

# TRATAMENTO DIFERENCIADO DAS POLÍTICAS FEDERAIS DE CRÉDITO E BENEFÍCIOS FISCAIS CONCEDIDOS AO ARQUIPÉLAGO DO MARAJÓ: O QUE HÁ EM COMUM COM O SEMIÁRIDO NORDESTINO?

*Data de aceite: 01/03/2024*

### **Breno Augusto Garcia Sales**

Sociólogo, Mestre em Ciências Sociais (área de Antropologia) e professor EBTT do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará (IFPa)

**RESUMO:** Considerando as necessidades do desenvolvimento econômico, social e ambiental da mesorregião do Marajó, notabilizada nacionalmente pelos baixos índices de desenvolvimento humano e tendo como referência os dispositivos fiscais que contemplam favoravelmente a região do semiárido nordestino, a proposta fundamental deste texto reside em requerer um tratamento federal diferenciado para o território marajoara através do fortalecimento das linhas de crédito especiais e da aprovação de incentivos fiscais ainda mais atrativos, tendo em vista as similaridades socioeconômicas destas duas mesorregiões. No caso marajoara, há que se destinar uma atenção especial para a porção Sul e Sudoeste desta Mesorregião, que apresenta índices preocupantes, notadamente no que diz respeito ao acesso à educação e saúde.

**PALAVRAS-CHAVE:** Marajó; Política Fiscal; Desenvolvimento Social; Desenvolvimento Humano

### DIFFERENTIATED TREATMENT OF CREDIT POLICIES AND TAX BENEFITS GRANTED TO THE MARAJO ARCHIPELAGO: WHAT DOES IT HAVE IN COMMON WITH THE SEMI-ARID NORTHEAST?

**ABSTRACT:** Considering the needs for economic, social and environmental development in the Marajó mesoregion, known nationally for its low levels of human development, and taking as a reference the fiscal provisions that favorably contemplate the northeastern semiarid region, the fundamental proposal of this text lies in requesting differentiated federal treatment for the Marajoara territory through the strengthening of special credit lines and the approval of even more attractive tax incentives, given the socioeconomic similarities of these two mesoregions. In the Marajoara case, special attention must be paid to the South and Southwest portion of this Mesoregion, which presents worrying rates, notably with regard to access to education and health.

**KEYWORDS:** Marajo; Fiscal policy; Social Development; Human Development

## INTRODUÇÃO

Com o intuito de reacender as discussões sobre as desigualdades intra e inter-regionais no Brasil, arrefecidas desde o final da década de 80, o Ministério da Integração Nacional (MI), o DNOCS (Departamento Nacional de Obras contra a Seca), a CODEVASF (Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba) e as então Agências de Desenvolvimento no Norte e do Nordeste<sup>1</sup> (ADA E ADENE) institucionalizaram em 2007 a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) com vistas a subsidiar o Governo Federal na implementação de medidas e ações de desenvolvimento regional. Por meio da PNDR, desejava-se também definir as prerrogativas das instâncias organizacionais e operacionais nas diferentes “escalas de intervenção”.

A escala nacional define critérios gerais de atuação no território, identificando as sub-regiões prioritárias e as áreas preferenciais de intervenção da PNDR. A escala macrorregional, por sua vez, elabora os planos de ação nos territórios priorizados, assim como encaminha as ações correspondentes a estes planos. A instância macrorregional é especialmente importante no Norte, Nordeste e Centro-Oeste, onde as regiões contam com órgãos específicos de promoção do desenvolvimento regional, quais sejam, SUDAM (Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia), SUDENE (Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste) e SUDECO (Superintendência de Desenvolvimento do Centro Oeste), respectivamente.

Nas escalas sub-regionais é onde se assenta o escopo da PNDR. A dinâmica de trabalho consiste na construção de fóruns regionais para o firmamento de acordos que irão se constituir em unidades representativas das sub-regiões, estabelecidos em critérios determinados. Desta forma, foram estabelecidas duas áreas prioritárias: semiárido e Faixa de Fronteira. No caso do semiárido, o critério de escolha foi, segundo a PNDR, pelo fato de notoriamente apresentar extremos de pobreza e fragilidade econômica. No que diz respeito a Faixa de Fronteira, por representar uma área estratégica para a integração sul-americana e se constituir em porta de entrada para produtos ilícitos.

Contudo, quando do lançamento da primeira versão da PNDR, não havia uma voz uníssona de aprovação de seu formato tanto entre os diversos órgãos federais quanto entre as demais instâncias governamentais nos estados. Faltariam, segundo Alves e Rocha Neto (2013), estratégias robustas e coordenadas de ação. Desta forma, reconhecendo a necessidade do aperfeiçoamento desta política nacional, no ano de 2013, o Ministério da Integração, por meio de sua Secretaria Nacional de Desenvolvimento Regional, apresentou a nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR II), na qual existem as REP's (Regiões especiais prioritárias), onde está inserida a região do semiárido e as chamadas regiões Programa “Natas”, que são regiões prioritárias definidas pelos atores em diferentes escalas, na qual estão inseridas as regiões do Marajó, BR 163 e Xingu, com prioridade para o entorno dos grandes projetos.

---

<sup>1</sup> Ambas já extintas e substituídas no ano de 2007 por meio da reativação da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE).

A atenção especial da PNDR e da PNDR II para a região do semiárido tem um respaldo, em primeiro lugar, histórico, ambiental e socioeconômico. Há tempos que a região é marcada pela vulnerabilidade social das populações rurais em função de fenômenos ambientais extremos, tais como as secas, quadro que se agrava quando se observa a concentração e a má distribuição secular dos recursos hídricos entre as propriedades desta mesorregião. Em segundo lugar e por conta deste primeiro cenário, a Constituição Brasileira, por meio do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), art. 159, inciso I, alínea C, garante que metade dos recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) seja destinada a aplicação em atividades produtivas no semiárido.

Ademais, após a redefinição da área geográfica do semiárido brasileiro em Março de 2005<sup>2</sup>, os novos municípios passaram a se beneficiar de bônus de adimplência<sup>3</sup> de 25% dos recursos do FNE. Contudo, a resolução nº 4.423 do Conselho Monetário Nacional (CMN), de 26 de Junho de 2015, estabeleceu que o bônus total de adimplência será de 15%, “independente da localização do empreendimento” (BRASIL, 2015: 2).

Em se tratando de índices de vulnerabilidade, a região do Marajó apresenta similaridades interessantes com o semiárido nordestino e especificidades aparentemente ainda mais alarmantes e, contudo, não dispõe de dotação orçamentária específica em relação a entrega de recursos da União.

A mesorregião Marajó é considerada uma das três áreas prioritárias para intervenção federal devido ao baixo IDH e está incluída em ações prioritárias no PPA da União para o quadriênio 2016-2019. Por conta disto, foi criado o Grupo Técnico de Financiamento para o Marajó no âmbito do MI<sup>4</sup>, obedecendo o que estabelece as diretrizes da PNDR.

Tendo como referência os dispositivos que contemplam favoravelmente a região do semiárido, a proposta fundamental deste texto reside em requerer um tratamento diferenciado para o Marajó através do fortalecimento das linhas de crédito especiais e da aprovação de incentivos fiscais ainda mais atrativos, tendo em vista as similaridades socioeconômicas destas duas mesorregiões. No caso marajoara, há que se destinar uma atenção especial para a porção Sul e Sudoeste desta Mesorregião, que apresenta índices preocupantes, notadamente no que diz respeito ao acesso a educação.

Também é objeto desta proposta discutir a viabilidade em estabelecer uma cota mínima de aplicação dos recursos do Fundo Constitucional de Desenvolvimento do Norte (FNO) ou do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) (a partir de 25% do montante) para a mesorregião do Marajó, de modo que sejam incrementadas as atividades desenvolvidas em municípios marajoaras que beneficiem iniciativas de mini, micro, pequeno e médio portes. Esta proposta é viável, pois entre as três categorias constantes nas

---

2 Ministério da Integração Nacional (BRA). Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional. Nova Delimitação do Semi-Árido Brasileiro. Brasília: 2005

3 Trata-se de um bônus concedido àqueles produtores que estiverem em dia com o pagamento dos encargos financeiros das operações rurais realizadas com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento.

4 <http://www.sudam.gov.br/comunicacao-social/1068-prioridades-para-o-marajo-serao-incluidas-no-ppa-da-uniao>

prioridades espaciais de aplicação dos recursos do FNO para 2015, a terceira corresponde aos municípios classificados pela tipologia da PNDR como de baixa renda, estagnada ou dinâmica (BRASIL, 2015b).

## **As similaridades entre a mesorregião do Marajó e o Semiárido nordestino**

Ao observar o que estabelece o PNDR, verifica-se que o Arquipélago do Marajó se enquadraria no grupo 2, ou seja, microrregiões dinâmicas, ou seja, com rendimentos médios e baixos, mas com dinâmica econômica significativa. Igualmente, a maior parte da área do semiárido também está enquadrada nesta categoria.

Das similaridades entre as mesorregiões (MRGs) Marajó e Semiárido, é possível notar que a maior parte dos seus respectivos territórios possui rendimento domiciliar mensal médio per capita de até R\$110,27<sup>5</sup>. Também apresentam alta taxa de crescimento do PIB, ou seja, se enquandram no que PNDR definiu como “taxa de crescimento do PIB alta e baixo rendimento”, indicando a potencialidade econômica e produtiva de ambas, mas apontando a baixa rentabilidade nos orçamentos domésticos.

Outra semelhança entre Marajó e Semiárido é que entre os 31 municípios com IDH tido como “muito baixo” – a pior categoria do índice medido pelo PNUD<sup>6</sup> -, 10 fazem parte do semi-árido<sup>7</sup> e 5 são municípios marajoaras<sup>8</sup>, perfazendo quase 50% de todos os municípios situados nesta categoria emergencial pertencentes a estas duas MRGs. Entretanto, cabe a ressalva que atualmente o semiárido é composto por nove estados da federação, enquanto o Marajó situa-se exclusivamente no estado do Pará, sendo, portanto, a região de integração que apresenta mais municípios na pior categoria definida pelo IDH.

A tabela abaixo apresenta um comparativo entre as duas mesorregiões a partir de variáveis determinadas pelo levantamento da própria PNDR.

---

5 Dados de 2015.

6 Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

7 Considerou-se aqui o município de Caxingó como área de influência do Semi-árido pela proximidade geográfica e similaridade socioeconômica com os municípios desta mesorregião, sendo caracterizada pelo PNDR como economia estagnada.

8 O município de Bagre não está incluído na RI Marajó – elaborada pelo governo do estado - porém pelos critérios do IBGE, está incluído na mesorregião Marajó.

Mesorregião/ Variáveis	Marajó	Semi-Árido
Rendimento <sup>9</sup>	25-33%	25-66% <sup>10</sup>
Urbanização <sup>11</sup>	20,71-53,77%	20,71-67,56%
Escolaridade + <sup>12</sup>	0,00-0,79% (S, SO, NO) 0,79-1,78% (N, NE, SE)	0,00-11,97%
Escolaridade - <sup>13</sup>	63,21-74,5% (S,SO) 52,11-63,2% (N, NE, SE)	36,11%-63,2% <sup>14</sup>
Densidade	1,01-11,00%	1,01-54,00% <sup>15</sup>

Legenda: N:Norte; NE: Nordeste; NO: Noroeste; S: Sul; SO: Sudoeste; SE: Sudeste

Fonte: PNDR (2007)

Elaboração: Sales, 2015

## Questões sociais no Marajó: educação, infâncias e juventudes

Este cenário socialmente caótico que vive o Marajó vem sendo, portanto, alvo de diversas ações por parte dos três poderes constituídos tanto em nível estadual como federal, assim como de organizações da sociedade civil, Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB). Estas iniciativas concentram esforços para conhecer realidades locais e investir recursos humanos, infraestruturais e econômicos no sentido de amenizar situações graves no campo da educação, saúde, segurança pública e institucional, regularização fundiária e principalmente o combate a exploração sexual de crianças e adolescentes, bem como o tráfico de pessoas.

O tema da exploração sexual infanto-juvenil tem sido tratado como um problema emergencial a ser enfrentado, principalmente no âmbito do Ministério Público do estado do Pará<sup>16</sup> (MPPA) e Ministério Público Federal<sup>17</sup> (MPF) através da Procuradoria da República no Pará, bem como pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência<sup>18</sup> (SAE/PR) da República e Comissão de Direitos e Minorias da Câmara dos Deputados. Os eventos que envolvem a discussão da temática invariavelmente contam com a presença de membros da Comissão de Justiça e Paz da CNBB.

9 Rendimento médio por habitante em relação a média Brasil, cuja referência é 100%.

10 A maior parte da região apresenta 25-33% com algumas faixas não desprezíveis entre 34-66%

11 O grau de urbanização aqui considera a % da população urbana total da MRG em relação à população total da MRG.

12 % Pessoas com mais de 25 anos de idade e com mais de 12 anos de estudo em 2000 (PNDR, 2007)

13 % de pessoas com mais de 15 anos de idade e com menos de 4 anos de estudo em 2000.

14 Adicionada de uma pequena faixa de 63,21%-74,5% na Região Metropolitana de Teresina.

15 Com maior predominância de 11,01-29,00%

16 FALCÃO, Edyr. MP e CNBB discutem ações para combater exploração de crianças e tráfico de pessoas no Marajó. Belém: MPPA, 2014. Disponível em: <http://www.mppa.mp.br/index.php?action=Menu.interna&id=3273&class=N>. Acesso em: 22/07/2015.

17 MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. MPF discute ações para melhor atender a região do Marajó. Belém: PR/PA, 2015. Disponível em: <http://www.prpa.mpf.mp.br/news/2011/noticias/mpf-discute-aco-es-para-melhor-atender-a-regiao-do-marajo/?searchterm=Maraj%C3%B3>. Acesso em: 22/07/15.

18 SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS. Soluções para exploração sexual infantil, baixos IDH e IDEB da Ilha de Marajó estão no centro do debate sobre desenvolvimento. Brasília: SAE/Presidência da República, 2015. Disponível em: <http://www.sae.gov.br/assuntos/amazonia/solucoes-para-exploracao-sexual-infantil-baixos-idh-e-ideb-da-ilha-de-marajo-estao-no-centro-de-debate-sobre-desenvolvimento/>. Acesso em: 22/07/2015.

Os relatos dos membros da Comissão chamam a atenção para as “meninas balseiras”, que circulam pela orla das cidades de Breves e Portel, assim como por vilas dos municípios de Melgaço e Curralinho e que abordam barcos que realizam viagens entre Macapá e Manaus em busca de programas que custam entre R\$10 e R\$15. Quando não há a troca do serviço por dinheiro, o pagamento também é feito com combustível e alimentação.

Ademais, não são raras as falas que denunciam o envolvimento dos próprios familiares destas jovens nos casos de exploração sexual. Em 2006, dois casos chocaram até mesmo quem está acostumado a lidar com as calamidades da região: o primeiro envolveu uma menina que engravidou aos dez anos de idade e o segundo um garoto que ficou sem conseguir caminhar aos cinco anos depois de ser abusado pelo padrasto, ambos na cidade de Breves.

Andreea Silva Vieira (2011), em sua dissertação de mestrado intitulada “Representações sociais de jovens-alunos de uma escola ribeirinha sobre exploração sexual juvenil nas balsas do Marajó e as suas implicações nas suas escolarizações” ressalta como este tipo de prática hedionda fragiliza a formação escolar - isto quando não se constitui diretamente responsável pela evasão – afeta o processo de formação psicossocial das jovens, gerando sentimento de culpa e medo por se sentir ameaçada, julgada ou mesmo enquadrada de forma pejorativa na condição de “balseira”.

Um possível agravante desta situação é a expansão do conjunto logístico do estado do Pará, especialmente no que diz respeito à construção das ETCs (Estação de Transbordo de Cargas) no Distrito de Miritituba (Itaituba) e no município de Rurópolis, região do Tapajós. Apesar da distância significativa entre as duas regiões de integração – Marajó e Tapajós – o sinal de alerta reside no fato de que parte das cargas transbordadas destas ETCs terem como destino os portos de Barcarena e Santana no Amapá, além do porto da Cargill em Santarém. Neste sentido, a rota até Barcarena envolve a passagem por vilas às margens do rio Tapajuru, entre os municípios de Breves e Melgaço, trecho já gravemente afetado pela exploração sexual infanto-juvenil.



Figura 1: Mapa da rota das barcaças a partir do pleno funcionamento das ETCs, cujo movimento está estimado em 216 barcaças/mês por ETC.

Elaboração: FAPESPA, 2015.

Nesse sentido, verifica-se como a exploração sexual na tenra idade se conecta com outro assunto candente no Marajó: a educação. Não obstante o esforço eficiente de redução da taxa de analfabetismo na região entre 2000 e 2010, os números continuam elevados. Melgaço, por exemplo, o município com pior IDH do Brasil, ainda apresenta mais de 1/3 de seus jovens de 15 anos ou mais e entre 25 e 29 anos sem saber ler e escrever (Pará, 2015). Com efeito, o MPPA acionou o Grupo de Trabalho em Defesa da Educação (GT Educação) com o apoio do Centro de Apoio Operacional da Cidadania (CAO Cidadania) para discutir casos, por exemplo, de crianças de 0 a 6 anos de idade que não tem nenhuma escola para frequentar<sup>19</sup>.

19 FALCÃO, Edyr. Grupo de trabalho do MPPA debate realidade educacional do Marajó. Belém: MPPA, 2015. Disponível em: <http://www.mppa.mp.br/index.php?action=Menu.interna&id=5008&class=N>.

## Saneamento e problemas fundiários: questões urgentes

Os dados relativos à saúde no Marajó também figuram como os mais preocupantes do estado e do país. Todos os municípios marajoaras apresentam mais de 62% de pessoas com abastecimento de água e esgotamento sanitário inadequado<sup>20</sup>. Além disso, todos os municípios da mesorregião, com exceção de Soure e Salvaterra, apresentam menos de 50% dos domicílios com banheiro e água encanada ao ponto de termos, em Chaves e Cachoeira do Arari, menos de 10% deste serviço básico (Pará, 2015).

Outro tema que é motivo de atenção por parte do judiciário paraense é a questão fundiária no Marajó. As tensões envolvem especialmente licenças ambientais e titulação de terras quilombolas em propriedades que praticam a rizicultura (cultivo de arroz). Além disto, o MPF também registra um caso no município de Chaves envolvendo desmatamento em assentamentos do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) por parte de um proprietário rural da região e outro em Gurupá no qual o fazendeiro praticava criação bubalina em terras quilombolas, destruindo as roças.

Por todos os pontos acima relacionados, parece oportuno reivindicar para a mesorregião do Marajó um tratamento especial, sendo esta uma alternativa em potencial para implementar com mais vigor o seu Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável, cujos resultados sua população aguarda com expectativa.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Adriana Melo; ROCHA NETO, João Mendes da. A nova política de Desenvolvimento Regional – PNDR II: entre a perspectiva de inovação e a persistência de desafios. Rev. Polít. e Planej. Regional. Jul./Dez. 2014; v. 1 (2): 311 a 338.

BRASIL. Resolução nº 4.423, de 25 de Junho de 2015 (Conselho Monetário Nacional). Define os encargos financeiros e o bônus de adimplência das operações rurais realizadas com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento para o período de 1º de Julho de 2015 a 30 de Junho de 2016. Brasília: Diário Oficial da União, 2015a

BRASIL. Fundo Constitucional de Financiamento do Norte – FNO. Plano de aplicação de recursos para 2015. Belém: 2015b.

BRASIL. Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE. Plano de aplicação de recursos para 2015. Belém: 2015c.

VIEIRA, Andreea Silva. Representações sociais de jovens-alunos de uma escola ribeirinha sobre exploração sexual juvenil nas balsas do Marajó e as suas implicações nas suas escolarizações [Dissertação]. Belém: Universidade Federal do Pará, Programa de Pós-Graduação em Educação, 2011.

PARÁ. Radar de Indicadores das Regiões de Integração: Marajó. Belém: FAPESPA, 2015.

---

<sup>20</sup> Abastecimento de água que não provem de rede geral e cujo esgotamento sanitário não é realizado por rede coletora de esgoto ou fossa séptica.