

FACULDADE LATINO-AMERICANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

**VALDIR DA CRUZ RODRIGUES**

AS REGIÕES DE INTEGRAÇÃO COMO ESTRATÉGIA DE  
PLANEJAMENTO TERRITORIAL NO ESTADO DO PARÁ:  
descentralização da gestão pública ou esfacelamento da atuação estatal?

Belém

2022

Valdir da Cruz Rodrigues

AS REGIÕES DE INTEGRAÇÃO  
COMO ESTRATÉGIA DE  
PLANEJAMENTO TERRITORIAL NO  
ESTADO DO PARÁ: descentralização da  
gestão pública ou esfacelamento da  
atuação estatal?

Dissertação apresentada ao curso Maestría  
Estado, Gobierno y Políticas Públicas da  
Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais  
e Fundação Perseu Abramo, como parte dos  
requisitos necessários à obtenção do título de  
Magíster en Estado, Gobierno y Políticas  
Públicas

**Orientador:** Prof. Dr. Raul da Silva Ventura

Belém

2022

## Ficha Catalográfica

RODRIGUES, Valdir da Cruz.

As regiões de integração como estratégia de planejamento territorial no estado do Pará: descentralização da gestão pública ou esfacelamento da atuação estatal? Valdir da Cruz Rodrigues. Belém/PA: FLACSO/FPA, 2021.

Quantidade de folhas f.:il 100

Dissertação (Magíster em Estado, Gobierno y Políticas Públicas), Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais e Fubdação Perseu Anramo, Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas, 2021.

Orientador: Prof. Dr. Raul da Silva Ventura

Valdir da Cruz Rodrigues

AS REGIÕES DE INTEGRAÇÃO COMO  
ESTRATÉGIA DE PLANEJAMENTO  
TERRITORIAL NO ESTADO DO PARÁ:  
descentralização da gestão pública ou  
esfacelamento da atuação estatal?

Dissertação apresentada ao curso Maestría Estado,  
Gobierno y Políticas Públicas da Faculdade Latino-  
Americana de Ciências Sociais e Fundação Perseu  
Abramo, como parte dos requisitos necessários à  
obtenção do título de Magíster em Estado, Gobierno  
y Políticas Públicas.

Aprovada em 09 de dezembro de 2021.

---

Prof./Dr. Raul da Silva Ventura  
FLACSO Brasil/FPA

---

Prof./Dr. Danilo Araújo Fernandes  
Universidade Federal do Pará - UFPA

---

Prof./Dra. Ana Luiza Matos Oliveira  
FLACSO Brasil/FPA

---

Prof./Me. Jússia Carvalho da Silva Ventura/ (suplente)

## RESUMO

Este estudo teve como objetivo analisar a estratégia de planejamento territorial paraense, verificando em que medida o formato de regionalização estadual em execução assegura o alcance das políticas às populações, por meio de uma efetiva participação da sociedade (gestores municipais e sociedade em geral) nos processos decisórios da gestão pública estadual. A abordagem de tratamento é predominantemente qualitativa, onde a perspectiva metodológica utilizada privilegiou uma visão processual da perspectiva territorial da gestão pública estadual. Constitui-se, portanto, um estudo de caso, reunindo informações detalhadas, com o objetivo de apreender a totalidade de acerca do nosso objeto, analisando os processos percorridos em torno da trajetória de planejamento territorial e as políticas definidas no âmbito das Regiões de Integração (RI) Araguaia e Tocantins, bem como a análise documental dos últimos dois Planos Plurianuais do governo estadual. Isso permitiu identificar e analisar ações que foram previstas nesses planos, especificamente voltadas para a promoção do desenvolvimento agropecuário nestas duas RI's. O estudo mostra que a conformação das RI's se baseia em princípios que privilegiam o enfoque territorial no planejamento, contudo, também propicia reflexões acerca de uma efetiva inclusão de proposições que resultem na promoção de programas de desenvolvimento agropecuário, com ênfase na agricultura familiar. Diversos desafios de ordem eminentemente política podem colaborar para a existência de disparidades de investimentos entre as duas regiões estudadas.

**Palavras-chave:** Planejamento. Políticas públicas. Território.

## **ABSTRACTO**

Este estudio tuvo como objetivo analizar la estrategia de planificación territorial de Pará, verificando en qué medida el formato de regionalización estatal en ejecución garantiza el alcance de las políticas a las poblaciones, a través de una participación efectiva de la sociedad (gestores municipales y sociedad en general) en los procesos de decisión. elaboración de la gestión pública estatal. El enfoque de tratamiento es predominantemente cualitativo, donde la perspectiva metodológica utilizada favoreció una mirada procedimental de la perspectiva territorial de la gestión pública estatal. Constituye, por tanto, un estudio de caso, recogiendo informaciones detalladas, con el objetivo de aprehender la totalidad de nuestro objeto, analizando los procesos atravesados en torno a la trayectoria de la planificación territorial y las políticas definidas en el ámbito de las Regiones de Integración (RI) Araguaia y Tocantins, así como el análisis documental de los dos últimos Planes Plurianuales del gobierno del estado. Esto permitió identificar y analizar acciones que estaban previstas en estos planes, específicamente dirigidas a promover el desarrollo agropecuario en estos dos SO. El estudio muestra que la conformación del RI se basa en principios que privilegian el enfoque territorial en la planificación, sin embargo, también aporta reflexiones sobre una efectiva inclusión de propuestas que resulten en la promoción de programas de desarrollo agropecuario, con énfasis en la agricultura familiar. Varios desafíos de carácter eminentemente político pueden contribuir a la existencia de disparidades de inversión entre las dos regiones estudiadas

Palabras clave: Planificación. Políticas públicas. Territorio.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
Codeter	Colegiado de desenvolvimento Territorial
CONDRAF	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EMATER	Empresa de Assistência e Extensão Rural
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FAPESPA	Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas
FASEPA	Fundação de Atendimento Socioeducativo do Pará
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
LOA	Lei Orçamentária Anual
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PDA	Plano de Desenvolvimento da Amazônia
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAE	Projeto de Assentamento Agroextrativista
PIB	Produto Interno Bruto
PTC	Programa Territórios da Cidadania
PRONAT	Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PPA	Plano Plurianual
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PROINF	Projetos de Infraestrutura e Serviços
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico
RI	Região de Integração
SAGRI	Secretaria Agricultura
SEDAP	Secretaria de Estado do Agricultura
SPVEA	Secretaria de Desenvolvimento Agropecuária e da Pesca

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1.	Os Territórios da Cidadania no Estado do Pará.....	31
Quadro 1.	Gestão do Programa Territórios da Cidadania.....	32
Figura 2.	Ciclo de Gestão do Programa .....	32
Quadro 2.	Eixos do sistema de integração regional.....	35
Figura 3.	As 12 Regiões de Integração do Estado do Pará .....	36
Figura 4.	Proposta do Plano de Desenvolvimento Regional Integrado .....	38
Mapa 1.	Região de Integração Araguaia .....	40
Quadro 3.	Dados básicos da Região Araguaia .....	42
Tabela 1.	Síntese de Indicadores de Vulnerabilidade – RI Araguaia .....	43
Mapa 2.	Região de Integração Tocantins .....	44
Gráfico 1.	Indicadores de Pobreza e Desigualdade de Renda, Brasil, Pará e RI Araguaia.	45
Tabela 2.	Síntese de Indicadores de Vulnerabilidade – RI Tocantins .....	46
Figura 5.	Dimensões Estratégicas do PPA 2016 – 2019 .....	53
Figura 6.	Estrutura de programas para o PPA 2016-2019 .....	54
Quadro 4.	Fases de formulação do PPA 2016-2019 .....	55
Figura 7.	Mapa da Estratégia .....	56
Figura 8.	Ciclo do Planejamento e Gestão PPA .....	57
Figura 9.	Diretrizes estratégicas do PPA 2020 -2023 .....	58
Figura 10.	Processo de elaboração do PPA 2020 – 2023 .....	59
Figura 11.	Cronograma de Audiências Públicas – 2019 .....	60
Figura 12.	Cronograma de Oficinas Regionalizadas Temáticas – 2019 .....	60
Figura 13.	Cronograma das Oficinas de Elaboração de Programas 2019 .....	61
Figura 14.	Ciclo da Gestão do PPA – 2019 .....	62
Quadro 5.	Estrutura física do PPA 2016-2019 .....	69
Quadro 6.	PPA 2016 – 2019 – Resumo programático e valor .....	69
Quadro 7.	PPA 2016 – 2019 – Poder Executivo, distribuição recursos .....	71
Quadro 8.	Quadro síntese de programas .....	73
Quadro 9.	Ações do Programa Agricultura Familiar .....	74
Quadro 10.	Ações do Programa Agricultura Familiar – Continuação .....	75
Quadro 11.	Ações do Programa Agropecuária e Pesca .....	76
Quadro 12.	Ações do Programa Agropecuária e Pesca – Continuação .....	76
Quadro 13.	Quadro Síntese do Programa .....	78
Quadro 14.	Ações do Programa Agricultura Familiar .....	79
Quadro 15.	Ações do Programa Agropecuária e Pesca .....	80
Quadro 16.	Ações do Programa Agropecuária e Pesca – Continuação .....	80
Quadro 17.	Ações do Programa Agropecuária e Pesca – Continuação .....	81
Quadro 18.	Estrutura Física do PPA 2020 – 2023 .....	82
Quadro 19.	Quadro Síntese .....	83
Quadro 20.	Quadro Síntese do Programa .....	84
Quadro 21.	Quadro Síntese do Programa – RI Araguaia .....	86
Quadro 22.	Quadro Síntese do Programa – RI Tocantins .....	88
Quadro 23.	Quadro Síntese do Programa – RI Tocantins – continuação .....	89



## SUMÁRIO

1	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	11
2	<b>QUADRO TEÓRICO</b> .....	17
2.1.	<b>Desenvolvimento territorial</b> .....	17
2.2	<b>Planejamento público</b> .....	18
2.2	<b>Políticas Públicas</b> .....	19
3	<b>METODOLOGIA</b> .....	21
3.1	<b>3.1 Quadro de análise</b> .....	21
4	<b>A DIMENSÃO TERRITORIAL DO DESENVOLVIMENTO CAPITALISTA DO PARÁ: FATORES QUE CONTRIBUÍRAM PARA O ATUAL DESENHO DAS REGIÕES DE INTEGRAÇÃO (RI's)</b> .....	28
4.1	<b>Planejamento, território, dominação e poder na Amazônia: modelos de desenvolvimento em jogo</b> .....	28
4.2	<b>Processos de construção da cidadania e da democracia participativa: a perspectiva do desenvolvimento territorial como abordagem de desenvolvimento no Brasil e no Pará</b> .....	27
4.2.1	4.2.1 A política nacional de desenvolvimento territorial – origens e processos .....	28
4.2.2	O Programa Territórios da Cidadania (PTC) .....	29
4.2.3	Os Colegiados Territoriais – experiências de gestão social e democracia .....	33
4.3	<b>As Regiões de Integração como estratégias de gestão pública estadual</b> .....	34
5	<b>PROCESSOS DE PLANEJAMENTO TERRITORIAL NO ÂMBITO DAS REGIÕES DE INTEGRAÇÃO (RI)</b> .....	38
5.1	<b>As Regiões de Integração (RI's)</b> .....	38
5.2	<b>A Região de Integração Araguaia</b> .....	39
5.3	<b>A Região de Integração Tocantins</b> .....	43
5.4	<b>A gestão estadual e os procedimentos para a inclusão das demandas das regiões nos PPAs: a participação da sociedade no planejamento público</b> .....	50
5.5	<b>O PPA de 2016-2019</b> .....	51
5.5.1	O referencial .....	51
5.5.2	A metodologia .....	53
5.5.3	Processo de formulação .....	54
5.5.4	Modelo de gestão .....	55
5.5.5	Monitoramento, avaliação e revisão .....	57
5.6	<b>O PPA de 2020-2023</b> .....	<b>57</b>
5.6.1	O referencial .....	57
5.6.2	A elaboração .....	59

5.6.3	A execução .....	61
5.6.4	O monitoramento .....	61
5.6.5	A avaliação .....	62
5.6.6	Revisão .....	62
<b>5.7</b>	<b>Participação e representação no planejamento público .....</b>	<b>62</b>
<b>5.8</b>	<b>Território e governança territorial .....</b>	<b>63</b>
<b>6</b>	<b>PRINCIPAIS PROGRAMAS E AÇÕES ESTATAIS DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO NOS PPA's ESTADUAIS DE 2016-2019 E 2020-2023, NAS AS REGIÕES DE INTEGRAÇÃO TOCANTINS E ARAGUAIA .....</b>	<b>67</b>
<b>6.1</b>	<b>Desenvolvimento agropecuário no plano plurianual 2016-2019 .....</b>	<b>69</b>
<b>6.2</b>	<b>RI Araguaia – Ações dos Programas Temáticos Agricultura Familiar e Agricultura e Pesca .....</b>	<b>73</b>
6.2.1	Agricultura Familiar .....	74
<b>6.3</b>	<b>RI Araguaia – Ações do Programa Temático Agropecuária e Pesca .....</b>	<b>75</b>
6.3.1	Agropecuária e Pesca .....	75
<b>6.4</b>	<b>RI Tocantins – Ações dos Programas Temáticos Agricultura Familiar e Agricultura e Pesca .....</b>	<b>77</b>
6.4.1	RI Tocantins – Ações do Programa Temático Agricultura Familiar .....	81
6.4.2	RI Tocantins - Ações do Programa Agropecuária e Pesca .....	82
<b>6.5</b>	<b>Desenvolvimento agropecuário no plano plurianual 2020-2023 .....</b>	<b>82</b>
6.5.1	Programa Temático Agricultura, Pecuária, Pesca e Aquicultura .....	83
<b>6.6</b>	<b>RI Araguaia – Ações do Programa Temático Agricultura, Pecuária, Pesca e Aquicultura .....</b>	<b>85</b>
<b>6.6.1</b>	<b>RI Tocantins – Ações do Programa Temático Agricultura, Pecuária, Pesca e Aquicultura .....</b>	<b>87</b>
<b>7</b>	<b>CONCLUSÕES .....</b>	<b>95</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>98</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Ao mesmo tempo que o desenvolvimento ocupa lugar central no pensamento moderno sobre a maneira de analisar o comportamento do ser humano, poucas palavras são tão frágeis e tão incapazes de dar substância e significado ao pensamento e ao comportamento (ESTEVA, 2000). O atual modelo de desenvolvimento capitalista encontra suas raízes históricas na associação entre desenvolvimento e colonialismo, modificado no pós-guerra, em 1949, com a nova configuração geopolítica da hegemonia norte americana no contexto mundial. Até 1980/81 não era razoável supor que os EUA conseguissem reafirmar sua hegemonia sobre os concorrentes ocidentais e muito menos tentar transitar para um anova ordem econômica internacional e para uma nova divisão de trabalho sob seu comando (TAVARES, 1985). Isto se tornaria uma realidade mundial.

Apesar do conceito de desenvolvimento ter sido apropriado nos debates pós-guerra e estarem ligado à Organização das Nações Unidas (ONU), principalmente através de documentos que marcam o início desse processo, tais como a Carta do Atlântico (1941) e a Carta das Nações Unidas (1945), Esteva (2000) destaca que o sentido de desenvolvimento em moldes capitalistas não consegue se desassociar das palavras com as quais foi criado: crescimento, evolução, maturação. Por outro lado, Albert Hirschman, considera que há uma “arte de promover o desenvolvimento”, onde se pressupõe que os atores não possuem plena compreensão de como devem agir. Neste sentido, os projetos são construídos em ambientes repletos de dúvidas e acasos, onde, na verdade, distintos eventos convergem numa “conspiração multidimensional em favor do desenvolvimento”, numa conjunção de circunstâncias extraordinárias completamente inesperadas (HIRSCHMAN, 2000).

De acordo com Esteva (2000), para a maioria da população mundial esse significado positivo da palavra “desenvolvimento” é um lembrete de uma condição indesejável e indigna, de forma que, para escapar dessa condição é necessário escravizar-se às experiências e sonhos alheios. Desenvolvimento deixou de ser um processo para ser o destino inevitável da humanidade, de forma que, no presente, a meta homogênea para todos os povos é “ser desenvolvidos”, ou seja, ser capitalista (SILVA, 2014). A ONU buscou abranger mais determinantes ao redor do conceito de desenvolvimento, criando o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que abarca três componentes: qualidade de vida, longevidade e nível de conhecimento.

Ao mesmo tempo, Silva (2007) destaca que diversos teóricos passaram a evidenciar o crescimento econômico como fator importante para alcançar o

desenvolvimento, mas não o único, passando-se a incluir a qualidade de vida como uma variável fundamental. Cita-se, por exemplo, Becker (2001), que, ao caracterizar o desenvolvimento, afirma que o processo de desenvolvimento contemporâneo convive com uma dinâmica de transformações que extrapolam as transformações quantitativas. Igualmente, para Sandroni (1994), o desenvolvimento como crescimento vem acompanhado por melhorias do nível de vida dos cidadãos e por alterações estruturais na economia, sendo que o desenvolvimento depende das características de cada país ou região. Quer dizer, o passado histórico, a posição e extensão geográficas, as condições demográficas, a cultura e os recursos naturais que os países ou as regiões possuem terão forte influência no processo de desenvolvimento (SILVA, 2007.p.25).

Essas e outras reflexões têm apontado para a necessidade de pensar desenvolvimento como um processo complexo de mudanças e transformações de ordem econômica, política e, principalmente, humana e social. Para Oliveira (2002) desenvolvimento é o crescimento manifesto em atitudes que gerem produtos e renda transformados, visando a satisfação das mais diversificadas necessidades do ser humano, tais como: saúde, educação, habitação, transporte, alimentação, lazer, dentre outras.

Desse modo, está colocado para as sociedades locais o desafio de reinventar processos que reconstruam outra lógica enraizada no tecido social, superando regras econômicas decorrentes de uma escassez crônica da sociedade moderna, conforme propõe Esteva (2000). Por outro lado, é necessário criar as condições para que as populações se livrem dos jogos políticos de demandas e promessas, ou com o jogo econômico de trocar o presente pelo futuro, as esperanças por expectativas. Torna-se necessário consolidar espaços livres, apoio às iniciativas locais e combinar coalizões políticas que, a cada dia, se tornem mais capazes de produzir novas orientações às políticas públicas e transformem estilos políticos, contribuindo com a formação de novas consciências coletivas e na ampliação de coalizões capazes de promover inversões do domínio econômico (ESTEVA, 2000. p. 79).

O conceito de desenvolvimento que ancora este trabalho debate a possibilidade de trilhar um caminho viável que pode se configurar em estratégias coletivas que privilegiem o desenvolvimento endógeno. Concordamos que, de acordo com Silva (2007), na visão de Long e Van der Ploeg (1994), o desenvolvimento endógeno tem como alicerce principal, porém não exclusivo, os recursos disponíveis localmente, como as potencialidades naturais, a força de trabalho, conhecimentos e modelos locais para articular produção e consumo etc. Essa visão se diferencia da modernização, já que o

desenvolvimento endógeno tem como ponto de partida características socioculturais, econômicas e políticas locais. Neste caminho, pensar o desenvolvimento a partir do enfoque territorial tem se constituído uma alternativa para gestões públicas e atores sociais diversos que compõem os territórios, caso ocorrido, por exemplo, com a política de desenvolvimento territorial do governo federal implementada no período de 2004 a 2016, especialmente voltada para o campo.

Esta perspectiva de desenvolvimento aponta para maior compreensão da sustentabilidade através da consideração e análise de suas dimensões básicas (FAVARETO, 2006. p.142), as quais poderão servir de guia para a identificação e o monitoramento das possibilidades do desenvolvimento rural sustentável, em especial no contexto da Amazônia. Indo mais além, em sua formulação mais ampla, concordamos que o desenvolvimento significa a realização de potencialidades sociais, culturais e econômicas de uma sociedade, em perfeita sintonia com o seu entorno ambiental e com seus valores políticos e éticos.

Dessa forma, ao debater o desenvolvimento rural, a pesquisa não se prende ao modelo de *desenvolvimento agrícola*, que está vinculada principalmente à base material de produção agropecuária – área plantada, produtividade, formatos tecnológicos, mão de obra e etc. - onde há bem pouco tempo atrás o rural era sinônimo de agrícola, e desenvolvimento rural, de modernização agrícola (DELGADO, 2009). Preferimos nos referenciar ao sentido de *desenvolvimento agrário*, que se refere às interpretações acerca do mundo rural em suas relações com a sociedade em todas as suas dimensões. Tal perspectiva assenta-se na análise da vida social rural e na sua evolução histórica associada às demais mudanças na sociedade envolvente (CARDONA et al, 2017). Neste sentido, este trabalho debate o enfoque territorial do desenvolvimento, que toma corpo revertido dessas reflexões, dando sentido a conceitos construídos na trajetória de significativas experiências vividas em período recentes.

Igualmente, a pesquisa se ancora no conceito de desenvolvimento nesta pesquisa que

está associado à ideia de criação de capacidades - humanas, políticas, culturais, técnicas etc.- que permitam às populações rurais agir para transformar e melhorar suas condições de vida, por meio de mudanças em suas relações com as esferas do Estado, do mercado e da sociedade civil. Para tanto, é indispensável que essas populações ampliem seu acesso a recursos materiais e simbólicos - terra, crédito, conhecimento e informações, organização etc., a bens e serviços - públicos e privados - e a oportunidades - de emprego, geração de renda, saúde, educação etc. originadas principalmente nas políticas públicas, mas também em mercados (BRASIL, 2013.p.13)

Além disso, esse processo de ampliação de capacidades e de acessos que caracteriza o desenvolvimento deve também criar condições para que as populações possam precaver-se contra o aumento dos riscos - sociais, ambientais, econômicos, entre outros -normalmente associados a processos complexos de mudança social implícitos na consideração do desenvolvimento (BRASIL, 2013.p.13).

A partir dessa perspectiva de construção de alternativas de desenvolvimento com foco nas possibilidades e capacidades do rural, é possível afirmar que o Brasil deu um passo muito importante quando, de maneira institucional, a partir de 2004 (no primeiro governo Lula) o mesmo se institucionaliza através da criação da Política de Desenvolvimento Territorial vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). No Estado do Pará, a percepção de desenvolvimento rural com enfoque territorial toma corpo institucional a partir de 2008, no governo estadual de Ana Júlia Carepa (2007-2010), com a criação de 12 Regiões de Integração, por meio do Decreto nº 1.066, de 19 de junho de 2008.

Esse Decreto dispõe sobre a regionalização do Pará, tendo como objetivo definir regiões que possam representar espaços com semelhanças de ocupação, de nível social e de dinamismo econômico e cujos municípios mantenham integração entre si, quer física quer economicamente, com a finalidade de definir espaços que possam se integrar de forma a serem partícipes do processo de diminuição das desigualdades regionais. Orienta para que os órgãos da administração pública direta e indireta estadual, obrigatoriamente, procedam com a adequação de suas ações, programas, objetivos e metas adotando a conformação das Regiões de Integração.

Assim, foram formadas 12 Regiões de Integração, que comportam os 155 municípios do Estado do Pará. A partir daquele ano (2008) os seguintes governos eleitos passaram a adotar esta forma de regionalização, inclusive desde a elaboração dos Planos Plurianuais do governo estadual.

A adoção desse formato de regionalização estava relacionada à política de desenvolvimento territorial do governo federal, que estava em curso desde 2003, e onde no estado Pará estavam situados 08 territórios rurais. A política territorial federal alcançou seu ponto mais alto em 2008, com criação do Programa Territórios da Cidadania – PTC (no segundo governo Lula), visando acelerar a superação da pobreza e das desigualdades no meio rural. O PTC se constituiu em uma junção de vários programas e ações de governo, oriundos de mais de duas dezenas de órgãos do governo

federal. Ele representou uma tentativa do governo em promover uma articulação entre os órgãos federais, estaduais e municipais, com vistas ao desenvolvimento dos territórios. Vários estados aderiram a esta estratégia de gestão pública. O Pará foi um desses casos e permanece com esta configuração até os dias atuais.

Nesse sentido, o foco de estudo da presente pesquisa é analisar esta estratégia de planejamento territorial paraense, verificando em que medida o atual formato de regionalização do planejamento e da gestão pública estadual assegura o alcance das políticas pelas populações. Interessa saber se ocorre uma efetiva participação da sociedade (gestores municipais e sociedade em geral) nos processos decisórios e de gestão pública estadual, neste caso, especificamente, na inclusão de ações voltadas ao desenvolvimento rural paraense, destacadamente, ações que visem o desenvolvimento da agricultura familiar.

Queremos entender se ocorre ou não (e em que medida) a descentralização da gestão pública estadual paraense, onde dedicamos nossa análise apenas na etapa de planejamento – dos dois últimos PPAs estaduais – onde analisamos ações, programas, objetivos e metas direcionados para o desenvolvimento rural do Pará, a partir da conformação legal das Regiões de Integração. Nossa interrogação principal é se a estratégia governamental paraense das Regiões de Integração propiciou a descentralização da gestão pública (a partir do que se prevê nos PPAs) ou tem contribuído para a não efetivação de políticas em favor das populações das diferentes regiões do estado.

No contexto do planejamento territorial torna-se importante saber quais são os interesses dos atores que estão em jogo, ao mesmo tempo que interessa saber quem representa quem nas arenas de disputas dos PPAs. Ainda, é válido analisar a legitimidade dessas representações, de forma a compreender a qualidade e o grau de alcance das políticas inclusas nos planos. Ainda, ao focar no desenvolvimento rural, voltamos nossos olhares para a categoria da agricultura familiar, que contempla povos e populações tradicionais, pescadores, assentados, ribeirinhos, quilombolas, indígenas.

Nossa hipótese é que as diretrizes e princípios normativos que nortearam essa forma de regionalização (RI) se baseiam em estratégias de governança que privilegiam certa participação das populações no planejamento público. Contudo, elas possuem limites para a sua plena execução, sendo estes decorrentes das relações políticas e de poder entre as elites regionais e a coalizão estadual que ocupa o governo do Estado a cada período. Não tivemos a pretensão de aprofundar se as ações voltadas para o

desenvolvimento rural contidas nos planos foram efetivamente cumpridas em sua plenitude ou não. Isto é objeto para outro estudo. Detivemo-nos apenas à etapa de elaboração dos PPAs.

Dessa forma, este trabalho está organizado da seguinte forma: Além dessa Introdução, o primeiro capítulo reflete acerca de informações históricas e sua relação com a dimensão territorial do desenvolvimento capitalista na Amazônia e Pará, ressaltando transformações em várias dimensões, mas que contribuíram com a política de desenvolvimento territorial brasileira. O segundo capítulo identifica e analisa processos de planejamento territorial em nível do Estado do Pará, por meio das Regiões de Integração ( RI's), tendo como foco as RI's Araguaia e Tocantins nos PPAs de 2016-2019 e 2020-2023. Já o terceiro capítulo busca identificar e analisar os principais programas e ações estaduais na área de desenvolvimento agropecuário previstas nos PPAs de 2016-2019 e 2020-2023. Por fim, o trabalho encerra com as Considerações finais.



## 2 QUADRO TEÓRICO

De forma objetiva, esta seção visa descrever o quadro teórico que contribuiu para justificar a fundamentação deste trabalho. A pesquisa possui como referencial teórico três categorias: 1) Desenvolvimento territorial; 2) Planejamento público; 3) Políticas públicas. Eles são descritos a seguir.

### 2.1 Desenvolvimento territorial

De acordo com Dallabrida (2010) o tema do desenvolvimento territorial “é entendido como um processo de mudança estrutural empreendido por uma sociedade organizada territorialmente, sustentada na potencialização dos capitais e recursos materiais e imateriais” (DALLABRIDA, 2010. p.166). Além disso, para esse autor a abordagem dessa temática também passa pelo debate da gestão social, entendida como expressão de diferentes processos de tomada de decisão de atores sociais, econômicos e institucionais de um determinado âmbito espacial sobre a apropriação e uso do território.

Por sua vez, Perico (2009) analisa o marco geral do desenvolvimento territorial, a partir do aprofundamento dos fenômenos socioeconômicos que deram forma ao arranjo e à justificativa para a adoção dos modelos centrados no território. Reflete sobre as dimensões – territorial e de identidade – contidas nas políticas de desenvolvimento do governo brasileiro. Delgado (2010) trata da experiência brasileira de implementação de políticas de desenvolvimento territorial, examinando arranjos institucionais. Destaca as dimensões relativas aos processos de gestão social e governança dessas estruturas, descrevendo o caráter estratégico que os atores sociais exercem na implementação das ações nesses espaços públicos diferenciados.

A perspectiva teórica, metodológica e empírica é tratada nas lições mais relevantes da experiência brasileira dos territórios, priorizando a análise da construção de um desenho institucional inovador, cuja preocupação principal era a de criar instâncias em várias escalas capazes de abrigar o diálogo entre o governo e a sociedade civil (SCHNEIDER, 2004).

Para Dallabrida (2010) a noção de território está associada à de desenvolvimento. Por isso, desenvolvimento territorial se constitui um processo de mudança estrutural empreendido por uma sociedade organizada territorialmente, sustentada na potencialização dos capitais e recursos (materiais e imateriais). Essa ação tem em vistas à dinamização da economia e à melhoria da qualidade de vida da sua população. Da mesma

forma, é importante evidenciar que o conceito normativo de território está intrinsecamente relacionado ao espaço geográfico. Ele se situa-se nos estados e nos municípios, na configuração da divisão política e administrativa do país. Desta forma, a noção do território também se evidencia nas experiências localizadas, pois ali acontecem as alianças e as negociações cuja costura tem sido possível nos instantes em que os objetivos de grupo superam os interesses individuais e prevalecem ações coletivas (ARAÚJO, 2018).

Nesta pesquisa se insere o conceito de território construído no âmbito do governo federal durante a política de desenvolvimento territorial, nos anos de 2004 a 2016 em todo o país, de onde o governo de Ana Júlia (2007-2010) buscou as principais referências para a atual conformação das Regiões de Integração, ainda que, para Oliveira (2015) a definição de território<sup>1</sup> no âmbito da política de desenvolvimento territorial, existente até 2016, é bastante ampla e não diz muito sobre as relações de poder existentes na sociedade, que são decisivas na constituição de territórios.

## 2.2 Planejamento público

As experiências de planejamento público no Brasil ocorreram das mais variadas formas, em diferentes contextos sociais e políticos em âmbito nacional e internacional. Anita Kon (1994) possibilita uma análise comparativa da experiência brasileira de planejamento econômico, em nível federal, compreendendo cerca de quatro décadas, uma vez que se analisa as propostas dos diferentes planos e os resultados de sua implementação. Torna-se importante compreender visando compreender processos de condução da política econômica na busca pela correção dos desajustes causados por fatores exógenos aos planos.

Num contexto de análise comparativa entre experiências de planejamento público, experiências como o do Planejamento Estratégico Situacional - método desenvolvido pelo economista chileno Carlos Matus – e como o de Miriam Belchior (1999) - *A aplicação do Planejamento Estratégico Situacional em governos locais: Possibilidades e limites - os casos de Santo André e São José dos Campos* - tornam-se referenciais importantes para a pesquisa, uma vez que, partindo de experiências concretas, é possível

---

<sup>1</sup> No âmbito do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios - PRONAT o território é definido como um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo cidades e campos, caracterizados por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população, com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial (BRASIL, 2008).

traçar elementos comparativos com a realidade em curso no Estado do Pará desde o início da conformação do atual modelo de planejamento público estadual.

Outros referenciais importantes também subsidiam as análises da pesquisa acerca do formato de planejamento público realizado no Estado do Pará, uma vez que aqui se descreve descrever, por exemplo: a) partes da experiência brasileira em planejamento econômico (ALMEIDA, 2006); b) planejamento governamental e gestão pública (CARDOSO JR., 2011); c) a perspectiva de plano governamental, expressa em trabalhos como o de Carlos Matus (MATUS, 2006).

Ao analisar o planejamento público no contexto dessa pesquisa, necessariamente, o fazemos no contexto do enfoque territorial do desenvolvimento. Por isso, trata-se de analisar as políticas planejadas no âmbito dos Planos Plurianuais para as duas Regiões de Integração no contexto de dois territórios de Ação Pública, resultantes de um modelo de regionalização do planejamento criado a partir das necessidades estratégicas da gestão pública. Concorde-se com Brunet (2013) no sentido de conceituar o território da Ação Pública (território institucional) como a ação pública governamental no governo do Estado do Pará. Trata-se, portanto, de uma política pública que privilegiou uma abordagem especificamente territorial para suas ações em apoio à agricultura familiar. Ou seja, trata-se uma tradução administrativa da territorialidade, onde o território é decretado, é fruto de políticas territorializadas. A territorialidade pode, neste caso, ser considerada como uma estratégia de controle normativo e executivo da realidade de um lugar e seu desenvolvimento (BRUNET, 2013).

### **2.3 Políticas Públicas**

Processos históricos e conceituais acerca de políticas públicas são abordados pela pesquisa a partir de diversas percepções. Verifica-se em Giovanni (2009) que o conceito de políticas públicas é um conceito evolutivo, na medida em que a realidade em que se está inserido passa por constantes processos de transformações históricas nas relações entre estado e sociedade (GIOVANNI, 2009. p.5). Da mesma forma, esse autor trata das políticas públicas revela uma avassaladora presença na vida cotidiana dos países democráticos (p.7). A pesquisa de Oliveira e Carvalho (2017) também subsidia os processos de análises, uma vez que ela poderá contribuir com o aprofundamento das análises realizadas.

As reflexões de Medeiros e Dias (2011), contribuem para aprofundar o debate acerca das políticas públicas de desenvolvimento rural paraense presentes nos dois

PPAs. As políticas identificadas e analisadas adotam o enfoque territorial – situam-se nas regiões Araguaia e Tocantins e têm origem nas questões suscitadas pelas inovações conceituais e pelos desdobramentos do processo de implementação da política de desenvolvimento territorial (MEDEIROS e DIAS, 2011, p. 30) conduzida pelo governo brasileiro a partir de 2004.

Considerando que a pesquisa analisa políticas públicas especificamente desenvolvidas pelo governo do Pará, torna-se importante a utilização de referenciais que auxiliem na abordagem dessa temática no contexto atual e em épocas anteriores, tais como Castro (2012); Frey et al (2017); e Souza (2006).

Da mesma forma, ao analisar a efetividade do desenho das Regiões de Integração no Estado do Pará, é necessário avaliar o aspecto da institucionalização das políticas de promoção do desenvolvimento agropecuário<sup>2</sup> previstos nos PPAs. Isto devido ao fato de que, conforme analisa Bandenburg, Lamine e Darolt (2013) a institucionalização se constitui no processo de submissão de relações sociais a um conjunto de normas que, nesse caso, passam a regulamentar o processo produtivo e as relações mercantis, como as políticas públicas que são formuladas conforme a lógica do sistema socioeconômico (NORTH, 1990). Ora, conforme Hall e Taylor (1996), uma política é feita dentro do contexto de um paradigma de políticas públicas, de forma que se pressupõe que as maneiras de consolidar o desenvolvimento rural das regiões de integração evidenciam “novas regras do jogo”, seja ao nível técnico (projetos locais); econômico (mercado), social (redes e organizações); político (políticas públicas e exercício do poder); ou conhecimento (saberes). Interessa compreender, sobretudo, as dinâmicas utilizadas e os resultados relacionados à incorporação de políticas e projetos favoráveis e exequíveis para o desenvolvimento agropecuário das duas regiões aqui estudadas no principal instrumento de planejamento da gestão pública estadual, o PPA.

---

<sup>2</sup> No contexto maior do desenvolvimento rural (tratado mais adiante neste trabalho) a pesquisa situa o recorte de desenvolvimento agropecuário enquanto um conjunto de atividades produtivas desenvolvidas nos espaços rurais familiares paraenses, em áreas que se encontram ocupadas pelo setor primário da economia rural, no qual (neste caso) se destacam a agricultura, a pecuária, a pesca e as atividades extrativistas (FREITAS, 2022). Originadas da agricultura familiar essas produções visam o autossustento das famílias que habitam as propriedades e o atendimento a mercados curtos locais, tais como feiras livres, e pequenos comércios.

### 3 METODOLOGIA

Neste ponto do trabalho descreve-se os passos metodológicos desenvolvidos visando o alcance dos objetivos definidos para a pesquisa.

Os procedimentos utilizados levaram em com a análise dos processos percorridos (e seus resultados) e a realidade de planejamento e gestão de políticas públicas, tendo como referência a conformação das Regiões de Integração do governo do Estado do Pará. A perspectiva metodológica utilizada tem uma visão processual de fortalecimento (ou não) da perspectiva territorial da gestão pública estadual, onde foi possível verificar as visões expressas, os jogos de interesses, as capacidades (ou limites) institucionais desenvolvidos e os resultados alcançados em favor das populações, sobretudo das duas regiões especificamente estudadas.

Assim, este trabalho é compreendido como um estudo de caso (GOLDENBERG, 2004), uma vez que reúne o maior número de informações detalhadas, com o objetivo de apreender a totalidade de acerca do nosso objeto. Parte-se da compreensão que a através de um mergulho profundo e exaustivo em um objeto delimitado, o estudo de caso possibilita a penetração na realidade social, não conseguida pela análise estatística (GOLDENBERG, 2004, p. 34).

Dessa forma, a pesquisa se desenvolveu em duas etapas: 1) Análise documental de processos percorridos, tendo como horizonte entender a trajetória de planejamento territorial e as políticas definidas no âmbito das Regiões de Integração; 2) Análise documental dos últimos dois PPAs do governo estadual.

#### 3.1 Quadro de análise

Um quadro de análise foi utilizado:

a) Análise de processos percorridos - A primeira etapa da pesquisa consistiu na identificação e análise dos processos de planejamento territorial das ações do governo estadual a partir o escopo da Regiões de Integração (RI). Esta etapa buscou atingir o primeiro objetivo específico definido, onde o tratamento metodológico objetivou identificar e analisar os caminhos percorridos pela gestão pública na construção de dois PPAs (2016-2019 e 2020-2023). Assim, analisou-se os mecanismos utilizados, eventuais práticas de governança territorial, fatores inovadores no planejamento público, tipos de atores sociais envolvidos, metodologias utilizadas, eventuais relações entre o local e global das políticas públicas.

b) Análise dos Planos Plurianuais – Esta segunda etapa consistiu de uma análise documental (THIOLLENT, 1986) de dois planos plurianuais (2016-2019 e 2020-2023). Também foram analisados Relatórios de Execução, planejamentos e relatos de reuniões temáticas, setoriais e de audiências públicas no âmbito das regiões Araguaia e Tocantins. Esta pesquisa e análise visou atender ao objetivo específico número dois. De acordo com Thiollent (1986) esta forma de análise está na natureza das fontes, uma vez que ela se vale de materiais que ainda não puderam ser reelaborados de acordo com o objeto da pesquisa. Da mesma forma, também se pode analisar materiais que já foram processados, mas podem receber outras interpretações. Dessa forma, o tratamento metodológico buscou analisar identificar nos dois planos e em cada RI, as ações voltadas para a promoção do desenvolvimento agropecuário, com destaque para as ações do Programa Agricultura Familiar e do Programa Agropecuária e Pesca. Procurou-se analisar os tipos de ações previstas em cada plano/programa e os valores destinados em cada região.

Importante se se faz destacar alguns motivos que levaram a pesquisa a escolher os planos plurianuais dos períodos e 2016-2019 e de 2020-2023 para serem analisados. A escolha do primeiro (2016-2019) se deu devido ao fato de a gestão estadual à época ter herdado os resultados da política de desenvolvimento territorial do governo federal (iniciado em 2004 e se intensificado em 2008, com o Programa Territórios da Cidadania), cujo pacto federativo em prol dessa estratégia foi interrompido em 2016, com o golpe político no governo da presidente Dilma Rousseff. Além disso, buscamos saber se havia alguma relação com o PPA posterior, de forma que, também se buscou fazer, ainda que de forma breve, uma comparação entre as visões de desenvolvimento agropecuário familiar da gestão de 2016-2019 e a seguinte (2020-2023).

Já a escolha do PPA de 2020-2023 ocorreu por ser o plano em curso e, também, por entendermos que se trata de uma gestão estadual que, desde 2020, inaugura um “novo” ciclo na gestão pública estadual paraense, cuja eleição do atual grupo político rompe com uma trajetória de mais de vinte anos de mandatos exercido por outro grupo. Esta nova gestão trouxe consigo debates importantes nos contextos locais e globais acerca do desenvolvimento rural, tais como participação popular e gestão pública descentralizada, desenvolvimento econômico com distribuição de renda, bioeconomia, combate aos desmatamentos, a questão climática e REDD +, o acordo de Paris, segurança e soberania alimentar, agroecologia, dentre outros. Ou seja, se trataria de uma gestão que colocaria em pauta temas relacionados diretamente aos agricultores familiares paraenses.

#### **4 A DIMENSÃO TERRITORIAL DO DESENVOLVIMENTO CAPITALISTA DO PARÁ: FATORES QUE CONTRIBUÍRAM PARA O ATUAL DESENHO DAS REGIÕES DE INTEGRAÇÃO (RI's).**

Este capítulo do trabalho é constituído de informações históricas que visam demonstrar como a dimensão territorial do desenvolvimento capitalista na Amazônia e, em especial no estado do Pará, que resultaram em significativas alterações espaciais, sociais, econômicas e ambientais dos territórios, mas também na expansão da cidadania e da democracia, explicitam transformações, que culminaram com a implantação da política de desenvolvimento territorial em nível nacional e nos estados brasileiros.

##### **4.1 Planejamento, território, dominação e poder na Amazônia: modelos de desenvolvimento em jogo.**

A experiência brasileira de planejamento em nível nacional compreende cerca de quatro décadas, onde diferentes planos buscaram garantir a condução da política econômica na perspectiva da correção dos desajustes causados por fatores exógenos aos mesmos, originados por condições internas ou externas aos governos de cada época.

Kon (1994) trata da reação governamental do Brasil no período posterior à Segunda Guerra Mundial, quando o mundo apresentava uma situação de desgaste e forte recessão econômica nos países mais desenvolvidos, tradicionais produtores de bens de capital e demais produtos industrializados. Para essa autora, o país passou a desenvolver um processo de industrialização pesada, passando de uma forte dependência de importações de bens de capital e de matérias-primas para uma maior intensidade da produção nacional de produtos industriais, em atendimento à demanda interna de bens de consumo. Essa estratégia, ocorrida na década de 1960 com o governo JK, era contemplada pelo Plano de Metas que, de um modo geral, proporcionou investimentos maciços no setor industrial de ponta. Igualmente, também promoveu a transferência do excedente gerado nesse setor para outras atividades terciárias de apoio, a partir da articulação entre o capital privado e nacional e entre o capital estrangeiro e o Estado. Considera-se que este Plano se foi a primeira experiência que levou em conta o processo global e contínuo de planejamento, efetivamente aplicada no país a partir de 1956 (KON, 1994.p.50)

Nesta perspectiva, as recorrentes tentativas de enfrentar os dilemas sociais e econômicos da administração pública brasileira nas últimas quatro décadas podem ser percebidos nas estratégias adotadas pelos governos, podendo estas serem situadas em

perspectivas de diferentes ordens: 1) A Superação da Crise Fiscal; 2) A Reforma da Administração Pública; 3) O Controle Social; 4) A Reforma do Estado e o Planejamento (BELCHIOR, 1999). Ora, essa perspectiva de análise se relaciona aos diversos planos que se sucederam no decorrer da história recente do Brasil. Para Kon (1994), essas e outras estratégias se configuraram em seguidos planejamentos governamentais, ocorrendo a difusão e cristalização do desenvolvimento industrial no país. Todavia, mesmo com a evolução do conceito de planejamento da esfera pública e a intervenção do Estado no desenvolvimento nacional ao longo do tempo, o conjunto de planos de desenvolvimento brasileiro se traduziram a partir de uma perspectiva tradicional de planejamento. Ou seja, foram configurados de forma determinística e, portanto, incapazes de lidar com as incertezas e as surpresas que caracterizam cada realidade. Além disso, de acordo com Furtado (1974) ) cabe afirmar que a ideia de desenvolvimento econômico é um simples mito. Graças a ela tem sido possível desviar as atenções da tarefa básica de identificação das necessidades fundamentais da coletividade e das possibilidades que abre ao homem o avanço da ciência, para concentrá-las em objetivos abstratos com são os investimentos, as exportações e o crescimento (FURTADO, 1974.p.75)

Pode-se citar os principais planos nacionais: Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social do Governo (1963-65); Programa de Ação Econômica do Governo – PAEG - 1964-66; Programa Estratégico de Desenvolvimento (1968-70); Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico – PND – versões I, II e III (1972 até 1985); Plano Cruzado, versões I e II; Plano FHC; Brasil em Ação (1996-1999), Avança Brasil (2000-2003), PPA [Plano Plurianual] (2004-2007), PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) (2008-2011), e PAC-2 (2012-2015).

Nesta mesma linha, no caso específico da Amazônia, um marco foi a criação da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA) por Getúlio Vargas em 1953, visou o “desenvolvimento” da região Amazônica, com poderes para coordenar em nível nacional as atividades de todos os órgãos que atuassem na região amazônica, impondo diretrizes, modificando programas e até mesmo distribuindo as verbas destinadas a esses órgãos.

As estratégias seguintes visaram a instituição do desenvolvimentismo na Amazônia legal (SILVA, 2021), tais como a execução dos Planos de Desenvolvimento da Amazônia (PDA -1972-74; 1975-79; 1980-1985); o FINAM (Fundo de Incentivos Da Amazônia (FINAN)); os diversos recursos investidos em infraestrutura; os programas de



colonização induzida pelo Estado; e o II PDA (1975-1979), onde foi criado o Polmazonia ( polos agropecuários e agro minerais da Amazônia).

Cada plano tem incluído uma longa lista de grandes projetos de infraestrutura na Amazônia. Diferentes modelos captam diferentes aspectos da problemática, e vários deles indicam grandes aumentos de desmatamento e degradação, com graves implicações ambientais, fundiários e sociais. Muitos partem da premissa de que seus projetos teriam efeitos nulos ou até benéficos sobre as florestas e populações locais, mas essa se suposição contradiz ao que é observado no mundo real (FEARNSIDE et al, 2012) ao longo do tempo de implantação das estratégias governamentais de desenvolvimento.

Dessa forma, as perspectivas de desenvolvimento do país previstas nos diversos planos econômicos, nos ambientes amazônicos, ao longo do tempo, também são objetos de análises que resultam diferentes consequências para os ecossistemas e para as populações.

De acordo com Albuquerque (2015), tanto saberes locais quanto científicos em sociedades amazônicas, são atingidos por impactos referentes a grandes projetos de investimentos, sendo o Estado o maior financiador dessa fragmentação territorial e desfiliação sociocultural, com efeitos opostos à sustentação do bioma. Além disso, A crescente disseminação de projetos de aproveitamento do potencial mineral, madeireiro e hídrico da natureza traduzem embates e implicações para populações locais que são penalizadas por serem tomadas enquanto detentoras de saber supostamente desqualificado (ALBUQUERQUE, 2015).

Igualmente, a expansão pecuária, os ciclos extrativistas, na primeira metade do século XX, a finalização da rodovia Belém-Brasília e a política de ocupação da Amazônia pelos governos militares, na década de 60 do século XX, representam os marcos do processo histórico de ocupação (SILVA, 2007) de várias partes da Amazônia Brasileira.

No caso do estado do Pará, seguidas intervenções oficiais resultaram na exclusão ou deslocamento de populações indígenas e conversão de suas terras em fronteiras camponesas, bem como na expansão da fronteira capitalista dominante, sob uso desordenados dos recursos dos territórios (SILVA, 2007). Em especial no sul do Pará, na década de 1960 ocorre o ápice da especulação fundiária, o intervencionismo federal e desmatamento; na década de 1970 os conflitos fundiários ascendem em meio ao crescimento dos mercados, associados à expansão da pecuária e ao crescimento do

desmatamento; a partir de 1995 evidencia-se o peso crescente do mercado nacional da carne bovina e da dinâmica da cadeia produtiva (WOOD *et al*, 2015).

Essas e outras estratégias oficiais previstas em planos contribuíram, de alguma forma, para despertar visões críticas na sociedade acerca da necessidade de uma efetiva evolução do sentido de planejamento governamental, tendo em vistas a execução de políticas públicas, tais como os PPAs.

Os Planos Plurianuais (PPAs) representam programas volumosos de construção de infraestrutura e de outras atividades, muitos dos quais localizados na Amazônia (...). [Eles] estabelecerem procedimentos de planejamento que reorganizaram o orçamento federal em uma série de grandes projetos. Desde o início da série de planos, em 1996, foram exigidos dos proponentes dos projetos que ajustassem os seus pedidos em uma das áreas de atividades do programa global, e os fluxos financeiros e responsabilidade seguiriam a hierarquia de administração do plano plurianual, em lugar do sistema tradicional de governo municipal-estadual-federal. (FEARNSIDE *et al*, 2012. p. 26).

Por outro lado, FEARNSIDE *et al* (2012) enfatiza ainda que, em geral, as grandes ações de desenvolvimento previstas nos PPAs desde suas origens, preveem grandes projetos que resultam em fortes impactos dos planos nas florestas (desmatamento e degradação) e no desalojamento e deslocamento sobre diversas populações tradicionais das diferentes regiões.

Destarte, conclui-se que a Amazônia é pródiga em utilização de planos e projetos de desenvolvimento pensados de forma burocrática e exógena (FARIAS e DIAS, 2015), o que se confirma que as iniciativas do tipo estão condicionadas às condições políticas subjacentes, vivendo fortes momentos de instabilidade e convivendo com situações conjunturais que conduziram a uma intensa participação estatal, sem assegurar participação da sociedade. Por isso, as discussões presentes na atualidade, sobre a predominância do liberalismo econômico ou da forte intervenção estatal, revelam um período de relevantes transformações quanto à noção do grau de intervenção apropriado às condições do país (KON, 1994). Nesta linha de pensamento, dentre os principais desafios enfrentados pelos planos postos em prática, destaca-se sua aplicação como parciais e com a preocupação prioritária de curto prazo, sem a globalidade e abrangência de um plano de desenvolvimento. Ao contrário, o planejamento governamental deve ser entendido como um processo contínuo, que envolve desde a elaboração de um plano, até sua implementação, controle e ajustamentos (KON, 1994).

Dessa forma, impulsionados por diversas formas de mobilização da sociedade e por experimentos recentes de algumas gestões públicas municipais e estaduais na concepção e execução de PPAs, verifica-se inegáveis sucessos no que se refere à instituição de mecanismos de decisão, programação, acompanhamento e controle de ações, que permitiram que governos locais alcançassem maior eficiência na prestação de serviços à população e no gasto dos recursos públicos (BELCHIOR, 1999). Alternativas importantes que levam em conta a criação e funcionamento de espaços de democracia e participação dos atores locais têm ocorrido em territórios rurais. O enfoque territorial de implementação dessas estratégias tem sido privilegiado, conforme se verá nas sessões seguintes.

#### **4.2 Processos de construção da cidadania e da democracia participativa: a perspectiva do desenvolvimento territorial como abordagem de desenvolvimento no Brasil e no Pará.**

A noção de desenvolvimento no Brasil encontrou, no decorrer das décadas de 1950 e 1960, um terreno de aplicação particularmente receptivo (ALMEIDA, 1990). A década de 1970 corresponde ao período no qual o debate em torno da descentralização e desconcentração administrativa das políticas públicas começa a ganhar força em toda a América Latina.

Neste sentido, a incorporação das estratégias do enfoque territorial para o desenvolvimento vem resultando na geração de importantes políticas públicas, que trazem transformações significativas, uma vez que o atual modelo de desenvolvimento tem mostrado grandes limitações para enfrentar e solucionar as condições de desigualdade, deterioração ambiental e a baixa governabilidade no meio rural latino-americano (PERICO, 2009). Ressalta-se, ainda, o crescente número de países (como o México e a Guatemala) que vem adotando processos de transformação institucional que conduzem ao reexame profundo das suas ações, abrangendo desde a redefinição do significado da coisa rural até a criação de novas instituições, adotando essas mudanças a partir de modelos inovadores de gestão pública. Na verdade,

O modelo territorial não é novo no Brasil, um país de ampla tradição de gestão regional e territorial que atende aos enormes e espaciais desafios inerentes à sua dimensão e diversidade territorial. Essa experiência brasileira constitui parâmetro para a adoção dos processos em execução nos termos da nova estratégia (dos Territórios de Identidade) e favorece a execução e impacto, ao mesmo tempo em que permite aprender com as experiências acumuladas pelos territórios rurais do país. (PERICO, 2009. p.6).

Ao se tratar da noção de território deve-se levar em conta suas conflituções. Portanto, deve-se conceber o território em sua totalidade, entendendo sua multifuncionalidade e sua multiterritorialidade (FERNANDES, 2006), traduzindo a ideia de que sua definição e significação referem-se a uma relação de poder que precisa ser constantemente debatida. Por isso, deve-se analisar o conceito de território a partir de suas múltiplas formas, verificando sua densidade de mobilização de atores sociais<sup>3</sup> coletivos e processos de politização dos movimentos por ele capitaneados (ABRAMOVAY; HAESBAERT, 2006; RAFFESTIN, 1993).

Nessa perspectiva, a noção de território relaciona-se à processos de gestão social de políticas públicas de desenvolvimento, articuladas em nível nacional, regional e local, em consonância com as políticas macroeconômicas, potencializando a abordagem territorial (FURTADO; FURTADO, 2009). Esses autores partem do pressuposto que o território não é um espaço geográfico somente e sim uma dimensão humana do desenvolvimento, envolvendo todos os atores sociais e institucionais num processo de gestão social compartilhada, através do exercício pleno da democracia direta.

Por fim, de acordo com Perico (2009) é importante afirmar que o redescobrimto do território enquanto categoria política tem proporcionado o norteamento de estratégias públicas, onde a natureza de sua inserção nos discursos e decisões dos formuladores das políticas reflete os contextos históricos e políticos, como é o caso da política de desenvolvimento territorial capitaneada pelo governo federal a partir de 2004. Com essa importante iniciativa (como se verá a seguir), verifica-se que as forças sociais dão vazão à transformação de mecanismos de intervenção pública e de gestão social para conceber processos de construção do desenvolvimento (PERICO, 2009.p.9)

#### 4.2.1 A política nacional de desenvolvimento territorial – origens e processos

A política de desenvolvimento territorial do Governo Federal possui sua origem institucional em 2004, quando, o governo normatizou o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais – PRONAT, sob a responsabilidade da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Com isto, priorizou-se a escala territorial para a

---

<sup>3</sup> Neste trabalho, trata-se de atores sociais como instituições sociais, econômicas, ambientais, culturais de um determinado âmbito espacial que trata da apropriação e dos conflitos no uso do território (DALLABRIDA, 2010).

execução de políticas públicas, adotando o território<sup>4</sup> como escala para a indução do desenvolvimento rural.

O PRONAT se constituía o único programa de governo mantido pela SDT, tendo como objetivo promover e apoiar iniciativas das institucionalidades representativas dos territórios rurais que buscavam o incremento sustentável dos níveis de qualidade de vida da população rural (BRASIL, 2008). O Programa tinha como foco a abordagem territorial do desenvolvimento rural, que estava alicerçada em três elementos fundamentais: 1) a constituição do território de identidade, cuja criação parte de elementos de identidade, características geográficas, históricas, sociais, ambientais, econômicas, políticas e institucionais comuns a um grupo de municípios; 2) a constituição de uma nova institucionalidade, que congregasse as organizações da sociedade civil e as esferas do poder público, que é o Colegiado Territorial<sup>5</sup>. Essa instância deveria executar a gestão social do desenvolvimento territorial; e 3) o planejamento territorial, como manifestação da vontade e da visão de futuro dos atores do território, traduzidos em programas, planos e projetos.

Através do PRONAT o governo federal conseguiu promover avanços significativos na relação entre Estado e sociedade no meio rural. A experiência dos territórios possibilitou que representantes da agricultura familiar e gestores públicos, tais como representantes do executivo municipal, dividissem o mesmo espaço de gestão para definir a aplicação de recursos públicos, direcionados por projetos estratégicos (RODRIGUES, 2019). Isso representou um grande avanço, sobretudo para o controle social de políticas públicas, fato que até então não existente nas escalas estadual e municipal. A política territorial existiu até o ano de 2016, quando o MDA foi extinto pelo governo Temer.

#### 4.2.2 O Programa Territórios da Cidadania (PTC)

---

<sup>4</sup> No âmbito do PRONAT o território é definido como um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo cidades e campos, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população, com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial.

<sup>5</sup> Essa é uma denominação genérica que a SDT adotou para as institucionalidades territoriais, idealizadas de acordo com a Nova Economia Institucional (NEI), que orienta a organização de arranjos institucionais, sobretudo com o objetivo de reduzir os custos de transação nas relações econômicas (NORTH, 1990; 1991, *apud* RODRIGUES, 2019, p. 45), embora isso não esteja explicitado nos documentos institucionais do MDA.

Em 25 de fevereiro de 2008, através de um Decreto do presidente Lula (de responsabilidade da Casa Civil da Presidência da República), foi instituído o Programa Territórios da Cidadania (PTC), que deveria “ser implementado de forma integrada pelos diversos órgãos do Governo Federal responsáveis pela execução de ações voltadas à melhoria das condições de vida, de acesso a bens e serviços públicos e a oportunidades de inclusão social e econômica às populações que vivem no interior do País” (BRASIL, 2008). Sobretudo, o Programa visou acelerar a superação da pobreza e das desigualdades no meio rural.

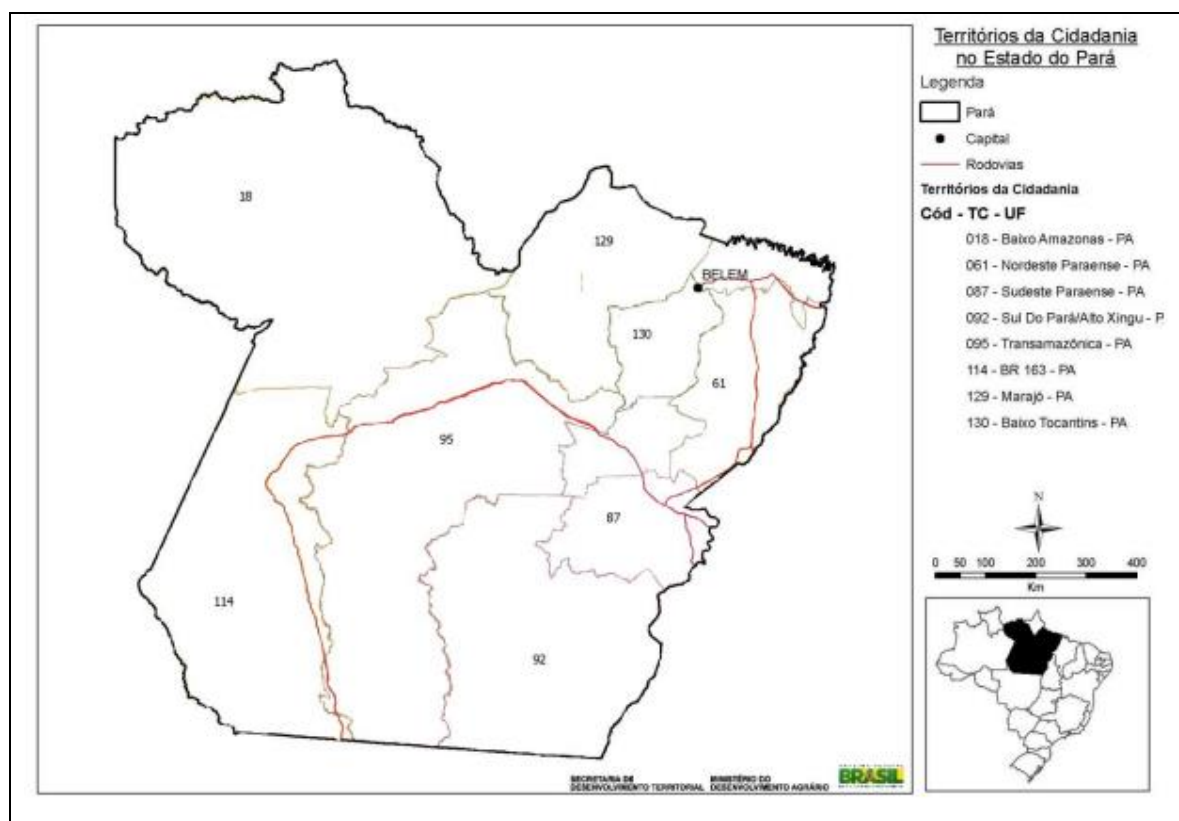
Foram definidos conjuntos de municípios unidos pelas mesmas características econômicas e ambientais que apresentavam identidade e coesão social, cultural e geográfica. Maiores que o município e menores que o estado, os territórios conseguem demonstrar, de uma forma mais nítida, a realidade dos grupos sociais, das atividades econômicas e das instituições de cada localidade, o que facilitava o planejamento de ações governamentais para o desenvolvimento dessas regiões.

Através da atuação integrada de órgãos federais, da participação dos atores estaduais e locais na gestão do Programa, previa-se a implementação de ações de apoio aos territórios, através de 3 Eixos de Desenvolvimento constantes na Matriz de Ações Territoriais: 1. Apoio às atividades produtivas; 2. Acesso a Direitos e 3. Cidadania e Infraestrutura.

O PTC foi em uma junção de vários programas de governo, oriundos de mais de duas dezenas de órgãos do governo federal. Ele representou uma tentativa do governo do presidente Lula em promover uma articulação entre os órgãos federais, com vistas ao desenvolvimento dos territórios. Também se constituiu uma tentativa de fortalecer o pacto federativo, uma vez que este programa passou a exigir a presença do poder público (desde o nível municipal até o federal) na composição das institucionalidades territoriais, denominados de colegiados territoriais no ambiente dessa política de desenvolvimento.

No Brasil, no período de 2004 a 2016, foram homologados 241 Territórios de Identidade (TI) e 120 Território da Cidadania (TC). No Pará, até 2016, foram criados 10 territórios, sendo que, desses, oito foram incorporados ao PTC e dois ainda se constituíam exclusivamente como Territórios de Identidade. Neste estado, a implementação do PTC se deu num contexto específico, ligado a uma diversidade muito grande das dinâmicas territoriais (PIRAUX et al., 2013). A Figura a seguir descreve os territórios no estado do Pará.

**Figura 1** – Os Territórios da Cidadania no Estado do Pará.



Fonte: SDT e Piraux *et al* (2013)

A partir daí os territórios passam por uma nova fase de organização dos principais espaços de gestão social, sendo ampliados para atender às expectativas do governo federal, não só com relação ao pacto federativo, mas também com a inclusão de novos segmentos sociais historicamente excluídos de políticas públicas, tais como mulheres, jovens, quilombolas, povos e populações tradicionais, entre outros.

A Matriz de Ações anuais do PTC (uma por território) especificavam os investimentos por eixos e grupos de ações, enumerando-se os ministérios mobilizados para ações em apoio aos territórios. Portanto, os territórios foram concebidos pelo governo federal através de dinâmicas específicas e da construção e composição de faculdades territoriais e estratégias de desenvolvimento nacional e local.

No aspecto da gestão social, o PTC previu passos para envolver os territórios:

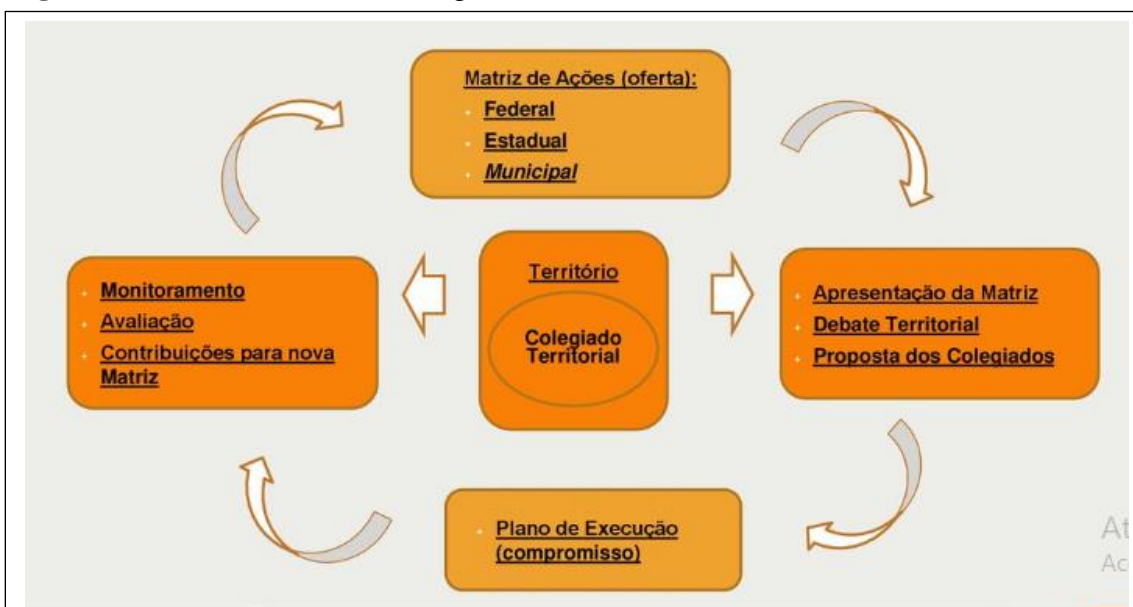
### Quadro 1 – Gestão do Programa Territórios da Cidadania.

<p><b>PRIMEIRO PASSO: AÇÕES DO GOVERNO FEDERAL</b> O detalhamento das ações está feito. Os órgãos do Governo Federal que participam do programa apresentaram uma relação de ações concretas para cada um dos territórios. Ao todo são 177 ações nos três eixos de atuação, com um volume de recursos da ordem de R\$ 12,9 bilhões.</p>
<p><b>SEGUNDO PASSO: PARTICIPAÇÃO E INTEGRAÇÃO</b> Esta fase começa a partir do lançamento do Programa nas comunidades. A população de cada território discute com representantes dos governos Federal, Estadual e Municipal as ações a serem adotadas na comunidade, levando em conta as características de cada região. Poderão ser incluídas ações dos governos estaduais e municípios, ampliando a agenda pactuada entre governo e sociedade.</p>
<p><b>TERCEIRO PASSO: EXECUÇÃO E CONTROLE</b> É a fase de execução e controle das 6 mil obras e serviços. Mais uma vez a população participa ativamente. As obras, programas e investimentos aprovados farão parte de uma agenda detalhada das ações nas regiões. Todo controle da execução dessa agenda será público, por meio do Portal Territórios da Cidadania. Qualquer cidadão poderá acompanhar cada projeto, via internet, desde a licitação até a conclusão.</p>

Fonte: [www.territoriosdacidadania.gov.br](http://www.territoriosdacidadania.gov.br) (2008).

Dando continuidade ao processo de gestão territorial executado pelo PRONAT desde 2003 nos territórios, sob a coordenação da SDT/MDA, o PTC ampliou essa estratégia e concebeu três instâncias de gestão: 1) Comitê Gestor Nacional; 3) os Comitês de Articulação Estadual (Articulação Federativa); e 4) os Colegiados Territoriais, que se constituíram enquanto espaço de participação - eles eram instâncias consultivas e deliberativas e comportavam instituições da sociedade civil representantes dos diversos segmentos da sociedade e das três esferas do poder público presentes no território. A Figura a seguir sintetiza o ciclo de gestão do Programa:

**Figura 2 – Ciclo de Gestão do Programa**



Fonte: Brasil (2008).

Sinteticamente, esse ciclo pode ser assim descrito:



O ciclo de implementação do PTC inicia-se pela elaboração de uma Matriz de Ações anual, contendo as ações ofertadas pelo Governo Federal (18 ministérios) aos Territórios, com dados descritivos, metas e valores territorializados.

Em seguida, o Comitê de Articulação Estadual realiza e coordena o debate territorial, momento em que a Matriz é apresentada em cada Território e o Colegiado indica demandas e prioridades. Dessa discussão resulta o Plano de Execução dos ministérios ofertantes de ações, cujo controle foi previsto pelo acompanhamento do Relatório de Execução que apresenta detalhes do estágio da execução física e orçamentário-financeiro, as restrições, os riscos e as providências adotadas.

A execução das ações foi organizada a partir de três grandes eixos estruturantes de atuação relacionadas: i) às atividades produtivas; ii) à implantação e melhoramento de infraestruturas; e iii) ao reconhecimento de cidadania, acesso e ampliação de direitos. Os eixos se desdobram em sete grupos temáticos de ações, sendo eles: produção; desenvolvimento social; saúde; educação; capacitações; infraestrutura e ações fundiárias. (FERRARI e OLIVERA, 2018.p.8).

#### 4.2.3 Os Colegiados Territoriais – experiências de gestão social e democracia

Os Colegiados de Desenvolvimento Territorial (CODETER) possuem em sua origem a missão de se constituir dispositivos de governança na promoção de estratégias de desenvolvimento territorial. Seu campo de atuação eram os territórios institucionais. Eles visavam o exercício da vivência da gestão social do desenvolvimento de um território, buscando garantir processos de construção e consolidação de espaços institucionais de caráter territorial e participativo, além de oportunizar o diálogo, a negociação, a aprendizagem, a transparência, a integração e ao estabelecimento de consensos, de acordos e de compromissos coletivos para a transformação almejada da realidade (BRASIL, 2008).

O processo de criação, reformulação e/ou consolidação dos Codeter's buscavam contemplar a representatividade, a diversidade e a pluralidade dos atores envolvidos nas diferentes dimensões do desenvolvimento (social, econômica, cultural, política e ambiental).

Pode-se afirmar que o grande mérito dos colegiados está em ter aprofundado as possibilidades de controle social das políticas de desenvolvimento rural e em ter disseminado a retórica correspondente à abordagem territorial do desenvolvimento rural (FAVARETO, 2009).

Até 2008 os colegiados seguiram as orientações do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CONDRAF, cuja composição deveria ser de dois terços (2/3) da sociedade civil e um terço (1/3) do poder público. Com a criação do

Programa Territórios da Cidadania (em 2008), que definiu como requisito a paridade entre poder público e sociedade civil, os assentos passaram a ser compostos de maneira paritária entre representantes de instituições do poder público (50%) e da sociedade civil (50%).

De acordo com o CONDRAF (BRASIL, 2005), quanto à sua estrutura, o colegiado deveria ser composto por a) Uma Plenária Territorial – que possui caráter consultivo e deliberativo e é composto por instituições da sociedade civil e do poder público que representam os diversos segmentos sociais do território; b) Um Núcleo Diretivo (ND), que seria a própria coordenação do CODETER; c) Um Núcleo Técnico (NT). Além dessas instâncias, orientava-se para que cada colegiado criasse as Câmaras Técnicas, vinculadas ao Núcleo Diretivo, Plenária e ao Núcleo Técnico. Elas possuíam o papel de articular temas específicos relacionados ao desenvolvimento territorial.

#### **4.3 As Regiões de Integração como estratégias de gestão pública estadual.**

As descrições dos processos de fundamentação conceitual, metodológico e de execução da política de desenvolvimento territorial realizados na seção anterior se justificam por que elas antecedem, de alguma maneira, a configuração institucional das Regiões de Integração realizada pelo governo o estado do Pará, o que se passa a descrever a partir daqui.

De acordo com Dias e Farias (2015),

A Política Estadual de Integração Regional (Peir), iniciada no período de 2007-2010, pressupunha uma série de diretrizes e instrumentos, dentre estes a regionalização em 12 Regiões de Integração, traduzindo-se na sua configuração espacial. Importante destacar que o estudo de constituição destas regiões político-administrativas já existia desde 2004, e a Resolução nº 002 do Colegiado de Gestão Estratégica estipulava seu uso, contudo esta resolução não foi efetivada em termos de planejamento regional.

A regionalização do Estado do Pará, composta por 12 Regiões de Integração (RI's), passou então a conformar oficialmente, o recorte espacial do Estado em 2008, na administração da então governadora Ana Júlia de Vasconcelos Carepa, tendo a Secretaria de Estado de Integração Regional (Seir)<sup>5</sup> como órgão responsável. Com base no decreto nº 1.066/2008, as Regiões de Integração visam a “estabelecer a integração física e econômica, com a finalidade de integrar os espaços tendo em vista a diminuição das desigualdades sociais” (artigo 1º). (DIAS e FARIAS, 2015.p.3).

Ainda, de acordo com esses atores, as Regiões de Integração deveriam se configurar numa inovação em termos de planejamento regional no Estado do Pará, sendo que essa estratégia fazia parte do sistema de integração regional constituído dos seguintes eixos: a) Descentralização Regional; b) Desenvolvimento Regional Sustentável; c) Nova

Relação Institucional Federativa; d) Participação Popular por meio do Planejamento Territorial Participativo (PTP). O quadro a seguir sintetiza as ideias centrais que compunham cada eixo destes:

**Quadro 2 – Eixos do sistema de integração regional.**

Descentralização Regional	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Presença do governo estadual nas regiões, como resposta à demanda da população.</li> <li>. Criação de Núcleos e Centros de Integração Regionais (NIRs e CIRs).</li> <li>. Agentes de Integração Regionais: articular à atuação dos órgãos do governo em âmbito local.</li> <li>. Desconcentração de processos e fluxos de gestores municipais.</li> </ul>
Desenvolvimento Regional Sustentável	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Elaboração de Planos de Desenvolvimento Regional Sustentável (PDRS).</li> <li>. PDRSs: integrar as ações das três esferas do governo; orientar a participação da iniciativa privada; redução das desigualdades inter-regionais; valorização de atividades econômicas; geração de emprego e renda; uso sustentável dos recursos naturais considerando a diversidade cultural das regiões.</li> </ul>
Nova Relação Institucional Federativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Criação do fórum regional de prefeitos; criação da sala das prefeituras; apoio aos consórcios públicos; parcerias com o governo federal.</li> <li>. Política de fortalecimento do pacto; reconhecimento da autonomia dos entes federativos; busca pela sinergia nas ações em termos de políticas públicas, substituindo a prática clientelista e de favorecimento.</li> <li>. Aproximação das ações do governo estadual nos municípios; o aumento do volume de investimentos e distribuição mais equânime deste em todo o território paraense.</li> </ul>
Participação Popular por meio do Planejamento Territorial Participativo (PTP)	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Objetivou consolidar um estado tonificado na democracia, na participação popular, na gestão descentralizada, no empoderamento dos sujeitos e na preocupação com o desenvolvimento socioeconômico e cultural.</li> <li>. Orientação, elaboração e confecção das peças orçamentárias e do Plano Plurianual 2008-2011; Plenárias Públicas Regionais e Assembleias Públicas Municipais.</li> <li>. PPA 2008-2011: o ciclo de planejamento em múltiplas escalas e execução de políticas públicas, com um pacto para a gestão integrada e regionalizada – produto de uma parceria supranacional, nacional, estadual e local.</li> </ul>

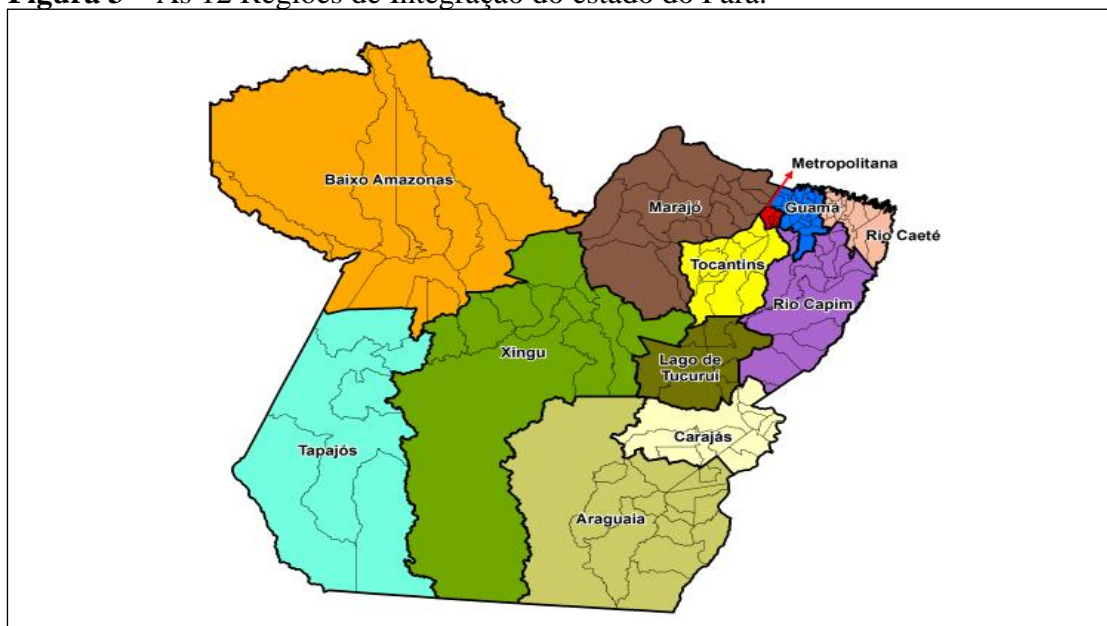
**Fonte:** Adaptado de Dias e Farias (2015) e Fontes e Mesquita (2012).

Desse conjunto de diretrizes e estratégias, o eixo Nova Relação Institucional Federativa já nasce em sintonia com as estratégias do Programa Territórios da Cidadania (PTC), (conforme citado anteriormente). O PTC, que possuía suas bases fundamentadas nos resultados obtidos pela política de desenvolvimento territorial - estimulou os estados, através do Pacto Federativo - a criar suas próprias dinâmicas, privilegiando novas configurações espaciais, baseadas na escala territorial para gestão das políticas públicas.

Essa relação estava explícita, quando, ao definir a utilização da metodologia para compor as regiões, o governo do estado se utiliza de questões, por exemplo, referentes às desigualdades regionais, carências de infraestrutura social e econômica e da necessidade de se planejar políticas aliadas às prioridades das regiões do Estado (DIAS e FARIAS, 2015). Da mesma forma, levou-se em conta estudos técnicos que buscaram sincronizar as ações do Plano Plurianual Federal, Estadual e municipais, em consonância com a

sociedade civil, com vistas à garantia da convergência de prioridades dos territórios, à participação da sociedade, aos diagnósticos e visão de futuro e à programação de ações e políticas públicas (FONTES e MESQUITA, 2012). Se analisados comparativamente, esses e outros indicadores sociais e econômicos se alinham à estratégia da política territorial chancelada pelos órgãos do governo federal que atuavam no apoio ao PTC. A figura a seguir apresenta a conformação das regiões, cuja disposição em âmbito estadual se mantém desde sua criação, em 2008.

**Figura 3** – As 12 Regiões de Integração do estado do Pará.



Fonte: SEPLAN/Governo do Pará (2020).

Enquanto objeto deste estudo, convém destacar que o setor agropecuário é o que, ao longo da política territorial (e do funcionamento das Regiões de Integração), mais acentuadamente tem conseguido “casar” ações sociais e econômicas em apoio aos territórios. A atual Secretaria Estadual de Desenvolvimento Agropecuário e Pesca (SEDAP), antiga Secretaria Estadual de Agricultura (SAGRI), com sede central em Belém, mas com escritórios nos territórios, concentrou ao longo dos anos o papel de maior executor dos projetos territoriais paraenses financiados com recursos do PRONAT/PTC (e com contrapartida do próprio estado) – de 2003 até 2016.

Trata-se de uma interrelação institucional com atores defensores da estratégia territorial do desenvolvimento. Mesmo com as seguidas mudanças de gestores estaduais ocorridos desde a criação das regiões (e mesmo com a extinção do MDA e da política territorial), os gestores da SEDAP mantém apoio à diversas formas locais e territoriais de organização social e produtiva.

Nos capítulos seguintes deste trabalho serão abordados os processos de planejamento territorial utilizados pela gestão pública estadual, a partir da conformação das Regiões de Integração, dos últimos dois PPAs estaduais, onde também serão analisados os principais programas e ações estatais de desenvolvimento agrário. Será dado destaque as regiões de Tocantins e Araguaia nos Planos de 2016-2019 e 2020-2023. Dessa forma, buscar-se-á verificar em que medida as estratégias que originaram a conformação das regiões resultaram em um efetivo planejamento regional, cuja a concepção deveria voltar seu olhar para a condição de subdesenvolvimento do Estado e se constituir num instrumento de intervenção, a partir da difusão do planejamento de políticas públicas, tendo suporte na configuração regional criada (DIAS E FARIAS, 2015).

## 5 PROCESSOS DE PLANEJAMENTO TERRITORIAL NO ÂMBITO DAS REGIÕES DE INTEGRAÇÃO (RI)

Esta parte do trabalho visa identificar e analisar processos de planejamento territorial desenvolvidos pela gestão pública estadual do Pará, a partir da ótica das Regiões de Integração – RI's – que, partindo de realidades específicas, determinam e sua relação com a inclusão das demandas das regiões do Tocantins e Araguaia nos PPAs dos períodos de 2016-2019 e 2020-2023.

### 5.1 As Regiões de Integração (RI's)

Conforme citado no capítulo anterior, a regionalização do Estado do Pará no formato das RI's ocorreu em 2007, por meio da Política Estadual de Integração Regional e a partir de uma estreita relação com o Programa Territórios da Cidadania (PTC) do governo federal. Essa concepção de planejamento com enfoque territorial deveria promover as condições para estabelecer a integração física e econômica do estado do Pará, com a finalidade de integrar os espaços, tendo em vista a diminuição das desigualdades regionais. Dessa forma, para Fontes e Mesquita (2012) a interrelação da esfera estadual e federal deveria atuar como vetor nos processos de integração regional, descentralização da gestão pública estadual, transparência das ações de governo e como agentes de comunicação direta e democrática, conforme se demonstra na Figura 4:

**Figura 4** - Proposta do Plano de Desenvolvimento Regional Integrado para o Pará



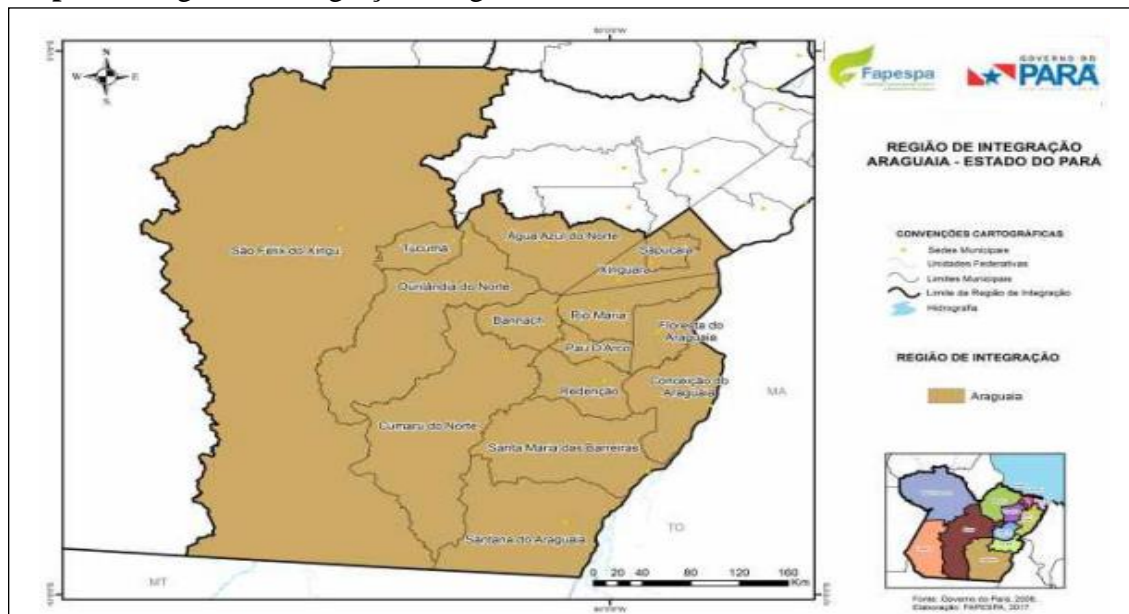
Fonte: Fontes e Mesquita (2012).

Conforme Fontes e Mesquita (2012), de acordo com os estudos dos técnicos de ambas as Secretarias, o primeiro passo estava em sincronizar as ações do Plano Plurianual Federal, Estadual, Municipais em consonância com a Sociedade Civil, com vistas à garantia da convergência de prioridades no que tange ao Plano de Desenvolvimento Sustentável do Território, à participação da sociedade, aos diagnósticos e visão de futuro e à programação de ações e políticas pública (FONTES e MESQUITA, 2012. p. 263)

As sessões a seguir descrevem alguns aspectos físicos e sociais das duas regiões objeto deste estudo (Araguaia e Tocantins), refletindo, também, alguns desafios acerca das desigualdades sociais que são inerentes à essas duas regiões paraenses.

## **5.2. A Região de Integração do Araguaia**

A Região de Integração (RI) Araguaia é composta por 15 municípios: Água Azul do Norte, Bannach, Conceição do Araguaia, Cumaru do Norte, Floresta do Araguaia, Ourilândia do Norte, Pau D'Arco, Redenção, Rio Maria, Santa Maria das Barreiras, Santana do Araguaia, São Félix do Xingu, Sapucaia, Tucumã, Xinguará, dos quais, de acordo com o PPA 2016-2019, a maioria surgiu a partir da abertura de estradas e da política de ocupação da Amazônia, implementada pelo governo federal na década de 1970. Contudo, há municípios com origem mais antiga, como é o caso de Conceição do Araguaia com formação datada da segunda metade do século XI. A população dessa RI, em 2014, foi estimada em 521 mil habitantes, correspondendo a 6,4% do total do Estado. São Félix do Xingu é o município de maior contingente populacional representando 21% da RI, seguido de Redenção (15%) e Santana do Araguaia (12%). A taxa de crescimento populacional média da RI, de 2010 a 2014, foi de 10,17%, acima da média estadual (6,91%) para o mesmo período. O crescimento econômico desses municípios, aliado às novas oportunidades de negócios na região, foi um dos fatores indutores para a expansão demográfica da RI.

**Mapa 1** – Região de Integração Araguaia

Fonte: Pará (2019)

A ocupação do território é marcada pela chegada de migrantes do Nordeste, Goiás e Minas Gerais nos últimos 50 anos e ocorreu principalmente por meio de assentamentos. Atualmente, existem em torno de quatro mil famílias acampadas na região. O território caracteriza-se pela predominância da agricultura familiar, cujos alimentos abastecem a população, enquanto que os excedentes são exportados.

No ano de 2019, de acordo com a Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas do Pará (FAPESPA), o setor Agropecuário, com valor adicionado de R\$ 1,2 bilhão (24% do total regional), destaca-se a produção pecuária que detém 38% do rebanho paraense, sendo a maior do estado. No que se refere aos produtos de origem animal, a região é a primeira na produção de leite (33%) entre as demais RI. Na agricultura, o destaque é para a produção de abacaxi e soja com, respectivamente, 87% e 28% da produção do estado. Ressalta-se, ainda, a participação da RI na produção de milho com 23% do total produzido no Pará.

Sob o ponto de vista socioambiental, os recursos naturais no território são abundantes, especialmente a água, pois a região se encontra entre as importantes bacias hidrográficas dos rios Araguaia e Xingu e seus inúmeros afluentes, todos com rica fauna aquática. A biodiversidade da região é grande de modo geral, embora menos de 50% da floresta nativa esteja conservada (a que existe se encontra nas terras indígenas e nas unidades de conservação). O território conta com clima ideal para a agropecuária e os solos são férteis. Os educadores e organizações sociais desenvolvem ações visando



despertar a consciência ambiental, ainda muito tênue no território. Essências de diversificação da produção prosperam no território com investimentos em fruticultura. Devido ao crescimento populacional e à abertura de estradas, o mercado de produtos agropecuários está em expansão. Todos os municípios possuem pontos de comercialização. Os mais frequentados são os de Redenção e de Conceição do Araguaia. Os produtos mais comercializados localmente são farinha, leite, queijo e mel. Há exportação de queijo, carne e abacaxi para outras regiões, e de sucos para a Europa. No setor industrial destacam-se o desdobramento de madeiras, a mineração e o beneficiamento de produtos agropecuários (moagem, frigorificação, etc.).

No que se refere à desigualdade de renda, segundo o governo o Pará, é um fator limitador do avanço social, pois expressa que parte da população não se apropriada renda média produzida, aspecto importante para o desenvolvimento econômico. O Índice de Gini, utilizado na mensuração da desigualdade, foi de 0,55, na RI Araguaia, em 2010, abaixo do registrado para o estado (0,62). A menor desigualdade observou-se em Santana do Araguaia (0,46) e a maior em Cumaru do Norte (0,64). O grande desnível de renda, associado a outros fatores, reflete na quantidade de pobres, de modo que na RI Araguaia 29,53% da população encontravam-se abaixo da linha de pobreza, percentual que apesar de alto esteve abaixo do registrado para o Pará (32,33%) (PARÁ, 2015.p.40)

No período de efervescência do debate do desenvolvimento a partir do enfoque territorial – 2007 a 2016 – atores sociais do poder público e da sociedade civil proporcionaram intensos debate acerca da visão de futuro para a região, onde as prioridades definiram apontaram para os seguintes caminhos:

O fortalecimento da organização social e fortalecimento da identidade cultural, tendo como um dos vetores a criação de um Fórum Permanente sobre Desenvolvimento Social Territorial; Legitimar e fortalecer a educação apropriada à realidade do campo, com ênfase a elementos espirituais e individuais que caracterizam a diversidade cultural e social dos atores que participam do processo; Foram pensados como viabilizar, organizar, dinamizar, diversificar e agregar valor à produção agropecuária do território, de forma sustentável, intensificando a capacitação dos produtores quanto ao Associativismo e Cooperativismo; Fortalecimento da Agroecologia, como por exemplo, inserindo as práticas e tecnologias de produção autossustentável; Agregar valor à produção indígena e impedir a invasão das áreas de reservas; Primar pela conservação e recuperação das florestas, rios e terras degradadas, entendendo como um objetivo plenamente mensurável; Resgatar o comprometimento/envolvimento do território com o território, com foco nos eixos de desenvolvimento relacionados com cada dimensão; Ampliar o relacionamento entre o território a população e o governo, com o intuito de alcançar os objetivos e benefícios dos projetos, o seu entendimento e os resultados esperados (BRASIL, 2009.p.2)

A atuação de órgãos governamentais mais voltadas para o desenvolvimento agropecuário, como o MDA – no período de 2006 a 2016 - buscou responder a questões estruturantes para o desenvolvimento rural sustentável, que vão desde a necessidade de estruturação de políticas públicas para a agricultura familiar, a falta de reconhecimento do potencial econômico do setor, a vulnerabilidade dos agricultores à oscilação dos preços agrícolas e as adversidades climáticas, entre outras. Priorizou-se a criação de um conjunto de políticas públicas diferenciadas, que aos poucos foram sendo institucionalizadas, compreendendo desde o acesso à terra, a promoção de igualdade de gênero, de raça e etnia, a ampliação e qualificação do crédito, a criação de seguros de preço e clima e a constituição de instrumentos de apoio à comercialização.

Por outro lado, é importante frisar que esta região é marcada por um intenso processo de colonização, ainda que mais recente que as outras regiões paraenses, destacando sua localização geográfica em região de fronteira. Possui uma presença da agricultura patronal, em especial a produção de grãos, com destaque para a soja, realidade que, ao longo dos anos tem resultado em permanentes conflitos pela posse e uso entre agricultores familiares, populações tradicionais, latifundiários e grupos econômicos monocultores. O quadro a seguir sintetiza essa realidade adversa relacionada ao meio rural.

**Quadro 3 - Dados básicos da região do Araguaia**

Dados básicos do Território	
Área (Km <sup>2</sup> )	174.875,80
População	472.933
População Rural	172.898
População Urbana	300.035
População em Extrema Pobreza	59.910
Nº de Estabelecimentos de Agricultura Familiar	19.824
Nº de Estabelecimentos NÃO Familiares	3.638
Pescadores	3.458
Nº de Quilombolas	0
Nº de Terras Indígenas	11

Fonte: BRASIL (2009)

Soma-se ao descrito no quadro acima o fato de que os indicadores de vulnerabilidade na RI Araguaia destacados pela gestão estadual, em 2013, foram definidos a partir de quatro variáveis: extrema pobreza, gravidez precoce, vulnerabilidade familiar e trabalho infantil. Na primeira delas, observou-se a taxa de extrema pobreza, na qual a região registrou taxa de 15,5%, enquanto que o Pará apresentou 15,9%. Os municípios de Floresta do Araguaia e Santa Maria das Barreiras alcançaram os maiores

percentuais, 29,2 e 27,8, respectivamente, ao passo que Xinguara (5%) e Redenção (4,6%) tiveram percentuais bem abaixo da média da RI. A proporção de gravidez precoce na RI (considerando os nascidos vivos de mães de até 19 anos) foi de 30%, enquanto que no Pará se observou 27,3%. Nessa variável, os municípios de Pau D'Arco e Santa Maria das Barreiras registraram os maiores percentuais da região, 38,5% e 37,5%. Por sua vez, Tucumã (26,6%) e Água Azul do Norte (23,2%) apresentaram os menores indicadores da RI.

**Tabela 1** - Síntese de Indicadores de Vulnerabilidades (%) do Brasil, Pará e Região de Integração Araguaia.

Indicadores de Vulnerabilidade	Brasil	Pará	Araguaia
Extrema Pobreza 2010	6,6	15,9	15,5
Gravidez Precoce 2013	19,3	27,3	30
Vulnerabilidade Familiar 2010	17,2	23,9	24,7
Trabalho Infantil 2010	7,5	10,6	11

Fonte: Pará (2015)

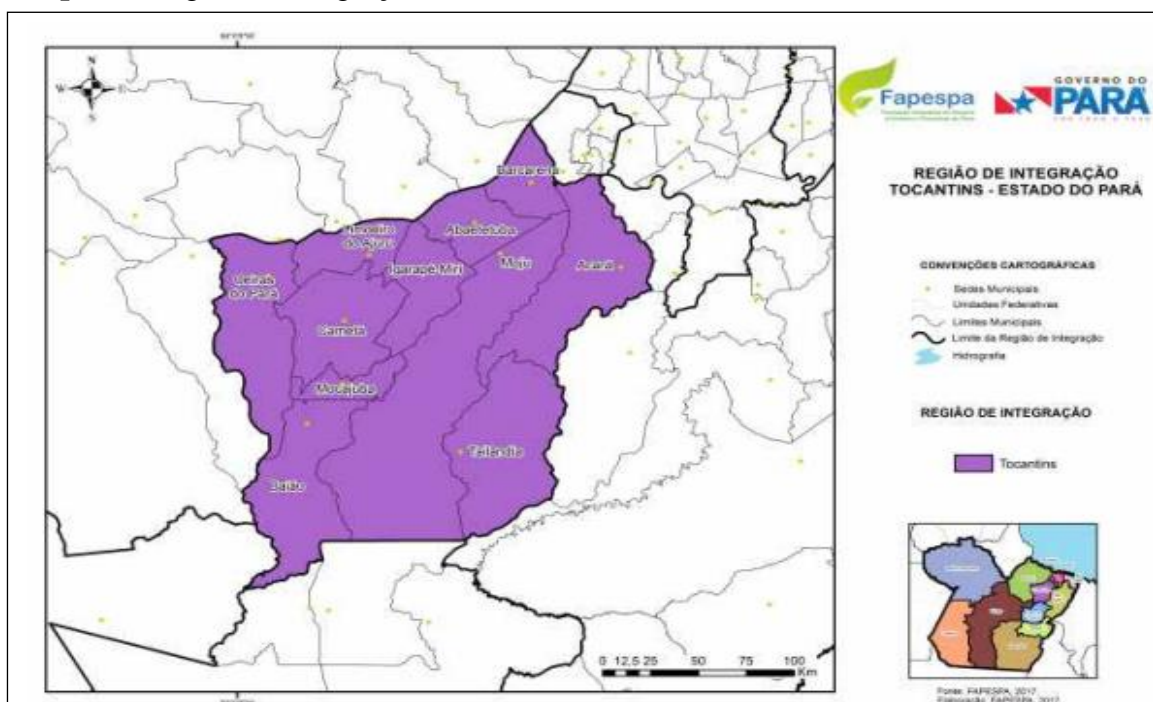
Com relação à vulnerabilidade familiar, de acordo com o diagnóstico do PPA 016-2019, a RI Araguaia registrou percentual de 24,7, enquanto que no Pará a média foi de 23,9%. Esse indicador se refere às mães chefes de família sem o ensino fundamental completo e com filhos menores de 15 anos. Nessas condições, os municípios de Cumarú do Norte e Sapucaia aparecem com os maiores indicadores, 39,1% e 28,5%, respectivamente. As menores taxas foram observadas nos municípios de Água Azul do Norte (16,8%) e São Félix do Xingu (12,7%). Outra variável considerada foi o trabalho infantil (percentual de crianças de 10 a 14 anos que se encontravam ocupadas na semana de referência da pesquisa), cujo registro na RI foi de 11% e no estado de 10,6%. Santana do Araguaia (15,6%) e Tucumã (15,5%) apresentaram resultado superiores à média da RI. No outro extremo, municípios como Bannach e Cumarú do Norte obtiveram percentuais de 7,3e 6,6, sequencialmente.

### 5.3 A Região de Integração Tocantins

A Região de Integração Tocantins, que está localizada no norte do Pará, formada por 11 municípios (Abaetetuba, Acará, Baião, Barcarena, Cametá, Igarapé-Miri, Limoeiro do Ajuru, Mocajuba, Moju, Oeiras do Pará e Tailândia), segundo a FAPESPA esta região apresenta uma área de 35,838 mil km<sup>2</sup>, o que representa 3 % do território paraense, e possui 10% da população, estimada em 855,399 habitantes o que torna a 2<sup>o</sup> região de integração mais populosa do estado Pará. Conforme dados IBGE (2010),

52,79% da população é rural, ou seja, 390.579 indivíduos categorizados entre agricultores familiares (32.365); pescadores (46.990); famílias beneficiárias da reforma agrária (24.701); comunidades quilombolas (10); territórios indígenas (2); e reservas extrativistas (2). O campesinato do Baixo Tocantins é considerado um dos mais antigos e importantes da Amazônia. Atualmente a RI Tocantins responde pela maior produção de dendê no Estado, além de comportar o complexo industrial Albrás/Alunorte. As transformações, econômicas ocorridas na região foram intensificadas na década de 1980, com o aumento dos fluxos migratórios, notadamente para o município de Barcarena.

**Mapa 2** – Região de Integração Tocantins



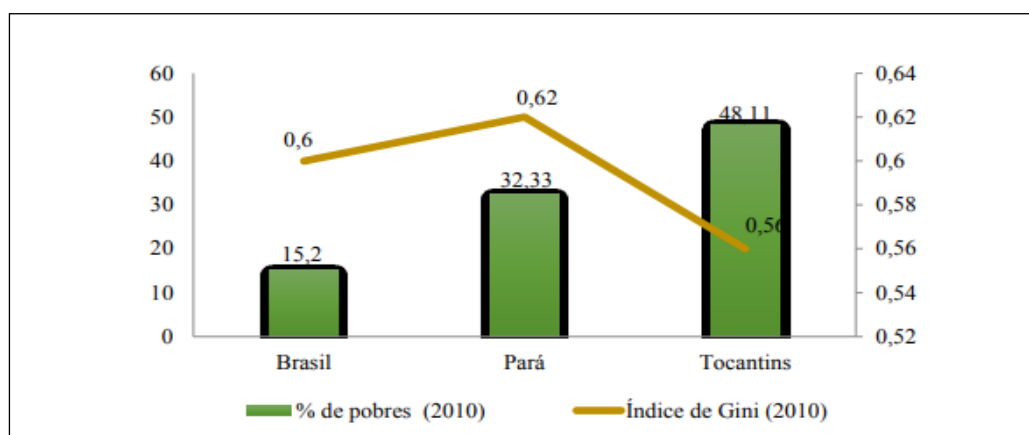
**Fonte:** Pará (2019)

Dados do diagnóstico do PPA afirmam que o Produto Interno Bruto (PIB) da RI, em 2012, foi de R\$ 6,5 bilhões correspondendo a 7,23% do total do estado do Pará. Entre os setores econômicos que constituem o PIB da região o de maior valor adicionado é o setor de Serviços, equivalente a 46,6% do PIB da RI e 6,80% do PIB de Serviços do Pará, agregando tanto as atividades da administração pública, incluído poder municipal, estadual e federal, quanto atividades dos segmentos da educação e saúde entre outros. A Indústria vem em seguida registrando 28,9% do PIB regional, e tem na indústria de transformação e construção civil os principais responsáveis pela sua composição na região, com destaque para a produção de Alumínio e Alumina. A Agropecuária, com

participação de 6,8%no PIB da região, incorpora as atividades de cultivo de dendê e coco; produção de açaí e produção pesqueira. Agrega-se ao PIB regional a participação dos impostos, que em 2012 foi equivalente a 12,53% do total de impostos do Estado.

No que se refere à desigualdade de renda, com base nos dados do PNUD para o ano de 2010, na região do Tocantins, o Índice de Gini foi de 0,56, desigualdade abaixo da registrada para o estado, que foi da ordem de 0,62. O menor índice foi verificado no Município de Tailândia (0,52) e o maior índice foi constatado em Moju (0,63) (PARÁ, 2016,p.272).

**Gráfico 1** - Indicadores de Pobreza e Desigualdade de Renda do Brasil, Pará e Região de Integração do Tocantins



Fonte: Pará (2015)

O Plano também destaca que a flutuação nos níveis de renda na região reflete na quantidade de pobres, de modo que a RI registrou 48,11% de pessoas pobres, em 2010, acima do percentual de pobres verificado no Pará que foi da ordem de 32,33%.

No tocante à vulnerabilidade, destaca-se que a extrema pobreza na RI registrou 25,6%,e ficou acima da média do estado, 15,9%. Os municípios de Limoeiro do Ajuru e Oeiras do Pará apresentaram um percentual de 38,3% e 35,6%, respectivamente, os maiores na região; enquanto Tailândia (12%) e Barcarena (10,5%) registraram os menores percentuais, abaixo da média. O indicador gravidez precoce (considerando os nascidos vivos de mães de até 19 anos), registrou 29,9% para RI e o Pará 27,3%. Baião e Tailândia foram os que apresentaram os maiores percentuais, 36,7% 34,5%, respectivamente, enquanto que os menores percentuais foram registrados em Barcarena (26,8%) e Cametá (26,7%).

**Tabela 2** - Síntese de Indicadores de Vulnerabilidades (%) do Brasil, Pará e Região de Integração Tocantins.

Indicadores de Vulnerabilidade	Brasil	Pará	Araguaia
Extrema Pobreza 2010	6,6	15,9	25,6
Gravidez Precoce 2013	19,3	27,3	29,9
Vulnerabilidade Familiar 2010	17,2	23,9	29,1
Trabalho Infantil 2010	7,5	10,6	17,4

Fonte: Pará (2015)

O diagnóstico conclui que, em relação à vulnerabilidade familiar, no que se refere às mães chefes de família sem o ensino fundamental completo e com filhos menores de 15 anos, o Pará registrou um percentual de 23,9%, enquanto, a RI registrou 29,1%. Oeiras do Pará e Acará aparecem como municípios que registraram os maiores percentuais, 48,2% e 32,5%, sequencialmente. Os que apareceram com os menores percentuais foram Cameté (22,6%) e Abaetetuba (19,7%). Para o indicador trabalho infantil considerou-se o percentual de crianças de 10 a 14 anos que se encontravam ocupadas, conforme resultados do Atlas do Desenvolvimento Humano. No estado, esse percentual ficou 10,6%, enquanto que na RI Tocantins a taxa registrada foi de 17,4%. Oeiras do Pará (30,9%) e Mocajuba (24,5%) foram os municípios que apresentaram os maiores percentuais, naquele período, ao passo que Barcarena e Tailândia, com 10,3% e 10,2%, respectivamente, registraram as menores taxas.

Há dois momentos históricos marcantes na luta em busca da emancipação: a Cabanagem, revolução ocorrida no século XIX, e o movimento de resistência conhecido como Anilzinho, anos 1970, quando o país ainda vivia numa ditadura militar (OLIVEIRA, 2009). O território foi objeto de políticas de planejamento no campo da indústria desde o período da ditadura militar. Promoveu-se a instalação da barragem e da usina hidrelétrica de Tucuruí, entre 1974 e 1984, e o polo Mineral-metalurgia (ALBRAS-ALUNORTE) na segunda metade da década de 80 que, posteriormente se expandiu consideravelmente. As últimas décadas testemunharam o agronegócio investir em extensa produção de óleo de palma e do coco da Bahia, através de empresas multinacionais, como a Vale do Rio Doce (VDRD) e fundos governamentais que levaram à criação de centros de processamento de dendê nos municípios que ficam no leste do território. A produção de óleo de palma está concentrada em três municípios (por ordem de grandeza) Acará (7000ha); Moju (7093ha); e Tailândia (20893ha), totalizando 34,986 hectares de terras reservadas para dendê no território do Baixo Tocantins (IBGE, 2010).

Neste sentido, não é possível falar da trajetória produtiva e social dessa região sem falar da atuação da Igreja Católica e das ONGs (ambas com forte atuação ainda nos dias atuais), que sempre influíram de maneira significativa na busca pela emancipação do campesinato. A Igreja Católica é um dos mediadores mais presentes a partir da década de 1960 e avança até a década de 1990. Para Oliveira (2009) ela foi muito importante, sobretudo, a partir da atuação das Comunidades Eclesiais de Base (CEB) no apoio à formação dos Sindicatos dos Trabalhadores Rurais (STR's), associações e cooperativas. Na experiência de Cametá, são conhecidas as comunidades cristãs que fomentaram experiências com o cultivo da pimenta-do-reino, a criação de cantinas comunitárias e a assistência técnica. Considera-se que um marco recente da luta sindical dessa trajetória foi a conquista do Fundo Constitucional do Norte (FNO), na década de 1990. Além dessa linha de financiamento, destaca-se o PRONAF e outras políticas públicas que deveriam estimular a produção e a comercialização no território. Contudo, a ausência de processos preparatórios dos agricultores para estabelecer relações com os agentes financeiros, além de equivocados modelos de projetos, levaram ao endividamento de milhares de famílias. Os projetos foram marcados pelo incentivo de monoculturas da pimenta-do-reino e de espécies frutíferas estranhas à região, como o murici. Os camponeses foram duramente atingidos, enquanto os setores do agronegócio ligados à produção dos insumos agropecuários conseguiram lucrar bastante com a venda de maquinário e adubo químico (COSTA, 2006).

No mesmo território situam-se duas grandes lógicas produtivas: uma de terra firme e outra da região das ilhas. Essa distinção entre áreas de zonas úmidas ribeirinhas e as áreas de terra firme refletem características importantes na agricultura local. A grosso modo, na primeira predomina o cultivo da mandioca para a produção de farinha, mas também existem diversas culturas que são cultivadas de formas temporárias ou perenes; enquanto nas ilhas o açaí se destaca como a principal produção. Além da palmeira do açaí, existe grande incidência de outras espécies nas ilhas, que são utilizadas para o consumo e mesmo para a comercialização pelas famílias. As áreas de terra firme desflorestadas do território são ocupadas por agricultura tradicional de corte e queima, onde basicamente se cultiva mandioca – um dos principais produtos dessa zona. Já no que se refere à região das ilhas, que também sofreu desflorestamento no mesmo período, isso foi bem menos intenso. Ocorreu menor impacto, pois não haviam grandes concentrações de espécies madeiráveis como na região de terra firme, de forma que isso permite - à essas áreas - relativa conservação (COSTA, 2006).

Na região de terra firme apresenta-se uma complexa integração entre práticas tradicionais e modernas. As atividades agrícolas predominantes dos agricultores familiares estão centralizadas no sistema de derruba e queima da vegetação secundária para o cultivo da mandioca e processamento de farinha. Isto tem ocasionado uma falta de sustentabilidade econômica e ambiental em longo prazo. Por outro lado, também existem cultivos de pimenta do reino, cacaueteiro, açaizeiros e cupuaçuzeiros em sistemas mais tecnificados, envolvendo aplicação de adubos e agroquímicos com aporte de crédito rural. Já as culturas de mandioca, arroz e milho são cultivadas com baixo nível tecnológico, dependendo predominantemente da força de trabalho familiar, da fertilidade natural dos solos e das cinzas das queimadas. Os municípios do Acará, Tailândia e Moju se destacam por apresentarem a maior quantidade de produtos em comum: bubalinos, galinhas e galos, vacas e ovos. Tailândia e Moju concentram a maior produção de dendê do Pará.

Algumas iniciativas importantes visando a difusão de transferência de tecnologias, a partir de 2014, têm buscado aumentar a produtividade média de raízes de mandioca em alguns municípios, a partir de parcerias estabelecidas entre o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA). Na verdade, a transferência de tecnologias voltadas para repasse da pesquisa aplicada e capacitação tecnológica, visando melhorar a qualidade e o marketing dos produtos derivados da mandioca, tem se destinado menos para agricultores familiares e mais para médios e grandes proprietários. A estrutura disponível nas propriedades de agricultores familiares é deficitária, afetando o processamento da raiz de mandioca, a qualidade da farinha e a comercialização da produção. Isso é um indicador que orienta os governos para a criação ou ampliação de efetivos incentivos. Eles devem promover financiamentos com taxas compatíveis para adequação da infraestrutura existente e/ou abertura de pequenos empreendimentos agroindustriais para unidades familiares.

A região das ilhas do território concentra a modalidade de Projetos e Assentamentos Agroextrativistas (PAE), que estão localizadas nas ilhas dos vários municípios. Contudo, 60 também existem muitas comunidades localizadas em ilhas habitadas há séculos por ribeirinhos. Muitas dessas ilhas foram objetos de regularização fundiária recente. As atividades históricas da agricultura e do extrativismo formam a base da economia local (COSTA, 2006). Instalada historicamente próxima a rios, eixo de circulação, troca e inspiração cultural milenar, a atividade agrícola local poderia ser caracterizada, segundo os padrões europeus de "agricultura de subsistência", no sentido



de que essas atividades visam em primeiro lugar, à reprodução social das categorias nele empregadas (COSTA, 2006). A extração, o consumo pelas famílias e comercialização de forma individual ou através de organizações sociais (cooperativas, associações etc.) do açaí é, sem dúvidas, a mais importante fonte de subsistência e renda agrícola da grande maioria dos municípios do território. Somando-se à prática de uma agricultura extremamente diversificada advinda das propriedades familiares e do extrativismo do açaí (e de outras espécies nativas) pode-se afirmar que isso responde por mais de 60% da economia dos municípios da região.

A grande produção de açaí tem mobilizado os trabalhadores rurais em seus municípios para o fortalecimento das suas organizações, visando melhor capacidade de negociação dessa produção. Em alguns municípios as relações comerciais ocorrem de forma desigual, onde são as empresas e os atravessadores que determinam os preços do açaí em determinadas épocas do ano. Como opção, cada vez mais tem-se qualificado formas de organização comunitária local para assegurar o fornecimento do fruto para o PNAE e o PAA via instituições públicas municipais, estaduais e federais.

Apesar desses significativos avanços, algumas experiências de cooperativismo produtivo não vêm refletindo o capital social da região. Muitos movimentos sociais (em parcerias com instituições de ensino e pesquisa) frequentemente se mobilizam para reivindicar direitos, mas não conseguem assegurar um grau satisfatório de qualidade para transformar esse capital social em produtividade e autonomia econômicas dos agricultores familiares. Ainda que se possa afirmar que, do ponto de vista demográfico e socioeconômico, algumas zonas dentro da região apresentam evidências de estagnação e insustentabilidade (BASTOS et al., 2010), iniciativas recentes, sobretudo coordenadas por ONGs, sindicatos e cooperativas, têm buscado executar projetos locais que promovem a diversificação produtiva. Neste sentido, um indicador positivo, por exemplo, é o fato de que, cada vez mais surgem feiras municipais de agricultores familiares, onde se evidenciam a diversidade produtiva e agroecológica. Boa parte dos produtos são oriundos de agricultores locais que estão inseridos em alguma forma de organização produtiva (grupos de agricultores; grupo de quilombolas; grupos de mulheres; associação; cooperativa...). (RODRIGUES, 2019).

Dessa forma, a lógica produtiva dessa região está, necessariamente, relacionada ao ordenamento territorial e à gestão ambiental da região. Essas temáticas têm sido amplamente tratadas nos últimos 10 anos e se constituem instrumentos fundamentais para a ampliação da presença do Estado na garantia da maior execução das ações e

governabilidade. Os processos de ocupação territorial, regularização fundiária e de usos dos recursos naturais reivindicam maior capacidade de orientação dos processos de transformação sócio produtiva e melhor atendimento dos direitos básicos das populações locais (BASTOS et al., 2010).

A opção pela escolha dessas duas regiões como referências de análise da pesquisa não foi aleatória, mas também não obedeceu rígidos critérios. Resolveu-se escolher a RI Tocantins dadas as suas peculiaridades e diversidades econômicas internas – com um PIB razoável no cenário estadual - conforme se demonstrou acima, que traduz singulares relações entre o artesanal e o industrial moderno na geração de riquezas, que faz o extrativismo dos recursos naturais seculares no território em consonância com a conservação da sociobiodiversidade, por ser composta por uma população culturalmente definida e mantenedora de raízes seculares, além de estar localizada, geograficamente, próxima à capital do Estado.

Já a RI Araguaia, erigida em uma região de fronteira, é resultado de um modelo recente de expansão econômica baseada na devastação dos recursos e na exaltação da geração de riquezas a custo da dizimação dos recursos do território, que é fruto de modelos predadores de desenvolvimento sem medida, que gera muita riqueza, mas produz muita pobreza e violência no campo como consequências das exorbitantes migrações impulsionadas pelas lógicas de “ocupação” dos espaços amazônicos. Apesar de um PIB considerável para uma região tão desassistida da presença estatal, trava uma permanente luta entre a baixa demografia e a luta dos movimentos sociais pela ocupação dos espaços e o império da monocultura, traduzido numa versão moderna do capitalismo rural (o agronegócio).

#### **5.4 A gestão estadual e os procedimentos para a inclusão das demandas das regiões nos PPAs: a participação da sociedade no planejamento público.**

O Plano Plurianual é uma lei de iniciativa do Poder Executivo, que deve estabelecer, “de forma regionalizada, as DIRETRIZES, OBJETIVOS e METAS da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (CF/88, art. 165, § 1º), constituindo-se, portanto, como o principal instrumento de planejamento de médio prazo, previsto em lei, de gestão de políticas públicas no âmbito federal, estadual e municipal (PARÁ,2019).

A Constituição atribui ao PPA papel central na organização das ações de governo. Estabelece que os planos e programas estaduais, regionais e

setoriais, serão elaborados em consonância com o plano plurianual, e apreciados pelo Poder Legislativo, que criará mecanismos de fiscalização adequada para sua fiel observância (art. 204, § 9º, da Constituição Estadual). A LDO e a LOA não devem conter dispositivos incompatíveis com o PPA (art. 205, § 2º, da Constituição Estadual). Assim, o PPA figura como o documento de mais alta hierarquia no sistema de planejamento de qualquer ente público, razão pela qual todos os demais planos e programas devem subordinar-se às diretrizes, objetivos e metas nele estabelecidos. No âmbito estadual, está previsto no artigo 204 da Constituição do Estado do Pará, que também estabelece a participação de entidades da sociedade civil e dos municípios, na sua elaboração. Institui, ainda que o PPA será aprovado no primeiro ano de cada período de governo, submetido à apreciação da Assembleia Legislativa, com vigência de quatro anos, iniciando no segundo ano de mandato de governo e terminando no final do primeiro ano de mandato do governo subsequente. (PARÁ,2019.p.6).

Em ambos os PPAs de 2016-2019 e o de 2020-2023 foram implementados processos que os gestores consideraram como participativos para sua conformação. Neste sentido, descreve-se a seguir os caminhos percorridos pelos gestores estaduais visando a conformação desses dois PPAs. Inicialmente, descreve-se os processos expressos em documentos oficiais e, posteriormente, apresenta-se uma breve análise da pesquisa.

## **5.5 O PPA de 2016-2019**

### **5.5.1 O referencial**

O Documento de Referência para Elaboração do Plano Plurianual (PPA) 2016-2019 afirma que o mesmo será elaborado em um momento de importantes mudanças na estruturação das organizações do Poder Executivo e nos aspectos conceituais do modo de planejar a ação do Estado, com o intuito de tornar o território e as pessoas que o habitam os protagonistas da ação governamental. Parte-se da constatação de que o processo histórico de ocupação do Estado do Pará apoiado em grandes projetos minerais, hidroelétricos e de infraestrutura e logística, aliado à sua dimensão territorial, tem gerado impactos sociais e ambientais visíveis nas áreas municipais e reforçado o caráter extrativista da economia paraense.

Ressalta que, por sua vez, a migração populacional, que acompanha o processo de implantação desses projetos, tem pressionado a demanda sobre os serviços públicos que, historicamente, apresentam-se aquém das necessidades da população. Reconhece que essa fragilidade na ação do Estado tem favorecido a formação de identidades regionais diferenciadas, em especial nas regiões localizadas no sul, sudeste e oeste paraenses, que reivindicam a presença do Estado e a implantação de políticas públicas para atendimento efetivo dos interesses regionais, e defendem a autonomia política em relação ao Pará.

O Documento Referencial (PARÁ, 2016) destaca ainda que, somando-se a esse cenário social, econômico, ambiental e político, a desoneração das exportações, o recolhimento do tributo da energia no consumo (e não na geração), a diminuição do valor das transferências constitucionais federais e, ainda, o atraso frequente no repasse das contribuições voluntárias e obrigatórias (salário educação, etc.) que, juntos, fragilizam a dimensão fiscal das contas públicas do Estado do Pará, apesar do esforço de elevação da receita tributária própria.

Além disso, a despeito do quadro desfavorável, destacam-se ações relevantes nas áreas de saúde, como a implantação de hospitais regionais; educação, com o desafio do “Pacto pela Educação”; segurança e defesa social, mediante a adoção do conceito de Unidades Integradas do Pro Paz (UIPP); na manutenção, pavimentação, reforma e ampliação de rodovias estaduais que impactam diretamente na mobilidade da população e geração de riquezas; e, ainda, ações executadas pelos vários órgãos da administração pública estadual que abrangem da cultura à mineração, do esporte à gestão ambiental, da geração de emprego e renda ao controle dos gastos públicos.

Contudo, destaca o documento,

o Pará necessita avançar na reversão de seus indicadores, em especial os de caráter social. Qual o Pará que se pretende deixar de herança para as crianças e jovens de hoje? Qual o futuro que os jovens pretendem construir no território paraense? Qual o comprometimento do Estado, da sociedade civil e das empresas na construção desse futuro? O futuro começa agora. Em cada programa e ação elaborados; em cada parceria pactuada; em cada meta desafiada (PARÁ, 2016.p.4).

Cita-se, por fim, que é com esse propósito que se pretende elaborar o PPA 2016-2019 - Governo Regionalizado, Desenvolvimento Integrado, mais do que mera formalidade legal, que seja efetivamente um pacto social, um instrumento que, apoiado em um projeto de desenvolvimento estratégico, proporcione avanços efetivos ao Estado do Pará nos aspectos social, ambiental, econômico e político, mediante o comprometimento de toda a sociedade, único caminho para reduzir a pobreza e desigualdade social ainda presentes no território paraense.

Denominado de “PPA 2016-2019 - Pará Regionalizado, Desenvolvimento Integrado”, o Plano estabelece sua dimensão estratégica do apoiando-se no entendimento que “o Estado não é absoluto na tarefa de fomentar o desenvolvimento, uma vez que a União e os municípios e, ainda, diversos atores sociais empreendem esforços na busca pelo bem-estar da população” (p.5). O Plano reitera as cinco diretrizes de governo e os 25 objetivos estratégicos que compõem o Mapa Estratégico do Estado do Pará adotado na

gestão anterior (2011-2014), “tendo como ponto de partida os indicadores de resultados regionalizados, que expressam a diversidade social, econômica e ambiental vigente nas regiões de integração, detentoras de características específicas”. Por isso, o PPA é norteado por quatro dimensões estratégicas, conforme se explicita na figura 5:

**Figura 5** – Dimensões Estratégicas do PPA 2016-2019



Fonte: SEPLAN (2015)

### 5.5.2 A metodologia

O texto do Documento Referencial preconiza que “a concepção metodológica proposta pretende superar as dificuldades observadas, não só no que se refere à elaboração do Plano e sua apresentação, como também no que diz respeito ao seu monitoramento e avaliação, que serão abordados no item específico da gestão do Plano”. Dessa forma, O Plano teve como elementos norteadores o macro objetivo de governo, as diretrizes e os objetivos estratégicos constantes no Mapa Estratégico do Estado do Pará; as quatro dimensões das políticas estaduais, mencionadas no item anterior (desenvolvimento sustentável; inclusão social; infraestrutura social; e territorial e político institucional); e o alinhamento das políticas estaduais com as políticas públicas nacionais e com os planos de desenvolvimento territorial.

A Figura 6 representa a estrutura do PPA estadual para o período 2016-2019.

**Figura 6:** Estrutura de Programas para o PPA 2016-2019

Fonte: SEPLAN (2015)

Os programas possuíam duas modalidades: Programas Temáticos (antigos programas finalísticos), que expressam temas estruturantes das políticas públicas, como saúde, educação, segurança, transporte, mobilidade urbana, entre outros; e, Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado.

De modo geral, todos os programas poderiam ter até cinco objetivos relacionados à sua contextualização (problema), e o valor total do programa que seria apresentado para o período do Plano. Os programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado abrangem ações destinadas ao apoio, gestão e manutenção da administração pública e não poderiam apresentar metas físicas, apenas metas financeiras regionalizadas, nem indicadores. As metas físicas e financeiras dos programas temáticos seriam estabelecidas efetivamente de forma regionalizada, para o período global de quatro anos, uma vez que a atualização dessas metas ocorreria por meio da Lei Orçamentária Anual (LOA); e quanto às ações e seus atributos, foi sugerido que as ações fossem definidas nos respectivos programas (função, subfunção e a esfera – fiscal, e seguridade social), no momento de elaboração do Plano.

### 5.5.3 Processo de formulação

De acordo com o Documento Referencial, o processo de formulação do PPA 2016-2019 previu cinco momentos distintos:

fase preparatória; discussão e sistematização preliminar de projetos estruturantes e ações estratégicas para as 12 regiões de integração, com as organizações do Poder Executivo estadual; “escuta social” nas regiões de integração, com participação dos diversos segmentos sociais, e realização de audiências públicas; sistematização e consolidação do Plano; e,

validação do Plano junto à Assembleia Legislativa do Estado do Pará (ALEPA) (PARÁ, 2016.p.39).

O Quadro 4 busca sintetizar essas fases:

#### **Quadro 4 – Fases da formulação do PPA 2016-2019**

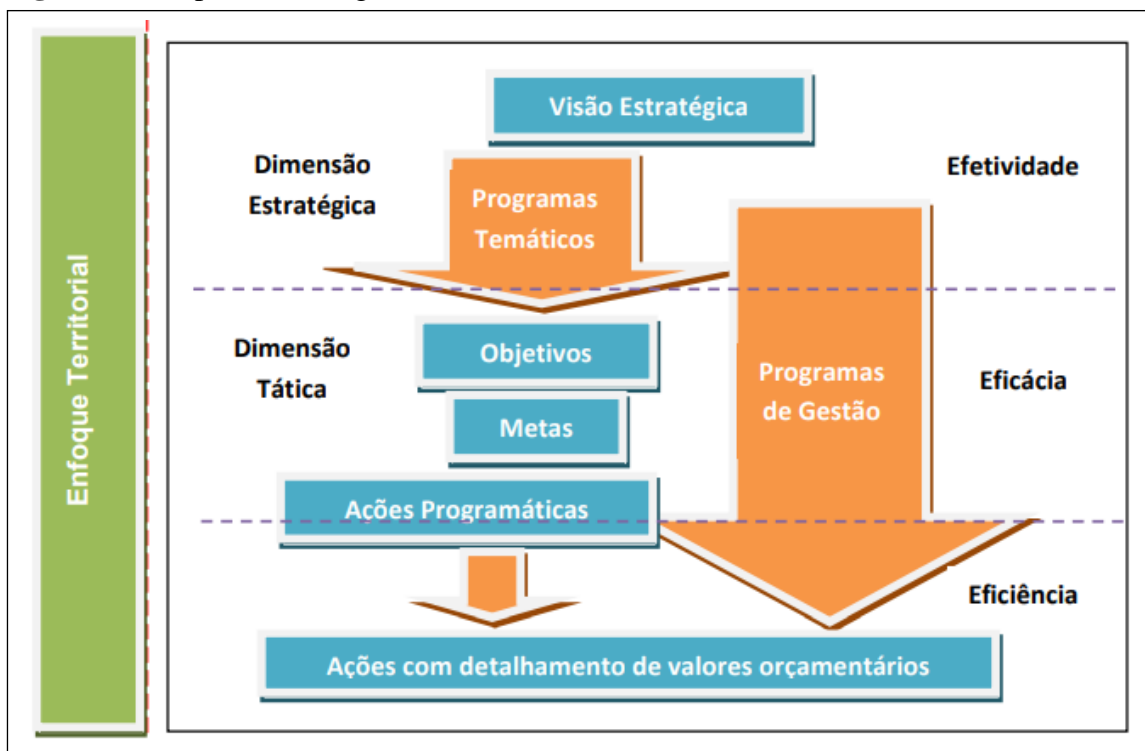
<b>Fase Preparatória</b>
<u>Outubro/2014</u> - Realização de oficinas internas na Diretoria de Planejamento/Seplan, por área (Promoção Social, Proteção Social, Infraestrutura, Desenvolvimento Econômico e Segurança Pública). <u>Novembro/2014</u> - Realização de reunião com a Secretaria de Estado de Indústria, Comércio e Mineração (SEICOM) para apresentação e discussão da versão preliminar do Plano Pará Estratégico 2030 e sua incorporação à formulação da dimensão estratégica do novo PPA; e, o 19º Café com Planejamento – Debate do tema “Metodologia de Elaboração do PPA do Governo Federal e experiências locais de sua aplicação”. <u>Dezembro/2014</u> - Realização de reunião com a Secretaria de Estado de Assistência Social (SEAS) para apresentação do Pacto pelo Pará de Redução da Pobreza - Região de Integração do Marajó, 2013-2015, e do Plano Estadual de Ações Integradas à Pessoa com Deficiência. <u>Janeiro/2015</u> - Reuniões internas (SEPLAN) para nivelamento da metodologia. <u>Fevereiro/2015</u> - Articulação com a Secretaria de Estado de Comunicação (Secom) formulação do Plano de Comunicação do PPA. <u>Março/2015</u> - Reuniões com associações de municípios, consórcios municipais, federações e conselhos de classe, órgãos federais, secretários estaduais e outros atores sociais.
<b>Fase de elaboração</b>
<u>Março</u> - Realização de reunião com os dirigentes dos órgãos do executivo estadual e dos poderes legislativo e judiciário. Reunião com as equipes técnicas de todos os órgãos e instituições estaduais dos poderes executivo, legislativo e judiciário, para apresentação da metodologia de elaboração do PPA pela SEPLAN. <u>Abril/2015</u> - Realização de Oficinas Regionalizadas Temáticas com os órgãos dos poderes executivo, legislativo e judiciário, por região/órgãos setoriais, para discussão dos projetos estruturantes e ações estratégicas de suas respectivas áreas, que constituirão a Agenda Regional para o período do Plano, a ser discutida nas audiências públicas regionais e, posteriormente, junto com o resultado dessas, subsidiará a elaboração dos Programas e Ações do Plano Plurianual 2016-2019.
<b>Processo de Consulta à Sociedade</b>
<u>No período de abril a maio/2015</u> - Seminários regionais/audiências públicas presenciais para discussão da Agenda Regional; e; Consulta pública online no site <a href="http://www.seplan.pa.gov.br/ppasite">www.seplan.pa.gov.br/ppasite</a> .
<b>Consolidação do Plano</b>
<u>No período de junho a julho/2015</u> Realização de Oficinas de Elaboração de Programas com os órgãos e instituições estaduais dos poderes executivo, legislativo e judiciário, para consolidação da versão final do PPA a ser encaminhada à Assembleia Legislativa do Estado (Alepa);   Elaboração da minuta do projeto de lei e encaminhamento à Procuradoria Geral do Estado (PGE); e;   Validação pelo Governador do Estado.
<b>Fase de Validação</b>
Agosto/2015 -Apreciação do Projeto de Lei do PPA 2016-2019 pela ALEPA; Sanção pelo Governador do Estado.

**Fonte:** Adaptado de Pará (2015)

#### 5.5.4 Modelo de gestão

O Plano estabelece um modelo de gestão cuja orientação estratégica do governo pode ser visualizada em seu Mapa Estratégico, que é estruturado em diferentes perspectivas interligadas por relações de causa e efeito, conforme se apresenta na Figura a seguir:

**Figura 7** – Mapa da estratégia



Fonte: Para (2015)

Observe-se que o enfoque territorial verticaliza toda a estratégia prevista no modelo de gestão, de forma que, de acordo com o Documento Referencial, essa perspectiva de gestão é fundamentada nos princípios da responsabilização, priorização, nos processos de monitoramento e avaliação e retroalimentação do ciclo do planejamento e gestão estratégicos. A principal ferramenta é o sistema informatizado de elaboração e acompanhamento de todo o ciclo, dividido em módulos específicos e interligados em cada etapa. Essa noção se materializa na Figura a seguir:



**Figura 8** – Ciclo do Planejamento e Gestão do PPA

Fonte: Pará (2015)

### 5.5.5 Monitoramento, avaliação e revisão

Em sua parte final, o Documento trata da “ adoção de uma cultura de monitoramento e avaliação dos programas e ações governamentais” como “elementos facilitadores à integração intra e interinstitucional, bem como à compreensão do alcance da eficiência e eficácia no estabelecimento de rotinas, procedimentos e sistemas, contribuindo para o ciclo do planejamento”. Contudo, não apresenta passos concretos e ferramentas viáveis que viabilizem tal percepção. Mesmo a etapa de revisão citada na Figura como momento crucial do ciclo de planejamento e gestão do PAA não esclarece os caminhos a serem percorridos para sua execução.

## 5.6 O PPA de 2020-2023

### 5.6.1 O referencial

O Plano Plurianual de 2020-2023 afirma que traz “atualizações metodológicas que objetivam atender de forma mais efetiva e transparente, conforme estabelece a Constituição estadual, quanto às diretrizes, objetivos e metas da administração pública, que devem estar expressos de forma setorizada e regionalizados.” Dentre outras correções, faz menção a aspectos identificados durante a execução do último planejamento, especialmente no que diz respeito à definição conceitual de seus atributos como, por exemplo, “meta regionalizada”.

Outro fator inovador neste PPA diz respeito à percepção de que a dimensão político-estratégica deve sobrepor-se ao aspecto técnico-orçamentário, sendo importante que esteja claro no Plano quais intervenções visam novas entregas à sociedade. De acordo com as orientações para a elaboração do Plano, essa definição serviria de referência para

evolução de situações mais favoráveis, como por exemplo, a execução de um projeto que contribua para a melhoria da mobilidade urbana, ou que aumente a cobertura dos serviços de saneamento básico, com impacto na qualidade de vida da população (PARÁ, 2019,p.2).

Além disso, as diretrizes estratégicas do PPA 2020-2023 apontavam para o compartilhamento de responsabilidades, constituindo-se em um dos elementos centrais das diretrizes de desenvolvimento. A Figura 9 descreve essas diretrizes estratégicas:

**Figura 9** - Diretrizes Estratégicas do PPA 2020-2023



Fonte: Pará (2019)

Pressupunha-se que essas Diretrizes Estratégicas agregavam as ações do governo estadual nas diferentes áreas e, ao mesmo tempo, proporcionavam um comportamento cooperativo com os governos federal e municipais e com representantes da sociedade civil, como igrejas, entidades da classe produtora e trabalhadora, para maior agregação de valor para a sociedade paraense.

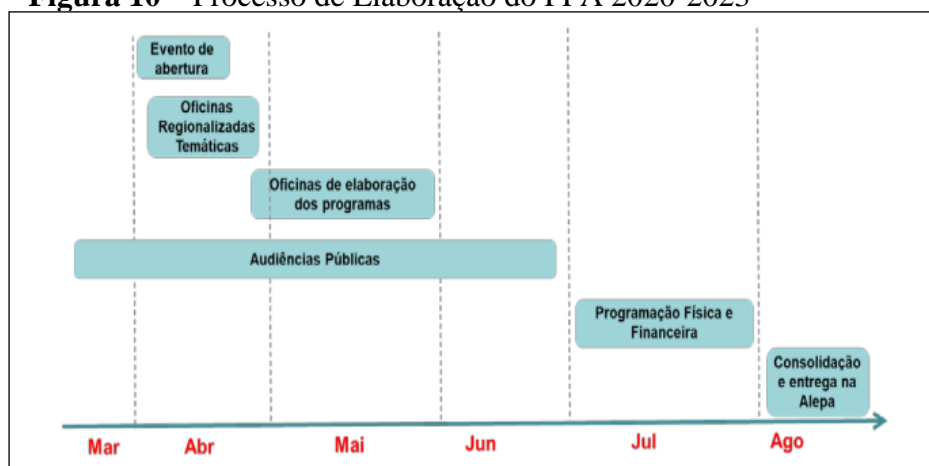
As orientações também apresentavam um conjunto de dimensões: a) Dimensão Estratégica – que deveria preceder e orientar a elaboração dos Programas Temáticos, apontando para uma visão de futuro que definisse as Diretrizes Estratégicas; b) Dimensão Tática: Que definia as políticas a serem implementadas para o atendimento das premissas consubstanciadas nas Diretrizes Estratégicas. Expressava-se pelos Programas, seus objetivos e metas; c) Dimensão Operacional – que se relacionava com a execução do Plano, sendo a interface entre o PPA e os Orçamentos Anuais.

O documento com as orientações para elaboração do Plano apresenta as etapas que compõem o Ciclo de Gestão do PPA: Elaboração, Execução, Monitoramento, Avaliação, Revisão.

### 5.6.2 A elaboração

Com base nas diretrizes estratégicas, são definidos os programas, indicadores, objetivos, metas e ações que compõem o Plano. Nessa etapa, estavam previstas as Oficinas Regionalizadas Temáticas com o propósito de definir os compromissos regionais e efetivar o planejamento integrado. Em seguida seriam realizadas as Oficinas de Elaboração de Programas com a participação dos órgãos setoriais. Ao final previam-se as Audiências Públicas nas 12 Regiões de Integração como forma de incentivo à participação popular. Essas etapas estão sintetizadas na Figura 10 a seguir.

**Figura 10** – Processo de Elaboração do PPA 2020-2023



Fonte: Pará (2019)

A gestão estadual definiu que o PPA 2020-2023 seria orientado, dentre outras características, por um amplo processo participativo, cuja finalidade era a de que o Plano fosse um importante instrumento de interação entre o Estado e a sociedade, com vistas à efetividade das políticas públicas (PARA, 2019.p.19). De acordo com o documento de orientação, as audiências públicas, de caráter consultivo, além de atender o que estabelece a Lei de Responsabilidade Fiscal, no que diz respeito à transparência da gestão fiscal (art. 48, §1º) é uma forma de promover a participação da sociedade no processo de elaboração do PPA com o objetivo de discutir demandas de interesse coletivo e estratégico para a gestão de políticas públicas.

Neste sentido, Audiências Públicas foram programadas para ocorrerem nas 12 Regiões de Integração:

**Figura 11** - Cronograma das Audiências Públicas – 2019

	REGIÃO DE INTEGRAÇÃO	MUNICÍPIO POLO	DATA
1	Baixo Amazonas	Santarém	21/03/2019
2	Carajás	Marabá	04/04/2019
3	Araguaia	Redenção	21/05/2019
4	Rio Caeté	Bragança	24/05/2019
5	Xingu	Altamira	28/05/2019
6	Tocantins	Abaetetuba	30/05/2019
7	Guamá	Castanhal	07/06/2019
8	Lago de Tucuruí	Tucuruí	11/06/2019
9	Rio Capim	Paragominas	13/06/2019
10	Tapajós	Itaituba	18/06/2019
11	Guajará	Belém	21/06/2019
12	Marajó (microregiões de Furos de Breves e Portel)	Breves	Jun/19
13	Marajó (microregião do Arari)	Soure	Jun/19

Fonte: Pará (2019)

Já as Oficinas Regionalizadas Temáticas, de acordo com as orientações do PPA, visavam discutir os eixos temáticos, identificando os principais investimentos e ações, segundo as regiões de integração, de forma intersetorial. Com base nos indicadores regionais apresentados, os representantes dos órgãos setoriais deveriam discutir e propor investimentos e ações prioritárias para a região, observando-se os pontos de intersecção entre a atuação dos executores e a transversalidade das intervenções, no sentido de evitar sobreposições e fortalecer a ação de governo (PARÁ, 2019.p.20).

**Figura 12** - Cronograma das Oficinas Regionalizadas Temáticas – 2019

Dia	Região Integração	Horário
15/04/2019	RI Bx Amazonas e Tapajós	08 às 14h - EGPA
16/04/2019	RI Araguaia e Carajás	08 às 14h - EGPA
17/04/2019	RI Guamá e Guajará	08 às 14h - EGPA
22/04/2019	RI Marajó e Xingu	08 às 14h - EGPA
23/04/2019	RI Rio Capim e Rio Caeté	08 às 14h - EGPA
24/04/2019	RI Tocantins e Lago de Tucuruí	08 às 14h - EGPA

Fonte: Pará (2019)

Por fim o processo de elaboração do Plano também previa a realização de Oficinas de Elaboração de Programas, que estava organizada por Programas Temáticos e

seriam coordenadas por técnicos da Secretaria de Planejamento (Seplan) e as discussões orientadas pelas diretrizes estratégicas, planos setoriais, Relatórios Anuais de Avaliação de Programas, além dos resultados das Audiências Públicas. A seleção e elaboração de indicadores seria acompanhada pela FAPESPA, que prestaria apoio técnico ao processo.

**Figura 13** - Cronograma das Oficinas de Elaboração de Programas – 2019

Data	Tema
25/04/2019	Controle Externo da Gestão dos Recursos Públicos Estaduais/ Controle Externo Municipal
26/04/2019	Defesa da Sociedade
29/04/2019	Atuação Jurisdicional
30/04/2019	Defesa de Direitos Judicial e Extrajudicial em todo Estado do Pará
02/05/2019	Gestão e Modernização Institucional (1º dia)
03/05/2019	Saneamento Básico
	Esporte e Lazer
	Meio Ambiente
	Infraestrutura e Logística e Mobilidade Urbana (1º dia)
06/05/2019	Gestão e Modernização Institucional (2º dia)
	Agricultura Familiar, Agropecuária e Pesca
	Segurança Pública (1º dia)
	Educação Básica (1º dia)
07/05/2019	Direitos Socioassistenciais
	Infraestrutura e Logística e Mobilidade Urbana (2º dia)
	Cultura
	Saúde (1º dia)
08/05/2019	Ciência, Tecnologia e Inovação
	Indústria, Comércio, Serviços e Turismo (1º dia)
	Educação Básica (2º dia)
	Saúde (2º dia)
09/05/2019	Segurança Pública (2º dia)
	Educação Superior
	Indústria, Comércio e Serviços e Turismo (2º dia)
	Legitimação da Aplicação de Recursos Públicos (MPC E MPCM) e Qualidade do Processo Legislativo (ALEPA)
10/05/2019	Habitação de Interesse Social
	Educação Profissional e Tecnológica
	Trabalho, Emprego e Renda
13/05/2019	Cidadania e Direitos Humanos
	Manutenção da Gestão

Fonte: Pará (2019)

### 5.6.3 A execução

As orientações do PPA previam que a execução ocorreria por meio dos Orçamentos Anuais, elaborados pelo Poder Executivo, com base na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

### 5.6.4 O monitoramento

Nessa etapa, a gestão estadual previa observar o andamento das ações, alcance das metas e demais aspectos do programa. Caso sejam identificados entraves na execução, estes deveriam ser corrigidos para que não comprometessem os objetivos e metas dos programas. Definiu-se como o principal instrumento de monitoramento do PPA estadual o Sistema Integrado de Planejamento (SigPlan). Além do acompanhamento pelo SigPlan, previa-se a realização de Oficinas Quadrimestrais por programas com os órgãos setoriais responsáveis pela execução, sendo que, sempre que necessário, seriam realizadas Oficinas Estratégicas de monitoramento com os gestores dos órgãos e instituições.

#### 5.6.5 A avaliação

O PPA definiu o Relatório Anual de Avaliação de Programas (previsto em lei), encaminhado à Assembleia Legislativa do estado do Pará e ao Tribunal de Contas do Estado como o seu principal instrumento de avaliação.

#### 5.6.6 Revisão

Tendo por objetivo realizar ajustes a partir dos diagnósticos realizados na etapa da Avaliação, a fim de tornar a política pública mais efetiva, as orientações para ações de revisão do PPA apresentam seguinte ciclo (Figura 14):

**Figura 14** - Ciclo de Gestão do PPA– 2019



Fonte: Pará (2019)

## 5.7 Participação e representação no planejamento público

Cada vez mais está colocado para as comunidades rurais o desafio de participar de processos de desenvolvimento que, efetivamente, se traduzam em evolutivas melhorias de sua qualidade de vida, promovendo justiça e inclusão social. Deve-se, necessariamente, assegurar as condições para a atuação dos diferentes grupos sociais nos espaços de tomadas de decisão e de gestão pública. Ocorre que a democracia representativa tal como foi consolidada no século XX não tem sido capaz de dar conta dos sérios problemas sociais e culturais do mundo contemporâneo. Isso é derivado dos limites decorrentes de uma crise de representação e, também, por causa de sua própria natureza de democracia representativa (PINTO, 2004).

É nesse contexto que emerge o enfoque territorial do desenvolvimento rural, que propõe processos de estimulem uma intensa participação das pessoas nas estruturas de poder, propiciando a criação de novas institucionalidades que permitam a construção de políticas territorialmente articuladas e negociadas, onde se destacam princípios de governabilidade democrática e de promoção e exercício da cidadania (BRASIL, 2005).

Os processos de planejamento territorial desenvolvidos no contexto da construção dos Planos Plurianuais (PPA) do Estado do Pará, sobretudo após 2007, a partir da conformação das Regiões de Integração, instigam reflexões. Uma delas é qual tipo de democracia e participação os gestores e construtores desses planos adotam.

Faz-se justo entender como as populações das regiões se comportam (e tendem a se posicionar) em realidades que são resultantes de processos locais geradores de assimetrias fortes entre os atores. É importante refletir sobre a questão da representação desses atores em espaços de democracia participativa ou representativa. No que se refere especificamente aos processos de elaboração dos PPAs a partir do enfoque territorial do desenvolvimento pela gestão estadual e o papel que os atores locais exercem é importante saber: Quais são os interesses que estão em jogo? qual é a legitimidade dessas representações? Quais são as informações e qual é a qualidade dessas informações mobilizadas para bem representar as demandas das populações e de suas comunidades? Quais são os mecanismos de transferência das decisões e informações de volta para as comunidades? Não nos propomos a responder aqui a todas essas perguntas, mas elas transitam nesta parte do trabalho como inquietações.

## **5.8 Território e governança territorial**

Ambos os PPAs concebem a perspectiva territorial, por meio das Regiões de Integração (RI) como fundamental para pensar seus processos de elaboração e execução

das políticas, inclusive, ensaiando inovações de práticas de governança territorial. Contudo, sua noção de território é contraditória em relação aos processos que denominam de “participativos”.

O primeiro aspecto a ser verificado é o sentido de território, que deve ser analisado em sua totalidade, a fim de que se possa entender sua multifuncionalidade e sua multiterritorialidade, pois neles se expressam conflituosidades. Por isso, a definição e a significação de território é uma relação de poder que precisa ser constantemente debatida (FERNANDES, 2006).

Deve-se examinar o conceito de território a partir de suas múltiplas formas, verificando sua densidade de mobilização de atores coletivos e processos de politização dos movimentos por ele capitaneados (ABRAMOVAY; BEDUSCHI FILHO, 2004; HAESBAERT, 2006; RAFFESTIN, 1993). Dessa forma, a noção do território também se evidencia nas experiências localizadas, pois ali acontecem as alianças e as negociações cuja costura tem sido possível nos instantes em que os objetivos de grupo superam os interesses individuais e prevalecem ações coletivas (ARAÚJO, 2018).

São os atores sociais que fazem o território, onde, neste caso, a territorialidade pode ser considerada como um processo de construção de um comportamento coletivo baseado em princípios de identidade em relação a um projeto, induzindo um conjunto de práticas (BRUNET, 2013). A partir dessa visão, o território assume proporções amplas, movendo os atores em torno de acesso a bens comuns, expressando, também, os motivos do engajamento “voluntário” dos atores nas ações coletivas (OLSON, 1998). Essa perspectiva de território como espaço físico e social, não homogêneo (FERNANDES, 2006), é resultado dos jogos de poder, ou seja, de como os atores se relacionam e estabelecem capacidades de diálogo entre si.

Um das grandes divergências diz respeito a quais atores são mobilizados pelas gestões públicas para participar dos principais espaços de tomadas de decisão em cada RI. Trata-se de atores locais que, de alguma forma, possuem alguma forma de gerência sobre o serviço público, tais como empresários das cidades e do agronegócio, proprietários de grandes meios de comunicação, representantes de grandes grupos econômicos atuantes nas áreas de mineração, madeira, comércio varejista, por exemplo. Eles se consideram os verdadeiros “representantes” das populações das RIs<sup>6</sup>. Atores

---

<sup>6</sup> Conclusão obtida *in loco* mediante atividades profissionais desenvolvidas em apoio aos territórios no período de 2007 a 2016, por meio de prestação de serviços de consultoria para a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).



representantes de classe populares, tais como sindicatos, associações, cooperativas ou outras formas de arranjos institucionais voltados para a promoção e defesa da sociobiodiversidade, da agricultura familiar e das populações mais marginalizadas dos centros urbanos, por exemplo, não participam. Ou seja, práticas de governança territorial inexistem de fato nesses processos de planejamento dos PPAs.

Dallabrida (2011) define governança territorial como as iniciativas ou ações que expressam a capacidade de uma sociedade organizada territorialmente, para gerir os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais. Deve-se incluir entre esses atores institucionais, naturalmente, o Estado com seus diferentes agentes, que, no caso do Brasil, estão presentes nas instâncias municipal, estadual e federal. Neste sentido, portanto, o exercício da governança é realizado através de relações de poder (DALLABRIDA, 2003; 2007), não se tratando de relações amistosas, harmônicas, mas de relações que ocorrem em processos conflituosos, com origens inter e extra-escalares, onde é imprescindível buscar construir ‘estratégias multiescalares e governança multinível. Tais estratégias, segundo o autor, precisam contemplar uma ‘abordagem das diversas escalas espaciais (DALLABRIDA, 2011). Esse deveria ser o caminho percorrido com as audiências públicas, reuniões, oficinas previstas nas etapas de elaboração dos planos.

Neste sentido, há de se adotar o conceito de governança territorial, que é polissêmico (SIMOULIN, 2007), pois traduz usos variados em contextos e realidades muito diferentes. Como construção social que representa o território, ele expressa práticas evolutivas de negociação e participação. Corresponde aos arranjos institucionais necessários para permitir esse diálogo entre a sociedade civil e o Estado e pode ser considerada como o motor da mudança social e da evolução institucional. Por outro lado, também se constitui como a reconfiguração de sistemas de atores engajados na ação pública. A governança questiona a lógica *top-down*, que considerava apenas os níveis locais como receptáculos das decisões comunitárias (PIRAUX; CANIELLO, 2016).

Ocorre, portanto, uma dissonância entre um discurso que dissemina a participação popular nos espaços de tomadas de decisão e o que efetivamente se pratica. Igualmente, o enfoque territorial adotado parece servir de “enfeite” para demonstrar uma forma contemporânea de gestão pública, onde se adota a imagem de um desenvolvimento baseado numa lógica territorial.

De qualquer forma, com Feeny et al (1990) tem-se apreendido que a experiência dos territórios retoma a ressurgência do interesse na democracia de base, na participação

e no planejamento local, onde é possível se praticar o exercício de uma administração compartilhada ou regulação estatal conjunta [...] (FEENY et al, 1990). Ou seja, onde não se pode negligenciar as capacidades que os territórios têm na criação de arranjos institucionais [...] assim como os fatores culturais (FEENY et al, 1990) que mantêm vivos os territórios.

A questão da representação, sem dúvidas, precisa ser posicionada sempre em pauta pelas organizações da sociedade civil e pelas gestões municipais, dado que o aspecto da união dos atores que habitam as Regiões de Integração pode resultar no surgimento de melhores representações visando efetivas mudanças no contexto político local. Há de se aperfeiçoar os processos participativos para que, muito mais do que representantes, as populações locais possam gerar as condições para exercitar e práticas de uma efetiva democracia participativa e deliberativa. Sendo assim, isso só será possível se emergirem permanentes processos coletivos gestados de forma coletiva, por meio de ações coletivas dos atores locais - materializados em arranjos institucionais - que priorizem a melhoria das condições de vida de toda a população e construam bases sólidas de modelos de desenvolvimento calcados em princípios e mecanismos sustentáveis.

Assim, o caminho possível para se “aproveitar” do enfoque territorial previsto nos PPA’s, a partir da estratégia de regionalização das RI’s, é a priorização da execução de ações coletivas. É possível desenvolver processos de construção de proposições aos PPAs estaduais de forma efetivamente democráticas, por exemplo, por meio de atividades de escuta e de aprovação de proposições de demandas específicas dos agricultores familiares, povos e populações tradicionais de cada RI. Ou seja, esse tipo de ação coletiva pode vislumbrar a possibilidade de um poder de decisão e de uma interação (CHAZEL, 1995) entre as bases da sociedade e a gestão estadual, onde todos desenvolvem a capacidade de agir em torno de um objetivo maior: melhorar a vida de todos.

## 6 PRINCIPAIS PROGRAMAS E AÇÕES ESTATAIS DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO NOS PPA's ESTADUAIS DE 2016-2019 E 2020-2023, NAS AS REGIÕES DE INTEGRAÇÃO TOCANTINS E ARAGUAIA.

Este capítulo visa identificar e analisar os principais programas e ações estatais na área de desenvolvimento agropecuário previstas nos PPAs de 2016-2019 e 2020-2023, entre as Regiões de Integração “Tocantins” e “Araguaia”, com vistas a entender as suas relações e diferenças no contexto dessa política pública. Para entender os tipos e quantidades de investimentos públicos no âmbito das duas regiões aqui estudadas, convém atentar-se para alguns dados da economia paraense.

O Estado do Pará possui dimensões continentais: com uma área de 1.247.954,666 km<sup>2</sup>, possui uma população de 8,5 milhões de habitantes. É o estado mais populoso da Região Norte e o nono mais populoso do Brasil (IBGE, 2010) Sua economia do Pará baseia-se no extrativismo mineral (ferro, cobre, bauxita, manganês, ouro, níquel, estanho, calcário), vegetal (madeira), na agricultura, pecuária, indústria e no turismo.

De acordo com dados do Governo do Pará <sup>7</sup>,

na produção de mandioca, o Brasil produziu um total de 17,6 milhão de toneladas do produto em 2018. Foi o maior produtor nacional, com 3,8 milhão de toneladas produzidas. Em 2019, produzia 95% do açaí no Brasil **[RI Tocantins]**. O estado comercializa mais de 1,2 milhão de toneladas do fruto para outros estados. O valor passa de US\$ 1,5 bilhão, cerca de 3% do PIB do estado. Em 2018, o Pará foi o maior produtor brasileiro de abacaxi, com 426 milhões de frutos colhidos. Em 2017, o Brasil era o 3º maior produtor mundial (perto de 1,5 bilhão de frutos colhidos em cerca de 60 mil hectares). É a quinta fruta mais cultivada no País. O sudeste do Pará tem 85% da produção estadual: as cidades de Floresta do Araguaia (76,45%), Conceição do Araguaia (8,42%)**[RI Araguaia]** e Salvaterra (3,12%) lideravam o ranking neste ano. Floresta do Araguaia **[RI Araguaia]** também possui a maior indústria de suco concentrado da fruta do Brasil, exportando para os países da União Europeia, Estados Unidos e Mercosul (Pará, 2021, **grifo nosso**)

Esses dados também confirmam que a castanha do Pará sempre foi um dos principais produtos do extrativismo do Norte do Brasil, com coleta no chão da floresta. Porém, nas últimas décadas, foi criado o cultivo comercial da castanheira. Já existem propriedades com mais de 1 milhão de pés de castanheira para produção em larga escala. As médias anuais de produção no Brasil variavam entre 20 mil e 40 mil toneladas por ano em 2016. Na produção de cacau, o Pará vem disputando com a Bahia a liderança da produção brasileira. Em 2019, os paraenses colheram 135 mil toneladas de cacau, e os baianos, 130 mil toneladas. No Pará usa-se sementes mais produtivas e resistentes, além

<sup>7</sup> Extraído e adaptado de: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Economia\\_do\\_Par%C3%A1](https://pt.wikipedia.org/wiki/Economia_do_Par%C3%A1). Acesso em: 13 out. 2021.

da região propiciar resistência à vassoura-de-bruxa. Por outro lado, nos últimos anos, com a expansão da cultura da soja por todo o território nacional, e também pela falta de áreas livres a se expandir nas regiões sul, sudeste e até mesmo no centro-oeste (nas quais a soja se faz mais presente), as regiões sudeste e sudoeste do Pará (parte da RI Araguaia) tornaram-se uma nova área para essa atividade agrícola. Já a pecuária é mais presente no sudeste do estado (parte da RI Araguaia), que possui um rebanho calculado em mais de 14 milhões de cabeças de bovinos.

Os dados do governo paraense também informam que o extrativismo mineral vem desenvolvendo uma indústria metalúrgica cada vez mais significativa. No município de Barcarena [RI Tocantins] é beneficiada boa parte da bauxita extraída no município de Paragominas e na região do Tapajós em Oriximiná. No momento Barcarena é um grande produtor de alumínio, e sedia uma das maiores fábricas desse produto no mundo, boa parte é exportado, o que contribui para o município desenvolver um dos principais portos do Pará, no distrito de Vila do Conde. Ao longo da Estrada de Ferro Carajás, que vai da região sudeste do Pará até São Luís do Maranhão, é possível atestar a presença crescente de siderúrgicas. O Pará tinha em 2017 um PIB industrial de R\$ 43,8 bilhões, equivalente a 3,7% da indústria nacional. Empregava 164.989 trabalhadores na indústria. Os principais setores industriais são: Extração de Minerais Metálicos (46,9%), Serviços Industriais de Utilidade Pública, como Energia Elétrica e Água (23,4%), Construção (14,8%), Metalurgia (4,3%) e Alimentos (4,3%). Estes 5 setores concentram 93,7% da indústria do estado.

Parece óbvio que um Estado com tamanha quantidade e diversidade produtiva também produzisse todas as condições para uma equitativa distribuição da renda entre suas populações, mas isso não condiz com a realidade da grande maioria do povo paraense. Não é de hoje que o ditado “o Pará é um estado rico, com uma população pobre” é dito de forma cada vez mais acentuada antes, durante e depois de cada PAA elaborado e executado por cada gestão estadual. Isso reafirma o fato de que o capitalismo não prevê distribuição de renda e que, mesmo há muito tempo mergulhado numa “crise” do desenvolvimento, continua a impor às sociedades nacionais a perspectiva econômica como premissa máxima para a superação dos problemas por ele mesmo produzidos. Depois de séculos de progresso e décadas de desenvolvimento, a humanidade está mais desigual, e o planeta, mais vulnerável (SILVA, 2014).

As sessões seguintes visam descrever os principais programas e ações de promoção de desenvolvimento agropecuário, nas Regiões de Integração Tocantins e Araguaia, extraídos do Planos Plurianuais de 2016-2019 e 2020-2023.

### 6.1 Desenvolvimento agropecuário no plano plurianual 2016-2019

O Quadro 5 apresenta a estrutura física do PPA.

**Quadro 5** - Estrutura física do PPA 2016-2019

<p>APRESENTAÇÃO</p> <p><u>VOLUME I</u></p> <p>1. PLANO PLURIANUAL: CONCEITOS FUNDAMENTAIS</p> <p>1.1 Fundamentação Legal</p> <p>1.2 Instrumentos de Planejamento</p> <p>1.3 Ciclo de Gestão</p> <p>2. DIMENSÃO ESTRATÉGICA</p> <p>2.1 Governança Territorial e Político-Institucional</p> <p>2.2 Inclusão Social</p> <p>2.3 Infraestrutura Social</p> <p>2.4 Economia Sustentável</p> <p>3. METODOLOGIA DE ELABORAÇÃO</p> <p>3.1 Parâmetros do Plano</p> <p>3.2 Fases de Formulação do Plano</p> <p>4. ESTRUTURAÇÃO DO PLANO</p> <p>5. GESTÃO DO PLANO: MONITORAMENTO, AVALIAÇÃO E REVISÃO</p> <p>6. METAS DE MELHORIA DO MAPA DA EXCLUSÃO SOCIAL</p> <p>7. SÍNTESE DO PLANO</p> <p>PROGRAMAS DO PLANO PLURIANUAL – PODER EXECUTIVO</p> <p>Região de Integração Araguaia</p> <p>Região de Integração Baixo Amazonas</p> <p>Região de Integração Carajás</p> <p>Região de Integração Guajará</p> <p>Região de Integração Guamá</p> <p>Região de Integração Lago de Tucuruí</p>	<p><u>VOLUME II</u></p> <p>Região de Integração Marajó</p> <p>Região de Integração Rio Caeté</p> <p>Região de Integração Rio Capim</p> <p>Região de Integração Tapajós</p> <p>Região de Integração Tocantins</p> <p>Região de Integração Xingu</p> <p><u>VOLUME III</u></p> <p>PROGRAMAS DO PLANO PLURIANUAL – PODER LEGISLATIVO, JUDICIÁRIO, MINISTÉRIO PÚBLICO, ÓRGÃOS CONSTITUCIONAIS INDEPENDENTES E DEFENSORIA PÚBLICA</p> <p>Região de Integração Araguaia</p> <p>Região de Integração Baixo Amazonas</p> <p>Região de Integração Carajás</p> <p>Região de Integração Guajará</p> <p>Região de Integração Guamá</p> <p>Região de Integração Lago de Tucuruí</p> <p>Região de Integração Marajó</p> <p>Região de Integração Rio Caeté</p> <p>Região de Integração Rio Capim</p> <p>Região de Integração Tapajós</p> <p>Região de Integração Tocantins</p> <p>Região de Integração Xingu</p>
---	--

Fonte: Pará (2015)

O Plano prevê, para o período 2016-2019, R\$ 74 bilhões, obedecendo à distribuição legal expressa na Lei de Diretrizes Orçamentárias 2016, distribuídos de acordo com o Quadro a seguir.

**Quadro 6** - PPA 2016-2019 - Resumo programático e valor

Poder/Órgãos	Número de Programas	Valor R\$ 1,00
Poder Executivo	22	64.037.328.352
Poder Legislativo	3	3.168.289.049
Poder Judiciário	4	4.571.374.468
Ministério Público	1	2.077.009.221
Órgãos Constitucionais independentes	1	234.286.631
Defensoria Pública	2	625.982.156
<b>TOTAL</b>	<b>33</b>	<b>74.714.269.877</b>

Fonte: Pará (2015)

Já o Quadro 7 apresenta um detalhamento da distribuição de recursos tendo como referência cada Programa Temático e sua respectiva RI.

**Quadro 7 - PPA 2016-2019: Poder Executivo, distribuição de recursos**

PROGRAMAS TEMÁTICOS	ARAGUAIA	BAIXO AMAZONAS	CARAJÁS	GUAJARÁ	GUAMÁ	LAGO DE TUCURUI	MARAJÓ	RIO CAETÊ	RIO CAPIM	TAPAJÓS	TOCANTINS	XINGU	TOTAL
Agricultura Familiar	3.887	4.240	3.164	17.793	6.154	1.921	5.432	5.487	4.538	2.616	4.504	4.747	64.483
Agropecuária e Pesca	6.702	9.381	6.366	27.230	12.589	2.967	6.975	3.804	6.590	3.498	7.454	10.474	104.030
Cidadania e Direitos Humanos	4.811	13.248	9.465	94.115	16.047	3.346	8.007	5.186	10.182	8.348	5.726	3.900	182.381
Ciência, Tecnologia e Inovação	2.026	17.227	9.228	161.889	4.934	2.086	1.852	4.282	1.653	648	4.015	3.670	213.511
Cultura	718	2.365	979	214.409	1.478	1.649	1.648	9.883	1.318	491	1.361	2.728	239.025
Direitos Socioassistenciais	15.090	26.105	21.142	131.086	13.162	12.190	15.367	12.480	12.709	12.395	12.501	19.655	303.882
Educação Básica	290.967	735.495	461.670	7.070.397	892.207	225.106	367.583	660.702	472.644	84.155	850.268	133.809	12.245.003
Educação Profissional e Tecnológica	8.403	1.735	11.908	3.372	1.454	3.866	4.661	1.362	7.469	4.207	2.074	8.660	59.170
Educação Superior	11.452	7.940	12.617	186.272	22.008	5.978	6.071	0	7.827	0	18.209	6.914	285.288
Esporte e Lazer	1.050	26.504	4.651	72.432	2.143	270	5.051	1.945	1.002	657	2.000	1.483	119.190
Governança para Resultados	37.909	38.889	48.668	4.247.724	90.963	26.594	34.332	23.672	39.302	18.596	29.235	33.691	4.669.573
Habitação de Interesse Social	47.531	67.367	51.049	535.576	60.475	50.447	178.116	77.052	77.793	53.215	76.808	77.439	1.352.866
Indústria, Comércio e Serviços	62.995	45.826	86.762	521.391	81.506	23.554	31.486	32.681	58.976	25.975	58.773	31.854	1.061.780
Infraestrutura e Logística	216.645	231.509	141.001	81.485	251.263	18.435	64.258	163.023	326.303	19.210	233.112	156.903	1.903.148
Meio Ambiente e Ordenamento Territorial	15.847	38.667	14.624	47.109	15.230	17.028	18.856	7.325	19.807	9.257	15.294	37.050	256.092
Mobilidade e Desenvolvimento Urbano	9.473	10.054	8.996	398.254	23.065	24.351	20.692	17.788	10.100	13.508	29.743	21.109	587.133
Saneamento Básico	2.569	139.195	49.158	723.946	34.582	15.308	51.034	25.608	13.794	11.018	9.585	9.418	1.085.214
Saúde	345.523	670.149	376.004	1.987.857	177.930	135.927	357.535	293.752	278.752	87.475	196.264	366.457	5.273.626
Segurança Pública	109.579	126.693	135.907	904.965	190.547	48.732	54.838	69.328	80.675	49.745	77.768	56.023	1.904.799
Trabalho, Emprego e Renda	5.639	6.095	3.966	26.173	5.253	2.777	5.063	3.735	4.272	2.330	3.551	3.157	72.013
Turismo	233	61.277	3.463	74.870	287	186	40.169	4.105	61	69	3.134	639	188.492
<b>TOTAL PROGRAMAS TEMÁTICOS</b>	<b>1.199.048</b>	<b>2.279.962</b>	<b>1.460.788</b>	<b>17.528.345</b>	<b>1.903.276</b>	<b>622.718</b>	<b>1.279.025</b>	<b>1.423.202</b>	<b>1.435.766</b>	<b>407.412</b>	<b>1.641.378</b>	<b>989.779</b>	<b>32.170.699</b>
<b>PERCENTUAL</b>	<b>3,73</b>	<b>7,09</b>	<b>4,54</b>	<b>54,49</b>	<b>5,92</b>	<b>1,94</b>	<b>3,98</b>	<b>4,42</b>	<b>4,46</b>	<b>1,27</b>	<b>5,10</b>	<b>3,08</b>	<b>100,00</b>
<b>TOTAL DO PROGRAMA MANUTENÇÃO DA GESTÃO</b>	<b>569.549</b>	<b>849.509</b>	<b>723.756</b>	<b>25.216.664</b>	<b>1.021.453</b>	<b>563.162</b>	<b>363.552</b>	<b>762.479</b>	<b>504.501</b>	<b>160.344</b>	<b>748.601</b>	<b>383.059</b>	<b>31.866.629</b>
<b>PERCENTUAL</b>	<b>1,79</b>	<b>2,67</b>	<b>2,27</b>	<b>79,13</b>	<b>3,21</b>	<b>1,77</b>	<b>1,14</b>	<b>2,39</b>	<b>1,58</b>	<b>0,50</b>	<b>2,35</b>	<b>1,20</b>	<b>100</b>
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>1.768.597</b>	<b>3.129.471</b>	<b>2.184.543</b>	<b>42.745.009</b>	<b>2.924.729</b>	<b>1.185.880</b>	<b>1.642.577</b>	<b>2.185.680</b>	<b>1.940.267</b>	<b>567.755</b>	<b>2.389.980</b>	<b>1.372.839</b>	<b>64.037.328</b>
<b>PERCENTUAL</b>	<b>2,76</b>	<b>4,89</b>	<b>3,41</b>	<b>66,75</b>	<b>4,57</b>	<b>1,85</b>	<b>2,57</b>	<b>3,41</b>	<b>3,03</b>	<b>0,89</b>	<b>3,73</b>	<b>2,14</b>	<b>100</b>

Fonte: Pará (2015)

É importante observar a distribuição dos recursos em cada RI e, em especial às duas áreas objetos de estudos desta dissertação (Araguaia e Tocantins). Note-se os totais/percentuais destinados aos Programas Temáticos, Programas de Manutenção e total geral. Observe-se ainda os montantes/percentuais destinados a cada área (Programa Temática) e as grandes diferenças de valores destinados para cada RI.

Para explicar a distribuição de recursos para o conjunto das RI o PPA tece justificativas detalhadas, como o fato de que na distribuição dos programas temáticos, destacam-se, pelo maior volume de recursos, os programas Educação Básica; Saúde; Governança para Resultados, que inclui ações de valorização e assistência ao servidor público; Segurança Pública; e Infraestrutura e Logística. Além disso, observa-se, ainda, nessa distribuição, a limitada alocação financeira para o Programa de Agricultura Familiar, em torno de R\$ 64,5 milhões, em contraste com o valor de R\$ 1,0 bilhão do Programa de Indústria, Comércio e Serviços. No caso deste último programa, registra-se que R\$ 964 milhões correspondem à ação extraorçamentária de concessão de crédito, a ser executada pelo Banco do Estado do Pará (Banpará) com recursos próprios, Poder/Órgãos Número de Programas Valor R\$ 1,00 Poder Executivo 22 64.037.328.352 Poder Legislativo 3 3.168.289.049 Poder Judiciário 4 4.571.374.468 Ministério Público 1 2.077.009.221 Órgãos Constitucionais independentes 1 234.286.631 Defensoria Pública 2 625.982.156 TOTAL 33 74.714.269.877 enquanto que os recursos alocados no Programa de Agricultura Familiar destinam-se exclusivamente às despesas de custeio.

O PPA justifica que, contudo, os recursos estimados para o Programa de Agricultura não refletem a totalidade das despesas a serem realizadas para atendimento desse segmento, uma vez que estão resguardados no Programa de Manutenção da Gestão cerca de R\$ 400 milhões para as demais despesas, dentre as quais a de pessoal, imprescindível para a prestação do serviço de assistência técnica. Além disso, há também ações complementares destinadas a esse público em outros programas, a exemplo o de Agropecuária e Pesca.

Uma síntese dos programas para a RI Araguaia pode ser observada no quadro a seguir.



## Quadro 8 - Quadro síntese de programas

GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ	
Secretaria de Estado de Planejamento - SEPLAN	
PPA 2016 - 2019	
Região de Integração: <b>Araguaia</b>	
<b>QUADRO SÍNTESE DE PROGRAMAS</b>	
RS 1,00	
Programas Temáticos	Valor 2016-2019
Agricultura Familiar	3.887.208,00
Agropecuária e Pesca	6.701.635,00
Cidadania e Direitos Humanos	4.810.591,00
Ciência, Tecnologia e Inovação	2.026.361,00
Cultura	767.640,00
Direitos Socioassistenciais	15.090.394,00
Educação Básica	290.967.123,00
Educação Profissional e Tecnológica	8.403.356,00
Educação Superior	11.451.504,00
Esporte e Lazer	1.050.366,00
Governança para Resultados	54.697.782,00
Habituação de Interesse Social	47.530.651,00
Indústria, Comércio e Serviços	62.995.088,00
Infraestrutura e Logística	216.462.456,00
Meio Ambiente e Ordenamento Territorial	15.846.758,00
Mobilidade e Desenvolvimento Urbano	9.473.131,00
Saneamento Básico	2.568.681,00
Saúde	345.523.412,00
Segurança Pública	109.678.571,00
Trabalho, Emprego e Renda	5.638.655,00
Turismo	232.755,00
<b>TOTAL:</b>	<b>1.215.804.118,00</b>
<b>QUADRO SÍNTESE DE PROGRAMA</b>	
RS 1,00	
Programa Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado	Valor 2016-2019
Manutenção da Gestão	552.760.251,00
<b>TOTAL:</b>	<b>552.760.251,00</b>
<b>TOTAL GERAL:</b>	<b>1.768.564.369,00</b>

Fonte: Pará (2015)


Comparativamente, os valores destinados para a Agricultura Familiar e Agropecuária e Pesca entre as duas RI's (Araguaia e Tocantins) são diferentes. Os dois programas destinam maior previsão de recursos para a RI Tocantins. Imagina-se que, para além das diferenças demográficas, é possível que o peso político das bancadas parlamentares e a proximidade geográfica com a capital do Estado possa contribuir diretamente com isto.

### 6.2 RI Araguaia – Ações dos Programas Temáticos Agricultura Familiar e Agricultura e Pesca.

Descreve-se a seguir programas e ações previstas no Plano que visam assegurar a promoção do desenvolvimento agropecuário na RI Araguaia. Para efeitos deste estudo, detivemo-nos a descrever e analisar ações previstas nos Programas Temáticos de Agricultura Familiar e Agropecuária e Pesca.

## 6.2.1 Agricultura Familiar

**Quadro 9 – Ações do Programa Agricultura Familiar**

 GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ Secretaria de Estado de Planejamento - SEPLAN PPA 2016 - 2019								
<b>Região de Integração:</b> Araguaia								
<b>PROGRAMA</b> Agricultura Familiar		<b>Valor para a Região:</b> R\$3.887.208						
<b>Diretriz(es) de Governo:</b> Agregar Valor à Produção por meio do Conhecimento Promover a Produção Sustentável								
<b>INDICADOR DE PROCESSO</b>								
Denominação	Unidade	Referência			Índice Esperado			
		Índice	Ano	Fonte	2016	2017	2018	2019
Incremento do produtor familiar atendido pela SEDAP	Percentual	ND	-	SEDAP	5	5	5	3
Número de famílias agrícolas assistidas	Unidade	3.774	2014	EMATER	4.120	4.350	4.750	4.800
Projeto de crédito rural contratado	Unidade	395	2014	EMATER	310	325	390	475
<b>Objetivo:</b> Aumentar a capacidade produtiva e de comercialização da Agricultura Familiar								
<b>Órgão Responsável:</b> EMATER								
<b>METAS PARA O PERÍODO 2016-2019</b>								
Descrição								
Elaborar 3.036 projetos de Crédito Rural Assessorar a formalização de 60 organizações de agricultores familiares								
<b>AÇÕES PARA O PERÍODO 2016-2019</b>								
Descrição	Produto	Unidade de Medida	Órgão Executor					
Adequação Física e Reaparelhamento das Unidades de ATER	Unidade de ATER Adequada	Un	EMATER					
Apoio a Áreas Indígenas, Quilombolas, Populações Tradicionais e de Reforma Agrária com Serviços de ATER	Família Assistida	Un	EMATER					
Apoio à Produção e Comercialização da Agricultura Familiar	Produtor Familiar Atendido	Un	SEDAP					
Apoio às Cadeias Produtivas de Origem Animal e Vegetal com serviços de ATER	Família Assistida	Un	EMATER					
Apoio às Organizações para a Comercialização dos Produtos da Agricultura Familiar	Organização Assistida	Un	EMATER					
Promoção do Desenvolvimento dos Territórios Rurais	Município Atendido	Un	SEDAP					


**Fonte:** Pará (2015)

Até o ano de 2016 (ano do golpe parlamentar da presidente Dilma Rousseff), por meio do Programa Territórios do Cidadania (PTC) do Governo Federal e do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT) – da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) - eram investidos recursos financeiros anuais nos territórios. Os valores seriam destinados à execução de Projetos de Infraestrutura e Serviços (Proinf) por meio, sobretudo, de Secretarias Estaduais – em especial a SEDAP- e da EMATER. Com a extinção do MDA, em 2016, essa fonte de recursos passou a não mais existir (pelo menos nesses moldes), o que leva a crer significativas reduções nos investimentos e ATER, regularização fundiária e em projetos locais de agricultores familiares.

O quadro acima demonstra essa fragilidade de investimentos oriundos dos cofres estaduais, além de apresentar informações técnicas pouco esclarecedoras no sentido de alcançar o objetivo de “aumentar a capacidade produtiva e de comercialização da Agricultura Familiar” num RI com dimensões geográficas continentais.

Além dessas ações acima descrita, declaradamente voltadas para o Programa Agricultura Familiar, a pesquisa conseguiu encontrar uma ação de responsabilidade da FASEPA que, de alguma forma está vinculada ao desenvolvimento rural: o fornecimento de produtos da agricultura familiar para o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), da CONAB (governo federal), conforme se descreve no Quadro 9 a seguir.

### Quadro 10 – Ações do Programa Agricultura Familiar (Cont.)

 GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ Secretaria de Estado de Planejamento - SEPLAN PPA 2016 - 2019			
<b>Região de Integração:</b> Araguaia			
<b>Objetivo:</b> Garantir o atendimento integral ao socioeducando em privação de liberdade e atenção a egressos			
<b>Órgão Responsável:</b> FASEPA			
<b>AÇÕES PARA O PERÍODO 2016-2019</b>			
Descrição	Produto	Unidade de Medida	Órgão Executor
Atendimento a Egressos de Medida Socioeducativa	Egresso Atendido	Un	FASEPA
<b>Objetivo:</b> Promover o acesso regular e permanente à alimentação adequada e de qualidade para as populações em situação de vulnerabilidade social e insegurança alimentar			
<b>Órgão Responsável:</b> SEASTER			
<b>METAS PARA O PERÍODO 2016-2019</b>			
Descrição			
Atender 200 famílias no Programa de Aquisição de Alimentos.			
Implantar 200 sistemas nos Municípios de Cumarú do Norte, Santa Maria das Barreiras, Santana do Araguaia e Sapucaia.			
Equipar 5 centrais de recebimento de produtos da agricultura familiar nos Municípios de Redenção, Pau D'Arco, Xinguaçu, Ourilândia do Norte e Santa Maria das Barreiras.			
<b>AÇÕES PARA O PERÍODO 2016-2019</b>			
Descrição	Produto	Unidade de Medida	Órgão Executor
Apoio a Produção Familiar, Aquisição de Alimentos e Consumo Inclusivo	Família Atendida	Un	SEASTER
Educação em Segurança Alimentar e Nutricional	Pessoa Atendida	Un	SEASTER, SESPA
Implantação de Equipamentos Públicos de Segurança Alimentar e Nutricional	Unidade Implantada	Un	SEASTER
Implantação de Microsistemas de Abastecimento de Água	Família Atendida	Un	SEASTER
Manutenção de Equipamentos Públicos de Segurança Alimentar e Nutricional	Equipamento Público Mantido	Un	SEASTER

Fonte: Pará (2015)


Apesar de se constituir uma ação pontual, essa iniciativa se constitui um arranjo inovador e foi replicado no PPA seguinte (2020-2023).

## 6.3 RI Araguaia – Ações do Programa Temático Agropecuária e Pesca.

### 6.3.1 Agropecuária e Pesca


Nos dois quadros que se seguem pode-se constatar iguais distorções entre os valores destinados entre as duas Regiões estudadas. A RI Araguaia segue prevendo valores inferiores de aplicação de recursos financeiros.

### Quadro 11 – Ações do Programa Agropecuária e Pesca

 GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ Secretaria de Estado de Planejamento - SEPLAN PPA 2016 - 2019								
<b>Região de Integração:</b>		<b>Araguaia</b>			<b>Valor para a Região:</b>		<b>R\$6.701.635</b>	
<b>PROGRAMA</b>		<b>Agropecuária e Pesca</b>						
<b>Diretriz(es) de Governo:</b>		Agregar Valor à Produção por meio do Conhecimento Promover a Produção Sustentável						
<b>INDICADOR DE PROCESSO</b>								
Denominação	Unidade	Referência			Índice Esperado			
		Índice	Ano	Fonte	2016	2017	2018	2019
Incremento de pescadores/aquicultores assistidos	Percentual	ND	-	SEDAP	5	5	5	5
Número de produtores agrícolas assistidos pela EMATER	Unidade	0	2014	EMATER	80	80	80	80
<b>Objetivo:</b> Dinamizar as cadeias produtivas do setor agropecuário								
<b>Órgão Responsável:</b> SEDAP								
<b>METAS PARA O PERÍODO 2016-2019</b>								
<b>Descrição</b>								
Implantar 4 unidades de referência em baixo carbono Implantar sistema de produção integrada de abacaxi em 100 propriedades Melhorar a qualidade do leite através do incremento de boas práticas da pecuária para 640 produtores Manter a região como Área Livre de Febre Aftosa								

Fonte: Pará (2015)

### Quadro 12 – Ações do Programa Agropecuária e Pesca (Cont.)

 GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ Secretaria de Estado de Planejamento - SEPLAN PPA 2016 - 2019			
<b>Região de Integração:</b>		<b>Araguaia</b>	
<b>AÇÕES PARA O PERÍODO 2016-2019</b>			
Descrição	Produto	Unidade de Medida	Órgão Executor
Apoio à Eventos Agropecuários	Evento Apoiado	Un	SEDAP
Apoio ao Desenvolvimento da Cadeia de Produtos Artesanais Agropecuários	Produtor Atendido	Un	ADEPARÁ
Apoio às Cadeias Produtivas de Origem Animal e Vegetal	Produtor Atendido	Un	EMATER, SEDAP
Classificação de Produtos de Origem Vegetal	Produto Classificado	T	ADEPARÁ
Combate, Controle e Erradicação de Doenças dos Animais e de Pragas de Vegetais	Propriedade Inspeccionada	Un	ADEPARÁ
Fiscalização e Inspeção Agropecuária	Inspeção Realizada	Un	ADEPARÁ
Implantação de Unidades de Referências em Tecnologias de Baixo Carbono	Unidade de Referência Implantada	Un	EMATER
Promoção da Educação Sanitária	Evento Realizado	Un	ADEPARÁ
Vacinação do Rebanho Pecuário	Rebanho Vacinado	Prc	ADEPARÁ
<b>Objetivo:</b> Dinamizar as cadeias produtivas do setor pesqueiro e aquícola			
<b>Órgão Responsável:</b> SEDAP			
<b>METAS PARA O PERÍODO 2016-2019</b>			
<b>Descrição</b>			
Ampliar em 150.000m <sup>2</sup> a área útil de produção de pescado pela piscicultura Aumentar em 20% a produção pesqueira e aquícola			
<b>AÇÕES PARA O PERÍODO 2016-2019</b>			
Descrição	Produto	Unidade de Medida	Órgão Executor
Apoio a Eventos da Pesca e Aquicultura	Evento Apoiado	Un	SEDAP
Apoio à Infraestrutura da Pesca e Aquicultura	Empreendimento Apoiado	Un	SEDAP
Apoio a Pesquisa e Tecnologia da Pesca e Aquicultura	Projeto Apoiado	Un	SEDAP
Assistência Técnica e Extensão Pesqueira e Aquícola	Pescador/Aquicultor Assistido	Un	EMATER
Fomento à Pesca e Aquicultura	Pescador/Aquicultor Apoiado	Un	SEDAP

Fonte: Pará (2015)

Semelhante ao programa de Agricultura Familiar, a partir de 2016 este também sofreu o impacto da extinção do MDA. Diversos repasses feitos pelo também extinto Ministério da Pesca, gestados pelo Governo do Estado, resultaram na redução significativa de investimentos na região.

Aspecto relevante que também merece ser destacado é junção e dois setores no mesmo Programa Temático: Agropecuária e Pesca. Além disso, o montante orçado mais que dobra em relação ao da Agricultura Familiar.

Um primeiro fator a se considerar é que para além do caráter semântico, situa-se o fato de que Agropecuária diz respeito ao grande proprietário de terras e ao agronegócio. Além disso, esse programa não deixa claro de que tipo de pescador se trata. Os fatos mostram que pouco se tem destinados aos pescadores artesanais ou a pequenos criadores de peixe em propriedades familiares que resultem em efetivos “dinamização do setor pesqueiro e aquícola” previsto no objetivo deste programa.

#### **6.4 RI Tocantins – Ações dos Programas Temáticos Agricultura Familiar e Agricultura e Pesca.**

Descreve-se a seguir programas e ações previstas no Plano que visam assegurar a promoção do desenvolvimento agropecuário na RI Tocantins. Para efeitos deste estudo, detivemo-nos a descrever e analisar ações previstas nos Programas Temáticos de Agricultura Familiar e Agropecuária e Pesca.

O Quadro 13 a seguir apresenta uma síntese dos programas para a RI Tocantins.

### Quadro 13 - Quadro síntese de programas


GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ	
Secretaria de Estado de Planejamento - SEPLAN	
PPA 2016 - 2019	
<b>Região de Integração: Tocantins</b>	
<b>QUADRO SÍNTESE DE PROGRAMAS</b>	
	R\$ 1,00
Programas Temáticos	Valor 2016-2019
Agricultura Familiar	4.503.632,00
Agropecuária e Pesca	7.254.399,00
Cidadania e Direitos Humanos	5.725.523,00
Ciência, Tecnologia e Inovação	4.015.375,00
Cultura	1.360.524,00
Direitos Socioassistenciais	12.501.241,00
Educação Básica	850.267.901,00
Educação Profissional e Tecnológica	2.073.816,00
Educação Superior	18.209.037,00
Esporte e Lazer	2.000.412,00
Governança para Resultados	50.530.150,00
Habilitação de Interesse Social	76.808.384,00
Indústria, Comércio e Serviços	58.772.844,00
Infraestrutura e Logística	233.111.538,00
Meio Ambiente e Ordenamento Territorial	15.293.504,00
Mobilidade e Desenvolvimento Urbano	29.742.763,00
Saneamento Básico	9.585.331,00
Saúde	198.264.199,00
Segurança Pública	77.858.112,00
Trabalho, Emprego e Renda	3.551.239,00
Turismo	3.134.217,00
<b>TOTAL:</b>	<b>1.662.564.141,00</b>
<b>QUADRO SÍNTESE DE PROGRAMA</b>	
	R\$ 1,00
Programa Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado	Valor 2016-2019
Manutenção da Gestão	727.305.466,00
<b>TOTAL:</b>	<b>727.305.466,00</b>
<b>TOTAL GERAL:</b>	<b>2.389.869.607,00</b>

Fonte: Pará (2015)

Semelhante à RI do Araguaia, o Baixo Tocantins também sofreu com a extinção do MDA, sobretudo devido a exclusão dos repasses de recursos financeiros para implantação de Projetos de Infraestrutura de Serviços (Proinf) para esse território. Contudo, em relação à RI do Araguaia, essa região recebeu maior volume de recursos, conforme se observa nos quadros a seguir.

## 6.4.1 RI Tocantins – Ações do Programa Temático Agricultura Familiar

**Quadro 14** – Ações do Programa Agricultura Familiar


 <b>GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ</b> Secretaria de Estado de Planejamento - SEPLAN PPA 2016 - 2019								
<b>Região de Integração:</b>		Tocantins						
<b>PROGRAMA</b>		Agricultura Familiar			<b>Valor para a Região:</b>		R\$4.503.632	
<b>Diretriz(es) de Governo:</b>		Agregar Valor à Produção por meio do Conhecimento Promover a Produção Sustentável						
<b>INDICADOR DE PROCESSO</b>								
Denominação	Unidade	Referência			Índice Esperado			
		Índice	Ano	Fonte	2016	2017	2018	2019
Incremento do produtor familiar atendido pela SEDAP	Percentual	ND	-	SEDAP	8	8	8	5
Número de famílias agrícolas assistidas	Unidade	4.707	2014	EMATER	2.350	2.550	2.850	2.950
Projeto de crédito rural contratado	Unidade	550	2014	EMATER	580	710	720	670
<b>Objetivo:</b> Aumentar a capacidade produtiva e de comercialização da Agricultura Familiar								
<b>Órgão Responsável:</b> EMATER								
<b>METAS PARA O PERÍODO 2016-2019</b>								
<b>Descrição</b>								
Elaborar 6.908 projetos de Crédito Rural								
Assessorar a formalização de 44 organizações de agricultores familiares								
Incluir 7 municípios no programa de produção familiar na merenda escolar (PNAE)								
Proporcionar a capacitação de 3.000 empreendedores rurais								
<b>AÇÕES PARA O PERÍODO 2016-2019</b>								
Descrição	Produto	Unidade de Medida	Órgão Executor					
Adequação Física e Reparcelamento das Unidades de ATER	Unidade de ATER Adequada	Un	EMATER					
Apoio a Áreas Indígenas, Quilombolas, Populações Tradicionais e de Reforma Agrária com Serviços de ATER	Família Assistida	Un	EMATER					
Apoio à Gestão Social e ao Desenvolvimento Comunitário	Produtor Familiar Atendido	Un	SEDAP					
Apoio à Produção e Comercialização da Agricultura Familiar	Produtor Familiar Atendido	Un	SEDAP					
Apoio às Cadeias Produtivas de Origem Animal e Vegetal com serviços de ATER	Família Assistida	Un	EMATER					
Apoio às Organizações para a Comercialização dos Produtos da Agricultura Familiar	Organização Assistida	Un	EMATER					
Promoção do Desenvolvimento dos Territórios Rurais	Município Atendido	Un	SEDAP					

**Fonte:** Para (2015)

O aumento significativo nos valores investidos na RI Tocantins em relação à RI Araguaia pode ser justificado pelo caráter consolidado da agricultura familiar nesta parte mais antiga do Estado do Pará, ou pelo peso político do conjunto dos municípios junto ao Governo Estadual, ou mesmo os dois motivos.

## 6.4.2 RI Tocantins - Ações do Programa Agropecuária e Pesca


**Quadro 15** – Ações do Programa Agropecuária e Pesca

 <b>GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ</b> Secretaria de Estado de Planejamento - SEPLAN PPA 2016 - 2019								
<b>Região de Integração:</b> Tocantins					<b>Valor para a Região:</b> R\$7.254.399			
<b>PROGRAMA</b> Agropecuária e Pesca								
<b>Diretriz(es) de Governo:</b> Agregar Valor à Produção por meio do Conhecimento Promover a Produção Sustentável								
INDICADOR DE PROCESSO								
Denominação	Unidade	Referência			Índice Esperado			
		Índice	Ano	Fonte	2016	2017	2018	2019
Incremento de pescadores/aquicultores assistidos	Percentual	ND	-	SEDAP	5	5	5	5
Número de produtores agrícolas assistidos pela EMATER	Unidade	0	2014	EMATER	103	103	103	103
<b>Objetivo:</b> Dinamizar as cadeias produtivas do setor agropecuário								
<b>Órgão Responsável:</b> SEDAP								
<b>METAS PARA O PERÍODO 2016-2019</b>								
Descrição								
Ampliar a área de açaí cultivado em 3.000 ha irrigados								
Incentivar a bananicultura com a distribuição de 100.000 mudas produzidas in vitro								
Reativar a fecundaria de Moju								
Manter a região como Área Livre de Febre Aftosa								
Implantar 4 unidades de referência em baixo carbono								

**Fonte:** Pará (2015)

De novo, ao setor agropecuário é destinado um grande volume de recursos em relação a Agricultura Familiar, numa clara demonstração de apoio à classe empresarial do campo.

**Quadro 16** – Ações do Programa Agropecuária e Pesca (Cont.)


 <b>GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ</b> Secretaria de Estado de Planejamento - SEPLAN PPA 2016 - 2019			
<b>Região de Integração:</b> Tocantins			
<b>AÇÕES PARA O PERÍODO 2016-2019</b>			
Descrição	Produto	Unidade de Medida	Órgão Executor
Apoio à Eventos Agropecuários	Evento Apoiado	Un	SEDAP
Apoio ao Desenvolvimento da Cadeia de Produtos Artesanais Agropecuários	Produtor Atendido	Un	ADEPARÁ
Apoio às Cadeias Produtivas de Origem Animal e Vegetal	Produtor Atendido	Un	EMATER, SEDAP
Combate, Controle e Erradicação de Doenças dos Animais e de Pragas de Vegetais	Propriedade Inspeccionada	Un	ADEPARÁ
Fiscalização e Inspeção Agropecuária	Inspeção Realizada	Un	ADEPARÁ
Implantação de Unidades de Referências em Tecnologias de Baixo Carbono	Unidade de Referência Implantada	Un	EMATER
Promoção da Educação Sanitária	Evento Realizado	Un	ADEPARÁ
Vacinação do Rebanho Pecuário	Rebanho Vacinado	Prc	ADEPARÁ
<b>Objetivo:</b> Dinamizar as cadeias produtivas do setor pesqueiro e aquícola			
<b>Órgão Responsável:</b> SEDAP			
<b>METAS PARA O PERÍODO 2016-2019</b>			
Descrição			
Ampliar em 150.000m <sup>2</sup> a área útil de produção de pescado pela piscicultura			
Aumentar em 20% a produção pesqueira e aquícola			
<b>AÇÕES PARA O PERÍODO 2016-2019</b>			
Descrição	Produto	Unidade de Medida	Órgão Executor
Apoio a Eventos da Pesca e Aquicultura	Evento Apoiado	Un	SEDAP
Apoio à Infraestrutura da Pesca e Aquicultura	Empreendimento Apoiado	Un	SEDAP
Apoio a Pesquisa e Tecnologia da Pesca e Aquicultura	Projeto Apoiado	Un	SEDAP
Assistência Técnica e Extensão Pesqueira e Aquícola	Pescador/Aquicultor Assistido	Un	EMATER
Combate, Controle e Erradicação de Doenças dos Animais Aquáticos	Propriedade Inspeccionada	Un	ADEPARÁ
Fomento à Pesca e Aquicultura	Pescador/Aquicultor Apoiado	Un	SEDAP

**Fonte:** Pará (2015)



Semelhante à RI Araguaia, além das ações acima descrita voltadas para o Programa Agricultura Familiar, a pesquisa também conseguiu encontrar uma ação de responsabilidade da FASEPA que, de alguma forma está vinculada ao desenvolvimento rural: o fornecimento de produtos da agricultura familiar para o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), da CONAB (governo federal), conforme se descreve no Quadro 17 a seguir. Apesar de não fazer parte do Programa Temático Agricultura Familiar, mas do Programa Cidadania e Direitos Humanos, didaticamente, preferimos coloca-la aqui, dado que foi a única encontrada com vínculo mais direto com temática aqui estudada no âmbito RI Tocantins. Essa ação visa assegurar apoio socioeducativo à jovens e adolescente em situação de privação de liberdade.

### Quadro 17 – Ações do Programa Agricultura Familiar (Cont.)

 GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ Secretaria de Estado de Planejamento - SEPLAN PPA 2016 - 2019			
<b>Região de Integração:</b> Tocantins			
<b>Objetivo:</b> Garantir o atendimento integral ao socioeducando em privação de liberdade e atenção a egressos			
<b>Órgão Responsável:</b> FASEPA			
<b>AÇÕES PARA O PERÍODO 2016-2019</b>			
Descrição	Produto	Unidade de Medida	Órgão Executor
Atendimento a Egressos de Medida Socioeducativa	Egresso Atendido	Un	FASEPA
<b>Objetivo:</b> Promover o acesso regular e permanente à alimentação adequada e de qualidade para as populações em situação de vulnerabilidade social e insegurança alimentar			
<b>Órgão Responsável:</b> SEASTER			
<b>METAS PARA O PERÍODO 2016-2019</b>			
Descrição			
Atender 200 famílias no Programa de Aquisição de Alimentos. Equipar 04 centrais de recebimento de produtos da agricultura familiar nos Municípios de Barcarena, Abaetetuba, Igarapé-Miri e Acará.			
<b>AÇÕES PARA O PERÍODO 2016-2019</b>			
Descrição	Produto	Unidade de Medida	Órgão Executor
Apoio a Produção Familiar, Aquisição de Alimentos e Consumo Inclusivo	Família Atendida	Un	SEASTER
Educação em Segurança Alimentar e Nutricional	Pessoa Atendida	Un	SEASTER, SESPA
Implantação de Equipamentos Públicos de Segurança Alimentar e Nutricional	Unidade Implantada	Un	SEASTER
Implantação de Microsistemas de Abastecimento de Água	Família Atendida	Un	SEASTER
Manutenção de Equipamentos Públicos de Segurança Alimentar e Nutricional	Equipamento Público Mantido	Un	SEASTER

**Fonte:** Pará (2015)

Notadamente, a disparidade das previsões orçamentárias nas duas RI's, no mesmo PPA demonstra significativas diferenças de análises sobre uma mesma população com os mesmos problemas graves e históricos de desigualdades sociais.

## 6.5 Desenvolvimento agropecuário no plano plurianual 2020-2023

O Quadro 18 apresenta a estrutura física do PPA.


**Quadro 18** - Estrutura física do PPA 2020-2023

<p>APRESENTAÇÃO VOLUME I 1. PLANO PLURIANUAL: BASE LEGAL, CONCEITOS BÁSICOS E INTEGRAÇÃO COM A LDO E LOA 2. DIRETRIZES ESTRATÉGICAS DO PPA 2020-2023 2.1 Sociedade de Direitos 2.2 Crescimento Inteligente 2.3 Trabalho com Responsabilidade 2.4 Gestão Pública Eficiente Presente 3. DIMENSÕES DO PPA 3.1. Dimensão Estratégica 3.2. Dimensão Tática 3.3. Dimensão Operacional 4. CICLO DE GESTÃO DO PPA 4.1. Elaboração 4.2. Execução 4.3. Monitoramento 4.4. Avaliação</p>	<p>5. METAS DE MELHORIA DO MAPA DA EXCLUSÃO SOCIAL 6. PROGRAMAÇÃO CONSOLIDADA DO ESTADO PROGRAMAS DO PLANO PLURIANUAL – PODER EXECUTIVO Região de Integração Araguaia Região de Integração Baixo Amazonas Região de Integração Carajás Região de Integração Guajará Região de Integração Guamá Região de Integração Lago de Tucuruí Região de Integração Marajó Região de Integração Rio Caeté Região de Integração Rio Capim Região de Integração Tapajós Região de Integração Tocantins Região de Integração Xingu</p>
---	--

Fonte: Pará (2019)

O Plano orçou, para o período 2020-2023, um montante de R\$ 66.921.749.968,00, a ser aplicado em todo o Pará. Diferente do PPA de 2016-2019, esta versão do Plano distribui suas despesas, a partir de uma Programação Consolidada do Estado, apresentando uma síntese por Programa Temático, de acordo com o quadro síntese a seguir.

### Quadro 19 – Quadro síntese

 <b>GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ</b> Secretaria de Estado de Planejamento e Administração		PLANO PLURIANUAL 2020 - 2023
<b>QUADRO SÍNTESE DO PROGRAMA</b>		
PROGRAMAS TEMÁTICOS	Valor R\$1,00 2020-2023	
Agricultura, Pecuária, Pesca e Aquicultura	200.465.941,00	
Cidadania, Justiça e Direitos Humanos	198.593.685,00	
Ciência, Tecnologia e Inovação	123.832.142,00	
Cultura	178.368.993,00	
Desenvolvimento Urbano - Habitação, Saneamento e Mobilidade	1.985.974.178,00	
Direitos Socioassistenciais	228.038.321,00	
Educação Básica	11.095.686.193,00	
Educação Profissional e Tecnológica	36.444.954,00	
Educação Superior	263.697.646,00	
Esporte e Lazer	83.647.981,00	
Governança Pública	4.878.576.417,00	
Indústria, Comércio, Serviços e Turismo	253.900.295,00	
Infraestrutura e Logística	1.815.722.118,00	
Meio Ambiente e Ordenamento Territorial	84.586.429,00	
Saúde	6.155.319.418,00	
Segurança Pública	2.230.499.577,00	
Trabalho, Emprego e Renda	58.237.852,00	
		<b>R\$ 29.871.592.140,00</b>
Programa Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado	Valor (R\$1,00) 2020- 2023	
Manutenção da Gestão	37.050.157.828,00	
		<b>R\$ 37.050.157.828,00</b>
<b>TOTAL PARA O ESTADO:</b>		<b>R\$ 66.921.749.968,00</b>


Fonte: Pará (2019)

Após isto, o PPA apresenta um quadro síntese por cada um dos Programas Temáticos. Diferente do PPA anterior, o Programa Agricultura Familiar é excluído, sendo fundido com o de Agropecuária e Pesca, tornando-se apenas um Programa: Agricultura, Pecuária, Pesca e Aquicultura.

#### 6.5.1 Programa Temático Agricultura, Pecuária, Pesca e Aquicultura.

Ainda sem especificar as despesas por RI, a parte seguinte do Plano apresenta uma síntese de cada um dos 17 Programas Temáticos. Extraímos a seguir o único programa que, de forma direta, se destina ao desenvolvimento agropecuário previsto.

## Quadro 20 – Quadro síntese do Programa

GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ		PLANO PLURIANUAL 2020 - 2023			
Secretaria de Estado de Planejamento e Administração					
<b>QUADRO SÍNTESE DO PROGRAMA</b>					
Programa Temático: Agricultura, Pecuária, Pesca e Aquicultura					R\$200.465.941,00
Diretriz		Objetivo de Desenvolvimento Sustentável			
Crescimento Inteligente					
Indicador de Processo	Unidade Medida	Referência			Índice Esperado 2023
		Índice	Ano	Fonte	
Atendimentos com Ações de Fomento para o setor pesqueiro	Unidade	3.456	12/2018	SEDAP	4.322
Número de Atendimentos com Ações de Assistência Técnica e Extensão Rural	Unidade	75.563	12/2018	EMATER	76.376
Número de Atendimentos com Ações de Fomento para o Setor Agropecuário	Unidade	12.026	12/2018	SEDAP	14.618
<b>Objetivo</b>					
Desenvolver a Produção, Promover a Sanidade Vegetal e Animal, e Fortalecer a Comercialização da Agropecuária, Pesca e Aquicultura					
Promover o Desenvolvimento Rural com Ênfase na Agricultura Familiar com Base nas Diretrizes da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural					

Fonte: Pará (2019)

Um importante diferencial que se pede perceber em relação ao PPA anterior, além da junção de programas, diz respeito à menção de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)<sup>8</sup> para cada um dos diferentes programas do PPA. No caso deste acima descrito, a diretriz Crescimento Inteligente utiliza como referencial os seguintes ODS:

01 – Erradicação da pobreza: acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares; 02 – Fome zero e agricultura sustentável: acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável; 08 – Trabalho decente e crescimento econômico promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo, e trabalho decente para todos. 09 – Inovação infraestrutura: construir infraestrutura resiliente, promover a industrialização inclusiva e sustentável, e fomentar a inovação; 12 – Consumo e produção responsáveis: assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis; 14 – Vida na água: conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares, e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) foram estabelecidos pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 2015 e compõem uma agenda mundial para a construção e implementação de políticas públicas que visam guiar a humanidade até 2030.

<sup>9</sup> Extraído de: <https://www.estrategiaods.org.br/o-que-sao-os-ods/>. Acesso em: 15 de out.2021.

Este pode ser considerado um fator inovador no planejamento público estadual. O Estado paraense passa a se incorporar a uma agenda mundial que discute a construção e implementação de políticas públicas que visam guiar a humanidade até 2030. Essa agenda contempla um plano de ação internacional para o alcance dos 17 ODS, desdobrados em 169 metas, que abordam diversos temas fundamentais para o desenvolvimento humano, em cinco perspectivas: pessoas, planeta, prosperidade, parceria e paz.

Assim, ao considerar os ODS no Plano Plurianual, a gestão pública estadual se propõe levar em conta temáticas diversificadas fundamentais num estado que lida com as situações mais adversas em suas diferentes RI's. Os ODS inclusos em cada Programa chama atenção para todas as instâncias do governo estadual para implementar processos que levem em conta questões-chaves, tais como: como erradicação da pobreza, segurança alimentar e agricultura, saúde, educação, igualdade de gênero, redução das desigualdades, energia, água e saneamento, padrões sustentáveis de produção e de consumo, mudança do clima, cidades sustentáveis, proteção e uso sustentável dos oceanos e dos ecossistemas terrestres, crescimento econômico inclusivo, infraestrutura e industrialização, governança, e meios de implementação.

#### **6.6 RI Araguaia – Ações do Programa Temático Agricultura, Pecuária, Pesca e Aquicultura.**

O novo formato desse PPA aglutina quatro cadeias produtivas no mesmo Programa Temático: Agricultura, Pecuária, Pesca e Aquicultura. A categoria Agricultura Familiar é encoberta pelas quatro cadeias que passarão a ser olhadas de maneira separadas e generalizadas. Não importa saber que a agricultura familiar é a principal responsável pela produção dos alimentos que são disponibilizados para o consumo da população paraense brasileira. As ações do PPA 2020-2023 preveem recursos para um Programa Temático que desconsidera as especificidades de uma categoria que é constituída de pequenos produtores rurais, povos e comunidades tradicionais, assentados da reforma agrária, silvicultores, aquicultores, extrativistas e pescadores que vivem e trabalham nas duas RI's. Como compensação, o termo Agricultura Familiar aparecerá no objetivo do Programa, conforme se verá a seguir

## Quadro 21– Quadro síntese do Programa - Araguaia

GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ		PLANO PLURIANUAL 2020 - 2023				
Secretaria de Estado de Planejamento e Administração						
Região de Integração: <b>Araguaia</b>		<b>R\$ 1.831.102.204,00</b>				
<b>QUADRO SÍNTESE DO PROGRAMA</b>						
Programa Temático: <b>Agricultura, Pecuária, Pesca e Aquicultura</b>		<b>R\$ 37.148.830,00</b>				
Diretriz	Objetivo de Desenvolvimento Sustentável					
Crescimento Inteligente						
Indicador de Resultado	Unidade Medida	Referência			Índice Esperado 2023	
		Índice	Ano	Fonte		
Efetivo dos principais rebanhos por região (bovino)	Unidade	7.971.913	06/2019	ADEPARÁ	9.689.910	
Rendimento Médio das principais culturas por região (produtividade - Abacaxi)	Unidade / Hectare	25.513	06/2019	IBGE	31.012	
Indicador de Processo	Unidade Medida	Referência			Índice Esperado	
		Índice	Ano	Fonte		
Atendimentos com Ações de Fomento para o setor pesqueiro	Unidade	408	12/2018	SEDAP	2020	428
					2021	450
					2022	472
					2023	496
Número de Atendimentos com Ações de Assistência Técnica e Extensão Rural	Unidade	5.855	12/2018	EMATER	2020	6.630
					2021	6.850
					2022	7.230
					2023	7.802
Número de Atendimentos com Ações de Fomento para o Setor Agropecuário	Unidade	2.545	12/2018	SEDAP	2020	2.672
					2021	2.806
					2022	2.946
					2023	3.093
Objetivo						
Desenvolver a Produção, Promover a Sanidade Vegetal e Animal, e Fortalecer a Comercialização da Agropecuária, Pesca e Aquicultura						
Compromisso Regional						
Ações	Produto	Unidade Medida	Órgão Executor			
Classificação de Produtos de Origem Vegetal	Produto Classificado	T	ADEPARÁ			
Desenvolvimento da Produção Aquícola e Pesqueira	Pescador Atendido	Un	SEDAP			
Desenvolvimento das Cadeias Produtivas de Origem Animal e Vegetal	Produtor Atendido	Un	SEDAP			
Fiscalização e Inspeção Agropecuária	Fiscalização Realizada	Un	ADEPARÁ			
Manutenção da Zona Livre de Febre Aftosa	Rebanho Vacinado	Prc	ADEPARÁ			
Prevenção, Controle e Erradicação de Doenças dos Animais e de Pragas de Vegetais	Propriedade Atendida	Un	ADEPARÁ			
Promoção da Comercialização Agrícola	Evento Apoiado	Un	EMATER, SEDAP			
Promoção da Comercialização da Pesca e Aquicultura	Evento Apoiado	Un	SEDAP			
Realização de Ações de Educação Sanitária	Evento Realizado	Un	ADEPARÁ			

Fonte: Pará (2019)

Novamente, os valores destinados para a RI Araguaia são inferiores em relação á RI Tocantins, mas esse modelo de PPA apresenta significativas diferenças em relação ao PPA anterior. Dentre eles, detalha melhor as ações e os produtos, além de inserir novos órgãos executores de cada ação para além da EMATER e da SEDAP. Acrescenta um Compromisso Regional assumido pelo Governo do Estado. No caso da RI Araguaia, assume o compromisso da Implantação de um Laboratório de Solo no município de Conceição do Araguaia. Essa atitude promove o sentido de regionalidade do Plano, ainda que, mesmo prematuramente, seja possível afirmar que sua função maior não seria atender as demandas de camponesas e de seus assentamentos de reforma agrária, por exemplo, mas certamente atende grandes grupos econômicos plantadores de grãos nas áreas de expansão do capitalismo no extremo sul do Pará.

#### **6.6.1 RI Tocantins – Ações do Programa Temático Agricultura, Pecuária, Pesca e Aquicultura.**

Os quadros a seguir apresentam uma síntese das ações.

## Quadro 22 – Quadro síntese do Programa



**GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ**  
Secretaria de Estado de Planejamento e Administração

**PLANO PLURIANUAL 2020 - 2023**

Região de Integração: **Tocantins**

**R\$ 2.614.825.172,00**

### QUADRO SÍNTESE DO PROGRAMA

Programa Temático: **Agricultura, Pecuária, Pesca e Aquicultura**

**R\$ 10.201.750,00**

Diretriz	Objetivo de Desenvolvimento Sustentável
Crescimento Inteligente	

Indicador de Resultado	Unidade Medida	Referência			Índice Esperado 2023
		Índice	Ano	Fonte	
Efetivo dos principais rebanhos por região (galináceos)	Unidade	634.838	06/2019	ADEPARA	771.649
Rendimento Médio das principais culturas por região (produtividade - Açaí)	Kg/Hectare	6.598	06/2019	IBGE	8.020

Indicador de Processo	Unidade Medida	Referência			Índice Esperado	
		Índice	Ano	Fonte	2020	2023
Atendimentos com Ações de Fomento para o setor pesqueiro	Unidade	161	12/2018	SEDAP	169	196
Número de Atendimentos com Ações de Assistência Técnica e Extensão Rural	Unidade	6.080	12/2018	EMATER	2020	5.140
					2021	5.460
					2022	5.696
					2023	5.880
Número de Atendimentos com Ações de Fomento para o Setor Agropecuário	Unidade	392	12/2018	SEDAP	2020	412
					2021	432
					2022	454
					2023	476

### Objetivo

Desenvolver a Produção, Promover a Sanidade Vegetal e Animal, e Fortalecer a Comercialização da Agropecuária, Pesca e Aquicultura

### Compromisso Regional

Implantar 01 Entrepasto para Hortifrutí no Município de Abaetetuba



Objetivo			
Promover o Desenvolvimento Rural com Ênfase na Agricultura Familiar com Base nas Diretrizes da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural			
Compromisso Regional			
Implantação do Laboratório de Solo em Conceição do Araguaia			
Ações	Produto	Unidade Medida	Órgão Executor
Concessão de Crédito para Produtores Rurais	Crédito Concedido	Un	BANPARÁ
Desenvolvimento da Agricultura Familiar	Agricultor Atendido	Un	NGPR, SEDAP
Fortalecimento Operacional das Unidades de ATER	Unidade Adequada	Un	EMATER
Prestação de serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural	Atendimento Realizado	Un	EMATER

**Quadro 23** – Quadro síntese do Programa (cont.)

 <b>GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ</b> Secretaria de Estado de Planejamento e Administração				PLANO PLURIANUAL 2020 - 2023
Ações	Produto	Unidade Medida	Órgão Executor	
Desenvolvimento da Produção Aquícola e Pesqueira	Pescador Atendido	Un	SEDAP	
Desenvolvimento das Cadeias Produtivas de Origem Animal e Vegetal	Produtor Atendido	Un	SEDAP	
Fiscalização e Inspeção Agropecuária	Fiscalização Realizada	Un	ADEPARÁ	
Manutenção da Zona Livre de Febre Aftosa	Rebanho Vacinado	Prc	ADEPARÁ	
Prevenção, Controle e Erradicação de Doenças dos Animais e de Pragas de Vegetais	Propriedade Atendida	Un	ADEPARÁ	
Promoção da Comercialização Agrícola	Evento Apoiado	Un	EMATER, SEDAP	
Promoção da Comercialização da Pesca e Aquicultura	Evento Apoiado	Un	SEDAP	
Realização de Ações de Educação Sanitária	Evento Realizado	Un	ADEPARÁ	

Objetivo			
Promover o Desenvolvimento Rural com Ênfase na Agricultura Familiar com Base nas Diretrizes da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural			
Ações	Produto	Unidade Medida	Órgão Executor
Concessão de Crédito para Produtores Rurais	Crédito Concedido	Un	BANPARÁ
Desenvolvimento da Agricultura Familiar	Agricultor Atendido	Un	NGPR, SEDAP
Fortalecimento Operacional das Unidades de ATER	Unidade Adequada	Un	EMATER
Prestação de serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural	Atendimento Realizado	Un	EMATER

Chama a atenção que, ao definir como objetivo do Programa “Promover o Desenvolvimento Rural com Ênfase da Agricultura Familiar com Base nas Diretrizes da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural” os idealizadores do Plano tentaram proporcionar uma “compensação” pela exclusão da categoria Agricultura Familiar. Essa tentativa frustrada se apresenta com um misto de contradições conceituais, metodológicas e epistemológicas ao misturar num mesmo objetivo três percepções distintas o rural. De um lado, ao buscar o “Desenvolvimento Rural”, busca-se atender, de forma generalizada, a perspectiva patronal do Programa, em contraposição a perspectiva de alternativas de desenvolvimento rural sustentável, que supõe o estabelecimento de estilos de agricultura sustentável que não podem ser alcançados mediante a simples transferência de tecnologias, característica chave da antiga extensão rural (CAPORAL e COSTABEBER, 2004); já a “Ênfase na Agricultura Familiar”<sup>10</sup> soa como uma contradição, por que o agronegócio jamais dará ênfase à essa categoria de cunho camponês; e, se todo esse programa possui como “Base as Diretrizes da ATER”, teremos uma assistência técnica que promove a ideia do enfoque holístico e sistêmico, adotando uma visão dos sistemas como uma totalidade, implicando a exigência de uma nova e continuada formação técnico-social dos extensionistas e o reconhecimento da importância da participação dos atores sociais (CAPORAL e COSTABEBER, 2004.p.151). Isto não ocorrerá, sabemos disso todos, por meio de uma aprazível relação com os setores do agronegócio.

A pesquisa constatou que se analisados em sua totalidade, os PPAs se conformam, efetivamente, de maneira a considerar, ainda que tecnicamente falando, a regionalização prevista o modelo das Regiões de Integração (RI). Não é objeto de análise deste estudo medir e comparar os valores alocados para cada RI, nem comparar quem recebe mais ou menos de acordo com cada programa ou, ainda, muito menos, analisar os resultados dos montantes que, efetivamente, foram aplicados. Para proceder dessa forma seria necessário realizar estudos mais aprofundados e com maior grau de complexidade e competência técnica. Detemo-nos apenas em analisar se, a partir da conformação das regiões, o enfoque territorial do desenvolvimento foi considerado quando do planejamento e se ocorreu a inclusão de políticas públicas em favor do desenvolvimento agropecuário das duas regiões aqui estudadas. Fazendo isso, podemos dar resposta à nossa indagação

---

<sup>10</sup> O conceito institucional de agricultura familiar foi definido em Lei nº 11.326/2006 (artigo 3º): produtor com área de até quatro módulos fiscais e que utiliza mão de obra familiar nas atividades do estabelecimento, podendo manter até dois empregados permanentes. Disponível em [www.planalto.gov.br/ccivil](http://www.planalto.gov.br/ccivil).

inicial, ou seja, se “as Regiões de Integração, concebidas como estratégia de planejamento territorial no Estado do Pará se configuram como ação que promove a descentralização da gestão pública ou contribui com o esfacelamento da atuação estatal.

Constatou-se que esta estratégia de regionalização leva em conta fatores importantes ao buscar a inclusão de políticas e programas para as duas regiões estudadas, contudo, as distorções na distribuição entre valores previstos chamam a atenção. A limitada alocação financeira para o Programa de Agricultura Familiar, sobretudo no PPA de 2016-2019 - que é em torno de R\$ 64,5 milhões – se contrasta o valor de R\$ 1,0 bilhão do Programa de Indústria, Comércio e Serviços. O PPA justifica esta discrepância devido ao fato de que, no caso deste último programa, ocorreria a incorporação de ações extraorçamentárias de concessões de crédito, a ser executada pelo Banco do Estado do Pará (Banpará) com recursos próprios.

Ou seja, do ponto de vistas das previsões orçamentárias nos dois PPAs, pode-se afirmar que as prioridades de investimentos não correm na mesma proporção para cada programa temático. As prioridades de volume de recursos são direcionadas para áreas como Educação, Saúde, Governança de Resultados – que inclui ações de assistência e valorização do servidor público, Segurança Pública, Infraestrutura e Logística, conforme bem se descreve no PPA de 2016-2019.

Ao se analisar essa distorção, no âmbito de cada PPA, RI e Programa Temático, também se verificam discrepâncias. Os valores previstos para cada RI são apresentados de forma generalizada, não alcançando um grau de detalhamento do montante total previsto para cada Programa/ação. Além disso, enquanto no caso da RI Araguaia, no PPA de 2016-2019 - previu-se R\$ 3.887, 208,00 para Agricultura Familiar e R\$ 6.701,635,00 para Agropecuária e Pesca, o mesmo PPA orçou R\$ 4.503,632,00 para Agricultura Familiar e R\$ 7.254,399,00 para Agropecuária e Pesca para a RI Tocantins.

Já no PPA de 2020-2023 esses dois Programas Temáticos foram fundidos, passando a ser denominado de Agricultura, Pecuária, Pesca e Agricultura, totalizando um montante de R\$ 200.455.941,00. Desse valor, seriam alocados R\$ 1.831.102.204,00 para a RI Araguaia e R\$ 2.614.825.172,00 para a região do Tocantins. A junção dessas quatro linhas temáticas não deixa claro a destinação os valores específicos de recursos que se destinam para os grandes produtores e para os agricultores familiares. A impressão que fica é que, se comparado com o orçamento anterior, o orçamento destinado aos agricultores familiares fora invisibilizado pelos grandes investimentos feitos no setor do agronegócio nos últimos três anos do atual mandato.

Nota-se, também, que as discrepâncias de investimentos podem ocorrer por conta de diversos outros fatores, conforme se verifica na descrição dos perfis econômicos das RI's. Em 2016 a RI do Araguaia gerou um PIB de R\$ 8,7 bilhões, 6% do PIB paraense, respondendo por 13% do PIB agropecuário do estado. Nessa composição do PIB, os Serviços dessa RI contribuem com 29%, a Agropecuária com 25%, a atividade da Administração Pública com 21%, a Indústria com 15% e, os Impostos sobre produtos com 10%. Além disso, essa RI se destaca no setor do agronegócio por meio dos maiores rebanhos de Bovino (37%) e equinos (23%); 1º na produção de leite (34%), 1º no rebanho de vacas ordenhadas (32%). Possui a maior produção de abacaxi (84%), 1º na produção de milho (40%); 2ª na produção de soja (20%), 4ª na produção de Arroz (12%) e 1º na produção de Borracha (látex coagulado) (76%). Além disso, a região possui grande potencial na produção de níquel, estanho, ouro, potássio e magnésio.

Ao mesmo tempo, em 2019, a RI Tocantins apresentou um PIB de R\$ 11,8 bilhões, 9% do PIB paraense, respondendo por 13% do PIB da agropecuária do estado. Na composição do PIB da região, a Administração Pública contribuiu com 24%, a Indústria com 23%, os Serviços com 22%, a Agropecuária com 19%, e os Impostos com 12%. Essa RI é destaque para as indústrias de alumínio e alumina, assim como para a indústria de óleo de dendê, sendo seu maior produtor (46%) e 2º maior produtor de pimenta do reino (20%). Destaca-se como o maior produtor de açaí (56%) e de coco-da-baía (62%), sendo ainda o 2º maior produtor de mandioca do estado (16%), e, na Aquicultura é o 5º maior produtor de Tilápia (24t/ano).

Convém lembrar ainda que as diferenças demográficas existentes entre as regiões também podem se constituir um referencial importante no aspecto político dos PPAs. De acordo com a FAPESPA (2019) enquanto a RI Araguaia possui 557.913 habitantes, cerca de 6,6% da população do Estado do Pará, distribuídos numa área de 147.297 km<sup>2</sup>, abrangendo 14% do território estadual (a 4º maior entre as RI) com 3,2 hab/km<sup>2</sup> de Densidade demográfica, a RI Tocantins possui 855.399 habitantes (10% da população do Estado do Pará), com 23,9 hab/km<sup>2</sup> de Densidade demográfica (FAPESPA, 2019).

Não sobram dúvidas de que essas disparidades populacionais, econômicas geográficas interferem significativamente nos processos de inclusão de demandas orçamentárias das Regiões nos PPAs.

Dentre as regiões brasileiras, a região norte é a de menor desenvolvimento industrial. Há décadas a região tem suas atividades econômicas associadas a setores de baixa complexidade tecnológica, nos ramos da produção de alimentos, tecidos, couro,

borracha etc. (CHELALA, 2009). Somente no final do século XX, a região começou a desenvolver atividades como mineração (Carajás) e metalurgia (Belém). Na Amazônia, os impactos resultantes das decisões governamentais de industrialização do país geraram enormes consequências sociais, culturais, econômicas e ambientais para as populações, alterando de maneira permanente os territórios e suas dinâmicas locais.

Sobretudo no Pará, as heranças resultantes das diversas fases dessa industrialização nacional, de alguma maneira, fizeram emergir diferentes realidades para as populações. Desde a inauguração da fase moderna da indústria brasileira erigida sob forte atuação do Estado, a partir da Era Vargas, ocorreu o fortalecimento de oligarquias rurais locais de caráter patriarcal. Essas elites oligárquicas estabeleceram forte relação com o modelo de industrialização restringida de Vargas, a partir de práticas centralizadoras e autoritárias. No Pará, muitas dessas elites persistem até os dias atuais, exercendo, ainda forte poder de intervenção na vida econômica, política e social do Estado. Na RI Araguaia ainda persistem relações de trabalho baseadas na exploração de mão-de-obra que beiram situações análogas à escravidão, principalmente nos meios rurais.

A natureza desequilibrada da estrutura de crescimento industrial proporcionada pelos governos militares não fez com que a distribuição da renda chegasse aos longínquos lugares da Amazônia. A abertura de estradas para servir de canais de extração das riquezas da região e a implantação de grandes projetos minerais não proporcionaram a melhoria da qualidade de vida das pessoas e nem avanços significativos nas indústrias paraenses. Conforme preconiza Tavares e Belluzo (1979), a industrialização pesada, em condições de subdesenvolvimento, conduziu a uma grande instabilidade da taxa de crescimento de setores importantes, como o de bens de consumo duráveis e bens de capital. Da mesma forma, os desequilíbrios agudos na balança de pagamentos e a aceleração inflacionária desses governos caracterizam o final dos períodos relativamente curtos de expansão, resultando em fortes desequilíbrios econômicos. Dessa forma, os mecanismos de reprodução das desigualdades econômicas desde 1964 foram bem mais complexos que apenas os aspectos de oferta de mão de obra dos integrantes do mercado de trabalho (TAVARES e BELUZZO, 1979).

As seguintes fases da industrialização conduzida pelo governo brasileiro deixaram importantes lições, dentre elas a de que as políticas planejadas não podem olhar o Brasil de forma homogênea. As diferenças culturais, econômicas, sociais e ambientais constituem uma de nossas principais marcas e elas devem ser consideradas quando se

pensa em crescimento e desenvolvimento. Por isso, a atual estratégia de regionalização do planejamento e de gestão pública a partir do enfoque territorial do desenvolvimento só tem sentido se considerar as significativas diferenças social, econômicas, culturais e ambientais entre essas regiões.

Mais ainda, o sentido de desenvolvimento precisa estar aliado à questão da sustentabilidade, tornando-se uma dualidade inseparável, sobretudo no caso da Amazônia. Dessa forma, conceito de desenvolvimento sustentável deve proporcionar estratégias capazes de corrigir as desigualdades entre os membros das gerações presentes e garantir a igualdade entre estas e as próximas gerações. Isto só é possível com a manutenção das condições operantes da base natural, isto é, a articulação de valores primários, cuja força ideal é proporcional ao grau de compartilhamento que desfruta na sociedade, deve orientar a construção de novas instituições que moldam o futuro. (COSTA, 2016. p. 520).

## 7 CONCLUSÕES

Apesar dos significativos avanços obtidos com a Constituição de 1988, no que se refere à previsão de ações institucionais no enfrentamento às desigualdades sociais e à distribuição da renda, prevalece no Brasil uma realidade de desigualdades socioeconômicas. De acordo com o IBGE (2020), o Brasil está de volta ao Mapa da Fome, onde a soberania e a segurança alimentar e nutricional das famílias brasileiras seguem ameaçadas com o desmonte de importantes políticas sociais. Pilares fundamentais da democracia seguem sendo ameaçados todos os dias por meio de perseguição sistêmica aos direitos humanos fundamentais, sobretudo das populações mais pobres.

No estado do Pará, essa realidade a concentração da renda é fortalecida pela baixa execução de políticas públicas, sobretudo junto às populações de periferias dos grandes centros urbanos e comunidades rurais, como os agricultores familiares, pescadores, ribeirinhos, quilombolas, indígenas, extrativistas.

Mesmo sem conseguir superar os grandes desafios regionais, durante os anos 2000 políticas importantes de inclusão social possibilitaram a superação de algumas formas locais de desigualdades. Isto ocorreu a partir da execução de programas territoriais e locais estratégicos que buscaram assegurar a inclusão social e produtiva, bem como o acesso a bens e serviços básicos, sobretudo por famílias em situação de maior vulnerabilidade social. Contudo, não é possível afirmar que tenha havido uma efetiva superação das desigualdades sociais oriundas de um capitalismo dependente a que o Brasil está historicamente submerso.

Mesmo num cenário político nacional que aponta caminhos de acirramento ainda maior das diferenças socioeconômicas, resultando no aumento da pobreza e das diferenças regionais, há de se vislumbrar a retomada de um processo que promova a justiça social. Há de se manter as esperanças de que o país promova a redistribuição de sua renda, sobretudo a partir de processos de planejamento público que resultem na inclusão das demandas reais e urgentes das populações mais vulneráveis.

Deste sentido, a pesquisa demonstrou que a conformação das RI's se constitui um mecanismo positivo capaz de promover a articulação de forças sociais locais, resultando na criação de estratégias territoriais de planejamento e de gestão social de políticas em favor de cada região. Em sua origem, esse formato de regionalização possui todas as condições para empreender o conjunto das populações das regiões em processos participativos de construção dos PPAs, numa perspectiva capaz de articular as várias

dimensões do desenvolvimento e as capacidades de atuação articulada de cada ator territorial em favor de objetivos comuns.

Verifica-se que, por conta da recente experiência brasileira (e paraense) de implementação de políticas de desenvolvimento territorial no meio rural, a partir de eficazes arranjos institucionais, a sociedade paraense está preparada para implementar processos de gestão social e governança, desde o planejamento até a condução das estruturas de gestão de pública. Falta, contudo, boa vontade e interesse dos gestores públicos em executar processos plenamente democráticos.

Por outro lado, conforme previa nossa hipótese inicial, se por um lado é possível afirmar que a conformação das RI's se baseia em princípios que privilegiam o enfoque territorial no planejamento público, por outro deve-se concluir que, efetivamente, isso não se concretiza na elaboração dos PPAs. A promoção do desenvolvimento agropecuário, sobretudo da agricultura familiar, não é uma prioridade nos dois Planos analisados e, mais ainda, diversos fatores de ordem essencialmente política, colaboram para a existência de disparidades de investimentos entre as duas regiões aqui estudadas.

Para além das controvérsias, permanece o desafio de implementar processos plenamente democráticos de planejamento público por parte dos gestores e, ao mesmo tempo, prevalece o modelo político e econômico que prioriza os investimentos públicos em regiões que mais geram divisas e fortalecem o capital internacional (caso da RI Tocantins), em detrimento da valorização e promoção dos potenciais das populações que habitam os territórios rurais.

Sobretudo, um fator que mereceria destaque na análise dessas arenas de disputas, é o aspecto das interferências de parlamentares e de representantes de grandes grupos econômicas de setores como o setor mineral, madeireiro e agropecuário junto à gestão pública estadual, onde a definição de políticas e programas deve dar respostas aos votos obtidos nos períodos eleitorais em cada região. Contudo, considerando que isto não foi nosso objeto de estudo, fica o indicativo para pesquisas futuras, uma vez que, para entender a falta de aderência das políticas nos territórios, é muito significativa a compreensão do quanto essa dimensão política das oligarquias locais interfere no planejamento público.

Proporcionalmente, a quantidade de habitantes e de eleitores votantes de cada RI pode definir processos eleitorais. A significativa diferença quantitativa entre habitantes de cada região, por si só, não justifica as discrepâncias orçamentárias constatadas, mas também quanto de poder de decisão política cada região pode ter na definição da gestão



estadual de cada período plurianual. Não seria exagero afirmar que, mesmo em pleno século 21, o Estado paraense ainda vive situações semelhantes a um mercado de troca de votos por cargos públicos e previsões orçamentárias, traduzindo, ainda, em muitos casos uma combinação de clientelismo e patrimonialismo.

Notadamente, nos dois PPA's aqui tratados, a RI Tocantins se destaca com significativa maioria dos recursos orçados em relação à RI Araguaia. A discrepância de valores destinados para cada Programa, em cada RI, não é tecnicamente justificada nos referidos planos, evidenciando tratamentos desiguais entre as regiões. Além disso, os valores previstos para as ações são infinitamente insuficientes para atender as demandas das duas RI's. Para além do caráter "inovador" do PPA 2020-2023, a tentativa de invisibilizar a Agricultura Familiar demonstra uma clara opção governamental por um campo mais "moderno" e atrelado aos modelos agroexportadores e menos propício à valorização e promoção de uma agricultura familiar e de seus povos e populações tradicionais.

## Referências

- ABRAMOVAY, Ricardo; BEDUSCHI FILHO, Luiz Carlos. Desafios para o desenvolvimento das regiões rurais. *Nova Economia*, Belo Horizonte, v. 14, n. 3, p. 35-70, set./dez. 2004.
- ARAÚJO, I. F. Território de Ação Local: uma experiência amazônica de vida associativa. Curitiba: CVR, 2018.
- ALMEIDA, Jalcione. Projetos agrícolas alternativos e de diversificação: em direção ao fim de um modelo de desenvolvimento? Paris: Mémoire de D.E.A., set.1990.
- BRASIL. Institucionalidades para a Gestão Social do Desenvolvimento Rural Sustentável. Cadernos do CONDRAF. Brasília: CONDRAF/MDA, 2005.
- \_\_\_\_\_. Documento de Referência da 2ª Conferência de Desenvolvimento Rural Sustentável. CONDRAF. Brasília. 2013.
- \_\_\_\_\_. Referências para Gestão Social dos Territórios Rurais. Beberibe: III Encontro Nacional de Colegiados Territoriais, 2008. (Série Documentos de Apoio nº 03, março 2006).
- \_\_\_\_\_. Decreto de 25 de fevereiro de 2008. Programa Territórios da Cidadania. Disponível em: <<http://www.panalto.gov.br>>. Acesso em: 23 jul. 2020.
- \_\_\_\_\_. Caderno Territorial, Sul do PA, Alto Xingu. SDT/MDA. 2009. Disponível em: <[http://sge\\_caderno\\_territorial\\_PA\\_sul\\_do\\_para\\_alto\\_xingu.pdf](http://sge_caderno_territorial_PA_sul_do_para_alto_xingu.pdf)>. Acesso em: 11 out. 2021.
- BELCHIOR, M. A aplicação do Planejamento Estratégico Situacional em governos locais: Possibilidades e limites - os casos de Santo André e São José dos Campos. São Paulo: EAESP/FGV, 1999. 102p. (Dissertação de Metrado apresentada ao Curso de Pós-Graduação da EAESP/FG, Área de Concentração: Política Urbana).
- CAPORAL, F. R., COSTABEBER, J. A. Agroecologia e Extensão Rural: Contribuições para a Promoção do Desenvolvimento Rural Sustentável. IICA: Porto Alegre, 2004.
- CARDONA, J. C.de los R., CRUZ, M. J. R., VENDRUSCOLO, R., RADOMSKY, G. F. W. Introdução às teorias do desenvolvimento / organizadores Paulo André Niederle [e] Guilherme Francisco Waterloo Radomsky; SEAD/UFRGS. – Desenvolvimento rural: do agrícola ao territorial. Dados eletrônicos . – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2017 . pag. 137 a 147.
- DALLABRIDA, V. R. Desenvolvimento e governança territorial: um ensaio preliminar sobre a necessidade da regulação no processo de gestão do desenvolvimento. *Revista Redes*, Santa Cruz do Sul, v. 15, n. 3, p. 165-186, set/dez. 2010.
- FARIAS. D.R., FARIAS. A.L.A.de. A Experiência do Planejamento Regional em Bases Territoriais na Amazônia - O Caso da Regionalização do Estado do Pará. *Desenvolvimento em Questão*. Ed. Unijuí. ano 13. n. 32. out./dez. 2015 p. 178-208.

FAVARETO, A. Paradigmas do desenvolvimento rural em questão: do agrário ao territorial. 2006. 220 f. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental) – Programa de Pós-graduação em Ciência Ambiental, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

FAVARETO, A. Três momentos na evolução recente da gestão social do desenvolvimento territorial – dos conselhos municipais de desenvolvimento rural aos territórios da cidadania. In: BACELAR, T. et al. (org.). Gestão Social dos Territórios. Brasília: IICA, 2009. p. 53-70. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável: v. 10).

FERRARI, L.M. G. B., OLIVEIRA, A. F. de. Programa territórios da cidadania: uma abordagem territorial do desenvolvimento rural no governo lula. Disponível em: <<http://www.eng2018.agb.org.br>>. Acesso em: 23 jul. 2020.

FEARNSIDE, P.M., LAURENCE, W.F., COCHRANE, M.A., BERGEN. S., SAMPAIO. P. D., BARBER. C., D'ANGELO. S., FERNANDES. T. O futuro da Amazônia: modelos para prever as consequências da infraestrutura futura nos planos plurianuais. Novos Cadernos NAEA. v. 15, n. 1, p. 25-52, jun. 2012.

FEARNSIDE, P.M. Impactos das hidrelétricas na Amazônia e a tomada de decisão. Novos Cadernos NAEA v. 22, n. 3, p. 69-96, set-dez 2019.

FERNANDES, B. M. Entrando nos territórios do Território. Presidente Prudente: Nera, 2006. Disponível em: <<http://www2.fct.unesp.br/nera>>. Acesso em: 24 mai. 2018.

FONTES. E.J.O., MESQUITA. T. B. de. O campo, a participação popular e a experiência do Planejamento Territorial Participativo: políticas e identidade rural no Pará. Revista de História Regional 17(1): 258-284, 2012.

FREITAS, Eduardo de. "Importância da Agropecuária Brasileira "; *Brasil Escola*. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/brasil/a-importancia-agropecuaria-brasileira.htm>. Acesso em 12 de janeiro de 2022.

FURTADO, Celso. O mito do desenvolvimento econômico. São Paulo: Círculo do Livro, 1974.

HAESBAERT, R. Territórios alternativos. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2006.

KON, A. Quatro Décadas de Planejamento Econômico no Brasil. RAE-Revista de Administração de Empresas, v. 34, n.3, São Paulo - FGV, 1994.

OLIVEIRA, M. C. C. de. Agricultura familiar e dinâmicas das relações sociedade-natureza em área de fronteira agrária na Amazônia oriental. 2009. 303 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

OLIVEIRA, C. D. Dinâmicas Territoriais e Organizacionais na Zona Sul do Rio Grande do Sul: um estudo do processo de gestão social do desenvolvimento territorial. Rio Grande do Sul, RS: Editora da UFRGS, 2015.

NORTH, D. C. Institutions. *The Journal of Economic Perspectives*, [S.l.], v. 5, n. 1, p. 97-112, 1991.

Pará. Secretaria de Estado de Planejamento. Diretoria de Planejamento. Documento de Referência para Elaboração do PPA 2016-2019/Secretaria de Estado de Planejamento. Diretoria de Planejamento. 43 p.: il. Belém, SEPLAN, 2015.

PERICO, R. E. Identidade e território no Brasil. Brasília: IICA, 2009.

PIRAUX, M., ASSIS, W. S. de; RODRIGUES, V. C; MONTEIRO, N. N. S.; ALVES, J. W. Um olhar sobre a diversidade dos Colegiados dos Territórios da Cidadania. *Novos Cadernos NAEA*, Belém, v. 16, n. 1, p. 101-124, 2013.

RAFFESTIN, C. Por uma Geografia do Poder. Tradução de Maria Cecília França. São Paulo: Editora Ática, 1993.

ALBUQUERQUE, Renan. Grandes projetos de investimento na Amazônia e suas implicações. Disponível em: <https://amazoniareal.com.br/grandes-projetos-de-investimento-na-amazonia-e-suas-implicacoes>. Acesso em 16 de nov. 2021.

RODRIGUES. V.C. da. Ideias, Interesses e Institucionalizações: Propostas de fortalecimento da Agroecologia nos Territórios da Cidadania no Estado do Pará. Dissertação de Mestrado. INEAF/UFPA. 2019.

SILVA. F.C.da. A economia pastoril e os primórdios do capitalismo na região do Araguaia paraense (1890-1960). *Novos Cadernos NAEA* v. 10, n. 1, p. 5-22, jun. 2007.  
WOOD. H.C., TOURRAND. J.F., TONI. F. Pecuária, uso da terra e desmatamento na Amazônia: um estudo comparativo do Brasil, do Equador e do Peru. Brasília, UNB, 2015.

SILVA, M. D. "Reflexões políticas e jurídicas sobre a proteção do meio ambiente e as políticas de desenvolvimento na Amazônia". UFPA. 2021. Disponível em: [Apresentacao-Maria-Dolores-Lima-da-Silva.pdf](#). Acesso em 16 de nov. 2021.

TAVARES, M. da S. A retomada da hegemonia norte américa. *Revista de Economia Política*, Vol. 5, n 2, abril-jun/1985.