

Redesenhando as fronteiras do Pará

Por Daniela Ingui

As propostas de desmembramento do estado do Pará para a criação de Carajás e Tapajós, que tramitam no Congresso Nacional, têm gerado muita polêmica quanto à viabilidade das novas unidades federativas. Até o final deste ano, a população paraense terá que decidir em plebiscito se o suposto desenvolvimento dos municípios que constituirão os novos estados compensará os custos envolvidos com a implantação das novas estruturas administrativas. Caso sejam aprovadas as propostas, todos os brasileiros terão que se acostumar com o novo mapa político do Brasil, que se mantinha inalterado há pouco mais de vinte anos, desde a criação do estado do Tocantins.

Essa não é a primeira vez que as fronteiras do Pará precisam ser redesenhadas. No início de sua ocupação, a região ao redor de Belém e o leste da Ilha de Marajó pertenciam à Capitania do Maranhão, criada pela Coroa Portuguesa em 1535, enquanto o resto do território paraense estava sob o domínio espanhol. Quando o sistema de capitanias foi substituído pelo governo-geral em 1573, essa região passou a integrar o chamado Governo do Norte até 1621, ano em que as divisões administrativas do Brasil foram novamente reformuladas. Surgiu, então, o estado do Maranhão, que visava impulsionar a expansão pela bacia amazônica (Leia [“História do mapa político brasileiro”](#)).

Apenas em 1751 é que as divisões políticas da região Norte começaram a apresentar uma configuração parecida com a atual, especialmente devido à criação do estado de Grão-Pará e Maranhão. Além dos atuais estados do Pará e do Maranhão, também faziam parte dessa região Amazonas, Roraima e Amapá. Em 1772, ela se separou do Maranhão e passou a ser chamada de Grão-Pará e Rio Negro, sendo incorporada oficialmente ao Brasil logo após a Independência em 1823 (Veja [mapa interativo](#)). Mesmo com os movimentos separatistas eclodindo por todo o país – como a Cabanagem (1835-1840) na região de Belém –, os limites de Grão Pará e Rio Negro permaneceram intactos por quase setenta anos.

A separação de Amazonas e Pará ocorreu em 1850; mas apenas com a Proclamação da República, em 1889, as províncias foram oficializadas como estados brasileiros. Os limites do Pará ainda se modificaram mais um pouco em 1943, com a delimitação do território do Amapá, que era tido como uma área estratégica de fronteira e que só foi elevado à categoria de estado em 1988.

Novos estados e suas cifras

Com 39 dos 144 municípios atualmente existentes, o estado de Carajás abrangeria a região sul e sudeste do Pará, que é rica em jazidas minerais, como a maior mina de ferro do mundo, localizada em Parauapebas, e as de cobre em Marabá e Canaã. Já o estado de Tapajós ficaria com os 27 municípios que compõem toda porção oeste do território paraense, incluindo as reservas de bauxita (alumínio) em Oriximiná e Juruti, além da futura Usina Hidrelétrica de Belo Monte (Leia [“Os conflitos na região de Belo Monte”](#)). As cidades de Marabá e Santarém são apontadas, respectivamente, como futuras capitais de Carajás e Tapajós.

Apesar do potencial econômico, o professor da Universidade Católica de Brasília e economista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Rogerio Boueri, calcula que os dois

estados não serão capazes de arcar com as novas estruturas de administração pública sem a ajuda do governo federal. De acordo com suas estimativas mais recentes, Carajás gastaria 19% do seu PIB para se manter em funcionamento, enquanto Tapajós gastaria 44%, o que está muito acima da média nacional de 12,5%. O modelo desenvolvido pelo pesquisador considera os dados referentes ao PIB, à população, à área geográfica e ao número de municípios dos novos estados, que estão disponíveis no site da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Os custos estimados para a manutenção do estado de Carajás ficariam em torno de R\$ 3,7 bilhões, enquanto as receitas seriam de cerca de R\$ 2,7 bilhões, o que geraria um déficit de R\$ 1 bilhão a ser coberto pela União, mesmo com o PIB previsto de R\$ 20 bilhões. Situação ainda mais complicada é a de Tapajós, cujo PIB seria de apenas R\$ 4 bilhões. “Acreditando nas contas de Boueri, jogar o custo para a União é o mesmo que fazer cortesia com o chapéu alheio. Se Carajás teria prejuízo por não se autossustentar, o que dizer de Tapajós?”, declara o geógrafo e economista François Bremaeker, gestor do Observatório de Informações Municipais. “Se não têm condições de se emancipar, que não o façam”, completa.

Há quase vinte anos em trâmite, os projetos para a criação de Carajás e Tapajós sofreram apenas alterações para a incorporação de novos municípios, sem nunca explicitar bem os custos envolvidos com a nova divisão. As propostas mencionam somente as atividades com potencial econômico nas duas regiões e as vantagens para a população de uma maior aproximação com o poder público (Leia [PDC 159/1992](#) sobre Carajás e [PDC 120/1991](#) sobre Tapajós). Apenas em 2010, por iniciativa dos prefeitos de Marabá, Parauapebas e Curionópolis, foi feito um estudo de viabilidade de criação do estado de Carajás.

Ao contrário dos cálculos de Boueri, esse estudo defende que as receitas geradas na região serão suficientes para que o novo estado assuma integralmente seus custos de funcionamento, com superávit previsto de quase R\$ 1 bilhão. “O PIB de Carajás é fortemente industrial e a siderurgia aparece como forte vetor de crescimento na região, mas a plataforma econômica do estado é ainda diversificada o suficiente para não ficar a reboque da mineração (ou de uma única empresa, como a Vale). Como exemplo, podemos citar o mercado pecuarista, que vem ganhando cada vez mais espaço”, argumenta um dos autores da pesquisa, Peterson Pacheco, que é cientista social e professor do Centro Universitário de Volta Redonda.

A falta de relação entre tamanho territorial dos estados e seus gastos públicos, apontada por Boueri, também é questionada pelo grupo Pró-Carajás. “A emancipação de Carajás e Tapajós implica em uma redução significativa das distâncias entre os municípios desses estados e os centros decisórios (futuras capitais), o que acarretaria em redução de tempo e de custos com o transporte, comunicações, incentivos empresariais, bases institucionais, entre outros fatores que representam atualmente um entrave ao fluxo comercial da região”, afirma Pacheco. E acrescenta: “Diversos estudos corroboram essa ideia, como aquele feito por Almeida e Silvia (2006), que observou que aumentos de 10% na distância são capazes de reduzir o volume de comércio em quase 8%”.

Simulações feitas pelo pesquisador mostraram, ainda, que o modelo de Boueri superestimou os gastos públicos do atual estado do Pará em cerca de 36%, quando o valor encontrado foi comparado com aquele publicado pela STN. Isso sugere que o modelo também deve superestimar os gastos dos futuros estados de Carajás e Tapajós. “O método de Boueri é impregnado de um malabarismo econométrico que não se sustenta. Em primeiro plano, por ignorar toda a bibliografia que recomenda o uso de métodos orçamentários por estes serem mais adequados para a manipulação de dados heterogêneos, como são os gastos públicos. Em segundo, por estimar custos sem nem ao menos testar a sua correlação com as receitas. Disso, resultou um modelo com forte superestimação do parâmetro a ser analisado e, portanto, de pouca credibilidade”, opina Pacheco.

Quem tem a ganhar com essa divisão?

Diversas pesquisas mostram que a população de Carajás e Tapajós é a favor dos novos estados, pois se sente pouco representada e atendida pelo governo do Pará, que investe a maior parte dos recursos no entorno de Belém. Os defensores da proposta separatista argumentam que a aproximação com o poder público garantiria um melhor atendimento da população que hoje ocupa municípios muito afastados da capital e estabeleceria maior controle sobre o desenvolvimento da região, o que implica também em vigilância, principalmente na questão ambiental. Carajás ainda seria beneficiado por ficar com os tributos decorrentes da exploração de seus minérios e que hoje são repassados ao governo paraense, como os royalties da mineração e o ICMS sobre produtos primários e semielaborados.

Já o Pará remanescente poderia sair perdendo com a divisão. “Se a região metropolitana de Belém é a que mais se beneficia dos recursos advindos das áreas que vão se emancipar, no momento que ficar com uma área menor, perderá esses recursos”, especula Bremaeker. “Por isso, vale ressaltar que, por decisão do Supremo Tribunal Federal, todo o estado do atual Pará irá se manifestar no plebiscito. Se for feita uma propaganda bem planejada mostrando os prejuízos do Pará remanescente e este – que concentra o colégio eleitoral do estado – votar contra, dificilmente serão criados os novos estados”, emenda.

De acordo com [pesquisa](#) recente do Instituto Acertar, 76,3% dos belenenses são contra a divisão do estado. Desse modo, fica claro entender a preocupação dos Pró-Carajás e Tapajós em mostrar aos paraenses de Belém que a emancipação não abalará as finanças do futuro Pará. “Carajás e Tapajós são demandas legítimas porque sua viabilidade não implica na inviabilização do Pará”, afirma Pacheco. As estimativas do cientista social e de seus colaboradores sugerem que, mesmo após a emancipação de Carajás, o Pará ficará com 71% do PIB, 72% do ICMS e ainda terá redução de gastos com a máquina administrativa como consequência da diminuição de sua área e população. O estudo de viabilidade de Tapajós, que acabou de ser concluído pelo grupo, também será utilizado na campanha das frentes favoráveis à criação dos estados, reforçando essas conclusões.

Outro ponto a se considerar são os custos inerentes à criação da máquina administrativa dos novos estados. “Serão pelo menos 24 deputados estaduais para manter os novos legislativos e três cadeiras a mais no Senado para cada estado. A infraestrutura existente de escolas e postos de saúde, por exemplo, ficará a cargo de cada estado, mas se não houver uma conta justa, pode acabar sobrando para o Pará remanescente”, declara Bremaeker. A criação de novos cargos no executivo também gera polêmicas quando à possibilidade de manobra política, especialmente considerando que a aprovação dos plebiscitos foi feita com plenário esvaziado (apenas 80 dos 513 deputados estavam presentes) e que o Pará é um dos estados líderes em corrupção, de acordo com [pesquisa](#) recentemente divulgada pelo Centro de Estudos da Opinião Pública.

Até mesmo o discurso que tenta afirmar uma identidade regional para Carajás é questionado quanto à sua legitimidade em relação à demanda separatista. “Esse é o discurso de uma elite político-econômica, predominantemente originária do centro-sul do Brasil, que visa naturalizar uma divisão da realidade marcada pelas desigualdades na ocupação do território, pela exploração predatória dos recursos naturais e pelo rebaixamento da maioria da população migrante como mão de obra disponível e barata, podendo, inclusive, ser submetida a regime de trabalho escravo”, declara a historiadora e professora da Universidade Federal do Pará, Idelma Santiago.

Trata-se, portanto, de uma disputa pelo território e por seu destino, que envolve tanto os programas de territorialização engendrados pelas elites regionais e pelos empreendedores capitalistas do agronegócio e da mineração (sulistas), como as lutas de reterritorialização empreendidas por nativos (indígenas) e migrantes subalternizados (nordestinos/maranhenses). A

pesquisadora cita ainda exemplos de como essa elite e até a própria imprensa reforçam os efeitos sociais de dominação e de segregação que, muitas vezes, traduzem-se em casos de polícia quando os sujeitos em subalternidade se organizam em busca de espaço.

“Quando, em 2006, os índios Xikrin ocuparam as instalações da Vale, na Serra dos Carajás, para reivindicar o cumprimento dos repasses financeiros, a companhia mineradora veio a público afirmar que a manifestação dos indígenas era caso de polícia. A ocupação da Estrada de Ferro de Carajás pelo Movimento dos Sem-Terra (MST) em Parauapebas, no ano de 2007, também gerou o mesmo tipo de discurso, classificando os atos como de violência e desordem”, lembra a historiadora. Por isso, o interesse que está por trás da criação de Carajás é também o de poder coercivo do Estado, que exerceria seu arbítrio hierarquizador, disciplinador e punitivo sobre os grupos sociais que ameaçam os interesses das elites.

Aprovados ou não os novos estados, essa política de identidade continuará em pauta, porque é estratégica para a construção de sentido histórico e de ordenamento social, assim como continuarão os questionamentos sobre a melhor forma de gerenciar o desenvolvimento da região.

Para saber mais

- [“Custos de funcionamento das unidades federativas brasileiras e suas implicações sobre a criação de novos estados”](#)

- [“Será a divisão do estado do Pará uma boa ideia?”](#)

- [“Assimetrias regionais no Brasil – fundamentos para a criação do estado de Carajás”](#)

- [“Estado de Carajás: para nós, expatriados, onde se divide nosso destino?”](#)