

FACULDADE LATINO-AMERICANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS
FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

ROLANDO AUGUSTO NORONHA BAPTISTA

POLÍTICAS PÚBLICAS DE PLANEJAMENTO TERRITORIAL PARA O
DESENVOLVIMENTO: uma análise da regionalização e do trabalho no estado do Pará

BELÉM
2021

ROLANDO AUGUSTO NORONHA BAPTISTA

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE PLANEJAMENTO
TERRITORIAL PARA O DESENVOLVIMENTO:**

uma análise da regionalização e do trabalho no
estado do Pará

Dissertação apresentada ao Curso de Maestria em
Estado, Gobierno y Políticas Públicas pela
Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais
como parte dos requisitos necessários para a
obtenção do título de Magíster em Estado, Gobierno
y Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Raul Ventura Neto.

BELÉM
2021

Ficha catalográfica

BAPTISTA, Rolando Augusto Noronha.

Políticas Públicas de Planejamento Territorial para O Desenvolvimento: Uma Análise da Regionalização e do Trabalho no Estado do Pará / Rolando Augusto Noronha Baptista. Belém: FLACSO/FPA, 2021.

F. 123: il.

Dissertação (Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas), Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Fundação Perseu Abramo, Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas, 2021.

Orientador(a): Prof. Dr. Raul Ventura Neto.

ROLANDO AUGUSTO NORONHA BAPTISTA

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE
PLANEJAMENTO TERRITORIAL PARA O
DESENVOLVIMENTO:** uma análise da
regionalização e do trabalho no estado do
Pará

Dissertação apresentada ao Curso de Maestria em Estado, Gobierno y Políticas Públicas pela Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais como parte dos requisitos necessários para a obtenção do título de Magister em Estado, Gobierno y Políticas Públicas.

Aprovado em: ____/____/____

Prof. Dr. Orientador Raul Ventura Neto
FLACSO Brasil/UFPA

Prof. Dr. Danilo Araújo Fernandes
Programa de Pós-graduação em Economia/UFPA

Profa. Dra. Luciana Almeida Wilm
FLACSO Brasil

Profa. Dr. Ana Luiza Matos Oliveira (Suplente)
FLACSO Brasil

Dedico este trabalho à memória de meu pai, Paulo Roberto Freire Baptista, com quem aprendi os primeiros acordes e canções, a liberdade de caminhar e o gosto pelo planejamento público.

AGRADECIMENTOS

Especial:

Ao meu orientador, professor Dr. Raul Ventura

Pessoais:

A todos os meus colegas da Flacso, de labuta dos estudos

Aos amigos da graduação da UFpa, parceiros de todas as horas

Ao Francisco Feitosa, camarada de inúmeras lutas

Familiares:

Ao meu amor, minha esposa Larissa Neves Baptista.

Às minhas filhas Maria Teresa, Tarcila, Lunna e o menino Gael

Ao meu pai *in memoriam*

A grande guerreira, minha mãe Maria Tereza Baptista e minhas queridas irmãs Natânia e Maruza

A todos e todas companheiros(a) de luta.

“O homem é do tamanho do seu sonho”

Fernando Pessoa

RESUMO

O Brasil enfrenta os percalços das idas e vindas do processo de desenvolvimento, nas dinâmicas de um mundo marcado por rápidas transformações do emprego, da política e da economia. Nesta conjuntura de capitalismo concentrador, torna-se mais relevante a preocupação com a questão regional, dado persistir as desigualdades regionais de renda e os indicadores sociais negativos. O presente trabalho trata-se de uma análise das políticas públicas de planejamento com considerações territoriais no Estado do Pará e suas possibilidades de efetivamente contribuir para o desenvolvimento regional e a geração de empregos. O recorte temporal foram as três gestões do Governo do Estado, de 2007 a 2018, período em que, em paralelo, o Estado Nacional realizou diferentes formas de intervenção Governamental, desde a retomada do planejamento para o desenvolvimento até os processos de ultraliberalismo, com paralização do planejamento de longo prazo e, de tal modo, observou em que medida as políticas públicas desenvolvidas no Estado do Pará acompanharam estas dinâmicas. O texto tem os objetivos específicos de investigação sobre a regionalização do Pará, trata de como esta relaciona-se as novas tendências político-econômicas e teóricas que apontam para a incorporação da dimensão territorial no planejamento; ainda realizou a investigação de quais fatores históricos, econômicos e de ordem política, contribuíram para a formação do território que temos no Pará e da sua dinâmica econômica. O trabalho caracteriza as experiências recentes de políticas públicas do Pará, destaca suas dimensões, avanços e resultados. Dentre as conclusões destaca a notória relação do desenvolvimento regional com a efetividade de um projeto nacional e a existência de políticas públicas nacionais de desenvolvimento regional de recortes espaciais apropriados ao país.

Palavras-chave: Planejamento territorial; Economia do trabalho; Desenvolvimento; Planejamento; Regiões de integração.

ABSTRACT

Brazil faces the obstacles of the comings and goings of the development process, in the dynamics of a world marked by rapid changes in employment, politics and the economy. In this context of concentrating capitalism, the concern with the regional issue becomes more relevant, given that regional income inequalities and negative social indicators persist. The present work is an analysis of public planning policies with territorial considerations in the State of Pará and its possibilities to effectively contribute to regional development and job creation. The time frame was the three administrations of the State Government, from 2007 to 2018, a period in which, in parallel, the National State carried out different forms of Government intervention, from the resumption of planning for development to the processes of ultraliberalism, with paralysis of long-term planning and, in this way, observed to what extent the public policies developed in the State of Pará followed these dynamics. The text has specific research objectives on Pará's regionalization, dealing with how it relates to new political-economic and theoretical trends that point to the incorporation of the territorial dimension in planning; it also carried out the investigation of which historical, economic and political factors contributed to the formation of the territory we have in Pará and its economic dynamics. The work characterizes the recent experiences of public policies in Pará, highlights its dimensions, advances and results. Among the conclusions, he highlights the notorious relationship of regional development with the effectiveness of a national project and the existence of national public policies for regional development with spatial cutouts appropriate to the country.

Keywords: Territorial planning; Labor economics; Development; Planning; Integration regions.

LISTA DE TABELAS

| | |
|---|-----|
| Tabela 1: Renda, Desigualdade – Coeficiente de Gini do Brasil, 1984-2014..... | 40 |
| Tabela 2: População, Densidade Demográfica, PIB, Ranking de PIB, % de..... | 73 |
| Tabela 3: População, Área Territorial (km ²) e Densidade Demográfica no..... | 74 |
| Tabela 4: Governadores do Pará da Nova República..... | 79 |
| Tabela 5: Área (km ²), População, PIB e PIB per capita dos Municípios da..... | 104 |
| Tabela 6: Produto Interno Bruto a preços correntes (Mil Reais), Pará e..... | 104 |
| Tabela 7 - População, Densidade e IDHM dos Municípios da Região de..... | 105 |
| Tabela 8- Quadro demonstrativo da flutuação do emprego/desemprego..... | 107 |
| Tabela 9 – Quadro demonstrativo da flutuação do emprego/desemprego..... | 107 |
| Tabela 10: Indicadores de Mercado de Trabalho e Setor Produtivo - Região..... | 108 |
| Tabela 11: Índice de Gini da Renda do Emprego Formal por Região..... | 109 |
| Tabela 12: Taxa de mortalidade infantil no Pará e RI Guajará, nos anos de..... | 111 |
| Tabela 13: Síntese de Indicadores de Segurança do Pará e Região de..... | 111 |
| Tabela 14: Índice FIRJAN- IFDM de 2007 a 2016..... | 114 |

LISTA DE FIGURAS

| | |
|--|-----|
| Fig. 1: Mapa das Mesorregiões paraenses do IBGE..... | 69 |
| Fig. 2: Mapa das 12 regiões de Integração do Pará..... | 72 |
| Fig. 3: Região de Integração Guajará..... | 101 |
| Fig. 4: Mapa da Região Metropolitana de Belém..... | 103 |
| Fig. 5: Método de cálculo da Taxa de Mortalidade Infantil..... | 110 |
| Fig. 6: Metodologia de cálculo do Índice IFDM..... | 113 |

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADA – Agências de Desenvolvimento da Amazônia.
APL – Arranjo Produtivo Local.
ASPLs – Arranjos e Sistemas Produtivos Locais
BASA – Banco da Amazônia
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Social
BIRD - Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
CAF – Comitê de Articulação Federativa
C&T – Ciência e Tecnologia
CEDEPLAR- Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional
CEF- Caixa Econômica Federal
CNAE – Cadastro Nacional de Atividade Econômica.
CNI- Confederação da Indústria e Comércio
CONSADs - Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local
CGV - Cadeias Globais de Valor
ENID – Eixos Nacionais de Desenvolvimento
FAPESPA- Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas do Pará
FDE – Fundo de Desenvolvimento do Estado
FPM – Fundo de Participação dos Municípios.
FMI- Fundo Monetário Internacional
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e reforma Agrária
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
ITR – Imposto Territorial Rural.
MCT -Ministério da Ciência e Tecnologia
MDIC -Ministério do Desenvolvimento da Indústria e Comércio
MPEs – Médias e Pequenas Empresas.
NGE – Nova Geografia Econômica
P&D – Pesquisa e Desenvolvimento.
PAS- Plano Amazônia Sustentável
PCT Guamá - Parque de Ciência e Tecnologia do Guamá
PDRSX - Plano de Desenvolvimento Sustentável Territorial do Xingu
PEA- População Economicamente Ativa
PROTERRA - Programa de Distribuição de Terras
PND - Plano Nacional de Desenvolvimento
PNLT - Plano Nacional de Logística e Transportes
PNOT - Política Nacional de Ordenamento Territorial
PPA – Plano Plurianual
RAIS- Relatório Anual de Informações Sociais
REDESIST – Rede de Pesquisa em Sistemas Produtivos e Inovativos Locais.
SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio a Micro e Pequena Empresas.
SECTAM – Secretaria de Comércio e Transação de Mercadorias.
SENAI -Serviço Nacional de Apoio a Indústria
SNI- Sistema Nacional de Inovação
SPIL-Sistemas produtivos e inovativos locais
SPIRAL – Seminários Participativos para Indicação de Referência para planejamento Regional e da Amazônia.
SEPOF - Secretaria de Planejamento, Orçamento e Finanças

SEIR – Secretaria de Estado de Integração Regional
SUDENE - Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
SUMOC –Superintendência da moeda e do crédito
TICs - Tecnologias de Informação e Comunicação
UEPA – Universidade Estadual do Pará.
UFPA – Universidade Federal do Pará.

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| 1. INTRODUÇÃO | 13 |
| 2 REFLEXÕES SOBRE O PLANEJAMENTO TERRITORIAL COMO PERSPECTIVA DE DESENVOLVIMENTO: A FORMAÇÃO ECONÔMICA DO PARÁ E A EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS DE PLANEJAMENTO | 19 |
| 2.1 Breve Histórico das Estratégias desenvolvidas no Pará..... | 19 |
| 2.1.1 Auge e declínio da borracha: a primeira metade do século XX..... | 19 |
| 2.1.2 Industrialização nacional e planejamento da Amazônia: a segunda metade do Século XX..... | 24 |
| 2.1.3 O Fim do planejamento autoritário e a crise do estado brasileiro..... | 36 |
| 2.1.4 Novas políticas de desenvolvimento regional..... | 41 |
| 3 A TEORIA DA DESENVOLVIMENTO REGIONAL E URBANO: ASPECTOS TEORICOS E CONSIDERAÇÕES SOBRE A REGIONALIZAÇÃO DO ESTADO DO PARÁ | 47 |
| 3.1 aspectos sobre a teoria do desenvolvimento regional..... | 48 |
| 3.1.1 Relação da economia com a geografia | 48 |
| 3.1.2 O novo paradigma tecnológico e a estratégia de desenvolvimento regional.... | 49 |
| 3.1.3 Desenvolvimento territorial: Conceitos | 51 |
| 3.2 Regionalizações em uso no Estado do Pará | 65 |
| 3.2.1 As mesorregiões no Pará | 67 |
| 3.2.2 As microrregiões | 69 |
| 3.2.3 As regiões geográficas imediatas e intermediárias | 70 |
| 3.2.4 As regiões de integração..... | 71 |
| 3.3 Caracterização do espaço de intervenção: o Estado do Pará..... | 73 |
| 4 O MODELO DE DESENVOLVIMENTO IMPLANTADO NO ESTADO DO PARÁ | 78 |
| 4.1 Estratégias de desenvolvimento regional: a recente política de planejamento territorial e seu rebote na gestão do Estado do Pará (análise de três gestões no governos estadual no Pará) | 78 |
| 4.1.1 Breve análise do primeiro governo Simão Jatene (2003 A 2007) | 82 |
| 4.1.2 Estratégias de desenvolvimento regional: governo Ana Júlia (2007 A 2011)... | 84 |
| 4.1.3 Estratégias de desenvolvimento regional: governo Simão Jatene 2011-2014 | 90 |

| | |
|---|--------------|
| 4.1.4 Estratégias de desenvolvimento regional: governo Simão Jatene 2015-2018 . | 94 |
| 4.2 considerações sobre a industrialização no Pará | 966 |
| | |
| 5 ANÁLISE DA REGIÃO GUAJARÁ: INDICADORES | 101 |
| 5.1. Aspectos Gerais | 103 |
| 5.2 Emprego e concentração de renda..... | 105 |
| 5.3 Indicador de saúde e condições de vida da população..... | 110 |
| 5.4 Segurança..... | 11111 |
| 5.5 O índice IFDM | 112 |
| | |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS | 115 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... | 11818 |

1. INTRODUÇÃO

A lenta recuperação da economia após a pior fase da pandemia de covid-19 (entre 2020 e meados 2021) e as severas restrições impostas a população levaram a profundas reflexões sobre os caminhos que sociedade brasileira deve seguir para travar o enfrentamento e retomar a normalidade. Foram momentos de incerteza, pânico diário, perda de conhecidos, amigos e parentes. Seguidos de elevado desemprego e subutilização da força de trabalho, mudanças significativas de rotinas e do mercado de trabalho. O Brasil amarga o número de 13,7 milhões de desempregados pela PNAD Contínua, com uma taxa de 13,2% de desempregados no trimestre encerrado em agosto de 2021, leve melhora em relação ao meses anteriores que acompanha a vacinação no país. (IBGE, 2021)

Esta batalha para deter a pandemia e os riscos de novas ondas fez com que diversos políticos tomassem iniciativas de aumento da ação pública (com raras e lamentáveis exceções). Governos do mundo todo utilizaram de recursos de proteção social, trabalhistas, medidas sanitárias e restrições de atividades, programas de ajuda a empresas e a profissionais autônomos.

A recessão e o cenário de incertezas que atravessamos levou agentes econômicos a recuarem nas decisões de consumo e investimento. A crise apontou a necessidade de ações do Estado de estímulo econômico, pois o investimento público tem efeito multiplicador e arrasta consigo o investimento privado e o emprego. Enfim, foi colocado na pauta da sociedade a necessidade de repensar o nível de ação e o papel do Estado.

Nos últimos anos tivemos um predomínio da estratégia dos ultraliberais no Brasil, defendendo cortes de gastos, privatizações, ao gosto de Guedes, o ministro da economia, alinhado ao modelo chileno (Chicago Boys), que desidratou o Estado, precarizou o sistema de saúde, atacou os programas sociais e exaltou a liberdade de mercado.

No rastro das reformas ultraliberais vieram a crise econômica, a inflação desenfreada e a elevada mortalidade com a pandemia, situação que reforça no seio da sociedade brasileira uma reflexão crítica e diferente sobre os rumos do Estado. A temática do planejamento governamental, cada vez mais, volta a adquirir um novo alento e uma grande importância. Sendo a dimensão territorial um novo processo,

incorporado no período recente, e que precisa ser retomado na hora de pensar a política pública.

Neste sentido, ao incorporar o debate de planejamento do desenvolvimento de médio e longo prazo e da dinâmica territorial deve-se, entretanto, tratar de estratégias de recuperação do emprego, repensar em estruturas de gestão de caráter descentralizado e da dinâmica de participação popular, em razão do surgimento de uma dinâmica de rápidas transformações do capitalismo mundializado e da incorporação de novos e relevantes atores sociais.

O presente trabalho tem o objetivo de analisar em que medida a criação de políticas públicas de planejamento com considerações territoriais para o Estado do Pará tem possibilidades de efetivamente contribuir para o desenvolvimento regional, integração regional e a geração de empregos. Com objetivos específicos de investigação sobre a regionalização do Pará, ao identificar as novas tendências político-econômicas e observar em que medida apontam para a incorporação da dimensão territorial no planejamento; investigar quais fatores históricos, econômicos, financeiros e de ordem política, contribuíram para a formação do território que temos e da atual dinâmica economia paraense e observar quais as regionalizações utilizadas no Pará para efeito de planejamento governamental.

O planejamento do desenvolvimento governamental com considerações territoriais é uma temática de natureza complexa, multidisciplinar e transescalar. Parte do pressuposto de que as regiões possuem características próprias e distintas, sendo este entendimento central ao processo de planejamento, onde a gestão pública incorpore o respeito às especificidades econômicas, culturais, ambientais, sociais e institucionais do espaço objeto de intervenção pública. Deste modo o desafio das políticas públicas é incorporar as escalas nacional, regionais e local, ao tratar as diferenças estruturas produtivas, sociais e regionais em um país continental e subdesenvolvido na periferia do sistema capitalista. (BRANDÃO, 2007)

Uma proposta transescalar refere-se a capacidade de “realizar cortes oblíquos e transversais nas diversas políticas públicas, atravessando-as, rearticulando-as (...) para realizar sua síntese em uma política de desenvolvimento que tenha maiores possibilidades e horizontes de inclusão social.” (BRANDÃO, 2007, p.210)

Torna-se necessário fazer novas leituras sobre o desenvolvimento territorial com vistas a identificar as transformações nas dinâmicas econômicas e

sociopolíticas registradas no mundo moderno e orientadoras de novas agendas de investigação no sentido da formulação de políticas públicas mais eficazes. (BRANDÃO, 2019)

O fato é que o planejamento clássico¹ e/ou normativo tornou-se insuficiente, pelo seu caráter centralizado, baseado no ambiente interno e em metas de longo prazo, incapaz de responder ao contexto de mudanças, rápido progresso tecnológico, onde novas responsabilidades estão sendo atribuídas ao Estado e, mesmo, aos atores locais. Neste intuito se delinea a tendência a incorporação da espacialização e/ou da percepção da dinâmica do território para o estabelecimento de um planejamento para o desenvolvimento, o qual possa incorporar o surgimento de uma relação de pactuação, que oriente as relações entre o Estado e as regiões. Permitindo a coordenação e o surgimento de iniciativas variadas de empresas, trabalhadores e Governos em torno da valorização dos atributos ou externalidades positivas de certas regiões.

No geral o pano de fundo é que podemos presenciar hodiernamente o estabelecimento de um novo paradigma tecnológico, marcado pelas inovações radicais no campo da microeletrônica, com a revolução molecular-digital, no rumo da redução dos espaços, processo intensificado pela integração de mercados, influenciando processos de escolhas locais do capital produtivo. (FREMAN, 2005; NASCIMENTO E BAPTISTA; 2005)

Se por um lado, estes fatores são mudanças tecnológicas e organizacionais decorrentes da globalização, constituem tendências políticas e econômicas de escala mundial, provocam significativas transformações na configuração da geografia política, em processos simultâneos e mesmo contraditórios, de fragmentação e integração da economia mundial, desagregando regiões, reafirmam-se e negam-se externalidade locais e regionais, numa desconfiguração do conceito tradicional de Estado nacional ou desterritorialização, de outro lado surgem estruturas de Estados supranacionais (União Europeia), que é o caso de instituições

¹ O planejamento clássico está presente nos modelos que orientaram a prática do orçamento tradicional (ou clássico), de desempenho (ou de realizações) e por programas, datado do período antecedente à Lei nº 4.320, de 1964, baseava-se na técnica tradicional de orçamentação, que se restringia à previsão da receita e à autorização de despesas. Sem preocupação clara dos objetivos econômicos e sociais. (NOBLAT, ENAP, 2014). De acordo com Mirian Belchior (1999) o planejamento tradicional ou normativo, é aquele marcado por ter um modelo que só reconhece um ator (o governo do Estado), sujeito que planeja, onde prevalece uma única explicação da realidade. Neste modelo o poder não é considerado como um recurso escasso, pois não considera a oposição de outro. Predomina a visão técnica sobre a visão estratégica, existe o cálculo prévio do risco. O modelo é determinista, sendo incapaz de lidar com a incerteza e as surpresas.

da chamada “governança mundial”, Fundo Monetário Internacional - FMI, Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD ou ainda algumas metrópoles ou as chamadas “cidade-mundial”, estas passam a ser atores relevantes na competição internacional. (BOISIER, S, 1996; CROCCO E DINIZ, 2006; OLIVEIRA, 2006; BRANDÃO, 2007)

Cabe observar que a busca pela competitividade faz incorporar a tendência a descentralização, onde são valorizadas estruturas de decisão ágeis e especializadas, incorporando regiões e suas potencialidades inaptas. (CROCCO E DINIZ, 2006; BOISIER, S; 1996). Neste âmbito da competitividade uma consideração importante e que tem sido incorporada ao debate teórico desde o início dos anos 2000, é o processo de fragmentação produtiva internacional em Cadeias Globais de Valor (CGV). Podemos dizer que o processo de produção passou a ocorrer sob a forma de uma rede internacional, integrando diferentes países e diferentes empresas, onde as etapas da cadeia de valor estão sob a coordenação das grandes corporações. (HIRATUKA, 2015)

A fragmentação produtiva em escala internacional está caracterizada como um processo de desintegração da atividade produtiva, onde as etapas que formam certo processo produtivo podem não estar concentradas em uma mesma localização geográfica, ou seja temos um novo paradigma onde a produção agora pode estar dispersa em diferentes países. Do ponto de vista da estrutura produtiva e da organização das atividades econômicas, observou-se uma intensa desverticalização, fragmentação de atividades acompanhadas por uma intensa transferência internacional de etapas produtivas, onde a minimização de custos (de coordenação e de transação), seguidas dos ganhos de economias de escala e escopo, viabilizadas pela ampliação dos mercados e pela gestão coordenada é considerada como a principal questão que impulsiona e explica esta fragmentação produtiva internacional. (BLACK, 2020, HIRATUKA, 2015).

Este movimento foi capturado pela literatura de organização industrial e de economia internacional de diversas maneiras e com diferentes denominações: cadeia global de mercadorias (Gereffi; Korzeniewicz, 1994), rede global de produção (Borrus; Zysman, 1997), redes de produção modulares (Sturgeon, 2002), sistemas internacionais de produção (Unctad, 2002) e finalmente cadeias globais de valores (Gereffi et al. 2005; Unctad, 2013; OECD, WTO e Unctad, 2013). (HIRATUKA, 2015, p. 10,)

No entanto, deve ser claro que em uma sociedade dominada pelo conhecimento, as vantagens comparativas baseadas em recursos naturais perdem destaque e ganham relevância as criadas pela capacidade de gerar conhecimento. Enfim, diversos processos estão dando vez ao novo entendimento do planejamento, incorporando a dimensão territorial e a participação popular na definição das necessidades e no projeto de desenvolvimento das regiões.

Para Raffestin (2015, p. 11 apud DALLABRIDA, 2020), o território “[...] é o conceito mais eminentemente geográfico que cristaliza as realidades materiais e imateriais que os homens manipulam em todas as suas relações de poder”.

Segundo Dallabrida (2020, p. 11), ao mencionar o território, relacionando-o com o desenvolvimento:

Todo desenvolvimento territorial é, ao mesmo tempo, uma maneira de viver com a terra, mas também contra ela. Os brasileiros, que conhecem o desenvolvimento de empresas engajadas em grandes projetos e em enormes transformações territoriais, sabem-no melhor do que ninguém.

Para pensar o planejamento territorial no estado do Pará cabe decompor e analisar o atual processo de integração do Pará, bem como as modificações que foram introduzidas na política de desenvolvimento regional com repercussões no espaço físico estadual, na busca de examinar até que ponto as políticas de planejamento macroeconômicas e setoriais visando o desenvolvimento nacional, subordinadas aos interesses do capital nacional, retardaram ou limitaram a adoção de políticas de desenvolvimento regional para a Amazônia e Estado do Pará.

Esta pesquisa parte da hipótese de que a elevação do nível de desenvolvimento regional ocorre com o resgate o papel de coordenação de uma ação de política regional do Estado mais efetiva, dado a existência de falhas de coordenação do mercado em economias em desenvolvimento.

Outra hipótese é que uma regionalização que reconheça os territórios tal como a população os identifica, contribui para produzir políticas públicas mais efetivas, pois ao considerar diferentes escalas, teremos instrumentos mais adequados de intervenção política, desta forma proporcionando melhor integração dos diversos territórios do Estado.

Esta dissertação está estruturada em seis itens, distribuídos da seguinte forma: além da introdução e das considerações finais tem os capítulos 1, 2, 3 e 4. No item 1 está a Introdução, no segundo item está o capítulo 1 que apresenta a

formação econômica do Pará e a evolução das políticas de planejamento no Brasil e no Pará. No capítulo 2 trata-se da base teórica ao apresentar conceitos fundamentais da teoria do desenvolvimento regional e urbano que norteiam os objetivos deste trabalho, apresenta ainda considerações sobre as regionalizações em uso no estado do Pará e faz a caracterização do Estado do Pará. No item 4 esta o capítulo 3, onde trabalho pretende apresentar o caráter das políticas regionais aplicadas no Estado do Pará em três gestões estaduais, com paralelo das estratégias de política nacional de desenvolvimento regional utilizadas no período correspondente. Por fim no capítulo 4 esta apresentada uma análise de uma das regiões de Integração (RI): a Guajará, seguido do último item com as considerações finais.

2 REFLEXÕES SOBRE O PLANEJAMENTO TERRITORIAL COMO PERSPECTIVA DE DESENVOLVIMENTO: A FORMAÇÃO ECONÔMICA DO PARÁ E A EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS DE PLANEJAMENTO

2.1 Breve Histórico das Estratégias desenvolvidas no Pará

2.1.1 Auge e declínio da borracha: a primeira metade do século XX

O processo histórico através do qual tem origem a colonização do Brasil e seu modo de produzir deixou marcas profundas no tecido social, na formação do pensamento e na forma de produzir no espaço territorial. As atividades produtivas que originam a formação econômica do Brasil são parte de um processo histórico de consolidação do capitalismo na Europa enquanto um sistema mundial.

Ao realizar um apanhado mais geral, podemos dizer que a caracterização da economia brasileira até meados do século XX, foi dada pela formação de ciclos de exploração de produtos agrícolas voltados para exportação, principalmente os ciclos do: Pau Brasil; o da cana-de-açúcar; ciclo do gado; ciclo da mineração (ouro) e o café, especificamente na Amazônia tivemos o ciclo da borracha. Deste modo, pode se dizer que todos os ciclos econômicos apresentam uma recorrente falta de autonomia e dinâmica interna e portanto, seu produto é uma acumulação concentradora e vinculada ao exterior. Os atores internos não tinham poder de reger as práticas produtivas, pois a economia colonial teria apenas uma condição de periferia do capitalismo em evolução, desta forma não são usados todos os métodos característicos do modo de produção capitalista, pois o objetivo é a extração do excedente para que se financie a acumulação de capital das metrópoles. (FURTADO, 1970)

Na Amazônia o modo de organização e a forma de produzir da era da borracha deixou impactos e orientou o modo de organização territorial na região com sua dinâmica sociocultural, predomínio do capital mercantil, baixa organização agrícola, dispersão populacional e baixa verticalização das cadeias produtivas existentes. (FERNANDES, 2011)

Segundo Loureiro (2004), o fluxo migratório de nordestinos foi constante durante toda a primeira metade do século XX, uma vez que eram atraídos pelo ciclo da borracha, esse contingente de migrantes era direcionado para o trabalho nos seringais, castanhais, garimpos e pecuária nas extensas áreas de campos nativos da região, em contraposição a população local que vivia às margens dos rios, vivendo basicamente da pesca, da caça, pequenos roçados e do conhecimento da floresta.

O mercado regional era abastecido quase que exclusivamente do excedente produzido por essas comunidades ribeirinhas, além das culturas agrícolas tradicionais como arroz, milho e feijão produzidos no interior do Pará. As importações que a região fazia era, principalmente, de cimento, ferro e outros metais, combustíveis e lubrificantes, automóveis, caminhões e de equipamentos voltados para os consumos residências e das indústrias locais. As cidades de Belém e Manaus serviam como porta de entrada dessas importações e o comércio era a base de suas economias.

Sobre à primeira metade do século do XX é importante destacar que na economia amazônica, em relação a organização do trabalho, prevalecia o chamado aviamento², responsável pela formação de uma estrutura social extremamente distorcida e concentrada, cuja a moldura das classes sociais ainda persiste atualmente e segundo a organização produtiva, sustentou-se no capital comercial, pautado no extrativismo e no comércio. Contudo, mesmo produtos como borracha, castanha e couros passavam por algum tipo de beneficiamento mínimo. Porém cabe destacar, de acordo com Fernandes (2011), que não existe uma lógica única, interpretações mais recentes destacam que não somente o aviamento controlava todas as relações, no sistema extrativista haveria certa independência do produtor e os chamados regatões, mas com o boom da borracha prevaleceu o controle do território e da comercialização no sistema de aviamento.

Para exemplificar, a pauta de exportação da Região em 1958 era composta, de acordo com Loureiro (2004), basicamente por dois produtos principais: o manganês, extraído do Amapá, que correspondia a 62% e a castanha-do-pará, que correspondia a 28% da pauta de exportação.

² Nesse sistema os migrantes nordestinos eram recrutados para fazerem as coletas das atividades extrativas para serem vendidas a preço vil aos seus recrutadores.

No decorrer da primeira metade do século XX, teremos uma significativa mudança produtiva, uma vez que o momento áureo da economia da borracha foi de 1870 a 1910, quando ocorreu em certa medida uma orientação de aplicações de recursos e capitais em diversos setores produtivos (extrativos, agricultura e alguns ramos fabris). No entanto, será a partir de 1920 que a cultura de produtos como a juta, cacau e algodão cresceu e recebeu tratamento e destinação à exportação. “Isso impulsionou algumas fábricas já existentes, como a de alimentos, calçados, fumo, sabões, velas, perfumaria, artefatos de borracha, aniagem, entre outras” (LEILA MOURÃO, 2017, p.19).

O declínio abrupto da economia gomífera entre os anos de 1910 a 1940, impulsiona um processo de reestruturação endógena puxado pela industrialização no Pará, mesmo que, incipiente em relação a indústria paulista.

No cenário nacional, no que tange a esta indústria de São Paulo, ocorreu neste período um movimento crescente de busca de mercados, como sustenta Silva (1986) na primeira metade da década de 1920 ocorre o auge da produção de café em São Paulo, porém, no final desta década, seja pela erosão das terras ou a ocorrência de geadas, houve o colapso das lavouras, provocando uma queda das exportações quadro agravado pela grande crise de 1929. Este fato conduziu a opção pelo desenvolvimento da indústria e dos setores de serviços, e tal mudança econômica altera o perfil das cidades, ao deixar de serem ruralistas fez surgir forte urbanização.

Silva (1986) destaca ainda que este rápido crescimento da industrialização e do número de empresários é originado principalmente do capital comercial e da eminente dificuldade existente no período no comércio exterior. Este cenário que antes foi favorável à burguesia cafeeira somado aos desequilíbrios da balança comercial reforçam a posição do Brasil na divisão internacional do trabalho, marcado como país exportador de bens primários ao mesmo tempo orienta os caminhos para o desenvolvimento industrial brasileiro através da substituição de importações.

Este processo de industrialização brasileira, representou o reforço da dominação do capital sobre o trabalho. Neste processo foram priorizados os investimentos industriais em plantas cujo o mercado interno já estava estabelecido e que dependia de importações para o seu abastecimento (Pereira, L.C.B, 1972). Isso fez com que novos setores fossem surgindo e, à medida que surgiam, contribuam

para a redução, em termos relativos, da contribuição do setor agrícola para a composição do PIB brasileiro.

Para Maria Conceição Tavares (1972) esta passagem do modelo tradicional (primário exportador) para o novo modelo (substituição das importações) está originada em termos da perda de dinamismo do primeiro, que tinha seu crescimento condicionado à demanda externa por produtos primários. Portanto, diante das crises do mercado internacional, o reflexo era imediato, nas economias periféricas. Foi a grande depressão (1929) o ponto de ruptura do modelo primário-exportador. A perda da importância relativa do setor externo no processo de formação da Renda Nacional e, paralelo, um aumento da participação da atividade interna.

Este novo "modelo", para Tavares (1972) conduziu a transformação no setor industrial em atividades a ele ligadas, sem modificar sensivelmente o setor primário, onde o caráter parcial da transformação, resultam segundo a autora na preservação de uma base exportadora precária e sem dinamismo. O processo de Substituição de Importações é definido como um processo de desenvolvimento "parcial" e "fechado" que respondeu às restrições do comércio exterior. A instalação de unidades industriais para produzir bens de consumo final, antes importados, tende a expandir o mercado interno desses mesmos bens não só pelo crescimento da renda, decorrente do processo de investimento, como pela inexistência de restrições internas que antes limitavam as importações desses produtos.

Em relação à Amazônia, com a decadência da economia da borracha, a região amazônica entrou numa busca por uma nova dinâmica econômica, segundo Fernandes (2011) no contexto do surgimento de uma tradição de pensamento regional brasileiro (presente em Gilberto Freyre, Euclides da Cunha e Celso Furtado) forma-se uma geração intelectual amazônica que teve estudos voltados a natureza do ajuste do homem ao meio ecológico amazônico e suas possibilidades de desenvolvimento, são construtores de uma identidade regional amazônica, consolidada na noção de "homem amazônico" enquanto elo de uma política de mediação entre interesses de setores das elites regionais e os interesses do centro econômico nacional sobre a Amazônia.

[...] uma geração intelectual que irá encontrar em Djalma Batista, Arthur Cézár Ferreira dos Reis e Leandro Tocantins, algumas das mais importantes expressões do pensamento desenvolvimentista-regionalista amazônico, que irá se constituir como matriz de uma tradição de pensamento desenvolvimentista da Amazônia durante as décadas de 50 e

60. Autores que, ao nosso ver, serão responsáveis por toda uma elaboração discursiva [...] em relação à formação do debate e do pensamento regionalista amazônico em pleno período do auge do período desenvolvimentista brasileiro. (FERNANDES, 2011, p. 53)

Ocorreu uma dinâmica endógena que esteve relacionada as contradições que surgiram neste período, no que tange a formação de estratégias de desenvolvimento para a região amazônica. Enquanto existia um jogo de interesses de certo modo contraditório das elites locais, se de um lado:

Desejavam, ao mesmo tempo, a manutenção de políticas de valorização da borracha e uma estratégia de diversificação da base produtiva local, no sentido de uma maior integração com a economia nacional. Por outro, existia um interesse estratégico crescente da indústria nacional de artefatos de borracha pelo fornecimento de matéria-prima da Amazônia. (WESLEY; TRINDADE; FERNANDES; 2014, p. 203).

Diversas foram as tentativas de reconduzir a Amazônia a um novo processo de crescimento, iniciada com a elaboração de uma primeira tentativa de planejamento do desenvolvimento regional na Amazônia brasileira, de acordo com o que estava previsto no artigo 199 da Constituição de 1946, seguido de profundos debates posteriores que se concluem com o ato de criação da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA) no ano 1953.

Neste momento havia um processo de fortalecimento de um discurso nacional-desenvolvimentista na região, baseado em teorias cepalinas e respectivo ideário nacional-desenvolvimentista, que rumam no sentido de uma certa planificação econômica, valorizada enquanto instrumento de desenvolvimento. Assim, o planejamento regional surge e ganha destaque, haja visto que para os teóricos cepalinos as desigualdades regionais eram identificadas como os grandes entraves à formação de um mercado nacional. Portando uma nova diretriz de políticas de desenvolvimento regional, baseada em um discurso de valorização da Amazônia vai se fortalecer neste momento e ocorre a consolidação de uma estratégia de planejamento para a região norte do país. (WESLEY; TRINDADE; FERNANDES, 2014; LEITE, 2019)

Setores das elites locais, inicialmente, tinham apenas interesses imediatos de manutenção da política de preços da borracha. A substituição do Banco de Crédito da Borracha (BCB) pelo Banco de Crédito da Amazônia, em 1950, consolida esta nova tendência de política de crédito regional para uma estratégia de diversificação

da base produtiva regional (Corrêa, 2004). Havia claro no discurso desenvolvimentista à época a intenção de compatibilizar um projeto de modernização nacional e regional com a manutenção do status político, social e econômico de suas elites tradicionais no poder.

Em período posterior, durante o governo militar, surgiram a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia-SUDAM (criada pelo presidente Castelo Branco em 1966), Banco da Amazônia S.A - BASA (criado em 1966) no governo militar no lugar do antigo Banco de crédito da borracha), A Superintendência da Zona Franca de Manaus –SUFRAMA (criada em 1967) e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária –INCRA (criado em 1970), órgãos que vão ser responsáveis pelo planejamento, coordenação e financiamento do desenvolvimento na região.

2.1.2 Industrialização nacional e planejamento da Amazônia: a segunda metade do Século XX

Uma nova ordem econômica mundial resultante do avanço da economia de mercado do resto do mundo vai encontrar uma Amazônia que mantinha velhas estruturas produtivas, remanescentes do extrativismo tradicional, enquanto o capitalismo sofreu profundas modificações em consequência da grande crise, a partir da quebra da bolsa de 1929 (grande depressão), surge uma terceira revolução industrial e está vai acarretar uma mudança da noção de espaço e economia, pois os países centrais passam pela revolução tecnológica enquanto em paralelo de outro lado, isto possibilita a industrialização dos países periféricos com a indústria de base, transferida dos países centrais para a periferia. Assim, novos interesses econômicos se configuram e tentam modificar a realidade produtiva e institucional vigente na região.

Em razão da grande depressão uma série de eventos favoráveis trouxe ventos de mudança, houve uma diminuição do nível de renda, subiu o preço dos importados em média de 33% e as importações caíram 60%, favorecendo a substituição e importações e o processo de industrialização. Neste sentido o Brasil, basicamente durante o período de Vargas e na gestão de Juscelino Kubistchek (JK), vai poder realizar um esforço da industrialização, ancorada nos investimentos nas indústrias de base e no modelo de substituição das importações. Esse esforço de industrialização estava pautado na cooptação de capitais internacionais e de

grandes grupos de investidores internacionais e ainda, no forte endividamento interno, visto que o Estado não só assumiu o papel de grande investidor, como também se comprometera a dotar os investimentos estrangeiros com a infraestrutura necessária para esses investimentos. (TAVARES, 1998; MELO, 2009)

Neste momento, dada esta necessidade de atrair investimentos externos para o Brasil, o governo cria condições atrativas a esse capital via mudanças da taxa de câmbio e com infraestrutura adequada. Até 1953 a taxa de câmbio foi mantida fixa pelo governo, mas com a moeda nacional valorizada, as indústrias nacionais seriam beneficiadas devido a importação de produtos. Segundo Melo (2009), um dos grandes estímulos ao setor industrial foi a criação da Instrução 113 da Superintendência da Moeda e do Crédito - SUMOC (1955), o objetivo foi garantir a importação de máquinas e equipamentos sem cobertura cambial e deste modo foi possível a imediata expansão de áreas estratégicas da indústria brasileira, sobretudo ligadas a indústrias de base. A lei de tarifas aduaneiras (1957) consolidou a proteção à indústria nacional em sua fase de crescimento ao taxar em até 150% produtos importados concorrentes. Essas medidas vão garantir um mercado cativo à industrialização em curso.

No governo de Getúlio Vargas (1930-1945, 1951-1954) foram criadas as condições para atrair capital estrangeiro e realizados investimento pesado em setores estratégicos e energia, portanto de certo modo a industrialização foi alicerçada no capital estrangeiro, que foi atraído por benefícios fiscais e cambiais, assim chegam ao Brasil empresas multinacionais diversas ao mesmo tempo em que são criadas estatais.

Ainda no período de Getúlio Vargas as mudanças foram bastante significativas, de acordo com Sônia Draibe (1985), vai ser neste período o momento que foi responsável pela ossatura do leviatã brasileiro, quando se avança na constituição de um Estado Nacional capitalista, um Estado soberano, que paira acima de interesses particulares e visa ordenar a sociedade. Draibe (1985) destaca ainda que neste período de 1930 a 1945 estava em curso a primeira fase da industrialização brasileira, a industrialização restringida, onde a ação estatal teve papel decisivo para tomar a iniciativa de instalação de indústria de base no país,

pois existiam estrangulamentos na oferta de energia e insumos básicos, estava claro o caminho para sair desta industrialização restringida.

A industrialização restringida foi caracterizada como o período que vai de 1933-55, de uma industrialização tardia, um ciclo de industrialização com o desenvolvimento do setor de bens de produção, devidamente protegido da competição externa, mas que não é capaz de manter a capacidade produtiva crescendo a um ritmo sustentado à frente da demanda final, assim tendia a se esgotar sem uma devida intervenção estatal garantindo uma infraestrutura ao país ou seja a implantação do setor de bens de produção não tinha condições de gerar uma dinâmica industrial, que inicia somente com o plano de metas. (TAVARES, 1972, 1998b).

No Brasil a indústria se deslocou, a partir da crise da agricultura exportadora, para atender a demanda reprimida por importações. Desta forma, a tarefa da gestão Vargas foi dar organicidade ao Estado Nacional, em 1937 no período mais autoritário, o Governo consegue aprofundar a centralização do aparelho econômico e, por conseguinte dar suporte às políticas econômicas de caráter nacional, ao instituir os aparelhos de estado criando os conselhos nacionais com especialistas em temas determinados. Em 1936 havia criado o Conselho Nacional de Serviço Público que deu origem ao Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP, com papel de racionalizar e definir o serviço público, assim ocorreu um processo de centralização de atividades no DASP, de tal modo que este órgão teve muito poder e exerceu papel central na busca pelo almejado desenvolvimento nacional. (DRAIBE, 1985)

Porém, enquanto na industrialização restringida o dinamismo da economia não vinha da indústria, mas das exportações, apesar dos avanços à época, mas vai ser a partir do Governo de Juscelino Kubitschek (1956-1960) que o dinamismo passa a ser interno e a própria indústria gera demanda a outros setores. Neste período ocorreu a industrialização pesada, este momento que vai ser caracterizado pelo conjunto de atividades econômicas de extração e transformação primária de matéria-prima, será quando se consolida a fabricação dos suprimentos necessários para outras indústrias, ou seja, a alteração do padrão de acumulação fez a expansão industrial ser mais acelerada nos compartimentos produtores de bens de

produção e no setor de bens de consumo durável, a expansão contou a participação de capital alienígena. Os setores líderes desta industrialização pesada foram os setores de bens de consumo duráveis e de bens de capital, com um capitalismo autodeterminado. (TAVARES, 1998a; MELLO, 1982; CANO, 1981)

Na acepção de João Manuel C. Mello (1982, p. 122) em relação a industrialização pesada, cabe considerar que:

[...]investimentos altamente complementares, entre 1956 e 1961, correspondeu, ao contrário, a uma verdadeira “onda de inovações” Schumpeteriana: de um lado, a estrutura do sistema produtivo se alterou radicalmente, verificando-se um profundo “salto tecnológico”; de outro, a capacidade produtiva se ampliou muito à frente da demanda preexistente. Há, portanto, um novo padrão de acumulação, (...) as características da expansão delineiam um processo de industrialização pesada, porque este tipo de desenvolvimento implicou um crescimento acelerado da capacidade produtiva do setor de bens de produção e do setor de bens duráveis de consumo antes de qualquer expansão previsível de seus mercados.

Cabe dizer que no Brasil essa política orientada para a industrialização pesada estava fortemente presente na implementação do Plano de Metas, momento em que o governo realizou grandes obras na finalidade de gerar o almejado crescimento econômico. Será a velha lógica do capital que faz o governo assumir os setores menos lucrativos da economia, onde era necessário enormes montantes de capital e longo prazo (MANTEGA, 1990).

O referido Plano de Metas previa o investimento em trinta e uma metas prioritárias, divididas em cinco grupos estratégicos e a uma meta síntese, a construção da nova capital federal, Brasília. Os investimentos previstos eram assim distribuídos: Energia (43% dos investimentos); transporte (29,6%); para alimentação (3,2% dos investimentos); indústria de base (20,4%); educação (3,4% dos investimentos) e a construção de Brasília.

O isolamento da Amazônia não tinha mais vez neste novo mundo surgido no final da década de 50 e início dos anos 60, o modelo anterior precisava ser quebrado e a região incorporada ao novo mercado. Tal fato resulta em ações estratégicas do governo central, sobretudo a integração da Amazônia à economia brasileira com a abertura, em 1958, da rodovia Belém-Brasília, passando a representar efetivamente a ligação da Amazônia ao resto do País.

Pode-se considerar que o planejamento para a Amazônia começa a se configurar de forma mais consistente no início da década de 50, marcado pela

criação do Banco de crédito da Borracha (BCA) em 1950, por conseguinte, criação da SPVEA em 1953, consolidando toda uma nova institucionalidade, onde posteriormente substituiu-se o BCA pelo Banco da Amazônia- BASA e a SPVEA vai originar a SUDAM em meados da década de 60, período marcado por uma disputa interna entre um projeto de orientação mais endógena que defendia o fomento à produção e diversificação da economia regional e, de outro lado, um projeto mais exógeno, voltado a ampliação da infraestrutura, à produção e comercialização da borracha em nível. (FERNANDES, 2011)

Para De Paula (2008 apud FERNANDES, 2011, p. 175) para a Amazônia ficou o papel reservado dentro dos interesses capitalistas monopolistas brasileiro de ser fronteira de acumulação primitiva, numa sintonia do capital monopolista internacional com o capital industrial nacional do centro-sul, a integração da Amazônia ao território nacional do Brasil passa pela políticas estratégicas dos governos Vargas (1951-1954), JK (1956-1960) e governos militares que os sucederam, favorecendo o capital industrial brasileiro que buscava ampliar seu mercado e diversificar suas fontes de matéria prima.

No entanto a economia local sofreu forte ataque no período: de um lado a pressão pelo partilhamento dos bens públicos entre a “elite” regional e de outro o aniquilamento das forças produtivas de bens locais³.

Os sistemas oligárquicos, até década 1950, se mantinham enquanto sistema de hegemonia fechada. As considerações sobre o poder local na Amazônia e o papel das oligarquias tem sido analisada por vários autores, um estudo interessante foi realizado por Marília Emmi (1996), para a autora a estrutura de poder onde o controle e poder político é exercido por uma rede de relações em que “predominam mecanismos de dominação/subordinação” é denominada por oligarquia. Porém não se pode generalizar as referências da estrutura de poder na Amazônia e Pará, Marília Emmi (1999) destacou que a oligarquia e os mecanismos de mando e poder no domínio da terra tem manifestações diferentes em algumas regiões, para a autora na região do polígono dos castanhais a velha oligarquia foi contraída na crise da economia da castanha e depois revigorada, mantendo se fração dominante no bloco de poder vigente na região e mantendo relações e espaço com os sucessivos bloco de poder, sendo uma elite regional que era composta pelas famílias que se

³ A Amazônia, mesmo com um contingente populacional já ultrapassara 2.000.000 de habitantes, dado o seu isolamento, ainda era abastecida pelas indústrias locais

dedicavam a exploração do segmento extrativista, detinha o “direito” de explorar as riquezas da terra, sem possuir a sua posse como patrimônio privado, no entanto, ao perceberem que o processo de integração com o resto do país poderia provocar a entrada no mercado de novos agentes, passaram a pressionar os Estados locais para que aquelas áreas de exploração extrativas passassem a ser propriedades privadas, a reação de defesa da oligarquia vai se arrastar em diversos conflitos por décadas seguidas.

O primeiro Plano Quinquenal, coordenado pela SPVEA trouxe expectativas amplas, embora existisse o mérito parcial de perceber o desconhecimento de planejadores nacionais em relação ao fato da região ser formada por vários ambientes, e este equívoco, cometidos nas estratégias de planejamento anteriores de desenvolvimento, levavam a parte da derrota do desejo de integração ao eixo nacional. Os planos anteriores não concebiam a possibilidade de um desenvolvimento autóctone, pois as mentes e planejadores tendiam a secundarizar as formas de economia extrativistas associadas à agricultura tradicional. (NEVES, F. 2020, p. 22,)

Destaca-se a participação nas reuniões deste projeto de diversos pensadores da Amazônia à época, contribuíram na elaboração do plano significativa parte da inteligência da Amazônia, como ficou assinalado pela sua composição: presidida por Artur César Ferreira Reis, Francisco Pereira da Silva, Sócrates Bonfim, Ricardo Borges, Waldir Bouhid, Firmino Dutra, Stélio Maroja, Raul Valdez, Jaime Vasconcelos, Armando Storni, Francisco de Paula Vicente Pinheiro, Cid Rojas Américo de Carvalho. (NEVES, F. 2020, p. 22)

Ainda, para Neves (2020) o plano quinquenal é uma importante contribuição ao trazer a necessidade do planejamento como prioritário para a intervenção governamental na Amazônia até 1959, mas também destaca que com o golpe de 1964 voltou a solidificar-se a ideia de uniformidade da Amazônia, utilizada largamente pela Sudam, no período posterior a SPVEA.

A chegada do regime militar, no ano de 1964, trouxe um novo discurso contrário ao modo de funcionamento da antiga SPVEA e a estratégia de retirada da autonomia e da influência das elites locais. O novo Governo resolveu (em 1966) instituir outro modelo de desenvolvimento para a Amazônia, que passou a ser denominado de “Operação Amazônia”. Através da Lei no 5.173, de 27 de outubro de 1966, resolve que “[...] fica extinta a Superintendência do Plano de Valorização

Econômica da Amazônia — SPVEA” e foi criada no artigo 9º, a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM). (WESLEY; TRINDADE; FERNANDES; 2014)

O Estado Autoritário militar enxergou na Amazônia uma importante fonte de captação do capital internacional, atrelado a isto o processo de ocupação pela elite nacional, que foi deflagrado pela “Operação Amazônia”, processo que deu início à fase dos planejamentos autoritários, centralizadores, onde a política de incentivos fiscais estava orientada a um processo de atração de novos atores para a região.

Por outro lado, Loureiro (2004) afirma que, “a abertura da estrada já obrigou a uma reordenação da fraca economia regional. A estrada proporcionou o ingresso de produtos industrializados de todo tipo na região, concorrendo com o artesanato e os pequenos negócios da economia local”. Da mesma forma algumas indústrias locais, como a de produção de cigarros, refrigerantes não vão resistir à abrupta concorrência advinda dos produtos do Centro-Sul do país.

Relata Mourão (2017, p. 18) a existência de diversas fábricas regionais:

Até a década de 1950, o bairro do Reduto se caracterizava por sua função industrial. Lá, situavam-se as fábricas de pregos, artefatos de fibras vegetais (Perseverança), cigarros, sabão e perfumes (PHEBO e Perfumaria flora, Saboaria Paraense), óleos, calçados, botões de Jarina, chapéus de palha, beneficiamento de sementes, extração e refinaria de óleos e essências, descascadora e polidora de arroz, a Companhia de Luz, entre outras. Havia no bairro, além dessas e outras indústrias, um comércio significativo, assim como diversas vilas operárias.

O entendimento do Governo Militar estava à serviço dos interesses de classe da burguesia nacional e do capital internacional, que lhes deram sustentação, conforme afirma Loureiro (2004):

Assim, o Estado Brasileiro que estava pressionado pelos interesses de grupos sociais antagônicos encontra naquele momento histórico, na ideia de “integração” da Amazônia, a oportunidade de elaborar um programa de desenvolvimento tal que parecia realizar os objetivos dos diversos grupos sociais no poder.

A entrada de incentivos fiscais pela “Operação Amazônia” (1966/1967) baseia-se na facilidade de acesso à terra e aos outros bens da natureza. Inicialmente, 1963, os Incentivos Fiscais eram direcionados exclusivamente para os setores

industrializados⁴, com vistas a implementar na Amazônia a mesma política de substituição de importações já deflagrada em nível nacional e aos moldes do que fora implementada no Nordeste brasileiro. A partir de 1966 com a Lei nº 5.174/66, outros objetivos “geo-desenvolvimentistas” passaram a ser incorporados, tais como a ocupação de populações estáveis nas áreas de fronteiras, a definição de Polos de Desenvolvimento, investimento em infraestruturas integradoras e, ainda, estendendo incentivos da SUDAM a projetos agropecuários⁵.

Vale destacar que atrelado à política de incentivos fiscais o Estado Autoritário concebeu uma estratégia de supervalorização nominal dos recursos próprios das empresas como contra partida aos incentivos. Isso, somado a extensão dos incentivos aos projetos agropecuários, desta forma estimulou-se uma forte procura pelas terras na Amazônia.

A operação Amazônia trouxe um bloco integrado de mudanças nas políticas públicas da região, substituiu o BCA pelo Banco da Amazônia – BASA, a antiga SPVEA pela Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia –SUDAM, uma ampliação de incentivos fiscais para a região (lei 5.174 de 27/10/1966) e a criação da Zona Franca de Manaus.

A SUDAM, criada em 1966, serviu como estrutura institucional que realizou o planejamento regional e sua estrutura de financiamento via incentivos fiscais. Em 1967, já sob a coordenação da SUDAM surge o 1º Plano Quinquenal de Desenvolvimento da Amazônia – 1967/71, cuja as estratégias além da ocupação das áreas de fronteiras, acrescenta as “faixas de desenvolvimento” ao longo das rodovias federais existentes ou planejadas. Definia como setores prioritários do desenvolvimento econômico regional a pecuária, a agricultura e a indústria. Os

⁴ Desde a década de 30 diversos autores passaram a se preocupar com os efeitos econômicos gerados a partir de aglomerados industriais e seus reflexos para as economias nacionais. Partindo das proposições de Marshall sobre o conceito de economias externas, autores como Perroux, Myrdal, Williamson, Richardson, Hirschman, entre outros, vão abordar o tema do crescimento econômico sobre a ótica do espaço, o que ficou difundido economicamente como “Economia Regional”. Sobre esse aspecto, os aglomerados industriais obedece à concepção teórica da qual o dinamismo econômico é função da sua produtividade e nesse sentido a industrialização ocupa papel preponderante, por ser ela, a indústria, o setor mais dinâmico da economia do ponto de vista da reprodução do capital, sendo capaz de gerar efeitos de encadeamentos no setor industrial e nos demais setores da economia. Por isso mesmo deve ser o setor prioritário a ser incentivado.

⁵ Para Perroux (1967), o pólo de desenvolvimento é uma unidade econômica motriz ou um conjunto formado por várias destas unidades. Uma unidade simples ou complexa, uma empresa, uma indústria, um complexo de indústrias dizem-se motrizes quando exercem efeitos de expansão, por intermédio de preços, fluxos ou informações, sobre outras unidades que com ela estão em relação.

objetivos do plano seriam atingidos com investimentos públicos e privados. (LIRA, 2005).

Neste momento o foco na política de industrialização com base na substituição regional de importação começa a não mais ser prioritária para a Amazônia e determinou um modelo alternativo e próprio para a região⁶. O autoritarismo do planejamento imposto à região, não levou em consideração um conjunto de expectativas da tecnoburocracia regional que, segundo Loureiro (2004), se apoia em pontos básicos para a constituição de um projeto desenvolvimentista regional, tais como: a) dinamização das atividades produtivas tradicionais da região; b) injeção de capitais extrarregionais que se aplicassem, prioritariamente a essas atividades e secundariamente nas demais atividades, sobretudo, pecuária, madeira e minérios; c) elevados investimentos governamentais na área, em especial energéticos e rodoviários.

O pressuposto teórico do planejamento central deste período apoiava-se na ideia de recriar centros autônomos de produção industrial no Nordeste e na Amazônia⁷ através da substituição regional de importações e na Amazônia a questão geopolítica de ocupação territorial. O que se demonstrou inviável, pois a medida que se processava a efetiva integração dos mercados, via rodovias federais, a concorrência dos produtos industriais do Centro-Sul do Brasil levaria à falência as pequenas indústrias que existiam na Região. Assim, a concepção do modelo já estava fadada ao fracasso desde sua implantação (LIRA, 2005).

A esse respeito Cano (1985), em sua tese, relata que cabe considerar que a política de industrialização por 'substituição regional de importações', não observou que, naquele momento, o processo de industrialização do país já dera os seus passos significativos no polo São Paulo, portanto, vedaria à periferia nacional os caminhos já percorridos. Ainda, não se dava conta de que esta etapa de instituição da industrialização pesada no país se fizera de forma fortemente oligopolizada, havendo certa predominância do capital estrangeiro, portanto o processo de

⁶ Esse modelo ficou conhecido na literatura amazônica como "Modelo de Enclave".

⁷ Estas ideias estão baseadas nos pressupostos teóricos de autores Cepalinos, como Myrdal que debateu a necessidade de adoção do planejamento em economia subdesenvolvidas e a necessidade de equalizar as desigualdades econômicas regionais e, centralmente, Hirschman, que argumentava que "não há muita dúvida de que a economia, para conseguir níveis mais altos de renda, necessita e irá desenvolver internamente, primeiramente, um ou vários centros regionais economicamente fortes. A necessidade de surgimento de "polos de crescimento" durante o processo de desenvolvimento significa que as desigualdades internacionais e inter-regionais de crescimento são condição inevitável e concomitante ao próprio processo de crescimento."

acumulação do capital na indústria teria determinantes maiores que não teriam com se submeter a uma política de interesses das regiões.

Wilson Cano⁸ (1981, p. 328, 328), esclarece que a periferia nacional:

Teve um desenvolvimento histórico duplamente problemático. De um lado, uma débil integração primário exportadora ao mercado internacional - se excluirmos as regiões cafeeiras -, o que lhe conferiu dinâmica de menor crescimento e difusão; de outro, apresentou precário desenvolvimento de relações capitalistas de produção[...] Nas regiões mais atrasadas, as débeis estruturas econômicas e precárias relações capitalistas de produção, impediram-lhes a competição mais favorável no processo de industrialização. Por outro lado, até a etapa histórica recente, não puderam oferecer maior "espaço econômico" para que o capitalismo nacional ali penetrasse de forma mais decisiva, acelerando transformações e modernizando-as. Dessa forma, a despeito de certa penetração do capital industrial em tais regiões, ali persiste um "espaço" comandado pelo capital mercantil, que obstaculiza o progresso e mantém o atraso.

Portanto, relata Cano (1981) que a integração do mercado com ausência de barreiras protecionistas significou abrir o mercado regional proporcionando efeitos de estímulo, de bloqueio e ainda os efeitos de destruição. Nos casos em que ocorreu o bloqueio ao desenvolvimento industrial da periferia, se deve as barreiras de entrada impedindo o processo havido no polo central pois o capital industrial sediado em São Paulo era dominante no novo padrão de acumulação do capital. Um outro efeito da integração do mercado nacional foi o de destruição de uma parte considerável do já restrito parque industrial preexistente na região norte, incapaz de competir com as indústrias do sul e sudeste do país, pois o processo de integração do mercado nacional se deu com a dominação do capital industrial sediado no polo, enquanto na periferia prevalecia o capital mercantil e débeis relações capitalistas de produção, destarte se considere que em parte suas empresas tinham margem de lucro baixa e conseqüentemente não renovavam equipamento tendo baixa produtividade. (CANO, 1981).

De tal modo a quebradeira acelerou a mudança do eixo das ações desenvolvimentistas regional, transferindo-as para o setor agropecuário. As conseqüências deste novo modelo na região: são a corrida para aquisição de grandes áreas de terra; a quebra da indústria local e desaceleração do processo de

⁸ Esta tese defendida em sua livre-docência, apresenta a continuidade do estudo de Wilson Cano em seu trabalho sobre a regionalização do Brasil, com "Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil", analisa o período 1930- 70, investiga as condições de produção e acumulação de capital nas diversas regiões do país, ao centrar a obra na integração do mercado nacional e intensificação das relações econômicas inter-regionais, mostra que a concentração industrial em São Paulo não ocorreu por conta de extração de excedentes de outras regiões da periferia nacional.

industrialização; os grandes danos ambientais e a formação de um modelo de desenvolvimento onde se privilegiou os grandes empreendimentos, alijando os pequenos empreendimentos.

Este modelo foi financiado com estímulos e os incentivos fiscais da SUDAM e BASA e uma política de terras sob o comando do INCRA, órgãos de papel central neste processo. O intuito era de grandes investimentos para setores agropecuários concebendo a Amazônia como fronteira de oportunidades, para o nordeste os militares definiram como região deprimida e trataram outro foco na estratégia.

Ocorre a expansão extensiva e intensiva da fronteira agrícola e mineral, determinando a montagem de vários sistemas localizados de produção e beneficiamento de commodities e a estruturação de espaços urbano-regionais de meio porte, sendo criados pontos de processamento de bens exportáveis, embora, com fraca articulação e complementariedade entre estes. (BRANDÃO, 2007)

No I Plano Nacional de Desenvolvimento – PND (1972/74) estava definida a orientação de integração física, via abertura grandes rodovias (Transamazônica e a Cuiabá-Santarém); a ocupação humana dos espaços vazios, com projetos de colonização oficial e particular; os incentivos fiscais para projetos agropecuários. No I PND havia o Programa de Integração Nacional – PIN, que ficou responsável pelas rodovias integradoras e pelo Programa de Distribuição de Terras, o PROTERRA.]

O II PND (1975/79) tem a mesma visão e aprofunda o papel da Amazônia como fronteira de recursos (LIRA, 2005), será claro o seu papel para contribuir com a melhora da balança comercial do país. Nesse sentido, o governo passou a financiar os megaprojetos do II PND, inclusive passando a contar com novas fontes de recursos. Será introduzido no II PND a adoção do Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia – Polamazonia (COSTA, 1995), tendo como objetivo “promover o aproveitamento integrado das potencialidades agropecuárias, agroindustriais, florestais e minerais, em áreas produtoras da Amazônia”⁹. Estavam inseridos objetivos de ampliar a receita cambial líquida do

⁹ A base teórica do programa concebida nas escolas da economia espacial, sobretudo em Hirschman (1958), com o conceito de “crescimento desequilibrado”, nos estudos do desenvolvimento regional, aprofundou a análise de Perroux, sugerindo a concentração dos investimentos de modo desequilibrado em ramos industriais de maior rentabilidade e com maior poder de encadeamento na economia. Sua hipótese de que o crescimento de forma descontínua no tempo e no espaço, onde os desequilíbrios constituíam poderosas engrenagens do desenvolvimento. O desenvolvimento seria o resultado final de uma série de superações de desequilíbrios desiguais em diferentes setores.

país, com divisas de exportações de minérios e garantir a segurança nacional com a ocupação da região.

Este modelo de desenvolvimento prioriza a implantação dos grandes projetos, para Carvalho (1995), levou a distorções como 1) uma desregionalização da propriedade do capital; 2) baixo grau de geração de emprego regional, devido ao uso intensivo de capital ou terra; 3) elevados custos de criação de emprego regional; 4) frágil integração intrarregional da indústria; 6) elevado consumo de energia, que era subsidiada pelo Estado; 5) forte aceleração do processo de destruição ambiental.

Esse padrão de desenvolvimento regional ficou conhecido como modelo de enclave, pois seu grau de internalização em termos de emprego e renda era pouco considerável (COSTA, 1995). Os capitais estrangeiros de empresas como Jarí, Alcoa, Mineração Rio do Norte, Icomi pensam a Amazônia apenas de enclaves exportadores de matéria-prima. O planejamento autoritário não observou que o capital não poderia ferir a sua própria lógica de acumulação. O capital lança-se para países periféricos em busca apenas de elevados lucros para serem remetidos aos seus países de origem.

2.1.3 O Fim do planejamento autoritário e a crise do estado brasileiro

O modelo efetivado pelo planejamento para a Amazônia do período militar consolidou esta região como uma fronteira econômica em expansão e deixou fortes impactos na conformação do seu território. A economia passou a ser baseada no setor agropecuário e minero-energético, exportador de matéria-prima e energia, cumprindo inclusive um importante papel para balança comercial do país. (LIRA, 2005).

Em parte, tal fato se deve a crise do financiamento do desenvolvimento dos países periféricos agravada no final da década 70, a qual deu novos contornos ao desenvolvimento da Amazônia, culminando, já na década 90 com a privatização do principal aglomerado produtivo da região, pelo ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB) que em 1997, leiloava a Vale do Rio Doce pelo valor de apenas R\$ 3,3 bilhões, sendo que suas reservas minerais eram calculadas em mais de R\$ 100 bilhões à época.

Na década iniciada em 1980, pressionados pela aceleração inflacionária e pelo endividamento externo e interno, os países da periferia passam a buscar uma nova forma de inserção na economia mundial, no entanto, em razão do aprofundamento da crise de suas economias, essa periferia se viu frente ao fortalecimento das instituições reguladoras do crédito internacional, que exerceram violenta pressão, em forma de receituários econômicos, para que o fluxo de capital pudesse voltar a visitar esses países, restabelecendo os seus créditos.

No Brasil depois da redemocratização, a partir de 1985, seguem-se Governos sob a égide neoliberal, alinhados aos receituários do FMI, com o advento da globalização da economia, avança o desmonte do padrão industrial aprofundado pela imobilidade e falta de uma política de desenvolvimento.

Prevalece uma ação de apenas “conjunturalismo”, uma sequência de “planos” diversos, porém o cerne da política econômica foi a manutenção da elevada taxa de juros, a restrição interna ao crédito e uma rigorosa austeridade fiscal mantendo o pagamento do juros da dívida pública, eliminando nossas defesas econômicas e dilapidando o patrimônio público. (CANO, in: Brandão, 2007, p. 25).

A estratégia é marcadamente evidente nas políticas de Sarney (1985-1990), eleito indiretamente pelo colégio eleitoral, criador do Plano Cruzado, capaz de congelar preços por 12 meses, mas que não deteve a escalada inflacionária; Collor de Melo (1990-1992), que fez o Plano Collor onde congelou as contas de poupança e as aplicações financeiras, além do corte de despesas públicas e fim de estatais. Seguido de Itamar Franco (1992-1995) que lançou o Plano Real, estabilizou a economia e reduziu a escalada hiperinflacionária. O Governo seguinte foi de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), continuou as privatizações, flexibilizou o monopólio do Petróleo, terceirizou serviços e empregos públicos e aumentou a rigidez do orçamento público.

O resultado desta equação, ao adotar políticas neoliberais, será o desemprego, quebra de setores da indústria nacional e o aprofundamento das disparidades econômicas intrarregionais, enfim a imobilidade do desenvolvimento. A Amazônia se consolidou como mercado consumidor dos produtos industrializados do Centro-Sul e exportador de minérios.

A lógica neoliberal baseia-se em uma agenda permanente de austeridade fiscal, onde a austeridade econômica é a panaceia para todos os males. Baseada em argumentos frágeis e difundida sem amparo em evidências reais. A crise

econômica e aumento da dívida pública, reforçam o amargo remédio da austeridade e conseqüentemente, exige reformas estruturais no Estado brasileiro, no sentido de atingir e cortar as políticas sociais.

Para Rossi (2018) o argumento em defesa da austeridade fiscal sustenta que diante de uma desaceleração econômica e um aumento da dívida pública, surge a necessidade do governo realizar um ajuste fiscal, com corte de gastos públicos evitando um aumento de impostos. Deste modo estaria demonstrada a “responsabilidade” do Governo com as contas públicas, ou seja, neste sentido o ajuste teria efeitos positivos sobre o crescimento econômico ao ser capaz de melhorar a confiança dos agentes econômicos. Considerando a lógica de viés Keynesiano (1937), este pensamento de austeridade contém uma grande falácia, pois o gasto público é receita do setor privado, assim um ajuste fiscal excessivo representa uma retração econômica, onde a austeridade fiscal tende a piorar a situação fiscal. “Gasto e renda são dois lados da mesma moeda, o gasto de alguém é a renda de outra pessoa: quando alguém gasta, alguém recebe. Quando o governo contrai o seu gasto, milhões de pessoas passam a receber menos”. (PEDRO ROSSI, 2018, p. 19).

Desta forma surge um ciclo vicioso da austeridade, onde o corte de gasto reduz o crescimento e piora o resultado fiscal ocasionando novo corte de gasto.

No Brasil este processo de implantação da lógica neoliberal manteve as desigualdades do país, negando políticas sociais que revertam tal quadro, a opção de violentos cortes de gastos e o contingenciamento de recursos, comprometeu o papel redistributivo da política fiscal, bem como comprometeu o efeito das políticas sociais. A carga tributária é perversa e onera os mais pobres ao centrar no consumo e não atingir a renda, beneficiando as grandes fortunas.

Considerando que as desigualdades são geradas pelo mercado, uma política fiscal poderia ser um instrumento utilizado para amenizar os efeitos concentradores do sistema produtivo. Quer seja por meio de arrecadação e do dispêndio público. Pode-se afirmar que a forma de arrecadar e de gastar impacta a distribuição da renda dos países, mesmo em termos indiretos, na oferta de bens e serviços gratuitos à população, tais como saúde e educação, que funcionam como a redistribuição material de renda por meio de acesso a serviços que reduzem os gastos das famílias mais carentes. Assim a política fiscal pode ter um impacto

redistributivo por meio do gasto público e da arrecadação alterando a desigualdade social.

Uma forma de mensurar o resultado dessas políticas é o índice de GINI, para o qual os valores deste coeficiente são representados entre 0 e 1, em que quanto mais próximo de zero menor é a desigualdade social. Sendo igual a um, a desigualdade atinge o seu máximo.

O quadro abaixo, construído pelo IPEA (Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas) mostra que a desigualdade social herdada do período militar será elevada com as políticas neoliberais, entre 1988 a 1997, quadro que só reverte a partir da eleição de Lula em 2002, quando ocorrerá uma guinada de rumos das políticas públicas, prevalecendo um viés social, conforme será debatido logo mais adiante neste trabalho.

O coeficiente de Gini mede o grau de desigualdade na distribuição da renda domiciliar per capita entre os indivíduos. Para isto o seu valor varia teoricamente desde 0, quando não há desigualdade (todos os indivíduos têm o mesmo valor renda), até 1, quando a desigualdade é máxima (apenas um indivíduo detém toda a renda da sociedade).

Tabela 1- Renda- desigualdade - Coeficiente de Gini do Brasil

| Data | Renda - desigualdade– coeficiente de Gini |
|------|---|
| 1984 | 0,589 |
| 1985 | 0,598 |
| 1986 | 0,588 |
| 1987 | 0,601 |
| 1988 | 0,616 |
| 1989 | 0,636 |
| 1990 | 0,614 |
| 1991 | |
| 1992 | 0,583 |
| 1993 | 0,604 |
| 1994 | |
| 1995 | 0,601 |
| 1996 | 0,602 |
| 1997 | 0,602 |
| 1998 | 0,600 |
| 1999 | 0,594 |
| 2000 | |
| 2001 | 0,596 |
| 2002 | 0,589 |
| 2003 | 0,583 |
| 2004 | 0,572 |
| 2005 | 0,570 |
| 2006 | 0,563 |
| 2007 | 0,556 |
| 2008 | 0,546 |
| 2009 | 0,543 |
| 2010 | |
| 2011 | 0,531 |
| 2012 | 0,530 |
| 2013 | 0,527 |
| 2014 | 0,518 |

Fonte: Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas- IPEA¹⁰

Com desorganização e corte da política de investimentos em P&D, em virtude do desequilíbrio financeiro do setor público, seu principal financiador, as poucas ações neste sentido que permaneceram foram se concentrando no eixo Sudeste/Sul do país.

Este período evidenciou a tendência ao desmonte e em alguns casos o completo desaparecimento do tema do desenvolvimento regional da pauta de discussão nacional em decorrência da hegemonia neoliberal, quando o Estado

¹⁰ Série calculada a partir das respostas à Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad/IBGE). Obs.: dados não calculados para os anos de Censo Demográfico, em que a Pnad foi interrompida pelo IBGE. Série interrompida. WWW.IPEADATA.GOV.BR

Brasileiro sucumbiu aos interesses privados e do capital estrangeiro. As políticas regionais e suas instituições saem da agenda pública. A superintendência regional, no caso a SUDAM, foi enfraquecida e extinta, sendo substituída por uma agência de desenvolvimento sem recursos e nem expressão, esta agência no caso foi chamada de ADA- Agência de Desenvolvimento da Amazônia.

Estava constituído um novo padrão de financiamento do desenvolvimento para a Amazônia mas cuja essência não era a política de desenvolvimento de 1966, e sim, com a ADA, uma política com regras nacionais e uniformes, sem diferenciação regional (LIRA, 2005).

Apesar do desmonte da estrutura de Estado acarretada com o avanço do neoliberalismo, ainda no mandato FHC, algumas considerações de planejamento territorial passaram a ser incorporadas à dinâmica do Governo.

Discorre ainda Amparo (2014) que o Plano, Avança Brasil, privilegiou os fluxos reais de bens e serviços, centralmente as redes intermodais de transporte e logística.

A ideia original despontou em fins do primeiro governo FHC, e se assentava em uma proposta de desenvolvimento ancorada nas ideias de logística, competitividade e redução do "custo Brasil". (...) Solidária à visão liberal do processo de desenvolvimento econômico, o estudo posiciona o Estado brasileiro como indutor da realização de investimentos privados, tendo o planejamento um cunho meramente indicativo. A perspectiva de se avançar com investimentos em obras de infraestrutura, atrasadas face à restrição fiscal então vigente, gerou expectativas positivas dos entes federados e suas forças políticas. (AMPARO, 2014, p.184).

A grosso modo pode-se inferir que a partir de 1985, após o fim do período autoritário, quase desapareceu o planejamento governamental e territorial, existiu ações pontuais. Destaca Vitte (2015) que com a democratização do país, o tema da descentralização e da participação popular começou a entrar na agenda do debate sobre o Estado, mesmo que com poucas práticas de planejamento.

2.1.4 Novas políticas de desenvolvimento regional

A forma de intervenção governamental no país foi modificada de forma significativa no início de século XXI, com a retomada das políticas públicas de

planejamento para o desenvolvimento e a incorporação de dinâmicas territoriais mais robustas.

Outrossim as diversas modificações introduzidas no tempo pelas diferentes políticas de desenvolvimento regional deixaram repercussões no espaço físico estadual.

Neste sentido para melhor entender a dinâmica política, social e econômica paraense se faz preciso investigar quais fatos históricos, econômicos, financeiros e de ordem política, contribuíram para a formação deste complexo território.

De forma mais efetiva teremos ações governamentais para a Amazônia desde os anos 1940 na primeira metade do século XX, posteriormente com outro foco e maior alcance nas décadas de 1960 e 1970. Seguido de claro declínio a partir da crise do Estado brasileiro na década de 1980, neste momento se desestruturou os órgãos de desenvolvimento, entre estes a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e o Banco da Amazônia S.A. Somente ressurgirá um esforço de retorno das políticas de desenvolvimento regional (PDRs) em meados da década de 2000, período marcado pelo retorno ao planejamento com o PNDR. (TRINDADE, 2014; COSTA, 2017)

Portanto, podemos dizer que uma nova ação de políticas de públicas com vistas a estabelecer um outro padrão de desenvolvimento para região foi estabelecido no período dos Governos Lula e Dilma.

A essência e síntese da nova estratégia estava na Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR, que tem suas origens teóricas e metodológicas datadas dos anos 1990. A economista Tânia Bacelar de Araújo, em 1999, discorreu sobre a necessidade e a possibilidade formular e implementar uma política nacional de desenvolvimento regional no Brasil. (COELHO, 2017). São deste período de planejamento governamental na Amazônia Legal, quando os objetivos e as estratégias são elencados na proposta da fase I e II da PNDR, bem como o Plano Amazônia Sustentável (PAS).

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional I (PNDR I) – foi lançada em 2007. Segundo a norma que definiu e instituiu, o Decreto no 6.047/2007, a PNDR tem por objetivo a redução das desigualdades de nível de vida entre as regiões brasileiras e a promoção da equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento.

Entre as diferenças do PNDR e os planos anteriores está a premissa de que sua abrangência seja nacional, não está restrito ao Norte / Nordeste, caracterizando-a como uma política nacional. Estabeleceu-se também que a PNDR é uma política do Governo Federal, na qual se objetivou a articulação com as demais políticas.

Outra diferença fundamental é a construção de uma tipologia capaz de delimitar seus territórios de atuação. São tipologias que definem as regiões como de alta renda, dinâmica, estagnada e baixa renda. Dessa forma, as áreas de atuação da política pública foram divididas nestes quatro grandes grupos: a) Alta renda (áreas não prioritárias) – formadas pelas microrregiões com alto rendimento domiciliar por habitante, predomina neste caso as regiões Sul e Sudeste e partes do Centro-Oeste; b) Dinâmicas – são as microrregiões com rendimento médio e baixo, mesmo que com dinâmica econômica significativa, está mais presente no Nordeste e Centro-Oeste, e de menor frequência no Sul e Sudeste do país; c) Estagnadas – são de rendimento domiciliar médio, porém com baixo crescimento econômico, nesta predomina no Centro-Oeste; d) Baixa renda – por fim refere-se as microrregiões de baixo rendimento domiciliar e baixo dinamismo, são basicamente no Norte e Nordeste. Portanto, através desta delimitação, a PNDR se propôs a garantir o acesso a bens e serviços de qualidade para as populações que habitam as regiões menos favorecidas.

Cabe destacar que foi proposto um arranjo institucional, para implementação da PNDR, configurado em três escalas de intervenção, a da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional (CPDR) e do Comitê de Articulação Federativa (CAF), com papel de definir atuação, formular estratégias e coordenar a política de desenvolvimento. Outra escala refere-se a instâncias macrorregionais previstas pela recriação das superintendências regionais (Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE, Superintendência de Desenvolvimento do Centro Oeste- SUDECO, Superintendência de Desenvolvimento Da Amazonia- SUDAM) e também dos Planos regionais estratégicos de desenvolvimento (PAS, PDNE, PDSA, PDCO). De fato, o PNDR buscou ser diferente do planejamento regional, de estruturas de cima para baixo (top-down), a base não seriam os grandes investimentos apoiados por incentivos fiscais. Foi adotada uma “abordagem multiescalar” na política. (Coelho, 2017; PNDR, 2003, p. 13,14).

De acordo com Brandão (2013, p. 38) a forma de garantir suas estratégias são: 1) Estruturar o Sistema Nacional de Desenvolvimento Regional, nos níveis estratégico, tático e operacional;

2) Introduzir ou reforçar a dimensão territorial nas principais políticas e planos federais de caráter setorial;

3) Territorializar o PPA [Plano Plurianual] e articulá-lo aos PPAs estaduais.

Os princípios estão elencados no art.3º do projeto de lei, entre os quais estão a transescalaridade, a multidimensionalidade e a transversalidade das políticas. Por multidimensionalidade é vista neste capítulo como em Sen citado por Coelho (2017), considera que os indivíduos precisam de liberdades para atingir um mínimo de capacidades que levam ao desenvolvimento humano.

Neste sentido o conhecimento do espaço em amplas escalas e sua articulação é uma das tarefas da PNDR II. Esta transescalaridade segue o pensamento de Becker (2009) para a Amazônia, onde a região não serve apenas de fronteira de ocupação, mas sim de capital natural, com conexões influenciadas por vetores tecnológicos em escalas internacionais, nacionais e regionais de desenvolvimento.

No período, alguns planos criados serviram como diretriz para a ação no território. O PAS nas suas estratégias defende: 1) a via do desenvolvimento sustentável; 2) a ampliação da presença do Estado; 3) o planejamento para as macrorregiões do Arco do Povoamento Adensado, Amazônia Central e Amazônia Ocidental; 4) Coordenação pela Sudam; e 5) Os gastos de acordo com a lógica regional. A partir do PAS, foram criados quatro planos regionalizados: Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a Área de Influência da Rodovia BR-163 (Cuiabá-Santarém); Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável para o Arquipélago do Marajó; Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu; e Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Lago de Tucuruí. Com participação do Governo do Estado, gestão de Ana Julia e intensa participação popular (COSTA; 2017).

Podemos marcar uma nova tendência e perspectiva a partir de 2007, com a execução do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), onde o intuito central foi aumentar a taxa de acumulação da economia nacional, sendo o PAC o instrumento para a elevação do investimento público com gastos em infraestrutura, comunicações e habitação popular.

No período do governo Lula (2003-2006/2007-2010) e Dilma (2011-2014/2015-2016), as ações de planejamento público, realizadas no Estado do Pará, procuraram: ampliar a infraestrutura existente com a finalidade de integrar o território do estado e melhorar as condições de interligação entre as suas diversas sub-regiões e deste com os demais estados do Norte e Centro-Oeste, reduzindo os custos de transporte e logística; ampliar a infraestrutura hidroviária, estruturando um corredor exportador da produção regional, propiciando o aumento da competitividade regional; e expandir o acesso fluvial aos municípios da Região Amazônica, beneficiando o transporte de passageiros e de cargas, ao longo de todo ano e com maior segurança e eficiência.

Foram entre as principais obras de destaque do Pará: a pavimentação das BR 163 (Cuiabá-Santarém) e BR 230 (Transamazônica); a construção da Hidrelétrica de Belo Monte; a conclusão das eclusas de Tucuruí; o prolongamento da Ferrovia Norte-Sul (em fase de estudo); a construção do Porto da Tijoca (em fase de estudo); a ampliação do Porto de Vila do Conde (construção da Rampa roll-on roll-off); a construção de terminais hidroviários (Santarém, Monte Alegre, Breves); e as linhas de transmissão de energia elétrica Tucuruí-Macapá-Manaus, inserindo o marajó com energia firme para Breves e o linhão para Almeirim inserindo a calha norte no sistema energético nacional e a linha Marabá-Serra da Mesa.

De acordo com Neto et al. (2015), nestes anos imediatamente subsequentes, houve a desaceleração da economia mundial e a crise financeira internacional de 2008/2009, neste sentido o PAC foi o elemento da estratégia nacional de crescimento e de resposta a crise. O governo federal realizou ampliação da oferta de crédito bancário para conter a retração de crédito bancário privado. Cabe destacar que as instituições públicas de desenvolvimento regional estiveram na linha de frente desta ação fiscal do governo federal ao contribuir no esforço de crescimento e enfrentamento da crise. Por isto os fundos constitucionais foram ampliados durante este período: o FNO passou de 1,0% do PIB da região Norte, em 2005, para 1,3% em 2010 e 1,8% em 2012; o FNE, por sua vez, passou de 1,6% do PIB da região Nordeste, em 2005, para 2,1% em 2010, e atingiu 2,0% em 2012; e o FCO, por sua vez, passou de 0,8% do PIB da região Centro-Oeste, em 2005, para 1,2% em 2010 e 1,4% em 2012, significativo esforço de recuperação e crescimento da economia.

Outra observação importante é que as regiões Norte e Centro-Oeste, por sua vez, constituem-se em áreas onde a expansão populacional é constante e

crescente, de forma que suas participações no total nacional vem se elevando, respectivamente, 7,6% e 8,3%, para o Norte, e 6,9% e 7,4%, para o Centro-Oeste, entre 2000 e 2010, conforme dados das contas regionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Estas duas regiões ganhadoras de população, dois movimentos internos têm sido identificados: um está relacionado à expansão da população das capitais dos estados e o outro é ligado ao crescimento da população e dos fluxos migratórios para a formação de cidades médias, bases do agronegócio para exportação (NETO et al. 2015).

No cerne, as obras e o processo de ocupação humana bem como a dinâmica econômica nessas últimas quatro décadas, no sudeste paraense, passam por tratar uma fronteira de recursos em expansão, traduzida em frente dos pequenos produtores ou de mão de obra para trabalhar no emergente mercado de trabalho capitalista, estimulada pela migração de famílias; e de outro, a exploração agropecuária e mineral, com a presença de grandes fazendas ou grandes grupos empresariais. No pensamento de Becker (1997), a fronteira assume novas feições na Amazônia. Não apenas como “espaço vazio” a ser ocupado, mas de múltiplas feições: superposição de frentes de várias atividades, povoamento mais concentrado, intensa urbanização.

3 A TEORIA DA DESENVOLVIMENTO REGIONAL E URBANO: ASPECTOS TEORICOS E CONSIDERAÇÕES SOBRE REGIONALIZAÇÃO DO ESTADO DO PARÁ

Nas últimas décadas houve certa efervescência da discussão sobre teorias referentes a dimensão territorial do desenvolvimento.

O papel do território para o desenvolvimento ficou mais claro e desejável. Neste sentido cabe destacar que:

Ações coletivas pelo desenvolvimento, ao assumirem integralmente a natureza e a dinâmica do processo de transformações multidimensionais, devem ser promovidas, simultaneamente, em variados contextos (tecnológico, produtivo, social etc.), coordenando diferentes níveis de governo (local, micro e mesorregional, nacional etc), e tendo por bases múltiplas institucionalidades." (BRANDÃO, 2008, pág. 146)

Para pensar o assunto realizamos uma breve revisão sobre o estado da arte no que se refere às teorias de desenvolvimento regional, com destaque para alguns conceitos e fundamentos teóricos que servem de base às argumentações para o presente trabalho, centralmente no que concerne as formas pelas quais as políticas públicas pensadas para as diferentes escalas de território poderiam apoiar o desenvolvimento das aglomerações produtivas e promover o tão almejado processo de desenvolvimento.

Na primeira seção foi realizada a contextualização histórico-jurídica do tema em debate a fim de apresentar o conceito e a evolução do direito de propriedade da terra, concentrando-se na experiência brasileira; demonstrar a abordagem constitucional do tema, a partir de uma interpretação de direitos humanos; e fazer uma breve discussão do assunto relacionando-o com as doutrinas do direito agrário. Nesse sentido, percebeu-se que o conceito de propriedade tem relação direta com a própria história da humanidade e do direito, havendo registros históricos do instituto na doutrina do direito romano. Ademais, notou-se que a propriedade, do ponto de vista constitucional, deixou de apresentar um caráter absoluto típico de uma 1ª dimensão de direitos humanos, passando a ser interpretada pelos ditames das duas outras dimensões de DH. Por fim, foi realizado um breve estudo correlativo entre o direito de propriedade e o direito agrário, onde foi percebido que as questões

campesinas revelam de maneira mais evidente a relação do homem com a terra e ensejam discussões maiores sobre o direito de propriedade.

Partindo das compreensões formuladas pela seção anterior, a presente seção tem como objetivos básicos trazer a discussão para uma realidade atual no cenário brasileiro. Para tanto, pretende-se aqui 1) apontar a política de gestão de terras no Brasil por meio de doutrina específica sobre o assunto, bem como a legislação que rege essa demanda; e 2) apresentar o papel do INCRA nesse cenário, demonstrando sua importância e desenvolvimento em relação à gestão de terras e alcance da função social da propriedade a partir de atos concentrado de reforma agrária.

3.1 aspectos sobre a teoria do desenvolvimento regional

3.1.1 Relação da economia com a geografia

O marco teórico desta dinâmica é a redescoberta da relação entre economia e geografia, a qual adquire significativa relevância em um período um tanto recente, uma vez que, partes das teorias predominantes nos anos 90 sofreram certa perda de reconhecimento no que se refere ao desenvolvimento regional, pela transformação de contextos econômicos fechados em abertos, frutos mesmo da forma diferente de perceber as inter-relações entre as regiões, ao passo em que surge uma valorização de teorias heterodoxas de autores desenvolvimentistas dos anos 50, com certa recuperação da chamada teoria da localização pela nova geografia econômica.

Desde os fundamentos e conceitos científicos sobre regionalidade até mesmo as configurações dos territórios são valorizados ao perceber-se o papel crítico dos retornos crescentes de escala enquanto fator endógeno do processo de concorrência e do almejado crescimento econômico (LEMOS, 2006).

A corrente de análise que tem Paul Krugman, Fujita e Anthony Venables entre os seus intérpretes chama-se nova geografia econômica (NGE), com valorização na década de 1990 considera a quarta onda da revolução dos retornos crescentes fundamentada na competição imperfeita da economia, ao introduzir a preocupação espacial no cerne da discussão acadêmica contemporânea ou seja, uma abordagem da economia regional que utiliza modelos de escolha racional aplicados ao espaço.

Para Krugman havia ausência de um rigor formal capaz de traduzir os conceitos em modelos manipuláveis nas abordagens da Economia do Desenvolvimento tratadas por François Perroux e Hirschman. O autor passou a discutir as forças de ação no espaço econômico, sobre como acarretariam a condução dos produtores para uma conformação produtiva aglomerada. Discutiu sobre a interação entre fatores de demanda, retornos crescentes de escala, custos de transporte e economias externas locais incidentais, pertinentes a atividade produtiva, uma conjunção favorável desses fatores, uma vez instalada em determinada região, poderia gerar um campo gravitacional de atração, fomentador de uma concentração cada vez maior de agentes (KRUGMAN, 1991).

A NGE se propôs a discutir uma teoria geral da economia no espaço. Baseado no modelo centro-perifera “as firmas e os consumidores distribuem-se nas regiões e arcam com custos de transporte” (RUIZ, 2006, p. 144) ou seja tentam maximizar rendas e minimizar os gastos ao considerar a localização dos agentes.

3.1.2 O novo paradigma tecnológico e a estratégia de desenvolvimento regional

A retomada de políticas econômicas de caráter neoliberal no Brasil e na América Latina resultou em uma intensificação das formas de exploração, um desmantelamento da legislação de proteção do trabalho e uma restrição cada vez maior das práticas coletivas dos trabalhadores. Este novo contexto tem exigido uma reflexão mais ampla e aprofundada sobre a temática do trabalho, considerando a especificidade dos “territórios produtivos”; as estratégias de investimento das cadeias produtivas, em suas escalas local, regional, nacional e global; as conexões e a questão ambiental.

Nas últimas décadas, tomou novo relevo um tópico da temática do desenvolvimento, a proposta de endógena.

Aliás, o século XX fica marcado na literatura econômica pela busca incessante para compreender o fenômeno do desenvolvimento econômico. De tal sorte, que este tema tem levado ao surgimento de uma gama de livros e artigos na literatura especializada. Advindo de estudos, conceitos e trabalhos de economia heterodoxa, da nova geografia econômica, acumulam contribuições da economia da inovação, desenvolvimento regional e endógeno, economia industrial e geografia econômica.

O interesse da economia na dinâmica territorial origina-se no conjunto de mudanças ocorridas desde os anos setenta do século XX na competitividade entre as empresas, seguidas de um novo paradigma tecnológico – a microeletrônica - e fazendo com que a competição e disputa entre produtores, num mercado globalizado, seja intensa e definida pela introdução de inovações contínuas. Marshall (1998) já observara que a concentração de empresas gerava externalidades. Análise elaborada depois em trabalhos de Schumpeter (1998), que define o desenvolvimento pela realização de novas combinações (inovações), via de regra, corporificadas por empresas novas, que numa economia de concorrência eliminam empresas e/ou produtos antigos. São inovações: A) A introdução de um novo bem, o qual os consumidores não conheçam; B) Introdução de um novo método de produção; C) Abertura de um novo mercado ou de um ramo particular da indústria de transformação; D) Conquista de uma nova fonte de matéria prima; E) Estabelecimento de nova organização da indústria ou posição de monopólio.

Na sequência do debate econômico autores como Freeman, Dosi¹¹ (apud Albuquerque, 2003), observaram que no processo de desenvolvimento do capitalismo persiste a diferença entre os países no decorrer do tempo. Partindo da relativa igualdade tecnológica, após a revolução industrial, o hiato entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos aumentou mais de oito vezes. Em suma, a inovação tecnológica determina a agregação de capacidade competitiva às mercadorias, permitindo, onde ele exista, ocorrer a sustentabilidade no tempo do crescimento econômico e manutenção da riqueza de uma sociedade.

Por sua vez, a fronteira tecnológica internacional está em constante movimento. Sendo determinada pela sucessão de paradigmas tecnológicos, onde inovações radicais estabelecem as bases de constituição de um novo paradigma tecnológico. As inovações estabelecem um paradigma tecnológico vigente em determinado momento histórico, a fronteira do paradigma tecnológico internacional está em constante deslocamento e sucessão de paradigmas, onde um conjunto de mudanças ou inovações radicais determinam o surgimento de um novo paradigma tecnológico. (ALBUQUERQUE, 2003; FREEMAN, 2005). O termo Paradigma designa um campo de visão, baseado em princípios diretores gerais de ação, com

¹¹ Freeman & Dosi descreveram o crescimento do hiato tecnológico entre os países e a questão da fronteira do paradigma tecnológico no livro *The process of economic development : introducing some stylised facts and theories on thchnologies*, v.3, n.1, 1994.

diagnósticos e soluções, com sua lógica argumentativa, com adaptabilidade a diferentes lógicas situacionais, fruto de sua capacidade expansiva. (GUIMARÃES, 2003).

Portanto, presencia-se o estabelecimento de um novo paradigma tecnológico, marcado pelas inovações radicais no campo da microeletrônica/ informática e das telecomunicações, que unidas à telemática extrapolam, irradiando para outras áreas de domínio conexas e definindo a matriz produtiva da sociedade atual.

No mundo contemporâneo as mudanças tecnológicas têm uma lógica acelerada, sendo sua velocidade acelerada, ou seja, a sociedade é de forma crescente dominada pelo conhecimento, de tal modo, as vantagens comparativas, no sentido Ricardiano, perdem importância enquanto vantagem de recursos naturais e ganham destaque as vantagens criadas pela capacidade de gerar conhecimento e inovação. Essa contribuição já estava sendo destacada na obra de Schumpeter ao analisar o papel da competição no sucesso do processo produtivo, pautado pela pesquisa e inovação.

As vantagens comparativas tornam-se vinculadas ao desenvolvimento empresarial de um processo de inovação contínuo. Em um território ou clusters devem existir possibilidades de economias externas, onde a disputa no processo de inovação abrem “janelas de oportunidades” (DOSI, 1984 apud DINIZ, 2006) de modo que os agentes produtivos e sua vinculação territorial possam servir de diferencial regional, onde a capacidade de atração de cada região ou território possa estar interligada aos elementos locais, econômicos, naturais, sociais, culturais e sistêmicos, onde o ambiente tem um papel no processo de desenvolvimento. (DINIZ, SANTOS E CROCCO, 2006).

Neste contexto, o debate sobre desenvolvimento regional incorpora contribuições distintas e em certa medida complementares.

3.1.3 Desenvolvimento territorial: Conceitos

São diversas as visões e conceituações norteadoras da dinâmica que aponta as discussões modernas acerca de conceitos e novas vertentes teóricas fundamentais para o presente trabalho, existindo mesmo diferentes nomenclaturas para certos temas, não existe uma definição única e acabada para alguns conceitos,

portanto para desenvolver o trabalho iremos realizar a investigação acerca de alguns conceitos relevantes.

Serão foco de estudo o comportamento de duas regiões com base em conceitos mais relevantes referentes a desenvolvimento, desenvolvimento endógeno, região, pólo, APL's, sistema de inovação, planejamento, política pública e descentralização nos quais está baseada a pesquisa.

O conceito de desenvolvimento é frequentemente objeto de divergências. Embora haja pressupostos comuns nas diferentes conceituações do termo, é importante que se abordem algumas singularidades, as quais são fundamentais para tornar claro seu entendimento, uma vez que as percepções acerca do termo adquirem certas particularidades de acordo com objeto de estudo e o foco de cada autor.

Segundo Furtado (2000), o processo de desenvolvimento tem origem a partir do momento em que começa a haver certo excedente produtivo, ou seja, quando se produz mais do que o necessário à sobrevivência dos membros de determinado espaço territorial. Quando o excedente gerado é absorvido pelo consumo, as condições de reprodução simples de determinada população melhoram momentaneamente. No entanto, surgem nas sociedades pequenos grupos que se apropriam do excedente. Esse simples relato explica a base do processo de desenvolvimento, isto é, a forma como é utilizado o excedente de produção e a posição social do grupo que dele se apropria.

Sobre o processo histórico do desenvolvimento, o autor observa que este se constitui no ponto de partida para a compreensão das diversas formas que tomou o processo de acumulação de capital, o qual representa condição necessária para o progresso técnico. No entanto, há algumas barreiras ao desenvolvimento, sendo as principais, de acordo com Furtado, as seguintes:

As formas de apropriação e de utilização desse excedente estão na base dos sistemas de organização social e de estrutura do poder. Por outro lado, as formas de apropriação do excedente não são totalmente independentes das opções que se apresentam a uma coletividade para utilizar esse excedente. As economias comerciais parecem haver sido as primeiras em que o sistema de poder esteve total ou quase totalmente controlado por grupos cuja principal função social era aplicar o excedente na expansão da capacidade produtiva de que dispunha a coletividade (FURTADO, 2000, p. 154).

No entendimento de Bresser Pereira (1987), o desenvolvimento é um processo de transformação global, que, por sua vez, deverá traduzir-se em melhoria das condições de reprodução simples da população do território em que este ocorre. Nas palavras do autor o termo desenvolvimento compreende:

No processo de desenvolvimento, o aspecto econômico é preponderante. Mas o setor público pode transformar-se, em determinados momentos, no foco dinâmico do processo de desenvolvimento... A regra geral é que o desenvolvimento tenha como aspecto dominante de seu processo a transformação econômica e como resultado por excelência o crescimento do padrão de vida da população no seio da qual ocorre o desenvolvimento (BRESSER PEREIRA, 1987, p. 20).

a) Desenvolvimento endógeno

Para Barquero (2002), a teoria do desenvolvimento endógeno analisa os elementos e mecanismos que dão impulso ao crescimento local, reconhecendo que os sistemas produtivos locais “são uma das diferentes formas de organização da produção que contribuem para melhorar a produtividade e a competitividade de empresas e territórios.” Nesse sentido, o autor sustenta que a teoria do desenvolvimento endógeno se constitui em um paradigma adequado para interpretar a dinâmica de produção capitalista.

Ao discorrer sobre a complexidade do desenvolvimento endógeno, Barquero (2002) relata que busca na teoria do desenvolvimento e na teoria do crescimento dualista o conjunto de mecanismos capazes de possibilitar o funcionamento dos processos de acumulação e crescimento nas economias de mercado. Ao abordar as discussões acerca dos paradigmas do desenvolvimento, o autor relata que é possível identificar alguns dos traços que caracterizam a teoria do desenvolvimento endógeno. Em outras palavras, o autor expõe que o desenvolvimento endógeno é um processo capaz de assumir diferentes formas, que variam de acordo com as trajetórias tecnológicas das empresas, a dinâmica econômica do território e os arranjos dos atores sociais locais.

No Brasil, segundo Sachs (1986), as primeiras discussões acerca do termo desenvolvimento endógeno datam da década de 1970, coincidindo com o surgimento das propostas de desenvolvimento “da base para o topo”. Na década de 1990 têm início as indagações sobre o porquê das diferentes variações do

crescimento em diversas regiões com disponibilidades semelhantes de recursos financeiros, naturais, mão-de-obra, tecnológico, etc.

O papel do desenvolvimento endógeno, para Sachs (1986), é de “mobilizador da imaginação social concreta e das forças ativas da sociedade”, sem ficar sempre dependendo do desenvolvimento nacional ou internacional. O ponto de partida para o desenvolvimento de qualquer sociedade é sempre o nível local. Sobre o processo de desenvolvimento endógeno, o autor relata que este necessita do crescimento econômico, mas que o crescimento por si só não conduz ao desenvolvimento.

O desenvolvimento endógeno deve propiciar que cada cidadão crie e desenvolva seu próprio espaço na sociedade. Nesse sentido, refere-se à autoprodução dos serviços sociais como uma espécie de parceria entre instituições públicas, empresas privadas e a sociedade (SACHS 1986).

Segundo Haddad (2009), para que uma região possa desenvolver-se necessita de uma certa sincronia entre os entendimentos locais acerca dos processos econômicos e político-institucionais. A disponibilidade e a utilização racional das diversas fontes de recursos locais, regionais e nacionais devem estar baseadas em critérios “econômicos e políticos” sólidos.

Outro item de grande relevância na promoção do desenvolvimento local, segundo Haddad (2009), diz respeito à capacidade de organização social e política de determinada região. Ainda sobre os meios necessários ao desenvolvimento local, o autor destaca a necessidade da autonomia de decisão da região e do aumento da capacidade regional para reter e reinvestir o excedente econômico com preservação do meio ambiente.

Quanto ao papel do crescimento econômico no desenvolvimento local, o autor concorda com o entendimento de Sachs (1986) ao relatar que crescimento econômico é uma condição necessária, mas de forma alguma suficiente, para o desenvolvimento.

b) Arranjos Produtivos Locais: Conceitos

São diversas as conceituações sobre o que seja um Arranjos Produtivos Locais-APL, porém existem esforços de unificar as ações no Brasil, destacando as caracterizações que passamos a descrever.

O Ministério da Integração Nacional – MI (2005), através do Grupo de Trabalho Interministerial permanente para APL (GT-APL), reeditada em 24/10/2005, 31/10/2006, e 28/04/2008, optou por conceituar e caracterizar os APLs no termo de referência elaborado como : Arranjos Produtivos Locais (APLs) são aglomerações de empresas e empreendimentos, localizados em um mesmo território, que apresentam especialização produtiva, algum tipo de governança e mantêm vínculos de articulação, interação, cooperação e aprendizagem entre si e com outros atores locais, tais como: governo, associações empresariais, instituições de crédito, ensino e pesquisa, e pode incluir pequenas, médias e grandes empresas (GT-APL-2004) .

Recomendam a utilização como Método de identificação de um conjunto de variáveis, entre as quais está a concentração setorial de empreendimentos no território; a concentração de indivíduos ocupados com o setor de referência do APL; a cooperação entre os atores participantes do arranjo; a existência de mecanismos de governança.

O conceito da Rede de Pesquisa em Sistemas Produtivos e Inovativos Locais - REDESIST sobre os APLs não possui muita diferença do já citados, para estes qualquer aglomerações territoriais de agentes econômicos, políticos e sociais – com foco em um conjunto específicos de atividades mesmo que de vínculos incipientes são APLs.

A REDESIST classifica de Sistemas produtivos e inovativos locais (SPIL) – Aqueles arranjos produtivos em que interdependência, articulação e vínculos consistentes resultam em interação, cooperação e aprendizagem, com potencial de incrementar a capacidade inovativa endógena e a competitividade.

Um aspecto sobre a conceituação dos APL's, refere-se sua manifestação nos espaços periféricos, ou seja, nos países da periferia do sistema capitalista. Os chamados Arranjos produtivos informais, de acordo com Mytelka e Farinelli (apud Santos e Crocco, 2002), são compostos, geralmente, por pequenas e micro empresas - PME's, de baixo nível tecnológico em relação à fronteira da indústria e a capacidade de gestão é precária.

Nestes, a força de trabalho possui baixo nível de qualificação, com baixas barreiras à entrada, que resultam em um número maior de firmas, isto não reflete, em geral, uma dinâmica positiva de investimentos em novas tecnologias; de melhoramento da qualidade do produto e de diversificação de produtos. As formas

externas de governança são inexistentes, pois os mercados de destino destes produtos são locais e regionais. (CROCCO, 2003).

Também é relevante de acordo com Crocco (2003) a existência de “aglomerações industriais identificadas como hub-and-spoke” ou “centro-radiais”, onde uma ou várias grande(s) empresa(s) atuam como âncora. As funções estratégicas (design, marketing, comercialização, desenvolvimento tecnológico, etc.) são centralizadas na empresa âncora enquanto as atividades produtivas são descentralizadas para pequenas empresas.

Os APL's ajudam pequenas e médias empresas a superar barreiras ao seu crescimento, mesmo arranjos produtivos informais ou mono-produto, se beneficiam da dimensão “passiva” da “eficiência coletiva”, na concentração de empresas de acordo com Marshall (1920), “os segredos da indústria deixam de ser segredos e, por assim dizer, ficam soltos no ar”. (CROCCO, 2003; CACCIAMALI, 2004)

c) Conceito de Sistema Nacional de Inovação

Existem conceitos chaves para balizar a discussão de desenvolvimento dentro de um paradigma de desenvolvimento da Amazônia, vale destacar:

O Sistema Nacional de Inovação - SNI, segundo Freeman (2005) refere-se ao conjunto de instituições de diversos setores que constituem o sistema de criação e difusão de novas tecnologias, para este autor as Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) podem provocar um movimento ascendente recuperando a economia dos Estados Unidos, ou seja um longo período de ascensão na economia dado por um novo paradigma baseado nas tecnologias da informação. Para o autor, três características do SNI americano favorecem a recuperação no desempenho tecnológico. A primeira é o papel das novas pequenas empresas na economia americana difundindo e/ou popularizando a tecnologia, a segunda é o papel atribuído aos Governos Federal e Estaduais, e a terceira é o papel que têm as universidades.

O papel do governo federal dos Estados Unidos na promoção das TICs e da pesquisa básica tem sido ativo, longe de ser não intervencionista como às vezes se supõe. Desde a segunda Guerra Mundial reconhecem a importância das TICs para o avanço tecnológico.

Um traço do sistema de P&D dos Estados Unidos, que já existe há algum tempo, é a excepcionalmente extensa parcela dos gastos financiada pelo governo federal, mas desenvolvida pelo setor produtivo. [...] No comércio externo, o governo dos Estados Unidos tem lutado tenazmente, com sucesso, para reduzir barreiras à penetração de produtos e serviços das TICs em mercados externos, para preservar a propriedade intelectual de empresas norte-americanas e, quando necessário, para limitar a penetração de empresas estrangeiras no mercado norte-americano.[...]

O Projeto Sematech - elaborado para ajudar quatorze empresas de semicondutores a manterem sua posição competitiva mundial nessa tecnologia – atingiu seu objetivo principal, com o apoio do Governo dos Estados Unidos. De 1987 a 1996, ele levantou 200 milhões de dólares por ano. (FREEMAN, 2005, p. 65).

Na sua concepção, tem sido um aspecto importantes dos SNI dos EUA que o Governo Federal e a maior parte dos Governos Estaduais mantiveram significativo apoio tanto à educação quanto à pesquisa universitária.

d) Região

A consideração da região como um espaço delimitado para estudos não é de maneira alguma algo resolvido em termos da teoria econômica. Toma-la como uma abstração de um conjunto de agentes atuantes sobre um certo espaço geográfico, necessariamente terá que agregar os condicionantes históricos e as forças de convergência e divergência econômicas que atuam de modo deliberado ou casuístico sobre o “complexo regional”, daí a necessária referência ao tratamento de vetores culturais e sociológicos.

Tradicionalmente os planejamentos enfocam uma região, entretanto, com a evolução sistêmica das sociedades e o crescente e veloz aporte de tecnologia aos equipamentos sociais, principalmente no que diz respeito à telemática, os limites da região explodiram, formando um mosaico de lugares interligados ao mundo que, mesmo localizados em um determinado território, já não mais focalizam exclusivamente um mesmo centro. O conceito de região possui múltiplas interpretações ao longo da história, e atualmente não pode figurar como mero sinônimo de feição territorial e/ou ecossistêmica.

A partir da década de 50, os estudos regionais sofrem mudanças consideráveis, devido à revolução teórica quantitativa. A região deixa de ser um objeto concreto de análise para se transformar numa criação intelectual, definida a

partir de procedimentos classificatórios, originários das ciências naturais. A região é uma classe de área, definida estatisticamente como sendo “um conjunto de lugares onde as diferenças internas entre esses lugares são menores que as existentes entre eles e qualquer elemento de outro conjunto de lugares” (CORRÊA, 1986, p.32). Ao contrário das anteriores, supera a postura excepcionalista e dá destaque à explicação de padrões espaciais, via teorias de localização e de desenvolvimento regional, como a Teoria Centro-Periferia de J. Friedman (1969), Teoria dos Pólos de Crescimento, elaborada por François Perroux (1950), Teoria da Propagação das Ondas de Inovação, de Hagerstrand (1953), além de outras elaboradas em períodos precedentes que também foram muito utilizadas, como a Teoria do Estado Isolado proposta por Von Thunen (1826), Localização Industrial de Alfred Weber (1909), e a Teoria das Localidades Centrais de Walter Christaller (1933). Todas essas teorias foram utilizadas pela Geografia.

Uma região, para Kaiser (1967), é um espaço preciso sobre a terra, mas não imutável, inscrito em um quadro natural determinado, e que responde a três características essenciais: os laços existentes entre seus habitantes, sua organização em torno de um centro dotado de certa autonomia, e sua integração funcional em uma economia global. A expressão laços deve ser entendida em seu mais amplo sentido, isto é, englobando não somente as relações, mas também os caracteres comuns. Nota-se também, que o terceiro grande elemento da definição de região não reside em seu próprio seio. Ele provém do exterior, ou melhor, diz respeito a seus laços com o exterior. Na ausência de uma destas três características essenciais à região, este autor afirma que não há “Região”, mas somente “meios geográficos”.

Sgobin et al. (2000), em trabalho sobre a evolução do conceito de “Região” para a geografia, pondera que no início a própria definição natural de relevo, das bacias hidrográficas, ou seja, de aspectos naturais eram as bases para a delimitação da região, hoje, já não servem como forma de representação real de um limite regional.

Estes autores concluem ainda que a delimitação da região é feita hoje com base numa solidariedade organizacional ditada pelo movimento de racionalização e regionalização do mundo, da interdependência das decisões, das ações e dos lugares.

Para Robert Putnam (1996, p.12.) essa visão é aprofundada, ao relatar que, na Itália, pode se observar que as regiões que tiveram maior cultura associativa (fatores sócio-culturais), naquilo que chama o autor de uma “comunidade cívica”, ocorreu o desenvolvimento econômico de uma forma mais rápida e de qualidade, segundo Putnam as regiões economicamente mais desenvolvidas têm governos regionais mais eficientes simplesmente porque há mais participação cívica. Significa dizer que esta associação que existe entre o grau de associativismo e desenvolvimento econômico é importante, por isso o volume grande de informações flui por meio das relações sociais, através deste o nível elevado de credibilidade, faz destas informações concretas e por isso sejam informações eficientes. Ao estabelecer uma teia de relações sociais pessoais, são estas que fomentam a credibilidade entre os agentes da rede. A configuração dessas teias contribuem para reduzir os custos de transação.

Para Putnam o contexto cívico é fundamental ao funcionamento das instituições sendo o principal fator que explica o bom desempenho de um governo, dado pela medida em que a vida social e política de uma região está próxima do ideal da comunidade cívica.

e) Pólos

As preocupações iniciais com a concentração ou aglomeração de atividades econômicas em determinados espaços geográficos estão vinculadas com as teorias da desigualdade regional, elaboradas por François Perroux nas décadas de 1950 e 1960. Referidas teorias introduziram os conceitos de “pólos de crescimento”, ou seja, focos de desenvolvimento socioeconômico e político-institucional inter-relacionados e localizados em centros privilegiados de determinado espaço geográfico. Referidos pólos, geograficamente situados, manteriam, de acordo com a teoria, fortes vínculos em termos políticos, socioeconômicos, institucionais e culturais com suas áreas de influência (Haddad et al, 1989).

Dessa forma, o pólo representa um conceito complexo sendo considerado, no âmbito da teoria do desenvolvimento regional, um espaço-tempo que guarda semelhanças embora não implique em uniformidade. Assim, duas tipologias de lugar ou região se sobressaem: os espaços homogêneos e aqueles polarizados. Os espaços ou regiões homogêneos se fundamentam no princípio da identidade entre

seus subespaços constituintes. As regiões polarizadas, por sua vez, se fundamentam no princípio da interdependência entre seus subespaços constituintes, o que implica heterogeneidade. A diferenciação ou heterogeneidade dos subespaços que compõem as regiões polarizadas resulta do pressuposto de interdependência entre esses subespaços, uma vez que ela deve resultar da cooperação ou da exploração econômica, política, social e institucional entre unidades geográficas com atributos diferentes, portanto heterogêneas (HADDAD et al, 1989).

f) Planejamento

O planejamento tradicional ou normativo, é aquele marcado por cinco elementos centrais. O primeiro, o modelo só reconhece um ator (o governo do Estado), ou seja, o sujeito planeja em um sistema planejado, não há outros sujeitos. Prevalece uma única explicação da realidade. O poder não é considerado como um recurso escasso, pois não considera a oposição de outro. Em terceiro lugar, tanto diagnóstico quanto o plano, não são frutos de uma análise do comportamento social, mas são frutos da análise econômica. Ainda, predomina a visão técnica sobre a visão estratégica, separação entre técnico e político. Por fim, existe o cálculo prévio do risco nesse modelo. O modelo é determinista, sendo incapaz de lidar com a incerteza e as surpresas.

O planejamento Estratégico Situacional-PES, de acordo com Matus (MATUS apud BELCHIOR,1999), trata do planejamento como um processo técnico-político resultante do jogo de atores em interação, conflito, cooperação e alianças, os quais têm suas próprias estratégias e sua particular visão da realidade. O planejamento é uma atividade de cunho político.

No modelo criado por Matus existe um jogo semi-controlado, onde outros atores também participam com objetivos cooperativos e conflitivos. Reconhece que há outros atores, que o recurso poder é escasso, Existe mais do que uma explicação da realidade. Em terceiro reconhece a complexidade do sistema social, que não é só econômico e em quarto lugar ele introduz a análise política no plano e vai planejar quem esta governando, por último existe a margem de incerteza do plano, então o plano é uma aposta contra a incerteza.

O Planejamento Tradicional faz diagnóstico sobre a realidade, no PES faz uma análise situacional, um jogo entre os atores com leitura da realidade a partir de cada ator. O plano é testado e deve ter mecanismos para adaptar-se com agilidade frente as mudanças durante a implantação do plano. O PES é composto de quatro momentos: explicativo, normativo, estratégico e tático-operacional, em contraposição a ideia de etapas. Todos momentos em permanente interação. (BELCHIOR, 1999)

O plano é um instrumento de organização para a ação, a partir de mecanismos de direção estratégica, com operações, projetos de ação e módulo operacionais. O destaque da mudança de visão que o PES traz é a incorporação do contexto social e político, a velocidade da mudança, a incerteza dos problemas no qual o planejamento se desenvolve e será implantado.

g) Política Pública

A conceituação de políticas públicas, tem abordagens variadas na literatura. Em geral as políticas públicas são ações do Estado de política econômica, política administrativas, políticas externas e outras. A mais próxima das pessoas é a política social. O conceito da “política social como sendo composta por um conjunto de programas e ações do Estado que se concretizam na garantia da oferta de bens e serviços, nas transferências de renda e regulação de elementos do mercado” (CASTRO, A. 2012, p. 1014). Entende a política social com o papel de realizar dois objetivos conjuntos, a proteção social e a promoção social, visando responder aos direitos sociais e a situações não inclusas nos direitos e que dizem respeito às contingências, necessidades e riscos que afetam as condições de vida da população.

Por proteção social dos cidadãos entende-se a seguridade social, baseada na solidariedade, seja ao indivíduo ou a famílias que estão em dependência ou vulnerabilidade social, são os impedidos de ganhar a vida por conta própria, quer seja por fatores externos, vulnerabilidade de crianças e idosos, ou risco de casos de acidentes e invalidez por acidente. Já a promoção social é entendida como a geração de igualdades, e de oportunidades para os indivíduos.

h) Política industrial

De acordo com a Confederação Nacional da Indústria (CNI) Política industrial é o conjunto de ações que envolve setor público e setor privado para formar uma visão estratégica para o crescimento do setor industrial de um país. O planejamento e a implementação de políticas industriais visando o crescimento e o desenvolvimento da indústria. A CNI defende que a política industrial brasileira deve ter como foco o aumento da competitividade.

A indústria tem um papel de destaque no processo de desenvolvimento. Nas “três leis de Kaldor” estão destacados a relevância do setor manufatureiro para o dito crescimento econômico, seja da produtividade, bem como do emprego, pois este setor é a principal fonte de ganhos de produtividade e grande difusor de inovações tecnológicas. (MIGUEZ, 2018)

Neste sentido o setor industrial é central para o desenvolvimento, mas tem os seus resultados esperados relacionados a um conjunto de fatores. Nos termos de Wade (2015), a política industrial é apenas uma inner wheel (engrenagem interna) cujos efeitos dependem bastante de outer wheels (engrenagens externas), ou seja, seu desempenho está relacionado as condições macroeconômicas ou as coalizões políticas nacional e regional.

Neste sentido, o esforço deliberado para dar maior sustentação aos setores industriais é realizado por diversos países. Após a crise de 2007-2008 surgiu um novo interesse pelas políticas industriais e da visão de que a indústria é um setor destacado. Países como EUA, Alemanha e Inglaterra, só para citar poucos países de industrialização madura e que perderam participação industrial, mas hoje contam eminente política industrial, também se soma países de industrialização recente, China e Índia, exercem ação ênfase nas chamadas tecnologias habilitadoras. (MIGUEZ, 2018)

i) Descentralização Administrativa

A forma de organização da Administração Pública é fundamental para entender como se dará a prestação da atividade administrativa. Desta forma, a organização da Administração Pública servirá para definir o modelo do aparelho administrativo do Estado existente.

O Decreto-Lei nº 200/67 foi responsável por dividir a Administração Pública em Direta e em Indireta, assim, quando os entes políticos, exercem a atividade

administrativa estaremos diante da forma centralizada da prestação. É de suma importância dizer que o Estado agirá através de seus órgãos e agentes, ao distribuir de forma interna suas competências na denominada desconcentração da atividade administrativa. Desta forma, haverá entre o Estado e seus órgãos e agentes vínculo de hierarquia e subordinação.

Quando o Estado transferir o exercício da atividade administrativa para pessoas jurídicas auxiliares criadas por ele para essa finalidade ou para particulares, estaremos diante do evento da descentralização da atividade administrativa.

Em síntese, a Administração Direta abrange a atividade administrativa exercida pelo próprio ente político, de forma centralizada e desconcentrada, já a Administração Indireta abrange a atividade administrativa transferida a outra pessoa jurídica fora da estrutura da Administração Direta, ou seja, de forma descentralizada.

Os conceitos de descentralização política e descentralização administrativa são diferentes, a descentralização política ocorre pelo deslocamento e distribuição de competências políticas entre pessoas jurídicas de direito público.

A descentralização administrativa ocorre quando um ente principal ou central concede atribuições aos entes descentralizados, de acordo com Fernanda Marinela (2014, p. 101) “nessa situação, o que existe é a criação de entes personalizados, com poder de autoadministração, capacidade de gerir os próprios negócios, mas com subordinação a leis e a regras impostas pelo ente central”. A descentralização administrativa pode ser: descentralização territorial, descentralização por serviços, funcional ou técnica e a descentralização por colaboração.

Por descentralização territorial ou geográfica uma entidade local com território delimitado, com personalidade jurídica própria e capacidade de autoadministração para exercer um número elevado de encargos públicos de interesse de uma coletividade. Seria, a grosso modo, a situação dos territórios federais do Brasil.

Por sua vez, a descentralização por serviços, a se configura quando o Estado cria uma pessoa jurídica de direito público ou privado e a ela transfere a titularidade da prestação do serviço público e sua execução. Essa modalidade de descentralização é conhecida como outorga de serviços públicos (MARINELA, 2014)

j) Governança

Segundo Pires et al.(2006), o termo governança aparece com bastante força a partir da década de 1970, dentro de um duplo debate: por um lado, associado ao jargão administrativo das boas formas de governar os negócios, com eficiência e transparência; e, por outro, ligado à ideia de partilhar e dividir poderes na gestão pública das regiões, coligando prefeituras, associações empresariais, sindicatos e entidades civis.

A expressão governança pode ser aplicada como governança corporativa, governança política e governança territorial, sendo que Pires et al.(2006) conclui que a governança de um território é uma forma de governança política, pois considera as articulações e interdependências entre atores sociais na definição de formas de coordenação horizontal e vertical da ação pública e regulação dos processos econômicos e sociais territoriais.

Também se pode complementar o conceito de governança sendo um processo complexo de tomada de decisão que antecipa e mesmo ultrapassa o governo e estão relacionados: (1) à legitimidade do espaço público em constituição; (2) à repartição do poder entre aqueles que governam e aqueles que são governados; (3) aos processos de negociação entre os atores sociais (os procedimentos e as práticas, a gestão das interações e das interdependências que desembocam ou não em sistemas alternativos de regulação, o estabelecimento de redes e mecanismos de coordenação), e (4) à descentralização da autoridade e das funções ligadas ao ato de governar (MILANI & SOLINÍS, 2002 Apud DALLABRIDA, 2010).

Esses pontos podem definir os caminhos para a construção de uma governança territorial, mas dentro de um processo de participação política, em constantes transformações, é necessário identificar parâmetros de avaliação da qualidade da governança.

Dallabrida (2010) atribui à qualidade da governança quando se consegue integrar as instituições com integração regional, contribuindo para qualificar o setor produtivo resultante da potencialização da complexidade operatória dos atores econômicos e institucionais a que dão lugar as redes de cooperação econômicas e sociais, e da dinamização das cadeias de valor, por meio dos processos de inovação coletiva.

k) Escalas territoriais

Para construir políticas públicas efetivas e mais eficazes no sentido de desenvolver as regiões menos desenvolvidas é preciso ter uma definição da escala territorial de atuação, estruturando e ordenando o território.

Um território é um espaço social construído e em constante mutação. Onde a existência de regiões refere-se ao reconhecimento do desenvolvimento desigual do território por razões, culturais, políticas e econômicas, de tal forma em razão de existirem características de cada região, surgem denominações variadas, como homogêneas, polarizadas, periféricas, central, agrícola e industrial. Portanto, para desenvolver políticas regionais deve-se considerar diferentes escalas. (CROCCO, 2006)

Um sistema de políticas públicas deve considerar a escala adequada para alcançar o objetivo desejado, ou seja considerar a existência de múltiplas escalas, sendo a escala mesorregional a mais adequada para a implementação da maioria das políticas públicas de desenvolvimento regional. Portanto, os instrumentos de política, as determinações, os sujeitos econômicos, podem estar em escalas diferentes e isto impactaria sobre o resultado de determinada política pública. (BRANDÃO, 2006; CROCCO, 2006)

3.2 Regionalizações em uso no Estado do Pará

A regionalização é um desafio constante para a implementação de políticas públicas regionais, onde a questão das escalas territoriais adequadas que considere critérios de regionalização é importante para planejar, dirigir e controlar. Cada Território é um produto social, de acordo com Diniz, Crocco (2006, p. 27), a “identificação do termo região pressupõe o reconhecimento do desenvolvimento desigual no território, o qual decorre de razões históricas, naturais, culturais, políticas e econômicas”

No decorrer da história diferentes regionalizações foram utilizadas no Estado do Pará, baseadas em diferentes objetivos e/ou finalidades, no entanto a tarefa de tornar o Estado mais presente nos diferentes rincões e contribuir para mudar a realidade dos mais variados graus de desenvolvimento econômico e social diante das várias disparidades, de estagnação e pobreza de algumas regiões, tal desafio

requer uma regionalização que considere o pertencimento dos territórios. Cabe considerar as dimensões continentais do Estado do Pará, que gera maior dificuldade a gestão. Assim, enquanto a região metropolitana, onde se localiza a capital, concentram serviços e maior qualidade de vida, de outro lado temos um abismo em relação às realidades de grande parte do interior do Estado do Pará, sendo tarefa importante que estas disparidades sejam superadas.

Deste modo, para tornar o Estado mais eficiente e eficaz na execução das ações de políticas públicas se faz premente pensar em uma regionalização que considere o novo paradigma territorial, no qual sejam mais claras medidas de integração e de complementaridade das ações no território. O Estado do Pará tem 1,24 milhão de km², sendo maior que muitos países, vários municípios têm área maior que Estados Brasileiros, para se ter uma ideia o município de Altamira é maior que a área territorial dos Estados do Rio de Janeiro, Alagoas e Sergipe somados.

É necessário incorporar na população a noção de “pertencimento”, o sentimento de coletividade e de valorização das múltiplas características sub-regionais, onde a participação popular nas decisões de governo e os mecanismos de controle social caminhem lado a lado na execução, coordenação e avaliação das políticas públicas.

Na história do Pará é clara a insistência em entendimento que o espaço construído pertencia a uma única plataforma homogênea de planejamento, este fato prejudicou a construção de uma efetiva política de desenvolvimento regional no estado.

Outrossim ficou latente a constatação de que a regionalização utilizada pelo IBGE, de micro e as mesorregiões não representava mais a espacialidade adequada para tratar o planejamento regional. A divisão territorial do IBGE estava baseada nas Grandes Regiões e tende a contemplar a necessidade de regionalização macro espacial, pois estas metodologias usadas pelo IBGE para fins estatísticos fazem a ordenação do território a partir da função de centralidade do urbano, com base em sistema sub-regionais e nas redes urbanas que o integram. As constantes mudanças promovidas pelo processo de urbanização, marcadamente nos últimos 30 anos, transformam e reconfiguram a rede urbana, trazem novas centralidades, surge assim a necessidade de novo recorte macro mais apropriado a nova dinâmica do desenvolvimento. Um novo recorte do território para servir adequadamente ao planejamento deve considerar a natureza desigual do desenvolvimento e progresso

tecnológico; a hierarquia urbano-regional, o seu fluxo de trocas e a busca de superação das mazelas. (LEMOS, 2006.)

Ao fazer um breve resgate das diversas formas de tratar o território, são três as propostas de Divisão Regional do Brasil elaboradas pelo IBGE no Século XX, foram os conceitos de Zonas Fisiográficas, que remonta a década de 1940 e suas revisões, as Microrregiões Homogêneas (1968) e as Mesorregiões e Microrregiões Geográficas (1989), fartamente utilizadas para elaboração de políticas públicas.

Em cada momento com sua vinculação específica, durante os movimentos de interiorização da capital federal e expansão rodoviária exigiam a revisão do quadro regional brasileiro no sentido de aproximá-lo de uma realidade territorial. Neste período foi quando o modelo de divisão regional decorrente da revisão das Zonas Fisiográficas foi substituído pelas Microrregiões Homogêneas, em 1968, consolidase não apenas o discurso da integração nacional realizada em 1960, mas reflete, assim, a crescente diferenciação regional ocorrida no País como contrapartida de um objetivo focado no processo de integração do mercado. Para Becker, Bandeira e Torres (2000 apud IBGE, 2017), esse Plano tinha como principal objetivo a articulação da infraestrutura viária numa concepção de um novo padrão de industrialização que visou unificar o mercado nacional e fornecer mercado consumidor a industrialização do sudeste do Brasil.

Em outro contexto histórico, momento de reforço do movimento de descentralização do poder surge, na segunda metade da década de 1980, surge às análises envolvendo a elaboração das Mesorregiões e Microrregiões Geográficas, que captava também a realidade territorial de um Brasil Central que já não dominado pela pecuária bovina extensiva, mas que articula um complexo agroindustrial em processo de consolidação.

Esta regionalização serviu de base ao conjunto de intervenções de políticas públicas no período mais recente, nos Governos democráticos, com seu modelo de tratar o território conforme descremos mais detalhadamente a seguir.

3.2.1 As mesorregiões no Pará

Para o IBGE as Mesorregiões Geográficas, deveriam ser um conjunto de municípios contíguos de uma área geográfica com similaridades econômicas e sociais, pertencentes à mesma Unidade da Federação definidas pelas seguintes

dimensões: o processo social, como determinante, o quadro natural, como condicionante, a rede de comunicação e de lugares, como elemento de articulação espacial. No Estado do Pará o mapa de mesorregiões, classifica em seis regiões, a saber:

-Mesorregião do Baixo Amazonas: possui uma área de 340.452,728 km², com a população de 736.387 habitantes e tem como principais cidades em destaque: Santarém, Óbidos e Almeirim;

-Mesorregião do Marajó: possui uma área de 104.139,299 km², com a população de 466.567 habitantes e possui como principais cidades em destaque: Breves, Portel, Soure e Salvaterra;

-Mesorregião do Nordeste Paraense: possui uma área de 83.074,047km² com população de 1.789.387 habitantes e as cidades que se destacam são: Bragança, Salinópolis, e Tomé-Açu;

-Mesorregião Metropolitana de Belém: possui uma área de 6.890,336 km² e população de 2.437.297 habitantes e tem como cidades em destaque: Belém, Ananindeua, Marituba, Benevides;

-Mesorregião do Sudeste Paraense: com área de 297.344,257 km² com população de 1.647.570 habitantes e cidades em destaque: Conceição do Araguaia, Marabá, Paragominas, Parauapebas, Redenção e Tucuruí;

-Mesorregião Sudoeste do Pará: possui cerca uma área de 415.788,848 km² e população de 483.411 habitantes, com destaque para as cidades de Altamira e Itaituba.

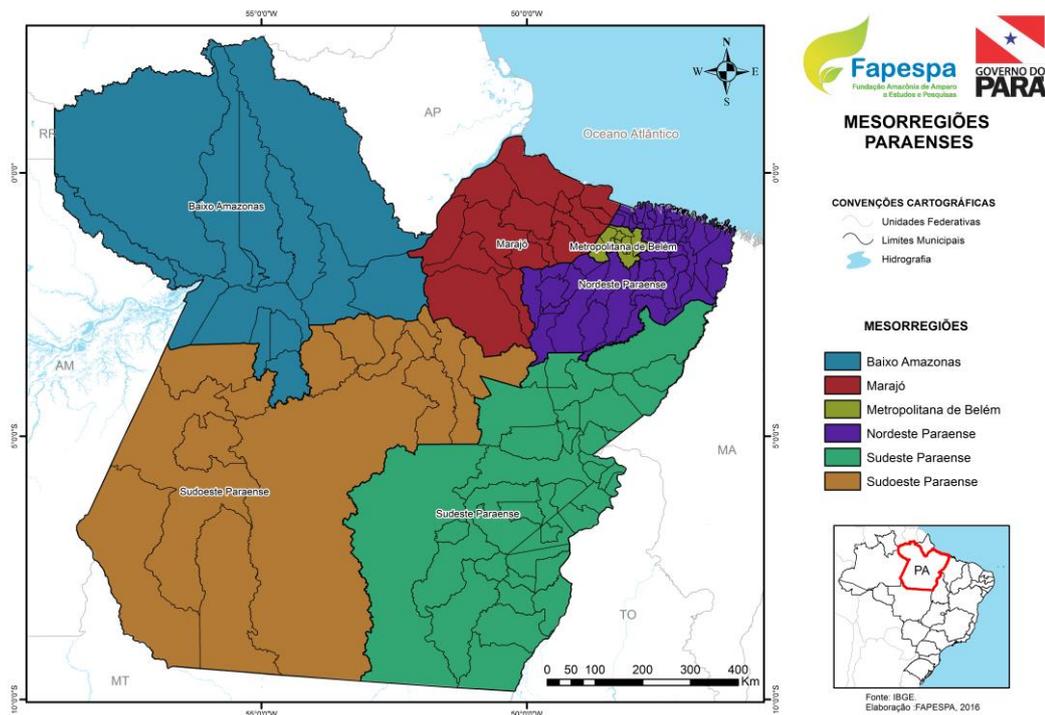


Figura 1: Mapa das Mesorregiões paraenses do IBGE

Fonte: IBGE/ Elaboração; FAPESPA, 2018.

3.2.2 As microrregiões

Outra forma de regionalização que foi muito utilizada pelo IBGE são as microrregiões, totalizam 22 (vinte e duas) microrregiões no Estado do Pará, que são constituídas pela subdivisão das mesorregiões. O município de Belém encontra-se na microrregião de Belém. Segundo o IBGE, as Microrregiões Geográficas são conjuntos de municípios contíguos e limítrofes que foram definidos como partes das mesorregiões que apresentam especificidades, quanto à organização do espaço. Apesar das especificidades estas não significam uniformidade de atributos, pois às microrregiões não tem autossuficiência, devido a sua articulação a espaços maiores, quer à mesorregião, à Unidade da Federação, ou à totalidade nacional. A definição do espaço microrregional considera as relações ao nível local, entre as populações, suas relações de comércio de varejo, atacado ou dos setores sociais básicos.

São microrregiões do estado do Pará: Almerim, Altamira, Arari, Belém, Bragantina, Cametá, Castanhal, Conceição do Araguaia, Furos de Breves, Guamá, Itaituba, Marabá, Paragominas, Parauapebas, Portel, Redenção, Salgado, Santarém, São Felix do Xingu, Tome-Açu, Tucuruí e Óbidos.

3.2.3 As regiões geográficas imediatas e intermediárias

Porém em 2017, o IBGE entendeu a necessidade de incorporar mudanças, trazendo novos recortes regionais do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias, considera:

Um duplo processo de mudança, não só estritamente socioeconômico, mas também de natureza político-administrativa, alterou a geografia do País, gerando diferenças e desigualdades que tornaram mais complexa a leitura de seu território, aumentando, assim, a demanda por uma nova Divisão Regional do Brasil. Essa maior heterogeneidade do território ressalta a urgência de uma revisão das unidades subestaduais do espaço brasileiro. Assim sendo, o que se faz prioritário é a revisão das unidades mesorregionais. (IBGE, 2017).

O novo recorte das Regiões Geográficas Imediatas e Intermediárias de 2017 incorpora as mudanças ocorridas no Brasil nas últimas três décadas. Considera o processo socioespacial de fragmentação/articulação do território nos diversos formatos.

As Regiões Geográficas Imediatas têm na rede urbana o seu principal elemento de referência. Essas regiões são estruturas a partir de centros urbanos próximos para a satisfação das necessidades imediatas das populações, tais como: compras de bens de consumo duráveis e não duráveis; busca de trabalho; procura por serviços de saúde e educação; e prestação de serviços públicos, como postos de atendimento do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, do Ministério do Trabalho e de serviços judiciários, entre outros.

As Regiões Geográficas Intermediárias, como o nome já diz, são uma escala intermediária entre as Unidades da Federação e as Regiões Geográficas Imediatas. Nesta se delimita as Regiões Geográficas Intermediárias com a inclusão de Metrôpoles ou Capitais Regionais. Nos casos, onde não existiam Metrôpoles ou Capitais Regionais, foram utilizados centros urbanos de menor dimensão. Esta forma de regionalização do território brasileiro foi baseada na identificação de cidades-polo e municípios em sua esfera. Para esta metodologia na construção dos recortes regionais teve como ponto de partida os conceitos de território-rede e território-zona.

3.2.4 As regiões de integração

O Governo do Estado do Pará, no ano de 2008, adotou a divisão do estado em 12 regiões, chamadas de Regiões de Integração (RI), 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”, sua denominação faz referência a aspectos geográficos importantes são: Guajará, Guamá, Rio Caeté, Tocantins, Rio Capim, Lago de Tucuruí, Carajás, Araguaia, Marajó, Xingu, Baixo Amazonas e Tapajós. (COSTA, M.A, 2014; COSTA, 2010)

A ideia central, estava em que a regionalização no Estado do Pará através nas Regiões de Integração (R.Is), teria um instrumento de intervenção com a perspectiva da política adequada de planejamento com considerações baseadas na dinâmica sócio espacial, no objetivo de diminuição das desigualdades regionais, conduzindo a gestão pública enquanto promotora do desenvolvimento e integração, uma vez que se constatou que as regionalizações do IBGE não correspondiam mais a realidade e as necessidades do estado do Pará.

As RI surgem através de uma metodologia que considerou as características de ocupação e a noção de pertencimento, indicadores como o IDHM - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, PIB, o percentual de pessoas com abastecimento de água e esgotamento sanitário inadequado, a rede urbana, gargalos, potencialidades, tecido social. Segundo Costa (2010) são neste sentido uma “região de planejamento”, uma visão de “cima para baixo” para desenvolver o processo de planejamento do desenvolvimento, ao mesmo tempo, e de “baixo para cima”, ao considerar a participação popular.

Conforme estava no diagnóstico das Regiões de Integração (2008), divulgado pela SEIR (Secretaria de Integração Regional), a metodologia adotada pautou-se em questões referentes às desigualdades regionais; analisou as deficiências de infraestrutura social e econômica, a segurança pública. De tal forma, utilizou 12 indicadores: População e densidade populacional; Concentração de localidades e acessibilidade física; Repasse de ICMS; Renda per capita; Consumo de energia elétrica; leitos por mil habitantes; Índice de Desenvolvimento Humano – IDH; telefonia; Índice de alfabetização e fatores geopolíticos. Através da análise destes

indicadores, portanto, ficou evidente a necessidade de se planejar políticas adequadas às prioridades das regiões do Estado, de outro lado ainda foram realizadas audiências públicas nas regiões e o debate foi levado ao público, neste sentido incorporando a noção de pertencimento, como foi o caso do município de Gurupá, que estava entre o Xingu e o Marajó, com a audiência a população se identificou como pertencente a Região do Marajó, mesmo estando localizado na parte do continente do Estado.

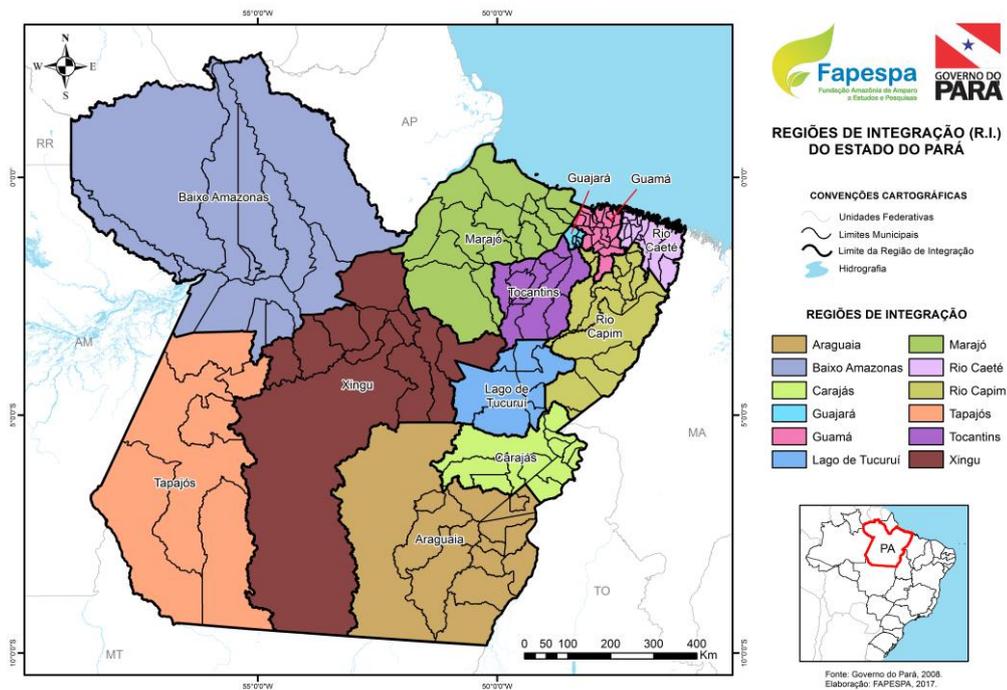


Figura 2: Mapa das 12 Regiões de Integração do Pará

Fonte: FAPESPA, 2017.

Tabela 2: População, PIB, Ranking de PIB, % de pessoas abastecidas com água no Estado do Pará e Regiões de Integração - 2019

| Estado/RI | População Estimada Total (2019) | PIB 2017 (R\$ 1.000) | PIB Ranking Estadual | % de pessoas com abastecimento de água e esgotamento sanitário inadequado (2010) |
|-----------------|---------------------------------|----------------------|----------------------|--|
| Pará | 8.602.865 | 155.195.371 | - | 29,05 |
| Araguaia | 566.682 | 9.048.294 | 7° | 26,45 |
| Baixo Amazonas | 740.733 | 11.491.721 | 4° | 38,71 |
| Carajás | 685.775 | 33.677.368 | 2° | 26,50 |
| Guajará | 2.238.680 | 40.565.273 | 1° | 6,93 |
| Guamá | 693.415 | 8.220.599 | 9° | 27,43 |
| Lago de Tucuruí | 425.201 | 9.440.611 | 5° | 35,98 |
| Marajó | 564.199 | 4.605.352 | 11° | 57,50 |
| Rio Caeté | 523.409 | 4.807.098 | 10° | 40,18 |
| Rio Capim | 695.359 | 9.334.881 | 6° | 37,57 |
| Tapajós | 221.135 | 3.540.030 | 12° | 40,14 |
| Tocantins | 867.019 | 11.932.198 | 3° | 44,03 |
| Xingu | 381.258 | 8.531.949 | 8° | 35,90 |

Fonte: IBGE - Elaboração: FAPESPA, 2019.

Nesta caracterização, elaborada pela Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas do Pará- FAPESPA, fica clara a diferença entre as regiões do Pará, a partir dos indicadores socioeconômicos do Estado do Pará, pode-se notar que o percentual de pessoas com abastecimento de água e esgotamento sanitário inadequado aponta o melhor resultado na Região de Integração do Guajará, na qual se localiza a capital Belém, com apenas 6,93% de pessoas em situação indesejável, enquanto o oposto se verifica no Marajó que amarga 57,50% de pessoas em condições inadequadas. O PIB aponta o melhor resultado em 1° lugar na região Guajará com 40.565.273, em 2° lugar o Carajás com 33.677.368 de PIB enquanto em último lugar ficou a região do Tapajós com PIB de 3.540.030.

3.3 Caracterização do espaço de intervenção: o Estado do Pará

Tendo o intuito de entrar na temática central deste artigo, este item insere-se com o objetivo de caracterizar em linhas gerais o Estado do Pará, do qual mais

adiante vamos pinçar apenas duas regiões como espaço objeto de intervenção foco deste estudo. Porém antes se faz necessário entender o Estado do Pará, sua formação e inserção na economia brasileira.

O estado do Pará é a segundo maior estado federativo do Brasil em tamanho territorial, está situada na Amazônia e engloba uma grande região geográfica heterogênea de 1.245.870,798 km², equivalente a 14,7% do território nacional e 26% da Amazônia Legal. Conta com uma população estimada de 8.690.745 pessoas no ano de 2020 de acordo com estimativas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) que levantou no último censo de 2010 que haviam em torno de 7,4 milhões de habitantes, posicionando o estado como o 9º mais populoso do país e o primeiro da Região Norte e possui uma densidade demográfica de 6,07 hab/km², revela uma população extremamente dispersa em relação ao conjunto dos estados brasileiros, 24,69 hab./km². Além disso, no Pará, 30,15% da população vive na área rural, enquanto no Brasil, são 15,17%.

Tabela 3: População, Área Territorial (km²) e Densidade Demográfica, no Estado do Pará e Regiões de Integração - 2019

| Estado/RI | População Estimada Total | Área Territorial km ² | Densidade Demográfica |
|-----------------|--------------------------|----------------------------------|-----------------------|
| Pará | 8.602.865 | 1.245.870,80 | 6,91 |
| Araguaia | 566.682 | 174.174,54 | 3,25 |
| Baixo Amazonas | 740.733 | 315.853,82 | 2,35 |
| Carajás | 685.775 | 44.729,35 | 15,33 |
| Guajará | 2.238.680 | 1.819,24 | 1.230,56 |
| Guamá | 693.415 | 11.524,93 | 60,17 |
| Lago de Tucuruí | 425.201 | 39.901,47 | 10,66 |
| Marajó | 564.199 | 102.809,69 | 5,49 |
| Rio Caeté | 523.409 | 16.665,52 | 31,41 |
| Rio Capim | 695.359 | 62.161,90 | 11,19 |
| Tapajós | 221.135 | 189.595,51 | 1,17 |
| Tocantins | 867.019 | 35.841,63 | 24,19 |
| Xingu | 381.258 | 250.793,20 | 1,52 |

Fonte: IBGE – Elaboração: FAPESPA, 2019.

São diversas as riquezas naturais do Pará, configurando-se um patrimônio ambiental inestimável. Quanto ao aspectos ambiental e territorial, existe uma questão importante a se observar, de que cerca de 60,3% do território estadual constitui-se de áreas legalmente protegidas, entre unidades de conservação federais, estaduais e municipais (33,0%), terras indígenas (24,8%), das Forças Armadas (1,85%) e territórios quilombolas (0,6%), de forma que pouco mais de 30% de seu território é disponível para a expansão de atividades produtivas. (IDEFLOR, 2019).

Sobre o perfil econômico da população, um indicador importante é a taxa de pobreza. Em 2018, 41,53% do contingente populacional do estado do Pará encontrava-se, segundo o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), em situação abaixo da linha da pobreza, declarando-se com renda mensal de até meio salário mínimo.

A localização do Pará é estratégica como porta de entrada da Amazônia. A capital é a cidade de Belém, que também exerce o papel de metrópole regional pelo seu forte poder de atração e/ou comando de fluxos e serviços regionais.

No ponto de vista nacional, oportuniza o escoamento da produção dos estados do Mato Grosso, Tocantins e Goiás, que são produtores agrícolas e não possuem portos. Quanto ao nível internacional, possibilita o comércio externo, por apresentar rotas marítimas para portos europeus, asiáticos e o mais próximo dos portos americanos, tendo como principais portos do Estado do Pará: Vila do Conde (Barcarena), Santarém (Santarém) e Miritituba (Itaituba).

No entanto essa dispersão e a extensão territorial continental exigem maior esforço da ação governamental. Entrecortado de rios, o Estado tem enormes distâncias e dificuldades geográficas de acesso a muitas das sub-regiões estaduais, sendo mesmo difíceis alguns fluxos interurbanos mais consistentes e a consolidação de uma rede urbana hierarquizada. A malha não é plenamente estruturada, apesar da diversidade modal, redirecionamento e diversificação dos fluxos interurbanos, ainda existem gargalos.

O Pará é uma fronteira econômica em expansão, sendo seu ordenamento econômico e espacial impactado pelo dinamismo do agronegócio, com avanço da soja e do gado, ainda pelo processo de verticalização da produção mineral, são intervenções econômicas importantes o Projeto Salobo em Marabá, o Projeto

vermelho de níquel e cobalto na mina Onça Puma município de Ourilândia do Norte, a expectativa de extração de minério de ferro da Serra Sul 120 de Carajás, o projeto inclui a abertura de novas áreas de lavra; a duplicação do transportador de correia de longa distância (TCLD); a implantação de novas linhas de beneficiamento na usina; ampliação das áreas de estocagem, dentre outras medidas.

As diversas oportunidades geradas pelas riquezas do Estado tem capacidade para dinamizar a economia, com às atividades de mineração, grãos, pecuária, madeira, fruticultura, biodiversidades, produtos florestais, pescado, aquicultura, com rica cultura gera turismo e renomada gastronomia.

O Produto Interno Bruto (PIB) do estado do Pará, em 2017, foi de R\$ 155 bilhões, contribuindo com 2,4% do PIB nacional e 42,19% do PIB da região Norte. A economia paraense, no período de 2010 a 2017, cresceu, na média do período, 4%, superior a do Brasil, que foi de 2,34%.

No entanto ainda é uma típica região periférica ativa da economia mundial e suberificaria nacional, registrado em seus baixos índices de desenvolvimento decorrendo diretamente do processo histórico de ocupação da Região Amazônica voltado aos desmandos do capital transnacional e em determinados momentos do centro-sul do país. Este processo de formação acabou conformando uma sociedade que tem como característica deter uma economia eminentemente fundada em interesses exógenos que explora riquezas naturais e mineral, mantendo uma exportação de produtos com baixo valor agregado e energia barata para o restante do país com baixa internalização da riqueza e extrema desigualdade de distribuição da renda.

Convivem no estado, setores de alta tecnologia, de grandes mineradoras e do agronegócio enquanto parcela da população que sobrevive em nível absoluto de pobreza.

Afora os aspectos econômicos e sociais, a questão político-institucional do estado também contribuiu para a manutenção deste quadro, com destaque para o histórico de: desarticulação político-institucional; existência de uma rede frágil de ligações institucionais entre os entes federativos (União, Estado e Municípios); ausência de efetivos pactos territoriais em prol do desenvolvimento; e amargamos a ausência de uma efetiva política de desenvolvimento regional por parte das escalas federal e estadual.

Como consequência de uma herança histórica, assistiu-se nas últimas décadas: um processo de desarticulação física, comercial, produtiva e social; um quadro de manutenção e agudização das desigualdades sub-regionais e, talvez o mais importante, a ausência de políticas públicas articuladas e pactuadas entre as múltiplas escalas do planejamento do Estado e da sociedade.

4 O MODELO DE DESENVOLVIMENTO IMPLANTADO NO ESTADO DO PARÁ

4.1 Estratégias de desenvolvimento regional: a recente política de planejamento territorial e seu rebate na gestão do Estado do Pará (análise de três gestões no governos estadual no Pará)

A reflexão sobre o papel do Estado e a respectiva maneira de condução da vida pública, está intimamente ligada as orientações ideológicas que os diferentes gestores trazem consigo, marcadas nas políticas regionais desenvolvidas em cada período e nas consequentes transformações que originam. Portanto, este capítulo pretende apresentar brevemente o caráter das políticas regionais aplicadas no Estado do Pará nos últimos 12 anos. Este período assinalado percorre três gestões estaduais, com clara alternância de estratégia na condução da gestão das políticas públicas realizada por governadores orientados por diretrizes neoliberais ou por neodesenvolvimentistas, bem como percebe-se as possibilidades e limites que tais orientações ideológicas e políticas impõem ao desenvolvimento regional.

Destarte, não se pode negligenciar o papel decisivo que o contexto geopolítico nacional e internacional possui à época em tela, bem como o sentido das disputas que se davam também explicitamente e implicitamente no interior da sociedade paraense, em razão da conjuntura de forças no campo da política e dos interesses econômicos existentes.

Todos os instrumentos de políticas públicas regionais, avaliação de programas e projetos, passaram por uma crescente evolução e sofisticação, tal situação permitiu uma melhor verificação do cumprimento de metas. No entanto, além desses instrumentos de verificação existem questões relacionadas às prioridades, pois as decisões tomadas e estabelecidas, bem como a implementação traçadas para estas, estão relacionadas à estratégia de intervenção governamental orientada por cada gestão e/ou governo que comandou no Estado do Pará. Portanto, todas as políticas públicas de âmbito estadual estão relacionadas a uma visão particular em relação a prioridades na sociedade e na atividade econômica.

O quadro 03 apresenta os sucessivos governadores que comandaram o Estado do Pará nos últimos trinta e seis anos, no período da Nova República. Deste período faremos um recorte, de modo a iniciar tecendo breve análise do Governo

Simão Jatene período de 2003/2006, em sua primeira gestão, e logo em seguida, aprofundar a análise das políticas de desenvolvimento regional em três gestões, são os Governos: Ana Julia 2007/2010, Simão Jatene de 2011/2014 e novamente Simão Jatene 2015/2018.

Tabela 04: Governadores do Pará da Nova República

| Governador | Partido | Início do Mandato | Fim do mandato |
|------------------|---------|----------------------|----------------------|
| Jader Barbalho | PMDB | 15 de março de 1983 | 15 de março de 1987 |
| Hélio Gueiros | PMDB | 15 de março de 1987 | 15 de março de 1991 |
| Jader Barbalho | PMDB | 15 de março de 1991 | 3 de abril de 1994 |
| Carlos Santos | PPB | 3 de abril de 1994 | 1 de janeiro de 1995 |
| Almir Gabriel | PSDB | 1 de janeiro de 1995 | 1 de janeiro de 1999 |
| Almir Gabriel | PSDB | 1 de janeiro de 1999 | 1 de janeiro de 2003 |
| Simão Jatene | PSDB | 1 de janeiro de 2003 | 1 de janeiro de 2007 |
| Ana Julia Carepa | PT | 1 de janeiro de 2007 | 1 de janeiro de 2011 |
| Simão Jatene | PSDB | 1 de janeiro de 2011 | 1 de janeiro de 2015 |
| Simão Jatene | PSDB | 1 de janeiro de 2015 | 1 de janeiro de 2019 |
| Helder Barbalho | PMDB | 1 de janeiro de 2019 | Em exercício |

Fonte: Elaboração do autor, 2021.

A partir de 1995 sucederam-se três mandatos do PSDB no governo do Pará, quando os tucanos estiveram com Almir Gabriel de 1995 a 1999 e reeleito de 1999 a 2003, seguido de Jatene de 2003 a 2007, neste período notadamente pode se inferir que as políticas de desenvolvimento a nível estadual seguiam e estavam limitadas pelas estratégias neoliberais de redução do Estado, achatamento e cortes de salários de servidores públicos. Portanto, para compreender o rebatimento estadual de políticas territoriais, cabe analisar no período correspondente quais as orientações políticas nacionais para o território.

O Governo Federal, mais especificamente no campo do desenvolvimento, trabalhou com a lógica dos Eixos Nacionais de desenvolvimento (ENIDs), construídos no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), ao considerar as zonas de influência dos projetos de infraestrutura do Plano Brasil em Ação, seguidos pelo Plano Avança Brasil, do segundo governo FHC, ambos tinham agrupamentos de projetos para a construção de uma carteira de investimentos dentro da lógica dos Eixos. A proposta era voltada especialmente para a conexão dos centros produtores de commodities minerais e agrícolas aos mercados globais, para tanto apontava investimentos principalmente em infraestrutura de transportes ao longo destes corredores de exportação. (SILVA, 2017)

Podemos dizer que a abordagem do planejamento territorial teve um início neste momento, no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002), com certa limitação enquanto planejamento econômico nacional, pois trabalhava dentro do conceito de eixos nacionais de desenvolvimento (ENIDs), “objetivando direcionar geograficamente os grandes investimentos de infraestrutura, tanto as públicas quanto as privadas, e na noção de zoneamento ecológico-econômico.” (VITTE, p.6, 2015). Neste momento o Governo Federal introduz a valorização dos fluxos entre regiões, a tomada do território como unidade de planejamento e aborda a temática das áreas deprimidas. Estes Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento estão na base dos Planos 1996-1999 e 2003-2007. Amparo (2014) esclarece que os projetos prioritários de infraestrutura, enfocavam a integração dos espaços dinâmicos do Brasil (agrícolas, agroindustriais, agropecuários ou industriais) ao mercado externo, com isso negligenciava as áreas menos dinâmicas.

Cabe considerar que do ponto de vista metodológico, este tipo de planejamento não considerava o papel polarizador e articulador do espaço desempenhado por territórios e cidades, enfim, não contemplava todos os territórios, além de não apresentar uma perspectiva multiescalar que levasse em conta a diversidade territorial brasileira para a elaboração de políticas públicas em diferentes áreas. Desta forma ocorria a hipertrofia da área de infraestrutura nas carteiras de investimentos, em razão da priorização dos eixos de desenvolvimento, em claro detrimento da área social. Associa-se a este processo o “desmonte” das agências de desenvolvimento regional, com a substituição da SUDAM e da SUDENE, pela Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA) e pela Agência de Desenvolvimento do Nordeste (ADENE), no ano de 2001, limitando recursos ao financiamento do desenvolvimento. (SILVA, 2017.)

Além disto havia a insuficiência do setor público, que seguindo a lógica neoliberal havia sofrido o desmonte do seu aparato de planejamento. A orientação tucana no país deixou como legado um grande passivo no setor, marcado ainda no apagão energético de 2001 e pelos baixos indicadores sociais, abertura comercial e rigoroso ajuste fiscal (COÊLHO, 2017). Assim, tratava-se o desenvolvimento como consequência da integração por meio de modalidades de transporte (interligação de corredores exportadores) ligando as regiões, uma lógica reproduzida no Governo do Estado do Pará, onde as políticas públicas de desenvolvimento e integração no

Pará seguiam a mesma trilha, todo orçamento e políticas eram direcionadas e tratadas na Secretaria de Obras do Estado, sem nenhuma outra preocupação territorial e social sobre o desenvolvimento, fato que permaneceu mesmo durante a gestão de Jatene (2003/2007) já no mandato de Lula onde prevalecia outra orientação do Governo Federal para o desenvolvimento regional.

As políticas de desenvolvimento territorial vão sofrer nova e significativa mudança de rumo durante a gestão de Lula da Silva. Quando ocorre, após 2003, uma substancial mudança e aumento de investimentos em infraestrutura, mesmo com as restrições orçamentárias do país, sendo ainda maior e mais efetivo a partir de 2007, momento em que será lançado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT) com significativos investimentos públicos, destaque para energia elétrica e logística. (BRASIL. PAC.GOV.BR, BRASIL, 2012, p. 70).

No início do primeiro mandato Lula, para Vitarque Coêlho (2017), o avanço retórico e normativo em relação a questão regional não foi seguido por uma evolução concreta em relação às políticas públicas. Mesmo com claro avanço da temática territorial/regional em diversas secretarias de governo, como o Ministério da Integração, mas estas políticas não contaram com instrumentos bem definidos e adequados ao enfrentamento das desigualdades regionais.

A recriação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), são marcas do governo Lula, porém estas continuaram desprovidas de instrumentos efetivos de ação. Uma política de cunho nacional precisa conter instrumentos adequados de política econômica, capazes de viabilizar a política nacional. Tal como assinalava Brandão (2008) as esferas subnacionais (estados e municípios) não contam com instrumentos suficientes e fundamentais para o desenho e implementação de políticas públicas de desenvolvimento econômico, que são o controle da taxa de juros, do crédito, de tributos, benefícios previdenciários, política salarial e etc.

No início do segundo Governo Lula foi lançado, em 2007, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), recheado de ações e metas organizadas em um amplo conjunto de investimentos em infraestrutura e incentivo ao investimento privado, sendo o PAC instituído como um programa de Estado e não de governo. No próprio documento do PAC já apresentava está auto identificação com investimentos em infraestrutura para o desenvolvimento econômico e social.

[...] o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) vai aplicar em quatro anos um total de investimentos em infraestrutura da ordem de R\$ 503,9 bilhões, nas áreas de transporte, energia, saneamento, habitação e recursos hídricos. A expansão do investimento em infraestrutura é condição fundamental para a aceleração do desenvolvimento sustentável no Brasil. Dessa forma, o País poderá superar os gargalos da economia e estimular o aumento da produtividade e a diminuição das desigualdades regionais e sociais. (BRASIL, PAC 2008)

Cabe ressaltar que havia outros novos programas criados no Governo Lula: a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR); os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSADs); o Programa Nacional de Desenvolvimento Territorial Sustentável (PRONAT); o Programa Territórios da Cidadania (PTC), são todos projetos com claro rebote na dimensão territorial na política pública. São políticas territoriais marcadas pelo esforço de definição de uma Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT), passando pela busca da territorialização do PPA. Dentro de um dos pontos centrais governo Lula que foi o enfrentamento as desigualdades sociais. A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) lançada em 2003, tinha o compromisso de lançar “programas regionais dotados de recursos, para viabilizar investimentos estruturantes e necessários à reverter a histórica desigualdade regional do Brasil. (AMPARO,2014; VITTE, 2015)

No Estado do Pará a equivalente desta política desenvolvida nas gestões de Lula e Dilma somente vai se manifestar durante a gestão Ana Julia (2007-2010) quando o Governo do Estado do Pará também toma outro rumo nas políticas públicas. A tônica de investimentos do PAC, já com diversas obras em andamento, contribuiu para acelerar o processo de mudança de rumos da política territorial realizada no Estado do Pará.

4.1.1 Breve análise do primeiro governo Simão Jatene (2003 A 2007)

A perspectiva de desenvolvimento regional da gestão Jatene de 2003 a 2007, estava presente no Plano Plurianual (PPA), no manual de elaboração do PPA 2004-2007 descreve que o Plano teria: 1- uma Orientação Estratégica de Governo, nesta o Governo definiria as diretrizes e os macroobjetivos de Governo para o Plano

Plurianual. 2- Uma Agenda Mínima, esta Agenda Mínima apresentava as prioridades de Governo e compromissos assumidos em campanha. 3- Diretrizes Setoriais, em relação as Diretrizes Setoriais ficavam definidas pelos respectivos Secretários Especiais para balizar a elaboração dos programas.

Sendo interessante destacar e observar a ideia de agenda mínima, onde o Governo já tinha arquitetava a ideia de contingenciar e cortar obras do Governo e portanto, realizar um mínimo necessário, numa perspectiva típica neoliberal de redução do Estado, e de outro lado nas diretrizes setoriais nota-se outra característica deste modelo de pensamento, onde a Diretriz setorial seria definida pelo secretário especial, denotando a centralização e falta de participação popular, aliás o PPA neste período não contava com o processo de participação popular.

O PPA estava baseado em cinco (05) Diretrizes de Governo e dezesseis (16) macroobjetivos.

Dentre os 16 macroobjetivos estavam três que se relacionam ao desenvolvimento:

5 - implementar as ações articuladas capazes de, numa economia globalizada e competitiva, criar oportunidades de crescimento econômico e social para diferentes subsistemas locais;

8 - identificar as cadeias produtivas mais viáveis e que poderão envolver tanto as grandes empresas como organizações locais de produtores, criando-se, então, infra-estruturas e condições de produção, emprego e trabalho semelhantes às dos competidores;

15- expandir, de forma adequada, as infraestruturas (energia, transporte, saneamento e habitação), de modo não apenas a permitir expansão e diversificação da produção, mas a melhoria da qualidade de vida no campo e na cidade;

Cabe notar que o PPA trabalhou o Pará com as Macrorregiões do IBGE como base territorial. Este PPA tinha as ações definidas em diversas áreas, sendo na área Integração Regional onde apresentavam-se a propostas referentes ao Desenvolvimento regional, nesta área entre os objetivos estava: incrementar e aperfeiçoar a integração física e político institucional das diversas regiões do Estado; Promover um melhor escoamento da produção e o incremento de condições efetivas para suporte as atividades produtivas, por conseguinte a Diretriz setorial era de viabilizar e implementar a política de infraestrutura de transporte, saneamento, energia e habitação. Observe-se a relação clara de desenvolvimento com a

integração via estradas, portos ou seja infraestrutura de transporte com foco no escoamento da produção.

Por fim no PPA a área Integração Regional ficou com o programa “Caminhos para o Desenvolvimento” com o objetivo de ofertar infraestrutura de transporte, sendo, portanto, tratada na Secretaria de Obras do Pará. Marcadamente a integração regional era relacionada a estratégia do Governo Federal (do período FHC) de integração unicamente por meio do transporte, com pouca e desconexa relação com os problemas sociais nas regiões.

4.1.2 Estratégias de desenvolvimento regional: governo Ana Júlia (2007 A 2011)

No ano de 2007 com o Governo de Ana Julia, governadora eleita pelo PT, a lógica se modifica. Embalada pelos ventos das políticas desenvolvimentista do segundo Governo de Lula (de 2007 até 2011) na presidência, momento em que surgiam planos de desenvolvimento regional e o Ministério da Integração Nacional tinha como política de desenvolvimento o mecanismo de integração dentro de uma perspectiva territorial, com a consideração de múltiplas escalas, a valorização dos polos urbanos dentro de uma estratégia para afirmação de um Brasil policêntrico, com descentralização e interiorização do desenvolvimento, eram os novos pontos centrais da política desenvolvimentista.

Neste sentido, a nova carteira de investimentos tentava contemplar investimentos nas áreas sociais e de suporte à produção, dentro da perspectiva multiescalar para contrabalançar o peso excessivo da infraestrutura nas carteiras das gestões anteriores. Esta perspectiva mais próxima do território, vinda com o governo Lula, renovou a perspectiva do desenvolvimento regional em outro patamar, seguida da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), datada de 2003 e instituída em 2007, através do Decreto 6.047, buscava enfrentar e responder às diversas inconsistências do modelo anterior de desenvolvimento.

Diversos Estados em paralelo desenvolviam políticas territoriais neste período, entre 2007 e 2008, sendo elemento comum destas experiências a busca em aproximar as estruturas administrativas das demandas e as necessidades das populações nos diversos territórios.

No estado do Pará existiam inúmeros problemas para realizar estas políticas públicas e realizar sua gestão, entre estes: 1°. a extensão geográfica de medidas

continentais; 2°. baixa densidade populacional; 3°. Prevalhecimento de economia primário-exportadora de baixa agregação de valor; 4°. Grande desigualdade social e regional; 5°. Migração interna e vinda de outras regiões; 6°. A carente infraestrutura econômica; 7°. Baixo capital social e pouca governança nos territórios. (COSTA, 2011)

Neste sentido e considerando que qualquer tentativa de superação do subdesenvolvimento está assentada num projeto político, portanto ao levantar estas condições e dificuldades elencadas, o Governo optou por realizar a descentralização administrativa e um conjunto de políticas públicas mais adequadas a necessidade de enfrentar as desigualdades entre os territórios, pois estava clara e premente a necessidade de integração e desenvolvimento. Ficou evidente a estratégia de trabalhar dentro desta nova orientação institucional, onde predominava a ideia de superação das desigualdades regionais, elemento central para a descentralização regional, foi procurado criar soluções institucionais através da ampliação do arco de ação do Governamental.

Foram enumerados como desafios: tornar o Governo do Estado mais presente nas regiões; tornar o Estado mais eficiente e eficaz na execução das ações de políticas públicas; tratar uma nova estratégia de mudança da gestão setorial para um novo paradigma territorial, onde a integração e a complementaridade das ações são o objetivo buscado em ações no território. (COSTA, 2011)

No papel de orientar esta nova estratégia foi criada uma secretaria de Estado para tratar da Integração regional com a proposta de desenvolvimento territorial, onde foi traçada e realizada a construção de uma política com Diretrizes, Estratégia e Instrumentos para a Integração Regional do Estado do Pará, de acordo com documento da SEIR 2007, lançado pela recém criada Secretaria de Estado de Integração Regional-SEIR, a qual definiu dentro do eixo de governo de construção de uma gestão democrática, descentralizada e participativa, as diretrizes foram adotadas pelo Governo do Estado tais como a promoção da integração político-institucional do Governo do Estado com municípios e o Governo Federal; a execução de ações que incentivassem o desenvolvimento de laços comerciais, produtivos, financeiros e culturais entre as diversas sub-regiões do estado. Ao lado disso estava o desenvolvimento de uma política de resgate e superação pela solidariedade das regiões mais dinâmicas para com as menos desenvolvidas, levantando ações e investimentos que facilitassem a internalização da riqueza e da

renda, a busca da diversificação da base produtiva e a verticalização da produção, a execução de ações de valorização pela população da noção de “pertencimento”, bem como a busca da participação popular nas decisões de governo e mecanismos de controle social.

Portanto o Governo Ana Julia, dentro de uma perspectiva democrática e popular, buscou a descentralização das ações de governo e das políticas públicas visando maior autonomia, ampliação do controle social, pela possibilidade de avançar para mecanismos de participação popular com a democracia direta, de forma que ficam mais densas e complexas as relações entre níveis de governo e a sociedade organizada, via participação popular.

Neste entendimento, a política de descentralização da administração enfrentou um problema histórico de centralização de poder e concentração das atividades administrativas de políticas públicas na capital, seja pela dificuldade de planejamento, gestão e articulação de políticas públicas, quer seja pela manutenção da tradição administrativa histórica de capital que concentra as interações espaciais, favorecida pelas redes de transporte e telecomunicações, dada sua localização estratégica na boca do Amazonas. A polarização regional, facilidade pela escoação da produção, utilização de equipamentos de base tecnológica, rede de infraestrutura, são fatores que mantinham esta concentração de atividades na capital. Para melhorar a integração do Estado se fazia necessário descentralizar, mas as resistências da burocracia, da cultura e do poder são grandes. No Pará além da capital cidade polo de grande porte, por muito tempo não houve às cidades médias no Estado, no sentido de sua funcionalidade, médias são caracterizadas pelos processos de especialização funcional e produtiva de alta competitividade.

A reforma administrativa do Governo do Pará extinguiu secretarias especiais e criou outras, entre estas a SEIR. Além disso foi realizado o planejamento territorial coordenado pela Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças (SEPOF) com o objetivo de oportunizar a participação popular na definição das políticas públicas e garantir a fiscalização, ou seja, o controle social, realizado a partir da base territorial. Chamado de Planejamento Territorial Participativo (PTP), realizou plenárias regionais de grande participação, que embasaram o Plano Plurianual 2008-2011.

Uma importante política de Desenvolvimento Regional e também central para possibilitar a industrialização foi a criação do Parque de Ciência e Tecnologia do

Guamá (PCT Guamá), em Belém, haja visto a necessidade de construção de um novo modelo de desenvolvimento para o Estado, baseado na pesquisa, na tecnologia e na inovação como vetores de desenvolvimento econômico e social. O Parque do Guamá seria constituído dos seguintes empreendimentos: Incubadora de Empresas; Laboratório de Monitoramento de Florestas do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE); Laboratório de Alta Tensão (Finep/UFGA); Laboratório do Ceamazon (UFGA/Eletronbras); Laboratório de Qualidade do Leite (UFGA, Sargis, Embrapa, Ministério da Agricultura); Laboratório de Tecnologia do Alumínio (Companhia Vale).

O parque tinha como papel a atração de negócios, como o aluguel para empresas interessadas em desenvolver pesquisas e produtos tecnológicos, ou seja seu objetivo é estimular a pesquisa aplicada, o empreendedorismo inovador, a prestação de serviços e a transferência de tecnologia para o desenvolvimento de produtos e serviços de maior valor agregado e fortemente competitivos.

O projeto foi implantado pelo governo do Pará, via Secretaria de Desenvolvimento, Ciência e Tecnologia (SEDECT), em cooperação com a Universidade Federal do Pará, e mantém seu funcionamento regular.

De modo geral, o Plano Plurianual (PPA) “Construindo o Pará de Todas e Todos” enquanto instrumento de planejamento para o período 2008-2011 já deixava expresso a intenção de buscar um novo modelo de desenvolvimento regional/local ao afirmar que:

O território foi trabalhado como um espaço socialmente organizado, com fluxos econômicos, sociais, culturais, institucionais, políticos e humanos, visando contribuir para o desenvolvimento regional, como também para uma nova forma de gestão pública. Busca-se, com isso, um novo modelo de desenvolvimento regional / local capaz de incorporar todas as potencialidades existentes nesse rico e próspero Estado do Pará, o que certamente, o conduzirá rumo ao crescimento econômico / social com igualdade e distribuição equânime de renda. (Anexo I- Orientações estratégicas PPA 2008-2011, p. 01)

A proposta de PPA ainda inovou ao ser construída a partir da participação popular, por meio das plenárias regionais realizadas nas 12 Regiões de Integração do Estado, espaços em que todo e qualquer cidadão poderia ter voz e voto.

A grande meta do PPA 2008–2011 foi definida como a construção de um “Novo Modelo de Desenvolvimento”, ou seja, significava pensar desenvolvimento a

partir da dimensão territorial, repensar e estimular a mudança da matriz produtiva do Estado e permitir uma melhor distribuição de renda, complementadas com o estímulo de políticas de desenvolvimento de Ciência, Tecnologia & Inovação. Dentro disto seria possível a geração de novas oportunidades de emprego e renda. No PPA aparecem os três macros objetivos de Governo elaborados para o período:

1. Qualidade de vida para todas e todos – Este tratava da Universalização dos Serviços Públicos, Direitos e Oportunidades a Todas e Todos, agregando o conjunto das políticas de inclusão social e garantia de direitos ao conjunto da população paraense;

2. Inovação para o desenvolvimento – tratava da dinamização econômica com a sustentabilidade ambiental, o enfrentamento das disparidades regionais e a melhoria da competitividade, mediante logística adequada aos objetivos do Estado, de emprego; ordenamento territorial, gestão ambiental e desenvolvimento sustentável; infra-estrutura;

3. Gestão participativa, descentralizada, de valorização e respeito aos servidores públicos – apresentava o novo modelo de gestão do Estado do Pará, e englobava: apoio aos municípios; diálogos com os Conselhos Setoriais; Plano Plurianual Participativo; descentralização da gestão pública; criação de novos órgãos.

A proposta do PTP foi considerada mais adequada que outra proposta, em discussão na época, de realizar um Orçamento Participativo-OP, o apelo pelo OP vinha da prática de Porto Alegre e mesmo da prefeitura de Belém, com Plenárias e discussão das obras de investimento previstas no orçamento, porém dado o intuito de construir uma metodologia onde a participação popular necessária ao Plano Plurianual (PPA) estivesse conectada com o novo modelo de gestão de maior participação social e gestão descentralizada com considerações de base territorial prevaleceu a proposta de PTP. O instrumento de Planejamento Territorial realizou a incorporação das demandas geradas nas diversas assembleias públicas regionais realizadas para orientar o PPA e posteriormente realizou o seu acompanhamento pela Superintendência do PTP através da Coordenação de Sistematização que fazia o monitoramento das ações e obras definidas nas assembleias regionais. A 1ª Etapa do PTP realizada entre abril e maio de 2007 contou com a participação de 41.468 pessoas nas 12 plenárias públicas, uma em cada região de Integração. A 2ª Etapa do PTP ocorreu em julho com a realização de 143 Assembleias Públicas Municipais (APMS), ou seja, em todos os municípios do Estado do Pará. Estas APMS foram

abertas população e tiveram dois objetivos: definir, tendo como base as diretrizes do planejamento regional do governo, as três prioridades que os municípios encaminhariam aos Conselhos Regionais do PTP. A 3ª Etapa do PTP foi realizado em agosto com a instalação e reuniões dos Conselhos Regionais e do Conselho Estadual do PTP. Os Conselhos Regionais do PTP constituem-se como órgãos de participação popular que nas 12 regiões de integração, deliberam acerca das necessidades dos municípios e contribuem à elaboração do Plano de Desenvolvimento Regional e no Plano de Desenvolvimento do Estado. Os membros que os compõem são os Prefeitos municipais da região (ou seus representantes), os representantes das Câmaras Municipais da região e os membros da sociedade civil organizada eleitos nas Assembleias Públicas Municipais (APMS).

Todo este processo colocou em cheque a regionalização existente para o planejamento, pois até este momento as políticas públicas utilizavam a micro e as mesorregiões do IBGE, distante da realidade de fluxos sociais, econômicos e inadequada para a ação planejamento público. Neste sentido como resposta a SEIR apresentou a proposta de 12 regiões de Integração (RI), a qual foi incorporada ao planejamento do Estado e serviu como instrumento essencial a implantação do PTP no Pará.

A política de desenvolvimento regional foi calcada em um conjunto de instrumentos necessários a alavancar o desenvolvimento territorial, estes mecanismos provinham de diferentes categorias de planejamento, pactuação, operacionalização e por fim financiamento da política pública de desenvolvimento, juntos formaram um sistema.

Foram os já citados Planejamento Territorial Participativo e o Plano Plurianual 2008-2011, as 12 regiões de Integração (RI); mas além destes foram discutidos e elaborados outros instrumentos: Planos de Desenvolvimento Regionais Sustentáveis; os Conselhos de Desenvolvimento Regionais e Estadual; as Agências de Desenvolvimento Regional; o Fórum Permanente dos Prefeitos; a Sala das Prefeituras; o Programa Pará, Terra de Direitos; os Agentes de Integração Regional; o Fórum de Gestores Regionais; os Centros e Núcleos de Integração Regional; Parque de Ciência e Tecnologia do Guamá (PCT Guamá), e a proposta para um novo formato para o Fundo de Desenvolvimento do Estado (FDE).

4.1.3 Estratégias de desenvolvimento regional: governo Simão Jatene 2011-2014

A gestão seguinte interrompeu este processo, com a eleição de Simão Jatene, novamente reconduzido ao Governo, o tucano buscou deter a estratégia em andamento e retomar o processo e modelo anterior, porém algumas mudanças foram mantidas dado estarem avançadas e assimiladas na burocracia administrativa, ao serem incorporadas na prática da gestão pública.

De acordo com o Plano Plurianual (PPA) 2012-2015, intitulado “Pacto pelo Pará”, o plano estava concebido tendo como balizador três grandes eixos: a transformação pelo conhecimento, a transformação pela produção e a transformação pela gestão e governança. Para assegurar essa estratégia de desenvolvimento foram estabelecidas cinco diretrizes, que embasaram a elaboração dos Programas de Governo: Promover a Produção Sustentável; Promover a Inclusão Social; Agregar Valor à Produção por meio do Conhecimento; Fortalecer a Gestão e Governança com Transparência, e Promover a Articulação Político-Institucional e Desconcentração do Governo.

A construção e a consolidação desses condicionantes, dos Programas, das ações correspondentes e dos instrumentos de avaliação, ocorreu mantendo a ideia de participação coletiva e socializada, contando com a presença de um lado por todos os poderes constitucionais existentes e, por outro lado, pela participação direta da sociedade civil organizada. Neste sentido, o Governo do Estado tentou manter certo nível e momento do processo de planejamento estratégico para o Estado, principalmente no que diz respeito à participação da sociedade civil. Com isso não realizou mais as plenárias do PTP porém criou reuniões regionais por meio de audiências públicas, pois de acordo com o documento do PPA, considerou importante a participação democrática enquanto essencial para construção de um presente e o futuro para o Estado do Pará e para a própria construção do “Pacto pelo Pará”. Em função disto, foram realizadas em todo o território paraense as Audiências Públicas já previstas nas Constituições Federal e na Constituição Estadual do Pará, que antes não eram realizadas pelo próprio Governo do Estado. Dessa forma, por meio da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Finanças (SEPOF), que coordenou a elaboração do PPA 2012-2015, foram realizadas Audiências Públicas nas 12 (doze) Regiões de Integração do Estado, da qual participaram Deputados Estaduais e Federais, Prefeitos e Vereadores de quase

todos os municípios do Pará, Dirigentes e Técnicos de órgãos públicos estaduais e municipais. (PPA 2012-2015, SEPOF, 2011)

Importante observar que foi mantida a dimensão territorial do planejamento – as 12 regiões de integração Pará, como efeito de formulação do PPA 2012-2015 a regionalização territorial adotada foi a definida na Resolução CGE nº. 002, de 05 de fevereiro de 2004, e no Decreto nº 1.066 de 19 de junho de 2008. A regionalização dos Programas tem como objetivo definir espaços que possam se integrar de forma a serem partícipes do processo de diminuição das desigualdades regionais e na implantação de Programas que atendam aos problemas e necessidades identificados. Toda ação do Governo teve suas metas medidas por região, avanço que havia sido criado na gestão anterior e permaneceu na prática da política pública.

No geral a peça do PPA trata de marcos legais e conceitos dos instrumentos de planejamento. Apresenta pouca avaliação e breve consideração sobre a estratégia de desenvolvimento que o Estado do Pará deveria seguir.

Deste modo, o PPA Lei Nº 7595/11(SEPOF, 2011), no seu Anexo Estratégia do Plano Plurianual, afirmava que a prioridade governamental estava na retomada do desenvolvimento enquanto um processo gradual, firme e persistente, de controle dos impactos ambientais e sociais das atividades econômicas, na expectativa de que permita viabilizar um modelo de desenvolvimento que resulte na redução da pobreza, sendo este o principal desafio imposto ao Pará para as próximas décadas.

O plano previu que para o alcance desse objetivo de fazia necessário reduzir a pobreza e a desigualdade, preservando o meio ambiente. Deste modo o governo elegeu 5 (cinco) Diretrizes e 25 (vinte e cinco) Objetivos Estratégicos, que são um conjunto correlacionado de prioridades que correspondem às perspectivas de resultados, relativo ao objetivo maior das ações governamentais, para a qual concorrem todos os objetivos estratégicos. Sendo assim foram definidos resumidamente no PPA do Pará 2012-2015 (SEPOF, 2011) as seguintes Diretrizes:

Diretriz 1 – Promoção da produção sustentável- Esta diretriz apresentava a necessidade do Estado do Pará financiar suas atividades por meio da ampliação de sua receita própria, gerada a partir da dinâmica de sua base produtiva, apresentar-se sólida e integrada, neste sentido aponta para utilizar de forma sustentável suas potencialidades naturais. Defendia a definição de um novo pacto para a retomada do desenvolvimento na intenção de incorporar a questão ambiental, “adoção de tecnologias limpas nos mais diversos campos das políticas públicas estaduais,

capazes de integrar e orientar um pacto de desenvolvimento ao mesmo tempo sustentável e inclusivo” (PPA 2012-2015, SEPOF, 2011).

Diretriz 2 – Promoção da inclusão social - tratava como prioritário o atendimento da parcela da população paraense que apresenta diferenças sociais e biológicas vitais, ou seja buscava reduzir as desigualdades entre as regiões e as pessoas enquanto desafios devem ser perseguidos, medido pela melhoria do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) no Estado do Pará. Assim o contexto geral e no âmbito municipal, as políticas de desenvolvimento econômico e social que elevem os indicadores adotados no âmbito dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio para a região amazônica e Estado do Pará. Também na área da justiça e segurança, os objetivos de governo gravitam em torno de dois eixos fundamentais interligados entre si: a ampliação do acesso à Justiça e a promoção da cidadania e dos direitos humano. Para a área Saúde, o objetivo de grande relevância é colocar em pleno funcionamento os Hospitais Regionais, A escola precisa ser resgatada como espaço de formação de cidadãos, com a valorização de alunos e professores. O objetivo é modernizar e fortalecer a gestão e o planejamento do sistema educacional, promovendo uma real descentralização; Integrada às demais políticas públicas de cunho social, a assistência social visa contribuir para a universalização dos direitos sociais,

Diretriz 3 – Agregação de valor à produção por meio do conhecimento - A valorização da produção e a difusão do conhecimento tinham a perspectiva de pensar e incentivar a ciência, a tecnologia, a inovação e a educação como bens imateriais da população paraense e como suportes estratégicos de consolidação do desenvolvimento estadual. Nesse sentido, a prioridade de governo nesse campo estaria ligada ao desenvolvimento com sustentabilidade, tendo como objetivo primeiro criar e aplicar conhecimento de modo integrado às necessidades da sociedade paraense, fomentando a incorporação de novas tecnologias ao sistema produtivo local. Os objetivos vinculados a essa diretriz buscam estimular a adoção de medidas estruturantes que propiciem a superação de gargalos existentes na matriz produtiva estadual,

Diretriz 4 – Fortalecimento da gestão e governança com transparência – Tratava como fundamental desenvolver formas de gestão capazes de assegurar os instrumentos necessários para o aumento da eficiência e eficácia dos serviços ofertados à população e da efetividade da administração pública, e de criação de

mecanismos que possibilitem uma relação mais democrática entre Estado e sociedade, assegurar a transparência das ações do governo. Garantir a transparência das ações governamentais por meio da divulgação e valorizar o servidor estadual.

Na quinta diretriz estava apresentada a política territorial, recheada de obviedades. Pela Diretriz 5 – Promoção à articulação político-institucional e desconcentração do governo - havia a definição de que a articulação com a União e os municípios era considerada extremamente importante para que as ações se complementarem e para que houvesse convergência de objetivos. Essa diretriz previa a necessidade de estimular principalmente, o fortalecimento do Pacto Federativo que, a despeito da implementação dos preceitos constitucionais, continuava a existir certa dependência de Estados e municípios no que concerne aos recursos transferidos de forma discricionária entre os entes federados.

Estava presente a ideia de consolidar a articulação político-institucional, coordenada pelo Governo do Estado, baseada no princípio da efetivação do Pacto Federativo, e no reforço dos vínculos intergovernamentais e da revisão das relações entre os entes federados, entre as quais, as compensações devidas ao Pará pela isenção das exportações (Lei Kandir) bem como pelos compromissos ambientais para o enfrentamento das mudanças do clima. No entendimento tal como descrito no plano PPA a articulação contemplaria, também, o diálogo construtivo permanente com as instituições civis representativas, de forma a gerar ações conjuntas e integradas.

Cabe observar para o Governo Jatene (2011-2014) estava prevista como prioridade do governo tratar as regiões enquanto espaços com semelhanças e diferenças de ocupação, de nível social e de dinamismo econômico. Portanto, a ação do Estado deveria direcionar-se para consolidar espaços e territórios que pudessem se integrar, de forma a serem partícipes do processo de diminuição das desigualdades regionais e da implementação de programas que fossem capazes de atender aos problemas e necessidades, identificados de acordo com a especificidade de cada região.

Outrossim, mesmo que no plano do PPA estava dito que deveria ser promovida uma maior “participação das instituições civis representativas, consolidar e ampliar os mecanismos de controle social existentes; no entanto estes mecanismos de promoção de uma maior integração e união dos municípios não se

efetivou e não houve avanços para construir planos regionais” (PPA Lei Nº 7595/11, pág.17).

Na realidade a referência da estratégia de construir planos regionais em áreas estratégicas do Estado como processo de desenvolvimento e gestão estadual foi uma política que não avançou por não ser prioritária e pelo pouco envolvimento com a sociedade civil. Sendo uma tônica constante o equilíbrio das contas públicas, que levou o Governo a reduzir gastos com custeio e manutenção da máquina pública, ação dentro da lógica típica neoliberal, mas com esforço apenas de execução da agenda mínima.

4.1.4 Estratégias de desenvolvimento regional: governo Simão Jatene 2015-2018

No período da seguinte com a reeleição de Jatene, foi dada continuidade a proposta da gestão anterior concebida para 2011-2014, ou seja mantida sua estrutura e metodologia no concerne a política de desenvolvimento territorial. A novidade foi a realização de escuta prévia para o plano em 12 audiências públicas, com participação dos atores sociais e abrangência regional, outra novidade foi o fato de se adotar indicadores para cada região, com o objetivo de balizar as decisões e permitir monitoramento e avaliação dos programas.

O PPA 2016-2019 para a formulação do plano teve suas ações e a orientação nas seguintes diretrizes: promover a produção sustentável; promover a inclusão social; agregar valor à produção por meio do conhecimento; fortalecer a gestão e governança com transparência; promover a articulação político institucional e desconcentração do Governo. Para as quais havia quatro dimensões estratégicas, onde a primeira estava ligada ao tema do desenvolvimento regional: Governança territorial e político –institucional.

A lei N.8335/15 do PPA 2016-2019, definiu o nome deste como “Governo regionalizado, desenvolvimento integrado”, em suas disposições tinha o plano que se apresenta de forma setorial e regionalizada, estruturado em dimensões estratégicas. Ao analisar o documento de referência a elaboração do PPA 2016-2019 pode-se verificar que está referenciado a idéia do Governo ter uma orientação diferenciada no conceito e modo de planejar, sendo uma peça regionalizada, ao efetivar um pacto social, para um projeto de desenvolvimento estratégico que ao

comprometer toda a sociedade, teria neste caminho melhores condições para reduzir a pobreza e desigualdade social presentes no território paraense. No fundo, este plano reitera as cinco diretrizes e os 25 objetivos estratégicos que estavam sendo adotados na gestão anterior (2011-2014) mas reconhece a necessidade de reverter indicadores sociais. (documento de referência a elaboração do PPA 2016-2019, SEPLAN, 2015)

Sobre a Dimensão da Gestão Territorial e Governança, apresenta-se a compreensão sobre desenvolvimento regional e afirma que seria retomada a questão dos planos de desenvolvimento regional criados em 2007 e/ou 2010, a gestão descentralizada e articulação intergovernos. Nesta dimensão da gestão territorial se apresentava de forma consistente o reconhecimento da especificidade regional enquanto mecanismo orientador do processo de elaboração de políticas públicas, visando à equidade social.

Este PPA com base em sua análise territorial das regiões e suas especificidades, visualizando o cenário social e econômico de cada uma das 12 regiões de integração, da administração pública estadual estava orientado a realizar suas atividades considerando as regiões em seus aspectos: Extensão territorial, rede urbana regional (intrarregional e interregional), integração e acessibilidade geográfica entre os municípios; Demografia: população total; população rural/urbana; e densidade demográfica; Dimensão econômica: PIB; projetos/investimentos estruturantes; capacidade de arrecadação e grau de dependência dos municípios em relação às transferências estaduais e federais; acesso aos meios de informação (internet); gestão ambiental; Dimensão social: a partir dos indicadores de resultados que integram o IPS, porém revela o caráter antiquado ao associar centralmente as ações estratégicas para melhoria desses indicadores basicamente com obras de infraestrutura e logística.

E ainda, orientava que no âmbito setorial de cada política pública fossem agregados aspectos específicos da dimensão territorial da política setorial, com o intuito de planejar a ação governamental de forma diferenciada para cada região de integração. Apresentava como referências que deveriam ser consideradas, também, o Plano de Desenvolvimento Territorial do Xingu, PDRSX (2010), Plano de Desenvolvimento Territorial da BR-163, Região do Tapajós (2007); e Plano de Desenvolvimento Territorial do Marajó (2007; 2011).

A concepção do Plano percebeu que o Estado do Pará precisava discutir um projeto de reestruturação produtiva capaz de incorporar uma melhor distribuição das riquezas geradas no território, onde o desenvolvimento fosse capaz de considerar as oportunidades da região, portanto incorporando a gestão territorial.

Porém poucos avanços ocorreram, não houve investimentos em obras significativas, nem retorno sobre reestruturação produtiva ou verticalização da produção, passaram pelo menos 10 anos da promessa de construção da Aços Laminados do Pará – a ALPA – em Marabá, e o projeto não saiu do papel. Não houve novos Planos de desenvolvimento regional e nem atualização dos já existentes (passados 10 anos da criação dos planos já existentes). Portanto o discurso e/ou mesmo a previsão de planejamento não resultou em ações efetivas de algum impacto em termos de política de planejamento regional.

4.2 considerações sobre a industrialização no Pará

O longo debate sobre o processo de desenvolvimento se reparte em diversos caminhos, um viés necessário a qualquer debate de desenvolvimento é discutir o estágio da industrialização e as perspectivas de uma política industrial de recorte regional.

A perspectiva de desenvolvimento regional deve encarar o duplo viés de suas consequências, de mudanças positivas e negativas para o território, haja vista que o planejamento, sem considerações ambientais, pode causar mudanças negativas permanentes e significativas numa região. Assim, no intuito de alcançar o almejado desenvolvimento econômico, os atores principais das regiões acabam por impor, frequentemente, danos significativos ao meio ambiente e a cultura local.

Na Região Amazônica a estratégia de desenvolvimento enfrenta constantemente este dilema entre o progresso científico e tecnológico e os riscos de destruição do meio ambiente, expansão da pauperização crescente, uma preocupação global e locais. Outrossim, cabe destacar o papel da industrialização e seus desafios, bem como seus grandes dilemas hodiernos, pois os processos de desindustrialização são perceptíveis em diversos países, com atenção ao considerar que existem significativas diferenças entre os países centrais e a periferia do sistema.

Nos países da dita periferia da economia capitalista, existem quatro desafios para a política industrial, de acordo com Delgado (2015), sendo o apoio adequado às empresas para enfrentar custos de descoberta, o primeiro desafio, este seria enfrentar o esforço de adaptação às condições nacionais de conhecimento e tecnologias desenvolvidas nos centros mais dinâmicos. O segundo desafio é buscar a articulação entre integração externa e integração interna das economias nacionais, especialmente em países com grande extensão territorial e população, trata-se da inserção competitiva na economia mundial, consiste em realizar proveito de possíveis vantagens comparativas que existam e conseguir escala crescente e ampliação da participação de bens de maior valor agregado nas exportações. Isso significa dizer que ocorre uma maior dinamização da atividade econômica com articulação de diferentes segmentos da indústria e maior participação dos salários na demanda, segundo Delgado (2015, p. 09):

O terceiro desafio, que significa ter mecanismos que induzam os empresários à atividade inovativa, trata de assegurar que a competitividade das empresas não se assente em fatores como o rebaixamento dos salários ou a exploração predatória de recursos naturais, que afetam negativamente a integração externa e interna das economias nacionais.

Por fim, o quarto desafio é descortinar perspectivas de futuro, com base nas tendências tecnológicas em curso, de modo a aproveitar as janelas de oportunidade que se abrem na transição de paradigmas tecnológicos, quando conhecimentos e processos não se converteram em arranjos produtivos capazes de nuclear o conjunto das atividades econômicas, sem exibirem, ainda, barreiras de entrada cristalizadas em ativos fixos, sendo, pois, mais flexíveis à entrada de novos atores, ainda que hodiernamente estes não ocupem posições centrais na divisão internacional do trabalho.

Podemos considerar que a capacidade de inovar das empresas se constitui no elemento decisivo da política industrial moderna. Mas o desenvolvimento da inovação envolve necessariamente a existência de uma infraestrutura adequada de ciência e tecnologia, pesquisa, de qualificação para a força de trabalho.

No Brasil na década de 80, em período de domínio global das ideias neoliberais havia apoio e base social para a implementação de reformas de mercado. Prevaleceu abertura comercial e medidas de mudança no papel econômico do Estado, com um ciclo de expansão baseado na atração de capitais externos e ao deixar as empresas nacionais à competição internacional com intuito

de elevar sua produtividade. Estas reformas iriam reduzir o custo Brasil, ao reduzir a proteção ao mercado interno, efetivada mediante a redução das tarifas de importação e das políticas monetária e cambial. Portanto, as ditas reformas de mercado não protegeram a indústria nacional ao não preservar o controle do fluxo de capitais e o câmbio. Apesar disso, foram mantidos instrumentos importantes de política industrial como os bancos públicos e as empresas estatais estratégicas como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e da Petrobras (DELGADO, 2015)

A indústria paraense teve no início do século XX, quando seu grande impulso se deu por meio da economia da borracha, que garantiu a acumulação de capital, possibilitando novos investimentos. Na esteira deste processo surgiram várias empresas em Belém entre o final do século XIX e início do XX, foram empresas importantes para a economia e a história do Estado do Pará. Entre estas a fábrica s/a Bitar e irmão de produtos de borracha, fábrica Freitas Dias de pregos e outras, vale o destaque para a Fábrica Perseverança, a Fábrica Palmeira e a Perfumarias Phebo. (CHIACCHIO. M, 2010)

A fábrica perseverança surge a partir da empresa Ferreira Cruz e Silva, fundada em 1895, que trabalhou com cabos, mas com dificuldades de escala e gestão veio a fechar em 1902, para reabrir com o nome de Martins Jorge e Cia, que em posterior mudança virou a Fabrica Perseverança, especializada em produzir cordas, artefatos de algodão, de juta, cabos e aniagem, sacaria, barbante e fio de pesca. No ano de 1939 a Fabrica Perseverança tinha em torno de 500 operários, ocupava 12.000 mil metros quadrados, chegou a ser considerada a maior fábrica do norte. (CHIACCHIO, 2010, p. 46)

A Fábrica Palmeira foi outro símbolo da indústria do Pará, fundada em 1892, sob a gestão de Jorge Correa e cia, especializada em gêneros alimentícios (biscoitos, caramelos, chocolates, café, açúcar, pães e massas) sendo uma empresa moderna em sua época, produziu 46 tipos de chocolate e 67 biscoitos. A terceira empresa símbolo foi a Phebo, fundada em 1924, pela família Santiago, de origem portuguesa, teve longa duração e atua até o presente momento. Produz sabão, detergente, cosméticos e perfumaria. A empresa teve origem familiar e mudou de nome, de Silva Ltda e Lusitana ao assumir definitivamente o nome registrado de Phebo em 1936. O sabonete odor de rosas foi o grande responsável pelo sucesso da empresa. Destaca Mourão (2017) que a Phebo chegou a instalar uma fábrica em

São Paulo (Belém, São Paulo e Feira de Santana), ou seja fez o caminho inverso periferia-centro.

Por volta da década de 1960, o modelo de desenvolvimento regional foi modificado e o estado passou a apostar em grandes empreendimentos minerais e latifundiários.

Ao realizar a análise mais detida da indústria no Pará pode se observar que prevalece uma endogenia, pela ausência de efeitos de encadeamentos dinâmicos num processo verticalizado de produção, sendo elevado valor agregado e de expressivo conteúdo tecnológico, enquanto indutores do desenvolvimento local.

No sistema produtivo paraense, a indústria ocupa um espaço irrelevante em frente ao PIB brasileiro de magnitude relativa abaixo de 2%, com forte valor gerado pelo setor terciário da economia – comércio e serviços, sendo a participação no aspecto industrial centrada com o setor exportador, base primária mineral, de baixíssimo nível de agregação de valor, desprovidos da devida e necessária transformação industrial. Assim, fica claro que a base produtiva paraense é exportadora, com papel de gerar commodities. (Filho, 2012)

Persistem significativos gargalos, como a falta de uma a infraestrutura econômica e logística de transporte, falta até mesmo a infraestrutura energética, fatos que geram impacto na produtividade e competitividade. Destaca-se também a baixa prioridade na aplicação de recursos em C&TI.

No Estado do Pará existem 05 distritos industriais, que são áreas adequadas para oferecer condições especiais para que empresas e indústrias possam se instalar. São cinco Distritos Industriais do Pará: Ananindeua, Barcarena, Icoaraci, Marabá e Castanhal. Os distritos possuem infraestrutura apropriada à instalação de empresas de vários setores, uma melhor situação relacionada a logística, que propicia a verticalização de açaí, cacau, verticalização mineral, movelaria, alimentos e bebidas, fertilizantes, siderurgia, energia.

Uma questão importante é a necessidade de existir um mercado consumidor para a produção industrial, nisto a disputa entre emprego e nível dos salários é importante e central para ser observada, enquanto necessária ao processo de industrialização.

De forma geral o Brasil tem assistido ao desmonte dos direitos trabalhistas, defendido por uma corrente do pensamento econômico e político com o argumento de que com salários mais baixos e direitos mais flexíveis seria possível gerar mais

empregos e ter maior competitividade das empresas nacionais. No entanto, na contramão desta versão e argumentação temos que a redução da massa salarial e redução do mercado consumidor criam um ambiente que não é propício ao desenvolvimento da indústria.

A história em relação a necessidade de uma reforma trabalhista não é assunto recente, tendo uma caminhada de percalços, idas e vindas. Com lutas e resistência até mesmo no parlamento, prevaleceu inicialmente na redemocratização, o fortalecimento da regulamentação estatal com a constitucionalização de diversos direitos na Constituição de 1988.

Na década que iniciou nos anos 2000, assistimos no Brasil um contexto de crescimento com inclusão social pelo consumo (BALTAR et al., 2017) marcado pela continuidade do processo de reorganização do trabalho, marca do capitalismo contemporâneo, existem movimentos contraditórios e de disputa sobre a regulamentação da relação de emprego. Sendo importante a negociação coletiva e os avanços que se configuram com a elevação do poder de compra dos trabalhadores, onde os aumentos salarial foram reais, seguidos de cláusulas que debatam a igualdade de gênero. Outro marco deste momento foram os sindicatos, que conseguiam influir na organização do trabalho. (KREIN E TEIXEIRA, 2014).

Houve neste período um fortalecimento das instituições públicas, com ampliação de sua presença no território nacional e com uma ação mais incisiva na afirmação do direito do trabalho.

A partir de 2015 ocorre significativa mudança, a crises econômica e política se aprofundam e surge uma agenda da retirada de direitos. Foi apresentada uma agenda como alternativa à sociedade, fortemente contraposta aos processos criados nos governos do PT, esta nova agenda previa a diminuição da intervenção estatal, expressa no documento do PMDB (“Uma ponte para o Futuro”), base do futuro Governo Temer para ganhar apoio da elite econômica com um programa ultraliberal. Nele estava uma clara indicação de reduzir o tamanho do Estado, reduzir o gasto social, retirar direitos e diminuir a proteção social.

5 ANÁLISE DA REGIÃO GUAJARÁ: INDICADORES

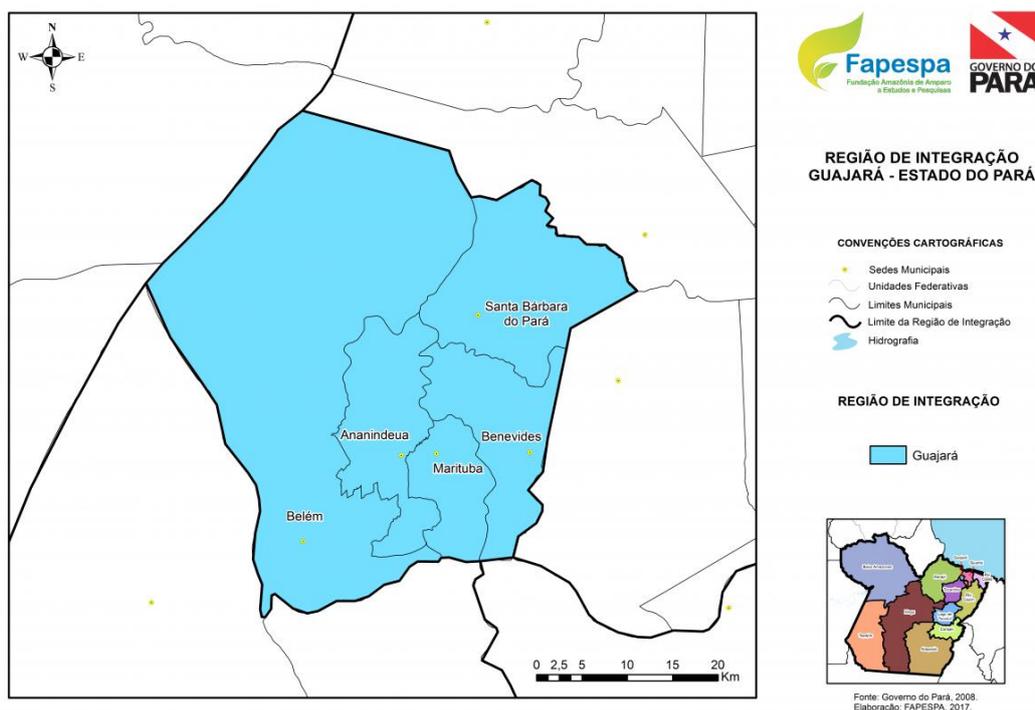
Para qualquer atividade que exija esforços e recursos públicos é fundamental pensar de que forma podem ser medidos os resultados alcançados através da utilização de alguns indicadores para auxiliar no processo de monitoramento e avaliação destas políticas.

A nível de realizar um olhar mais detalhado e estabelecer um foco o presente trabalho vai abordar a dinâmica de uma região específica do Pará, a região de integração do Guajará. Esta região foi escolhida para nossa análise porque possui uma maior dinâmica econômica e concentração populacional, sendo portanto capaz de refletir o resultado das políticas públicas e dos processos econômicos e sociais existentes no período em estudo. Além disso cabe considerar que a região dispõe de mais dados acessíveis e informações necessárias à análise no período temporal objeto do presente trabalho.

5.1 -Região de Integração do Guajará

A Região de Integração (RI) Guajará apresenta os maiores indicadores de desenvolvimento do Pará, é formada por cinco municípios: Belém, Ananindeua, Benevides, Marituba e Santa Bárbara do Pará. Sua área territorial de, aproximadamente, 1.819 km², o que representa 0,2% da área total do Pará.

Fig. 4: Região de Integração Guajará



Fonte: FAPESPA, 2019.

5.1. Aspectos Gerais

A população na região Guajará, em 2019, foi estimada em pouco mais de 2,262 milhões de habitantes, correspondendo a 26% do total da população do estado.

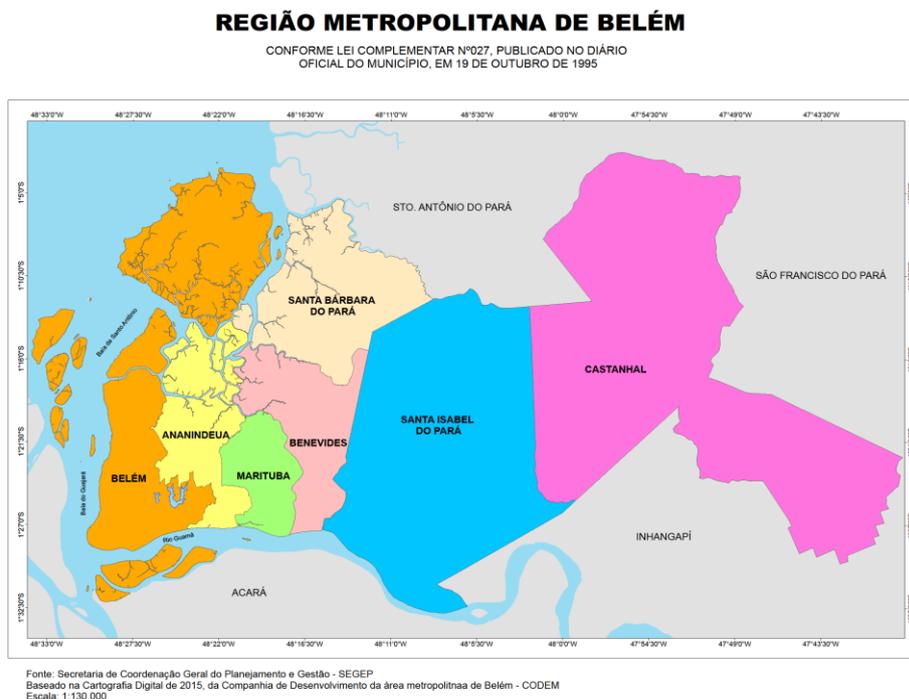
O município de Belém, capital do Pará, detém o maior contingente populacional, são 1.499.641 habitantes (IBGE, estimativa 2020), o que representa 66% da população de toda a Região de Integração do Guajará, apresentando uma densidade demográfica de 1.315,26 habitantes por Km² (IBGE, estimativa 2010) distribuídos em uma área de 1.059,46 km², ou 50.582,30 ha, composta por uma porção continental correspondente a 34,36% da área total, e 39 ilhas que compõem a região insular e que ocupam 65,64% do território municipal. Em segundo lugar fica Ananindeua, com 23,6% do contingente populacional da RI, e Marituba, com 5,8% do total (FAPESPA, 2020).

A área correspondente a RI Guajará já correspondeu a mesma área da Região Metropolitana de Belém (RMB) que vigorou de 1995 a 2010. Na realidade a configuração da RMB mudou várias vezes e teve os seguintes marcos históricos: foi

institucionalização pelo governo federal em 1973 com os municípios de Belém e Ananindeua; ampliada pelo governo estadual em 1995, com a inclusão de Marituba, Benevides e Santa Bárbara do Pará, por fim a partir pressões do setor privado pela unificação de tarifas de serviços públicos, em 2010 houve a inclusão do município de Santa Isabel do Pará; em 2011 a do município de Castanhal (SEGEP: Anuário Estatístico do município de Belém, Pag. 8, 2019,) Conforme Figura 4.

O Produto Interno Bruto (PIB) da RI Guajará foi em 2010 de 22.971.832 bilhões, evoluiu em 2014 para mais de R\$ 36 bilhões e em 2016, chegou a cerca de R\$ 40 bilhões (conforme tabelas 4 e 5, abaixo), o equivalente a 29% do PIB paraense, com destaque para o Valor Adicionado (VA) de Serviços, que corresponde a 45% do PIB de Serviços do estado. O PIB em 2016 foi composto de setor de Serviços que contribui com 55%; a Administração Pública, com 17%; a Indústria, com 13%; a Agropecuária, com 0,2%; e os Impostos sobre produtos, com 15%. O município de Belém tem um PIB de 30 bilhões (2017), também é a capital que possui o maior PIB per capita, com 20.163 (FAPESPA, 2020).

Figura 4: Mapa da Região Metropolitana de Belém



Fonte: SEGEP- Prefeitura de Belém, 2019.

Tabela 5: Área (km²), População, PIB e PIB per capita dos Municípios da Região de Integração do Guajará – 2020.

| Município | Área (KM ²) | População (2020) | PIB em R\$ 1.000 (2017) | PIB em per capita em R\$1,00 |
|---------------|-------------------------|------------------|-------------------------|------------------------------|
| Belém | 1.059,46 | 1.499.641 | 30.238.483,96 | 20163,81518 |
| Ananindeua | 190,45 | 535.547 | 6.979.135,09 | 13031,78823 |
| Marituba | 103,34 | 133.685 | 1.787.967,21 | 13374,47889 |
| Benevides | 187,83 | 71.837 | 1.393.884,54 | 19403,43472 |
| Santa Barbara | 278,15 | 21.449 | 165.802,04 | 7730,05921 |
| Total RI | 1.819,23 | 2.262.159 | 40.565.273 | 17932,10506 |

Fonte: IBGE/ Anuário Estatístico SEGEP-2020

No que se refere a densidade demográfica que avalia a distribuição da população no território, o município de Belém fica em segundo lugar, por possuir a maior área territorial (1.059 km²) gerando uma densidade demográfica de 1.315,26 hab/km². A maior densidade demográfica é encontrada em Ananindeua com 2.477,55 de densidade, e a menor é a de Santa Barbara do Pará, com 61,62 habitantes por quilometro quadrado.

Tabela 6: Produto Interno Bruto a preços correntes (Mil Reais), Pará e municípios RI Guajará - 2008 a 2018

| Estado/Município | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|-----------------------|------------|------------|------------|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Pará | 58.518.557 | 58.401.830 | 77.847.597 | 98.710.736 | 107.080.881 | 121.224.847 | 124.584.945 | 130.883.426 | 138.068.008 | 155.232.404 | 161.349.602 |
| Ananindeua | 3.085.799 | 3.253.847 | 3.672.050 | 3.904.306 | 5.114.549 | 4.900.297 | 5.777.643 | 6.236.496 | 6.710.890 | 6.980.443 | 7.523.457 |
| Belém | 15.286.066 | 16.568.144 | 17.998.495 | 19.684.502 | 20.557.946 | 27.139.286 | 28.706.165 | 29.280.972 | 29.426.953 | 30.244.780 | 31.484.849 |
| Benevides | 517.271 | 524.811 | 599.682 | 621.731 | 754.962 | 921.749 | 1.051.903 | 1.204.062 | 1.289.648 | 1.394.023 | 1.589.870 |
| Marituba | 469.999 | 520.842 | 634.520 | 731.436 | 887.599 | 1.112.651 | 1.421.180 | 1.600.820 | 1.728.664 | 1.788.121 | 1.901.872 |
| Santa Bárbara do Pará | 56.779 | 59.690 | 67.085 | 75.120 | 86.745 | 102.605 | 121.341 | 129.470 | 146.396 | 165.777 | 172.363 |

Fonte: IBGE/FAPESPA/SEPLAN, Elaboração: FAPESPA, 2019.

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é uma medida composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. O índice varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1,

maior o desenvolvimento humano. O IDHM brasileiro segue as mesmas três dimensões do IDH Global - longevidade, educação e renda, mas vai além: adequa a metodologia global ao contexto brasileiro e à disponibilidade de indicadores nacionais. Em relação ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) o município de maior IDHM é Belém, com 0,746, seguido por Ananindeua com 0,718 de IDHM e o mais baixo IDHM da RI Guajará é do município de Santa Barbara com 0,627.

Tabela 7: População, Densidade e IDHM dos Municípios da Região de Integração do Guajará – 2010.

| Município | População (2010) | Densidade demográfica (2010) | IDHM (2010) |
|------------------|-------------------------|-------------------------------------|--------------------|
| Belém | 1.393.399 | 1.315,26 | 0,746 |
| Ananindeua | 471.980 | 2.477,55 | 0,718 |
| Marituba | 108.246 | 1.047,44 | 0,676 |
| Benevides | 51.651 | 274,99 | 0,665 |
| Santa Barbara | 17.141 | 61,62 | 0,627 |
| Total RI | 2.042.417 | | |

Fonte: IBGE / Anuário Estatístico SEGEP-2020

5.2 Emprego e concentração de renda

O emprego formal trata-se de importante indicador para uma população de uma região, pois mostra o nível, a flutuação e qualidade do trabalho existente no território. Para a Região de Integração Guajará, em 2007 registrou-se o total de 96.523 mil empregos formais criados no ano, equivalentes a 40% dos empregos formais do Pará. No ano de 2010, final do primeiro mandato analisado neste trabalho (Governo Ana Julia, 2007-2010), para a RI Guajará, foram gerados 130.561 empregos, que equivaleu a 44% dos 294.940 empregos gerados no Estado do Pará no mesmo período. Porém a qualidade e resultado do emprego, se avalia pelo Saldo de empregos gerados no ano, ou seja, o saldo é igual a diferença entre Emprego e/ou admissões menos os desligamentos. Assim se pode medir o desempenho da

economia e o resultado da flutuação do emprego/desemprego. O saldo de 2010 foi positivo com 16.843 empregos (diferença entre as 130.561 admissões e os 113.715 desligados). Deste saldo positivo, o setor de Serviços deteve cerca de 42% do total do estoque do saldo formal da região, seguido pelo Comércio, com 32%, e a Construção civil com 20,3%. Dentre os municípios de maior contingente de saldo de trabalhadores formais empregados mostraram-se Belém, com 12.552, equivalia a 79% do saldo da RI, seguido de Ananindeua, com 17%, e Benevides, com 4% do saldo de empregos gerados em 2010 na RI Guajará.

Em contraste com o 16.843 empregos de saldo em 2010, teremos um saldo de 574 empregos em 2014. No final do segundo mandato analisado, período do Governo Jatene (2011-2014) a desaceleração da economia no Estado do Pará foi perceptível e marcada no saldo de empregos que chegou a apenas 574 empregos (diferença entre a 136.667 admissões e 136.093 demissões). O saldo caiu em 2011 e 2012, despencou e ficou negativo em 2013 e finalmente em 2014, foi verificado um saldo positivo, porém bem abaixo do resultado de 2010. O saldo de empregos em relação ao setor da economia, no ano de 2014 foi observado o melhor resultado para o setor serviços, que teve um saldo positivo de 2.689 empregos gerados, seguido do setor Agropecuária, Extração Vegetal, Caça e Pesca com 695 empregos, enquanto o Comércio amargou saldo negativo de -1.904 empregos.

No ano de 2018, já sob o terceiro Governo analisado, período de Jatene (2015-2018) podemos observar que o saldo é negativo. Numa sequência seguida de resultados negativos em relação a geração de emprego nos 04 anos do mandato. O saldo de -559 registrado em 2018 (diferença entre as 103.084 admissões e as 103.643 demissões) é um marco da fraca política de desenvolvimento regional no Estado do Pará, porém adensada pela da crise na economia nacional, marcada com a crise política, golpe de 2016 e as políticas recessivas do Governo Temer. Cabe notar que apesar do resultado negativo na região Guajará, no estado do Pará em 2018 o saldo foi positivo, com o número de 10.491 empregos formais de saldo, reflexo do aumento da exportação no período, com alta do dólar refletindo em retomada do crescimento do emprego em alguns municípios com atividade produtiva mais ligada a exportação, sem reflexo nos municípios da região de integração do Guajará.

Tabela 8: Quadro demonstrativo da flutuação do emprego/desemprego formal no Estado do Pará na RI Guajará de 2007 a 2018

| GUAJARA | | | |
|----------------|------------------|----------------------|--------------|
| Ano | Admissões | Desligamentos | Saldo |
| 2007 | 96.523 | 86.390 | 10.355 |
| 2008 | 109.171 | 99.662 | 9.509 |
| 2009 | 112.205 | 104.336 | 7.869 |
| 2010 | 130.561 | 113.715 | 16.843 |
| 2011 | 137.646 | 124.113 | 13.533 |
| 2012 | 135.493 | 131.470 | 4.023 |
| 2013 | 133.414 | 134.736 | -1.322 |
| 2014 | 136.667 | 136.093 | 574 |
| 2015 | 115.370 | 130.152 | -14.782 |
| 2016 | 97.987 | 110.386 | -12.399 |
| 2017 | 99.998 | 102.266 | -2.268 |
| 2018 | 103.084 | 103.643 | -559 |

Fonte: Adaptado pelo autor de IBGE /RAIS/MTE, 2020.

Tabela 9: Quadro demonstrativo da flutuação do emprego/desemprego formal no Estado do Pará de 2007 a 2018

| PARÁ | | | |
|-------------|------------------|----------------------|--------------|
| Ano | Admissões | Desligamentos | Saldo |
| 2007 | 243.209 | 215.206 | 28.003 |
| 2008 | 272.339 | 263.613 | 8.726 |
| 2009 | 254.970 | 247.590 | 7.380 |
| 2010 | 294.940 | 259.546 | 35.394 |
| 2011 | 332.582 | 298.215 | 34.367 |
| 2012 | 342.832 | 325.208 | 17.624 |
| 2013 | 361.589 | 349.231 | 12.358 |
| 2014 | 380.216 | 374.204 | 6.012 |
| 2015 | 315.282 | 359.858 | -44.576 |
| 2016 | 246.834 | 290.282 | -43.448 |
| 2017 | 241.486 | 252.929 | -11.443 |
| 2018 | 258.849 | 248.358 | 10.491 |

Fonte: Adaptado pelo autor de IBGE /RAIS/MTE, 2020.

Tabela 10: Indicadores de Mercado de Trabalho e Setor Produtivo - RI Guajará

| Indicadores de Mercado de Trabalho | | | |
|---|-------------------|-------------|-------------|
| Nível de Ocupação | RI Guajará | | |
| | 2010 | 2014 | 2018 |
| Pessoas Ocupadas | 499.066 | 555.773 | 538.798 |
| Salário Médio Mensal | 2,225 | 2,325 | 2,325 |
| | | | |
| | | | |
| Empregos Formais por setor produtivo - Saldo | | | |
| Setores/Ano | 2010 | 2014 | 2018 |
| Extrativa Mineral | 57 | -100 | 2 |
| Indústria de Transformação | 514 | 480 | -598 |
| Serviços Industriais de Utilidade Pública | 378 | 391 | -9 |
| Construção Civil | 3.230 | -1.623 | -2.481 |
| Comércio | 5.112 | -1.904 | -1.753 |
| Serviços | 6.769 | 2.689 | 4.011 |
| Administração Pública | 30 | -54 | 4 |
| Agropecuária, Extração Vegetal Caça e Pesca | -202 | 695 | 265 |
| Total RI Guajará | 15.888 | 574 | -559 |

Fonte: Adaptado pelo autor de IBGE /RAIS/MTE, 2020.

Uma análise importante utiliza o Coeficiente de Gini, calculado a partir da relação entre as variáveis: proporção acumulada da população com vínculo formal de trabalho e proporção acumulada da renda do emprego formal, com análise no período de 2013 a 2018 (Tabela 10)

Para o índice de Gini, quanto mais próximo de 1, mais desigual é um país, pois considera onde 0 corresponde à completa igualdade de renda (onde todos têm a mesma renda) e 1 corresponde à completa desigualdade.

A concentração de renda não apresentou melhora em relação a desigualdade de distribuição da renda. O indicador para o estado do Pará registrou uma melhora com redução do índice de Gini nos anos de 2014 e 2015, seguidos de nova elevação do indicador de desigualdade. Para a RI do Guajará pode-se observar o constante crescimento do índice, de 2013 a 2018, apresentando a elevação da concentração de renda na região. Similar situação se verifica na região do Carajás.

Uma consideração coerente refere-se ao fato de que em regiões de crescimento e fronteira econômica é mais difícil estabilizar o nível de emprego e distribuição da renda com o constante crescimento da população, baseado em informações dos Censos do IBGE, segundo Pochmann (2011) “a desigualdade na

renda domiciliar *per capita* média dos municípios, medida pelo índice de Gini, caiu 22,8% nos últimos 30 anos. Isso significa dizer que a diferença entre a renda dos moradores das cidades mais ricas e mais pobres vem diminuindo” com o aumento da geração de empregos. Porém o índice de Gini da renda domiciliar per capita teve aumento na desigualdade entre as rendas médias em diversos municípios do norte do Brasil, que são regiões de expansão da fronteira agrícola, “é provável que os estados não tenham consigo gerar emprego e renda suficientes para atender a população volumosa que tem migrado para lá”, explicou Marcio Pochmann (2011).

Tabela 11: Índice de Gini da Renda¹² do Emprego Formal por Região de Integração, 2013–2018

| UF/RI | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| PARÁ | 0,2812 | 0,2755 | 0,2775 | 0,2823 | 0,2915 | 0,2842 |
| Carajás | 0,2644 | 0,2689 | 0,2675 | 0,2785 | 0,2810 | 0,2807 |
| Guajará | 0,3272 | 0,3243 | 0,3259 | 0,3375 | 0,3361 | 0,3428 |

Fonte: MT (RAIS E CAGED)/FAPESPA, 2018. Elaboração: FAPESPA, 2018.

¹² Para o cálculo do Índice de Gini usado neste trabalho utilizou-se a proporção de vínculos empregatícios por faixa salarial.

5.3 Indicador de saúde e condições de vida da população

Esta taxa é usada como um indicador do nível de saúde em um país, os indicadores registram que a mortalidade infantil caía ano a ano no Brasil desde pelo menos 1990, de acordo com boletim especial do Ministério da Saúde com registros até 2019.

A Taxa de mortalidade Infantil refere-se ao número de óbitos de menores de um ano de idade, por mil nascidos vivos, em determinado espaço geográfico, no ano considerada.

A mortalidade infantil compreende a soma dos óbitos ocorridos nos períodos neonatal precoce (0-6 dias de vida), neonatal tardio (7-27 dias) e pós-neonatal (28 dias e mais).

Figura 6: Método de cálculo da taxa de mortalidade infantil

$$\frac{\text{Número de óbitos de residentes com menos de um ano de idade}}{\text{Número total de nascidos vivos de mães residentes}} \times 1.000$$

Fonte: Adaptado pelo autor de BRASIL, Ministério da Saúde, 2019.

No Estado do Pará podemos observar uma queda e estagnação do índice, no ano de 2010 a taxa de mortalidade infantil no Estado do Pará foi de 18, enquanto no ano de 2014 a taxa chegou a 15,74 e no ano de 2018 tivemos a taxa de 15,05. A taxa na RI Guajará registrou a evolução com subida e diminuição, sendo respectivamente as taxas de 14,92; 17,94 e 14,07 (anos de 2010, 2014, 2018). O município de Benevides registrou uma taxa baixa, seguida de subida e diminuição da taxa, enquanto no município de Belém a trajetória foi de diminuição da taxa.

Tabela 12: Taxa de mortalidade infantil no Pará e RI Guajará, nos anos de 2010, 2014 e 2018.

| Município | 2010 | 2014 | 2018 |
|------------------|-------------|-------------|-------------|
| Belém | 17,59 | 15,37 | 14,58 |
| Ananindeua | 13,79 | 16,3 | 15,7 |
| Marituba | 21,78 | 15,11 | 11,09 |
| Benevides | 12,18 | 19,46 | 10,61 |
| Santa Barbara | 9,29 | 23,46 | 18,4 |
| Total RI | 14,926 | 17,94 | 14,076 |
| Pará | 18 | 15,74 | 15,05 |

Fonte: BRASIL. Ministério da Saúde, Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde - DATASUS 2010

5.4 Segurança

Através de informações fornecidas pela Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social (SEGUP) traz os indicadores de Taxa de Homicídios, Taxa de Homicídios no Trânsito e Taxa de Roubo, todos por 100 mil habitantes, podemos inferir que em 2017, a RI Guajará apresentou taxas superiores às do Pará nos indicadores Taxa de Homicídios e Taxa de Roubo, apenas a Taxa de Homicídios no Trânsito o indicador foi menor que no estado. Cabe observar que a taxa de homicídios da RI Guajará foi de 65,70 mortes enquanto no Estado do Pará, foi de 45,66. Com relação à Taxa de Homicídios no Trânsito, foi de 8,13 e o Pará, 9,60.

A Taxa de Roubo, apresenta a maior diferença, registrou o total de 1.423,86 roubos para cada 100 mil habitantes, no Pará, já a RI Guajará, por sua vez registrou 3.588,97 roubos por 100 mil habitantes, ou seja duas vezes e meia maior que a registrada pelo estado, significativamente superior.

Tabela 13: Síntese de Indicadores de Segurança do Pará e RI Guajará (2016 – 2017)

| Indicadores Segurança | Pará | | Guajará | |
|---|-------------|-------------|----------------|-------------|
| | 2016 | 2017 | 2016 | 2017 |
| Taxa de Homicídios (por 100 mil habitantes) | 43,95 | 45,66 | 65,03 | 65,70 |
| Taxa de Homicídios no Trânsito (por 100 mil habitantes) | 12,06 | 9,60 | 9,94 | 8,13 |
| Taxa de Roubo (por 100 mil habitantes) | 1.546,12 | 1.423,86 | 3.833,60 | 3.588,97 |

Fonte: SEGUP, 2018. Elaboração: Fapespa, 2019.

5.5 O índice IFDM

Uma forma de estabelecer um indicador capaz de contribuir na medição do desenvolvimento municipal foi desenvolvida pelo sistema FIRJAN (FIRJAN, Confederação da Indústria do Rio de Janeiro- CIRJ, Serviço Social do Comércio- SESC, Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial- SENAI, Instituto Euvaldo Lodi- IEL), o sistema coordenado pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan) criou o IFDM – Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal – que é um estudo que acompanha o desenvolvimento socioeconômico de mais de 5 mil municípios brasileiros em três áreas de atuação: Emprego & renda, Educação e Saúde. Utiliza a base de estatísticas públicas disponibilizadas pelos ministérios do Trabalho, Educação e Saúde, com resultados até 2016.

Algumas características e diferenças metodológicas do IFDM fazem este índice ser relevante, pois tenta aperfeiçoar o IDHM. O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), utiliza a média geométrica de três dimensões: padrão de vida representado pelo IDHM Renda, acesso ao conhecimento representado pelo IDHM Educação e, por fim, vida longa e saudável representado pelo IDHM Longevidade. (ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO DO BRASIL, 2013)¹³.

O IFDM é um instrumento de avaliação da evolução do desenvolvimento econômico dos municípios brasileiros que visou avançar em relação ao IDHM, utilizando-se das mesmas dimensões do desenvolvimento econômico, o Índice FIRJAN é composto pela média simples dos resultados alcançados nas dimensões emprego e renda, educação e saúde (Quadro 7) (IFDM, 2020).

Para ler o índice, a forma é simples, o índice varia de 0 (mínimo) a 1 ponto (máximo) para classificar o nível de cada localidade em quatro categorias: baixo (de 0 a 0,4), regular (0,4 a 0,6), moderado (de 0,6 a 0,8) e alto (0,8 a 1) desenvolvimento. Ou seja, quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento da localidade. (Firjan, 2021)

Pode-se observar que o Índice FIRJAN de desenvolvimento municipal apresenta uma metodologia de cálculo com maior incorporação na explicação das dimensões do desenvolvimento econômico em relação ao IDHM. Enquanto o IDHM

¹³ Para obter detalhes em relação a metodologia de elaboração do IDHM, é possível realizar consulta no sítio eletrônico do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2013).

apresenta apenas a evolução da renda per capita, o IFDM apresenta, além do variável crescimento real da renda, as variáveis que medem a evolução da distribuição da renda e da massa salarial, assim permite verificar a evolução da participação da massa salarial em relação ao PIB da região em análise.

Quadro 6 – Metodologia para cálculo do IFDM de desenvolvimento municipal

| Emprego e Renda | Pesos | Educação | Pesos | Saúde | Pesos |
|--|-------|--|-------|--------------------------------------|-------|
| Crescimento real de emprego formal | 10% | Matrículas na Educação Infantil | 20% | Número de consultas pré-natal | 25% |
| Crescimento real da absorção de mão de obra local | 10% | Abandono no ensino fundamental (1-tx) | 15% | Óbitos por causa mal definida | 25% |
| Formalização do mercado de trabalho | 30% | Distorção Idade-Série no Ensino Fundamental (1-dx) | 10% | Óbitos infantis por causas evitáveis | 25% |
| Crescimento real da geração de renda formal | 10% | Docentes com ensino superior no ensino fundamental | 15% | Internação sensível à atenção básica | 25% |
| Crescimento real dos salários médios do emprego formal | 10% | Média de horas-aula diárias no ensino fundamental | 15% | | |
| Massa salarial | 15% | Resultado do IDEB no ensino fundamental | 25% | | |
| Desigualdade – Gini | 15% | | | | |

tx representa a taxa de abandono e dx é a taxa de distorção idade-série.

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego/ Ministério da Educação/ Ministério da Saúde

Ao analisar o índice podemos observar uma evolução positiva nos municípios da Região de Integração Guajará, sendo Belém o município de melhor índice no período em referência, na análise ano por ano, podemos observar uma evolução positiva até 2010, pequeno recuo em 2011 e nova evolução em 2012, a partir desde ano o município de Belém teve seguidas vezes a redução do IFDM, em 2013, 2014, 2015 e 2016, com o índice caindo respectivamente para 0,7097; 0,7071; 0,7000; 0,6918.

O município de Benevides apresentou a mais constante evolução do índice, só teve queda em 2011 e 2012, voltando a seguir crescente chegou em 2016 com 0,6622. O município de Santa Barbara do Pará é o que apresenta o menor IFDM da região, com o índice abaixo da média da região, enquanto a média da RI Guajará foi em 2010 de 0,6221, o município de Santa Barbara teve em 2010 o índice de 0,5324.

Tabela 13: Índice FIRJAN- IFDM de 2007 a 2016.

| MUNICIPIO | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| | IFDM |
| Belém | 0,6674 | 0,6765 | 0,6825 | 0,7087 | 0,7056 | 0,7268 | 0,7097 | 0,7071 | 0,7000 | 0,6918 |
| Ananindeua | 0,6022 | 0,5985 | 0,6138 | 0,6242 | 0,6476 | 0,6650 | 0,6723 | 0,6695 | 0,6252 | 0,6599 |
| Marituba | 0,6005 | 0,5983 | 0,6288 | 0,6431 | 0,6418 | 0,6475 | 0,6333 | 0,6486 | 0,6196 | 0,6500 |
| Benevides | 0,5535 | 0,5657 | 0,5834 | 0,6023 | 0,5673 | 0,5999 | 0,6094 | 0,6408 | 0,6421 | 0,6622 |
| Santa Barbara | 0,5523 | 0,5401 | 0,5612 | 0,5324 | 0,5794 | 0,5792 | 0,5271 | 0,5700 | 0,6127 | 0,5956 |
| Média | 0,5952 | 0,5958 | 0,6139 | 0,6221 | 0,6283 | 0,6437 | 0,6304 | 0,6472 | 0,6399 | 0,6519 |

Fonte: Adaptado pelo autor de FIRJAN, 2021.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Analisar a política pública do Estado do Pará e as possibilidades surgidas com a incorporação da dimensão territorial no planejamento regional, enquanto perspectiva de desenvolvimento econômico, constitui em tarefa árdua, com diversas dimensões a serem consideradas.

Um ponto de partida é um diagnóstico adequado da origem do processo produtivo e da formação da dinâmica econômica que prevalece no Estado do Pará. De tal modo foi possível perceber o tipo de dinamismo econômico que prevaleceu e forjou o avanço de um novo ordenamento do território enquanto fronteira de expansão, pautado pela forte dinâmica agrícola/pecuária e a intensa e relevante atividade mineral, porém são processos marcados por baixa verticalização da produção. No período recente ocorreu a construção da UHE Belo Monte, a expansão do linhão de Tucuruí que atravessou o rio Amazonas (na região do município de Almeirim) e o linhão do Marajó, a expansão do projeto Onça Puma e do projeto Salobo, são todos grandes projetos mas que não resultaram em processos significativos de verticalização da produção e de incremento de emprego qualificado.

Persiste o quadro do Pará enquanto periferia do sistema capitalista, com acentuadas desigualdades regionais, concentração de renda, baixo nível de atendimento em saúde, ao mesmo tempo que em paralelo existem ilhas de riqueza, alta tecnologia e produtividade.

Acentua-se a importância de entender as políticas públicas territoriais desenvolvidas no período. Houve evolução e retrocessos. Algumas explicações são possíveis, ao meu entender, ao trabalhar analiticamente, além de explicações tradicionais.

Torna-se evidente que o cerne da retomada do desenvolvimento foi o período de 2006-2014, de Lula/Dilma e reside nos maciços investimentos públicos do PAC. Foram estes investimentos que permitiram a retomada do crescimento de empresas, retomada do emprego e dinamização da economia. Os estímulos foram de inúmeras origens, além do PAC e foram responsáveis pela expansão da demanda e consumo, dinamizando a economia.

No caso das políticas públicas do Governo estadual desenvolvidas no período analisado, fica clara a importância do planejamento territorial de forma transescalar, onde, portanto, possamos contar com a participação de múltiplas esferas públicas (nível Federal, Estadual e municipal) com ações articuladas no território, de forma a evitar a dicotomia de ações e melhorar a eficácia e eficiência do gasto público.

A política pública do Estado deve ser pautada pela incorporação da dimensão territorial no planejamento regional, na perspectiva de desenvolvimento econômico, onde as possibilidades de um sistema territorial de planejamento ampliem a valorização das regiões e a participação popular, mecanismos capazes de promover a redução das disparidades regionais, por meio da aplicação de instrumentos de política regional, com a incorporação de estruturas de caráter descentralizado.

A nova regionalização do Estado do Pará se mostrou mais adequada ao trato da política pública, foi um avanço fundamental, um processo capaz de reconhecer os territórios tal como a população de fato se reconhece e tem noção de pertencimento, de tal modo esta regionalização foi capaz de contribuir para produzir políticas públicas mais efetivas, e neste sentido a nova regionalização do Pará com as 12 RI serviu para permitir instrumentos mais adequados de intervenção política sendo adotada nas três gestões públicas estaduais analisadas.

No entanto ficou claro a falta de uma arquitetura de planejamento territorial mais densa, faltaram diversificar os instrumentos de política pública regional. Cabe observar, por exemplo, que faltou recursos específicos e de financiamento para as regiões mais pobres desenvolverem projetos capazes de reduzir a desigualdade. Uma possibilidade seria uma agência de desenvolvimento territorial estadual. Outrossim, em específico na gestão estadual de Jatene, Governador (2011/2018) houve a dificuldade de incorporar a estratégia territorial do Governo Federal, ficou evidente um descompasso entre a escala Federal e a Estadual. Os resultados apontam o fato, principalmente na queda do emprego.

Porém cabe ressaltar que toda a política de desenvolvimento regional e territorial parte de um eixo central baseado em um projeto nacional de desenvolvimento regional e redução das desigualdades sem o qual, ações localistas (apenas de Estados e/ou municípios) tem poucos resultados.

A melhora de indicadores regionais de produção e emprego no Pará decorreu basicamente do período em que houveram políticas macroeconômicas (aumento do salário mínimo e expansão do crédito), obras do PAC e sociais (Programa Bolsa

Família - PBF, Previdência Rural), com intenso benefício principalmente para as regiões mais pobres do Brasil. Outrossim cabe destacar, mesmo que o Plano Nacional de Desenvolvimento Regional tenha tido uma menor relevância, mas estas “carencias” foram compensadas pelas políticas regionais “implícitas”, que ocasionaram o desempenho superior das regiões mais pobres do país durante o governo Lula, no que se refere a geração de emprego e elevação da renda.

A redução das desigualdades regionais do país ocorreu, também internamente entre as regiões do Pará enquanto esforço das políticas macroeconômicas em sinergia com políticas territoriais de desenvolvimento no Estado do Pará.

Conforme Coêlho (2017, p. 90) demonstra que nos governos Lula/Dilma, as regiões Norte, Nordeste apresentaram um crescimento econômico mais significativo que a média nacional, resultando em uma ligeira convergência inter-regional da renda, além da redução da pobreza e dos indicadores de crescimento do emprego formal maiores nas regiões Norte e Nordeste. Foi significativo o crescimento relativo do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dessas regiões.

Porém, seguidos ao período de expansão veio a crise de 2014 e 2016, entre seus motivos estava a recessão da crise mundial de 2008, sendo o Brasil exportador de commodities, produtos com o preço determinado pelo mercado internacional, a crise afetou as exportações brasileiras trazendo recessão. Em seguida no Brasil assistimos a crise política que levou ao golpe de 2016, esta derrubou Dilma Rousseff e permitiu a posse de Michel Temer, o qual ao assumir adotou medidas restritivas, como a PEC do teto dos gastos e a reforma trabalhista, o congelamento levou a nova crise e redução do emprego.

O reflexo no Estado do Pará foi significativo, com elevada redução do saldo de emprego formal, período ainda marcado por ausência de políticas compensatórias ou investimentos públicos do Governo Estadual para reverter parte do quadro de aumento do desemprego.

Por fim, as dificuldades e desafios para o desenvolvimento regional são reflexos das conjunturas nacionais adversas e de conflitos de conduta dos atores políticos. Portanto, a busca de aprendizado na realidade e cotidiano nos remete a reflexão da importância do setor público e do planejamento territorial, seja pela preservação da vida, pela importância do trabalho na organização da sociedade e busca da redução das desigualdades regionais históricas que persistem no Pará.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBAGLI, Sarita. Globalização e espacialidade: o novo papel do local. In: **Globalização & Inovação Localizada: experiências de sistemas locais no Mercosul**, José Eduardo Cassiolato e Helena Maria Martins Lastres (ed), Brasília – DF: IBICT/MCT, 1999.

ALBUQUERQUE, Eduardo da Motta. **Patentes e atividades inovativas: uma avaliação preliminar do caso brasileiro**. Campinas: UNICAMP, 2003.

AMPARO, Paulo Pitanga. Os desafios a uma política nacional de desenvolvimento regional no Brasil. **Interações**. Campo Grande, MS, v. 15, n. 1, p. 175-192, jan./jun. 2014.

BARQUERO, Antônio Vásquez. **Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização**. Porto Alegre: UFRGS, 2002.

BELCHIOR, Miriam. **A Aplicação de Planejamento Estratégico Situacional em Governos Locais: Possibilidades e Limites - Os Casos de Santo André e São José dos Campos**. Dissertação do Curso de Pós Graduação da FGV-EAESP, São Paulo, 1999. Capítulo III e introdução do capítulo IV

BLACK, Clarissa. **Fragmentação produtiva em cadeias globais de valor: elementos políticos e direitos de propriedade intelectual**, artigo, <https://www.anpec.org.br/sul/2020>.

BOISIER, Sergio. Em busca do esquivo desenvolvimento Regional. In: **Revista do Nordeste**, ano 2, n. 13. Planejamento e políticas públicas, 1996.

BRAGA, Hilda Maria Cordeiro Barroso. **Metodologia do trabalho científico: procedimentos básicos de investigação, elaboração de trabalhos acadêmicos e publicações científicas**. São Paulo: Laços, Pag. 101-108, 2015.

BRANDÃO, Carlos Antônio. **Dinâmicas e Transformações Territoriais Recentes: O Papel da PNDR e das Políticas Públicas Não Regionais com Impacto Territorial**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2019.

BRANDÃO, Carlos Antônio. Pactos em territórios: escalas de abordagem e ações pelo desenvolvimento. **O&S**. v.15, n. 45, Abr.-Jun., 2008.

BRANDÃO, Carlos Antônio. **Território e desenvolvimento**. As múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas, SP, Editora Unicamp, 2007.

BRASIL. Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República. Infraestrutura. **PAC**. Brasília – DF: Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, 2008.

BRASIL. **Termo de Referência para Política Nacional de Apoio ao Desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais**, 2004. Disponível em

<http://www.sepog.ro.gov.br/Uploads/Arquivos/PDF/APL/Termo%20de%20Referencia.pdf>. Acesso em 08 nov. 2021.

CANO, Wilson. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil: 1930-1970**. 1981. 3 v. Tese (livredocência) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/285676>. Acesso em: 3 Dec. 2020.

CANO, Wilson. Prefácio, In: BRANDÃO, **Território e desenvolvimento**. As múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas, SP, Editora Unicamp, 2007.

CASSIOLATO, José E.; Lastres, Helena M. M. **Políticas para a Promoção de Arranjos Produtivos e Inovativos Locais de Micro e Pequenas Empresas: Conceito, vantagens e restrições dos equívocos usuais**. 2003 .

CASSIOLATO, José E. Arranjos e Sistemas Produtivos Locais e Proposições de Políticas de Desenvolvimento Industrial e Tecnológico. In: **Arranjos e Sistemas Produtivos Locais e as Novas Políticas de Desenvolvimento Industrial e Tecnológico**. Rio de Janeiro: BNDES, 2000.

CASTRO, J. A. Política social e desenvolvimento no Brasil. **Economia e Sociedade**, v. 21, n. 4, número especial, Campinas, 2012.

CHIACCHIO, Marcílio A.; Jayne Isabel da C. G. Chiacchio; Indústria paraense: uma análise da trajetória da Fábrica Perseverança, Perfumaria Phebo e Fábrica Palmeira, **Congresso Brasileiro de História Econômica, 12 & Conferência Internacional de História de Empresas**, 13, Niteroi , 2017.

COÊLHO, Vitarque Lucas Paes. **A política regional do governo Lula (2003-2010); Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas** /Organizadores: Aristides Monteiro Neto, César Nunes de Castro, Carlos Brandão - Rio de Janeiro : Ipea, 2017.

CORRÊA, R. R. Basa: seis décadas de mudança institucional. In: MENDES, A. (Org.). **Amazônia, terra & civilização**. Belém: Banco da Amazônia, p. 553-615, 2004.

COSTA, Eduardo J. M. da. Construir o espaço supralocal de articulação socioprodutiva e das estratégias de desenvolvimento- In: **Economia regional e urbana: contribuições recentes**, DINIZ, Clélio Campolina; Crocco, Marco (editores), Belo Horizonte: Editora UFMG/Cedeplar, 2006.

COSTA, Eduardo J. M. da. Planejamento territorial, gestão de políticas públicas e descentralização regional: a experiência do estado do Pará. **Revista eletrônica do programa de mestrado em desenvolvimento regional – DRd – Desenvolvimento Regional em debate**, Ano 1, n. 1, dez. 2011.

COSTA, Eduardo J. M. da; Campos, Fábio A.; Pellegrino, Anderson C. G. T. **A Questão Nacional na Arena com a Nova Cosmologia**. Campinas: Unicamp, 2005.

COSTA, Eduardo José Monteiro da; BRITO, Liane do Socorro Bastos. O Planejamento Territorial Participativo: a experiência do Estado do Pará, Brasil. **Revista Eletrônica de Geografia y Ciencias Sociales**. Universidade de Barcelona, v. 14, n. 331, v. 37, 1 ago. 2010.

COSTA, Marco Antônio. **A descentralização no processo de desenvolvimento da região de integração do Tocantins no estado do Pará**. Dissertação (Mestrado), Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, UFPA/Belém, 2014.

COSTA, R. P. **Política Regional Na Amazônia: A PNDR II; Desenvolvimento regional no Brasil : políticas, estratégias e perspectivas** . Rio de Janeiro : Ipea, 2017.

CROCCO, Marco A. **Metodologia de identificação de arranjos produtivos locais potenciais** – Texto para discussão; 212. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2003.

DALLABRIDA, V. R. **Governança Territorial**. Projeto Dinâmica territorial do desenvolvimento. UNIJUI, 2010.

DALLABRIDA, V. R. Território e Governança Territorial, Patrimônio e Desenvolvimento Territorial: Estrutura, Processo, Forma e Função Na Dinâmica Territorial do Desenvolvimento, **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, p. 63-78, maio-ago. Taubaté, SP, Brasil. 2020.

DELGADO, Ignácio Godinho. **Política industrial na china, na Índia e no Brasil: legados, dilemas de coordenação e perspectivas; Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Ipea** , Brasília, 2015.

DINIZ, Clélio Campolina. Crocco, Marco. Bases teóricas e instrumentais da economia regional e urbana e sua aplicabilidade ao Brasil: uma breve reflexões. In: **Economia regional e urbana: contribuições recentes**, DINIZ, Clélio Campolina; Crocco, Marco (editores), Belo Horizonte: Editora UFMG/Cedeplar, 2006.

DINIZ, Clélio Campolina; Crocco, Marco; Santos, Fabiana. Conhecimento, inovação e desenvolvimento regional. In: **Economia regional e urbana: contribuições recentes**, DINIZ, Clélio Campolina; Crocco, Marco (editores), Belo Horizonte: Editora UFMG/Cedeplar, 2006.

DRAIBE, Sônia. **Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960**. Rio de Janeiro Editora Terra e paz, 1985.

EMMI, Marília Ferreira. **A Oligarquia do Tocantins e o Domínio dos Castanhais**. Belém: UFPA/NAEA,1987.

FAPESPA. Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas. **Perfil socioeconômico e ambiental**. Belém, 2020. Disponível em: <https://seplan.pa.gov.br/>. Acesso em 22 nov. 2021.

FERNANDES, Danilo Araújo. **A questão regional e a formação do discurso desenvolvimentista na Amazônia.** Tese (Doutorado em Desenvolvimento Socioambiental pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos-NAEA) UFPA, Belém, 2011.

FREEMAN, Chris. Um pouso forçado para a “nova economia”? A tecnologia da informação e o sistema nacional de inovação dos Estados Unidos, In: **LASTRES, H.M.M.; CASSIOLATO, J.E.; ARROIO, A.(org.)** Conhecimento, sistemas de inovação e desenvolvimento. Rio de Janeiro: Editora UFRJ; Contraponto, 2005.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil.** 10. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1970.

FURTADO, Celso; **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico.** São Paulo: Ed. Paz e Terra, 2000.

HADDAD, Paulo R.; Política de desenvolvimento. **Revista de Economia**, v. 35, n. 3 (ano 33), p. 119-146, Editora UFPR, set./dez. 2009.

HIRATUKA, Célio; Fernando Sarti. **Transformações na estrutura produtiva global, desindustrialização e desenvolvimento industrial no Brasil:** uma contribuição ao debate, UNICAMP, Texto para discussão, Junho 2015.

HIRSCHMAN, A. Transmissão interregional e internacional do crescimento econômico. In: **The strategy of economic development.** Traduzido por Rui César dos Santos. New Haven, Yale University Press, 1958.

IBGE. **Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias** : 2017 / IBGE, Coordenação de Geografia. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

KREIN, José Dari. O desmonte dos direitos, as novas configurações do trabalho e o esvaziamento da ação coletiva. Tempo Social, **revista de sociologia da USP**, v. 30, n. 1. São Paulo, USP, 2018

KRUGMAN, P.R. **Geography and trade.** Cambridge: MIT, 1991.

LEITE, Gabriel Carvalho da Silva. Resenha O planejamento regional brasileiro pós Constituição Federal de 1988. **Novos Cadernos NAEA**, v. 22, n. 1, p. 259-275, 2019.

LEMOS, Mauro B. Bases Desenvolvimento econômico e a regionalização do território. In: **Economia regional e urbana: contribuições recentes**, DINIZ, Clélio Campolina; Crocco, Marco (editores), Belo Horizonte: Editora UFMG/Cedeplar, 2006.

LOUREIRO, Violeta Refkalefsky. Amazônia: Estado, homem, natureza -2. ed. – Belém: Cejup 2004. **Coleção Amazoniana**, n. 1.

MANTEGA, G. **A economia política brasileira.** Petrópolis: Vozes, 1990.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 8 ed. Niterói: Impetus, 2014. p. 100, 101, 102.

MARSHALL, A. Princípios de Economia. **Os Economistas**, v. 1. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

MELLO, João Manuel Cardoso de. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Brasiliense, 1982.

MELO, H. P. A industrialização brasileira nos anos de 1950: uma análise da instrução 113 da SUMOC. **Revista Estudos Econômicos**. São Paulo, v. 39, n. 3, p. 513-538, jul. set. 2009.

MIGUEZ, Thiago de Holanda Lima, et al. **Uma visão de política industrial para o Brasil**: resultados a partir de uma proposta de matriz tecnológica. 2018. <http://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/15703> acesso em 18/06/21

MOURÃO, Leila. Memórias da indústria paraense. Congresso Brasileiro de História Econômica, 12 e Conferência Internacional de História de Empresas, 13, **Anais**. Niterói: UFF/ABPHE, 2017.

NASCIMENTO, Carlos V. S. Cidade; Baptista, Rolando A. N; **Arranjos produtivos locais na Amazônia**: limites e possibilidades, monografia (Especialização em desenvolvimento econômico regional e meio ambiente) Belém: UFPA, 2005.

NETO, Aristides; Costa, Marco Aurélio; Resende, Guilherme; Mendes; Galindo. **Desenvolvimento Territorial no Brasil**: Reflexões sobre políticas e instrumentos no período recente. Brasília, IPEA, 2015.

NEVES, Fernando Arthur de Freitas. O discurso dos planejadores na Amazônia e a cultura política de realização. 2020. Disponível em doi: <https://doi.org/10.18234/secuencia.v0i108.1741>. Acesso em 22 nov. 2021.

NOBLAT, Pedro Luiz ; (Organizador); BARCELOS, Carlos Leonardo Klein; SOUZA , Bruno Cesar Grossi de. **Orçamento Público**: Conceitos Básicos. Escola Nacional de Administração Pública- Enap, Brasília, 2014.

OLIVEIRA, Francisco de. As contradições do não. In: **Economia regional e urbana: contribuições recentes**, DINIZ, Clélio Campolina; Crocco, Marco (editores), Belo Horizonte: Editora UFMG/Cedeplar, 2006.

OLIVEIRA, Wesley; Trindade, José Raimundo; Fernandes, Danilo. O planejamento do desenvolvimento regional na Amazônia e o ciclo ideológico do desenvolvimentismo no Brasil, **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 35, n. 1, p. 201-230, jun. 2014.

PARÁ. Secretaria de Estado de Integração Regional – SEIR. **Diretrizes, Estratégia e Instrumentos para a Integração Regional do Estado do Pará**. Belém, 2007.

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

PORTER, M. E. **A Vantagem Competitiva das Nações**. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

PUTNAM, Robert, **Comunidade e Democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1996.

ROSSI, Pedro. (Organizador); Austeridade e retrocesso: impactos sociais da política fiscal no Brasil. São Paulo. **Brasil debate e fundação Friedrich Ebert**, 1. ed. vol. 1, agosto. 2018.

SACHS, I. **Ecodesenvolvimento crescer sem destruir**. Terra dos Homens. 1. ed. São Paulo: Editora Vértice, 1986.

SCHUMPETER, Joseph Alois. **A teoria do desenvolvimento econômico**. Os Economistas, 3ª ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

SILVA, Sergio. **Expansão cafeeira e origens da indústria no Brasil**. 7. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1986.

SILVA, Simone Affonso da. **O planejamento regional brasileiro pós Constituição Federal de 1988**: instituições, políticas e atores. São Paulo: Annablume, 2017.

SZAPIRO, Marina. In: **Arranjos e Sistemas Produtivos Locais e as Novas Políticas de Desenvolvimento Industrial e Tecnológico**. Rio de Janeiro: BNDES, 2000.

TAVARES, Maria da Conceição. **Acumulação de capital e industrialização no Brasil**, 3. ed. Campinas – SP: Unicamp, 1998b.

TAVARES, Maria da Conceição. **Ciclo e crise, o movimento recente da industrialização brasileira**. Campinas-SP, Unicamp, 1998.a .

TAVARES, Maria da Conceição. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. Rio de Janeiro: Zahar. p.262, 1972.

VITTE, Claudete de Castro Silva. O planejamento territorial e a dimensão espacial do desenvolvimento: algumas das experiências recentes no Brasil. Artigo. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, janeiro/junho 2015.