



v.1, n.1, jan./jul.2017 ISSN: xxx-xxx

Questões Amazônicas: Distribuição territorial do IDHM e os fundamentos para criação de novos Estados.

Idglan Souza Maia *
Airton Cardoso Cançado **
Waldecy Rodrigues ***
Miguel Pacífico Filho ****

*Mestre em Desenvolvimento Regional pela UFT, MBA em Gestão de Empresas, Jornalista e Técnico em audiovisual na UFT. E-mail: bob@uft.edu.br.

** Doutor em Administração pela UFLA, Professor do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional e do Curso de Administração da UFT. E-mail: airtoncardoso@yahoo.com.br.

*** Doutorado em Estudos Comparados Sobre As Américas pela UnB, Professor do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional e do Curso de Economia da UFT. E-mail: waldecy@terra.com.br.

**** Doutorado em História pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Professor do curso de Gestão de Cooperativas da UFT. E-mail: migfilho@terra.com.br.

RESUMO

O trabalho é uma análise da distribuição territorial dos melhores e piores Índices de Desenvolvimento Humano Municipais (IDHM) das cidades dos dois maiores Estados do Brasil, Pará e Amazonas. Pretende-se contribuir para o acervo dos estudos críticos do desenvolvimento dos territórios e a governança regional focada em equidades. O estudo verifica se esses índices podem ser considerados durante um eventual processo de criação de novas unidades federativas. Propõe uma análise acerca de um dos argumentos que tangem a criação de novos Estados e territórios: a distância de um município com relação a capital do seu estado dificulta o seu desenvolvimento? Verificou-se as distancias das cidades com relação às capitais (Belém e Manaus) através da ferramenta Google Earth e a confrontação de dados do PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, assim como levantamentos do IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. A bibliografia está relacionada ao Federalismo e redivisão territorial.

Palavras-chaves: Federalismo. Estados. Territórios. Divisão. IDHM

RESUMEN

The work is an analysis of the territorial distribution of the best and worst Municipality Human Development Index (MHDI) in the two largest cities of the states of Brazil, Pará and Amazonas . It is intended to contribute to the collection of critical studies of the development of territories and regional governance focused on equities. The study verifies that these indices may be considered for a possible process of creating new federal units . Proposes a review about one of the arguments that concern the creation of new states and territories : the distance of a municipality with respect to the capital of their state hinders its development? There was the distances of cities with respect to capital (Belem and Manaus) through the tool Google Earth and the confrontation of data from UNDP - United Nations Development Programme, as well as surveys of IBGE - Brazilian Institute of Geography and Statistics . The bibliography is related to federalism and territorial partition .

Keywords: Federalism. States. Territories. Division. MHDI.

Questiones Amazonicas: Distribución territorial de IDHM y las bases para la creación de nuevos estados.

ABSTRACT

El trabajo es un análisis de la distribución territorial de los mejores y peores Índice de Desarrollo Humano Municipal (IDHM) de las ciudades más grandes de los dos estados de Brasil, Pará y Amazonas. Su objetivo es contribuir a la colección de estudios críticos sobre el desarrollo de los territorios y la gobernabilidad regional centrado en la renta variable. El estudio verifica que estas tasas pueden ser considerados para un posible proceso de creación de nuevas unidades de la federación. Se propone un análisis de uno de los argumentos que se refieren a la creación de nuevos estados y territorios: la distancia de un municipio con respecto a la capital de su estado obstaculiza su desarrollo? Era las distancias de las ciudades con respecto al capital (Belém y Manaus) a través de la herramienta Google Earth y la confrontación de datos del PNUD - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, así como encuestas del IBGE - Instituto Brasileño de Geografía y Estadística. La bibliografía está relacionada con el federalismo y la nueva división territorial.

Palabras clave: Federalismo. Estados. Territorios. División. IDHM

1. Introdução

O Amazonas e o Pará são os maiores Estados brasileiros. Além do tamanho, há ainda a questão do deslocamento dentro desses territórios. Muitas vezes os cursos d'água são a única opção. Essa situação pode tornar dispendiosa a presença de serviços públicos para a população que se encontra distante dos grandes centros.

Esse texto é uma análise da distribuição territorial dos Índices de Desenvolvimento Humano Municipais (IDHM)⁽¹⁾ das cidades desses Estados. Foram analisados os trinta melhores e piores IDHMs e sua relação com as distâncias às duas capitais, Belém e Manaus. O estudo busca identificar se esse índice pode ser considerado para um eventual processo de criação de novas unidades federativas. A questão é: distância de um município com relação a capital do seu Estado dificulta o seu desenvolvimento? O referencial teórico trata de Federalismo e redivisão territorial.

Esse texto está dividido em mais três seções, além dessa introdução. A próxima trata de federalismo e divisão territorial. A terceira apresenta a análise dos resultados, seguida das considerações finais.

2. O Federalismo e a Divisão Territorial

A atual composição dos Estados da República Federativa do Brasil sofreu sua última modificação em 1988, quando foram criados em definitivo os Estados do Amapá, Roraima e, pelo desmembramento do Estado de Goiás, o Tocantins, Martins (2001). As propostas de desmembramento vêm acompanhadas de estudos, gráficos, planilhas e justificativas. Os argumentos são trabalhados, à luz da parte interessada, com o intuito de convencer a opinião pública da viabi-

lidade de criação dessa nova unidade federativa. Martins (2001) argumenta:

A divisão territorial do Brasil não é um fenômeno novo. Sempre gerou propostas, estudos e acaloradas polêmicas na vida política brasileira, muitos sem nenhum efeito prático, sobretudo, nos períodos de elaboração ou revisão das Cartas Constitucionais. Ações e movimentos políticos para criação de novos Estados da Federação seja através da fragmentação ou desmembramento de Estados existentes, elevação de territórios a estado ou transformação de regiões em territórios e, posteriormente, em Estados, são recorrentes na história política do país (MARTINS, 2001, p.266).

Existem outras propostas de criação de novos Estados no Brasil. O artigo é uma análise de um dos principais argumentos utilizados acerca da proposta de divisão territorial do Estado do Pará, considerando a última proposta votada em Plebiscito no dia 11 de dezembro de 2011, para a criação de mais dois Estados (Carajás e Tapajós), onde a população local foi contrária à divisão.

As assimetrias regionais e os fundamentos para a criação de novos Estados são tratados por Costa (2011) e são permeados de argumentos que remetem a dificuldades relacionadas ao distanciamento. O autor argumenta que, nos tempos atuais, é difícil imaginar o Brasil com a capital no Rio de Janeiro, pois, a sua posição litorânea cria enormes distâncias para muitos Estados membros da federação, ao falar do Pará e a sua capital Belém, Costa enfatiza:

Por certo a fundação de Belém veio atender aos propósitos estratégicos da coroa portuguesa, mas consiste em um anacronismo sua permanência como sede do governo do Pará, a considerar a atual extensão territorial do estado. A locali-

zação excêntrica da capital paraense, na borda mais setentrional, mostra-se desprovida de qualquer princípio de gestão pública que leve em conta a economicidade e eficiência administrativa, o que não coopera para a boa governança de um território tão grande e desarticulado [...] Por conseguinte o poder polarizador dessa capital e sua localização antípoda às sub-regiões sudeste e oeste do estado, também chamadas de Carajás e Tapajós, impõem condições de isolamento a boa parte dos municípios paraenses, que clamam por melhor assistência do poder estatal (COSTA, 2011, p.103).

Os custos administrativos da localização da capital paraense com relação a outros municípios situados a mais de 1000 km são apresentados por Costa (2011) como limitadores ao desenvolvimento, uma vez que a capital encontra-se geograficamente em um dos extremos do Estado. Ao falar do Pará e sua capital, Costa (2008) deixa entender que as distâncias dentro de um Estado dificultam em diversos aspectos:

Belém exerce a função de metrópole regional com forte poder de comando sobre os fluxos regionais, estabelecendo-se como centro primaz de decisão. As enormes distâncias e as dificuldades geográficas de acesso a muitas das diversas sub-regiões estaduais, todavia, limitam o estabelecimento de fluxos interurbanos mais consistentes e a consolidação de uma rede urbana hierarquizada de forma rígida, (COSTA, 2008, p.8).

A ideia se completa na fala de Mattos (1980) que diz:

(...) de fato, ninguém poderia esperar que o governo estadual, sediado em Belém ou Manaus, tivesse poder político ou econômico para irradiar sua ação além

de um raio de 100 quilômetros dessas capitais, e as sedes municipais, algumas com jurisdição sobre territórios maiores que alguns países europeus, tivessem capacidade de atender, e muito precariamente além da administração da própria localidade-sede (...) (MATTOS, 1980, apud COSTA, 2011, p.107).

De fato as regiões mais afastadas de Belém são justamente as que querem sua emancipação com a criação de novas unidades federativas. O fator distanciamento não veio isolado; interesses políticos regionais, a possível valorização de terras, a criação de novas capitais, novos órgãos e cargos públicos também precisam ser levados em conta. De certa forma é possível também encontrar argumentos relacionados ao distanciamento no Relatório Número um da Comissão de Estudos Territoriais da Câmara dos Deputados de 1989:

Enquanto as áreas do Nordeste, Sudeste e Sul têm Estados de 200.000 km² em média, na região Norte, apenas os Estados do Pará e Amazonas respondem por 1/3 da extensão do Brasil. As enormes distâncias dentro de uma mesma unidade federativa dificultam a ação administrativa, resultando na impossibilidade de se implementarem programas consistentes de desenvolvimento (BRASIL, 1989).

A divisão territorial brasileira e a criação de novos Estados são previstas na Constituição Federal de 1988, no Título III sobre a Organização do Estado, capítulo I, artigo 18, que trata da organização político-administrativa da República Federativa do Brasil. Ela é formada pela União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos. O parágrafo segundo diz que os Territórios Federais integram a União e sua criação, transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem serão reguladas em lei complementar.

A Constituição Brasileira também prevê que os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a

outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito e do Congresso Nacional, por lei complementar, BRASIL (1988).

Considerando o tamanho da nação brasileira com seus 8.514.876,599 km², sendo o quinto maior país do mundo em extensão e com 5.565 municípios, IBGE (2011) há que se observar o modelo escolhido para governar um país dessa magnitude. Hoje o regime da nação é federalista; Saldanha (2009) resume:

A federação é uma das espécies de Estado composto. Uma das principais características do federalismo é a descentralização política em que cada ente da federação detém competências próprias e encontra seu fundamento na Constituição Federal (SALDANHA, 2009, p. 327).

Os países democráticos com maior extensão territorial e população adotaram o federalismo, pois este modelo, em sua concepção original, tem o intuito de aproximar mais o cidadão dos seus governantes. Para a sociedade brasileira que é permeada por heterogeneidades estruturais e por um padrão acentuado de desigualdades socioeconômicas, o modelo Federalista é o que mais se aproxima de atender essas especificidades (ANASTASIA, 2007).

Federalismo diz respeito à composição de um país em Estados e Municípios e a organicidade das partes em um equilíbrio de funções e atribuições. Federação vem do latim foedus que significa aliança, pacto, união. O termo trás a ideia de articulação das partes (Estados) com o todo (Nação) por meio do governo central ou Federal, Affonso (1994), Rodden (2005) e Neme (2007). Federalismo também pode ser considerado como “arranjos institucionais, isto é, o conjunto de leis, normas e práticas que definem como um estado federal é concretamente governado” (COSTA, 2007, p.211).

Para Souza (2003, p. 346) “o federalismo brasileiro nasceu sob a égide da acomodação das desigualdades regionais pela via da negociação de recursos federais baseada em regras formais – constitucionais e legais”. O que se observa na composição da federação brasileira é um conjunto de desigualdades entre os entes federados, Estados que sozinhos possuem riquezas superiores à soma de muitos outros. Também existe um desequilíbrio espacial, considerando o tamanho de alguns Estados em relação aos outros e também um desequilíbrio ocupacional com regiões densamente povoadas e outras particularmente desabitadas.

A formação do estado brasileiro se deu de forma diferente da dos Estados Unidos, por exemplo, onde treze colônias independentes formaram o que é hoje a nação mais rica do mundo, dividida em cinquenta estados federados com áreas relativamente similares. O Brasil por sua vez recebeu possessão portuguesa de seus territórios, mas a divisão espacial se deu forma arbitrária atendendo interesses locais e criando disparidades entre os Estados, principalmente com relação ao tamanho dos seus territórios, demarcados em Estados e capitanias quase continentais (COSTA, 2011). Saldanha (2009) também argumenta:

O longo período de colônia (1500 a 1822) deixou marcas profundas na cultura brasileira. Verifica-se que o processo de independência do Brasil veio muito mais como vontade das elites descontentes com a metrópole, do que da vontade do conjunto da população; diferente, por exemplo, do que ocorreu com os EUA, em que a população toma parte, de forma ativa, no processo de independência, (SALDANHA, 2009, p.327).

Para uma melhor elucidação do termo federalismo, Rodden (2005 p.17) afirma que “o federalismo não é uma distribuição particular de autoridade entre governos, mas sim um proces-

so – estruturado por um conjunto de instituições – por meio do qual a autoridade é distribuída e redistribuída.” Affonso (1994) reforça:

A “Federação” constitui, antes de mais nada, uma forma de organização territorial do poder, de articulação do poder central com os poderes regional e local. O que chamamos “pacto federativo” consiste, na verdade, em um conjunto de complexas alianças, na maioria pouco explícitas, soldadas, em grande parte, através dos fundos públicos, (AFFONSO, 1994, p. 322).

O federalismo brasileiro constitui-se em um emaranhado de interesses entre os entes federados e suas respectivas elites regionais. Arretche & Rodden (2004, p. 550) argumentam que “a visão comum é a de que elites poderosamente instaladas nos Estados controlam recursos que lhes permitem cobrar um alto preço para que quaisquer mudanças no status quo sejam realizadas”. Abrúcio (1998) considera as elites regionais, principalmente os governadores, como os “barões da federação”. Ele aplica o termo “federalismo estadualista” argumentando que a conjuntura política e federativa brasileira passa necessariamente pelo rígido controle do executivo estadual.

O papel do governo central em uma nação federalista é manter o equilíbrio das relações e administrar de forma equânime visando à harmonia do conjunto. No Brasil, com o seu tamanho peculiar, essa tarefa nem sempre é fácil, pois existem Estados muito populosos e com territórios relativamente pequenos e Estados pouco populosos com áreas bem maiores. Costa (2011) disserta:

Em uma organização federativa, pressupõe-se que o papel do governo central é de assegurar a inclusão regional em busca do desenvolvimento econômico harmônico de e entre suas unidades subnacionais, empenhado em que o contexto

econômico nacional não alimente uma disputa fratricida entre Estados e regiões (COSTA, 2011, p. 49).

A busca pela unidade da federação brasileira é antiga. Martins (2001) observa que o Brasil superou o período de instabilidade e rebeliões e mesmo diante das forças centrífugas tendentes à fragmentação conservou sua integridade territorial. Ele completa ainda, dizendo que “o imenso território português na América não se esfacelou em várias repúblicas, como ocorreu com o território espanhol” (MARTINS, 2001, p.263).

Hoje, com o país consolidado em 26 Estados, 5.565 municípios e um Distrito Federal (IBGE, 2011) quase não se notam movimentos que coloquem em risco a integridade territorial externa do Brasil; em contrapartida, acontece o oposto com os Estados brasileiros onde movimentos separatistas buscam criar novas unidades federativas e o fator distanciamento dos municípios até a capital aparece nos discursos políticos, econômicos e sociais.

Muitos municípios formam grupos e com esse argumento, somado a outros, tentam a emancipação regional através da criação de novos Estados, é o caso recentemente do Pará, da Bahia, do Mato Grosso, Amazonas, Maranhão e outros. A parte interessada na divisão de um Estado geralmente alega que o distanciamento da capital prejudica a logística de atendimento às demandas dos entes federados, nesse caso, os municípios mais distantes. Esse argumento pode ser plenamente sustentado? Os municípios localizados em áreas distantes da capital tendem a ser menos desenvolvidos?

Com base nesses argumentos efetuou-se a análise dos melhores e piores Índices de Desenvolvimento Humano (IDHM-PNUD 2010) dos municípios dos dois maiores Estados do Brasil, Amazonas e Pará visando elucidar com maior clareza se o argumento de distanciamento da capital é um discurso viável para propostas de divisão

territorial. Para um maior rigor metodológico, foi utilizada a ferramenta digital desenvolvida pelo Google (Google Earth) para medir as distâncias dessas cidades com relação às capitais desses Estados.

Ressalta-se que as distâncias são aproximadas, pois foi posicionado o cursor de medida do Google Earth em um ponto central de cada capital, e as distâncias para cada cidade foram medidas de forma visual até algum outro ponto central, o que não configura em precisão milimétrica. Ainda que seja possível um equívoco de até cinco quilômetros do que seria a zona central de cada cidade, tal fato não implicará em erro metodológico que comprometa a investigação.

Na análise inicial dos 26 Estados brasileiros nota-se visualmente que pelo menos 23 possuem suas capitais em locais que não são centrais ao território dos Estados. Os Estados maiores possuem mais problemas de distanciamento, mas, os Estados menores também não são exemplares na centralidade de suas capitais. Os Estados litorâneos, em sua maioria, possuem capitais litorâneas, e dessa forma a região oposta à localidade da capital sempre ficará relativamente distante.

O Nordeste é um exemplo de como as capitais estão situadas em desequilíbrio com o território dos Estados. Na região Norte, com exceção do Estado do Tocantins, todas as capitais estão relativamente distantes do que seria o centro do Estado, atraídas por facilidades logísticas ou grandes rios. Belém, Manaus, Boa Vista, Macapá, Rio Branco e Porto Velho estão todas situadas em locais que não são centrais do território dos Estados. Com a observação atenta de um mapa cartográfico do Brasil, é possível perceber que muitas capitais estão situadas em pontos não muito estratégicos de vários Estados.

Figura 1 – Mapa do Brasil com suas respectivas capitais



(fonte: www.raroplastic.com.br)

A Figura 1 revela que apenas o Tocantins com a cidade de Palmas que foi planejada para ficar no centro, o Mato Grosso do Sul com Campo Grande, que também é uma cidade Planejada, e o Goiás com a capital Goiânia que fica na parte central do estado possuem capitais centrais. Por outro lado, no Pará, existem municípios como Jacareacanga com distâncias de 1.270 km da capital Belém. No Amazonas a cidade de Ipixuna fica a 1.365 km de Manaus. Argumenta-se que as cidades mais afastadas do poder central estão desassistidas dos investimentos necessários ao seu desenvolvimento (COSTA, 2011).

3. Análise e discussão dos resultados

Considerando os argumentos de divisão territorial sob a alegação de distância de uma localidade até a capital, optou-se por uma leitura que levasse em consideração o Índice de Desenvolvimento Humano de cada cidade (IDHM). O índice do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) que aborda dados como educação, longevidade, renda entre outros, foi o escolhido para dar suporte e observar se o distanciamento de um município com relação à capital de seu Estado pode afetar a qualidade de vida de seus habitantes.

Foram desenvolvidos quadros onde se aplica a seguinte metodologia: Observaram-se as 30 cidades com os melhores e piores IDHMs de cada Estado. Essa opção foi feita para manter o equilíbrio entre o Pará e o Amazonas, uma vez que este último possui apenas 62 municípios e o Pará, 144 (IBGE 2011). Pretende-se com isso responder as seguintes perguntas: qual a distribuição espacial dos índices dentro dos Estados? As cidades com melhores índices situam-se próximas ou distantes das capitais? À medida que um município se distancia do poder central, ocorrem mudanças significativas em seus IDHMs?

Amazonas e Pará foram escolhidos devido a sua extensão territorial que os torna os maiores Estados do Brasil em área, o primeiro com 1.559.161,682 km² e o segundo com 1.247.950,003 km², representando cerca de um terço do território nacional.

3.1 O Estado do Pará

A capital paraense, Belém, possui um IDH relativamente satisfatório se comparado ao restante das cidades pesquisadas, com 0,746 ela ocupa a posição 628 no ranking nacional. O IDH

do Estado em 2010 é de 0,723. O quadro um mostra o conjunto das trinta cidades do Pará com os melhores IDHMs e suas distâncias para a capital Belém.

Quadro 1 – Municípios com os melhores IDHMs do Pará (2010) e sua distância para a Capital

Nº	Município	IDHM 2010	Distância da Capital
01	Ananindeua	0,718	15 km
02	Parauapebas	0,715	535 km
03	Santarém	0,691	700 km
04	Marituba	0,676	20 km
05	Castanhal	0,673	63 km
06	Novo Progresso	0,673	988 km
07	Canaã dos Carajás	0,673	582 km
08	Redenção	0,672	748 km
09	Marabá	0,668	435 km
10	Tucuruí	0,666	290 km
11	Altamira	0,665	460 km
12	Benevides	0,665	30 km
13	Barcarena	0,662	16 km
14	Santa Isabel do Pará	0,659	39 km
15	Tucumã	0,659	657 km
16	Capanema	0,655	147 km
17	Salinópolis	0,647	155 km
18	Xinguara	0,646	646 km
19	Paragominas	0,645	211 km
20	Almeirim	0,642	456 km
21	Conceição do Araguaia	0,640	760 km
22	Itaituba	0,640	891 km
23	Rio Maria	0,638	671 km
24	Curionópolis	0,636	528 km
25	Terra Santa	0,635	894 km
26	Santo Antônio do Tauá	0,632	50 km
27	Abaetetuba	0,628	54 km
28	Santa Bárbara do Pará	0,627	32 km
29	Ourilândia do Norte	0,624	653 km
30	Oriximiná	0,623	821 km
	Valores Médios	0,656	418 km

Fonte: dados da pesquisa 2015, IBGE, PNUD 2010.

Dentre os trinta melhores IDHMs, o conjunto dos dez primeiros equivalem a uma distância média de 438 km de Belém. Apesar da cidade de Ananindeua ter o segundo melhor IDHM do Estado e estar a apenas 15 km de Belém, outras cidades como por exemplo Parauapebas e Santarém estão a 535 e 700 km respectivamente. Novo Progresso ocupa a sexta posição no Estado e situa-se a 988 km.

O dez IDHMs intermediários estão a uma distância média 282 km da capital, já os dez finais ficam a 535 km. Quando a lógica é invertida e consideramos primeiramente as distâncias o estudo revela que as dez cidades mais próximas em uma média de 47 km possuem um IDHM de 0,659, as distâncias intermediárias são de 430 km e IDHM de 0,660 e os mais distantes com 778 km equivalem a um IDHM de 0,649.

O distanciamento médio dos trinta municípios com IDHM mais elevados é de 418 km. Apenas quadro um de forma isolada não traz as informações necessárias para um estudo mais aprofundado. A análise conjunta dos dados é que possibilita uma melhor compreensão, para tanto a leitura do quadro dois se torna indispensável.

Quadro 2 – Municípios com os piores IDHMs do Pará (2010) e sua distância para a Capital

Nº	Município	IDHM 2010	Distância Da capital
01	Melgaço	0,418	252 km
02	Chaves	0,453	220 km
03	Bagre	0,471	195 km
04	Cachoeira do Piriá	0,473	218 km
05	Portel	0,483	266 km
06	Anajás	0,484	170 km
07	Afuá	0,489	256 km
08	Ipixuna do Pará	0,489	164 km
09	Nova Esp. do Piriá	0,502	191 km
10	Currálinho	0,502	152 km

11	Porto de Moz	0,503	420 km
12	Breves	0,503	223 km
13	Jacareacanga	0,505	1158 km
14	Acará	0,506	64 km
15	Oeiras do Pará	0,507	165 km
16	Gurupá	0,509	352 km
17	Senador José Porfírio	0,514	406 km
18	Viseu	0,515	262 km
19	Pacajá	0,515	356 km
20	Aurora do Pará	0,519	127 km
21	Augusto Corrêa	0,520	210 km
22	Prainha	0,523	557 km
23	Garrafão do Norte	0,526	168 km
24	Itupiranga	0,528	418 km
25	Tracuateua	0,531	180 km
26	São Dom. do Capim	0,532	84 km
27	Novo Repartimento	0,537	349 km
28	São João de Pirabas	0,539	162 km
29	Limoeiro do Ajuru	0,541	111 km
30	Aveiro	0,541	798 km
Valores Médios		0,506	288 km

Fonte: dados da pesquisa 2015, IBGE, PNUD 2010.

Os trinta piores IDHMs estão a uma distância de 288 km, desse conjunto os dez piores estão a aproximadamente 208 km. Os IDHMs intermediários ficam a 353 km e os melhores (entre os piores) ficam a 303 km. Uma leitura invertida dos dados, considerando as distâncias como fator principal, demonstra que as dez cidades mais próximas a Belém (137 km) possuem IDHM de 0,515, as intermediárias (221 km) tem 0,488. Quando se considera as dez mais distantes (508 km) o IDHM volta ao patamar de 0,516.

Municípios próximos a Belém possuem índices distantes ao da capital, os cinco piores IDHMs do Estado do Pará estão concentrados em um raio entre 170 e 260 km de Belém. Pelos dados é possível presumir que a proximidade com

capital não trouxe os efeitos positivos, pelo contrário, criaram-se as cidades com os indicadores menos favoráveis.

Quando é aumentada a distância de Belém e pesquisa-se os municípios centrais, encontra-se novamente o que pode ser considerado aqui de “fenômeno do distanciamento” ele não ocorreu uniformemente mas mostra uma tendência de melhora no IDHM.

Nessas condições o estudo aponta para a seguinte tendência: Aparentemente os municípios mais próximos a Belém concentram IDHMs piores que os municípios mais distantes. Essa diferença de 130 km pode revelar números interessantes quando se observa o ranking nacional, um IDHM de 0,656 equivale a uma posição de até 2.986, já um IDHM de 0,506 pode chegar a 5.510, uma diferença para pior de 2.524 posições.

3.2 O Estado do Amazonas

Com características similares ao Estado do Pará, o Amazonas, é o maior Estado brasileiro, de proporções enormes e desenho particular. Manaus, a capital, está situada na porção nordeste, bem fora do eixo central do Estado a uma distância de aproximadamente 1.493 km na divisa com o noroeste do Acre.

No município de Guajará, observa-se distâncias pouco acima 330 km em direção ao estado do Pará, e entre 390 e 240 km até a divisa com Roraima. Não é simples determinar uma cidade com disposição geodésica, o município de Tefé seria o mais propenso ao equilíbrio de distâncias, ainda assim o estado teria localidades distanciadas a mais de 1.000 km da capital. O Quadro três mostra o conjunto dos trinta municípios com os melhores IDHMs do Amazonas e suas respectivas distâncias para a capital Manaus.

Quadro 3 – Municípios com os melhores IDHMs do Amazonas (2010) e sua distância para a Capital

Nº	Município	IDHM 2010	Distância da Capital
01	Parintins	0,658	370 km
02	tapiranga	0,654	226 km
03	Presidente Figueiredo	0,647	120 km
04	Itacoatiara	0,644	175 km
05	Tefé	0,639	522 km
06	Apuí	0,637	450 km
07	Silves	0,632	204 km
08	Urucará	0,620	260 km
09	Tabatinga	0,616	1.108 km
10	Manacapuru	0,614	70 km
11	Iranduba	0,613	10 km
12	Rio Preto da Eva	0,611	60 km
13	S. Gabriel Cachoeira	0,609	853 km
14	Humaitá	0,605	588 km
15	Manaquiri	0,596	59 km
16	Anamá	0,594	161 km
17	Boca do Acre	0,588	1.026 km
18	Maués	0,588	257 km
19	Urucurituba	0,588	219 km
20	Coari	0,586	362 km
21	Nhamundá	0,586	382 km
22	Manicoré	0,582	328 km
23	Autazes	0,577	110 km
24	São Seb. do Uatumã	0,577	247 km
25	Benjamin Constant	0,574	1.120 km
26	Barreirinha	0,574	330 km
27	Novo Airão	0,57	117 km
28	Caapiranga	0,569	134 km
29	Careiro da Várzea	0,568	18 km
30	Boa Vista Ramos	0,565	271 km
Valores Médios		0,603	339 km

Fonte: dados da pesquisa 2015, IBGE, PNUD 2010.

O IDHM de Manaus é significativamente maior que o do restante do Estado, a capital está na posição 850 no ranking brasileiro, enquanto o município de Ipixuna a 1.365 km está na posição 5.554 em um total de 5.565 cidades brasileiras pesquisadas.

Os piores IDHMs do Estado são os das cidades de Atalaia do Norte 0,450 (1.138 km); Itamarati, 0,477 (983 km); Santa Isabel do Rio Negro, 0,479 (632 km) e Ipixuna, 0,481 (1.365 km).

Observando o Quadro três e o seguinte (4) nota-se que o conjunto dos municípios mais próximos a Manaus tem realidades muito diferentes dos que se situam mais afastados, o IDHM médio é de 0,603 a uma distância de 339 km. Os piores IDHMs (0,522) estão a aproximadamente 703 km. Mesmo considerando os municípios mais próximos os índices estão entre os piores do Brasil.

Com exceção da cidade de Tabatinga, para um estado do tamanho do Amazonas, as dez cidades de melhor IDHM estão localizadas relativamente próximas a capital em um raio que varia de 70 a 520 km. A leitura do quadro quatro mostra que as cidades mais distantes de Manaus concentram os piores IDHMs.

Quadro 4 – Municípios com os piores IDHMs do Amazonas (2010) e sua distância para a Capital

Nº	Município	IDHM 2010	Distância da Capital
01	Atalaia do Norte	0,450	1.138 km
02	Itamarati	0,477	983 km
03	Sta Isabel Rio Negro	0,479	632 km
04	Ipixuna	0,481	1.365 km
05	Sto Antônio do Içá	0,490	881 km
06	Pauini	0,496	924 km
07	Maraã	0,498	635 km
08	Barcelos	0,500	401 km
09	Tapauá	0,502	447 km
10	Beruri	0,506	172 km

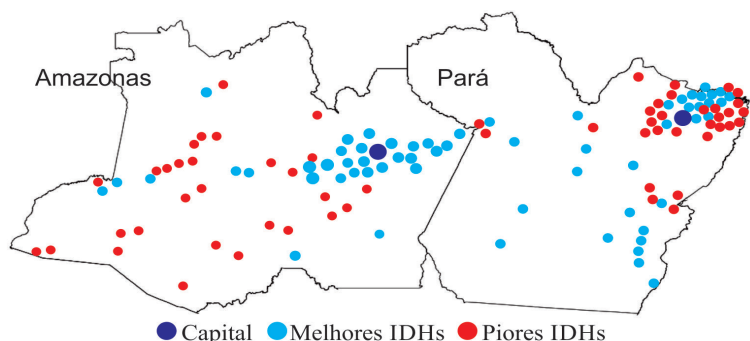
11	Envira	0,509	1.206 km
12	Jutaí	0,516	752 km
13	S. Paulo Olivença	0,521	993 km
14	Japurá	0,522	788 km
15	Juruá	0,522	673 km
16	Alvarães	0,527	532 km
17	Uarini	0,527	571 km
18	Fonte Boa	0,530	679 km
19	Canutama	0,530	613 km
20	Lábrea	0,531	700 km
21	Guajará	0,532	1.493 km
22	Tonantins	0,548	863 km
23	Carauari	0,549	787 km
24	Novo Aripuanã	0,554	223 km
25	Careiro	0,557	85 km
26	N. Olinda do norte	0,558	133 km
27	Amaturá	0,560	909 km
28	Borba	0,560	147 km
29	Anori	0,561	194 km
30	Eirunepé	0,563	1.160 km
Valores Médios		0,522	703 km

Fonte: dados da pesquisa 2015, IBGE, PNUD 2010.

Os piores IDHMs do Amazonas resultam em uma média de 0,522 distribuídos em um raio de 703 km. Esses números reforçam a ideia de que, de alguma forma, o distanciamento dos municípios com relação a capital do Estado interfere nos índices para baixo, é um fenômeno diferente do ocorrido com o Pará.

O mapa um mostra a distribuição espacial dos melhores (cinza claro) e piores (Cinza escuro) IDHMs nos Estados do Amazonas e Pará. Nota-se que a cidade Manaus atraiu os melhores índices para suas proximidades, enquanto que Belém atraiu tanto os melhores como os piores.

Mapa 01 – Distribuição espacial do IDHM de 60 municípios nos Estados do Amazonas e Pará



Fonte: dados da pesquisa 2015. Mapa, elaboração do autor.

O mesmo estudo utilizando da mesma metodologia, mas com os dados do IDHM 2000, mostra que ocorrem mudanças interessantes em dez anos para os dois Estados. No Amazonas por exemplo, a média dos piores IDHMs em 2000 era de 0,563 e estavam a uma distância de 711 km de Manaus. Em 2010 o IDHM baixou para 0,522 e a distância também caiu para 703 km.

Esses dados isolados não são tão reveladores, nem quando se observa os melhores IDHMs é possível ter uma ideia melhor. Em 2000 os trinta melhores IDHMs (0,668) correspondiam a uma distância 334 km, já em 2010 essa distância subiu para 339 km mas com um IDHM de (0,603). Em porcentagens os números praticamente permaneceram iguais em dez anos para o estado do Amazonas, algo que não se repetiu com o Pará.

No estado do Pará os trinta melhores IDHMs em 2000 correspondiam a 0,732 e uma distância de 365 km, dez anos após, essa distância aumenta para 418 km (0,656) algo em torno de 13%. Já os piores IDHMs estavam a 270 km com média de 0,606 e saltaram para 288 km, 0,506, (6%). Dessa forma os dados sinalizam que houve um distanciamento médio de 7%, ou seja, em dez anos a concentração dos melhores IDHMs se distanciaram ainda mais de Belém.

4. Considerações Finais

A maioria das capitais brasileiras está de fato mal distribuídas em seus respectivos territórios. No Amazonas, existe uma tendência em piora do IDHM de acordo com o distanciamento, é possível, em partes, ser sustentado o argumento de que as cidades mais distanciadas possuem menores IDHMs. Evidentemente que não se pode ser taxativo, uma vez que, os dados também mostram que os piores e os melhores índices no Estado do Pará, concentram-se em distancias relativamente curtas de Belém. Esta perspectiva contraria Costa (2011), que argumenta que as cidades mais afastadas são desassistidas.

O que se revela inicialmente é que o argumento de divisão de um Estado baseado no distanciamento de uma localidade até o Governo central é complexo e pode tornar-se frágil, considerando que a maioria dos Estados possuem suas capitais em pontos que não equivalem exatamente ao centro de seu território. Porém, Costa (2011) e Costa, E. (2008) argumentam que as distâncias da capital são fatores geradores de custos. A análise dos melhores e piores IDHMs do conjunto de cidades dos dois maiores Estados do Brasil demonstram essas complexidades. Enquanto que no Amazonas é possível apontar que o distanciamento piora o IDHM, no Pará o processo é inverso uma vez que os melhores índices se situam a uma distância maior que a dos piores. Assim, os dados do Pará negam os argumentos de Costa (2011), enquanto os dados do Amazonas os confirmam.

Não é possível ter clareza se o distanciamento dos municípios com relação a Manaus ou Belém influencia negativamente nos indicadores de IDHM. O que pode ser revelado é que os melhores índices se encontram em cidades próximas, mas os piores não necessariamente estão nas cidades mais distantes.

Alegar que as cidades mais distanciadas

da capital de alguma forma são punidas ou prejudicadas por esse distanciamento (COSTA, 2011) torna-se insustentável quando se observa os números do IDHM, os movimentos separatistas que se valem dessas falas estão sujeitos a argumentos contrários e precisariam de um conjunto maior de alegações para dar sustentabilidade aos seus anseios.

É possível em casos, como o do Pará, utilizar-se dados do IDHM para sustentar argumentos contrários aos de distanciamento, pois aparentemente as localidades mais distantes da capital experimentam atualmente uma onda de progresso, de crescimento, e desenvolvimento, independentemente de possuir identidade ou proximidade com a capital.

É fato que em um país federalista com governos centrais, as burocracias inerentes à execução de projetos, grandes decisões políticas e resolução de embargos estão concentradas nas capitais. Estar perto de Belém ou Manaus é de fato um facilitador para qualquer gestor municipal ou cidadão que necessite de soluções burocráticas.

As capitais possuem a vantagem de uma gama maior de investimentos em saúde, educação, renda e muitos benefícios; por outro lado, a grande demanda de pessoas afeta a qualidade desses serviços. Seria preciso realizar mais estudos nos demais Estados da federação com um número maior de cidades investigadas para enriquecer a discussão.

É importante salientar que a variável distância da capital não é a única que influencia o IDHM, mas sua utilização como justificativa para a criação de novos Estados deve ser considerada. Sugerem-se novos estudos incluindo ainda a questão dos pólos regionais, que, de certa forma podem suprir parte do papel das capitais em relação à saúde e educação, por exemplo.

4. Referências Bibliográficas

AFFONSO, Rui. *A Crise da Federação no Brasil*. Ensaios FEE, Porto Alegre, p. 321 a 337. 1994.

ABRÚCIO, Fernando. *Os Barões da Federação: Os governadores e a redemocratização brasileira*. Hucitec/ Departamento de Ciências Políticas, USP, 1998.

ARRETCHE, Marta e RODDEN, Jonathan. *Política Distributiva na Federação: Estratégias*

Eleitorais, Barganhas Legislativas e Coalizões de Governo. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 47, nº 3, 2004, pp. 549 a 576.

BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

CIDADES/IBGE, *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*. Página online, <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>

COSTA, Célio. *Assimetrias Regionais no Brasil: fundamentos para a criação do Estado de Carajás*. Editora Oceano, Ribeirão Preto, SP 2011.

COSTA, Eduardo. *A problemática da superação do subdesenvolvimento e a questão da integração regional*. In, A Divisão Geopolítica e as Políticas de Integração Regional na dinâmica Populacional do estado do Pará. Revista de Estudos Paraenses, Volume 1 – Número 2 – Parte A – maio-ago. - 2008

COSTA, Valeriano. *Federalismo*. In: Lucia Avelar e Antônio Octavio Cintra (org.). Sistema político brasileiro: uma introdução. 2 ed. Rio de Janeiro: Konrad – Adenauer - Stiftung; São Paulo: Unesp, 2007.

EARTH, Google. *Dispositivo online gratuito de verificação de dados terrestres*. Disponível em <<http://www.google.com/earth/index.html>>

MARTINS, Herbert Toledo. *A Fragmentação do Território Brasileiro: a criação de novos Esta-*

dos no Brasil. CADERNO CRH. Salvador, n. 35, p. 263-288, jul./dez. 2001.

NEME, Eliana Franco. *O federalismo como sistema de proteção dos direitos fundamentais*, Revista Sequência, Nº 55, p. 95-118, dez. 2007.

PNUD Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *O que é IDHM?* Disponível em <http://www.pnud.org.br/idh/IDHM.aspx?indiceAccordion=0&li=li_IDHM>. Acesso em 24 ago. 2015.

RAROPLASTIC, 2013, on-line, Disponível em: www.raroplastic.com.br

RODDEN, Jonathan. *Federalismo e Descentralização em Perspectiva Comparada: Sobre significados e medidas*. Revista Sociologia Política, Curitiba, 24, p. 9-27, jun. 2005.

SALDANHA, Ana Cláudia *Estado Federal e Descentralização: uma visão crítica do federalismo brasileiro*, Revista Sequência, no 59, p. 327-360, dez. 2009.

SOUZA, Celina. *Federalismo e Conflitos Distributivos: Disputa dos Estados por Recursos Orçamentários*, DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 46, no 2, 2003, pp. 345 a 384.

(1) Segundo o PNUD (2015) “O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é uma medida composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. O índice varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano. O IDHM brasileiro segue as mesmas três dimensões do IDH Global - longevidade, educação e renda, mas vai além: adequa a metodologia global ao contexto brasileiro e à disponibilidade de indicadores nacionais”.