como destaque para São Paulo, Distrito Federal, Santa Catarina, Rio, Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Paraná. Do outro lado, alguns Estados são profundamente dependentes desses recursos como no caso do Amapá, Roraima, Alagoas, Paraíba, Acre, Tocantins, Sergipe, ou seja, em geral, os Estados das Regiões Norte e Nordeste.

A fim de analisar a autonomia econômica dos Estados brasileiros, para o ano de 2009, o resultado foi o seguinte:

Tabela 25: Montante do FPE em Relação à Receita Corrente, Tributária e Transferências

UF	R\$ Milhões				%		
	Receita Corrente (A)	Receita Tributária (B)	Transf. Correntes (C)	FPE (D)	(D) / (A)	(D) / (B)	(D) / (C)
AP	2.694	471	1.998	1.544	57,3	328,0	77,3
RR	2.047	427	1.473	1.123	54,9	262,7	76,2
AL	4.882	1.975	2.557	1.883	38,6	95,3	73,6
PB	6.257	2.564	2.989	2.167	34,6	84,5	73,0
AC	3.092	588	2.123	1.548	50,1	263,3	72,9
TO	4.321	1.143	2.686	1.964	45,5	171,9	72,9
SE	5.134	1.719	2.584	1.881	36,6	109,4	72,8
MA	8.286	2.927	4.505	3.267	39,4	111,6	72,5
CE	11.993	5.799	4.757	3.321	27,7	57,3	69,8
PI	5.245	1.865	2.884	1.956	37,3	104,9	68,3
RO	4.399	2.046	1.886	1.274	29,0	62,3	67,6
RN	6.459	2.926	2.989	1.891	29,3	64,6	63,7
PA	10.842	5.018	4.717	2.766	25,5	55,1	58,6
BA	20.915	10.840	7.787	4.253	20,3	39,2	54,6
PE	14.658	7.772	5.767	3.123	21,3	40,2	54,2
AM	8.302	4.642	2.402	1.263	15,2	27,2	52,6
GO	12.565	8.122	2.890	1.287	10,2	15,8	44,5
MT	8.873	4.868	2.457	1.045	11,8	21,5	42,5
MS	6.977	4.622	1.740	603	8,6	13,0	34,7
ES	10.537	7.285	2.329	679	6,4	9,3	29,1
PR	21.673	14.410	5.366	1.305	6,0	9,1	24,3
MG	41.063	26.801	8.826	2.016	4,9	7,5	22,8
RS	26.158	17.859	5.283	1.066	4,1	6,0	20,2
RJ ⁽¹⁾	39.100	24.885	4.598	691	1,8	2,8	15,0
SC	15.000	9.885	3.917	579	3,9	5,9	14,8
DF	11.912	7.393	2.370	312	2,6	4,2	13,2
SP	113.618	89.346	10.251	453	0,4	0,5	4,4

⁽¹⁾ As transferências correntes não consideram os Royalties recebidos pela exploração de petróleo.

Fonte: SISTN e STN.

Fonte: FERNANDES e DUARTE, 2012:15

Conforme já se enunciou anteriormente, se o quadro de disputas em torno da distribuição dos recursos do FPE e FPM é altamente complicado, este seria ainda mais acirrado caso fossem criados novos Estados, uma das razões pelas quais boa parte dos Estados, governadores ou das bancadas estaduais não serem simpáticos à criação destes, já que também implicaram a divisão dos recursos tanto do FPE quanto do FPM.

A título de exemplo, caso os Estados do Carajás e Tapajós fossem criados, segundo Andrade...et. al, (2011:26) os valores estimados de repasse do FPE seriam alterados e com base nos dados de 2010 seriam os seguintes:

Tabela 26: Estimativa do FPE – 2010 para os Futuros Estados do Carajás, Tapajós e Pará

Estado	FPE – Estimado 1 (Distribuição do Coeficiente atual)	FPE – Estimado 2 (Atualização dos Coeficientes)
Carajás	467.022.922,72	865.119.687,79
Pará	1.084.160.356,30	1.900.892.851,62
Tapajós	833.969.504,85	1.598.982.128,30

Fonte: Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará (IDESP)

Extraído de: ANDRADE (Org.)/IDESP-v1, 2011:26

Redistribuindo estes coeficientes entre todas as unidades federadas o resultado seria o seguinte:

Tabela 27: Simulações FPE por Unidades da Federação – 2010 – Incluindo Carajás e Tapajós

Total	FPE - Atualizado Fator (1)	FPE Observado (2)	Diferença ((1)- (2))	FPE (Redistribuição do Fator Atual)
ACRE	947.052.158,62	1.335.014.344,55	-387.962.185,93	1.335.014.344,55
ALAGOAS	1.478.170.882,32	1.623.441.442,38	-145.270.560,06	1.623.441.442,38
AMAPÁ	828.469.465,72	1.331.502.175,88	-503.032.710,16	1.331.502.175,88
AMAZONAS	1.081.093.852,81	1.088.928.391,47	-7.834.538,66	1.088.928.391,47
BAHIA	4.858.006.430,64	3.666.782.163,70	1.191.224.266,94	3.666.782.163,70
CARAJÁS	865.119.687,79	-	-	467.022.922,72
CEARÁ	3.496.171.070,64	2.863.158.942,75	633.012.127,89	2.863.158.942,75
DISTRITO FEDERAL	214.445.860,43	269.344.314,94	-54.898.454,51	269.344.314,94
ESPÍRITO SANTO	205.881.045,14	585.361.449,19	-379.480.404,05	585.361.449,19
GOIÁS	1.105.302.306,68	1.109.494.090,34	-4.191.783,66	1.109.494.090,34
MARANHÃO	2.662.912.886,48	2.816.837.340,11	-153.924.453,63	2.816.837.340,11
MATO GROSSO	752.300.966,83	900.637.125,48	-148.336.158,65	900.637.125,48
MATO GROSSO DO SUL	725.978.591,90	519.800.966,95	206.177.624,95	519.800.966,95
MINAS GERAIS	1.571.679.647,66	1.738.328.382,69	-166.648.735,03	1.738.328.382,69
PARÁ	1.900.892.851,62	2.385.152.783,61	-484.259.931,99	1.084.160.356,30
PARAÍBA	1.485.878.449,97	1.868.824.961,70	-382.946.511,73	1.868.824.961,70
PARANÁ	1.023.628.850,56	1.125.142.753,06	-101.513.902,50	1.125.142.753,06
PERNAMBUCO	2.791.297.906,08	2.692.740.712,91	98.557.193,17	2.692.740.712,91
PIAUÍ	1.538.293.601,20	1.686.387.310,18	-148.093.708,98	1.686.387.310,18
RIO DE JANEIRO	751.003.059,43	596.171.123,85	154.831.935,58	596.171.123,85
RIO GRANDE DO NORTE	1.190.753.915,06	1.630.387.731,59	-439.633.816,53	1.630.387.731,59
RIO GRANDE DO SUL	1.035.263.251,84	918.939.426,66	116.323.825,18	918.939.426,66
RONDÔNIA	852.938.028,96	1.098.762.463,76	-245.824.434,80	1.098.762.463,76
RORAIMA	849.506.470,67	968.070.764,34	-118.564.293,67	968.070.764,34
SANTA CATARINA	485.478.995,57	499.430.388,42	-13.951.392,85	499.430.388,42
SÃO PAULO	780.679.639,00	390.240.966,20	390.438.672,80	390.240.966,20
SERGIPE	947.141.473,24	1.621.568.285,79	-674.426.812,55	1.621.568.285,79
TAPAJÓS	1.598.982.128,30	-	-	833.969.504,85
TOCANTINS	976.358.661,58	1.693.645.792,20	-717.287.130,62	1.693.645.792,20
TOTAL	39.024.096.594,70	39.024.096.594,70		39.024.096.594,96

Fonte: Idesp/STN

Extraído de: ANDRADE (Org.)/IDESP-v1, 2011: Anexo 1.

Como se pode observar, com a criação dos Estados do Carajás e Tapajós haveria uma necessidade de redistribuição do FPE, o que em certa medida acirra as tensões entre os Estados brasileiros, na medida em que seriam reduzidos os repasses financeiros do governo federal de alguns deles. Em larga escala, tanto do lado dos congressistas quanto de alguns governos estaduais que se posicionaram contrários à criação dos novos Estados, entre outros fatores, a rejeição às novas unidades se deve a uma possível alteração nos quadros de distribuição do FPE e FPM.

Do lado das lideranças das áreas que almejam a separação, os números são contestados. Especialmente porque os valores e percentuais de distribuição do FPE, por exemplo, são fixos e dessa maneira impactariam apenas os Estados da região Norte. E mais que isso, ainda assim, os Estados dessa região não eram tão contrários à criação dos dois novos Estados, deixando a questão para que o povo paraense

decidisse. Porém, do lado do governo estadual paraense, contrário à divisão do Estado, a redistribuição dos fundos estaduais e municipais tornou-se uma forte bandeira contra as campanhas do Carajás e Tapajós.

É importante esclarecer que os repasses de recursos financeiros às novas unidades federadas no Brasil são garantidos constitucionalmente, de forma que os novos Estados a serem instalados são privilegiados na distribuição do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (BRASIL, 1988). Com receio dessas mudanças, diversas bancadas estaduais, já existentes posicionaram contrárias à criação dos novos Estados, especialmente aquelas com movimentos de emancipação estadual ou privilegiadas na distribuição do FPE e FPM, como no caso o Estado do Pará.

Para o ano de 2010, a distribuição dos recursos do FPE pode ser observada no mapa abaixo:

Mapa 7: FPE Observado em 2010

Extraído de: ANDRADE (Org.)/IDESP-v1, 2011:: Anexo 2

Como se pode perceber, para o ano de 2010, o Estado do Pará, juntamente com os Estados do Maranhão, Ceará, Pernambuco e Bahia foram os mais beneficiados com o repasse de recursos do FPE. Do lado extremamente oposto encontram-se os Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Santa Catarina e Mato Grosso do Sul.

No entanto, é importante observar que não necessariamente o repasse de recursos dos fundos estaduais e municipais significa algum tipo de garantia de desenvolvimento econômico e social. E ainda sobre o mapa acima, este demonstra que os novos Estados pós-1988 não são os maiores beneficiários do FPE, e sim Estados mais antigos conforme já mencionado. Basta observar a situação do Mato Grosso do Sul, Rondônia, Tocantins, Amapá e Rondônia, que se encontram como pouco ou mediantemente beneficiados.

Contando com uma hipótese de criação dos novos Estados, com base nos dados de 2010, o resultado observado derruba alguns mitos e inverdades sobre a criação dos Estados do Carajás e Tapajós, que estariam entre os que menos receberiam os recursos do FPE, situando-se nos níveis intermediários respectivamente, e que mais isso, colocariam a situação do novo Estado do Pará numa situação intermediária. Neste caso, o grande impacto negativo vislumbrado não necessariamente se aplicaria. Veja o mapa abaixo:

Mapa 8: FPE – Redistribuição do Fator Atual com os Estados de Carajás e Tapajós

Extraído de: ANDRADE (Org.)/IDESP-v1, 2011:Anexo 4

Conforme Andrade, (2011: 25-26,v1)

Duas estimativas foram realizadas a partir do cenário de divisão do estado, uma supôs-se que o TCU redistribuiria o coeficiente atual do estado do Pará entre os três estados em questão. A outra, considerando que como a última atualização desses coeficientes foi após a criação do Tocantins, último estado brasileiro criado, considerou-se a suposição de que o TCU com a divisão do Pará realizaria a atualização desses coeficientes já com os dois novos estados (Carajás e Tapajós) e o Pará remanescente, com base no CTN.

A primeira estimativa considerou como possível decisão do TCU manter todos os Estados com seus atuais coeficientes e realizar a redistribuição do coeficiente atual do Pará (0,6112), proporcionalmente, ao coeficiente individual de população e renda per capita (CIPR). Na distribuição do atual coeficiente entre os três estados, o Pará remanescente passaria a receber 2,7782, o Carajás 1,1968 e Tapajós 2,2389.

Na segunda simulação, atualizaram-se os coeficientes pela equação (5) e após ajustes com base na Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989 (Figura 5), de acordo com a distribuição entre as regiões conforme praticado pelo TCU, foram determinados os respectivos valores para cada Unidade de Federação. Considerando a atualização do coeficiente dos estados, o Pará remanescente passaria a receber 4,3291, o Carajás 1,19702 e Tapajós 3,6415. Nas duas estimativas, o Pará remanescente receberia o maior valor em função de que ficaria com maior participação populacional e com um PIB per capita reduzido. Na sequência Tapajós receberia o segundo maior montante do repasse dado que registraria o menor PIB per capita entre os três. Essa distribuição não se altera em tendência considerando a possibilidade de distribuição do coeficiente atual ou a atualização dos coeficientes, dado que os fatores utilizados nas duas estimativas de maior peso, população e PIB *per capita*, são os que apresentam o maior peso na metodologia de distribuição do fundo do CTN.

Com relação à redistribuição dos recursos do FPM, segundo Andrade (2011:27, v1)

Existem três destinações aos recursos do FPM, 10% vão para os municípios capitais de estados (FPM-C), 86,4% vão para os municípios tidos como “interior” (FPM-I), essas duas categorias foram criadas pelo CTN e 3,6% vai para os municípios conhecidos como de reserva (FPM-R) criados pelo Decreto-lei nº 1.881, de 27 de agosto de 1981. Nas simulações a serem apresentadas nesta seção, seguiu-se a metodologia de repartição atual realizada pelo STN, revendo os valores para o FPM Capital, para o FPM Reserva, e o FPM Interior total dos novos estados realizou-se duas estimativas, na primeira rateou-se o coeficiente atual (3,2948) do Pará proporcional às participações da população de cada estado (Carajás, Pará remanescentes e Tapajós) sem suas respectivas capitais (Marabá, Belém e Santarém) e na segunda simulação rateou-se o coeficiente atual (3,2948) do Pará proporcional às participações das somas dos fatores populacionais de cada estado sem suas respectivas capitais.

Com a criação dos Estados de Tapajós e Carajás e a formação do novo Estado do Pará, os resultados dos repasses do FPM para a capital e para o interior seriam os

seguintes:

Mapa 9 : Simulação do FPM – Capital - incluindo os Estados do Tapajós e Carajás

Extraído de: ANDRADE (Org.)/IDESP-v1, 2011: Anexo5

Mapa 10: FPM Observado nas Três Unidades do Estado do Pará

Extraído de: ANDRADE (Org.)/IDESP-v1, 2011:Anexo 8

Mapa 11: Simulações FPM Total – FPM Interior Rateado Proporcionalmente à População

Extraído de: ANDRADE (Org.)/IDESP-v1, 2011: Anexo 9

Com base nos dados dos mapas anteriores é possível concluir que:

Dado o novo cenário proposto, duas novas capitais seriam criadas, Santarém e Marabá, considerando que é fixo o montante destinado aos municípios capitais de estados, todas as atuais capitais perderiam recursos, exceto Belém que ganha, porque o cálculo do coeficiente de participação da capital está em função da população e da renda per capita de seu estado e como a renda per capita do Pará remanescente é menor do que a do atual, o coeficiente de participação de Belém aumentaria 17,8%.

Santarém e Marabá ao ascenderem à condição de capitais de estado, teriam seus repasses acrescidos 325,4% e 138,3%, respectivamente, em função de sua nova disposição no quadro de municípios do FPM, saíram da condição de municípios de interior e de reserva, onde participam, com os demais municípios do estado, do percentual destinado ao estado do Pará (3,29%) pertencente à classe de interior (86,4%) e dos 3,6% destinados aos municípios de reserva com os demais municípios do Brasil, para participarem dos 10% destinados às capitais, portanto um montante de recursos a ser dividido entre um grupo menor de municípios. Santarém teria um incremento maior que Marabá mesmo com uma população menor, em função de que a renda per capita de seu estado (Tapajós) seria apenas 47,3% da renda per capita do estado de Carajás no qual Marabá supostamente seria a capital. As demais capitais brasileiras nessa simulação apresentariam redução nos repasses do FPM Capital (Andrade...et.al, 2011:31).

Analisando de outro ângulo, o conjunto dos projetos de tramitação de criação de novas unidades federadas, especialmente o caso da criação de novos Estados, os impactos globais gerados pela composição nos valores estimados de redistribuição do FPE e FPM seriam os seguintes:

Tabela 28: Transferências Governamentais Estimadas, em Milhões de Reais

Estados Atuais	Estados Desmembrados	FPE		FPM		Diferença
		Antes	Depois	Antes	Depois	
Rondônia		1.174	1.029	413	477	-81
Acre		1.327	1.162	232	263	-134
Amazonas		1.454	1.204	599	634	-215
Roraima		1.170	1.025	141	155	-132
Pará		3.872	-	1.770	-	
	Tapajós	-	2.212	-	475	
	Pará	-	1.955	-	1.157	1.479
	Carajás	-	882	-	441	
Amapá		1.142	999	164	196	-110
Tocantins		1.370	1.041	656	769	-216
Maranhão		3.535	-	2.066	-	
	Maranhão	-	2.781	-	1.743	836
	Maranhão do Sul	-	1.388	-	526	
Piauí		2.039	-	1.221	-	
	Piauí	-	556	-	986	811
	Gurguéia	-	1.909	-	620	
Ceará		3.736	3.204	2.380	2.179	-733
Rio Grande do Norte		1.272	1.211	1.157	1.105	-114
Paraíba		1.588	1.511	1.499	1.448	-127
Pernambuco		3.352	2.838	2.515	2.248	-781
Alagoas		1.972	1.503	1.092	965	-597
Sergipe		1.106	1.052	679	660	-72
Bahia		5.196	-	4.334	-	
	Rio São Francisco	-	1.246	-	432	487
	Bahia	-	4.597	-	3.741	
Minas Gerais		1.732	1.707	6.233	5.985	-274
Espírito Santo		238	261	799	750	-27
Rio de Janeiro		851	938	1.413	1.459	131
São Paulo		1.026	943	6.381	6.103	-362
Paraná		1.254	1.254	3.254	2.974	-280
Santa Catarina		585	586	1.892	2.038	147
Rio Grande do Sul		1.118	1.116	3.256	3.425	167
Mato Grosso do Sul		838	672	692	647	-211
Mato Grosso		844	-	875	-	
	Mato Grosso do Norte	-	661	-	495	527
	Mato Grosso	-	540	-	550	
Goiás		1.276	1.121	1.725	1.750	-129
Distrito Federal		297	260	35	80	8
Brasil		45.364	45.364	47.474	47.474	0

Fonte: Resultado da Pesquisa

Extraído de: Haddad, Neto e Perobelli, 2011:34

Com base nos autores da tabela 28, cujos dados são referentes a 2008, observa-se que os Estados criados e os remanescentes receberiam maior parcela de transferência

de recursos se considerados os atuais valores de transferências de FPE e FPM. Como já foi apontado, os Estados que mais perderiam recursos seriam aqueles já existentes da mesma região onde ocorrem as demandas pela criação de novos Estados.

Quanto às simulações dos fundos constitucionais, observados os valores decorrentes do PIB da administração pública, PIB e população os resultados seriam os seguintes:

Tabela 29: Simulações com os Fundos Constitucionais - FPE e FPM (Em R\$ Milhões)

UF	Choque dos Gastos do Governo				Impacto dos Gastos do Governo			
	Com a Divisão	Part. No PIB APU*	Part. No PIB	Part. Na Pop.	Com a Divisão	Part. No PIB APU*	Part. No PIB	Part. Na Pop.
RO	1.506	1.587	1.587	1.587	1.784	1.873	1.872	1.873
AC	1.425	1.559	1.559	1.559	1.605	1.753	1.753	1.753
AM	1.838	2.054	2.054	2.054	2.616	2.800	2.792	2.799
RR	1.180	1.311	1.311	1.311	1.356	1.499	1.498	1.499
TA	2.687	821	607	874	2.953	933	701	991
PA	3.113	3.845	3.426	3.777	3.845	4.667	4.194	4.583
CA	1.323	977	1.610	992	1.508	1.131	1.812	1.148
AP	1.195	1.305	1.305	1.305	1.325	1.441	1.441	1.441
TO	1.810	2.026	2.026	2.026	2.095	2.323	2.327	2.326
MA	4.523	4.706	4.297	4.518	5.294	5.503	5.042	5.268
MAS	1.913	895	1.304	1.083	2.198	1.058	1.516	1.268
PI	1.541	2.535	2.623	713	1.947	3.059	3.153	1.002
GU	2.529	724	636	2.547	2.797	821	725	2.813
CE	5.383	6.116	6.116	6.116	7.171	8.049	8.047	8.052
RN	2.316	2.430	2.430	2.430	3.044	3.188	3.188	3.191
PB	2.959	3.086	3.086	3.086	3.547	3.705	3.705	3.707
PE	5.086	5.867	5.867	5.867	7.386	8.378	8.377	8.379
AL	2.467	3.064	3.064	3.064	3.010	3.693	3.693	3.693
SE	1.713	1.785	1.785	1.785	2.155	2.246	2.246	2.246
RF	1.678	607	602	596	1.957	751	746	739
BA	8.338	8.922	8.927	8.934	11.306	12.021	12.024	12.036
MG	7.691	7.966	7.966	7.966	11.065	11.347	11.355	11.357
ES	1.011	1.037	1.037	1.037	1.525	1.555	1.555	1.555
RJ	2.396	2.265	2.265	2.265	5.391	5.187	5.182	5.209
SP	7.045	7.407	7.407	7.407	17.586	17.788	17.808	17.869
PR	4.228	4.508	4.508	4.508	6.486	6.811	6.812	6.815
SC	2.624	2.478	2.478	2.478	4.071	3.876	3.876	3.876
RS	4.541	4.374	4.374	4.374	7.088	6.828	6.829	6.832
MS	1.319	1.530	1.530	1.530	1.740	1.987	1.988	1.987
MN	1.155	589	578	590	1.379	733	721	734
MT	1.090	1.129	1.140	1.128	1.448	1.481	1.494	1.480
GO	2.871	3.000	3.000	3.000	4.145	4.272	4.276	4.274
DF	340	332	332	332	1.454	1.388	1.398	1.396
BRASIL	92.838	92.838	92.838	92.838	134.278	134.145	134.145	134.192

Fonte: Resultado da Pesquisa. *APU: Administração Pública.

Extraído de: Haddad, Neto e Perobelli, 2011:36

Com base na tabela 29, observa-se que os novos Estados apresentariam maiores ganhos com os valores resultantes da transferência dos fundos

constitucionais, apresentando significativo aumento de suas participações. Porém, esses efeitos poder-se-iam ser diminuídos devidos às relações econômicas inter-regionais quando consideradas suas relações com a economia brasileira como um todo ou com seus Estados de origem. No que diz respeito aos recursos do FPM, as regiões centrais ou núcleos mais desenvolvidos dos novos Estados tenderiam a perder recursos oriundos desses fundos, embora essa tendência pudesse ser facilmente revertida através da nova configuração de efeitos intersetoriais e inter-regionais.

E, por fim, sobre a participação do FPE na receita total dos Estados e do Distrito Federal o resultado seria o seguinte:

Tabela 30: Participação do FPE na Receita Bruta dos Estados e do Distrito Federal

Participação do FPE na Receita Bruta¹ dos Estados e do Distrito Federal								
Unidade Federada	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012²	Média 2006-2012
Amapá	67,2%	69,0%	70,5%	70,4%	67,3%	70,4%	65,2%	68,6%
Roraima	66,7%	69,2%	64,5%	64,0%	59,8%	58,0%	60,9%	63,3%
Acre	59,4%	62,2%	59,4%	54,7%	55,1%	59,9%	57,5%	58,3%
Tocantins	49,9%	47,6%	56,0%	51,4%	50,4%	53,8%	51,3%	51,5%
Maranhão	48,0%	48,5%	48,9%	45,2%	43,3%	45,2%	42,6%	46,0%
Piauí	47,1%	48,3%	47,9%	42,8%	40,8%	45,9%	43,7%	45,2%
Paraíba	43,8%	45,2%	45,8%	41,4%	41,1%	42,9%	40,5%	43,0%
Alagoas	43,3%	43,8%	46,4%	42,3%	36,2%	42,4%	39,8%	42,0%
Sergipe	38,8%	41,4%	41,5%	43,2%	39,4%	42,7%	40,0%	41,0%
Ceará	33,8%	36,4%	36,7%	33,1%	30,3%	33,1%	32,2%	33,7%
Rio Grande do Norte	32,4%	35,0%	36,1%	33,0%	31,2%	35,2%	32,5%	33,6%
Rondônia	34,3%	35,4%	34,9%	33,1%	30,8%	32,2%	31,3%	33,2%
Pará	29,3%	29,5%	30,2%	27,8%	26,4%	28,8%	24,9%	28,1%
Pernambuco	28,0%	28,8%	29,4%	26,2%	22,3%	25,2%	24,0%	26,3%
Bahia	24,0%	24,2%	24,9%	24,7%	22,2%	24,8%	22,7%	23,9%
Amazonas	16,1%	16,1%	16,4%	16,2%	14,3%	15,6%	14,9%	15,7%
Mato Grosso	14,2%	15,5%	15,5%	14,0%	13,9%	15,5%	13,5%	14,6%
Goiás	13,3%	13,4%	13,9%	13,0%	12,0%	12,1%	11,5%	12,8%
Mato Grosso do Sul	10,8%	10,8%	10,8%	10,6%	10,4%	11,0%	10,3%	10,7%
Espírito Santo	7,1%	7,1%	7,2%	7,2%	7,1%	7,3%	6,4%	7,1%
Paraná	7,3%	7,4%	7,8%	6,7%	6,3%	6,9%	6,4%	7,0%
Minas Gerais	6,1%	6,2%	6,1%	5,9%	5,5%	6,1%	5,8%	6,0%
Rio Grande do Sul	4,8%	5,3%	5,4%	5,0%	4,5%	5,3%	5,1%	5,1%
Santa Catarina	5,2%	4,9%	5,3%	4,9%	4,5%	4,7%	4,5%	4,8%
Distrito Federal	3,1%	3,2%	3,2%	3,2%	3,1%	3,4%	3,1%	3,2%
Rio de Janeiro	2,0%	2,2%	2,2%	2,1%	1,9%	2,1%	2,0%	2,1%
São Paulo	0,4%	0,4%	0,5%	0,4%	0,4%	0,5%	0,4%	0,4%

¹ A Receita Bruta refere-se à Receita não-financeira, ou seja, são excluídas as receitas provenientes de operações de crédito, de alienação de bens, aplicações financeiras, amortização e juros de empréstimos concedidos.

² Dados preliminares até outubro/2012.

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional/MF. Elaboração: Secretaria Executiva/MF

Extraído de: LIMA, 2013.

Para encerrar esta parte, a importância do FPE é tão grande (considerando o período 2006-2012), que para os Estados mais novos da Federação o FPE representa mais de 50% das receitas estaduais (Amapá, Roraima, Acre e Tocantins). Por outro

lado, 5 dos 9 Estados nordestinos apresentam grau de dependência acima de 40% de suas receitas e 2 Estados entre 30 a 40%. E, por último, os Estados das Regiões Sul e Sudeste apresentam baixa dependência deste tipo de recurso federal. Situam-se abaixo dos 10% e para o Estado de São Paulo em apenas 0,4%. Nesse sentido, como a criação de novas UFs. provocaria uma alteração total na distribuição desses recursos, as lideranças ou elites políticas das UFs atuais, especialmente as privilegiadas na distribuição do FPE rejeitam esta ideia na medida em que perderiam parcela significativa de suas receitas.

6.2- OS GASTOS PARA A CRIAÇÃO DE NOVAS UNIDADES FEDERADAS

A criação de novas unidades federadas além dos vários aspectos envolvidos apresenta um tema altamente polêmico que é os custos para criação dos novos Estados e Territórios Federais. Assim, dada a efetivação da criação de um novo Estado, o ônus é muito grande, sobretudo para a União.

Nesse quadro, considerando os projetos de desmembramentos analisados por Boueri (2008), as estimativas para os custos dos desmembramentos, com base nos dados de 2005 são faraônicas, ou seja, seriam necessários cerca de 832 milhões de reais anuais para a efetivação da criação dos novos Estados.

No entanto, para compreender o estudo de Boueri (2008), faz-se necessário visualizar a situação dos atuais Estados para o ano de 2005:

Gráfico 2: Gastos Agregados das Unidades Federadas Brasileiras por Função: Total Percentual – 2005 (Em % do Gasto Total)

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

^a Os *encargos especiais* incluem amortizações e encargos, aquisição de títulos, sentenças judiciais, ressarcimentos, pagamento de inativos, entre outras despesas.

BOUERI, 2008:8

Conforme o gráfico 2 acima, a maior parte dos gastos públicos dos Estados brasileiros e do Distrito Federal se concentra nos chamados encargos especiais, os quais perfazem 73,437% do montante total. E ainda, segundo o mesmo autor, os gastos acima apresentam uma grande heterogeneidade se analisados os percentuais de cada Estado e do Distrito Federal.

Sobre a composição dos gastos públicos, no que diz respeito à sua discriminação no período de 1995 a 2009, os resultados observados foram os seguintes:

Tabela 31: Gastos Estaduais por Área de Ação: Variação Percentual entre os Anos de 1995 a 2009

Estado	Educação e Cultura		Saúde e Saneamento		Segurança Pública		Habitação e Urbanismo		Receita Orçamentária		Despesa Orçamentária	
	Total	Per capita	Total	Per capita	Total	Per capita	Total	Per capita	Total	Per capita	Total	Per capita
AC	123,93	47,50	137,39	56,37	266,87	141,66	670,26	407,38	177,22	82,61	113,76	40,80
AL	33,39	13,92	271,48	217,24	312,60	252,36	387,95	316,71	93,53	65,28	116,83	85,18
AM	63,31	11,66	281,67	160,97	193,68	100,81	1.657,35	1.101,59	54,16	5,41	46,82	0,39
AP	4,48	-45,61	220,40	66,79	1.268,63	612,45	1.149,77	550,58	35,20	-29,62	20,44	-37,31
BA	32,48	14,98	123,29	93,78	136,07	104,87	188,47	150,35	69,68	47,26	57,19	36,42
CE	162,91	106,52	137,95	86,91	165,92	108,88	207,03	141,17	101,70	58,43	97,68	55,28
DF	31,03	-12,65	-0,47	-33,65	-85,16	-90,11	75,45	16,96	10,87	-26,09	13,51	-24,33
ES	61,02	29,06	56,41	25,36	35,75	8,80	373,96	279,88	72,58	38,32	54,93	24,18
GO	71,94	25,29	616,56	422,18	161,11	90,27	710,37	490,53	105,57	49,80	91,59	39,62
MA	46,32	20,22	423,30	329,95	205,36	150,88	810,02	647,68	110,96	73,32	122,82	83,07
MG	-16,12	-30,89	21,40	0,02	209,00	154,58	395,06	307,87	48,22	22,12	24,86	2,87
MS	58,56	28,67	814,77	642,37	159,13	110,30	1.564,98	1.251,20	124,16	81,92	103,77	65,37
MT	20,24	-4,80	540,49	407,15	184,45	125,23	50,47	19,14	98,07	56,84	79,93	42,47
PA	37,10	0,17	126,56	65,53	133,42	70,55	1.435,82	1.022,16	108,21	52,13	99,34	45,65
PB	71,30	51,76	640,50	556,03	251,24	211,18	7.188,22	6.356,90	94,42	72,25	72,06	52,44
PE	81,78	53,62	395,12	318,40	77,94	50,37	127,84	92,54	138,30	101,38	122,09	87,68
PI	40,52	22,31	122,52	93,68	5,17	-8,46	3.701,90	3.209,13	102,92	76,62	83,15	59,41
PR	78,59	45,61	278,28	208,42	15,67	-5,69	70,58	39,08	68,10	37,06	67,28	36,39
RJ	17,30	-1,41	219,61	168,62	61,50	35,74	192,61	145,93	93,03	62,24	59,98	34,45
RN	78,89	47,40	203,46	150,05	354,78	274,74	633,48	504,38	158,30	112,84	131,96	91,13
RO	79,55	59,92	159,29	130,95	91,94	70,96	156,97	128,87	144,31	117,60	97,97	76,33
RR	83,78	14,32	182,76	75,89	476,56	258,65	130,32	43,27	152,55	57,10	105,95	28,11
RS	94,50	71,80	275,01	231,24	58,28	39,80	-91,49	-92,48	37,26	21,23	27,97	13,03
SC	38,74	9,66	255,02	180,63	122,47	75,85	105,37	62,34	44,74	14,41	32,79	4,97
SE	45,78	15,87	234,19	165,62	152,80	100,93	-33,82	-47,40	74,52	38,71	70,31	35,36
SP	63,19	32,89	58,77	29,28	83,55	49,47	-58,63	-66,31	47,14	19,81	42,30	15,88
TO	83,07	42,68	141,05	87,87	311,60	220,79	-62,45	-70,74	145,94	91,68	129,53	78,89
Média	58,80	24,83	256,92	182,88	200,38	122,81	805,11	629,95	93,03	51,88	77,29	39,77

Fonte: Dados básicos da STN (2010).

Nota: avaliação considerando valores constantes, em Reais de 2010.

QUINTELLA, 2011:73

Conforme a tabela 31 de Quintella (2011) é possível concluir que o Estado de Alagoas e o Distrito Federal apresentaram no período de 1995 a 2009 uma receita orçamentária inferior à despesa orçamentária. Além disso, a maior parte dos gastos públicos feitos pela maioria dos Estados foi realizada com habitação e urbanismo, compostos por obras de infraestrutura. Muitas vezes estes gastos elevados com obras de infraestrutura são resultado de superfaturamento de obras públicas ou passíveis de desvio e lavagem de dinheiro público no Brasil e no exterior. Embora a maior parte dos gastos públicos tenha sido realizada com o setor de Habitação e Urbanismo, esta primazia não significa necessariamente uma melhoria nas condições de habitação da população ou melhoria nos serviços de infraestrutura urbana.

A exceção à destinação dos gastos públicos para em serviços de habitação e infraestrutura são os Estados de Roraima, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Sergipe, São Paulo e Tocantins, que orientaram seus gastos para a área de saúde e saneamento, muito embora não necessariamente também signifique que as demandas da população local tenham sido atendidas, ocorresse expansão destes serviços, aumento na qualidade dos mesmos e não existisse o desvio de milhões de reais, já que os velhos problemas crônicos de saúde e saneamento nestes e nos demais Estados persistiram e até pioraram.

Para o ano de 2005, segundo Boueri (2008) os gastos públicos em relação ao PIB estadual observados foram os seguintes:

Tabela 32: Gastos Públicos, PIBs Regionais e Populações das Unidades Federadas Brasileiras - 2005

Unidade federativa	Gastos públicos (R\$ bilhões)	Gastos públicos (% do PIB)	Gastos públicos <i>per</i> <i>capite</i> (R\$)	PIB (R\$ bilhões)	População (milhões de habitantes)
AC	1,670	37,27	2.494	4,482	0,670
AM	5,258	15,76	1.627	33,359	3,232
AP	1,340	30,69	2.254	4,367	0,595
PA	5,694	14,54	817	39,150	6,971
RO	2,515	19,49	1.639	12,902	1,535
RR	1,037	32,62	2.650	3,179	0,391
TO	2,506	27,59	1.919	9,084	1,306
Norte	20,020	18,79	1.362	106,522	14,699
AL	3,120	22,08	1.035	14,135	3,016
BA	14,348	15,78	1.039	90,943	13,815
CE	7,489	18,30	925	40,923	8,097
MA	3,780	14,93	619	25,326	6,103
PB	3,627	21,50	1.009	16,864	3,596
PE	9,334	18,70	1.109	49,904	8,414
PI	2,590	23,28	861	11,125	3,007
RN	3,804	21,30	1.267	17,862	3,003
SE	2,885	21,50	1.466	13,422	1,968
Nordeste	50,977	18,17	999	280,504	51,019
ES	6,877	14,57	2.018	47,191	3,408
MG	25,292	13,13	1.315	192,611	19,237
RJ	30,210	12,23	1.964	246,936	15,383
SP	75,947	10,45	1.878	727,053	40,443
Sudeste	138,326	11,40	1.763	1.213,791	78,472
PR	13,549	10,70	1.320	126,622	10,262
RS	17,575	12,18	1.621	144,344	10,845
SC	8,958	10,50	1.527	85,295	5,867
Sul	40,081	11,25	1.486	356,261	26,974
DF	6,852	8,51	2.937	80,517	2,333
GO	7,748	15,33	1.379	50,536	5,620
MS	4,148	19,17	1.832	21,642	2,264
MT	5,377	14,35	1.918	37,466	2,803
Centro-Oeste	24,125	12,69	1.853	190,161	13,021
Brasil	273,530	12,74	1.485	2.147,239	184,184

Fontes: STN e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

BOUERI, 2008:9

Segundo Boueri (2008), são altamente discrepantes os gastos públicos estaduais, veja, por exemplo, dada a força da economia de cada um deles, os gastos extremos entre São Paulo (maior gasto) e Roraima (menor gasto). Extremos semelhantes são observados se comparados a partir das regiões Sudeste (maior) e o Norte (menor).

Por outro lado, se forem confrontados os gastos públicos com os PIBs estaduais, o resultado é a ocorrência de um grande endividamento de Estados das Regiões Norte e

Nordeste, os quais apresentam o maior comprometimento do PIB, enquanto os Estados do Sul, Sudeste e Centro-Oeste apresentam menor comprometimento. Tal fato se explica pela má distribuição do PIB regional, onde os Estados mais desenvolvidos e com maior PIB apresentarem menor proporção dos gastos públicos em relação ao PIB, já que apresentam economias mais dinâmicas, mais modernas e mais diversificadas. Neste caso, os extremos observados são os Estados do Acre com gasto público em relação ao PIB de 37,27%, Amapá com 30,69% e Roraima com 32,62%. Na outra ponta, os Estados do Sul, Sudeste (com exceção do Espírito Santo) e o Distrito Federal possuíam gastos inferiores ou próximos da média nacional que é de 12,74%.

O fato proeminente dessa análise é que os Estados do Acre, Amapá, Roraima, Rondônia, Tocantins, Alagoas, Paraíba, Sergipe, Piauí, Rio Grande do Norte e Mato Grosso do Sul apresentaram percentuais de endividamento próximos ou bem superiores a 20% do seu PIB, o que torna a situação econômico-financeira destes Estados altamente preocupante.

No que se refere aos projetos dos novos Estados, segundo Boueri (2008) os resultados seriam os seguintes:

Tabela 33: Dados Socioeconômicos dos Estados Propostos - 2005

Estado proposto	Origem	PIB (R\$ mil)	População	Área (1.000 km ²)	Número de municípios
Juruá	AM	1.630.587	291.653	261.297	9
Madeira	AM	763.045	197.761	290.845	7
Rio Negro	AM	234.428	86.882	350.298	4
Solimões	AM	486.909	200.000	198.052	8
Uirapuru	AM	510.124	152.220	210.788	8
Rio São Francisco	BA	5.492.379	825.789	170.308	34
Estado do Triângulo	MG	31.907.106	2.041.703	90.542	66
Minas do Norte	MG	11.545.104	2.684.198	199.453	165
Araguaia	MT	4.705.559	456.735	258.884	32
Aripuanã	MT	9.256.163	464.271	289.582	30
Mato Grosso do Norte	MT	8.948.143	690.760	361.356	44
Carajás	PA	8.204.007	907.270	228.347	29
Tapajós	PA	3.743.117	844.687	392.947	20
Xingu	PA	.971.651	268.075	325.193	5
São Paulo do Leste	SP	146.846.104	8.997.895	72.163	182
São Paulo do Sul	SP	8.263.277	1.086.827	35.962	52

Fonte: IBGE.
Elaboração do autor.

BOUERI, 2008:16

Conforme a tabela 33, os dados socioeconômicos dos projetos de criação de novas UFs apresentam dados preocupantes quanto ao total do PIB, número de Municípios e população residente. Embora sirvam como elementos balizadores de importantes análises, é importante observar que Boueri (2008) considerou somente o projeto de criação de novos Estados, desconsiderando os projetos de criação de novos Territórios Federais. O segundo ponto é que todos os projetos de novos Estados apresentados para o Amazonas foram arquivados em 2008 e o que normalmente predomina quanto a este Estado são os projetos de criação de Territórios Federais. Os projetos de Estados no Amazonas analisados por Boueri (2008) são de autoria de José Roberto Arruda. Contudo, considerando o mesmo período das análises efetivadas, o Estado do Amazonas já possuía muitos projetos semelhantes para a mesma área propondo a criação de Territórios Federais e tramitando na Câmara ou no Senado há bastante tempo.

Para o caso do Pará, os territórios dos Estados do Tapajós e Carajás não eram os mesmos dos PDCs que levaram à realização dos plebiscitos de 2011, ou seja, os Decretos Legislativos 136/2011 - Carajás e 137/2011 - Tapajós. Os Municípios que comporiam os

dois Estados não eram os mesmos. O caso mais discrepante era do Estado do Tapajós, já que metade de seu território era constituída pelo Estado do Xingu, conforme o projeto analisado por Boueri (2008). O interessante é que entre 2006-2008 o Projeto do Estado do Xingu já tinha sido arquivado. Seu território estava e foi incorporado ao projeto de Estado do Tapajós. Portanto, muitas das análises utilizadas por estudiosos interessados no assunto ou discursos políticos veiculados durante a campanha pelo Plebiscito de 2011 pautaram-se em dados não atualizados ou incorretos.

Causa surpresa até a divulgação do texto pelo IPEA em 2008, já que para muitos o governo federal, nos bastidores, era um dos grandes interessados na divisão do Estado do Pará, especialmente devido aos atritos com o governo estadual paraense do PSDB devido aos grandes projetos de infraestrutura em andamento, como o Complexo Mineral do Carajás, as reservas minerais no Estado, a problemática do desmatamento, queimadas, a exploração da madeira no Estado, a violência no campo, os conflitos fundiários e a polêmica construção da Hidrelétrica de Belo Monte.

Quanto aos projetos de novos Estados no Mato Grosso, conforme aponta Boueri (2008), à época os mesmos apresentam pequenas deficiências, já que não apresentavam a incorporação dos Municípios criados após a elaboração e tramitação dos projetos de criação do Mato Grosso do Norte, Araguaia e Aripuanã. Recentemente estes Municípios foram incluídos nos projetos em tramitação na Câmara dos Deputados.

Por fim, os projetos de criação dos Estados de São Paulo do Sul (arquivado em 2004), São Paulo do Leste e Minas do Norte tiveram seus arquivamentos completados em 2008 e desde então todos estes projetos não foram mais reapresentados. Por último o projeto de Estado do Triângulo também foi arquivado em 2012.

Conforme já se apontou, os dados dos gastos públicos para projetos de novos Estados analisados por Boueri (2008), apesar de muito importantes, não estão de acordo com boa parte dos projetos de desmembramento em andamento em 2012, ou mesmo se considerado o ano da divulgação ou elaboração de seus trabalhos. Mesmo se considerado o ano de 2005, seja pela área dos futuros Estados, Municípios componentes ou condição de ente da Federação: Estado ou Território Federal há alguns equívocos entre o que tramitava no Congresso. No entanto, os resultados apresentados são bastante ilustrativos para a análise dos desmembramentos estaduais ou mesmo aqueles que foram arquivados. Servem como um marco referencial, exclusivamente do ponto de vista econômico no tocante a sua viabilidade econômica

e social.

Sendo assim, os resultados da futura composição dos gastos públicos dos novos Estados segundo Boueri (2005) são os seguintes:

Tabela 34: Resultados das Simulações dos Gastos Públicos das Proposições para a Criação de Novos Estados - 2005

Estado proposto/origem	PIB (R\$ mil)	População	Gasto estadual estimado (R\$ mil)	Gasto estadual estimado (% do PIB)	Gasto estadual estimado <i>per capita</i>
Juruá/AM	1.630.587	291.653	1.042.962	63,96	3.576
Madeira/AM	763.045	197.761	922.843	120,94	4.666
Rio Negro/AM	234.428	86.882	814.234	347,33	9.372
Solimões/AM	486.909	200.000	920.656	189,08	4.603
Uirapuru/AM	510.124	152.220	893.332	175,12	5.869
Rio São Francisco/BA	5.492.379	825.789	1.599.560	29,12	1.937
Estado do Triângulo/MG	31.907.106	2.041.703	4.214.327	13,21	2.064
Minas do Norte/MG	11.545.104	2.684.198	2.812.024	24,36	1.048
Araguaia/MT	4.705.559	456.735	1.317.327	28,00	2.884
Aripuanã/MT	9.256.163	464.271	1.660.433	17,94	3.576
Mato Grosso do Norte/MT	8.948.143	690.760	1.719.314	19,21	2.489
Carajás/PA	8.204.007	907.270	1.847.143	22,52	2.036
Tapajós/PA	3.743.117	844.687	1.461.252	39,04	1.730
Xingu/PA	971.651	268.075	975.089	100,35	3.637
São Paulo do Leste/SP	146.846.104	8.997.895	16.512.524	11,24	1.835
São Paulo do Sul/SP	8.263.277	1.086.827	1.944.737	23,53	1.789

Fonte: IBGE.
Elaboração do autor.

BOURI, 2008:19

Como se pode observar na tabela acima, a maior parte dos Estados propostos não possui viabilidade econômica e apresentam estimativas de gastos públicos superiores a 30%, ou seja, apresentam os piores resultados de gastos públicos dos atuais Estados e mais que isso, algumas desses novos Estados ultrapassariam a casa dos 100% de gastos, como no caso do Madeira, Rio Negro, Uirapuru e Solimões, no Amazonas e Xingu, no Pará; ou acima de 60%, como no caso do Juruá, também localizado no Amazonas.

Tais áreas compõem regiões de baixíssimo desenvolvimento econômico dos Estados do Amazonas e Pará, além de reduzidas densidades demográficas e população total. As principais atividades econômicas dessas regiões são aquelas ligadas à agricultura e pecuária extensiva e de subsistência. Na verdade, a maior parte do território do Amazonas e do Pará compõem-se de extensas áreas de cobertura da Floresta Amazônica ainda preservadas através da existência de dezenas de unidades de conservação ambiental de vários tipos e reservas indígenas.

Por outro lado, conforme Boueri (2008), alguns dos futuros Estados apresentaram-se dentro da média dos gastos públicos dos atuais Estados das regiões Norte e Nordeste, como no caso do Rio São Francisco, Araguaia, Aripuanã, Mato Grosso do Norte, Carajás, Tapajós, Minas do Norte e São Paulo do Sul. De forma um pouco diferente dos casos no Amazonas, estes projetos de novas UFs estão localizados em áreas de expansão do front agrícola brasileiro nos Estados do Mato Grosso, Bahia e Pará, áreas onde se desenvolvem culturas ligadas à produção de commodities como a soja, associadas à extração predatória e desenfreada da madeira de lei ou à produção da pecuária extensiva de corte e de leite.

Se tivessem sido incluídos nos trabalhos de Boueri (2008), a mesma explicação se estenderia aos Estados do Maranhão do Sul e Gurguéia. No Carajás, a atividade econômica principal está ligada à mineração, onde se localiza o Projeto Carajás, da Companhia Vale do Rio Doce. Já Minas do Norte e São Paulo do Sul representam os bolsões de baixíssimo desenvolvimento econômico e social dos Estados de Minas Gerais e São Paulo, o que alimenta no plano do “discurso a necessidade” a separação, segundo seus principais defensores.

Os únicos projetos de novos Estados que se situaram abaixo ou próximos da média nacional, de 12,74%, são os dos Estados do Triângulo e São Paulo do Leste, conforme o autor citado. Muito embora, estes exemplos não foram sequer lembrados nos discursos ou estudos contrários à criação de novos Estados e Territórios Federais durante a campanha plebiscitária de 2011, na mídia ou mesmo em trabalhos acadêmicos. Há que se assinalar que estas áreas apresentam grande desenvolvimento econômico baseado tanto na agropecuária intensiva, indústria e serviços nos Estados de Minas Gerais e São Paulo, cujos centros de maior polarização regional são representados pelas cidades de Uberlândia e Ribeirão Preto. E por último, ainda que possuam viabilidade econômica, dificilmente estes Estados seriam criados, dada a importância para os Estados dos quais fazem parte. Portanto, a viabilidade é mais

discurso do que realidade efetiva em si.

Ainda sob uma perspectiva econômica, segundo Haddad; Ferreira Neto e Perobelli (2011), considerando a criação dos Estados do Tapajós, Carajás, Mato Grosso do Norte, Rio São Francisco, Gurguéia e Maranhão do Sul, ou seja, os projetos encontram em estágio mais avançado de aprovação pelo Congresso e comparando-se com o PIB estadual atual e com o PIB resultante estadual resultante das novas emancipações, alguns Estados atuais perderiam importância no PIB nacional.

Este seria o caso do Mato Grosso, Pará e Maranhão. Já a Bahia não perderia importância no PIB, pois a região a ser desmembrada, o Estado do Rio São Francisco, apresenta um PIB importante, porém baseado, em sua maior parte, em atividades agropecuárias: criação de gado e plantação de soja, que não representa uma fatia importante do PIB estadual

Veja os resultados do PIB estadual atual e com os novos Estados:

Mapa 12: Comparação do PIB – Brasil versus Brasil “Novo”

HADDAD, FERREIRA NETO e PEROBELLI (2011:6)

No caso do Piauí, a área que almeja a separação apresenta um PIB extremamente baixo, devido ao fraco desenvolvimento regional. Em geral, todos os projetos de novos Estados citados apresentariam, juntamente com alguns dos Estados atuais, os menores valores brutos de PIB estadual do país. Possuem PIB estadual entre 3,27 a 35,55 bilhões de reais. Em escala regional os Estados com menor PIB estariam localizados nas Regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste (HADDAD, FERREIRA NETO e PEROBELLI, 2011).

Num segundo cenário, veja a situação do PIB per capita atual e com os novos Estados:

MAPA 13: Comparação do PIB per Capita – Brasil versus Brasil “Novo”

HADDAD, FERREIRA NETO e PEROBELLI (2011:7)

No que se refere ao PIB per capita, segundo os referidos autores (2011), dos novos Estados a serem criados, Tapajós, Gurguéia e Maranhão do Sul estariam na faixa dos mais baixos níveis de PIB per capita do país, juntamente com os atuais Estados de Alagoas, Ceará, Paraíba, Pará, Maranhão e Piauí. O Tapajós, por exemplo, ficaria numa posição menor que a situação atual do Pará, enquanto o Carajás ficaria acima da média do atual Estado do Pará. Nos casos do Rio São Francisco e Mato Grosso do Norte, não haveria alteração na condição atual dos seus respectivos Estados nem aumento de categoria do PIB per capita.

6.2.1 – AS QUESTÕES ECONÔMICAS ENVOLVIDAS NO ESTADO DO PARÁ EM 2011 E DEMAIS PROJETOS DE NOVAS UFs.

Do ponto de vista das questões econômicas envolvidas, para entender os projetos os projetos de criação de novos Estados e Territórios Federais é necessário observar o ranking nacional das novas unidades federadas no que diz respeito ao PIB, PPC E IFDM antes e após a divisão:

Tabela 35: Ranking dos Estados por Indicadores

Estados Atuais	Estados Desmembrados	Ranking Atualmente			Ranking Pós-Divisão		
		PIB	PPC	IFDM	PIB	PPC	IFDM
Rondônia		22	13	18	22	15	19
Acre		26	18	17	30	19	18
Amazonas		15	11	20	13	12	21
Roraima		27	14	12	32	16	12
Pará		13	22	25	-	-	-
	Tapajós	-	-	-	31	31	31
	Pará	-	-	-	14	26	25
	Carajás	-	-	-	24	13	28
Amapá		25	15	19	29	17	20
Tocantins		24	16	21	26	18	23
Maranhão		16	26	27	-	-	-
	Maranhão	-	-	-	17	30	29
	Maranhão do Sul	-	-	-	27	25	30
Piauí		23	27	23	-	-	-
	Piauí	-	-	-	25	32	22
	Gurguéia	-	-	-	33	33	32
Ceará		12	23	14	12	27	15
Rio Grande do Norte		19	20	13	19	23	13
Paraíba		18	24	22	18	28	24
Pernambuco		10	21	15	10	24	16
Alagoas		21	25	24	21	29	26
Sergipe		20	18	16	20	20	17
Bahia		7	19	26	-	-	-
	Rio São Francisco	-	-	-	28	21	33
	Bahia	-	-	-	8	22	27
Minas Gerais		3	9	9	3	10	9
Espírito Santo		11	5	6	11	5	6
Rio de Janeiro		2	3	3	2	3	3
São Paulo		1	2	1	1	2	1
Paraná		5	8	4	5	9	4
Santa Catarina		6	4	5	6	4	5
Rio Grande do Sul		4	6	7	4	6	7
Mato Grosso do Sul		17	10	8	16	11	8
Mato Grosso		14	7	11	-	-	-
	Mato Grosso do Norte	-	-	-	23	8	14
	Mato Grosso	-	-	-	15	7	11
Goiás		9	12	10	9	14	10
Distrito Federal		8	1	2	7	1	2

Fonte: Elaboração Própria.

Extraído de: Haddad, Neto e Perobelli, 2011:9

Em geral, observa-se pouca alteração na classificação dos antigos e novos Estados remanescentes da divisão quanto aos indicadores socioeconômicos, nas quais Pará, Maranhão, Bahia, Piauí e Mato Grosso apresentariam leves mudanças na condição atual que se encontram em se tratando de PIB, PPC e IFDM. No caso dos novos Estados, estes apresentariam as piores colocações no que diz respeito aos indicadores socioeconômicos mencionados, com exceção dos Estados do Carajás e Mato Grosso do Norte.

Para efeito de esclarecimento,

O IFDM, o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal, é um estudo anual do Sistema FIRJAN que acompanha o desenvolvimento de todos os mais de 5 mil municípios brasileiros em três áreas: Emprego & Renda, Educação e Saúde. Ele é feito, exclusivamente, com base em estatísticas públicas oficiais, disponibilizadas pelos ministérios do Trabalho, Educação e Saúde.

Mesmo com um recorte municipal, foi possível gerar um resultado nacional discriminado por unidades da Federação, graças à divulgação oficial das variáveis componentes do índice por estados e para o país.

De leitura simples, o índice varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento da localidade. Além disso, sua metodologia possibilita determinar, com precisão, se a melhora relativa ocorrida em determinado município decorre da adoção de políticas específicas ou se o resultado obtido é apenas reflexo da queda dos demais municípios (FIRJAN, 2013).

E o PPC,

Eurostat: Paridade de Poder de Compra Padrão, ou PPS (Purchasing Power Standard), é uma unidade monetária artificial. Teoricamente, uma PPS permite comprar a mesma quantidade de bens e serviços em todos os países. Contudo, as diferenças de preços entre os países fazem com que para se comprar os mesmos produtos e serviços são necessárias em cada país diferentes quantidades de moeda nacional. Uma PPS assenta na divisão de um dado agregado económico de um país na moeda nacional pela respectiva Paridade de Poder de Compra, PPC (Purchasing Power Parities, PPP). O PPS é o termo técnico utilizado pelo Eurostat para nomear a moeda comum nas quais as contas nacionais agregadas são apresentadas quando ajustadas pelas diferenças de preços que resultam da aplicação do deflactor PPP. Neste sentido, as PPP's podem ser interpretadas como sendo a taxa de câmbio da moeda artificial PPS em relação ao Euro.

OCDE: Paridades do poder de compra (Purchasing Power Parities) são as taxas de câmbio de diferentes moedas que permitem harmonizar o poder de compra relativo a diferentes moedas através da eliminação das diferenças nos níveis de preços em diferentes países. Na sua forma mais simples as paridades de poder de compra são simples preços relativos que mostram o rácio dos preços nas moedas nacionais para o mesmo bem ou serviço em diferentes países..

OCDE - SNA: A paridade do poder de compra (PPP) é um preço relativo que mede o número de unidades monetárias do país B que são necessárias nesse país para comprar a mesma quantidade de um bem ou serviço individual que uma unidade monetária do país A compraria no país A.

INE: "Paridades de Poder de Compra ou PPC (PPP em inglês) são deflacionadores espaciais e conversores monetários que eliminando os efeitos das diferenças nos níveis dos preços entre países, permitem comparações em volume das componentes do PIB bem como dos níveis dos preços. Por PPS ou Paridade de Poder de Compra Padrão (Purchasing Power Standard, no original inglês) entende-se a unidade monetária comum artificial de referência utilizada na União Europeia para expressar o volume dos agregados económicos para efeitos das comparações espaciais, de modo a eliminar as diferenças no nível dos preços entre países. Em termos práticos, PPS é a designação dada pelo Eurostat para esta "unidade artificial" no qual as PPC e as despesas finais em termos reais são expressas, isto é, "Euro baseados em UE 27 ou outra combinação". "Euro baseados em UE 27"

são Euro que têm o mesmo poder de compra no espaço da União Europeia a 27. O seu poder de compra é uma média ponderada do poder de compra das moedas nacionais de todos os estados membros da União Europeia, reflectindo o nível de preços médio na referência UE 27 ou, mais precisamente, a média ponderada dos níveis de preços dos estados membros" (CIES, 2013).

Do ponto de vista das disputas entre os defensores da criação de novos Estados e os governos estaduais contrários a estes projetos, recorrentemente são invocadas as vantagens e desvantagens de criação dessas novas unidades federadas do ponto de vista econômico, para os quais os novos Estados são inviáveis. A bandeira mais proeminente defendida pelos emancipacionistas pauta-se em geral no maior desenvolvimento advindo da separação estadual. Do lado dos defensores da manutenção da unidade estadual, estes argumentam que não necessariamente o propalado desenvolvimento econômico e social poderia ocorrer.

Dos dois lados, observa-se a presença de um discurso ideológico. Primeiro porque não necessariamente a criação de uma nova unidade federada significaria maior desenvolvimento econômico e social para uma área e sim de imediato apenas a autonomia política. Apesar das experiências positivas de maior crescimento econômico de alguns Estados criados recentemente, como o Tocantins, Mato Grosso do Sul, Rondônia, Amapá e Roraima, se comparados com a situação anterior ao desmembramento ou sua participação econômica nos Estados dos quais faziam parte, com destaque especial para os dois primeiros, o desenvolvido advindo com a separação foi significativo, mas nada garante essa prerrogativa.

Como também, não significa dizer que os Estados mais antigos do país também apresentem maior desenvolvimento econômico e social, basta observar o caso de alguns Estados nordestinos como Maranhão, Piauí, Alagoas e Paraíba, que mesmo em mais de um século ou séculos de autonomia política ainda apresentam economias pouco desenvolvidas, além de péssimos indicadores socioeconômicos. Nesse sentido os discursos não se opõem, anulam-se. E o mais interessante é que ninguém defende sequer o discurso da fusão de Estados, conforme já mencionado.

Do ponto de vista da manutenção da unidade e os possíveis investimentos que os governos estaduais fariam nas áreas que demandam a separação estadual, já que não é necessário desmembrar para se desenvolver, muitas vezes esta questão tem sido tomada como um discurso ideológico apenas para a manutenção da unidade.

Se há movimentos reivindicando a separação há décadas ou séculos, algumas

vezes com o apoio da população, isto significa que as demandas regionais não foram ou não estão sendo atendidas. Porém, o que ocorre muitas vezes com a derrota de uma campanha pela emancipação é a absorção ou cooptação de algumas forças políticas locais intimamente ligadas aos movimentos e um grande desprezo pelas demandas da população daquela região como um todo. Em alguns casos, o movimento pode até surgir exclusivamente para chamar a atenção do Estado para a área.

Quanto aos discursos das perdas do Estado, é fato que seriam enormes os impactos econômicos para a região central do Estado, ou para o Estado como um todo. Porém, o discurso das perdas econômicas deve vir acompanhado do discurso dos investimentos econômicos e sociais para a área que se vê mal atendida, administrada, explorada ou tendo boa parte de seus recursos dilapidados ou usurpados pelas elites da região da capital. Não se justifica manter uma unidade territorial altamente centrada numa profunda desigualdade sócio-espacial oriunda da divisão territorial do trabalho e a partir disso solidificá-la e consagrá-la a fim de atender conveniências políticas ou econômicas.

Quanto à viabilidade econômica das novas UFs., boa parte dos Estados não a possuem e por isso demandariam enormes montantes de investimentos públicos, pagos por todos os cidadãos brasileiros. Nesse sentido, não se trata de um assunto estritamente estadual ou regional e sim nacional. Por outro lado, historicamente nenhum Estado criado no Brasil foi precedido de qualquer estudo de viabilidade econômica e sim de uma vontade muitas vezes encabeçada pelo governo federal. E mesmo que houvesse viabilidade econômica, como no caso dos projetos de Estados do Triângulo ou São Paulo do Leste, as regras do jogo político tão cedo permitiriam tal separação ou até mesmo sempre a impediram como no caso de Minas Gerais em relação ao Triângulo.

Em suma, vincular a questão da redivisão territorial a uma única esfera de análise (política, econômica, social, histórica, social, cultural ou ambiental isoladamente) é empobrecer o debate mais amplo acerca da real necessidade dos anseios locais, estaduais e regionais, ou seja, desvincular do debate a consideração efetiva da participação das populações locais, estaduais e nacionais. Todavia, o que tem ocorrido muitas vezes é a sobreposição da dimensão política sobre as demais dimensões ou ainda a primazia das questões econômicas, quando se trata de redivisão territorial no Brasil. Nesse sentido, todas as dimensões de análise devem ser consideradas em conjunto, e claro, que o debate seja aberto a uma maior participação

da população do país como um todo.

Segundo Moreira (2002:3)

De um lado, os defensores da idéia de desmembramento alegam que os governos estaduais não reverterem o resultado da arrecadação de impostos em benefícios para as áreas arrecadoras, como investimentos em transportes e energia, tornando subaproveitadas suas potencialidades naturais e econômicas. A única forma de reverter o quadro de ausência governamental e propiciar o desenvolvimento mais harmônico dos estados seria, então, dotar as áreas carentes de autonomia para que pudessem, com a separação, investir os recursos gerados em seu próprio proveito ou, ainda, criar territórios federais, que receberiam maior atenção por parte do governo federal.

De outro lado, os que têm posicionamento divergente relacionam, entre outros aspectos, a inexistência de estudos específicos que comprovem a viabilidade econômica da criação de novos estados, os altos custos para implantação das novas máquinas administrativas e a necessidade de implementação de projetos de desenvolvimento e de pesados investimentos em infra-estrutura estratégica, sem os quais não há como garantir o desenvolvimento econômico dos novos estados.

Quanto aos impactos da criação de novos Estados, se criados estes necessitariam da construção de uma infraestrutura política, econômica e social baseada na implantação dos Três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) em nível estadual. Sendo assim, haveria a necessidade de criação de toda uma folha de pagamento estadual e de centenas de novos cargos públicos, por exemplo, governadores, deputados estaduais, secretários, desembargadores, juízes, funcionários técnico-administrativos, etc.

Para tanto, a criação desses novos cargos viria acompanhada da construção de uma infraestrutura estadual através da construção de Palácios de Governo, Secretarias, Assembleias Legislativas, Tribunais, Fundações etc. Do ponto de vista econômico, a arrecadação das receitas estaduais e os repasses de FPE, FPM e fundos regionais deveriam ser re-organizados, além de claro, da estruturação da economia estadual ou territorial como um todo. Do ponto de vista populacional, haveria a necessidade de investimentos maciços em educação, saúde, habitação, segurança pública, entre outros.

Diante dessas consequências financeiras, a criação de uma nova unidade federada representa um enorme ônus para os cofres públicos em sua fase de implantação, muito embora os maiores volumes de repasses financeiros fiquem restritos aos dez primeiros anos de criação do Estado. A partir deste período a autonomia financeira desta nova UF fica a cargo dela própria. Este procedimento foi aplicado no processo de criação dos Estados do Mato Grosso do Sul, Rondônia, Amapá,

Roraima e Tocantins conforme as Leis Complementares de 31/1977 e 22/1981 para os dois primeiros e pela Constituição Federal de 1988 para os três últimos (BRASIL, 1977; 1981; 1988).

Conforme a Constituição, no tocante a criação de novos Estados,

TÍTULO IX

Das Disposições Constitucionais Gerais

Art. 234. É vedado à União, direta ou indiretamente, assumir, em decorrência da criação de Estado, encargos referentes a despesas com pessoal inativo e com encargos e amortizações da dívida interna ou externa da administração pública, inclusive da indireta.

Art. 235. Nos dez primeiros anos da criação de Estado, serão observadas as seguintes normas básicas:

I - a Assembléia Legislativa será composta de dezessete Deputados se a população do Estado for inferior a seiscentos mil habitantes, e de vinte e quatro, se igual ou superior a esse número, até um milhão e quinhentos mil;

II - o Governo terá no máximo dez Secretarias;

III - o Tribunal de Contas terá três membros, nomeados, pelo Governador eleito, dentre brasileiros de comprovada idoneidade e notório saber;

IV - o Tribunal de Justiça terá sete Desembargadores;

V - os primeiros Desembargadores serão nomeados pelo Governador eleito, escolhidos da seguinte forma:

a) cinco dentre os magistrados com mais de trinta e cinco anos de idade, em exercício na área do novo Estado ou do Estado originário;

b) dois dentre promotores, nas mesmas condições, e advogados de comprovada idoneidade e saber jurídico, com dez anos, no mínimo, de exercício profissional, obedecido o procedimento fixado na Constituição;

VI - no caso de Estado proveniente de Território Federal, os cinco primeiros Desembargadores poderão ser escolhidos dentre juízes de direito de qualquer parte do País;

VII - em cada Comarca, o primeiro Juiz de Direito, o primeiro Promotor de Justiça e o primeiro Defensor Público serão nomeados pelo Governador eleito após concurso público de provas e títulos;

VIII - até a promulgação da Constituição Estadual, responderão pela Procuradoria-Geral, pela Advocacia-Geral e pela Defensoria-Geral do Estado advogados de notório saber, com trinta e cinco anos de idade, no mínimo, nomeados pelo Governador eleito e demissíveis "ad nutum";

IX - se o novo Estado for resultado de transformação de Território Federal, a transferência de encargos financeiros da União para pagamento dos servidores optantes que pertenciam à Administração Federal ocorrerá da seguinte forma:

a) no sexto ano de instalação, o Estado assumirá vinte por cento dos encargos financeiros para fazer face ao pagamento dos servidores públicos, ficando ainda o restante sob a responsabilidade da União;

b) no sétimo ano, os encargos do Estado serão acrescidos de trinta por cento e, no oitavo, dos restantes cinquenta por cento;

X - as nomeações que se seguirem às primeiras, para os cargos mencionados neste artigo, serão disciplinadas na Constituição Estadual;

XI - as despesas orçamentárias com pessoal não poderão ultrapassar cinquenta por cento da receita do Estado.

Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público. (Regulamento)

§ 1º - Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário.

§ 2º - Lei federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro.

§ 3º - O ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos, não se permitindo que qualquer serventia fique vaga, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses.

Art. 237. A fiscalização e o controle sobre o comércio exterior, essenciais à defesa dos interesses fazendários nacionais, serão exercidos pelo Ministério da Fazenda.

Art. 238. A lei ordenará a venda e revenda de combustíveis de petróleo, álcool carburante e outros combustíveis derivados de matérias-primas renováveis, respeitados os princípios desta Constituição (BRASIL, 1988).

Quanto ao argumento do crescimento econômico e vantagens decorrentes da criação de um novo Estado, para efeito de análise, elenca-se aqui o exemplo do Mato Grosso do Sul, criado em 1977 e efetivado em 1979,

Passados 25 anos, o desmembramento evidenciou-se vantajoso para os dois estados. O Produto Interno Bruto (PIB) do Estado do Mato Grosso, nos anos 70, apresentava-se em nível bem inferior ao do Mato Grosso do Sul. (...) com respeito à participação no PIB brasileiro, em 1975, a participação do Estado de Mato Grosso do Sul era o dobro da de Mato Grosso (0,82% contra 0,40%).

No entanto, Mato Grosso foi beneficiado com a inclusão de toda a sua área remanescente nas fronteiras da Amazônia Legal, beneficiando-se dos incentivos fiscais da extinta Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam). Sua expansão econômica, (...) tem sido superior à do Estado do Mato Grosso do Sul. Em 1999, o PIB de Mato Grosso representou 1,20% do PIB nacional contra 1,12% de Mato Grosso do Sul. Além disso, sua quota parte no Fundo de Participação dos Estados (FPE), como foi previsto antes do desmembramento, é mais elevada que a do estado criado, fato evidenciado(...). (MOREIRA, 2002:7).

De fato, do ponto de vista dos Estados mais novos criados no Brasil, o Estado do Mato Grosso apresenta os melhores indicadores econômicos e sociais de todos eles. Voltando para o caso da proposta de divisão do Estado do Pará, convém analisar os dados econômicos do Estado, que em 2010, segundo o IBGE possuía uma população de 7.7792.561 habitantes, uma área de 1.247.954, 666 km², densidade demográfica de 6,07 hab/km² e 144 Municípios (IBGE, 2012). De uma forma geral, o perfil geográfico do Estado do Pará evidencia uma grande imensidão territorial (segundo maior Estado do país), uma baixíssima densidade demográfica e uma fraca ocorrência de nucleamentos urbanos especialmente aqueles de porte médio, justificados por questões de ordem histórica, natural, econômica e social.

Do ponto de vista do perfil socioeconômico, com base nos dados de 2003, os

resultados são os seguintes:

Figura 32: Mapa de Pobreza e Desigualdade – Municípios Brasileiros – 2003 – Estado do Pará

Mapa de Pobreza e Desigualdade - Municípios Brasileiros 2003		
Incidência da Pobreza	43,14	%
Limite inferior da Incidência da Pobreza	40,67	%
Limite superior da Incidência da Pobreza	45,60	%
Incidência da Pobreza Subjetiva	45,17	%
Limite inferior da Incidência da Pobreza Subjetiva	42,90	%
Limite superior da Incidência da Pobreza Subjetiva	47,44	%
Índice de Gini	0,44	
Limite Inferior do Índice de Gini	0,42	
Limite Superior do Índice de Gini	0,46	
Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000 e Pesquisa de Orçamentos Familiares - POF 2002/2003.		
NOTA: A estimativa do consumo para a geração destes indicadores foi obtida utilizando o método da estimativa de pequenas áreas dos autores Elbers, Lanjouw e Lanjouw (2002).		

Fonte: IBGE, 2012

Como se pode observar na figura 32 acima, o Estado do Pará para o referido ano apresentava gravíssimas condições socioeconômicas, em que quase metade dos habitantes do Estado encontrava-se abaixo da linha de pobreza, além de uma considerável concentração da renda da população. Para 2011, o Índice de Gini do Pará subiu para 0,507, de acordo com o IBGE, demonstrando uma piora na concentração da renda.

No caso do desmembramento do Estado do Pará e a criação dos Estados do Carajás, Tapajós e Pará remanescente, votados e rejeitados em plebiscito realizado em 11 de dezembro de 2011, de acordo com os dados previstos pelo IDESP/PA, observe a tabela a seguir:

Tabela 36: Caracterização das Três Unidades do Pará - Carajás, Tapajós e Pará

Indicadores	Carajás	Pará	Tapajós
População (milhões Hab.) 2010	1,6	4,9	1,2
Área (mil km ²) 2010	297	218	733
PIB (R\$ Bilhões) 2008 ⁽¹⁾	19,6	32,6	6,4
PIB Per Capita (R\$) 2008	13.605	6.886	5.531
Taxa de Extrema Pobreza (%)2010	16,5	19%	25,1

Fonte: IDESP. Retrato da Divisão Territorial

Nota: Os dados do PIB/2009 não foram utilizados haja vista que o IBGE não disponibilizou os dados municipais

Extraído de: ANDRADE (Org.)/IDESP-v1, 2011: 7

Conforme a tabela 36 apresentada, se tivesse sido efetivada a separação, o

Pará remanescente ficaria com a maior parte do PIB, menor área e maior população. O Carajás apresentaria o segundo maior PIB, maior PIB per capita, menor taxa de extrema pobreza e segunda maior área. O Tapajós teria maior área, menor PIB e PIB per capita, maior taxa de extrema pobreza e menor população.

Ainda com base nos dados do IDESP/PA, sobre as despesas e receitas arrecadas pelas três novas unidades o resultado seria o seguinte:

Tabela 37: Estimativa da Despesa Total para os Estados Propostos 2010

Estados	População	PIB (R\$ Milhões)	Estimativa de Despesa (R\$)
Carajás	1.566.876	19.583	4.708.323.531
Pará	4.854.854	32.527	8.297.550.048
Tapajós	1.159.321	6.409	2.899.972.873
Total	7.581.051	58.519	15.905.846.452

Fonte: Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará (IDESP)

Nota: O estado do Pará em 2010 apresentou uma Despesa Total de R\$ 11.956.529.183,6

Extraído de: ANDRADE (Org.)/IDESP-v1, 2011: 13

Tabela 38: Participação da Despesa Total – Gastos em Manutenção com o PIB

Estado	PIB (R\$ Milhões)	Despesa R\$ (manutenção)	Participação %
Carajás	19.583	4.708.323.530,87	24%
Pará	32.527	8.297.550.047,51	26%
Tapajós	6.409	2.899.972.873,41	45%

Fonte: Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará (IDESP)

Nota: A participação da despesa (manutenção) em relação ao total do PIB do Pará, atualmente, é aproximadamente 20%.

Extraído de: ANDRADE (Org.)/IDESP-v1, 2011: 14

Conforme os dados apresentados pelo IDESP/PA, observa-se que os três novos Estados resultantes da divisão do Pará apresentariam elevadas despesas e gastos de manutenção, os quais são constituídos por gastos públicos estaduais para manutenção da máquina administrativa estadual. Nesse quadro, o Tapajós, segundo os dados do governo paraense, comprometeria 45% do PIB com despesas de manutenção. Os Estados do Pará e Carajás comprometeriam ¼ dos seus respectivos PIBs com despesas de manutenção. E no geral, os gastos com a manutenção dos três novos

Estados chegariam a quase 16 milhões de reais anuais.

Comparando os dados do IDESP/PA, estimados para 2010, aos dados do IPEA realizados por Boueri (2008), evidencia-se uma importante discrepância entre os dados das duas fontes, ou seja, há um aumento significativo dos gastos públicos dos Estados do Carajás e Tapajós segundo os dados do IDESP/PA. Conforme os dados do IPEA, com base nos resultados do PIB e gastos públicos estaduais para 2005, o Tapajós apresentaria um gasto de cerca de 39% do PIB e Carajás com 22%.

Para os defensores dos movimentos dos Estados do Carajás e Tapajós, os dados de ambos os órgãos, IPEA e IDESP, são contestados, já que para eles haveria uma manipulação dos dados divulgados com finalidade exclusivamente política para desestimular ou interromper a campanha pela separação estadual. Contudo, apesar das críticas veiculadas pelos dois movimentos, faltaram estudos aprofundados ou convincentes sobre os questionamentos realizados.

Entre os trabalhos que contestavam os estudos do IDESP e de Boueri (2008), o mais relevante foi realizado pelo economista Célio Costa, encomendado pelo movimento pró-Carajás, para o qual apresentou um estudo de viabilidade econômica do futuro Estado. Segundo Célio Costa (2011), ao contrário dos estudos divulgados, economicamente o Estado do Carajás seria viável porque conforme a figura apresenta indicadores favoráveis:

Tabela 39: PIB a Preços Correntes, População 2007, PIB per capita e Densidade Populacional das Três Unidades do Estado do Pará

Unidades da Federação	ÁREA (km ²)	PIB a preços correntes (R\$1.000)	População (2007)	PIB (per capita - R\$)	Número de municípios	Densidade Habitacional (hab/km ²)
BRASIL	8.502.015	2.661.344.525	183.988.500	14.465	5.554	21,5
Carajás	296.660 (9º)	14.411.730 (23º)	1.372.590 (24º)	10.500 (14º)	39 (24º)	4,6 (22º)
Novo Pará	951.029 (2º)	35.095.414 (15º)	5.692.983 (11º)	6.165 (23º)	104 (16º)	6,0 (21º)
Pará Atual	1.247.689 (2º)	49.507.144 (13º)	7.065.573 (9º)	7.007 (22º)	143 (14º)	5,7 (21º)

Fonte: IBGE – PIB dos Municípios e IBGE – Área Territorial – Resolução n. 05, 10 de Outubro 2002. Extraído de: COSTA, 2011.

Tabela 40: Representação Política do Pará por Sub-região, 2010

Região	Senadores	Deputados Federais	Deputados Estaduais	Representação total	%
Belém	3	11	28	42	68,9
Carajás	0	5	5	10	16,4
Tapajós	0	1	8	9	14,8
Estado do Pará	3	17	41	61	100

Fonte: Senado, Câmara Federal e Assembleia Legislativa do Pará. Extraído de: COSTA, 2011.

Tabela 41: Estimativa do Resultado Primário das Contas Públicas do Estado de Carajás

DISCRIMINAÇÃO	Valores anuais em R\$
Receita total	2.744.990.549
Despesa total ¹	1.825.780.372
RESULTADO PRIMÁRIO (Superávit)	919.210.177

¹Excluídos os juros e encargos da dívida. Extraído de: COSTA, 2011.

Tabela 42: Capacidade de Endividamento de Carajás

TOTAL DAS RECEITAS	2.744.990.549
(-) 25% do ICMS dos municípios	293.836.750
(-) 50% do IPVA	36.077.649
(-) Transferências constitucionais vinculadas	851.195.082
Receita Líquida Real	1.563.881.068
CAPACIDADE DE ENDIVIDAMENTO	3.127.762.136

Extraído de: COSTA, 2011.

Tabela 43: Resumo dos Indicadores de Gestão do Estado de Carajás

Discriminação	Valores anuais em R\$
Receita total	R\$ 2.744.990.549
Receita Líquida Real	R\$ 1.563.881.068
Arrecadação de ICMS	R\$ 1.175.347.000
Despesa total	R\$ 1.825.780.372
Capacidade de endividamento	R\$ 3.127.762.136
Capacidade de investimento	R\$ 919.210.177
Quantitativo de servidores estaduais	19.677

Extraído de: COSTA, 2011

Como se pode verificar, ainda que altamente comprometido com os interesses do movimento de Carajás, para o qual o estudo foi encomendado, segundo Costa (2011), do ponto de vista da viabilidade econômica, o Estado do Carajás seria não só viável como apresentaria superávit de quase 1 bilhão de reais. No tocante ao PIB estaria em vigésimo terceiro lugar. Como parte do Estado do Pará, assim como o Tapajós, o Carajás apresenta uma baixa representação tanto na Câmara dos Deputados quanto na Assembleia Legislativa do Pará, os quais não apresentam nem metade dos parlamentares, o que demonstra uma fraqueza política regional. E por último, o Estado do Carajás apresentaria receitas equilibradas, uma situação melhor que boa parte dos atuais Estados brasileiros, portanto, economicamente viável ao contrário do que defende o governo paraense.

É importante verificar que de um lado ou de outro, os estudos apresentados apresentam um direcionamento contrário ou a favor da divisão do Pará de acordo com os interesses envolvidos, sendo, portanto, necessário a realização de estudos independentes. De antemão, todos os cálculos apresentados tanto pelo IDESP quanto pelos movimentos do Carajás e Tapajós não utilizaram os resultados do PIB estadual paraense de 2010, que segundo o IBGE foi de R\$ 77, 848 bilhões e um PIB per capita de R\$ 10.259,00 (IBGE, 2010b). A não utilização destes dados pelas três fontes antes referidas se deve ao fato de terem sido divulgados antes da divulgação dos mesmos pelo IBGE. Mas é importante apontar que os dados oficiais superaram as estimativas dos

estados divulgados.

Retomando a análise dos dados do IDESP/PA, quanto aos Estados do Carajás e Tapajós, as elevadas despesas em parte seriam justificadas pelo fato de necessitarem da construção de uma infraestrutura estadual, e, portanto, apresentariam gastos muito maiores que o Pará remanescente que manteria toda a infraestrutura estadual já existente. A tendência é que no prazo mínimo de uma década os gastos públicos tenderiam a diminuir.

Com relação à receita dos futuros Estados, os resultados seriam os seguintes:

Tabela 44: Estimativa da Receita Total – 2010 – Estados do Carajás, Tapajós e Pará

Estados	Receita (Estimativa 1) R\$	Receita (Estimativa 2) R\$
Carajás	2.774.433.076,27	3.172.529.841,34
Pará	7.578.983.217,03	8.395.715.712,34
Tapajós	1.879.837.871,50	2.644.850.494,95
Total	12.233.254.164,80	14.213.096.048,64

Fonte: SEFA/STN/ Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará (IDESP)

As receitas dos três Estados seriam compostas por impostos e taxas de competência estadual e municipal, bem como pelos repasses do governo federal na forma de transferência constitucionais através do FPE e FPM, além de outros repasses.

Quanto à relação entre receitas x despesas,

Tabela 45: Déficit e Superávit Estadual Estimado para 2010 – Carajás, Tapajós e Pará

Estados	Receita (Estimativa 1)	Receita (Estimativa 2)	Despesa	Déficit / Superávit 1	Déficit / Superávit 2
Carajás	2.774.433.076,27	3.172.529.841,34	4.708.323.530,87	-1.933.890.454,60	-1.535.793.689,53
Pará	7.578.983.217,03	8.395.715.712,34	8.297.555.047,51	-718.571.830,48	98.160.664,83
Tapajós	1.879.837.871,50	2.644.850.494,95	2.899.972.873,41	-1.020.135.001,91	-255.122.378,46
Total	12.233.254.164,80	14.213.096.048,64	15.905.851.451,79	-3.672.597.286,99	-1.692.755.403,15

Elaboração: Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará (IDESP)

Extraído de: ANDRADE (Org.)/IDESP-v1, 2011: 17

Segundo o IDESP, as receitas dos três novos Estados seriam insuficientes para cobrir as despesas estaduais, nos quais as novas unidades federadas tornar-se-iam inviáveis economicamente, já que os Estados do Carajás e Tapajós apresentariam elevados déficits quando relacionadas às despesas com as receitas. Com isso, os

três novos Estados não deveriam ser criados do ponto de vista econômico. Como já foi demonstrado, os emancipacionistas negam e questionam estes resultados.

Quanto aos dados apresentados pelas duas fontes diretamente interessadas, há que se levar em conta que se criados, os Estados do Carajás e Tapajós deveriam ser privilegiados nos repasses de recursos do governo federal, conforme prevê a Constituição, sendo assim haveria pelo menos nos 10 primeiros anos um elevado volume de receitas provenientes de repasses constitucionais. Além disso, os dois estudos não levam em conta as relações econômicas entre estas unidades federadas e os demais Estados, o que de certa promoveria um aumento ou redução das receitas, na medida em que a economia brasileira é integrada.

E, especialmente quanto ao Estado do Carajás, as receitas do futuro Estado não são maiores devido à perda de impostos estaduais (perdidos atualmente pelo Pará e futuramente pelo Carajás) devido à Lei Kandir (BRASIL, 1996), que isenta de tributos estaduais as receitas destinadas à exportação. No caso, a região é grande produtora e exportadora de minérios. Por último, os novos Estados em geral tendem a ter uma elevada atração econômica e populacional, o que pode reconfigurar ainda mais um quadro econômico existente ou projetado. No entanto, não se quer dizer aqui que o processo de divisão estadual vincula-se estritamente à esfera econômica e sim um misto de vários fatores, entre os quais as questões políticas, culturais e sociais.

6.3 – AS QUESTÕES CULTURAIS EM JOGO

6.3.1 – A IDENTIDADE TERRITORIAL/REGIONAL

Ainda no campo dos principais debates acerca dos projetos de desmembramento estadual no Brasil, bem como no embate em torno da manutenção da unidade territorial, encontram-se as questões relacionadas às identidades territoriais e/ou regionais. Em muitos casos, a negativa ou a defesa da separação do Estado está fortemente alicerçada na existência de uma identidade territorial (regional). Se por um lado, a identidade territorial alimenta a diferença ou a alteridade em relação à identidade estadual, por outro, esta identidade territorial estadual não reconhece, anula ou comporta as identidades territoriais sub-regionais.

De acordo com a perspectiva idealista do território, as influências afetivas, culturais e simbólicas dos atores sociais são fundamentais na definição e na

construção dos territórios. Para tanto, destaca-se a íntima relação entre território e identidades. E nesse contexto emergem as identidades territoriais.

De acordo com Pires (2006; 2011), as identidades territoriais, sócio-territoriais ou “regionais” são definidas a partir de um território específico e carregam uma importante marca simbólico-cultural estabelecida pelos atores sociais. Constituem formas de territorialização e construção de territorialidades estabelecidas no território por uma pessoa, um grupo, uma comunidade, os habitantes de uma região, uma nação ou pela a sociedade em geral.

Estas identidades territoriais possuem laços simbólicos de pertencimento e identificação, baseada na estruturação uma consciência sócio-espacial imaginária e coletiva. Esta consciência de pertencimento abrange necessariamente uma esfera política, social e simbólico-cultural demarcada pelo contato com o “outro” ou o externo a esta.

Para entender melhor as identidades territoriais é necessário antes de qualquer coisa aprofundar a análise conceitual sobre as identidades. Segundo Hall (2002; 2004) as identidades carregam sempre uma carga ideológica, relacional e contingente, uma relação de alteridade e diferença, entre os “de dentro” e “os de fora”, “um ser e um devir”. As identidades também são marcadas por relações assimétricas e de dominância entre as pessoas ou grupos que conduzem a elaboração/re-elaboração dessa identidade ao longo do tempo e os que a ela se identificam, mesmo que de forma livre e voluntária. Além disso, em maior ou menor grau, as identidades estão submetidas a níveis de fragmentação, instabilidades, bem como influências multiculturais e de hibridização.

Para Le Bossé (2004), o sentimento de pertencimento em nível simbólico a um determinado território ocorre a partir de uma vinculação fenomenológica e ontológica. Porém, faz-se necessário acrescentar que, de acordo com Massey (1995) as identidades assim como os processos de identificação são instáveis temporalmente, são permanentemente reelaborados e recriados e não possuem limites fixos ou fechados. Além disso, os limites ou os vínculos identificatórios são fluidos ou abertos em suas relações com o externo, sendo, portanto, suscetíveis a permanentes trocas, o que não significa dizer que determinados lugares não guardem especificidades de identidades.

De acordo com Haesbaert (1999; 2011) as identidades territoriais estabelecem uma identificação tanto simbólico-cultural quanto concreta com o território, e ainda, nem todas as identidades são territoriais, possuam territórios bem definidos ou sejam portadoras de homogeneidade interna. Muito embora o território muitas vezes possa

proporcionar processos de identificação através de condições espaço-temporais específicas. Para Hetherington (1998), tais identidades territoriais construídas e reconstruídas no e pelo espaço podem ocorrer em várias escalas, sejam elas locais, regionais, nacionais, supranacionais ou continentais.

É importante ressaltar que as identidades territoriais podem ser tanto socialmente produzidas/vividas quanto inventadas ou manipuladas por determinados grupos com interesses políticos, econômicos ou culturais a fim de obter vantagens específicas (HAESBAERT, 1997). Podem até mesmo serem construídas a partir das instituições públicas ou privadas (LE BOSSÉ, 2004). Veja o exemplo do Nordeste e da nordestinidade fortalecida e alicerçada no papel representado pela criação da SUDENE.

No entanto, deve-se tomar cuidado para não entender as identidades como algo aparente ou dado, definido a partir de uma simples identificação com um determinado espaço a partir do local de nascimento, pela vivência ou cultura do lugar, sob uma certa perspectiva naturalizante, ou ainda algo estabelecido pelos “de fora”, mas sim como algo construído ou em construção e suscetível a uma identificação individual ou coletiva (PENNA, 1992).

A construção de identidades ou mesmo o embate cultural em torno das identidades territoriais legítimas ou ilegítimas, dominantes ou em questão são objeto de intensas lutas em movimentos pela criação de novos Estados como ocorre no Brasil ou mesmo pelas disputas regionalistas e nacionalistas. Veja no caso brasileiro a importância das identidades territoriais na justificativa de criação dos novos Estados do Triângulo, Iguaçu, Santa Cruz, Tapajós, Carajás, Araguaia, Aripuanã, São Francisco, Minas do Norte, entre tantos outros, onde o que está/esteve em jogo, além dos embates políticos e econômicos é/era a preservação dos territórios e das identidades dos Estados das quais os movimentos emancipacionistas fazem parte. Nesse caso, para os defensores da manutenção da unidade estadual, as identidades territoriais estaduais são tratadas como legítimas, “sagradas” ou indivisíveis.

Em geral as identidades são permanentemente construídas e inventadas, são mais fortes ou mais frágeis, mais recentes ou mais antigas, fixas ou móveis, legítimas ou ilegítimas, contingentes, instáveis e des-re-territorializantes. Nesse sentido, rompe-se com qualquer tendência naturalizante acerca das identidades e identidades territoriais, assim como com a estabilização e sacralização de determinadas identidades em questão.

Por outro lado, para alguns autores, definir o território também a partir de construções simbólico-culturais seria entendê-lo a partir de uma visão precária e limitada como afirma Hospodar e Valverde (2004:5).

Segundo estes,

“Acreditamos que outra limitação ao estudo dos territórios está ligada a sua excessiva vinculação aos fenômenos relacionados à identidade. Novamente ligados à obra de Ratzel, muitas vezes esperamos associar ao território uma representação ontológica que confira um sentido subjetivo que seja capaz de contê-lo e explicá-lo” (HASPODAR e VALVERDE, 2004:5).

Paul Claval, numa visão bem próxima ao que defende Hall (2006), afirma que a identidade está fortemente ligada ao olhar dos outros (CLAVALL, 1999). Nesse sentido o confronto com o olhar dos outros e a percepção da consciência individual é um dos fatores que molda todo o aspecto de identificação, numa relação de identidade e diferença.

Assim, por exemplo, muitas vezes as pessoas que partilham de uma identidade só se reconhecem como tal a partir do momento em que se confronta com outras identidades, onde são estabelecidas e percebidas as semelhanças e as diferenças. Veja o caso de um forasteiro quando chega a uma determinada localidade, vindo de outro Município, Estado, região ou país. Nessa situação, rapidamente são estabelecidos um conjunto de características que marcam a sua identidade e diferença em relação aos habitantes locais.

Em larga escala, a presença de fortes concentrações de migrantes ou imigrantes podem provocar em outros momentos disputas por territórios marcadas por processos de identidade e diferença que em parte justificariam uma demanda política local, regional ou nacional. No caso de movimentos que lutam para a criação de novas UFs federadas, a presença de migrantes na campanha pela separação é muito expressiva, como no caso dos migranes gaúchos no Iguaçu, no Mato Grosso do Norte, Araguaia, Aripuanã, no Rio São Francisco, Maranhão do Sul e Gurgueia. Embora com composição migratoria mais heterogênea, o caso do Carajás é bastante ilustrativo para a pouca ou fraca identificação dos habitantes locais, formados em sua maioria por migrantes maranhenses, mineiros, paulistas, gaúchos, paranaenses, entre outros.

Para Paul Claval,

A identidade aparece como uma construção cultural. Ela responde a uma necessidade existencial profunda, a de responder à questão: “quem sou eu?”

Ela o faz selecionando um certo número de elementos que caracteriza, ao mesmo tempo, o indivíduo e o grupo: artefatos, costumes, gêneros de vida, meio, mas também sistemas de relações institucionalizadas, concepções da natureza, do indivíduo e do grupo, (...). Os traços que caracterizam as pessoas são tão numerosos que somente uma parte é retida para definir a identidade. Isto significa que, a partir da mesma situação, outras conceitualizações seriam possíveis. Mas a identidade, uma vez definida, contribui para fixar a constelação de traços que ela reteve, e subtraí-los dos desgastes do tempo (CLAVAL, 1999:15).

Contudo, como já se afirmou anteriormente, a identidade é um conceito arbitrário, definido pelo poder de uns sobre os outros ou a partir de características selecionadas e acatadas em diferentes graus e intensidades pelos que a ele se identificam. Nesse sentido, o que faz ser carioca, paulistano, soteropolitano, campineiro, jequitinhonhense, fluminense, mineiro, paulista, gaúcho, baiano, amazonense, goiano, brasileiro, norte-americano, alemão, indiano, chinês, egípcio, nigeriano ou europeu são os processos de identificação, de pertencimento e uma soma de conceitos construídos e elaborados permanentemente que os orienta ou remete a um território específico no tempo, no espaço, de forma material ou imaterial. Embora seja útil ressaltar que nem todas as identidades se projetam no território, ou seja, há identidades construídas sem referência a um território específico, como as identidades sexuais ou de gênero, por exemplo.

Para Lévi-Strauss, “(...) a identidade é uma espécie de morada virtual, à qual nos é indispensável referir para explicar um certo número de coisas, mas sem que ela tenha jamais uma existência real (LÉVI-STRAUSS²³, 1977:332 apud CLAVAL, 1999)”.

Claval (1999) salienta que vivemos um momento em que os discursos de identidade são altamente combativos, essencialistas, exclusivistas e militantes. Vestem-se das tentativas de resgatar uma identidade perdida ou de selecionar uma identidade em meio às múltiplas identificações da contemporaneidade. Para tanto, há uma tentativa insensata de buscar, moldar e elaborar identidades homogêneas, absolutas, contínuas e de contiguidade espaço-temporal. E, além disso, bloquear ou evitar o contato com a identidade ou identidades ameaçadoras ou degeneradoras.

Este tipo de postura revela-se muito comum nas últimas décadas na qual as identidades nacionais, regionais, estaduais e locais são acionadas em momentos de crise política, econômica ou nas disputas culturais, através das quais reivindica-se a

²³ LÉVI-STRAUSS, Claude. *L'identité*. Paris: PUF, 1977.

alteridade e a diferença de um determinado território frente a um inimigo externo. Muitas vezes, o inimigo externo são os imigrantes vindos de outros países ou continentes, alvos preferidos dos movimentos racistas ou xenófobos de extrema direita na Europa e Estados Unidos.

Por outro lado, outros movimentos reivindicam um território específico, como os movimentos nacionalistas/separatistas, os movimentos emancipacionistas estaduais e municipais no Brasil e mesmo os diversos grupos sociais no interior de uma grande metrópole como São Paulo, Rio de Janeiro, Cidade do México, Tóquio, Xangai, Pequim, Sidney, Johannesburgo, Cairo, Jerusalém, Paris, Londres ou Nova Iorque, como por exemplo, os movimentos góticos, dark, emos, homossexuais, travestis, prostitutas, garotos de programa, negros, punks, étnicos, imigrantes (árabes, chineses, coreanos, japoneses, cristãos, judeus), entre outros.

Porém, “o papel do intelectual não é o de forjar ideologias, mas o de desmontar seus mecanismos e o de fazer compreender para que elas servem e que perigos elas implicam” (Claval, 1999: 24).

Numa crítica interessante à problemática das questões identitárias, Antônio Carlos Robert de Moraes afirma que

A construção das identidades regionais é uma manifestação plena daquele campo cultural que se está denominando de ideologias geográficas. O estabelecimento de laços entre os indivíduos tendo por referência os locais de origem ou de residência atua no sentido de criar falsas comunidades de interesses, veiculando uma ilusão de identidade sem referência social objetiva. As desigualdades de classe diluem-se na identidade regional. Os valores chauvinistas do nacionalismo são recuperados numa escala mais restrita. Uma mentalidade corporativa de base espacial acaba sendo gerada, um corporativismo regional bastante eficaz na política brasileira" (MORAES, 2005).

Nesse sentido, o lado perverso da construção das identidades territoriais se deve aos discursos ideológicos aos quais estão submetidas e neste caso, a construção de valores identitários e regionalistas são excelentes ferramentas para destruir, separar ou dividir a organização de um povo com fins em interesses particulares ou de certo grupo. No entanto, nem todos os movimentos identitários possam ser enquadrados nesta categoria. Por outro lado, para os dominantes, a pulverização da identidade ou a multiplicação de movimentos identitários são pouco atrativos para as elites detentores do poder no território. Para tanto, as causas identitárias devem ser destruídas,

desestimuladas ou esmagadas, já que são altamente ameaçadoras.

Em geral, faz-se necessário editar permanentemente a construção das identidades nacionais e dos nacionalismos, dos regionalismos e localismos, já que estão permanentemente em processo de re-construção e de forma positiva ou negativa os movimentos identitários colocam as estruturas do poder em permanente estado de tensão.

Em contrapartida, vale lembrar que nesse processo é necessário ter certo cuidado para não coisificar os discursos, quando na retórica regionalista os lugares e sujeitos são personificados na mesma medida. Daí aparecerem concepções, por exemplo, de regiões que exploram regiões, quando na verdade somente os atores sociais exploram os dominados, não os lugares. A mesma personificação do sujeito ocorre, por exemplo, com o capital (relação social) e seu processo de circulação e mobilidade, quando na verdade são os interesses das classes dominantes que adquirem tal caráter (MORAES, 2005).

Numa perspectiva marxista, ainda de acordo com Moraes (2005), os regionalismos podem funcionar como agentes fragmentadores dos interesses populares na medida em que destroem a consciência de classe. E muitas vezes tornam-se objeto de manipulações políticas das camadas populares, desembocando algumas vezes numa linha tênue entre clientelismo e regionalismo. O mesmo autor ainda afirma que os movimentos regionalistas possuem o lado perverso de funcionarem como perpetuadores de uma situação de dominação social, especialmente em regiões pouco desenvolvidas, constituindo assim uma forma de preconceito.

Neste caso, algumas regiões ou sub-regiões brasileiras são basilares para este exemplo, nas quais falsos discursos das elites locais na defesa de um movimento regionalista escondem interesses ideológicos perversos nem sempre evidentes. Veja o famoso caso do Nordeste, do Sertão nordestino, do Norte do país, do Sul de São Paulo, do Norte de Minas e Vale do Jequitinhonha em Minas Gerais, do Noroeste Fluminense, do Norte do Espírito Santo, do Oeste de Santa Catarina, da Metade Sul do Rio Grande do Sul, do noroeste de Goiás, do centro-sul do Paraná, dentre tantos outros exemplos no interior de Estados brasileiros.

Segundo Albuquerque Júnior (2009:38), no que se refere ao debate da identidade e regionalismo nordestino,

Questionamos a própria idéia de identidade, que é vista por nós como uma

repetição, uma semelhança de superfície, que possui no seu interior uma diferença fundante, uma batalha, uma luta, que é preciso ser explicitada. A identidade nacional ou regional é uma construção mental, são conceitos sintéticos e abstratos que procuram dar conta de uma generalização intelectual, de uma enorme variedade de experiências efetivas. Falar e ver a nação ou a região é, a rigor, espelhar estas realidades, mas criá-las. São espaços que se institucionalizam, que ganham foro de verdade. Essas cristalizações de pretensas realidades objetivas nos fazem falta, porque aprendemos a viver por imagens. Nossos territórios existenciais são imagéticos. Eles nos chegam e são subjetivados por meio da educação, dos contatos sociais, dos hábitos, ou seja, da cultura, que nos faz pensar o real como totalizações abstratas. Por isso, a história se assemelha ao teatro, onde atores, agentes da história, só podem criar a condição de se identificarem com figuras do passado, de representarem papéis, de vestirem máscaras, elaboradas permanentemente.

E ainda,

A procura por uma identidade regional nasce da reação a dois processos de universalização que se cruzam: a globalização do mundo pelas relações sociais e econômicas capitalistas, pelos fluxos culturais globais, provenientes da modernidade, e a nacionalização das relações de poder, sua centralização nas mãos de um Estado cada vez mais burocratizado. A identidade regional permite costurar uma memória, inventar tradições, encontrar uma origem que religa os homens do presente a um passado, que atribuem um sentido a existências cada vez mais sem significado. O “Nordeste tradicional” é um produto da modernidade que é possível pensar neste momento (ALBURQUERQUE JÚNIOR, 2009:90-91).

Contudo, é importante também lembrar que nem todos os movimentos regionalistas podem ser considerados como portadores de falsos discursos. O mesmo discurso de dominação social e manutenção da exclusão são também utilizados pela elite dominante estadual ou nacional para a manutenção do *status quo* de submissão e subdesenvolvimento seja ele no Nordeste e Norte do país, Norte de Minas e Vale do Jequitinhonha, Metade Sul do Rio Grande do Sul, Sul de São Paulo, etc. A utilização do discurso ideológico perverso de determinados atores políticos, econômicos e sociais pode ocorrer de um lado ou de outro, sem ocorrer uma separação simples daqueles que estão realmente comprometidos com os interesses e anseios do povo.

Até mesmo o discurso “marxista”, mais alinhado com os interesses sociais e coletivos, muitas vezes é também utilizado como ideológico, instrumento de dominação das massas e preservação do poder das elites socialistas dominantes. Em certa medida este discurso foi amplamente utilizado pelos socialistas na ex-URSS, Europa Oriental,

Sudeste Asiático, Angola, Moçambique e Guiné Bissau e ainda serve como instrumento de dominação de classe na China, Cuba, Venezuela e por muitos movimentos sociais de esquerda.

Do lado dos atores sociais dominantes e dos centros de poder, quando instrumentalizados por eles mesmos, os discursos regionalistas ou nacionalistas promovidos pelo Estado ou pelas unidades político-territoriais subnacionais são ferramentas eficientes para assegurar a manutenção do status quo de atraso econômico e social e, além disso, assegurar a manutenção do poder de autoridades políticas corruptas e pouco interessadas no desenvolvimento das áreas às quais pertencem. Muitas vezes nem sempre o domínio do poder local ou regional por grupos políticos pertence aos nativos das áreas menos desenvolvidas, visto que nem sempre as elites locais dessas áreas conseguiram alcançar esferas de poder político fora do espaço político local, sendo, portanto, comandadas de fora.

Os casos mais exemplares sejam o Vale do Jequitinhonha, em MG, o Noroeste fluminense, no Rio de Janeiro, o Sertão dos Estados nordestinos ou o Sul de São Paulo. Nestas áreas, o comando e o domínio da política local ocorre através de políticos estranhos a essas regiões, geralmente moradores das capitais ou das grandes cidades de outras regiões, que utilizam formas pouco honestas para se manterem no poder com os votos locais e não se comprometem com as necessidades dos habitantes dessas áreas em nível estadual e federal. Para tanto, basta observar as bancadas dos nas Assembleias Legislativas Estaduais ou na Câmara dos Deputados que representam os interesses dessas regiões menos prósperas. Além disso, tais políticos ainda controlam o resultado das eleições municipais nessas regiões.

Quanto à íntima relação entre identidade territorial, regionalismo e movimentos autonomistas estaduais, diversas campanhas emancipacionistas buscam legitimidade na existência de uma suposta identidade regional diferente do restante do Estado do qual faz parte. Nesse sentido, uma série de elementos de ordem histórica e cultural são elencados com o objetivo de ressaltar as diferenças e a alteridades.

Elementos de ordem cultural como tradições, culinária, músicas, artesanatos, formação social, dialetos, danças, entre outros são exaltados para marcar a separação da identidade regional da estadual. Quanto aos elementos históricos, argumenta-se uma história diferenciada, o que produziu marcas na organização política, econômica, social e cultural da região. Neste caso, são escolhidas figuras míticas políticas, as quais se tornam dignos representantes da região.

Esta situação pode ser muito bem demonstrada, por exemplo, durante a campanha pela criação do Estado do Tocantins, cuja identidade “do norte” ou tocantinense era um forte argumentos para a separação de Goiás, ocorrida em 1988. Da mesma forma a marcação da diferença entre o norte e o sul, alicerçou a campanha pela criação do Mato Grosso do Sul.

Durante a ANC e Revisão da Constitucional de 1993, as campanhas pela emancipação estadual utilizaram uma grande exaltação da importância, proeminência e legitimidade das identidades triangulina, tapajônica, iguaçuana e sul-baiana (Santa Cruz), as quais tentaram romper a força das identidades mineiras, paraense, paranaense e baiana pelas quais estavam submetidas. Faz-se necessário afirmar que processos semelhantes de definição das identidades mineira, baiana, paraense, paranaense, paulista, carioca, gaúcha, etc, são permanentemente re-eleborados. Ideologicamente estas identidades são consideradas por suas elites promotoras como mais antigas, legítimas e importantes. Assim, todas as demais identidades não são verdadeiras ou jamais possuíram alguma importância cultural de fato.

Nas recentes campanhas pela criação de novas unidades federadas, são destacáveis os casos dos tapajoenses ou tapajônicos e carajaenses, para quais até setores importantes ligados ao governo paraense e defensores da respectiva identidade admitem a alteridade das identidades em questão. Porém, pouco se notou a defesa desse argumento pelos movimentos do Carajás e Tapajós, na qual a maior evidência dos dois movimentos concentrou-se nos argumentos econômicos e sociais. Apesar de que historicamente nenhum Estado foi criado exclusivamente pela existência de uma identidade territorial. Os casos do Amapá, Roraima e Rondônia são bastante ilustrativos para isto.

Em outros movimentos, as identidades são-franciscana, norte-mineira, sul-maranhense, da Gurgueia, norte-matogrossense, do Araguaia, entre outros apresentam processos complicados de afirmação e de própria definição. São também portadoras de grandes ambiguidades como, por exemplo, a larga presença de migrantes em seus respectivos territórios ou a própria recusa da existência da diferença com a identidade estadual.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Encerrando este trabalho, é possível afirmar que apesar da grande quantidade de projetos de incorporação, subdivisão e desmembramentos dos atuais Estados federados, a análise da legislação prevista na Constituição de 1988 acerca da possibilidade para a criação ou fusão de unidades federadas (Estados e Territórios Federais) e as questões políticas, econômicas, sociais, históricas e culturais envolvidas nos processos de reordenamento político da Federação brasileira indicam que na prática, as possibilidades reais de redivisão territorial total, a criação ou fusão de Estados e Territórios Federais são extremamente remotas.

Isso porque os mecanismos constitucionais para a criação de novas UFs. de certa forma, impedem que isso ocorra. A começar pela polêmica questão acerca da população “diretamente interessada”, que para alguns políticos, estudiosos, técnicos ou população favorável ou contrária à causa emancipacionista pode ser entendida de três maneiras. A primeira delas de que seria somente a população da parte ou território que quer se desmembrar. Na segunda acepção seria a população de todo o Estado federado que sofrerá o desmembramento, visto os impactos políticos, econômicos, sociais e culturais que o desmembramento ocasionaria. Esta posição prevalece atualmente, em termos constitucionais, a partir do pronunciamento do Supremo Tribunal Federal sobre a questão em 2011. E, a terceira e última, a população diretamente interessada pode ser entendida como a população de todos os Estados brasileiros (Brasil), já que todos os habitantes da Federação serão afetados pela redivisão territorial, seja para desmembramento, incorporação ou subdivisão de UFs.

A passagem a seguir ilustra muito bem os fatores envolvidos na criação de um novo Estado assim como para qualquer proposta de redivisão territorial no Brasil. Assim,

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 em nenhuma luta de autonomia estadual “a população” 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 Estado parece melhor se encaixar nas características acima mencionadas (PIRES, 1996).

Os demais Estados e ex-Territórios Federais criados dependeram muito mais da ação e vontade do Executivo em organizá-los, atendendo a conveniências políticas bem específicas, que das populações locais empenhadas no processo de separação. No Brasil, até o presente momento, nenhum movimento emancipacionista estadual baseado na efetividade de um caráter histórico-cultural ou condições econômicas ou políticas de emancipação obteve vitória. As esferas políticas e econômicas pesam muito mais nessas lutas, sendo algumas vezes excludentes, embora movimentos sem respaldo histórico e cultural sejam duramente criticados (PIRES, 2006).

Considerando o caso de divisão dos Estados e a subsequente criação de novos e tendo como ponto partida os casos 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, fato que ocorreu no Pará, dificilmente alguma proposta conseguiria a emancipação. Neste caso, o papel dos governadores são elementos fundamentais para o sucesso ou insucesso das campanhas para a criação de novas UFs.

A propaganda política contrária ao projeto, as questões referentes ao eleitorado da área a ser desmembrada e do Estado remanescente, a aprovação dos Plebiscitos nas comissões e plenário da Câmara dos Deputados e do Senado, o pronunciamento da Assembleia Legislativa Estadual, a subsequente necessidade de aprovação por 2/3 do Congresso, a possibilidade ou não do veto do Presidente da República em alguns casos ou o julgamento da constitucionalidade da emancipação ou fusão no STF ainda funcionam como um longo, espinhoso e impeditivo caminho para os desmembramentos estaduais, já que a negativa em qualquer uma dessas tramitações do processo legislativo, com exceção da Assembleia Legislativa, levariam ao arquivamento.

O apoio do governo estadual à separação, bem como dos congressistas e do

Executivo federal seria o único caminho para se efetivar do desmembramento ou fusão de Estados, o que ocorreu em 1988 com a criação dos Estados de Tocantins, sendo, portanto o fator político fundamental para explicar a separação de Goiás. Em segundo plano, a fusão do Território Federal de Fernando de Noronha com Pernambuco e à elevação dos ex-Territórios Federais de Roraima e Amapá à categoria de Estados se deveu em grande parte ao apoio dos congressistas constituintes em 1987/88 e do Presidente à época, José Sarney, já que a votação realizada no Congresso excluía a necessidade de realização de plebiscitos para confirmar a questão.

Em geral, os projetos de criação de novos Estados tenderam ou tendem ao arquivamento, devido às circunstâncias já apontadas anteriormente. Neste caso, mesmo tramitando em condições semelhantes ao Tocantins entre 1987/88 durante a elaboração da Constituição de 1988, os projetos de criação de novos Estados à época foram vetados na Bahia (Santa Cruz e São Francisco); em Minas Gerais (Triângulo e São Francisco); no Paraná e Santa Catarina (Iguaçu); no Amazonas (Solimões); no Pará (Tapajós); no Maranhão (Maranhão do Sul). Durante a Revisão Constitucional de 1993 mesmos s projetos negados em 1988 foram reapresentados, somados aos projetos do Planalto Central (MG/GO/DF), Gurgueia (PI) e Carajás (PA) os quais também foram arquivados (MARTINS, 2001).

Observa-se em geral uma forte oposição dos governos estaduais envolvidos nas lutas de separação, veja, por exemplo, o período de 1985-1988 e 1992-1994, onde ocorreu uma intensa mobilização contrária dos governos de Minas Gerais, Bahia e Paraná aos movimentos de criação de novos Estados do Triângulo, Iguaçu e Santa Cruz. Além disso, merece destaque a ação política contrária dos demais Estados, que viam seus interesses ameaçados por estas campanhas separatistas ou que temiam a eclosão desses movimentos em seus territórios. Para tanto, as mobilizações contrárias no Congresso, e a oposição do Executivo federal, à época, foram decisivos para a derrota das propostas apresentadas, embora muitas delas possuísem movimentos altamente organizados. Contudo, em geral, a Revisão Constitucional em todos os aspectos foi considerada um fracasso, na qual foram aprovadas apenas seis Emendas Constitucionais.

Além disso, mesmo considerando eventualmente a aprovação de alguma proposta Congresso solicitando a realização de um plebiscito, como aconteceu com o Tapajós e Carajás com a aprovação dos PDCs 731/2000 e 2300/2009, no caso do pronunciamento da população através do plebiscito dificilmente algum projeto seria

aprovado no consulta. Há que se ressaltar que nenhuma área que quer se separar possui atualmente uma população superior ao Estado remanescente o que teoricamente e hipoteticamente garantiria o apoio ao desmembramento. De forma geral, a maior parte da população estadual se concentra na região metropolitana da capital ou áreas adjacentes.

Se a população de todo o Estado vota e normalmente através da campanha política se posiciona contra a divisão, graças à mobilização e à força governo estadual contrário à proposta (o que normalmente acontece devido ao discurso da perda ou de fato aos impactos políticos e econômicos que poderão ser gerados), a possibilidade real de emancipação estadual, portanto, é quase impossível. Nenhuma área a ser desmembrada e que reivindica a criação de um Estado possui população ou eleitorado superior à área remanescente do Estado, sendo assim a separação torna-se uma utopia.

De outro modo, 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, da Gurguéia e dos Territórios Federais do Rio Negro, Solimões e Juruá, a separação teve ou teria um maior êxito. Para os governos do Maranhão, Piauí e Amazonas, assim como para o de Goiás à época, como se tratam de áreas de baixíssimo desenvolvimento econômico e social e representam mais um peso para o governo estadual do que uma fonte de receitas, a separação seria bem-vinda. Ao contrário do Triângulo, São Francisco, São Paulo do Leste, Araguaia, Carajás e Mato Grosso do Norte que representam uma grande fatia de recursos naturais e econômicos, receitas tributárias, bancadas no Congresso e participação no PIB estadual, portanto neste caso, a separação funciona como uma ameaça.

Contudo, outras variáveis devem ser consideradas como, por exemplo, os interesses e as próprias bancadas dos outros Estados na Câmara dos Deputados que seriam redefinidos, a construção de um novo pacto federativo, os custos das emancipações estaduais, bem como o importante posicionamento do Presidente da República. Uma vez vetada a proposta de desmembramento ou de fusão, em qualquer momento de tramitação, esta somente poderá ser reapresentada na próxima legislatura (definida por um período de 4 anos). Sendo assim, como os projetos de

Carajás e Tapajós foram rejeitados em função do primeiro Plebiscito sobre a questão em 11 de dezembro de 2011, a questão só poderá voltar a tramitar no Congresso a partir de 2015.

De uma forma geral, como afirma Lia Osório (1998), o Brasil padece de certo mito da unidade nacional. Devido ao medo e aos perigos das ameaças separatistas ao longo do século XIX, que colocaram em risco a unidade territorial do Império, a unidade nacional é tida 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 defesa da unidade territorial “estadual” tenha-se estendido. Assim, quando se toca no assunto, as críticas são ferozes e se concentram na maioria das vezes em questões econômicas ou em relação à corrupção dos políticos, em certa medida com muita razão, mas que não se esgotam apenas nestas variáveis. 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 justificadores 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 estaduais propostos.

No Brasil, além da questão da pouca simpatia da população em redividir os territórios político-administrativos, 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 como a corrupção dos políticos, o desejo de conseguir maior poder e espaço pelas elites locais e mesmo as aventuras de políticos interessados em chamar a atenção para a região que almeja a separação e se promoverem politicamente.

Do lado dos defensores da unidade estadual, a ameaça das regiões que almejam a separação se deve à perda de poder político, econômico e social das elites estaduais, os regionalismo e identidade territoriais assegurados e mitigados em nível estadual, a perda de receitas fiscais e econômicas (impostos, recursos minerais e energéticos, áreas

altamente desenvolvidas, etc), o despertar da consciência política regional, a reivindicação do desenvolvimento e a incapacidade administrativa do Estado, a conformação de oligarquias concentradas na Capital, entre outros.

Encerrando, aqui se defende que as propostas de redivisão estadual sejam analisadas em conjunto a fim de produzirem um efeito positivo que seria a rediscussão do complicado pacto federativo brasileiro. Todos os elementos devem ser considerados nesse processo, não só os de ordem econômica. Expandir uma crítica ou elogio geral a todas as propostas de redivisão é algo temerário. Embora todos os projetos devam ser analisados em conjunto, devem ser observadas as peculiaridades de cada um deles. Neste caso, criar um Estado no Pará, não é o mesmo que criar em Minas Gerais, Bahia, Mato Grosso ou em São Paulo. E, como os impactos da criação ou fusão de um Estado afetariam o país como um todo, então o correto é que todos os brasileiros participem da discussão e se pronunciem através de plebiscito a respeito. E ainda, se as bases da Federação se assentam na autonomia, na partilha de poder, na dialética das relações e vontades políticas do todo e das partes (UFs) e na cooperação entre os entes da Federação, na prática o caminho mais viável seria aplicar esses princípios fundamentais efetivamente a fim de produzir o verdadeiro sentido da Federação.

De todo o modo, a divisibilidade dos territórios estaduais prevista constitucionalmente e a indivisibilidade observada na prática, dada a quantidade de interesses envolvidos só pode ser entendida pela quantidade de fatores envolvidos nestas causas, como por exemplo:

- a) Está em jogo o poder das elites estaduais que se sentem ameaçadas pelas elites das regiões emancipacionistas. Como também o desejo das elites regionais e locais em conseguir um novo espaço de poder em nível estadual e federal.
- b) A redistribuição dos recursos financeiros, tributários, fiscais e da economia estadual e nacional envolvendo as propostas de redivisão.
- c) O aumento das bancadas regionais, o que provocaria um enorme impacto na distribuição das cadeiras e 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.
- d) Os custos das emancipações que seriam cobertos pela União (e repassados também aos atuais Estados e à população brasileira com um todo), além de

se estenderiam por um período de 10 anos, o que provocaria uma despesa de bilhões de reais por ano para arcar com os novos projetos.

e) O Fundo de Participação dos Estados, que já enfrenta grande polêmica de distribuição segundo modelo atual e ainda teria novas unidades-federadas para requererem uma parte. O mesmo se aplica ao Fundo de Participação dos Municípios e Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

f) A revisão do pacto federativo, a autonomia político-administrativa das unidades federadas atuais, bem como a captação e distribuição de recursos. O que já é motivo de muita polêmica e embates políticos envolvendo os a União, os Estados e os Municípios.

g) O crescimento ou atraso econômico das áreas emancipacionistas, plataformas utilizadas em discursos para justificar as lutas pelos emancipacionistas. Do lado oposto, representam os principais obstáculos para alguns projetos em virtude dos impactos aos Estados que sofrerão o desmembramento ou fusão.

h) A tradição centralizadora da União. Neste caso, se os atuais Estados reclamam maior participação e partilha de poder na Federação, antes de promover qualquer alteração na estrutura territorial da Federação, o mais correto seria resolver estas questões.

i) A tradição pouco aberta a redivisões territoriais no Brasil, justificadas por elementos de ordem histórica ou geralmente centralizados ou influenciados pelo poder Executivo, com a complacência ou omissão do Legislativo e Judiciário especialmente em nível federal.

j) Os movimentos regionalistas e as identidades regionais, que reforçam o aspecto cultural tanto contrário quanto a favor das propostas de redivisão.

k) E a real necessidade de redividir o território brasileiro neste momento, ou seja, por que e para quem dividir os Estados.

É importante observar e destacar as ideologias utilizadas tanto para afirmar a manutenção dos atuais limites estaduais quanto para promover a redivisão territorial, os quais escondem interesses específicos às suas causas, muitas vezes escamoteados em falsos discursos. Além disso, a tendência atual no Brasil aponta para continuar ou manter os atuais limites. E, em caso de redivisão territorial, as únicas possibilidades de reverter o atual quadro são:

a) A mudança do Artigo 8º. da Constituição Federal e da Lei 9.709 de 1998, que define a chamada “população diretamente interessada”, sendo alterada para “a

população da área que quer se desmembrar ou anexar” ou “toda a Federação brasileira”, implementados 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 no Congresso de uma Lei de Iniciativa Popular a favor da emancipação, que não depende de plebiscito posterior dado uma eventual aprovação na Câmara e no Senado.

Por fim, se há demanda pela redivisão estadual, então é necessário pensá-la, rediscuti-la, negá-la ou efetivá-la, caso seja necessário dentro dos limites da Lei e das possibilidades políticas, econômicas e culturais do país, o que demanda um debate interdisciplinar amplo e profundo acerca do tema.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Luiz Fernando. **Os Barões da Federação. Os Governadores e a Redemocratização Brasileira.** São Paulo: HUCITEC, 1998.

ACSP. Associação Comercial de São Paulo. Impostômetro. São Paulo, 2013 Disponível em: <<http://www.impostometro.com.br/crescimento#>>. Acesso em 08 fev. 2013.

ADAMS, John. **Thoughts on Government: Applicable to the Present State of the American Colonies.** Revolutionary Writings [1763]. Indianapolis: Liberty Fund, 2000 (1776)

_____ **A Defense of the Constitutions of Government of the United States of America.** London: C. Dilly, 1787.

ALBA – Assembleia Legislativa do Estado da Bahia. Disponível em: <www.al.ba.gov.br/docs/proposicoes2011/MOC_13_342_2011_1.rtf>. Acesso em: 12 ago. 2012.

ALEMANHA. Constituição (1949). **Lei Fundamental da República Federal da Alemanha.** Bonn, 1949. Disponível em: <http://www.brasil.diplo.de/contentblob/3254212/Daten/1330556/ConstituicaoPortugues_PDF.pdf>. Acesso em: 29 mar. 2013.

ALMEIDA, Rogério Henrique. **Territorialização do Campesinato no Sudeste do Pará.** 2006. 173f. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2006.

ALMEIDA, José Jonas. **A Cidade de Marabá sob Impacto dos Projetos Governamentais.** 2008. Dissertação (Mestrado em História Econômica) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Departamento de História, Universidade do Estado de São Paulo, São Paulo, 2008.

ALVES FILHO, Ivan. **História dos Estados Brasileiros.** Rio de Janeiro: Revan, 2000.

ANDERSON, George. **Federalismo: Uma Introdução**. Trad. Ewandro Magalhães Júnior, Fátima Guerreiro. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

ANDRADE, Manuel Correia de; ANDRADE, Sandra Maria Correia de. **A Federação Brasileira**. São Paulo: Contexto, 2003.

ANDRADE, Lúcia Cristina (Coord.) **Estado do Pará (Di)Visões Territoriais, Perspectivas Sociais, Econômicas, Financeiras e Político-Ambientais – Temática Financeira Divisionistas**. Belém: IDESP, 2011, v. 1. Disponível em: <[http://www.idesp.pa.gov.br/pdf/\(di\)VisoesTerritoriais/\(Di\)VisoesTerritoriais_TematicaFinanceira.pdf](http://www.idesp.pa.gov.br/pdf/(di)VisoesTerritoriais/(Di)VisoesTerritoriais_TematicaFinanceira.pdf)>. Acesso em: 02 fev. 2013.

ANDRADE, Lúcia Cristina (Coord.) **Estado do Pará (Di)Visões Territoriais, Perspectivas Sociais, Econômicas, Financeiras e Político-Ambientais – Ocupação e Uso do Território**. Belém: IDESP, 2011, v. 2. Disponível em: <[http://www.idesp.pa.gov.br/pdf/\(di\)VisoesTerritoriais/\(Di\)VisoesTerritoriais_OcupacaoUsoTerritorio.pdf](http://www.idesp.pa.gov.br/pdf/(di)VisoesTerritoriais/(Di)VisoesTerritoriais_OcupacaoUsoTerritorio.pdf)>. Acesso em: 02 fev. 2013

ANDRADE, Lúcia Cristina (Coord.) **Estado do Pará (Di)Visões Territoriais, Perspectivas Sociais, Econômicas, Financeiras e Político-Ambientais – Discursos Divisionistas**. Belém: IDESP, 2011, v. 3. Disponível em: <[http://www.idesp.pa.gov.br/pdf/\(di\)VisoesTerritoriais/\(Di\)VisoesTerritoriais_DiscursosDivisionistas.pdf](http://www.idesp.pa.gov.br/pdf/(di)VisoesTerritoriais/(Di)VisoesTerritoriais_DiscursosDivisionistas.pdf)>. Acesso em: 02 fev. 2013

ANDRADE, Lúcia Cristina (Coord.) **Estado do Pará (Di)Visões Territoriais, Perspectivas Sociais, Econômicas, Financeiras e Político-Ambientais – Síntese Definitiva**. Belém: IDESP, 2011. Disponível em: <[http://www.idesp.pa.gov.br/pdf/\(di\)VisoesTerritoriais/SinteseDEFINITIVA.pdf](http://www.idesp.pa.gov.br/pdf/(di)VisoesTerritoriais/SinteseDEFINITIVA.pdf)>. Acesso em: 02 fev. 2013

ARBUET, Herber. El atributo de la soberania. **Revista da Facultad de Derecho y Ciencias Sociales**, Montevideo, vol.5, julho 1993, p. 21-37.

ARGENTINA. Constitución (1994). **Constitución de la Nación Argentina. Buenos Aires, 1994.** Disponível em: <<http://www.senado.gov.ar/web/interes/constitucion/capitulo1.php>>. Acesso em: 31 mar. 2013.

ARGENTINA. Cámara de Diputados. Formación y Sanción de las Leyes. Buenos Aires: Cámara de Diputados, 2013. Disponível em: <http://www.diputados.gov.ar/secparl/dip/procedimiento_legislativo.html>. Acesso em: 31 ago. 2013.

ARISTÓTELES. **A Política.** Trad. Nestor Silveira Chaves. São Paulo: Escala Educacional, 2006. 272p.

ARRETCHE, Marta T. S. **Políticas Sociais no Brasil: Descentralização em um Estado Federativo.** São Paulo: UNESP, 1996.

ARRETCHE, Marta T. S.; RODRIGUEZ, V. . **Descentralização das Políticas Sociais no Estado de São Paulo.** São Paulo; Brasília: FUNDAP/FAPESP/IPEA, 1998. v. 1. 260p .

ARRETCHE, Marta T. S.; RODRIGUEZ, V. . **Descentralização das Políticas Sociais no Brasil.** São Paulo/Brasília: FUNDAP/FAPESP/IPEA, 1999. v. 1. 184p .

ARRETCHE, Marta T. S.. **Estado Federativo e Políticas Sociais: Determinantes da Descentralização.** 1. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2000. v. 1. 304p .

ARRETCHE, Marta T. S. ; Vazquez, Daniel ; Fusaro, Edgard . **Capacidades Administrativas, Déficit e Efetividade na Política Habitacional.** 1. ed. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. v. 1. 203p .

ARRETCHE, Marta T. S.. **Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil.** 1. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas/Fiocruz, 2012. v. 1. 227p .

ARRUDA, Maria A. do Nascimento. **Mitologia da Mineiridade**. São Paulo: Brasiliense, 1990.

Projeto de Iniciativa Popular do Tapajós. Disponível em: <<http://www.pliptapajos.com.br/>>. Acesso em: 14 ago. 2012.

ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE (1987-1988)a. Câmara dos Deputados. Subcomissão dos Estados. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1987-1988. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissoes-e-subcomissoes/comissao-da-organizacao-do-estado/subcomissao2b>. Acesso em 23 abr. 2013.

ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE (1987-1988)b. Câmara dos Deputados. Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1987-1988. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissoes-e-subcomissoes/comissao-da-organizacao-do-estado/subcomissao2a>. Acesso em 23 abr. 2013.

ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE (1987-1988)c. Câmara dos Deputados. Comissão da Organização do Estado. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1987-1988. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissoes-e-subcomissoes/comissao-da-organizacao-do-estado/comissao2>. Acesso em 23 abr. 2013.

ASSUNÇÃO, Juliano Junqueira; ORTIZ, Felipe Augusto Trevisan; PEREIRA, Luiz Felliipe V. N. **A Crise Financeira de 2008 e a Arrecadação Tributária: Lições para o Desenho de Transferências e Federalismo Fiscal**. Texto para Discussão n. 008. Brasília: Tesouro Nacional, 2012.

AUSTRALIA. Constitution (1900). **The Australia Constitution**. Melbourne, 1900. Disponível em: <http://www.aph.gov.au/About_Parliament/Senate/Powers_practice_n_procedures/Constitution>. Acesso em: 28 de mar. 2013.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. Porto Alegre: Globo, 1984.

BACKHEUSER, Everardo. **Problemas do Brasil: Estrutura Geopolítica: o “Espaço”**. Rio de Janeiro: Omnia, 1933. 173p. Coleção Omnia. Série A, Política.

BADIE, Bertrand. **O Fim dos Territórios: Ensaio sobre a Desordem Internacional e sobre a Utilidade Social do Respeito**. Trad. Maria José Figueiredo. Lisboa: Instituto Piaget, 1995. 304p.

BALZA, Guilherme. Divisão do Pará Racha Bancada Paraense no Congresso a Cinco Meses de Plebiscito. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 18 jul. 2011. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2011/07/18/divisao-do-para-racha-bancada-paraense-no-congresso-a-cinco-meses-de-plebiscito.htm>>. Acesso em: 30 mar. 2013.

BARCELLOS, C., PEITER, P., ROJAS, L. & MATIDA, A., A Geografia da AIDS nas Fronteiras do Brasil. In: **Diagnóstico Estratégico da Situação da Aids e das DST nas Fronteiras do Brasil**. Convênio Ministério da Saúde/CN DST/Aids; Population Council e USAID. Campinas, agosto de 2001

BECKER, B. K. . **Geopolítica da Amazônia: A Nova Fronteira de Recursos**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982. 233p .

BECKER, B. K. O Uso Político do Território: Questões a partir de uma Visão do Terceiro Mundo. In: BECKER, B. K; COSTA, R; SILVEIRA, C. (org.). **Abordagens Políticas da Espacialidade**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1983. p. 1-21.

BECKER, Bertha (Org.) ; MIRANDA, M. (Org.) ; MACHADO, Lia Osorio (Org.) . **Fronteira Amazônica: Questões atuais sobre a gestão do território**. 1. ed. Brasília:

Editora da Universidade de Brasília e Editora da UFRJ, 1990. 219p .

BECKER, B. K. . **Amazônia**. São Paulo: ATICA, 1990a. 92p .

BECKER, B. K. ; MIRANDA, M. H. P. ; MACHADO, L. O. . **Fronteira Amazônica: Questões sobre a Gestão do Território**. Brasília: UNB/UFRJ, 1990b. 219p .

BECKER, B. K. . Por quê não perderemos a soberania sobre a Amazônia?. In: Albuquerque, E. S.. (Org.). **Que país é esse?** São Paulo: Globo, 2006a, v. , p. 245-282.

BECKER, B. K. . Limitações ao Exercício da Soberania na Região Amazônica. In: Couto, J. A. C.. (Org.). **Ciclo de Estudos sobre a Amazônia**. Brasília: Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais, 2006b, v. , p. 135-220.

BECKER, BERTHA K. . Reflexões sobre a Geopolítica e a Logística da Soja na Amazônia. In: Bertha Becker, Díogenes Alves e Wanderley Messias. (Org.). **Dimensões Humanas da Biosfera-Atmosfera na Amazônia**. São Paulo: EDUSP, 2007b, v. 1, p. 113-128.

BECKER, BERTHA K. . Políticas de Desenvolvimento Regional: Desafios e Perspectivas à Luz das Experiências da União Européia e do Brasil. In: Clélio Campolina Diniz. (Org.). **Logística e Nova Configuração do Território Brasileiro: Que Geopolítica Será Possível?**. Brasília: Minintério da Integração - IICA, 2007a, v. , p. 267-300.

BECKER, BERTHA K. ; STENNER, C. . **Um Futuro para a Amazônia**. São Paulo: Oficina de Textos, 2008. v. 1. 150p .

BECKER, B. K. (Org.) ; COSTA, Francisco Assis (Org.) ; COSTA, W. M. (Org.) . **Um projeto para a Amazônia no século 21: desafios e contribuições**. 1. ed. Brasília, DF: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2009. v. 1. 426p .

BELGIAN. Constitution (1994). The Belgian Constitution. Bruxelas, 1994. Disponível em:

<http://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/publications/constitution/grondwetEN.pdf>. Acesso em 16 nov. 2011.

BENTES, Asdrúbal. Projeto de Decreto Legislativo – PDC 36/1989. Dispõe sobre a realização do Plebiscito para a criação do Estado do Carajás. Brasília: Câmara dos Deputados, 1989. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=166707>>. Acesso em 09 dez. 2012.

BENTIVEGNA FILHO, Adauto. **Barreiras Fiscais Estaduais: Um Entrave Logístico**. São Paulo: Setcesp, 2006

BEZERRA, Eron. **A Divisão do Estado do Amazonas**. Manaus: ALEAM – Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas, 2001

BEZZI, Meri Lourdes. **Região: Uma Re-Visão Historiográfica da Gênese**. Campo Grande: UFSM, 2004, 290 p.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; GIANFRANCO, P. **Dicionário de Política**. Brasília: EdUnB, 1992, vol. 02, Descentralização e Centralização, p. 329-334;

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. São Paulo: Malheiros, 2009. 16ª Ed. 550p.

BOUERI, Rogério. **Custo de Funcionamento das Unidades Federativas Brasileiras e suas Implicações sobre a Criação de Novos Estados**. Rio de Janeiro: IPEA, dezembro 2008. Texto para Discussão n. 1367.

BRANDT, Marlon. **Uso Comum e Apropriação da Terra no Município de Fraiburgo-SC: do Contestado à Colonização**. 2007. Dissertação (Mestrado) - Desenvolvimento Regional e Urbano, Universidade Federal de Santa Catarina, 2007.

BRASIL. Constituição (1824) **Constituição Política do Império do Brasil**. Brasília, DF: Casa Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao24.htm>.

Acesso em 11 mar. 2012.

BRASIL. Lei de 01 de Outubro de 1828. Dá nova forma às Camaras Municipaes, marca suas attribuições, e o processo para a sua eleição, e dos Juizes de Paz. Brasília, DF: Casa Civil. Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim-1-10-1828.htm>. Acesso em 11 mar. 2012

BRASIL. Lei n. 40, de 3 de Outubro de 1834. Dá Regimento aos Presidentes de Provincia, e extingue o Conselho da Presidencia. Brasília, DF: Senado. Disponível em:

<<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=80918&tipoDocumento=LEI&tipoTexto=PUB>>. Acesso em 12 mar. 2012.

BRASIL. Lei n. 105, de 12 de Maio de 1840. Interpreta alguns Artigos da Reforma Constitucional. Brasília, DF: Casa Civil. Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim105.htm>. Acesso em 12 mar. 2012.

BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.** Brasília, DF: Casa Civil. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao91.htm>.

Acesso em: 21 mar. 2013.

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.** Brasília, DF: Casa Civil. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm>.

Acesso em: 21 mar. 2013.

BRASIL. Constituição (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil.** Brasília, DF: Casa Civil. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao37.htm>.

Acesso em: 21 mar. 2013.

BRASIL. Decreto-Lei n. 5.812, de 13 de Setembro de 1943. Cria os Territórios Federais do Amapá, do Rio Branco, do Guaporé, de Ponta Porã e do Iguassú. Rio de

Janeiro, DF: Casa Civil, 1943.

BRASIL. Decreto-Lei n. 4.102, de 9 de Fevereiro de 1942. Cria o Território Federal de Fernando de Noronha. Rio de Janeiro, DF: Senado Federal, 1942.

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Brasília, DF: Casa Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao46.htm>. Acesso em: 21 mar. 2013.

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Casa Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao67.htm>. Acesso em: 21 mar. 2013.

BRASIL. Lei Complementar n. 01, de 09 de Novembro de 1967. Estabelece os requisitos mínimos de população e renda pública e a forma de consulta prévia as populações locais para a criação de novos municípios, e dá outras providências. (Redação dada pela LCP nº 46, de 21.8.1984). Brasília, DF: Casa Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp01.htm>. Acesso em: 25 abr. 2013.

BRASIL. Constituição (1967). Emenda Constitucional n. 26. Convoca a Assembleia Nacional Constituinte e dá outras Providências. Brasília, DF: Senado Federal, 1985. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente>. Acesso em: 06 ago. 2013.

BRASIL. Lei n. 5.727, de 4 de novembro de 1971. Dispõe sobre o Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), para o período de 1972 a 1974. Brasília, DF, **Diário Oficial da União**, 04 nov. 1971. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=120837>>. Acesso em: 03 jan. 2012.

BRASIL. Lei n. 6.151, de 4 de dezembro de 1974. Dispõe sobre o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), para o período de 1975 a 1979. Brasília, DF, **Diário Oficial da União**, 4 dez. 1974. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6151.htm>. Acesso em: 03 jan. 2012.

BRASIL. Lei Complementar n. 20, de 01 de Julho de 1974. Dispõe sobre a Criação de Estados e Territórios. Brasília, DF: Casa Civil, 1974. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp20.htm>. Acesso em: 25 abr. 2013.

BRASIL. Lei Complementar n. 31, de 11 de Outubro de 1977. Cria o Estado de Mato Grosso do Sul, e dá outras providências. Brasília, DF: Casa Civil, 1977.

BRASIL. Lei Complementar n. 41, de 22 de Dezembro de 1981. Cria o Estado de Rondônia, e dá outras providências. Brasília, DF: Casa Civil, 1981.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Casa Civil, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15 dez. 2012.

BRASIL. Lei Complementar n. 78, de 30 de dezembro de 1993. Disciplina a fixação do número de Deputados, nos termos do art. 45, § 1º, da Constituição Federal. Brasília, DF, **Diário Oficial da União**, 30 dez. 1993.

BRASIL. Lei Complementar n. 78, de 30 de Dezembro de 1993. Disciplina a fixação do número de Deputados, nos termos do art. 45, § 1º, da Constituição Federal. Brasília, DF: Casa Civil, 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp78.htm>. Acesso em: 25 out.

2013.

BRASIL. Lei Complementar n. 87, de 13 de setembro de 1996. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. (LEI KANDIR). Brasília, DF, **Diário Oficial da União**, 13 set. 1996.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 15, de 12 de Setembro de 1996. Dá nova redação ao § 4º do art. 18 da Constituição Federal. Brasília, DF: Casa Civil, 1996.

BRASIL. Lei n. 9.709, de 18 de novembro de 1998. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. Brasília, DF, **Diário Oficial da União**, 18 nov. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19709.htm>. Acesso em: 03 jan. 2012.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Programas Regionais, Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. **Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2005.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI. **Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento: Volume III – Regiões de Referência** / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: Ministério do Planejamento, 2008. 146 p. Total: 7 volumes.

BRASIL. Decreto n. 7.030, de 14 de Dezembro de 2009. Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos Artigos 25 e 66. Brasília, DF: Casa Civil, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7030.htm>. Acesso em: 16 jan. 2013.

BRASIL. IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Atlas Geográfico**

Escolar. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. 4^a. Edição.

BRASIL. (2013) Emendas Constitucionais. Brasília: Casa Civil, 2013. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/quadro_emc.htm>.

Acesso em: 16 jun. 2013.

BRASIL. (2013a) Emendas Constitucionais de Revisão. Brasília: Casa Civil, 2013.
Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/quadro_emc.htm>.

Acesso em: 16 jun. 2013.

BRITISH PARLIAMENT. The Parliament of the United Kingdom of Great Britain and
Nothern Ireland. London, UK, 2010. Disponível em:

<<http://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/originsofparliament/birthofparliament/keydates/1215to1399/>>. Acesso em: 18 jul. 2010.

BURMESTER, Henry. National Sovereignty, Independence and the Impact of Treaties
and International Standards. **The Sydney Law Review**, Sidney, v. 17(2), p. 127-149,
1995.

BURT, Nathaniel. The **Perennial Philadelphians: The anatomy of an American
Aristocracy**. Boston: Little, Brown and Company, 1963

CALHOUN, John C. **Selected Writings and Speeches**. Lanham: National Book
Network, 2003.

_____. **Union and Liberty: The Political Philosophy of John
C.Calhoun**. Editor: Ross M. Lence (Indianapolis: Liberty Fund, 1992.

CAMARA DOS DEPUTADOS. Processo Constituinte. Constituição Federal – 25 Anos. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2013a. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente>. Acesso em: 06 ago. 2013a.

CAMARA DOS DEPUTADOS. Biografia. Zenaldo Coutinho. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2013b. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa/layouts_deputados_biografia?pk=7435>. Acesso em: 07 maio. 2013b.

CAMARA DOS DEPUTADOS. Biografia. Giovanni Queiroz. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2013c. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa/layouts_deputados_biografia?pk=74077>. Acesso em: 07 maio. 2013c.

CAMARA DOS DEPUTADOS. Biografia. Giovanni Queiroz. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2013d. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa/layouts_deputados_biografia?pk=141462>. Acesso em: 07 maio. 2013d.

CAMARA DOS DEPUTADOS. Novos Estados e Territórios Federais. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013d. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/busca/?wicket:interface=:1:2:::>>. Acesso em: 26 jul. 2013. <http://www2.camara.leg.br/>.

CAMARA DOS DEPUTADOS. População Diretamente Interessada. Projetos de Alteração. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013e. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/busca/?wicket:interface=:0:1:::>> e <<http://www2.camara.leg.br/busca/?wicket:interface=:0:2:::>>. Acesso em: 20 set. 2013.

CAMARGO, Aspásia. A Federação Acorrentada. Nacionalismo Desenvolvimentista e Instabilidade Democrática. **XVI Encontro Anual da ANPOCS**, Caxambu, 1992.

CANADA. (1867) **The British North America Act of 1867. The Constitution Act of 1867.** Ottawa, 1867. Disponível em: <http://www.solon.org/Constitutions/Canada/English/ca_1867.html>. Acesso em: 23 jul. 2012.

CANADA. Constitution (1871). **The Constitution Act, 1871. The British North America Act, 1871.** Ottawa, 1871. Disponível em: <http://www.solon.org/Constitutions/Canada/English/ca_1871.html>; <<http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/Const/index.html>>. Acesso em: 27 de mar. 2013.

CANADA. (1931) **Statute of Westminster of 1931.** Ottawa, 1931. Disponível em: <<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo5/22-23/4/contents>>. Acesso em: 23 jul. 2012.

CANADA. (1982). **Constitution Act of 1982.** Ottawa, 1982. Disponível em: <<http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/Const/page-15.html#h-38>>. Acesso em: 23 jul. 2012.

CANADA. **Constitution Act, 1999 (Nunavut).** Ottawa, 1999. Disponível em: <http://www.solon.org/Constitutions/Canada/English/ca_1999-na.html>. Acesso em: 27 de mar. 2013.

CANADA. **Territorial Evolution.** Ottawa, 2013. Disponível em: <<http://data.gc.ca/data/en/dataset/6414750b-6aea-51ce-8fc6-1a90e4a57d82>>. Acesso em: 23 jul. 2012.

CARVALHO, José Murilo de. **A Construção da Ordem: a Elite Política Imperial; Teatro de Sombras: a Política Imperial.** Rio de Janeiro: Editora UFRJ, Relume-Dumará, 1996.

CARVALHO, José Murilo. **Pontos Bordados.** Belo Horizonte: UFMG, 1998.

CARVALHO, Tarcísio Motta de. **Coerção e Consenso na Primeira República: A Guerra do Contestado (1912-1916).** 2009. 214f. Tese (Doutorado) – Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Departamento de História, Universidade Federal Fluminense, 2009.

CASTRO, Iná Elias de. **O Mito da Necessidade. Discurso do Regionalismo Nordeste.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1992.

CASTRO, Iná Elias de **Geografia e Política.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005

CATAIA, Márcio Antônio. **Território Nacional e Fronteiras Internas. A Fragmentação do Território Brasileiro.** 2001. 250f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

CAVALCANTE, M. do E. S. R. **O Discurso Autonomista do Tocantins.** São Paulo: Edusp, 2003.

CAVALCANTI, Mozarildo. PDC 725/2000. Convoca plebiscito no Estado do Amazonas sobre a criação de três Territórios Federais: Rio Negro, Solimões e Juruá. Brasília: Câmara dos Deputados, 2000. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14125>>. Acesso em: 11 mar. 2013.

CAZZOLATO, José Donizete. As Regiões Brasileiras Pós-Tocantins: Ensaio para um Novo Arranjo. In: XI Encontro Nacional da ANPUR, 2007, Belém. **Anais**, Belém, 2007.

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

CAZZOLATO, José Donizete. Um Ano do Plebiscito Pará. São Paulo: Comunitexto, 2012. Disponível em: <<http://www.comunitexto.com.br/1-ano-do-plebiscito-no-para/#.UlwR5lDryEw>>. Acesso em: 12 jan. 2013.

CHELOTTI, Marcelo Cervo. Territorialização do Regionalismo Gaúcho como uma Construção Imaginária da Burguesia Rural. **Formação** (On-line), v. 2, n. 9, 2002. Disponível em:

<<http://revista.fct.unesp.br/index.php/formacao/article/viewFile/997/1000>>. Acesso em: 21 abr. 2012.

CHIARELLA, Roberto Quinhões. **Integração Regional para o Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Sul-Americana**. 2002. Tese (Doutorado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia – Departamento de Geografia – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2002.

CIES. Centro de Investigação e Estudos Sociais. Instituto Universitário de Lisboa. Observatório das Desigualdades. Lisboa: CIES-IUL, 2013. Disponível em: <<http://observatorio-das-esigualdades.cies.iscte.pt/index.jsp?page=indicators&id=123>>. Acesso em: 13 mar. 2013.

CIGOLINI, Adilar Antônio; NOGUEIRA, João Francisco M. M. Territorialização e Criação de Novos Estados no Brasil. **Scripta Nova - Revista Eletrônica de Geografia y Ciencias Sociales**, Barcelona, v. XVI, n. 418 (10), nov. 2012. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-418/sn-418-10.htm>>. Acesso em: 15 mar. 2013.

CLAVAL, Paul. O Território na Transição da Pós-Modernidade. **Geographia**, Niterói, v. 1, n. 2, p. 7-26, 1999.

COIMBRA, Hilário. Projeto de Decreto Legislativo – PDC 120/1991. Dispõe sobre a realização de plebiscito para a criação do Estado do Tapajós. Brasília: Câmara dos Deputados, 1991. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=13543>>. Acesso em: 03 out. 2012.

COLACRAI, Miryam; ZUBELZÚ, Graciela. Las Vinculaciones Externas y la Capacidad de Gestión Internacional Desplegadas por las Provincias Argentinas em la Última Década. Una Lectura Desde las Relaciones Internacionales. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, L. E.; BARRETO, M. I.; MARIANO, M. P. (Org.). **A Dimensão Subnacional e as Relações Internacionais**. São Paulo: EDUC; UNESP; Bauru: EDUSC, 2004. 462p. p. 313-344.

CORRÊA, Roberto Lobato. **Região e Organização Espacial**. 4 ed. São Paulo: Ática, 1991.

CORRÊA, Roberto Lobato. Territorialidade e Corporação. In: SANTOS, M. et alli (orgs.). **Território: Globalização e Fragmentação**. São Paulo: Hucitec, 1996

CORRÊA, Roberto Lobato. **Trajetórias geográficas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

COSTA, Wanderley Messias da. **O Estado e as Políticas Territoriais no Brasil**. São Paulo, Contexto: 1988

COSTA, W. M. . América do Sul Setentrional: um novo espaço de interações. Anais do Seminário Internacional - A Questão Energética na Amazônia: Avaliação e Perspectivas Sócio-Ambientais, Museu Paraense Emílio Goeldi - Universidade Federal do Pará - UNAMAZ, Belém, 1994.

COSTA, W. M. . Políticas territoriais brasileiras no contexto da integração sul-americana. **Revista Território**, Rio de Janeiro, v. 7, p. 25-41, 1999.

COSTA, W. M. . Les politiques territoriales brésiliennes dans le contexte de l'intégration sud-américaine. **Problemes d'Amerique Latine**, Paris, v. 46/47, p. 199-218, 2002.

COSTA. W.M. **Geografia Política e Geopolítica. Discursos sobre Território e Poder**. São Paulo, EDUSP, 2008 [1992]

COSTA, W. M. . A América do Sul é a nossa região. **Desafios do Desenvolvimento**, v. 45, p. 59, 2008.

COSTA, W. M. O Futuro da Gran Amazônia: um desafio para os sul-americanos. **Nossa América** (São Paulo), v. 31, p. 40-46, 2008.

COSTA, W. M. O Brasil e a América do Sul: cenários geopolíticos e os desafios da integração. **Confin**s (Paris), v. 7, p. 7, 2009.

COSTA, W. M. Projeção do Brasil no Atlântico Sul: Geopolítica e Estratégia. **Revista USP**, v. 1, p. 1/1-18, 2012.

COSTA, W. M. Community arrangements, productive systems, scientific and technological inputs for land use and forest resources in Amazon. **Resources and Environment**, v. 2, p. 253-264, 2012.

COSTA, W. M. ; THERY, H. . La Grande Amazonie sud-américaine: un défi pour le Brésil. **Diplomatie**, v. 8, p. 54-58, 2012.

COSTA, Maria Hildenê Coelho. **Fatores Responsáveis pelo Desequilíbrio na Proporcionalidade na Câmara dos Deputados**. Monografia (Especialização). Curso de Política e Representação Parlamentar, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (CEFOP). Brasília, 2010.

COSTA, Célio. Assimetrias Regionais no Brasil. Fundamentos para Criação do Estado do Carajás. Estudo sobre a Viabilidade do Estado do Carajás. Marabá: CP Consultoria e Planejamento, 2011. Disponível em: <<http://www.slideshare.net/ficam2010/estudo-tnico-sobre-a-viabilidade-do-estado-do-carajs-clio-costa-cp-consultoria>>. Acesso em: 11 ago. 2013.

CONVENÇÃO DE MONTIVIDEU. Convenção Interamericana sobre os Direitos e Deveres dos Estados – 1933. Disponível em: <http://orange.grupobarman.com/diplomacia/diplorange/convencao_1933.htm>. Acesso em: 18 abr. 2012.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O Estado Federal**. São Paulo: Ática, 1986.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2011. 30ª Ed. 306p.

DECRON, Chris. **Speed-Space. Virilio Live**. Ed. John Armitage. London: Sage, 2001. 69–81.

DELANEY, D. **Territory: a Short Introduction**. Malden: Blackwell, 2005.

DELEUZE, Gilles e GUATTARI, Félix. **O Anti-Édipo. Capitalismo e Esquizofrenia**. Rio de Janeiro: Imago Editora, 1976.

DEMATTEIS, Giuseppe. Sul Crocevia della Territorialità Urbana. In: DEMATTEIS, G. et al. (Org.). **I Futuri della Città – Tesi a Confronto**. Milano: Angeli, 1999. P. 117-128.

_____. Per uma Geografia della Territorialità Attiva e dei Valori Territoriali. In: BONORA, Paola. (Org.). **Slot, quaderno 1**. Bologna: Baskerville, 2001. P. 11-30.

DEUTSCHLAND. Grundgesetz. (1949). **Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland**. Bonn, 1949. Disponível em: <http://www.brasil.diplo.de/contentblob/2677068/Daten/750845/ConstituicaoAlemao_PDf.pdf>. Acesso em: 29 mar. 2013.

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. Quarta-feira 20 de novembro de 1991. Seção I Brasília, DF, Ano XLVI, n. 162, p. 23.811-23.812.

Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=13543>>. Acesso em 20 de março de 2013 às 02:33h.

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, Seção I, 11/04/1992, p. 6712-6713
Ano XLVII, N. 47, Brasília, DF, Câmara dos Deputados

Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=13557>. Acesso em 20 de março de 2013 às 02:23h.

DIAS, Demosthenes de Oliveira. **Formação Territorial do Brasil. Origem e Evolução**. Rio de Janeiro, 1956.

DIAS, Benedito. PDC 1662/2002. Dispõe sobre a realização de plebiscito para a Criação do Território Federal do Marajó. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002. Disponível em: <
http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=26348&filename=PDC+1662/2002>. Acesso em: 14 abr. 2013.

DOLHNIKOFF, Miriam. **O Pacto Imperial. Origens do Federalismo no Brasil**. São Paulo: Globo, 2005

DURAND, Charles. **Les États Fédéraux**. Paris: Sirey, 1936

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

ESCOBAR, Ildefonso. **Formação dos Estado Brasileiros**. Rio da Janeiro: A Noite, S/D.

ELAZAR, Daniel Judah. **Exploring Federalism**. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1991 (1987). 335p.

_____. **Federal System of the World: A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements – Introduction**. Harlow, 1994. Disponível em: <<http://http://jcpa.org/dje/books/fedsysworld-intro.htm>>. Acesso em 15 jul. 2012.

EUA. Constituição (1787). **Constituição dos Estados Unidos da América**. Washington, 1787. Disponível em:
<<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/constituicao-dos-estados-unidos-da-america-1787.html>>. Acesso em: 16 nov. 2011.

EVANGELISTA, Hélio de Araújo. **A Fusão dos Estados da Guanabara e Rio de Janeiro Segundo uma Perspectiva de Análise Geográfica**. 1998. Tese (Doutorado em Geografia) - Programa de Pós Graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1998.

FAZENDA – Ministério da Fazenda – Secretaria do Tesouro Nacional. **O que você precisa saber sobre as Transferências Constitucionais Relativas aos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios**. Brasília: Ministério da Fazenda, 2011. Disponível em: <
<http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/servicos/download/cartFPEeFPM.pdf>>. Acesso em: 22 out. 2013.

FAUSTO DE SOUZA, Augusto. **Estudo Sobre a Divisão Territorial do Brasil**. Brasília: Fundação Projeto Rondon/Ministério do Interior, 1988 [1877].

FERNANDES, Angela Carballido; DUARTE, Janete. **Federalismo e Transferências Obrigatórias: Uma Discussão Prospectiva sobre a Distribuição do Fundo de Participação dos Estados – FPE**. Texto para Discussão n. 002. Brasília: Tesouro Nacional, 2012

FERNANDES, Bernardo Mançano. Sobre a Tipologia de Territórios. In: SAQUET, Marcos Aurélio; SPOSITO, Eliseu Savério (Org.). **Território e Territorialidades. Teorias Processos e Conflitos**. São Paulo: Expressão Popular, 2009. P. 197-216.

FERNANDES NETO, Pedro. **Caracterização Geográfica da Faixa de Fronteira Continental Norte do Brasil**. 2002. (Monografia em Geografia) - Departamento de Geografia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2002.

FERREIRA, Rafael. Hidrelétricas do Tapajós: em mapa, números e gráficos. O ECO, 19 julho de 2013. Disponível em: < <http://www.oeco.org.br/hidreletricas-do-tapajos/27374-hidreletricas-do-tapajos-em-mapa-numeros-e-graficos>>. Acesso em 15 out. 2013.

FIRJAN. IFDM – Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal. Rio de Janeiro: FIRJAN, 2013. Disponível em: <<http://www.firjan.org.br/data/pages/2C908CE9229431C90122A3B25FA534A2.htm>>. Acesso em: 13 mar. 2013.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir**. Petrópolis: Vozes, 1975

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do Poder**. São Paulo: Graal, 2012[1979].

FREIDES, Roy Reis. Pressupostos (Elementos) de Existência do Estado. eGov. 16/03/2011. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/pressupostos-elementos-de-exist%C3%A2ncia-do-estado>>. Acesso em: 16 mar. 2011.

FREITAS, Juliana Rodrigues. Controvérsias Jurídicas Sobre a Alteração Estadual. **Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Pará**, Belém, v.3, n.1, jan/jul, 2011. p. 7-13.

GABEIRA, Fernando. PDC 376/1997. Dispõe sobre a realização de plebiscito para a criação do Território Federal de Fernando de Noronha e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 1997. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD05FEV1997.pdf#page=93>>. Acesso em: 14 abr. 2013.

GABEIRA, Fernando. PDC 1027/2003. Dispõe sobre a realização de plebiscito para a criação do Território Federal do Pantanal. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=184226&filename=PDC+1027/2003>. Acesso em: 14 abr. 2013.

GAMARASKI, Elen de Araújo Barcelo; SANTOS, Jorge Paulo Pereira. A Redivisão do Território Brasileiro: o Caso do Estado do Amazonas. In: I Simpósio Nacional de Geografia Política: Território e Poder, 2009, Curitiba. **Anais...** Curitiba, I Simpósio Nacional de Geografia Política: Território e Poder, 2009.

GEIGER, Pedro Pinchas. Organização Regional do Brasil. **Geográfica**, Rio de Janeiro, v. 33, n.61, p. 25-58, 1964.

GERMANY. **Unification Treaty**. Berlin, 1990. Disponível em: <http://www.cvce.eu/obj/the_unification_treaty_between_the_frg_and_the_gdr_berlin_31_august_1990-en-2c391661-db4e-42e5-84f7-bd86108c0b9c.html>; <http://germanhistorydocs.ghi-dc.org/sub_document.cfm?document_id=78>. Acesso em: 29 mar. 2013.

GLOBO AMAZÔNIA. Estudo sobre Criação de Novos estados Aponta Inviabilidade Econômica. São Paulo, Globo Amazônia, 09 de Janeiro de 2009. Disponível em: <<http://www.globoamazonia.com/Amazonia/0,,MUL949909-16052,00-%20ESTUDO+SOBRE+CRIACAO+DE+NOVOS+ESTADOS+APONTA+INVIABILIDADE+ECONOMICA.html>>. Acesso em: 18 set. 2011.

GREGORIO, Vítor Marcos. Dividindo o Grão-Pará: os debates para a criação da província do Rio Negro na Câmara dos Deputados, 1826-1828. **Almanack**, Guarulhos, n. 01, p.137-152, 1º semestre 2011.

GUERRA, Antônio Teixeira; GUERRA, Ignez Amélia. L.Teixeira. Subsídios para uma Nova Divisão Política do Brasil. **Boletim Geográfico**, Rio de Janeiro, Conselho Nacional de Geografia. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ano XXII, Janeiro-Fevereiro de 1964, n. 178.

GERMANY. Basic Law (1949). **Basic Law for the Federal Republic of Germany**. Bonn, 1949. Disponível em: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf>; <http://www.brasil.diplo.de/contentblob/2677064/Daten/389087/ConstituicaoIngles_PD_F.pdf>. Acesso em: 29 mar. 2013.

GIDDENS, Anthony. **The Consequences of Modernity**. Cambridge: Polity Press, 1990.

GOMES, Paulo César da Costa. A dimensão Ontológica do Território no Debate

da Cidadania: o Exemplo Canadense. In: **Revista Território**. Rio de Janeiro: Garamond, v.1, n° 2, 1996, p. 43 -62.

GOTTMANN, Jean. **The Significance of Territory**. Charlottesville: The University Press of Virginia, 1973.

GUERRA, Antônio Teixeira. Subsídios para uma Nova Divisão Política do Brasil. In: **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, IBGE, n.2, abril/junho de 1960.

HADDAD, Eduardo A.; FERREIRA NETO, Amir B.; PEROBELLI, Fernando S. **Fragmentação Geopolítica: Uma Análise Estrutural das Propostas de Separatismo no Brasil**. São Paulo: Nereus – Núcleo de Economia Regional e Urbana da Universidade de São Paulo, 2011.

HADDAD, Eduardo Amaral; FERREIRA NETO, Amir Borges; PEROBELLI, Fernando Salgueiro. Fragmentação Geopolítica: uma Análise Estrutural das Propostas de Separatismo no Brasil. In: **Economia Aplicada**, v. 16, n. 4, Ribeirão Preto, out./dez. 2012.

HAESBAERT, R. Território, Insegurança e Risco em Tempos de Contenção Territorial. In: Póvoa Neto, H.; Ferreira, A.; Vainer, C. e Santos, M.. (Org.). **A Experiência Migrante: entre Deslocamentos e Reconstruções**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010, p. 537-557.

HAESBAERT, R. **RS: Latifúndio e Identidade Regional**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1988.

HAESBAERT, Rogério. O Mito da Desterritorialização e as "Regiões-Rede". **Anais do V Congresso Brasileiro de Geografia**. Curitiba: AGB, 1994, pp. 206-214.

_____. **Des-territorialização e Identidade – a Rede “Gaúcha” no Nordeste**. Niterói: EDUFF, 1997.

_____. “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.

_____. Identidades Territoriais. In: ROSENDAHL. Z. e CORREA, R. L. **Manifestações da Cultura no Espaço**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 1999.

_____. **O Mito da Desterritorialização**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004

_____. Des-caminhos e Perspectivas do Território. In: RIBAS, A. D.; SPOSITO, E. . SAQUET, M. A. **Território e desenvolvimento: diferentes abordagens**. Francisco Beltrão: Unioeste. 2004a. p. 87-119.

_____. Dos Múltiplos Territórios à Multiterritorialidade. Porto Alegre, 2004b.

_____.Território e Multiterritorialidade: Um Debate.

Geographia, Niterói, v. 9, n. 17, p. 19-46, 2007.

_____. Dilema de Conceitos: Espaço-Território e Contenção Territorial. In: SAQUET, Marcos Aurélio; SPOSITO, Eliseu Savério. **Território e Territorialidades. Teorias Processos e Conflitos**. São Paulo: Expressão Popular, 2009. P. 95-120.

_____. MONDARDO, Marcos. Transterritorialidade Antropofagia: Territorialidade de Trânsito numa Perspectiva Brasileiro-Latino-Americana. **Geographia**, Niterói, v. 12, n. 24, 2010.

_____. **Regional-Global. Dilemas da Região e da Regionalização na Geografia Contemporânea**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

_____. O Espaço Importa: Dilemas da Construção

Identitário- Territorial na Contemporaneidade. In: BASTOS, Lílilana Cabral; LOPES, Luiz Paulo da Moita (Org.). **Estudos de Identidade: Entre Saberes e Práticas**. Rio de Janeiro: Garamond, 2011. 396 p.

HALL. Stuart. **Identidades Culturais na Pós-Modernidade**. Rio de Janeiro: DP&A, 1997 (2002)

_____. Quem Precisa da Identidade? In: SILVA, T. T. (Org.) **Identidade e Diferença. A perspectiva dos Estudos Culturais**. Petrópoles: Vozes, 2004.

HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. **O Federalista**. Trad. Hiltomar Martins Oliveira. Belo Horizonte: Líder, 2003. 512p.

_____. **The Federalist Papers**. New York: Signet Classic, 2003 [1787-1788].

HARVEY, David. **The Condition of Postmodernity: An Enquiry into the Origins of Cultural Change**. Cambridge, MA: Blackwell, 1990.

_____. **Condição Pós-Moderna**. São Paulo: Loyola, 2007.

HEIDRICH, Álvaro Luiz. Região e Regionalismo: Observações acerca dos Vínculos entre Sociedade e o Território Regional. **Boletim Gaúcho de Geografia**, Porto Alegre, n. 24, p. 63-75, jun. 1999.

HEIDRICH, Álvaro Luiz. O regionalismo político e as reestruturações territoriais no Rio Grande do Sul. In: **Anais do XXII Encontro Estadual de Geografia**. Rio Grande, 2003, p.59-79.

HERMES, Gabriel. Pronunciamento. Criação do Território ou Estado dos Carajás. Brasília: Senado Federal, 1979. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/pronunciamento/Detalhes.asp?d=6742>>. Acesso em: 05 dez. 2012.

HETHERINGTON, K. **Expressions of Identity: Space, Performance, Politics**. London: SAGE Publications, 1998.

HOCHMAN, Gilberto ; ARRETCHE, Marta ; MARQUES, Eduardo . **Políticas Públicas no Brasil**. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007. v. 1. 397p .

HOCKING, Brian. Regionalismo: Uma Perspectiva das Relações Internacionais. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, L. E.; BARRETO, M. I.; MARIANO, M. P. (Org.). **A Dimensão Subnacional e as Relações Internacionais**. São Paulo: EDUC; UNESP; Bauru: EDUSC, 2004. 462p. p. 77-108.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou Matéria. Forma e Poder de Estado Eclesiástico**. Trad. Alex Marins. São Paulo: Martin Claret, 2008. 519p.

HOSPODAR, Rodrigo Ramos; VALVERDE, Felipe. Transformações no Conceito de Território: Competição e Mobilidade na Cidade. **Geosp – Espaço e Tempo**, São Paulo, n. 15, p. 119-126, 2004.

HUME, David. **Idea of a Perfect Commonwealth**. 1754. Disponível:

<<http://www.constitution.org/dh/perfcomw.htm>>. Acesso em: 12 dez. 2012.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Atlas Geográfico Escolar**. Rio de Janeiro: IBGE, 2002a.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Divisão Territorial Brasileira**. Rio de Janeiro: IBGE, 2002b. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/doc/DivisaoTerritorialBrasileira_IBGE.pdf>. Acesso em 15 mar. 2012.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 07 mar. 2013.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Contas Regionais do Brasil 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2010b. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Contas_Regionais/2010/pdf/tab01.pdf>. Acesso em: 09 de ago. 2011.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Estados. Pará. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=pa>>. Acesso em: 01 jul. 2012.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Estados. Amazonas. Rio de Janeiro: IBGE, 2013. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=am>>. Acesso em: 05 jul. 2013.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Atlas Geográfico Escolar**. Rio de Janeiro: IBGE, 2013. Disponível em: <<http://atlasescolar.ibge.gov.br/mapas-atlas>>. Acesso em 15 jun. 2013.

IDESP. Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará. Estado do Pará. **Retrato da Divisão do Estado**. Belém: IDESP, 2011. Disponível em: <<http://www.idesp.pa.gov.br/pdf/retratoDivisaoEstado.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2012.

INDIA. Constitution (1947). **Indian Independence Act**. New Delhi, 1947. Disponível em: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1947/30/pdfs/ukpga_19470030_en.pdf>. Acesso em 17 nov. 2012.

INDIA. Constitution (1950). **The Constitution of India**. New Delhi, 1950. Disponível em: <<http://lawmin.nic.in/olwing/coi/coi-english/coi-indexenglish.htm>>. Acesso em 17 nov. 2012.

IRAQ. Constitution (2004). Iraqi Constitution. Bagdad, 2004. Disponível em:

<http://www.iraqinationality.gov.iq/attach/iraqi_constitution.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2011.

JEFFERSON, Thomas. **Kentucky Resolution (1798)**. Disponível em: <http://en.wikisource.org/wiki/Kentucky_Resolutions_of_1798>. Acesso em: 20 abr. 2012

JEFFERSON, Thomas. **Kentucky Resolution (1799)**. Disponível em: <http://en.wikisource.org/wiki/Kentucky_Resolutions_of_1799>. Acesso em: 20 abr. 2012

JELLINEK, Georg. **Allgemeine Staatslehre**. 3ª ed., Berlin, 1914.

JELLINEK, Georg. **Teoria General del Estado**. Trad. Fernando de los Rios. Buenos Aires: Albatroz, 1973.

_____. **Die Lehre von den Staatenverbindungen**. Goldbach: Keip Verlag, 1996

JOLLY, Seth Kincaid; FELLOW, Young C. John. **Jefferson in Federalism: State Rights and Federal Power**. Disponível em: <<http://faculty.maxwell.syr.edu/skjolly/jeffersonianfederalism.pdf>>. Acesso em: 11 set. 2011.

JORNAL DO BRASIL. Operação Barreira Fiscal tem Novidades em 2011. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 24 dez. 2010. Disponível em: <<http://www.jb.com.br/rio/noticias/2010/12/24/operacao-barreira-fiscal-tem-novidades-em-2011>>. Acesso em 03 maio 2011.

JUSBRASIL. Subsidiariedade. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/topicos/293491/subsidiariedade>>. Acesso em 03 dez. 2012.

KAMPF, Cristiane. Constituição não Contém Parâmetros Técnicos para a Redivisão

Territorial do Brasil. **Com Ciência. Revista Eletrônica de Jornalismo Científico**, 10 de novembro de 2011. Disponível em: <<http://www.comciencia.br/comciencia/?section=8&edicao=72&id=903>>. Acesso em: 18 ago. 2012.

KANT, Immanuel. **A Paz Perpétua e outros Opúsculos**. Lisboa: Edições 70, 2008. 194p.

KEATING, Michael. Regiones y Asuntos Internacionales: Motivos, Oportunidades y Estrategias. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, L. E.; BARRETO, M. I.; MARIANO, M. P. (Org.). **A Dimensão Subnacional e as Relações Internacionais**. São Paulo: EDUC; UNESP; Bauru: EDUSC, 2004. 462p. p. 49-76.

KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito do Estado**. Trad. Luiz Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

KING, Preston. Federation and Representation. In: Michael Burgess e GAGNON, Alain-G. Gagnon (eds.) **Comparative Federalism and Federation: Competing Traditions and Future Directions**, Harvester Wheatsheaf: Hertfordshire, 1993

LABAND, Paul. **Le Droit Public de l'Empire Allemand**. Paris: V. Giard & E. Brière, 1900.

LAPRADELLE, A. **Course of Constitutional Law**. Paris: A. Pedone, 1912.

LE BOSSÉ, M. As Questões de Identidade em Geografia Cultural – Algumas Concepções Contemporâneas. In: CORREA, R. e ROSENDAHL, Z. (Org.). **Paisagens, Textos e Identidade**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2004

LEFEBVRE, Henri. **The Production of Space**. Trad. Donald Nicholson-Smith. Oxford; Cambridge, Mass.: Blackwell, 1995 [1974]. 452 p.

LE FUR, Louis. **État Fédéral et Confédération d'États**. Paris: Marchal & Billard, 1896.

LE FUR, L. **L'Étal Fédéral**. Paris: Ed. Sirey, 1940. LÉVI-STRAUSS, Claude. **L'identité**. Paris: PUF, 1977.

LIDZ, Victor M. Founding Fathers and Party Leaders. In: Harold J. Bershad, ed., **Social Class and Democratic Leadership. Essays in Honor of E. Digby Baltzell**. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1989.

LIJPHART, Arend. **Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-six Countries**. New Haven, Yale University Press, 1999

LIMA, Daniel. Governo paga última parcela de 2012 do FPE. **Agência Brasil**, 10 jan. 2013. Disponível em: < <http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2013-01-10/governo-paga-ultima-parcela-de-2012-do-fpe>>. Acesso em: 29 out. 2013.

LINS, Átila Sidney. L. Albuquerque. PDC – Projeto de Decreto Legislativo 2718/2010. Dispõe sobre a realização de plebiscito para a criação do Estado do Alto Solimões, nos termos do inciso XV do art. 49 da Constituição Federal. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2010. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=AF7C74424A6A2A9054131EDBD15CB808.node2?codteor=772782&filename=PDC+2718/2010>. Acesso em: 25 out. 2010.

LOCKE, John. **Segundo Tratado sobre Governo**. São Paulo: Martin Claret, 2011 (2002). 158p.

LONGHI, Rogata Soares Del Gáudio. **Unidade e Fragmentação: O Movimento Separatista do Triângulo**. 1997. Dissertação (Mestrado). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1997.

LOUREIRO, Bernardo Pacheco. **O Plano de Integração Nacional de 1970 e as Rodovias na Amazônia: o Caso da Região Amazônica na Política de Integração do Território Nacional**. São Paulo, 2010. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/cursos/graduacao/arq_urbanismo/disciplinas/aup0270/6t-alun/2010/m10/10-loureiro.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2012.

LOWENSTEIN, Karl. **Teoría de la Constitución**. Trad.: Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Ariel, 1976.

LUCHETE, Felipe. 'Ganhou a campanha do medo', diz Duda Mendonça sobre plebiscito no PA. **Folha de São Paulo**, 12 dez. 2011. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/1020357-ganhou-a-campanha-do-medo-diz-duda-mendonca-sobre-plebiscito-no-pa.shtml>>. Acesso em: 12 dez. 2011.

MACHIAVELLI, Nicoló di Bernardo Dei. **O Príncipe**. Trad. Brasil Bandecchi. São Paulo: Centauro, 2010. 112p.

MACHADO, Lia Osório. Artificio Político em el Origen de la Unidad Territorial de Brasil. In: CAPEL, H. (Coord.). **Los Espacios Acotados**. Barcelona: PPU, 1990.

_____. Movimento de Dinheiro e Tráfico de Drogas na Amazônia. Em M. M. Ribeiro e S. Seibel (coord.). **Drogas. Hegemonia do Cinismo**. S. Paulo: Memorial, p. 217-242, 1995

_____. O Comércio Ilícito de Drogas e a Geografia da Integração Financeira: uma Simbiose? Em I. Castro e outros (org.). **Brasil: Questões Atuais da Reorganização do Território**. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 1996, p.15-64.

MACHADO, Lia Osório. Limites, Fronteiras e Redes. Em T.M.Strohaecker e outros. **Fronteiras e Espaço Global**, Porto Alegre: AGB, p.41-49, 1998

_____. Les Mouvements d'Argent et le Trafic de Drogue em Amazonie Brésilienne. **Autrepart: Cahiers des Sciences Humaines**. Marseille, IRD, n. 8, p. 141-158, 1998

_____. Limites e Fronteiras: da Alta Diplomacia aos Circuitos da Ilegalidade. **Revista Território**, Rio de Janeiro: UFRJ, p. 9-29, 2000

_____. The Eastern Amazon Basin and the Coca-cocaine

Complex. **International Social Science Journal**. Paris, UNESCO, Issue 169, p. 387-395, 2001

_____. Drug Trafficking and Money Laundering in the Amazon Region. Geoeconomic and Geopolitical Effects. In: **Globalization and Drugs Criminalisation. Final Research Report on Brazil, China, India and Mexico**. Paris: UNESCO/MOST, UNDCP, 2002 (CD-ROM)

_____. Região, Cidades e Redes Ilegais. Geografias Alternativas na Amazônia Sul-americana. In: GONÇALVES, Maria Flora; GALVÃO, Carlos Brandão, Antonio (organizadores). **Regiões e Cidades, Cidades nas Regiões**. O desafio urbano- regional. S.Paulo, Editora UNESP, 2003, p.695-707.

MACHADO, Lia Osorio ; RIBEIRO, L. P. ; PEITER, P. C. ; STEIMAN, R. ; NOVAES, A. R. ; HAESBAERT, R. . **Bases de uma Política Integrada de Desenvolvimento Regional para a Faixa de Fronteira**. 1ª. ed. Brasília, D.F.: Ministério da Integração Nacional, 2005. v. 1. 450p .

MACHADO, Lia Osorio . Estado, territorialidade, redes. Cidades-gêmeas na zona de fronteira sul-americana. In: Maria Laura Silveira. (Org.). **Continente em chamas. Globalização e território na América Latina**. 1ªed.Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, v. 1, p. 243-284.

MACHADO, Lia Osorio ; HAESBAERT, R. ; RIBEIRO, L. P. ; STEIMAN, R. ; PEITER, P. C. ; NOVAES, A. R. . Desenvolvimento da Faixa de Fronteira: uma proposta conceitual-metodológica. In: Tito Carlos Machado de Oliveira. (Org.). **Território sem Limites. Estudos sobre Fronteiras**. 1ed.Campo Grande: Editora da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, 2006, v. 1, p. 87-112.

MACHADO, L. O. . Repensando o papel das fronteiras. In: Carla Checchia; Giovana da Costa; Paula Oliveira Lima. (Org.). **VII Encontro Nacional de Estudos Estratégicos - Presidência da República/SAEI**. 1ed. Brasília: Gráfica da Agencia Brasileira de Inteligência, 2008, v. 3, p. 47-54.

MACHADO, Altino. Novo Mapa do Acre. Blog do Altino Machado. Rio Branco, 2008. Disponível em: <http://1.bp.blogspot.com/_QLpEuns8fn4/R_p3p4nFNgI/AAAAAAAAAB8k/e7iIEIMDsfw/s1600-h/mapa1.jpg>. Acesso em: 26 jun. 2011.

MACHADO, Lia Osorio . Brasil: El Medio Y L STEIMAN, R. ; Machado, Lia Osorio . Limites e fronteiras internacionais: uma discussão histórico-geográfica. In: Héctor Hugo Trincherro; Tito Carlos M. Oliveira. (Org.). **Fronteiras platinas: território e sociedade**. 1ed.Dourados: UFGD, 2012, v. 1, p. 257-278.

MADISON James. **Virginia Resolution (1798)**. Disponível em: <http://en.wikisource.org/wiki/Virginia_Resolutions_of_1798>. Acesso em: 20 abr. 2012.

MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1998. 389p.

MARIANO, Marcelo Passini; BARRETO, Maria Inês. A Questão Subnacional e Integração Regional: o Caso do Mercosul. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, L. E.; BARRETO, M. I.; MARIANO, M. P. (Org.). **A Dimensão Subnacional e as Relações Internacionais**. São Paulo: EDUC; UNESP; Bauru: EDUSC, 2004. 462p. p. 21-48.

_____. **Fronteiras e Nações**. São Paulo: Contexto, 1992.

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, 1993.

MARTINS, Herbert Toledo. A Fragmentação do Território Brasileiro: A Criação de Novos Estados no Brasil. **Caderno CRH**, Revista Quadrimestral de Ciências Sociais Editada pelo Centro de Recursos Humanos da Universidade Federal da Bahia, Salvador, n. 35, p. 263-288, jul/dez, 2001.

MARTINS, Herbert Toledo; MARCANDIER, Andrea Passos; SOARES, Dreide de Cássia. Unidade na Diversidade: A Integridade do Território de Minas Gerais. **Iniciação Científica Newton Paiva 2001/2002**, Belo Horizonte, 2003.

MARTINS, Herbert Toledo. Formação e Fragmentação do Estado Nacional Brasileiro no Período Imperial: a Criação da Província do Paraná. **Acta Scientiarum. Human and Social Sciences**, Maringá, v. 30, n. 1, p. 9-16, 2008.

MARTINS, Herbert Toledo. A Retaliação de Pernambuco: O Caso da Comarca do Rio São Francisco. **Clio – Revista de Pesquis Histórica**, n. 28, v. 2, 2010.

MEDEIROS, Marcelo A. Unidades Subnacionais e Integração Européia: o Caso do Comitê das Regiões. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, L. E.; BARRETO, M. I.; MARIANO, M. P. (Org.). **A Dimensão Subnacional e as Relações Internacionais**. São Paulo: EDUC; UNESP; Bauru: EDUSC, 2004. 462p. p. 159-178.

MASSEY, Doreen Barbara. **Space, Place, and Gender**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1994.

MASSEY, D. Power-Geometry and Progressive Sense of Place. In: BIRD, J; CURTIS, B.; PUTNAM T.; ROBERTSON G.; TICKNER, L. **Mapping the Futures**. London and New York: Routledge, 1995.

_____. **Spatial Divisions of Labor: Social Structures and the Geography of Production**. 2nd edition. New York: Routledge, 1995

_____. **For Space**. London: Sage, 2005

_____. **Pelo Espaço. Uma Nova Política da Espacialidade**. Trad. Hilda Pareto Maciel e Rogério Haesbaert. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

MATTOS, Ilmar Rohloff de. **O Tempo Saquarema**. São Paulo: Hucitec, 1997.

MAUREL, Marie-Claudiel. Pour une Géopolitique du Territoire. L'Étude du Maillage Político- Administratif. **Hérodote**. França: n.º 34, Avril – septembre:1984.

MAY, Jon & THRIFT, Nigel . "Introduction." **TimeSpace: Geographies of Temporality**. New York: Routledge, 2001. pp. 1–46.

MEIRA MATOS, C. **Brasil: Geopolítica e Destino**. Coleção Documentos Brasileiros. Rio de Janeiro: José Olympio, 1975.

MEXICO. Constitución (1917). **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ciudad de Mexico, 1917**. Disponível em: <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>>. Acesso em: 30 mar. 2013.

MILL, John Stuart. **Considerações sobre o Governo Representativo**. Trad. Débora Ginza e Rita de Cássia Godim. São Paulo: Escala, 2006. 270p.

MILL, John Stuart. Considerations on Representative Government. Ebook, 2004.

MIYAMOTO, S. **Geopolítica e Poder no Brasil**. Campinas, Papirus, 1995.

MOHN e SOUZA, Paulo Fernando. **A Subsidiariedade como Princípio de Organização do Estado e sua Aplicação no Federalismo**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2010

MONTESQUIEU, Charles de Sencondat, Baron de. **The Spirit of Laws**. Translated by Thomas Nungent, 1752 (1748). Kitchener: Batoche Books, 2001.

MONTESQUIEU, Charles de Sencondat, Baron de. **De L'Esprit des Lois**. Genève: Barrilot, 1748/ Édition complétée le 10 mai 2002 à Chicoutimi, Québec.

MONTESQUIEU, Charles de Sencondat, Baron de. **Do Espírito das leis**. Trad. Jean Melville. São Paulo: Martin Claret, 2007. 727p.

MORAES, Antônio Carlos Robert de. **Território e História no Brasil**. São Paulo:

Annablume, 2004. 154 p.

_____. **Ideologias Geográficas.** Espaço, Cultura e Política no Brasil. São Paulo: Annablume, 2005. 5ª Edição.

MOREIRA, Cláudia Cristina Pacheco. **Impacto da Nova Redivisão Territorial na Geração de Riquezas, Desenvolvimento e Administração.** Brasília: Senado Federal, 2002. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/bitstream/handle/id/132/33.pdf?sequence=4>>.

MOURA, Rosa. Fronteiras Invisíveis: o Território e seus Limites. **Território.** Rio de Janeiro, ano V, v. 9, p. 85-101, jul-dez. 2000

NEPAL. Constitution (2007). **Interim Constitution of Nepal.** Katmandu, 2007 Disponível em: http://www.worldstatesmen.org/Nepal_Interim_Constitution2007.pdf. Acesso em: 15 nov. 2011.

NICOLAU, Jairo Marconi. A Reforma da Representação Proporcional no Brasil. In: **Seminário Reforma Política no Brasil em Perspectiva Comparada.** Rio de Janeiro: UCAM, 2002.

NIGERIA. Constitution (1999). **Constitution of the Federal Republic of Nigeria.** Abuja, 1999. Disponível em: <http://www.nigerstate.gov.ng/epubl/Niger_constitution_1999.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2013.

NOGUEIRA, Ricardo José Batista. **Amazonas – Divisão da “Monstruosidade Geográfica”.** 2001. Tese (Doutorado em Geografia Humana) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

_____. **Amazonas – Divisão da “Monstruosidade Geográfica”.** Manaus: EDUA, 2007.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Potência, Limites e Seduções do Poder.** São Paulo:

UNESP, 2008.

NONATO, Rita de Cássia. **Fragmentação do Território e Crise da Federação Brasileira.** 2002. Monografia de Conclusão de Curso (Graduação em Geografia) – Instituto de Geociências, Departamento de Geografia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

NONATO, Rita de Cássia. **Crise da Federação e Federalismo Corporativo: Propostas de Criação de Novos Estados no Front Agrícola Brasileiro.** 2005. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Instituto de Geociências, Departamento de Geografia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005

NOVAES, André Reyes. **Tráfico de Drogas e Lavagem de Dinheiro: Um Estudo sobre a Atuação das Redes Ilegais na Amazônia Brasileira. Geografia das Drogas na Amazônia Ocidental: Estudo dos Potenciais Efeitos Sócio-econômicos dos Lugares Integrantes das Rotas de Tráfico.** 2003. (Monografia em Geografia) - Departamento de Geografia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003.

NOVAES, André Reyes. **A Iconografia das Drogas Ilícitas na Imprensa: 1975-2002.** 2005. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Programa de Pós-Graduação em Geografia – Departamento de Geografia – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.

NOVAES, André Reyes. **Fronteiras Mapeadas: Geografia Imaginativa das Fronteiras Sul-americanas na Cartografia da Imprensa Brasileira.** 2010. Tese (Doutorado em Geografia) - Programa de Pós Graduação em Geografia – Departamento de Geografia - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

OLIVEIRA, Licério de. **“Estado do Iguaçu: Regionalismo em Questão.** 1998. Dissertação (Mestrado) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 1998.

OLIVEIRA, Oziel. Projeto de Decreto Legislativo – PDC 355/2011. Dispõe sobre a realização de plebiscito para a criação do Estado do Rio São Francisco, nos termos do inciso XV do artigo 49 da Constituição Federal. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011. Acesso em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=516103>>. Acesso em: 09 ago. 2012.

OLIVEIRA, Vitor França Dias. Introdução ao Federalismo Fiscal Brasileiro. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12642>. Acesso em: 22 out. 2013.

OLIVEIRA FILHO, Roberto Gurgel. Federalismo Norte-americano: Marco Inicial ou Desenvolvimento de um Pensamento? **Intertemas**, Presidente Prudente, v. 14, p. 185-198, nov. 2009.

OHMAE, Kenichi. **O fim do Estado-Nação: a Ascensão das Economias Regionais**. Rio de Janeiro : Campus, 1996.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Estados Membros das Nações Unidas. Nova Iorque, EUA. Disponível em: <<http://www.un.org/en/members/>>. Acesso em: 25 de jul. de 2012

PADDISON, Ronan. **The Fragmented State: Political Geography of Power**. London: Blackwell Publishers, 1983. 330 p.

PAKISTAN. Constitution (1973). **The Constitution of the Islamic Republic of Pakistan**. Islamabad, 1973. Disponível em: <<http://www.pakistani.org/pakistan/constitution/>>. Acesso em: 26 mar. 2013.

PASSOS, Cleylton Mendes. Distribuição de competências constitucionais. **Jus Vigilantibus**, Terça-feira, 22 de maio de 2007. Disponível em: <<http://jusvi.com/artigos/25438>> Acesso em 19 de janeiro de 2013 às 20:23h.

PASSOS, Cleylton Mendes. Distribuição de competências constitucionais. Revista **Jus Vigilantibus**, 22 de maio de 2007. Disponível em: <<http://jusvi.com/artigos/25438>> Acesso em 19 de janeiro de 2013 às 20:23h.

PATRIOTA, Gonzaga. Projeto de Lei – PL 4082/1998. Dispõe sobre a criação do Estado do Rio São Francisco. Brasília: Câmara dos Deputados, 1998. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=25621>>. Acesso em: 09 ago. 2012.

_____. Projeto de Decreto Legislativo – PDC 631/1998. Dispõe sobre a realização de plebiscito para a criação do Estado do Rio São Francisco. Brasília: Câmara dos Deputados, 1998. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14016>>. Acesso em: 09 ago. 2012.

_____. Projeto de Decreto Legislativo – PDC 384/2003. Convoca plebiscito para a criação do Estado do Rio São Francisco. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=121590>>. Acesso em: 09 ago. 2012.

PATRIOTA, Gonzaga. A Questão do Estado do Rio São Francisco (2011). Disponível em: <<http://www.zda.com.br/noticia/3531/a-quest-o-do-estado-do-rio-s-o-francisco/>>. Acesso em: 26 mar. 2013.

PERON, Gilmar. Acre e Amazonas Discutem a Nova Divisão Territorial entre os Dois Estados. **Portal do Purus**, Boca do Acre, 27 out. 2009. Disponível em: <http://portaldopurus.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=176:acre-e-amazonas-discutem-a-nova-divisao-territorial-entre-os-dois-stados&catid=38:boca-do-acre&Itemid=222>. Acesso em 21 dez. 2010.

PLATÃO. **A República**. Trad. e Notas de Eleazar Magalhães Teixeira. Fortaleza: Edições UFC, 2009. 37p.

PMDB. Partido do Movimento Democrático do Brasil. História. Disponível em: <<http://pmdb.org.br/institucional/historia/>>. Acesso em: 01 maio 2013.

PENNA, M. **O que Faz ser Nordestino: Identidades Sociais, Interesses e o “Escândalo” Erundina.** São Paulo: Cortez, 1992

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

_____; OLIVEIRA, Márcio Piñon de. O Movimento Emancipacionista de Minas do Norte: Uma Identidade Territorial em Questão. In: BASTOS, Liliana Cabral; LOPES, Luiz Paulo da Moita (Org.). **Estudos de Identidade: Entre Saberes e Práticas.** Rio de Janeiro: Garamond, 2011. 396 p.

PORTAL DA AMAZÔNIA. Acre tem Limites Estabelecidos pela Linha Cunha Gomes. **Portal da Amazônia**, Manaus, 04 abr. 2008. Disponível em: <<http://portalamazonia.globo.com/new-structure/view/scripts/noticias/noticia.php?id=65953>> Acesso em: 11 jun. 2010.

PRADO, Elismar. Projeto de Decreto Legislativo – PDC 570/2008. Dispõe sobre a realização de plebiscito para a criação do Estado do Triângulo. Brasília: Câmara dos Deputados, 2008.

PRAZERES, Tatiana Lacerda. Por uma Atuação Constitucionalmente Viável das Unidades Federadas Brasileiras ante aos Processos de Integração Regional. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, L. E.; BARRETO, M. I.; MARIANO, M. P. (Org.). **A Dimensão Subnacional e as Relações Internacionais.** São Paulo: EDUC; UNESP; Bauru: EDUSC, 2004. 462p. p. 283-312.

PRIETO, Noé Cornago. O Outro Lado do Novo Regionalismo Pós-Soviético e da Ásia-Pacífico: a Diplomacia Federativa além das Fronteiras do Mundo Ocidental. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, L. E.; BARRETO, M. I.; MARIANO, M. P. (Org.). **A Dimensão Subnacional e as Relações Internacionais.** São Paulo: EDUC;

UNESP; Bauru: EDUSC, 2004. 462p. p. 251-282.

PROUDHON, Pierre-Joseph. **Do Princípio Federativo**. Trad. e Ap. Francisco Trindade. São Paulo: Imaginário Nu-sol, 2001. 134p.

QUAINI, M. **Storia, Geografia e Territorio. Sulla Natura, gli Scopi e i Metodi della Geografia Storica**. Miscellanea Storica Ligure, 6, 7, 1974a.

_____. **Marxismo e Geografia**. Firenze: La Nuova Italia, 1974b.

QUEIROZ, Giovanni. Projeto de Decreto Legislativo - PDC 159/1992. Dispõe sobre a realização de plebiscito para a criação do Estado do Carajás, nos termos do artigo 49, inciso XV, da Constituição Federal. Brasília: Câmara dos Deputados, 1992. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=13557>>.

Acesso em: 03 out. 2012.

QUEIROZ, Giovanni. Projeto de Lei – PL 3452/2012. Dá nova redação aos arts. 7º e 10 da Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, que regulamenta o disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=537400>>

. Acesso em 09 dez. 2012.

QUINTANILHA, Leomar. Projeto de Decreto Legislativo SF - PDL 52/2007. Dispõe sobre a realização de plebiscitos para a criação do Estado do Carajás, nos termos do art. 49, inciso XV, da Constituição Federal. Brasília: Senado Federal, 2007. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=80278>.

Acesso em: 03 out. 2012.

QUINTELLA, Mirelle Cristina de Abreu. **Gasto Público Social dos Estados Brasileiros: Um Estudo sob a Ótica da Eficiência Técnica**. 2011. 128f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Economia Aplicada, Universidade Federal de Viçosa, 2011.

RAFFESTIN, Claude. Territorializzazione, Deterritorializzazione, Riterritorializzazione e Informação. In: TURCO, A. (Org.). **Regione e Regionalizzazione**. Milano: Angeli, 1984. p. 69-82.

_____. Punti di Riferimento per uma Teoria della Territorialità Umana. In: COPETA, C. (Org.). **Esistere Ed Abitare. Prospettive Umanistiche nella Geografia Francofona**. Milano: Angeli, 1986. P. 75-89

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

_____. Immagini e Identità Territoriali. In: DEMATTEIS, G. e FERLAINO, F. **Il mondo e i Luoghi: Geografie delle Identità e de Cambiamento**. Torino: IRES, 2003. P.3-11.

_____. A Produção das Estruturas Territoriais e sua Representação. In: SAQUET, Marcos Aurélio; SPOSITO, Eliseu Savério (Org.). **Territórios e Territorialidades. Teorias, Processos e Conflitos**. São Paulo: Expressão Popular, 2009. P. 17-36.

RATZEL, Friedrich. **La Géographie Politique**. Paris: Fayard, 1987.

RECEITA FEDERAL. **Impostos e Contribuições Federais**. Brasília: Receita Federal, 2013. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/aliquotas/default.htm>>. Acesso em 08 fev. 2013.

RETIS. Grupo Retis de Pesquisas. Instituto de Geografia. UFRJ. Rio de Janeiro: Retis, 2013. Disponível em: <<http://www.igeo.ufrj.br/fronteiras/pesquisa/fronteira/p02diss01c03m02.jpg>>. Acesso em 11 mar. 2013

REY, Joaquín de Salas Vara de. Mapas Histórico-Políticos de la Edad Moderna. Malaga, 2006. Disponível em: <<http://desalas.org/spanish.htm>>. Acesso em: 22 abr.

2012.

RIBEIRO, Euler. PDC 727/2000. Convoca plebiscito sobre a criação do Território Federal do Rio Negro. Brasília: Câmara dos Deputados, 2000a. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14127>>. Acesso em: 11 mar. 2013.

RIBEIRO, Euler. PDC 728/2000. Convoca plebiscito sobre a criação do Território Federal do Alto Solimões. Brasília: Câmara dos Deputados, 2000b. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14128>>. Acesso em: 11 mar. 2013.

ROCHA, Sebastião. PDC 1097/2001. PDS 274/2000. Convoca plebiscito sobre a criação do Território Federal do Oiapoque. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD21AGO2001.pdf#page=13>>. Acesso em: 14 abr. 2013.

RODOLFO, Gilberto P. **A Rede Bancária na Amazônia Legal**. Departamento de Geografia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2000.

RODRIGUES, Jean Carlos. **Estado do Tocantins: política e religião na construção do espaço de representação tocantinense**. 1. ed. São Paulo: Blucher, 2010. 150p .

ROMERO, María del Huerto. Poder Local y Relaciones Internacionales em Contextos de Integración Regional. El Caso de la Red de Mercociudades y la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias (Grupo Mercado Común). In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, L. E.; BARRETO, M. I.; MARIANO, M. P. (Org.). **A Dimensão Subnacional e as Relações Internacionais**. São Paulo: EDUC; UNESP; Bauru: EDUSC, 2004. 462p. p. 403-440.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. A Inserção Internacional de Cidades: Notas sobre o Caso Brasileiro. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, L. E.; BARRETO, M. I.; MARIANO, M. P. (Org.). **A Dimensão Subnacional e as Relações Internacionais**.

São Paulo: EDUC; UNESP; Bauru: EDUSC, 2004. 462p. p. 441-462.

RODRIGES, Itiberê de Oliveira. Fundamentos Dogmático-Jurídicos do Sistema de Repartição das Competências Legislativa e Administrativa na Constituição Federal de 1988. **Diálogo Jurídico**, Salvador, n. 15, Janeiro/fevereiro/março 2007.

RÜCKERT, A. A. . Usos do território e políticas territoriais contemporâneas: alguns cenários no Brasil, União Européia e Mercosul. In: Olga Lucia C. de Freitas Firkowski. (Org.). **Transformações territoriais: experiências e desafios**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2010, v. , p. 17-38.

RÜCKERT, A. A. O processo de reforma do Estado e a Política Nacional de Ordenamento Territorial. In: Antonio Carlos Filgueira Galvão. (Org.). **Para pensar uma Política Nacional de Ordenamento Territorial**. 1ed.Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2005, v. 1, p. 31-39.

RÜCKERT, A. A. Reforma do Estado, reestruturações territoriais, desenvolvimento e novas territorialidades. In: HEIDRICH, Álvaro; COSTA, Benhur P. da. ; PIRES, Cláudia Luísa Z. ; UEDA, Vanda. (Org.). **A emergência da multiterritorialidade. A ressignificação da relação do humano com o espaço**. 1ed.Canoas; Porto Alegre: Editora da ULBRAS; UFRGS Editora, 2008, v. 01, p. 119-136.

RÜCKERT, A. A.; SILVA, G. V. . Processos contemporâneos de usos da fronteira Franco-Brasileira. In: Luis E. Aragón; José Aldemir de Oliveira. (Org.). **Amazônia no cenário sul-americano**. 1ed. Manaus: Editora da Universidade Federal do Amazonas, 2009, v. 1, p. 333-346.

RÜCKERT, A. A.. O Rio Grande do Sul como um espaço de internacionalização segmentada do espaço nacional. In: Roberto Verdum, Luis Alberto Basso, Dirce Suertegaray,. (Org.). **Rio Grande do Sul: paisagens e territórios em transformação**. 2ed.Porto Alegre: , 2012, v. , p. 313-328.

RÜCKERT, A. A. Políticas territoriais, crise europeia e fronteiras: perspectivas comparadas entre a União Europeia e o Brasil. In: Durbens Martins Nascimento; Jadson

Luis Rebelo Porto. (Org.). **Fronteiras em perspectiva comparada e temas de defesa e segurança da Amazônia**. 1ed. Belém: Universidade Federal do Pará, 2013, v. , p. 23-50.

RUSSIA. Constitution (1993). **The Constitution of the Russian Federation**. Moscow, 1993. Disponível em: <<http://www.constitution.ru/en/10003000-01.htm>>. Acesso em: 29 mar. 2013.

SACK, Robert David. **Human Territoriality. It's Theory and History**. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

SALA, José Blanes. La Participación Extraintitucional de las Regiones Europeas em los Instrumentos de Política Regional Comunitaria. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, L. E.; BARRETO, M. I.; MARIANO, M. P. (Org.). **A Dimensão Subnacional e as Relações Internacionais**. São Paulo: EDUC; UNESP; Bauru: EDUSC, 2004. 462p. p. 179-210.

SÁNCHEZ, Ricardo Mario. La Conformación Federal del Estado y su Implicación em los Processos de Integración. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, L. E.; BARRETO, M. I.; MARIANO, M. P. (Org.). **A Dimensão Subnacional e as Relações Internacionais**. São Paulo: EDUC; UNESP; Bauru: EDUSC, 2004. 462p. p. 345-372.

SANGUIN, André-Luiz. **La Géographie Politique**. Paris: PUF, 1977.

SANTILLO, Henrique Antônio. Pronunciamento. Criação do Território ou Estado de Carajás. Brasília: Senado Federal, 1982. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/pronunciamento/Detalhes.asp?d=12590>>. Acesso em: 05 dez. 2012.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil: Território e Sociedade no Início do Século 21**. Rio de Janeiro: Record, 2002.

SANTOS, André Alencar. Composição do Congresso Nacional e Maiorias. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://andreconcursos.blogspot.com.br/2010/06/composicao-do-congresso-nacional-e.html>>. Acesso em: 14 out. 2013.

SASSEN, Saskia. El Estado y la Nueva Geografía del Poder. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, L. E.; BARRETO, M. I.; MARIANO, M. P. (Org.). **A Dimensão Subnacional e as Relações Internacionais**. São Paulo: EDUC; UNESP; Bauru: EDUSC, 2004. 462p. p. 373-402.

SAQUET, Marcos Aurélio. O Tempo, o Espaço e o Território. In: Edson Belo de Souza; Álvaro José de Souza. (Org.). **Paisagem, Território, Região: em Busca da Identidade**. 1 ed. Cascavel/PR: Edunioeste, 2000, v. 1, p. 103-114.

_____. Proposições para Estudos Territoriais. **Geographia**, Rio de Janeiro, n.15, 2006, p.71-85.

_____. Por uma Abordagem Territorial. In: SAQUET, Marcos Aurélio; SPOSITO, Eliseu Savério. **Território e Territorialidades. Teorias Processos e Conflitos**. São Paulo: Expressão Popular, 2009. P. 73-94.

_____. **Abordagens e Concepções de Território**. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

SCHNEIDER, Sérgio; TARTARUGA, Iván G. Peyré. Território e Abordagem Territorial: das Referências Cognitivas aos Aportes Aplicados à Análise dos Processos Sociais. **Raízes**, Revista de Ciências Sociais, Campina Grande/Paraíba, Universidade Federal de Campina Grande, volume 23, número 1 e 2, p. 99-117, jan-dez. 2004.

SEGADAS VIANA, João. **Revista Defesa Nacional**, Rio de Janeiro, 1929.

SEGADAS VIANA, João. Divisão Territorial do Brasil. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, IBGE, v. 2, nº 3, jul. 1940 [1933], pp. 372-406.

SEGURA, Caterina García. La Participación de las Comunidades Autónomas Españolas en las Relaciones Internacionales. Reflexiones sobre la Presencia Internacional de las Comunidades Autónomas Históricas: Cataluña, Galicia y País Vasco. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, L. E.; BARRETO, M. I.; MARIANO, M. P. (Org.). **A Dimensão Subnacional e as Relações Internacionais**. São Paulo: EDUC; UNESP; Bauru: EDUSC, 2004. 462p. p. 211-250.

SELCHEER, Wayne A. O Futuro do Federalismo na Nova Republica. **Revista de Administração Pública**, [s.l.], v. 24, n. 1, p. 165-190, nov. 1989/jan. 1990.

SENADO FEDERAL. **Diário do Senado Federal**. Sexta Feira, 19 de março de 2004.

SENADO FEDERAL. Decreto Legislativo – DLG 136/2011. Brasília, DF: Senado Federal, 2011. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2011/decretolegislativo-136-26-maio-2011-610679-publicacaooriginal-132614-cn.html>>. Acesso em: 23 set. 2012.

SENADO FEDERAL. Decreto Legislativo – DLG 136/2011. Brasília, DF: Senado Federal, 2011. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2011/decretolegislativo-137-2-junho-2011-610722-publicacaooriginal-132714-pl.html>>. Acesso em: 23 set. 2012.

SENADO. Senado Federal. Glossário Legislativo. Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/noticias/glossario-legislativo?search_letter=q>. Acesso em: 25 out. 2013.

SENADO FEDERAL. Novos Estados e Territórios Federais. Brasília: Senado, 2013a. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/sicon/index.jsp#>>. Acesso em: 25 jul. 2013. <http://www.senado.gov.br/>.

SENADO FEDERAL. População Diretamente Interessada. Projetos de Alteração. Brasília: Senado, 2013b. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=101775>. e <

http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=81231>. Acesso em: 20 set. 2013.

SILIPRANDI, Edi. Projeto de Decreto Legislativo – PDC 141/1991. Dispõe sobre a realização de Plebiscito para Criação do Estado do Iguaçu. Brasília: Câmara dos Deputados, 1991. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=167896>> . Acesso em: 06 jan. 2013.

_____. Projeto de Decreto Legislativo – PDC 387/1994. Dispõe sobre a realização de Plebiscito para Criação do Estado do Iguaçu. Brasília: Câmara dos Deputados, 1991. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=168887>> . Acesso em: 06 jan. 2013.

SILVA, Golbery do Couto e. **Planejamento Estratégico**. Rio de Janeiro: Americana, 1955. 320p.

_____. **Aspectos Geopolíticos do Brasil**. Rio de Janeiro: Bibliex, 1957. 81p.

_____. **Conjuntura Política Nacional: O Poder Executivo & Geopolítica do Brasil**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1981 [1967].

SIQUEIRA CAMPOS, José Wilson. Projeto de Resolução N. 88 de 1973. **Diário do Congresso Nacional**. Seção I. Câmara dos Deputados. Brasília, ano XXVIII, n. 115, 2 de outubro de 1973.

SOARES, Mário Lúcio Quintão. **Teoria do Estado: Introdução**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. 404p. 2ª. Ed.

SOARES, Márcia Miranda; LOURENÇO, Luís Cláudio. A Representação Política dos Estados na Federação Brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 19, n. 56, out. 2004.

SOJA, Edward Willian. **Geografias Pós-Modernas: A Reafirmação do Espaço na Teoria Social Crítica**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1993.

SOUTH AFRICA. Constitution (1996). **Constitution of the Republic of South Africa**. Cape Town, 1996. Disponível em: <<http://www.info.gov.za/documents/constitution/index.htm>>. Acesso em: 26 mar. 2013.

SOUZA, Marcelo José Lopez. O Território: sobre Espaço e Poder, Autonomia e Desenvolvimento. In: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo César da Costa; CORREA, Roberto Lobato (Org.). **Geografia Conceitos e Temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007 [1995]. Parte I, p. 77-116.

SOUZA, Marcelo José Lopes de. **Fobópole. O Medo Generalizado e a Militarização da Questão Urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

“Território” da Divergência (e da Confusão): em Torno das Imprecisas Fronteiras de um Conceito Fundamental. In: SAQUET, Marcos Aurélio; SPOSITO, Eliseu Savério. **Território e Territorialidades. Teorias Processos e Conflitos**. São Paulo: Expressão Popular, 2009. P. 57-72.

SOUZA, Carlos Augusto da Silva; LOPES, Maria Lúcia Bahia; BENTES, Elizabeth dos Santos. A Secessão Nortista: Aspectos Socioeconômicos da Redivisão Territorial do Estado do Pará. **Amazônia: Ci. & Desenvolvimento**, Belém, v. 5, n. 9, jul./dez. 2009.

STATOIDS-ARGENTINA. Provinces of Argentina. Disponível em:
<<http://www.statoids.com/uar.html>>. Acesso em: 31 mar. 2013.

STATOIDS-AUSTRALIA. States of Australia. Disponível em:
<<http://www.statoids.com/uau.html>>. Acesso em: 28 de mar. 2013.

STATOIDS-GERMANY. States of Germany. Disponível em:
<<http://www.statoids.com/ude.html>>. Acesso em: 29 mar. 2013.

STATOIDS-INDIA. States of India. Disponível em:
<<http://www.statoids.com/uin.html>> Acesso em: 28 mar. 2013.

STATOIDS-MEXICO. States of Mexico. Disponível em:
<<http://www.statoids.com/umx.html>>. Acesso em: 30 mar. 2013.

STATOIDS-NIGERIA. States of Nigeria. Disponível em:
<<http://www.statoids.com/ung.html>> Acesso em: 27 mar. 2013.

STATOIDS-PAKISTAN. Provinces of Pakistan. Disponível em:
<<http://www.statoids.com/upk.html>>. Acesso em 27 mar. 2013.

STATOIDS-RUSSIA. Subjects of Russia. Disponível em:
<<http://www.statoids.com/uru.html>>. Acesso em: 29 mar. 2013.

STATOIDS-SOUTH AFRICA. Provinces of South Africa. Disponível em:
<<http://www.statoids.com/uza.html>> Acesso em: 28 mar. 2013.

STATOIDS-USA. States of USA. Disponível em: <<http://www.statoids.com/uus.html>>
Acesso em: 27 mar. 2013.

UNITED STATES OF AMERICA. **How our Laws are Made**. Washinton: Senate, 2013. Disponível em: <<http://www.senate.gov/reference/resources/pdf/howourlawsaremade.pdf>>. Acesso em 08 out. 2003.

STEIMAN, Rebeca. **O Mapa da Droga**.(Monografia em Geografia) - Departamento de Geografia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro,1995

STEIMAN, Rebeca. **A Geografia das Cidades de Fronteira: um Estudo de Caso de Tabatinga (Brasil) e Letícia (Colômbia)**. 2002. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Programa de Pós-Graduação em Geografia – Departamento de Geografia – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2002.

_____. **Áreas Protegidas nas Zonas de Fronteira Internacional da Amazônia Brasileira**. 2008. 217 p. Tese (Doutorado em Geografia) - Programa de Pós Graduação em Geografia – Departamento de Geografia - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

STUART, Ana Maria. Regionalismo e Democracia: o Surgimento da Dimensão Subnacional na União Européia. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, L. E.; BARRETO, M. I.; MARIANO, M. P. (Org.). **A Dimensão Subnacional e as Relações Internacionais**. São Paulo: EDUC; UNESP; Bauru: EDUSC, 2004. 462p. p. 109-158.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade 2650/DF. Julgamento. Desmembramento de Estado e População Diretamente Interessada. Brasília, DF: STF, 2011. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2018708>> . Acesso em 07 mar. 2013.

SWISS. Constitution (1999). **Federal Constitution of the Swiss Confederation**. Bern, 1999. Disponível em: <<http://www.admin.ch/ch/e/rs/1/101.en.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2011.

SWISS. Administrative Divisions of Swiss. Bern, 2013. Disponível em: <http://www.about.ch/administration/index.html#CH_Admin_Capital>. Acesso em 16 mar. 2013.

TÁVORA, Juarez. **O Problema da Racionalização Administrativa no Brasil**. Rio de Janeiro: ESG: A-042-52, 1952.

_____. **A Segurança Nacional, a Política e a Estratégia: conceituação e interrelações**. Rio de Janeiro: ESG: A-01-53, 1953.

_____. **A Segurança Nacional e a ESG**. Rio de Janeiro: ESG: C 01-54, 1954.

TCU - TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Decisão Normativa - nº 123. De 21 de Novembro de 2012. Disponível em: <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/transferencias/fpe_fpm/DN%20123-2012%20\(completa\).pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/transferencias/fpe_fpm/DN%20123-2012%20(completa).pdf)>. e <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/transferencias/fpe_fpm/PE-2013%20-%20Ac%C3%B3rd%C3%A3o%202064-2013-P%20\(completo\)%20e%20DN%20123-201.pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/transferencias/fpe_fpm/PE-2013%20-%20Ac%C3%B3rd%C3%A3o%202064-2013-P%20(completo)%20e%20DN%20123-201.pdf)> Acesso em: 20 de mar. 2013.

TEIXEIRA DE FREITAS, Mário Augusto. **Problemas de Base do Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 1945.

TEIXEIRA DE FREITAS, Mário Augusto. **O Reajustamento Territorial do Quadro Político Brasileiro**. Rio de Janeiro: IBGE, 1948 [1932]

TEIXEIRA DE FREITAS, Mário Augusto. **A Redivisão Política do Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 1941 [1937].

THE ANTI-FEDERALIST PAPERS. Disponível em: <<http://www.thefederalistpapers.org/anti-federalist-papers>>. Acesso em 19 ago. 2013.

THERY, Hervé. Globalização, Desterritorialização e Reterritorialização. **ANPEGE**, v. 4, p. 89-96, 2008.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **Democracy in America**. Indianapolis: Liberty Fund, 2010.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A Democracia na América**. Trad. Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2005. 2ª. Ed. 560p.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Plebiscitos e Referendos. Brasília, DF: TSE, 2012. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos>>. Acesso em: 07 mar. 2013.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Eleitorado por Estado. Brasília, DF: TSE, 2013. Disponível em: <http://www.tse.gov.br/sieeleitoradoweb/eleitorado/municipio_zona/redres_municipio_zona.jsp>. Acesso em: 07 mar. 2013.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL-PA. Relatório da Votação dos Plebiscitos 2011. Belém: TER-PA, 2011. Disponível em: <<http://www.trepa.jus.br/eleicoes/plebiscito-2011/relatorios-da-votacao-dos-plebiscitos-2011>>. Acesso em: 07 mar. 2013.

TURRI, Eugenio. **La Conoscenza Del Territorio. Metodologia per un'Analise Storico-Geografica**. Venezia: Marsilio, 2002.

TONON, Eloy. **Os Monges do Contestado: Permanências Históricas de Longa Duração das Predições e Rituais no Imaginário Coletivo**. 235 p. Tese (Doutorado em História) – Instituto de Ciências Humanas e Filosofia – Departamento de História – Universidade Federal Fluminense, Niterói. 2008.

UE. O Princípio da Subsidiariedade e o Tratado de Lisboa. Bruxelas, 2012. Disponível em:

<http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0017_pt.htm>. Acesso em 03 dez. 2012.

UNITED KINGDOM. UK. **The Magna Carta** - 1215. London: The British Library, 2010. Disponível em:

<<http://www.bl.uk/treasures/magnacarta/index.html>>. Acesso em: 20 jul. 2010.

UN - United Nations. United Nations Treaty Collections. Law of Treaties. Vienna Convention on the Law of Treaties, Vienna, 23 May 1969. New York: UN, 2013a. Disponível em:

<http://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?&src=TREATY&mtdsg_no=XXIII~1&chapter=23&Temp=mtdsg3&lang=en>. Acesso em: 30 jan. 2013.

UN – United Nations. Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations. Vienna, 21 March 1986. New York: United Nations Audiovisual Library of International Law, 2013b. Disponível em: < <http://legal.un.org/avl/pdf/ha/vcltsio/vcltsio-e.pdf>>. Acesso em: 25 fev. 2013.

UN - United Nations. United Nations Treaty Collections. Law of Treaties. Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations. Vienna, 21 March 1986. New York: UN, 2013c. Disponível em:

<http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXIII-3&chapter=23&lang=en>. Acesso em: 25 fev. 2013.

USA. UNITED STATES OF AMERICA. USA. **Articles of Conderation of the United Colonies of New England**, May 19, 1643. New Haven: Lilian Goldman Law Library, 2008. Disponível em: <http://avalon.law.yale.edu/17th_century/art1613.asp>. e <http://www.servat.unibe.ch/verfg/us/1643_articles_of_the_new_england_confederation-rock.pdf>. Acesso em 21 ago. 2011.

USA. **Declaration of Independence**, July 4, 1776. New Haven: Lilian Goldman Law Library, 2008. Disponível em:

< http://avalon.law.yale.edu/18th_century/declare.asp>. e

<http://www.archives.gov/exhibits/charters/declaration_transcript.html>. Acesso em: 15 Nov. 2012

USA. **Articles of Confederation**, March 1, 1781 [1777]. . New Haven: Lilian Goldman Law Library, 2008. Disponível em:

<http://avalon.law.yale.edu/18th_century/artconf.asp>. Acesso em 15 nov. 2012.

USA. Constitution (1787). **The Constitution of the United States of America**. Washington, 1787. Disponível em: <<http://www.usconstitution.net/const.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2011

USA. UNITED STATES OF AMERICA. **The Alien and Sedition Acts. The Alien Act - An Act Respecting Alien Enemies**, July 6, 1798a. New Haven: Lilian Goldman Law Library, 2008. Disponível em:

<http://avalon.law.yale.edu/18th_century/alien.asp>. Acesso em: 30 nov. 2012.

USA. UNITED STATES OF AMERICA. **The Alien and Sedition Acts. The Sedition Act - An Act in Addition to the Act, Entitled "An Act for the Punishment of Certain Crimes Against the United States."**, July 14, 1798b. New Haven: Lilian Goldman Law Library, 2008. Disponível em:

< http://avalon.law.yale.edu/18th_century/sedact.asp>. Acesso em: 30 nov. 2012.

USA. **U.S. Department of State.** Washington, 2012. Disponível em: <<http://www.state.gov/s/inr/rls/10543.htm>>. Acesso em: 28 set. 2012.

USA. Central Intelligence Agency. **The Worl Factbook. United States of America.** Washinton, 2012a. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/us.html>>. Acesso em: 28 set. 2012.

USA. Central Intelligence Agency. **The Worl Factbook. Administrative Division of the Countries.** Washinton, 2012b. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2051.html>>. Acesso em: 28 set. 2012.

VALVERDE, Orlando. Grande Carajás: Planejamento da Destruição. Brasília: EDU-UNB, 1989.

VALVERDE, Rodrigo Ramos H.F. **A Metáfora da Guerra.** 2002. 105f Dissertação (Mestrado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2002.

VARNHAGEN, Francisco Adolfo de. Memorial Orgânico. In: **Guanabara**, Revista Mensal, Artístico, Científico e Literária. Rio de janeiro, Tipografia de Paula Brito, outubro/novembro 1851, p 356-370; 384-402.

VARNHAGEN, Francisco Adolfo de. **Memorial Orgânico** (parte I). Que a Consideração das Assembléias Geral e Provinciais do Império, Apresenta Um Brasileiro. Dado a luz por Um amante do Brasil. [s.l.], [s.n.], 1849.

_____. **Memorial Orgânico** (parte II).Em que Insiste sobre a Adoção de Medidas de maior Transcendência para o Brasil. Madrid: Impr. da Viúva de D. R. J. Dominguez, 1850.

WATTS, Ronald L., Federalism, Federal Political Systems, and Federations. **Annual Review of Political Science**, 1998, 1: 117–137

WEBER, Max. Três Tipos Puros de Poder Legítimo. Trad. Artur Morão. 2005. Disponível em: <http://www.lusosofia.net/textos/weber_3_tipos_poder_morao.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2012.

ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria Geral do Federalismo Democrático**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1994.

ZIPPELIUS, Reinhold. **Teoria Geral do Estado**. Tradução de Karin Praefke-Aires Coutinho. 3ª edição, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.

ANEXOS

ANEXO 1

Extraído de: CARVALHO, 2009:16

ANEXO 2

Extraído de: MACHO, 2008

ANEXO 3

Fonte: REY, 2006

ANEXO 4

Fonte: Fonte: REY, 2006

ANEXO 5

Fonte: Fonte: REY, 2006

ANEXO 6

Fonte: Fonte: REY, 2006

ANEXO 7

Fonte: Fonte: REY, 2006

ANEXO 8

Fonte: Fonte: REY, 2006

ANEXO 9

Fonte: IBGE, 2002a.

ANEXO 10

Fonte: IBGE, 2002a.

Fonte: IBGE, 2002a.

ANEXO 12

REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL - 1913

Fonte: IBGE, 2002b.

ANEXO 13

Fonte: IBGE, 2002b.

ANEXO 14

Fonte: IBGE, 2002b.

ANEXO 15

Fonte: IBGE, 2002b.

ANEXO 16

Fonte: IBGE, 2002b.

ANEXO 17

Fonte: IBGE, 2002b.

ANEXO 18

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL - 1980

Fonte: IBGE, 2002b.

ANEXO 19

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL - 2002

Fonte: IBGE, 2002b.

ANEXO 20

República Federativa do Brasil - 2013