

Impacto de Nova Redivisão Territorial na Geração e Riquezas, Desenvolvimento e Administração

por Cláudia Cristina

1 INTRODUÇÃO

A criação de novas unidades federativas constitui a mais nova tendência do federalismo brasileiro e envolve temas cruciais como representação política, sistema eleitoral, construção de identidades territoriais, repartição de receitas tributárias e descentralização fiscal e administrativa.

A distribuição espacial dos estados brasileiros é, freqüentemente, vista como um obstáculo ao desenvolvimento econômico do País e, em particular, do Norte e do Centro-Oeste. O artificialismo da divisão territorial teria gerado, em alguns casos, unidades federativas inviáveis economicamente e, em conseqüência, dependentes do governo federal para o atendimento das necessidades básicas de suas populações.

Desta forma, ao longo da história brasileira, muitas foram as tentativas de estabelecer novos contornos aos limites interestaduais, sobretudo nos períodos de elaboração e/ou revisão das constituições. Quase sempre, as tentativas são no sentido de redividir territorialmente o Brasil por meio de desmembramentos de estados ou criação de territórios federais.

Entretanto, embora de mais difícil concretização, já houve propostas no sentido oposto, o de fundir estados, a fim de fortalecer a identidade regional, compartimentando-se as regiões por menor número de estados. O princípio da equipotência estadual/regional presidiria a redivisão, impedindo que, em cada região, algum estado adquirisse primazia absoluta.

A Constituição Federal de 1988 também tratou da questão, instituindo mudanças no ordenamento geopolítico-administrativo brasileiro ao

transformar os Territórios Federais de Roraima e do Amapá em Estados Federados (art. 14 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT) e ao criar o Estado do Tocantins, por desmembramento de área pertencente ao Estado de Goiás (art. 13 do ADCT). Ademais, a Assembléia Nacional Constituinte criou a Comissão de Estudos Territoriais (art. 12 do ADCT), com a finalidade de apresentar estudos relativos a novas unidades territoriais, notadamente na Amazônia Legal.

A Amazônia Legal encontra-se no centro das discussões sobre redivisão territorial por representar 60% do território nacional, com 5.060.266 quilômetros quadrados, e por abrigar uma população de 13 milhões de habitantes em menos de um terço das unidades federadas.

A Comissão, em seu Relatório Final, estabeleceu uma série de critérios para a aprovação dos projetos de desmembramento, entre os quais, destacam-se:

- homogeneidade geo-sócio-econômica no espaço considerado para a divisão;
- preservação das fronteiras atualmente desguarnecidas, dada a sua distância e seu acesso para a capital do Estado;
- possibilidade de sua autodeterminação;
- preservação dos espaços homogêneos, de adequados tamanhos e configuração para constituir o território remanescente da atual unidade;
- manutenção dos municípios atuais.

Atualmente, tramitam, no Congresso Nacional, vários projetos visando dar nova configuração ao mapa geopolítico brasileiro. Os projetos de decreto legislativo que prevêm plebiscito para criação dos Estados do Tapajós (desmembramento do Pará) e dos Territórios do Rio Negro, Juruá e Solimões (a partir do desmembramento do Amazonas), após aprovação no

Senado Federal, estão em discussão na Câmara dos Deputados. O projeto que cria o Estado do Araguaia (desmembramento do Mato Grosso) ainda está em fase de discussão no Senado Federal, assim como o projeto sobre a criação do Estado do Juruá (a partir do desmembramento de municípios do Acre e do Amazonas) vem sendo discutido na Câmara dos Deputados.

Estes projetos refletem, em relação à Amazônia Legal, a preocupação crescente com a integração e ocupação dos imensos espaços físicos, a redução dos vazios demográficos, o aproveitamento das reservas de matérias-primas, a interiorização das ações governamentais e o fortalecimento da segurança nas áreas de fronteira. Mas, sobretudo, demonstram o desejo de maior autonomia por parte de regiões que se sentem em situação de abandono por parte dos governos federal e estadual.

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.

No que tange aos gastos com a estrutura administrativa e institucional das novas unidades federadas seriam necessários investimentos para a instalação de uma nova máquina burocrática estadual, representada por novos governantes estaduais e novos Poder Judiciário, Assembléia Legislativa (mínimo de vinte e quatro deputados estaduais) e Poder Executivo (secretarias, órgãos auxiliares para as áreas de saúde, educação, saneamento, habitação, etc). Em nível federal, recursos orçamentários deverão ser alocados para os novos gastos com a representação política estadual (mínimo de oito deputados federais e três senadores).

Em vista das diversidades de argumentos pró e contra envolvidos na questão da criação de novas unidades federativas, faz-se conveniente examinar as experiências de criação dos Estados do Mato Grosso do Sul e do Tocantins, tidas como bem sucedidas.

2 FUNDAMENTOS PARA A CRIAÇÃO DE NOVOS ESTADOS

Para a criação dos Estados do Mato Grosso do Sul e do Tocantins concorreram fatores semelhantes aos que atualmente fundamentam o desmembramento dos estados da Amazônia Legal. Estavam presentes argumentos como antecedentes históricos, a construção de forte identidade sócio-territorial do povo da região, fatores administrativos, econômicos, políticos, sociais e culturais.

Os antecedentes históricos incluem a ocorrência de movimentos emancipacionistas e divisionistas alicerçados em forte identidade sócio-territorial do povo da região, contrastante com a das demais áreas do estado.

Em termos administrativos, as enormes distâncias dentro de uma mesma unidade federada dificultam demasiadamente as ações da administração pública estadual, resultando na impossibilidade de implantação e gerenciamento de programas de interiorização do desenvolvimento. A

presença mais próxima do governo do novo estado traria maior racionalidade à administração pública, bem como a melhoria da qualidade de vida das populações interioranas, que seriam mais bem assistidas.

Os fatores econômicos mais importantes são o reduzido volume de investimentos em obras públicas nas regiões carentes, o que ocasiona o subaproveitamento de suas potencialidades econômicas e a conseqüente estagnação econômica.

Sob o aspecto político-administrativo, a representação política geralmente conta a favor de regiões de maior desenvolvimento econômico, com a eleição de reduzido número de deputados estaduais e federais e de senadores originários das regiões mais pobres. Ademais, na formação da administração estadual e na ocupação de cargos administrativos, os quadros dirigentes provêm das áreas mais desenvolvidas economicamente, restringindo o poder de influência das regiões menos favorecidas nas decisões federais e estaduais.

A redivisão territorial expressaria maior democratização das forças regionais na medida em que implicaria aumento da representatividade político-regional e o fortalecimento do sistema federativo do País. Com a eleição de maior número de representantes da região na Câmara Federal e no Senado, seria dado maior peso aos interesses regionais, garantindo-se, assim, a cidadania de seus habitantes.

3 CRIAÇÃO DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL

As porções norte e sul do antigo Estado do Mato Grosso apresentavam diferenças substanciais em relação à base econômica, com a presença do extrativismo e da agricultura de subsistência ao norte, enquanto o sul apresentava atividade agropecuária ligada a São Paulo e aos estados do sul devido às facilidades de comercialização de sua produção. As diferenças políticas, decorrentes de particularidades na formação da estrutura econômica,

social e cultural das duas regiões, também se faziam sentir há longo tempo, com a deflagração de movimentos separatistas.

A parte norte teve expansão econômica mais lenta, somente consolidando seu crescimento nos anos 70, com a abertura de importantes eixos viários, já existentes ao sul desde 1916, quando da chegada da Estrada de Ferro Noroeste a Campo Grande.

No momento do desmembramento do Estado, o sul apresentava evidentes vantagens comparativas em relação ao norte, pois já possuía o importante pólo econômico de Campo Grande, secundado pelos subpólos de Corumbá e Dourados. O sul também dispunha de localização privilegiada, com integração aos corredores de exportação da área de São Paulo e Paraná. Ao norte, era recente a formação dos subpólos de Cáceres e Rondonópolis, que se juntavam ao pólo de Cuiabá. A densidade demográfica do sul era bastante superior e enquanto Mato Grosso do Sul passou a ocupar 350.549 quilômetros quadrados, Mato Grosso passou a ser a terceira maior unidade federativa, com 881.000 quilômetros quadrados.

O norte ainda dependia da instalação de infra-estrutura básica para viabilizar o aproveitamento de suas potencialidades agropecuárias, florestais e minerais.

Estimava-se que o remanescente Estado de Mato Grosso teria participação superior na distribuição do Fundo de Participação dos Estados e que o novo estado do sul, pelo elevado potencial já existente, estaria apto a desenvolver-se dentro de uma economia auto-sustentada.

A estrutura administrativa dos dois Estados já se encontrava em nível satisfatório, pois muitas das entidades estaduais, mormente as da administração indireta, possuíam seções para cada porção do território, a exemplo da Cemat (companhia de energia elétrica), o Departamento de

Estradas de Rodagem, o Banco do Estado, a empresa telefônica e as instituições universitárias.

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. Como se pode ver na Tabela 1, em anexo, 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, ainda como mostra a Tabela 1, 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 na Tabela 2 anexa.

A Lei Complementar nº 31/77, que desmembrou o Estado do Mato Grosso do Sul previu a instituição de programas especiais de desenvolvimento para os dois estados, com apoio financeiro inclusive para a cobertura de despesas correntes.

Observa-se que ambos os estados consolidaram suas economias, sendo que a arrecadação dos dois estados relativa ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) supera largamente as transferências a título do FPE como comprovado na Tabela 4.

4 CRIAÇÃO DO ESTADO DO TOCANTINS

O Estado de Goiás contava, antes da divisão com 642.036 quilômetros quadrados. Após o desmembramento de Goiás, o Estado do Tocantins passou a ocupar a área de 286.706 quilômetros quadrados.

O movimento de emancipação do norte goiano, com a criação do Estado do Tocantins, esboçou-se mais explicitamente a partir da década de 1940.

Mais uma vez, a diferença entre o norte e o sul do Estado de Goiás teve como fator determinante a estrutura de transportes. A partir do decênio de 30, a ocupação do sul goiano teve como grande impulso a ferrovia e, posteriormente, as rodovias, que propiciavam a drenagem da produção, sobretudo do arroz, para os mercados do Sudeste. O fluxo viário circunscrito ao sul originou forte desequilíbrio econômico entre o norte e o sul de Goiás. A homogênea economia de subsistência e de pecuária extensiva transformou-se em um sistema de exportação interna agropecuária ao sul, permanecendo a economia do norte do território baseada na pecuária extensiva.

Além da precariedade da comunicação viária, contribuíram para as limitações às possibilidades de desenvolvimento da região de Tocantins em relação ao sul a inadequação da estrutura fundiária norte goiana, as dificuldades de intercâmbio com outras regiões mais dinâmicas, o déficit de energia e a dificuldade de armazenamento da produção. Na região sul, estava a maior densidade econômica e demográfica, enquanto no norte esses aspectos eram mais rarefeitos.

A arrecadação tributária, avaliada pela ótica do ICM (atual ICMS), anteriormente à criação do Estado do Tocantins, encontrava-se num patamar irrisório em relação aos setores de agricultura, pecuária, comércio e indústria. Em 1975 e 1980, a arrecadação de ICM do norte de Goiás representava, respectivamente, 5,33% e 5,37% do total do Estado, dado que as

atividades econômicas, antes da criação do Estado do Tocantins, limitavam-se, basicamente, à pecuária tradicional, à agricultura de subsistência e ao pequeno comércio de produtos locais. Ao Estado de Goiás, sem suporte econômico para arcar com os custos envolvidos na manutenção de sua vasta extensão territorial, só restava optar pela prioridade regional que tradicionalmente beneficiava a sua parte sul.

A implantação do Estado do Tocantins, em comparação com o desmembramento do Estado do Mato Grosso, deu-se em um contexto econômico-financeiro do País menos favorável. O contexto estadual também se apresentava desfavorável, com infra-estrutura sócio-econômica inexpressiva, arrecadação tributária e recursos financeiros públicos insuficientes, carência de recursos humanos em nível local e capacidade institucional insuficiente das estruturas administrativas públicas remanescentes de Goiás.

A todos estes fatores negativos adicionou-se a falta de cumprimento pela União da previsão de recursos do Orçamento Federal para as despesas de instalação do Estado. Excetuadas as transferências obrigatórias do FPE, FPM, FNDE, SUS e outras, durante os sete primeiros anos de sua existência, o Estado do Tocantins não se beneficiou das ajudas financeiras com as quais foram contemplados, para suas implantações, os Estados de Rondônia e Mato Grosso do Sul.

Apesar do ambiente desfavorável, o Estado apresentou algumas conquistas. A implantação e estruturação de distritos industriais nos principais pólos de desenvolvimento foram primordiais para a consolidação industrial de Tocantins. De 1990 a 1995, houve crescimento de 26,9% no setor, passando de 1.783 estabelecimentos em 1990, para 2.274 em 1995.

Conforme mostra a Tabela 3, a arrecadação do ICMS de Tocantins, que antes do desmembramento, girava em torno de 5,3% do total

do antigo Estado de Goiás, em 2001, representou 27,6% da arrecadação goiana.

Entretanto, apesar dos patamares crescentes de arrecadação do ICMS, o que indica alargamento de sua base econômica, configura-se ainda relativa dependência em relação aos recursos transferidos do FPE, situação que difere da encontrada nos de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. A relativa dependência em relação ao FPE decorre, como já mencionado, do fato de que a base econômica de Tocantins, no momento da separação, era bem mais frágil que a de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul.

5 CONCLUSÃO

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 e administração deficiente e falta de aproveitamento racional de sua área.

Verifica-se que as regiões menos desenvolvidas apresentam, em comum, infra-estrutura estratégica (transportes, energia, comunicações) extremamente precária. Sabidamente, as regiões que não possuem sistema viário adequado tendem a permanecer economicamente estagnadas porque, mesmo que apresentem potencial econômico elevado, não têm como escoar e comercializar sua produção de forma eficiente.

Em vista da extrema carência de infra-estrutura, notadamente de transportes e energia, apresentada pela Região Norte em comparação com o Centro-Sul surge a questão do que seria mais viável: proceder à nova divisão territorial ou integrar a região a um sistema de planejamento e desenvolvimento regional que investisse pesadamente na instalação de obras de infra-estrutura, visando ao aproveitamento das suas potencialidades latentes.

O atual quadro de extrema escassez de recursos públicos na área federal certamente não assegura que os investimentos necessários poderão ser viabilizados, mas, em compensação, os recursos despendidos com a instalação da estrutura político-administrativa dos novos estados poderiam ser alocados aos investimentos em infra-estrutura.

Igualmente, pode-se pensar se não seria menos dispendioso e, ao mesmo tempo, mais eficaz proceder-se à redivisão municipal, uma vez que muitos municípios da Amazônia possuem extensão territorial maior que a de alguns estados brasileiros, a exemplo do município de Oriximiná, no Pará, cuja área é de 109.122 quilômetros quadrados.

Outro aspecto da criação de novas unidades federativas relaciona-se ao argumento de que a redivisão territorial fortalece o pacto federativo. A assertiva não é necessariamente verdadeira, pois a criação de estados e territórios que não dispõem de autonomia financeira aponta para o enfraquecimento da federação na medida em que estas novas unidades

apresentariam grande dependência de recursos transferidos pelo governo federal. Ademais, a criação de novos estados diminui a receita de FPE redistribuída entre os antigos estados, podendo agravar a situação dos que apresentam maior dependência das transferências federais.

É indispensável, então, que as novas unidades federativas apresentem viabilidade financeira para fazer face às novas despesas, além de viabilidade econômica para garantir melhor qualidade de vida a sua população, pois, caso contrário, já nascerão em situação de extrema dependência em relação às transferências de recursos federais, o que, no atual contexto de sucessivas crises econômicas, dificilmente poderá ser revertido.

Como asseverou Manoel Gonçalves Ferreira Filho, “a existência real de autonomia depende da previsão de recursos, suficientes e não sujeitos a condições, para que os Estados possam desempenhar suas atribuições. Se insuficientes ou sujeitos a condições, a autonomia dos Estados só existirá no papel em que estiver escrita a Constituição”.

Consultoria Legislativa, 07 de novembro de 2002.

Cláudia Cristina Pacheco Moreira
Consultora Legislativa