

**Nº 125**

---

**DIVISÕES ESTADUAIS: ASPECTOS  
RELEVANTES DE PESQUISA E A  
EXPERIÊNCIA DO PLEBISCITO NO PARÁ**

**Comunicados do Ipea**

## **Governo Federal**

### **Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República**

**Ministro** Wellington Moreira Franco

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

#### **Presidente**

Marcio Pochmann

#### **Diretor de Desenvolvimento Institucional** Geová Parente Farias

#### **Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais, substituto** Marcos Antonio Macedo Cintra

#### **Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia** Alexandre de Ávila Gomide

#### **Diretora de Estudos e Políticas Macroeconômicas** Vanessa Petrelli de Correa

#### **Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais** Francisco de Assis Costa

#### **Diretor de Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura, substituto** Carlos Eduardo Fernandez da Silveira

#### **Diretor de Estudos e Políticas Sociais** Jorge Abrahão de Castro

#### **Chefe de Gabinete** Fábio de Sá e Silva

#### **Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação** Daniel Castro

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

## **Comunicados do Ipea**

Os *Comunicados do Ipea* têm por objetivo antecipar estudos e pesquisas mais amplas conduzidas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, com uma comunicação sintética e objetiva e sem a pretensão de encerrar o debate sobre os temas que aborda, mas motivá-lo. Em geral, são sucedidos por notas técnicas, textos para discussão, livros e demais publicações.

Os *Comunicados* são elaborados pela assessoria técnica da Presidência do Instituto e por técnicos de planejamento e pesquisa de todas as diretorias do **Ipea**. Desde 2007, mais de cem técnicos participaram da produção e divulgação de tais documentos, sob os mais variados temas. A partir do número 40, eles deixam de ser *Comunicados da Presidência* e passam a se chamar *Comunicados do Ipea*. A nova denominação sintetiza todo o processo produtivo desses estudos e sua institucionalização em todas as diretorias e áreas técnicas do **Ipea**.

## 1. Introdução<sup>1</sup>

O propósito deste Comunicado é descrever como o Ipea em seu convênio de cooperação com o IDESP e a UFPA abordou, em termos de finanças públicas, de arranjos políticos e geográficos, o caso do plebiscito para a divisão do Pará e identificar outras linhas de pesquisa a serem desenvolvidas com vistas à consecução de uma análise mais completa das outras demandas existentes de emancipação estadual.

Doze proposições para criação de novos estados na federação brasileira estão atualmente tramitando no Congresso Nacional. Essa aspiração de emancipação política e econômica existente em várias regiões do país tem diversas causas, bem como consequências importantes, não apenas sob o aspecto regional ou estadual, mas também para populações externas a essas áreas, dado o caráter federativo do nosso Estado.

As motivações dos movimentos divisionistas possuem diversos aspectos e distintos níveis de legitimidade. Em geral, a centralização política e de recursos públicos na capital do estado e adjacências é um fator que tem grande força para impulsionar tais movimentos.

Quando essa distorção encontra-se com áreas de crescimento econômico recente, que demandam melhorias na infraestrutura e nos serviços sociais, as condições tornam-se propícias para o aparecimento de pressões emancipacionistas.

Outras vezes o motivo principal do pleito separatista foca-se na captura de recursos federais, pois com a divisão e a necessidade de implementação e manutenção da máquina pública estadual, muitas vezes são necessários aportes da União para se viabilizar a nova unidade federativa.

Aspectos políticos e demográficos também têm influência significativa na criação de condições favoráveis ao aparecimento desse tipo de movimento. Os aspectos políticos variam desde aqueles com maior enraizamento social, como as aspirações de maior representatividade regional das populações locais com identidades que não mais se associam ao do estado original, até os que respondem mais especificamente a um cálculo de grupos de interesses econômicos e mesmo a estratégias políticas de partidos e parlamentares.

O plebiscito realizado no Pará em 11 de dezembro de 2011 com o objetivo de consultar a população daquele estado sobre sua divisão em três unidades federativas (Pará, Carajás e Tapajós) criou um grande desafio de pesquisa para o Ipea, que em virtude de já ter desenvolvido trabalhos sobre o tema das divisões estaduais, colocou-se diretamente no debate desse caso específico.

---

<sup>1</sup> Colaboraram para este Comunicado: pela Diretoria de Estudos Regionais, Urbanos e Ambientais (Dirur), diretor Francisco Costa e Rogério Miranda; pela Diretoria de Estudos do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest), Paulo de Tarso Linhares; e, pela Assessoria Técnica da Presidência (Astec), assessora-chefe Luciana Acioly e André Calixtre. A finalização editorial do documento contou com a colaboração da Assessoria de Comunicação do Ipea (Ascom).

A oportunidade ensejou uma colaboração com o Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará (IDESP) e com a Universidade Federal do Pará (UFPA), a qual fortaleceu o entendimento do Ipea sobre a questão paraense e permitiu lançar bases para um programa de pesquisa mais abrangente, para o Brasil, sobre divisões em geral. Sem essa cooperação, mesmo os estudos sobre o caso do Pará seriam enfraquecidos.

## 2. Aspectos Sócio-econômicos da divisão do Pará

A criação dos estados de Carajás e Tapajós, a partir do estado do Pará poderia ter efeito significativo na geografia da região norte do país. No mapa abaixo pode-se perceber que o estado do Tapajós ocuparia a maior parte da área do atual Pará, espraiando-se por uma extensão de 732 mil km<sup>2</sup>. Já Carajás abrangeria 24% da área do atual estado, com uma extensão de 296 mil km<sup>2</sup>. O Pará remanescente ficaria com 18% do seu território atual, ou seja, 218 mil km<sup>2</sup>.

Figura 1  
Geografia da Divisão do Pará



Fonte: IBGE

Em termos de população, de forma inversa, o Pará remanescente abrigaria o maior contingente, cerca de 4,8 milhões de pessoas, enquanto Carajás e Tapajós ficariam com, respectivamente, 1,56 e 1,16 milhões de habitantes cada um. Essas grandezas implicam taxas de densidade populacional bastante distintas entre as três regiões. O Pará remanescente, por exemplo, teria em média 22,2 habitantes por km<sup>2</sup>, enquanto que Carajás teria 5,3 habitantes por km<sup>2</sup> e Tapajós apenas 1,6 habitantes por km<sup>2</sup>.

Sob o ponto de vista econômico, o Pará remanescente também seria mais significativo que os novos estados. Com um PIB estadual de R\$ 32 bilhões (valor de 2008) ele seria

responsável por 55,6% do produto total da região. Carajás teria um PIB de R\$ 19,5 bilhões e Tapajós de R\$ 6,4 bilhões.

Em termos per capita, Carajás seria o estado mais rico dentre os três, com cada habitante dessa região fazendo jus a R\$ 13,6 mil de PIB per capita. Seria seguido então pelo Pará com um PIB per capita de R\$ 6,9 mil e por Tapajós com R\$ 5,5 mil. Os números aqui apresentados estão sintetizados no quadro 1 abaixo.

Quadro 1  
Aspectos Sócio-Econômicos da Divisão do Pará

Estado	População 2010		Área		Densidade Demográfica (hab./Km2)	PIB 2008		
	Total (1.000 hab.)	Part. %	Total (Km2)	Part. %		Total (R\$ mil)	Part. %	PIB per capita (R\$ mil)
Carajás	1.566,90	21%	296.664,10	24%	5,3	19.582.840	33,50%	13.604,96
Pará	4.854,90	64%	218.776,40	18%	22,2	32.527.220	55,60%	6.886,27
Tapajós	1.159,30	15%	732.509,50	59%	1,6	6.408.508	11,00%	5.531,20

Fonte: IDESP

### 3. Aspectos Políticos

A criação de um estado em uma federação constitui evento político de grande importância. Afinal, não se trata, como no caso dos estados unitários, de apenas uma redivisão administrativa do território. Novos entes federados redistribuem o poder político, instituindo novos atores e modificando o peso dos anteriormente existentes. Nesse sentido, o próprio pacto que constituiu o arranjo federativo é modificado.

Assim, busca-se compreender, dentro de uma perspectiva política, os elementos que podem estar impulsionando o movimento separatista, apontar algumas possíveis tensões dentro dos interesses dos atores presentes, bem como identificar conseqüências de uma possível divisão do Estado do Pará.

Iniciando por elementos mais gerais, deve-se reconhecer que o caráter peculiar das Federações decorre, frequentemente, da busca de uma solução para a criação ou manutenção de Estados marcados por expressivas divisões étnicas e culturais. Argumentos são apresentados pelos defensores da emancipação com conteúdo de uma especificidade cultural que distinguiria as populações dessas áreas em relação ao restante do Pará. Embora a diversidade cultural seja um fenômeno presente em diferentes regiões do Brasil, no caso do Estado do Pará, nas últimas décadas, houve intensa migração de grupos não paraenses, portadores de valores, culturas, tradições e linguagens próprias, diferentes das populações tradicionais que nasceram e habitavam a região num passado anterior e se reconheciam como amazônidas. A diversidade cultural, neste sentido, se apresenta como um elemento de mobilização da população para a ideia separatista. Todavia, embora seja um fato a diluição da identidade paraense, sobretudo na região sudeste do estado, a diversidade cultural aí existente não parece ser

significativamente profunda e os antagonismos de valores suficientemente geradores de conflitos para justificar a separação.

Avançando para o terreno mais especificamente político, pode-se pressupor que determinadas lideranças políticas avaliem haver possibilidades de conquistar maiores espaços de poder com a redivisão territorial do estado.

Isso porque, mantendo-se a atual correlação de força eleitoral existente no estado do Pará, dificilmente elites políticas e econômicas presentes na área do pretense estado de Carajás e Tapajós, conseguirão de forma confortável controlar a máquina pública do executivo estadual ou conseguir maioria na Assembléia Legislativa de forma a produzir políticas que contemplem seus interesses exclusivos.

A criação de estados induziria um novo poder executivo e uma nova Assembléia legislativa que, com certeza, teria melhores condições de atender as demandas dos grupos de interesse daquela região. A criação de um novo estado possibilitaria melhores condições para gerenciamento do território e dos recursos naturais.

Ainda dentro do campo político e buscando identificar fatores que poderiam estar impulsionando o processo de criação de novos estados, cabe indagar se a população das regiões com pretensão de emancipação não estaria sendo insuficientemente representada politicamente. Uma forma de medir o nível da representação seria calculando o percentual de votos dos eleitores de cada uma das regiões do estado do Pará que foram dados a políticos que efetivamente se elegeram, os quais chamaremos de votos “aproveitados”.

Todavia, calculando o total de votos “aproveitados” para os cargos legislativos em cada região do Pará, observa-se que há diferenças nesse aspecto entre as regiões no caso dos votos dados para deputado federal e estadual. Por um lado, chama a atenção a homogeneidade, em patamares altos, do “aproveitamento” de votos dados para deputados federais e, por outro, a diferença entre as três regiões para o caso dos deputados estaduais. Constata-se que a região de Carajás apresenta os percentuais mais baixos entre as três, podendo, eventualmente, gerar uma percepção de baixa representação.<sup>2</sup>

Quadro2  
Votos aproveitados nas eleições de 2010

	Carajás	Pará	Tapajós
Dep. Estadual	33,27	45,23	59,37
Dep. Federal	74,38	73,19	74,91

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TSE

<sup>2</sup> Foram considerados eleitos não apenas os titulares nas eleições de 2010, mas também os suplentes quando esses foram empossados em função de licença daqueles.

Considerando, agora, apenas os interesses dos atores políticos, a primeira constatação é a de que a criação de dois novos estados seria um jogo de soma positiva. Sua criação implicaria, imediatamente, mais dois postos de governador e outros dois de vice-governador. Haverá mais seis senadores e um total aproximado de 29 deputados federais (8 em cada novo estado e 13 no Pará remanescente) contra os 17 atuais.

Considerando que os três principais partidos paraenses, nas duas últimas décadas, permanecessem os mesmos (PT, PMDB e PSDB), os interesses deles deveriam ser considerados ante as implicações de uma possível divisão do estado. Embora os três partidos tenham uma ampliação das respectivas bancadas, tanto na Câmara Federal quanto estadual, como, certamente, no Senado, dois aspectos devem ser observados:

1- O PSDB ganhou as últimas eleições para o governo Estadual. Logo, uma possível divisão significaria uma perda de poder do atual governador. Deve-se considerar também que, por ser um primeiro mandato, essa perda se estende por um possível segundo mandato.

2- Os políticos que apresentam votações mais fragmentadas pelo atual território do Estado do Pará tendem a ter suas chances de eleição reduzidas vis-a-vis aqueles com um padrão de distribuição dos seus votos mais concentrado. Quando observamos a média do índice de fragmentação de votos entre os três partidos, constatamos que ele é maior para os candidatos a deputado federal do PT. Assim, embora esse partido também tenha uma perspectiva de ampliação de cadeiras, as estratégias adotadas pelos candidatos do PSDB e PMDB, seus principais rivais, tendem, em média, a ser mais adequadas em um possível cenário de divisão do Estado.

3- O mesmo efeito de favorecimento daqueles políticos com atuação mais circunscrita territorialmente tenderia a produzir um rearranjo de poder internamente a cada um dos partidos com atuação no Pará, caso ocorra a divisão proposta. Logo, é de se esperar que haja políticos favoráveis e outros contrários dentro dos partidos, mesmo com um saldo de ganhos superior ao de perdas.

Analisando as implicações da separação do Pará do ponto de vista da dinâmica federativa brasileira, duas dimensões de grande relevância devem ser mencionadas.

A primeira delas diz respeito ao tema da coordenação federativa. Uma possível divisão do Pará dificultaria a formação de consórcios públicos, o principal meio de obter cooperação entre entes da federação no Brasil, após a lei 11.107 de 2005. Isso se deve ao fato de diversos consórcios existentes congregarem municípios que passariam a estar em diferentes estados e, por força daquela lei, deveriam fazer parte também da iniciativa. A dificuldade passaria a existir se qualquer dos novos estados, por qualquer razão, não quisesse tomar parte nessa iniciativa. Outros problemas de coordenação da ação entre os novos entes poderiam existir decorrentes dos incentivos para transferir custos para os demais e se apropriar localmente dos benefícios. Entre eles, cabe mencionar, em função da dimensão e frequência com que tem ocorrido no Brasil, o da chamada “guerra

fiscal”. Três novos estados tenderiam a competir entre si pela atração de empresas oferecendo vantagens e redução de encargos e exigências, entre as quais as ambientais.

A segunda dimensão federativa que merece menção está relacionada à desproporção entre as bancadas dos Estados na Câmara dos Deputados. Embora uma federação, dada a natureza peculiar com que suas partes são representadas no centro, comporte uma flexibilização dos princípios “cada pessoa um voto”. O mecanismo clássico de representação dos entes federados é a igualdade das bancadas por estado no Senado, enquanto a Câmara dos Deputados deveria se aproximar de uma representação igualitária dos cidadãos. A observação da trajetória histórica brasileira das desproporções de representação na Câmara dos Deputados indica que esse não é um fenômeno novo, todavia ele seria agravado pela divisão do Pará, especialmente por ocorrer na região norte do Brasil e ser essa a que já estava mais sobre representada.

Nesse sentido, quando comparamos as representações das cinco regiões brasileiras, percebemos que a soma das bancadas na Câmara Federal dos estados da região Norte, atualmente em 65, já está acima do quantitativo proporcional a sua população em 22 deputados. Simulando a divisão do Pará, essa soma passaria a 78, portanto, haveria uma desproporção de 13 deputados federais a mais para a região norte. A consequência imediata seria uma redução da bancada de outros Estados, pois, a princípio, o total de 513 parlamentares fixado pela Lei Complementar Nº 78/1993 será mantido. Assim, para que os novos estados de Carajás e Tapajós pudessem dispor de bancadas mínimas de 8 deputados, cada um, outros estados da federação deverão perder representação.

Uma simulação, considerando a criação dos novos estados e tendo por base os dados do Censo de 2010, revelam as possíveis mudanças advindas da criação dos novos estados na representação na Câmara dos Deputados entre as regiões brasileiras.

Quadro 3  
Número de Deputados Federais após a Criação dos Estados de Carajás e Tapajós  
Simulação

Região	SITUAÇÃO ATUAL		COM A DIVISÃO		Variação
	Deputados Federais	Sobre/Sub representação	Deputados Federais	Sobre/Sub representação	
Norte	65	22	78	35	13
Nordeste	151	8	146	3	-5
Sudeste	179	-37	176	-40	-3
Sul	77	3	73	-1	-4



## 4. Finanças Públicas

Utilizando uma metodologia desenvolvida para estimar os custos de manutenção das unidades federativas brasileiras, é possível ter uma ideia de qual seria o montante de gastos anuais necessários para a condução das máquinas estaduais destes governos a serem criados.

Esta metodologia calcula o custo do governo estadual baseada no PIB estadual, na população do estado, na sua área geográfica e no número de municípios que o estado contém. A lógica aqui é a de que quanto maior a população e o PIB do estado, maiores deverão ser os gastos estaduais, uma vez que a produção de serviços públicos, tanto sociais quanto de infraestrutura, também terá que ser majorada.

Quando estes valores são confrontados com a produção local, pode-se ter uma idéia preliminar sobre a viabilidade econômica dos novos estados. Os PIBs dos potenciais estados podem ser calculados pela agregação dos PIBs dos municípios que o formariam. O quadro 4 relata os valores obtidos pela aplicação dessa metodologia.

Quadro 4  
Estimativa da Despesa Total para os Estados Propostos 2010

Estados	População	PIB (R\$ Milhões)	Estimativa de Despesa (R\$ Milhões)
Carajás	1.566.876	19.583	4.708
Pará	4.854.854	32.527	8.298
Tapajós	1.159.321	6.409	2.900
<b>Total</b>	7.581.051	58.519	15.906

Fonte: IDESP

Por exemplo, o potencial Estado do Tapajós gastaria com o seu governo estadual a proporção de 45% do seu PIB. Naturalmente, isso não quer dizer que esta proporção do PIB do estado seria alocada para financiar as despesas estaduais, mas sim que a máquina estadual consumiria um valor equivalente a 45% da produção local.

No caso do Estado de Carajás a situação, embora melhor, ainda estaria longe de ser confortável. Este Estado gastaria o equivalente a 24% do seu PIB com o governo estadual, o que é bem menos que a proporção do Tapajós, mas ainda assim é maior que a média nacional (12,5%) e maior que a média do Pará atual (16%).

Um ponto que merece ser frisado é que estes gastos acima citados dizem respeito apenas ao funcionamento regular dos governos estaduais e não computam os gastos necessários à construção da infra-estrutura necessária ao seu funcionamento.

As receitas dos novos estados foram calculadas pelo IDESP levando em conta o FPE e o ICMS, que seriam as principais receitas estaduais do atual Pará. Os valores obtidos estão descritos no quadro 5.

**Quadro 5**  
Estimativa das Receitas para os Estados Propostos 2010

<b>Estados</b>	<b>Receita R\$</b>
<b>Carajás</b>	2.774.433.076,27
<b>Pará</b>	7.578.983.217,03
<b>Tapajós</b>	1.879.837.871,50
<b>Total</b>	12.233.254.164,80

Fonte: IDESP

Contabilizando as receitas e despesas pode-se observar o déficit que surgiria, não apenas nos dois estados a serem criados, mas também no remanescente do Pará que não conseguiria cortar despesas na mesma proporção nem na mesma velocidade com que perderia suas receitas.

**Quadro 6**  
Estimativa Resultado Fiscal para os Estados Propostos 2010

<b>Estados</b>	<b>Receita</b>	<b>Despesa</b>	<b>Déficit / Superávit</b>
Carajás	2.774	4.708	-1.934
Pará	7.579	8.298	-719
Tapajós	1.880	2.900	-1.020
Total	12.233	15.906	-3.673

## **5. Considerações finais: metodologias a serem desenvolvidas**

Como mencionado, existem outras propostas que circulam tratando de divisões estaduais. Seria importante que a análise de tais pleitos fosse realizada com uma metodologia mais abrangente que complementasse as análises políticas e fiscais.

Nesse sentido alguns tópicos relevantes podem ser citados:

i – Crescimento econômico das regiões afetadas: é preciso mensurar o efeito das divisões estaduais no desenvolvimento econômico local. Os casos mais citados nesse aspecto, Tocantins e Mato Grosso do Sul, devem ser estudados mais a fundo para determinar o seu impacto nas dinâmicas econômicas locais.

ii – Além do crescimento, deve-se avaliar a evolução do desenvolvimento econômico gerado nas regiões separadas. Nesse contexto, os dados do Censo 2010 e o contraste destes com os provenientes dos censos anteriores poderão produzir respostas úteis à análise.

iii – Uma análise fiscal mais profunda sobre a distribuição dos gastos estaduais pelo seu território poderia tentar localizar áreas menos favorecidas por esse tipo de despesa e apontar medidas que o tornassem mais justo e efetivo.

iv – A análise da demografia e da identidade das regiões pleiteantes às secessões, bem como a análise da constituição, necessidades e expressões políticas de novos atores nas regiões em foco, poderia lançar luz sobre as causas e motivações dos pleitos separatistas.



Ipea – Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Secretaria de Assuntos Estratégicos da  
Presidência da República