



POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA: balanço do planejamento multiescalar da PAS-PDRS e os PPAs do Pará

Autores:

Rafael Gonçalves Gumiero - UNIFESSPA - gumiero84@gmail.com

Resumo:

A questão das desigualdades regionais na Amazônia norteou uma longa trajetória de experiências de políticas de desenvolvimento regional, dos anos 1950 a 2016. O ideário do planejamento na agenda de políticas públicas foi modificado, transitou da abordagem global da SPVEA para a setorial da SUDAM e perpassou pela interpretação multiescalar do território pela PNDR. O objetivo desse artigo possui três movimentos de análise: o primeiro é a comparação entre a proposta de desenvolvimento regional da SPVEA e da SUDAM com a da PNDR e da PAS; o segundo é cotejar se há aproximações entre diretrizes de planejamento regional entre a escala federal, organizada pela PAS e PDRS Xingu, com a escala estadual do Pará, por meio dos seus planos plurianuais (PPAs); o terceiro é analisar a distribuição e a previsão de recursos dos PPAs estaduais do Pará nas regiões de integração no período de 2016 a 2019, e qual foi a prioridade concedida pelo governo paraense aos programas da região de integração do Carajás.



POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA: balanço do planejamento multiescalar da PAS-PDRS e os PPAs do Pará

INTRODUÇÃO

A experiência de planejamento e políticas públicas na Amazônia gestada pelo Estado é longa e as disparidades regionais foram apresentadas como o principal problema para desenvolvimento. A estratégia de povoamento da região apareceu repetidas vezes como ponto de partida do diagnóstico de políticas para o desenvolvimento regional da Amazônia, tratadas nas políticas desenvolvimentistas, pelo planejamento da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA) e da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), como um primeiro movimento para superação das desigualdades regionais.

No período de 1950 a 1980, o planejamento foi organizado pela SPVEA e SUDAM pela escala da macrorregião da Amazônia. A regionalização criada pelas referidas superintendências no final do século XX não correspondeu com os fenômenos das assimetrias regionais, denominados como heterogeneidades territoriais, geradas pela potencialização de investimentos ocorridos no período desenvolvimentista pela Sudam, sob a ótica de planejamento setorial dos Polamazônia e abertura comercial realizada a partir de 1990. Becker (1990) ressignificou essa interpretação com a perspectiva analítica da escala de territórios ou territorialidades, o que possibilitou formular um diagnóstico com maior interface com as especificidades das estruturas econômicas e sociais da região Amazônia.

Esse movimento foi realizado pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), institucionalizada na primeira gestão do governo Luís Inácio Lula da Silva, em 2007, e posteriormente pelo Plano Amazônia Sustentável (PAS), orientado por uma objetividade maior, aproximou o ideário metodológico da PNDR com as demandas econômicas e sociais do território, por intermédio da aplicação de projetos para o desenvolvimento territorial da Amazônia, institucionalizada em 2008.

Diante da revisão da problemática das desigualdades regionais, denominada de assimetrias intra-regionais na Amazônia, o objetivo desse artigo possui três movimentos de análise: o primeiro é a comparação entre a proposta de desenvolvimento regional da SPVEA e da SUDAM com a da PNDR e da PAS; o segundo é cotejar se há aproximações entre diretrizes de planejamento regional entre a escala federal, organizada pela PAS e Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu (PDRS), com a escala estadual do Pará, por meio dos seus planos plurianuais (PPAs); o terceiro movimento é avaliar como os recursos previstos pelo PPA 2016-2019 do Pará estão propostos por regiões de integração e qual é o posicionamento da região de integração dos Carajás nessa distribuição de recursos.

A hipótese dessa pesquisa é a de que no primeiro caso o projeto de ocupação da população por meio da agricultura e reordenação territorial pela doação de terras foi a principal chave para compreender a atuação da SPVEA na Amazônia. No segundo caso, a PNDR aplicou a abordagem de regionalização territorial multiescalar, ou seja, há forte necessidade do diálogo federativo entre o governo federal, a unidade federativa e os municípios para implementar os projetos propostos pela PNDR.

A metodologia aplicada nessa pesquisa foi cotejar os documentos institucionais. Para a primeira fase foi analisado os documentos da SPVEA: Perspectiva do Primeiro Plano Quinquenal e concepção preliminar da valorização econômica da Amazônia, de 1954 e Primeiro Plano Quinquenal, de 1955 e a Operação Amazônica, de 1966, formulada pela Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM). Para a segunda fase foram analisados os documentos: o Plano Amazônia Sustentável: diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia Brasileira, o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável (PDRS) do Xingu, o Plano Plurianual 2008-2011 e o Plano Plurianual 2016-2019 do governo do Pará.

O texto está dividido além da introdução em quatro partes. A primeira é apresentada uma abordagem da interpretação crítica dos problemas das desigualdades regionais no Brasil. A segunda, a percepção da SPVEA e da SUDAM sobre a questão das desigualdades regionais na Amazônia e a sua proposta de política de desenvolvimento. Na terceira parte, o PAS ressignificou a estratégia de intervenção de políticas públicas a partir da noção de territorialidades da Amazônia. E as aproximações sobre as diretrizes do planejamento entre as escalas de planejamento do governo federal, através do PDRS Xingu com a escala estadual do Pará, por meio dos PPAs. Na quarta parte, o balanço da distribuição de recursos financeiros do governo do Pará por região de integração, com ênfase nos programas da sub-região de Carajás. Posteriormente, seguem as considerações finais do artigo.

A TRAJETÓRIA DOS FENÔMENOS DAS DESIGUALDADES REGIONAIS NO BRASIL

A questão das desigualdades regionais foi revisitada no início dos anos 1950 no Brasil, pelas obras clássicas *Estudo sobre o desenvolvimento econômico do Nordeste*, de Hans Singer, *Desenvolvimento e Implantação de Indústrias Interessando a Pernambuco e ao Nordeste*, de Lebrecht, ambos de 1955, *Operação Nordeste*, de 1959 e *Perspectivas da Economia Brasileira*, de 1958, de Celso Furtado.

Essas obras apresentaram um diagnóstico das desigualdades regionais brasileiras na década de 1950 e sob a interpretação de Celso Furtado o conceito de dualismo estrutural foi alinhado à formação econômica e política do Brasil, potencializada pelo crescimento desequilibrado, desempenhado pelo crescimento econômico da região Centro – Sul (atualmente região Sudeste) em detrimento do atraso econômico do Nordeste.

Na região Centro-Sul a economia era dinâmica, ou seja, a industrialização demandava a mão-de-obra mais qualificada, os índices de urbanização foram elevados, o que foi determinante para o Centro-Sul exercer o papel de pólo dominante. Na região Nordeste, após o declínio do ciclo da cana-de-açúcar, a sua economia permaneceu estagnada e retrocedeu à

economia tipicamente pré-capitalista (produção de subsistência da sua população). A economia nordestina atuou como complemento (produção e exportação de produtos primários) à demanda da economia do Centro-Sul. E, justamente por esta demanda, por produtos primários, da região Nordeste, que ela não conseguiu alcançar a próxima etapa para o desenvolvimento econômico, a industrialização autonomia da demanda do Centro Sul (FURTADO, 1959).

Nessa mesma década, a de 1950, a criação da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA) antecedeu a abordagem dos desequilíbrios regionais do Nordeste e de forma inédita formulou uma abordagem para diagnosticar e implementar ações na Amazônia, pelo Programa de Emergência para 1954, pelo programa Concepção Preliminar da Valorização Econômica da Amazônia, ambos de 1954, pelo Primeiro Plano Quinquenal, de 1955.

A questão das desigualdades regionais nas décadas subsequentes dificultou formulação de alternativas para superá-las. Cano (2007) interpretou o processo de desconcentração produtiva como consequência da integração no mercado interno entre o Centro-Sul e o Nordeste. Segundo o autor supracitado, esse processo, em paralelo com a ausência de barreiras protecionistas, permitiu a abertura do mercado regional, e alguns estados levaram vantagem em relação a outros na competição da concorrência produtiva. Os fenômenos reproduzidos foram diferentes para as macrorregiões brasileiras, denominados “efeitos de estímulo, de inibição ou bloqueio, e de destruição”. As possibilidades de criação da indústria autônoma no Nordeste, pelo Grupo de Trabalho de Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), cederam lugar à indústria de complementação à demanda do Centro – Sul, mais especificamente São Paulo, surgindo as especializações regionais. Como por exemplo, o desenvolvimento de pólos como os de eletro-eletrônicos na Zona Franca de Manaus, mineração no Pará, bens intermediários químicos no Nordeste oriental, têxteis no Ceará e Rio Grande do Norte, entre outros.

Pacheco (1998) caracterizou o fenômeno das desigualdades regionais como aumento da heterogeneidade intra-regional que acompanhou o processo recente de desconcentração. O avanço dos investimentos do Fundo de Financiamento do Nordeste (FINOR) e do Fundo de Financiamento da Amazônia (Finam) concedeu a dinamização da agricultura e da indústria “periférica”, que diversificou as estruturas produtivas de diferentes regiões, mais ampliou a heterogeneidade interna e reforçou as especializações, surgiu as denominadas ilhas de prosperidades.

Para Becker (2010) a expansão da fronteira amazônica somente pode ser compreendida se convergida com a inserção do Brasil no sistema capitalista global, no final do século XX, caracterizado pelos interesses do capital industrial e financeiro, com mediação do Estado, na mundialização contemporânea decorrente da nova escala da relação capital-trabalho e pelas relações de produção de um espaço planetário sedimentado pelo controle, hierarquização e regulação dos Estados nacionais.

As formas de ocupação da fronteira podem ser divididas segundo Becker (2010) em:
a) projetos estimulados pelo Estado com o propósito de rápida integração regional, como o capital comercial especulativo de grande escala, os fazendeiros individuais, os colonos e



pequenos produtores agrícolas capitalizados; b) apropriação direta do Estado vinculado à sua legitimação pela implementação de colonização oficial visando a distribuição de terra, criação de territórios para a sua gestão direta em áreas de conflitos de terras, gestão associada à empresa privada – como o caso do Programa Grande Carajás. A frente de expansão da fronteira da Amazônia permitiu ao capital financeiro a sua instalação e não ofereceu resistência, devido à ausência de organizações regionais, o que pode ser incorporado à lógica global e fragmentação da nação neste espaço.

Na década de 1990, o discurso neoliberal foi inserido como opção como política econômica nas gestões Collor de Mello, Itamar Franco e do Fernando Henrique Cardoso, e a ausência de políticas desenvolvimentistas, impulsionou as diferenciações regionais herdadas do passado e a fragmentação do Brasil, evidenciou os “focos de competitividade e de dinamismo” e a sua articulação à economia global. Segundo Araújo (1999) a inserção seletiva proporcionada pelas novas tendências proporciona o abandono das “áreas de exclusão” (ditas não-competitivas).

O processo de desintegração brasileira é suscitado pela criação de um novo tipo de regionalismo, intitulado por Carlos Vainer (2007) de “provincianismo mundializado”. Para o referido autor, esses locais geram grande dinamismo e destoam dos demais pelos seus novos fatores de competitividade que montam sua articulação para fora do país e tendem a romper laços de solidariedade com “o resto”, passando a praticar políticas explícitas de segregação contra emigrantes vindos de áreas não-competitivas.

Para Vainer (2007) os vetores que estimularam o processo de fragmentação possuem diferentes dimensões. A primeira foi a implantação dos grandes projetos de investimentos minero-metalúrgicos, petroquímicos, energéticos e viários reconfiguraram o território nacional, voltados inteiramente para a exportação, com grande capacidade de organização e transformação do espaço, interligando os interesses globais nos espaços locais denominado de glocalizados. O segundo foi a organização do grande projeto por meio de grupos de interesses e lobbies, coalizões políticas, se articulando sem mediações econômicas financeiras e políticas. Os espaços local, o regional, o nacional e o global se entrelaçam na constituição de consórcios empresariais e coalizões políticas. O terceiro foi a guerra fiscal promovida pela ausência de políticas territoriais na escala federal e a emergência de novas formas de articulação entre capitais e forças políticas que favorecem uma redefinição das relações entre as escalas subnacionais, nacional e global.

A construção do conceito de território para Brandão está vinculada à uma rede, que compreende da escala nacional à dependência da escala global, o que exige a compreensão do local para formulação de uma agenda de demandas mobilizada pela participação popular intermediada pela ação do Estado na formulação de políticas públicas para o território.

Brandão (2007) apresenta como repertório elementos chave para a pesquisa da dimensão espacial do processo de desenvolvimento capitalista, composta por uma análise crítica do movimento desigual da acumulação de capital no espaço, e que converge aos processos de homogeneização, de integração, de polarização e de hegemonia nos diferentes recortes territoriais.

O fenômeno da homogeneização, produz efeitos deletérios na região, provocando estruturas heterogêneas e desigualdades em seu movimento. O desenvolvimento capitalista limita o acesso das regiões a dinâmica evolutiva de nivelamento e de propagação de progresso técnico por todas as porções do território. O seu objetivo é somente um, o da lógica da multiplicação do valor, concentrando o no enriquecimento, independente das fronteiras, barreiras e proteções (BRANDÃO, 2007).

O processo de integração é instalado nas regiões de forma compulsória pela incorporação de núcleos produtivos competitivos para a concorrência inter-regional e que atendam a dinâmica de complementariedade das demandas das cadeias produtivas da matriz nacional. Esse processo retira a autonomia produtiva regional e à submete a uma forma de integração no qual ela está submissa as formas superiores de acumulação e de reprodução econômica. Cada espaço constituído de diversidade regional sucumbi, de forma singular, à hierarquização ao espaço regional hegemônico (BRANDÃO, 2007).

Da abordagem espacial de acumulação de capital deriva o processo da polarização. O processo de integração está relacionado ao de enquadramento, o de polarização está para a hierarquia. Os centros regionais, posicionados em hierarquias superiores, são dotados de estruturas complexas de serviços, infraestruturas, centros de armazenagem, comercialização, consumo, gestão, controle e poder político e cultural. A concentração pode ser compreendida como a centralização de capital, que intensifica a heterogeneidade estrutural pela cumulatividade das forças aglomerativas presentes no espaço geográfico capitalista. O capitalismo ordena os núcleos dinâmicos de comando nos novos espaços geográficos, novas escalas, novos pontos nodais, rearticulando as forças da polarização, da heterogeneidade e da dominação regionais (BRANDÃO, 2007).

A quarta dimensão é a hegemonia, é considerada a chave para analisar as questões regionais ou urbanas no caso do Brasil, determinada pela hegemonia política do bloco de poder das diversas frações do capital mercantil (especulativo), bancário, imobiliário, responsável pelo atraso político, produtivo e social. O núcleo hegemônico possui autonomia reprodutiva, de capacidade inovativa e direção persuasiva cultural – ideológica sobre o conjunto nacional, exercida por uma determinada aliança (BRANDÃO, 2007).

Na visão de Brandão (2013) falta a formulação de bons diagnósticos estruturais. A alternativa é a formação dos espaços de diálogos, como Fóruns, Conferências, Comitês, Agências, do território a partir do diálogo e demandas da população com o Estado. É preciso renovar o pacto político entre a sociedade civil e as instituições públicas. Esse processo deve ser republicano e democrático, em conjunto com a participação social nesses espaços de deliberação política.

A SPVEA E SUDAM: DIAGNÓSTICO(S) DAS DISPARIDADES REGIONAIS DA AMAZÔNIA

O problema inicialmente apresentado pelo Plano de Valorização Econômica da Amazônia (PVEA) para a Amazônia foi o do crescimento desigual das regiões, que marginalizou as regiões do interior e fronteira do Brasil. Na percepção do referido plano, até 1954, não

houve nenhum constructo de racionalidade para o planejamento em grande escala, para contemplar uma Política Nacional de Ocupação e de aceleração do desenvolvimento econômico. O resultado foi a formação de áreas de dinamização econômica em contraste com as de subdesenvolvimento.

Mediante essa problemática, o PVEA propôs estabelecer o equilíbrio político, social e econômico por intermédio de um grande programa para superação dos problemas regionais. O caminho para organizar um fundo de financiamento para esse plano foi proposto pelo parlamentar Leopoldo Peres, que propôs que fosse incluído na Carta magna um inciso sobre a contribuição financeira de todo o país de 3% da sua renda, pelos próximos 20 anos para recuperação da região mais despovoada e menos desenvolvida do Brasil. Essa reivindicação foi atendida na forma do artigo 199 da Constituição de 1946 e determinou a formulação do Plano de Valorização Econômica para Amazônia (SPVEA, 1954).

No dia 6 de janeiro de 1953, a lei número 1806 regulamentou o artigo 199 e instituiu a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA). A valorização seria empreendida por planos quinquenais, a cada 5 anos, superando a antiga forma de formular o “planejamento” de forma isolada, de efeitos passageiros e decretadas com solução a curto prazo (SPVEA, 1954).

Antecedeu o planejamento quinquenal o plano de emergência, com orientação regional, que posicionou soluções para os problemas identificados da Amazônia. A Comissão de Planejamento foi criada e formada por 6 técnicos e 9 representantes dos estados da Amazônia. A partir do plano emergencial foi concedido subsídio para a formulação do Primeiro Plano Quinquenal através do diagnóstico e prognósticos para o desenvolvimento da Amazônia (SPVEA, 1954).

A orientação para o planejamento da SPVEA foi direcionada para superação do despovoamento demográfico da Amazônia. Os principais vetores da ação do Estado na Amazônia foram: a) assegurar a ocupação do território brasileiro na Amazônia; b) construir na Amazônia uma sociedade economicamente dinâmica e progressista e que tenha autossuficiência para execução de suas tarefas sociais; c) desenvolver a Amazônia paralelamente e de forma complementar a da economia brasileira (SPVEA, 1954).

A ocupação populacional na Amazônia foi realizada de forma irregular, houve concentração da população apenas ao longo das vias hidroviárias de navegação e nas capitais dos estados. A SPVEA identificou em seu diagnóstico forte relação da ocupação territorial da população com a especialidade econômica, o extrativismo, o que determinou a forma como foi ocupada a região pela população (SPVEA, 1954).

Uma primeira regionalização da Amazônia foi realizada pela SPVEA, que considerou em sua métrica critérios econômicos para denominação das zonas:

zonas com populações densas; zonas circunjacentes a núcleos urbanos importantes; zonas onde haja facilidades especiais de transportes; zonas propícias à agricultura, à indústria, à pecuária, e zonas marginais de estradas de ferro e político – zonas de fronteiras; zonas onde termine a navegação de

primeira linha, com populações ativas a montante; zonas limítrofes com o Sul e Nordeste do Brasil e por onde avança uma penetração pioneira (SPVEA, 1954, p. 4).

O zoneamento cumpriria a função de limitar os problemas de acordo com o território, viabilizando uma ação prática de projetos. A Amazônia foi dividida em 28 zonas economicamente viáveis: 1) Belém – Bragança; 2) Manaus; 3) São Luiz; 4) Cuiabá; 5) Macapá; 6) Rio Branco (Acre); 7) Porto Velho; 8) Boa Vista; 9) Santarém; 10) Marajó; 11) Altamira; 12) Tucuruí; 13) Itaitúba; 14) Benjamin Constant; 15) Eirunepê; 16) Boca do Acre; 17) Campos de Puciri; 18) Parintins; 19) Tefé; 20) Uapês – Cucuí; 21) Vila Bittencourt; 22) Guajará – Mirim; 23) Cruzeiro do Sul; 24) Parnã (Alto Tocantins); 25) Bacia Rios Mearim e Pindaré; 26) Oiapoque; 27) Poxoréu; 28) Tocantinópolis (SPVEA, 1954).

A partir da divisão territorial da Amazônia a SPVEA organizou os problemas que formou o diagnóstico por temas setoriais: o problema alimentar; a produção de matérias primas e industrialização; transporte; distribuição de capital; saúde; nível cultural; recuperação de atividades extrativistas (SPVEA, 1954).

A interpretação do desenvolvimento para a SPVEA aborda diferentes dimensões, como a economia e a humana. O desenvolvimento é interpretado pela superintendência supracitada relacionada a dinamização da economia regional e pela implementação de serviços nas áreas de saúde e educação para os grupos sociais.

Quadro 1 – Temas, concepções teóricas e projetos da SPVEA

Tema	Concepção teórica	Projetos
Agricultura	Ocupação da Amazônia pela agricultura, por intermédio da concessão de sementes aos agricultores e criação do sistema de crédito especial aplicado por meio dos Caixas Rurais nos núcleos agrícolas do interior.	As ações propostas foram: a) alcançar a autossuficiência alimentar, b) desenvolver a produção agrícola e matérias-primas para a economia regional e nacional, c) desenvolver a produção de gêneros para exportação.
Produção de matérias primas e a industrialização	Combinar matéria prima, a extração da borracha e juta, como forma de encadeamento para formar a indústria leve.	A concessão de 45.000 hectares de seringueiras e 50.000 hectares de área para cultivar juta. Financiamento dos segmentos de indústrias leves: fábricas de madeira contraplacadas, fábricas de celulose e papelão isolante; fábrica aproveitamento dos resíduos de pau rosa na fabricação de hard – board; fábricas de cimento; à lavra das jazidas de fosfato na costa do Maranhão e à jazida de cristal de rocha no norte de Goiás; a empresas de moagem de calcários; término de montagem de uma refinaria de petróleo; aquisição de barcos pesqueiros e de material de indústria de conserva de peixes e, a



		estaleiros para construção de embarcações de madeiras.
distribuição de capital	Reservar recursos para ser direcionados para o financiamento da produção agrícola, matérias-primas e indústrias.	O programa de crédito bancário rural realizado por uma Caixa de Créditos Rurais no interior, destinado ao capital privado mediante a participação das empresas e a dotações para o Fundo de Fomento a Produção o Banco de Crédito da Amazônia.
Transporte, Comunicações e Energia	Os projetos logísticos foram balizados por um sistema de transportes interiores para o escoamento, no sentido da calha do rio Amazônia; interligar a Amazônia por projetos logísticos ao sul o nordeste do Brasil, como uma via para a migração da população de regiões densamente populosas, como para permitir o tráfego comercial.	<p>O Sistema Navegação e Administração do Porto do Pará, reaparelhamento da navegação fluvial na aquisição de 15 navios, além da reforma de outros, aquisição de 5 rebocadores, 30 alvarengas e um dique flutuante, assim como ferramentas de oficinas.</p> <p>As instalações portuárias designadas para receber investimento são as do porto de Belém, Manaus e São Luiz, construção e conclusão de portos em Macapá, Porto Velho, Cuiabá, Santarém, Itacoatira, Parintins e Rio Branco.</p> <p>O financiamento de construção de rodovias: Federal BR-22, trecho entre Santa Maria e Bela Aurora (100 kms); Construção da ligação Anápolis – Belém, trecho entre Jabotal e Araguatins (280 kms); Construção da rodovia Igarapé Miri-Mojú-Abaetetuba-Barcarena (60 kms); Construção da rodovia Peixe Boi – Colônia Pedro Teixeira (25 kms); Construção da rodovia Tomé Açu-Rio Acará Açu (60 kms); Construção da rodovia Cametá-Campo Alegre; Construção da rodovia Ourém-Colônia Capitão; Construção da rodovia Baião-Colônia de Baião; Construção da rodovia Óbidos – Campos de Ariramba; Construção da rodovia Oriximiná-Cipoal.</p> <p>A instalação das usinas elétricas nas capitais dos estados complementa os investimentos do Plano Quinquenal em infraestrutura básica e logística.</p>
Saúde	estado de deficiência na produção agrícola para alimentação	1) serviços básicos de saneamento; 2) serviços de assistência médico sanitária; 3) campanha contra doenças transmissíveis, como malária, esquistossomose, doença de Chagas, filariose, tuberculose, desenvolvimento das atividades de combate à lepra, intensificação das campanhas contra doenças venéreas; 4) serviços de assistência; 5) pesquisas de interesse médico sanitário; 6) serviços de bio-estatística e propagando e educação sanitária.
Educação e cultura	Formação de técnicos capazes de intervir na produção. A prioridade	O plano estará atuando em todos os níveis de educação: o ensino de alfabetização, o ensino



	será a formação da população no interior dos estados. No Primeiro Plano Quinquenal o enfoque será na investigação dos processos sócio culturais que disciplinam a vida das populações no Amazônia.	primário e rural, o ensino médio e o ensino universitário. A comissão de planejamento disponibilizará bolsas de estudos para a formação de quadros técnicos. Outro ponto será a criação de bibliotecas, museus, documentários, publicação de obras científicas.
--	--	---

Fonte: SPVEA, 1954; SPVEA, 1955. Elaborado pelo autor.

A economia da Amazônia deve ser desenvolvida de forma complementar a economia do Brasil, com base nos seguintes aspectos: a) produção de alimentos que equilibre a oferta à procura; b) produzir matérias primas, produtos alimentares que antes era importado pelo país; c) promover a exploração das riquezas energéticas e minerais da região; d) exportação das matérias-primas regionais; e) converter a economia extrativista em economia agrícola e industrial; f) estimular a criação de capital pelo sistema de crédito; g) elevar o nível de vida e de cultura técnica e política da população.

O processo de modernização e urbanização da Amazônia está fortemente condicionada a industrialização, pois sem esse processo produtivo a população se concentra unicamente sobre as populações rurais, ampliando a pressão sobre a procura dos itens disponíveis no mercado, aumento o custo de vida. A concentração de mão de obra no setor primário, sem especialização, cria um regime de trabalho de baixos salários e um baixo padrão de vida. O desenvolvimento do setor industrial e cultural são essenciais para a formação das cidades, como centro de vida social, política e econômica da Amazônia.

Em 1966, o recém-inaugurado Ministério Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais realizou um balanço dos programas e dados para definição de uma política nacional de integração efetiva do espaço amazônico. A Operação Amazônia foi produzida em 1966 e foi inspirada na Operação Nordeste, a sua prioridade foi de atender as questões de segurança nacional e as dificuldades com a queda desastrosa do extrativismo tradicional da região. O plano prevê prioridade em obras ministeriais prioritárias, destacando o programa nacional de desenvolvimento, balizado por investimentos e políticas setoriais, com a criação de novos instrumentos legais e a reorganização ou criação de novos organismos de valorização., pesquisa e desenvolvimento em geral.

A Operação Amazônica definiu como regionalização áreas de valorização econômica. A primeira área é a da Amazônia litorânea, próxima ao litoral Atlântico, tendo como seus centros Macapá, Belém e zona Bragantina. O principal centro regional dispõe de infraestrutura capaz de favorecer a industrialização estimulada pelos mecanismos de fiscais. A posição geopolítica de Belém e Macapá oferece bases para um desenvolvimento autônomo, permitindo atuarem como pontos polarizadores, concentrados a empreendimentos econômicos (SUDAM, 1966).

A segunda área foi a Amazônia central, interiorana, área vizinha do Brasil Central. A terceira área foi denominada de Amazônia fronteira, com pontos isolados do extenso cordão fronteiro com os países que se incorporam a Amazônia latino-americana. E, a quarta área foi

chamada de Amazônia periférica, áreas parciais dos estados de Goiás, Mato Grosso e Maranhão (SUDAM, 1966).

Os dois principais eixos de ação da Operação Amazônica da Sudam foram a segurança, direcionou forças para formação das fronteiras com outros países, e a necessidade da expansão econômica na Amazônia periférica e litorânea. Por conta disso, houve reformulação do I Plano de Valorização da SPVEA para áreas prioritárias. A prioridade da SUDAM é o setor primário, considerado como estrutura econômica predominante da Amazônia, posicionou a borracha como a principal atividade econômica. A industrialização foi considerada complementar à elegida atividade econômica supracitada, a atividade agropecuária e o extrativismo assumiram o protagonismo nos estudos da Operação Amazônica, orientados para promover diversificação da estrutura econômica em ritmo acelerado (SUDAM, 1966).

O diagnóstico da Operação Amazônica foi formado pela identificação das características a seguir: a) Dispersão dos núcleos populacionais; b) Grande potencial de recursos naturais, desconhecido; c) Recursos humanos escassos para a ocupação efetiva da área; d) Necessidade de concentração geográfica para justificar a distribuição dos recursos assistenciais; e) Dualismo econômico, extrativismo de baixa produtividade concomitante com uma nascente tecnologia; f) Infraestrutura precária, insuficiente para atender aos planos de desenvolvimento; g) Insuficiência de produtos agropecuários e dificuldades de seu escoamento; h) Industrialização incipiente, com predominância de estabelecimentos de pequeno porte; i) Falta de espírito empresarial decorrente de desestímulo a iniciativa privada; j) Descompasso da atuação dos órgãos federais na área em relação aos estaduais (SUDAM, 1966).

O plano de ação da Operação Amazônica foi modificar a estrutura econômica para superar o dualismo existente, pelo fomento ao setor agropecuário como o dinâmico, combinado com implantação de infraestrutura econômica e social, para formação do mercado interno por intermédio do crescimento do consumo per capita da população, aliado à concessão de novos empregos. A ocupação é prioritária e é por meio dela que haveria maior segurança nacional nas fronteiras (SUDAM, 1966).

A borracha foi considerada estratégica pela Operação Amazônica. Sob a responsabilidade do Banco de Crédito da Amazônia, o Estado atuaria como intermediário, que financiaria a produção e regularia os preços do produto mediante a compra dos estoques e o seu escoamento para as exportações (SUDAM, 1966).

Os recursos financeiros para subsidiar a Operação Amazônica seriam pelos órgãos: a) receita de impostos federais; b) investimentos diretos do Governo Federal; c) fundo de Valorização da Amazônia, sendo estimados em 120 bilhões de cruzeiros para 1967; d) investimentos diretos do Governo Federal através dos Ministérios da Educação e Cultura, da Saúde, da Agricultura, das Minas e Energia, da Viação e Obras Públicas e Militares, da Comissão do Plano do Carvão Nacional e do Conselho Nacional de Pesquisas; e) fundos especiais, destacando o Rodoviário Nacional, o Portuário Federal, a Marinha Mercante, o Federal de Eletrificação, o Nacional de Habitação e o de Reforma Agrária (SUDAM, 1966).

O PLANO AMAZÔNIA SUSTENTÁVEL E A SUA ATUAÇÃO NO TERRITÓRIO E NA REGIÃO

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) foi apresentada em 2003, sendo suas ações direcionadas e combinadas para as desigualdades regionais e sociais, renunciadas pelo lançamento do Programa Fome Zero. A PNDR foi institucionalizada através do Decreto nº 6.047 de 22 de fevereiro de 2007, a qual sinalizou lampejos de esperanças para a retomada da questão regional.

As diretrizes centrais que orientaram essa política foram o Mapa da Elegibilidade da Política, o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) (fonte de financiamento da PNDR) e um novo modelo de gestão pública, articulado pela promoção do diálogo entre sociedade civil e instituições governamentais. A taxonomia formulada segundo as variáveis rendimento domiciliar médio e crescimento do PIB per capita dos municípios foi método para intervenção dessa política no território. O resultado foi a identificação de quatro grupos formados por sub-regiões de alta renda, dinâmicas, estagnadas e baixa renda (BRASIL-MI, 2005).

A PNDR estabeleceu como diretrizes para a sua atuação a participação da população nos territórios combinada com os entes governamentais e iniciativa privada na formação de agenda de políticas públicas. A formulação de projetos para aplicação no território seria balizada pela história, dinâmica, diagnóstico e inserção econômica e social no contexto da economia nacional (BRASIL-MI, 2010).

A PNDR formulou uma organização de políticas públicas combinadas hierarquicamente pelos critérios estabelecidos de regionalização do território, através da sua tipologia, e de ações orientadas de acordo com a multiplicidade de dinâmicas territoriais, cada uma delas com demandas e ações específicas para a resolução das assimetrias territoriais. A forma de aplicação dessa política no território foi por intermédio da formulação de planos regionais, considerado nível tático, Plano Amazônia Sustentável (PAS), Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (PDNE) e o Plano Estratégico de Desenvolvimento do Centro-Oeste (PDCO), e cada um desses planos formulou programas sub-regionais com projetos específicos para cada sub-região da região, considerado nível operacional.

O PAS foi o plano aplicado na Amazônia e foi formulado pelo Termo de Cooperação em 2003 entre o presidente e os governadores dos estados da região, balizado por um diagnóstico abrangente, e com a participação de consultas públicas com mais de cinco mil representantes. Esse plano foi considerado a baliza ideológica para os planos sub-regionais para Amazônia, como o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a Área de Influência da Rodovia BR-163 (Cuiabá-Santarém), o Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável para o Arquipélago do Marajó e o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu e Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Lago de Tucuruí.

A inserção da variável ambiental nos conteúdos do PPA para a Região Amazônia e a partir do documento “Amazônia Sustentável – Diretrizes e Prioridades do Ministério do Meio Ambiente para o Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Brasileira” formatou uma nova

percepção de desenvolvimento regional, legitimada pela participação para reunião realizada em maio de 2003, em Rio Branco, no Acre, contou com a participação ministros, secretários-executivos, representantes de entidades empresariais, organismos internacionais, movimentos sociais e organizações não-governamentais.

O diagnóstico problemático das desigualdades regionais do país foi abordado por uma nova percepção de modelo de desenvolvimento para a Amazônia. O princípio metodológico do PAS priorizou os seguintes temas: a) produção sustentável com tecnologia avançada; b) novo padrão de financiamento; c) gestão ambiental e ordenamento territorial; d) inclusão social e cidadania; e) infra-estrutura para o desenvolvimento (BRASIL-PAS, 2008).

Segundo o PAS (2008) as diretrizes estratégicas para promoção do desenvolvimento da Amazônia brasileira, estão organizadas em quatro eixos temáticos. São eles: (i) Ordenamento Territorial e Gestão Ambiental, (ii) Produção Sustentável com Inovação e Competitividade, (iii) Infra-Estrutura para o Desenvolvimento e (iv) Inclusão Social e Cidadania.

O primeiro eixo Ordenamento Territorial e Gestão Ambiental priorizou a organização territorial contempla a distribuição populacional, as atividades produtivas, a delimitação dos territórios indígenas e de povos tradicionais, e áreas de conservação no território. Na Amazônia a problemática dos conflitos sociais tem dado a tônica das disputas de terras (BRASIL-PAS, 2008).

O segundo eixo Produção Sustentável com Inovação e Competitividade propôs formular diretrizes que combinem instrumentos para transformação das bases produtivas da Região Amazônica e o uso sustentável dos recursos naturais, para redução das desigualdades sociais e regionais (BRASIL-PAS, 2008).

O terceiro eixo foi organizado referente ao planejamento da infraestrutura para transformação e modernização da estrutura produtiva regional. O quarto eixo é prioritário para a democratização da igualdade das populações amazônicas nas áreas de educação, saúde, saneamento básico, segurança pública, previdência e assistência social, cultura e gênero (BRASIL-PAS, 2008).

A alternativa para superação das assimetrias territoriais da Amazônia pela PAS é por intermédio: da valorização da sua diversidade sociocultural e ambiental; a garantia dos direitos básicos das populações locais pelo Estado; promover a gestão de políticas públicas entre as instâncias dos governos federal, estadual e municipal; ampliação da infraestrutura regional; conceder direitos territoriais para os povos tradicionais, extrativistas, indígenas e quilombolas da Amazônia; combater o desmatamento ilegal; recuperar áreas desmatadas com o reflorestamento; promover pesquisa científica e tecnológica para o desenvolvimento sustentável da região; promover o desenvolvimento com equidade com direcionamento de políticas públicas identitárias para gênero, raça e etnia; desenvolver canais de diálogo entre órgãos governamentais, sociedade civil, setores empresariais e empoderamento da sociedade civil para formulação de políticas públicas (BRASIL-PAS, 2008).

BALANÇO DO PLANEJAMENTO MULTIESCALAR DO PLANO ESTRATÉGICO TERRITORIAL DO PPA – PARÁ E O PDRS

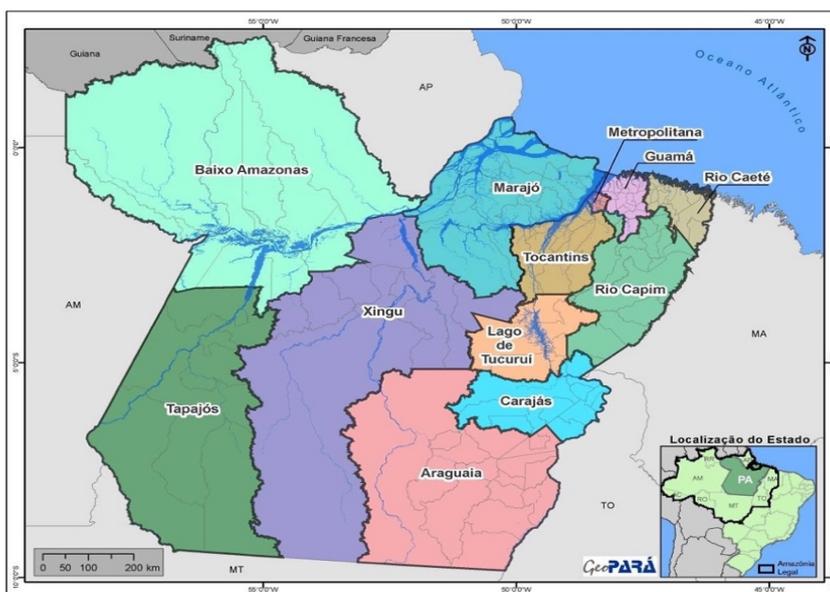
O PDRS é uma ação conjunta dos governos federal e estadual do Pará, como forma de descentralização de políticas públicas. A região do Xingu é uma das doze regiões de planejamento do Pará que tem sido objeto da implementação de planos de desenvolvimento com base nas potencialidades locais, por meio do Planejamento Territorial Participativo (PTP).

A base metodologia de atuação do PDRS é o diálogo com a sociedade local, no qual foi encaminhada a proposta de formulação dessa política pública em forma de consulta públicas das demandas da população de Altamira, Uruará e Senador José Portirio. O objetivo da metodologia aplicada pelo PDRS foi articular o planejamento estatal em três instâncias de governo, o federal, estadual e local. Há a tentativa de articular o PDRS com os Planos Plurianuais do estado do Pará e os municípios (BRASIL-PDRS, 2010).

A região do Xingu é formada pelos municípios de Altamira, Anapu, Brasil Novo, Gurupá, Medicilândia, Pacajá, Placas, Porto do Moz, Senador José Portirio, Uruará, Vitério do Xingú. Essa região possui uma particularidade, foi alvo de projetos da Sudam, nos governos militares, como povoamento dirigido pelo INCRA no início da década de 1970, com a construção da BR-230, a rodovia Transamazônica. Porém, há uma grande massa da população em situação de vulnerabilidade social, o que identifica forte assimetria social.

Os municípios se organizaram em busca da formulação de uma agenda de políticas públicas que seja eficiente frente ao diagnóstico apresentado. A articulação entre a mobilização da sociedade civil, por intermédio de Conselhos, Fóruns e Consórcios, na escala dos municípios que faz parte da sub-região do Xingu com processos produtivos que gerem investimentos produtivas e emprego (BRASIL-PDRS 2010).

Figura 1: Regiões de Integração do Estado do Pará



Fonte: BRASIL-PDRS, 2010. Elaboração: SEIR/Geopará, 2009.

As diretrizes de ações do PDRS do Xingu estão organizadas por ordenamento territorial, regularização fundiária e gestão ambiental; infraestrutura para o desenvolvimento; fomento às atividades produtivas sustentáveis; inclusão social e cidadania e modelo de gestão.

Os objetivos do plano são: 1) Planejamento e ordenamento territorial e ambiental articulados por uma política setorial; 2) atividades econômicas balizadas pelo uso sustentável dos recursos naturais e inclusão equitativa de indivíduos, embasados pela pesquisa e desenvolvimento ciência e tecnologia; 3) Implantação de obras de infraestrutura nos setores energia, transporte, comunicações, saneamento e armazenamento e processamento; 4) Políticas públicas para a inclusão social, por meio de concessão de educação, saúde, segurança e previdência social que incentivem a participação de gestão das políticas públicas; 5) Implantação do modelo de gestão e aproximar as relações institucionais para incorporar no planejamento a participação popular; 6) Criação e fortalecimento de instituições de desenvolvimento regional; 7) Mapear conflitos sociais e o formular agendas emergenciais; 8) Incorporar ações e prioridades identificadas no âmbito do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS do Território da Transamazônica, 2006) (BRASIL-PDRS, 2010).

Os eixos de do PDRS possuem uma função estratégia no planejamento, que seja de orientar os projetos propostos pelo plano. O primeiro eixo Ordenamento Territorial propôs como projeto a implantação do Zoneamento Econômico Ecológico (ZEE) do oeste do Pará, como forma de ocupação e uso da terra. Essa alternativa assegurar os direitos territoriais dos povos e das comunidades tradicionais, indígenas e quilombolas.

O eixo de infraestrutura partiu dos investimentos destinados pelo PAC 2 do governo federal, nos governos Lula e Dilma, como disparadores para dinamizar a economia local e regional. Os projetos propostos foram: a) pavimentação da rodovia Transamazônica no trecho de Itaituba a Marabá; b) construção da UHE Belo Monte; c) pavimentação da rodovia BR-422

no trecho entre Novo Repartimento e Tucuruí e as pavimentações da PA-167, desde o entroncamento com a BR-230 até a sede de Senador José Porfírio e a Porto de Moz e da PA-370, ligando Medicilândia a Pacoval, acesso para Santarém linha de transmissão Tucuruí, Altamira, Macapá e Manaus; d) melhoria da conexão da ferrovia Estrada Ferro Carajás, que liga Marabá com o Porto de Itaquí (MA), conexão da ferrovia Norte-Sul em Acailândia (MA) ou Aguiarnópolis (TO) com o Centro Sul do país (BRASIL-PDRS, 2010).

No eixo de atividades produtiva o PDRS priorizou potencializar a economia local, realizada pelo incentivo à cadeia produtiva do cacau, a produção e processamento de grãos, a indústria frigorífica, o setor da pesca e aquicultura, setor florestal estimulado pela extração de madeira por meio de manejos em unidades de conservação sustentável. A atividade mineral é um dos destaques da sub-região do Xingu, por estar próxima de reservas minerais, como Carajás e Tapajós, tendo como disponibilidade energética proporcionada por Belo Monte (BRASIL-PDRS, 2010).

No eixo de inclusão social e cidadania a distribuição de direitos universais como educação, saúde, saneamento básico, habitação, segurança e combate à pobreza, a população em estado de vulnerabilidade econômica e social, como os agricultores familiares, populações ribeirinhas, indígenas. A questão de gênero e etno-racial são prioritários no PDRS (BRASIL-PDRS, 2010).

No eixo modelo de gestão o PDRS organizou uma estrutura composta por diversos segmentos sociais da população na formulação e implementação dos projetos no território. A democratização de participação nos processos deliberativos de agenda de políticas públicas perpassar pelo fortalecimento da gestão local e territorial na região e integrar a cooperação técnica e a gestão compartilhada de políticas públicas nas três esferas de governo, com base nos instrumentos existentes (ZEE, Plano da BR-163 Sustentável, planos diretores municipais, estudos de impacto ambiental, cenários, PPA estadual, UC criadas e propostas), e efetivar o monitoramento e a avaliação das políticas públicas na região (BRASIL-PDRS, 2010).

Na escala estadual de planejamento o governo do estado organizou a regionalização das sub-regiões do Pará a partir do PPA 2008-2011 Construindo o Pará de Todas e Todos e partiu do princípio da necessidade de interpretação dessa unidade federativa organizada por múltiplas demandas e diversidades identidades da população, mobilizou a incorporação de 12 regiões, com participação popular por meio das plenárias regionais realizadas nas regiões de integração.

O modelo aplicado para territorializar as regiões foi o Planejamento Territorial e Participativo (PTP), com mecanismos de ações e mecanismos de diálogo com a população. O objetivo do PTP foi provocar uma gestão descentralizada e no empoderamento dos sujeitos e na preocupação com o desenvolvimento socioeconômico e cultural.

A organização do PTP foi realizada em três etapas. A primeira realizada nos meses de abril e maio de 2007 com a participação de 41.468 pessoas nas 12 plenárias públicas. Em cada plenária as demandas populares foram organizadas como macro objetivos de ação governamental para constituir na matriz do PPA. A segunda foi realizada em julho por meio da realização de 143 assembleias públicas municipais (APMS) em todos os municípios do Pará.

O objetivo foi a escolha de representantes, conselheiros, que iriam compor nos Conselhos Regionais. A terceira foi realizada em agosto com a instalação e reuniões dos Conselhos Regionais e do Conselho Estadual do PTP. Esses conselhos foram direcionados para deliberação sobre as necessidades dos municípios e contribuição do plano de desenvolvimento regional (SEPOF, 2011).

Os membros do conselho estadual da PTP foram: a governadora do estado, um representante da Assembleia Legislativa do Estado, dezoito representantes do governo do estado, nomeados pela governadora, três representantes da sociedade civil organizada e oitenta e quatro conselheiros eleitos nos conselhos regionais (SEPOF, 2011).

Dentre as demandas foram organizados três macros objetivos de governo do Pará, no qual contemplou sessenta e um objetivos setoriais. O balanço dos programas definidos no PPA está distribuído em 54% para o eixo dimensão social, 36% infraestrutura e 10% dimensão socioeconômica (SEPOF, 2011).

As ações do governo do Pará para a integração regional foram organizadas pela descentralização administrativa, fortalecida pela integração do governo estadual com os municípios, para proporcionar incentivo às ações conjuntas entre o governo estadual do Pará e as prefeituras pela formulação de projetos infraestrutura, econômico, social e cultural. No eixo Qualidade de Vida para Todos e Todas o objetivo foi promover a concessão de direitos sociais e de identidade étnico – racial e de gênero para a população, abrangeu programas setoriais na área da saúde, educação com ênfase na cultura da população tradicional do Pará e na área da segurança e direitos humanos. No eixo Inovação e Desenvolvimento o temático abordou o ordenamento territorial com ênfase na gestão ambiental e desenvolvimento rural sustentável, balizado pela dinamização econômica e logística. A ênfase dos seus programas foi o desenvolvimento da agricultura voltada para as famílias, incentivo a inovação e tecnologia combinado com a modernização do setor agropecuário. O terceiro eixo foi Gestão Participativa, Descentralizada, de Valorização e Respeito aos Servidores Públicos pautado pelo modelo de gestão organizado pelo diálogo entre os conselhos setoriais, plano plurianual e descentralização da gestão pública, para câmaras setoriais de governo (SEPOF, 2011).

Os recursos para implementar os macro objetivos e os programas setoriais foram de R\$ 31 bilhões de reais para os setenta programas, sendo quarenta e seis finalísticos, e vinte e três de apoio às políticas públicas e serviços ao Estado e um programa de apoio administrativo. Os recursos tiveram como fonte 87,78% do tesouro estadual, 5,25% convênios contratados, 3% operações de crédito (SEPOF, 2011).

A regionalização realizada pelo PPA 2008 – 2011 foi na divisão em 12 regiões de integração, quais sejam: Araguaia, Baixo Amazonas, Carajás, Guamá, Lago de Tucuruí, Marajó, Metropolitana, Rio Caeté, Rio Capim, Tapajós, Tocantins e Xingu.

A baliza central para a organização da regionalização por regiões de integração do PPA do Pará foram as características, potencialidades e problemas ao desenvolvimento sustentável, bem como as demandas das plenárias regionais do planejamento territorial participativo e as demandas nas Assembleias Municipais.

A sub-região dos Carajás é formada pelos municípios Bom Jesus do Tocantins, Brejo Grande do Araguaia, Canaã dos Carajás, Curionópolis, Eldorado dos Carajás, Marabá, Palestina do Pará, Paraupabas, Piçarra, São Domingos do Araguaia, São Geraldo do Araguaia e São João do Araguaia.

O Plano Plurianual 2016-2019 “Governo Regionalizado, Desenvolvimento Integrado” manteve algumas diretrizes do PPA 2008-2011, como a divisão de prioridades por dimensões: a) inclusão social; b) economia sustentável; c) infraestrutura social; d) governança territorial; e) político institucional. A reunião dessas prioridades busca redução de pobreza e das desigualdades sociais e regionais (SEPOF, 2015).

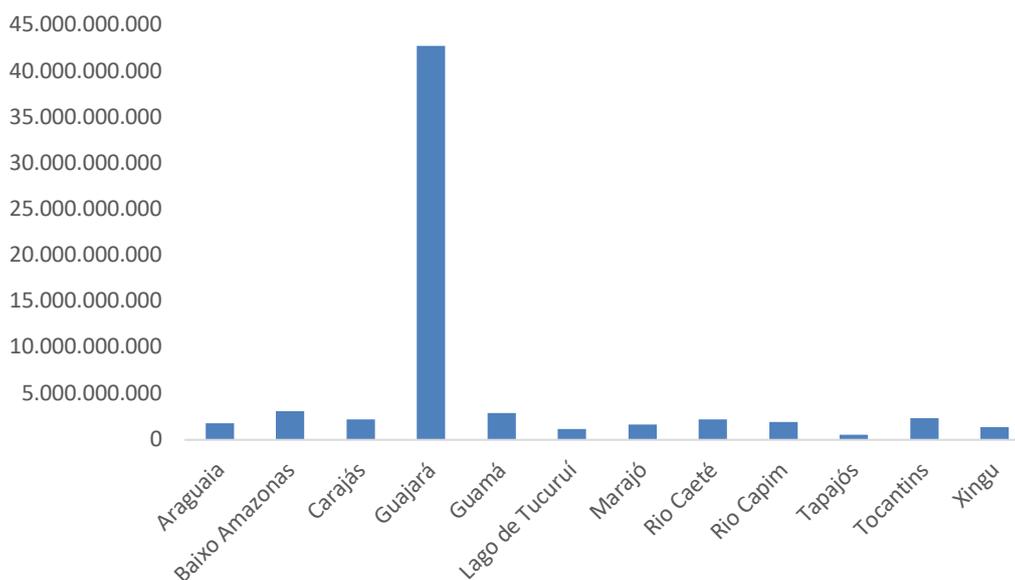
A regionalização realizada pelo PPA 2008 – 2011 foi mantida, a divisão do estado do Pará em 12 regiões de integração, com participação nos processos decisórios e deliberativos de formação de agenda a população. Os projetos estão distribuídos de acordo com as Regiões de Integração, condicionados pelos perfis regionais que abordam aspectos das dinâmicas social, econômica e regional.

As diretrizes fundamentais desse PPA estão organizadas por: 1. Governança Territorial e Político-Institucional; 2. Inclusão Social; 3. Infraestrutura social; 4. Economia Sustentável, envolve três tipos de dinâmica econômica no território, as atividades produtivas com dinâmica própria como minério e de geração de energia, as atividades produtivas tradicionais, pesca artesanal, agricultura familiar, caracterizada por baixa produtividade, e as atividades estratégicas para mudança da base produtiva com possibilidade de crescimento endógeno, como bioindústria, turismo sustentável, economia criativa e manejo florestal sustentável.

O PPA apresentou para o período 2016-2019 o montante de R\$ 74 bilhões e desse valor foi alocado na Região de Integração Guajará, formada pelos municípios de Belém, Ananindeua, Marituba, Benevides e Santa Bárbara, em torno de 66,7%, equivalente a R\$ 42,7 bilhões, divididos em R\$ 17,5 bilhões em conjunto de programas temáticos e R\$ 25,2 bilhões no Programa de Manutenção da Gestão (SEPOF, 2015, p. 31).

Na alocação de investimentos do governo estadual para o período de 2016 a 2019 a região de integração do Baixo Amazonas ficou em segundo lugar, seguido por Guamá e em terceiro Tocantins. A região de integração do Carajás figurou em quarto lugar no recebimento de investimentos do governo do Pará.

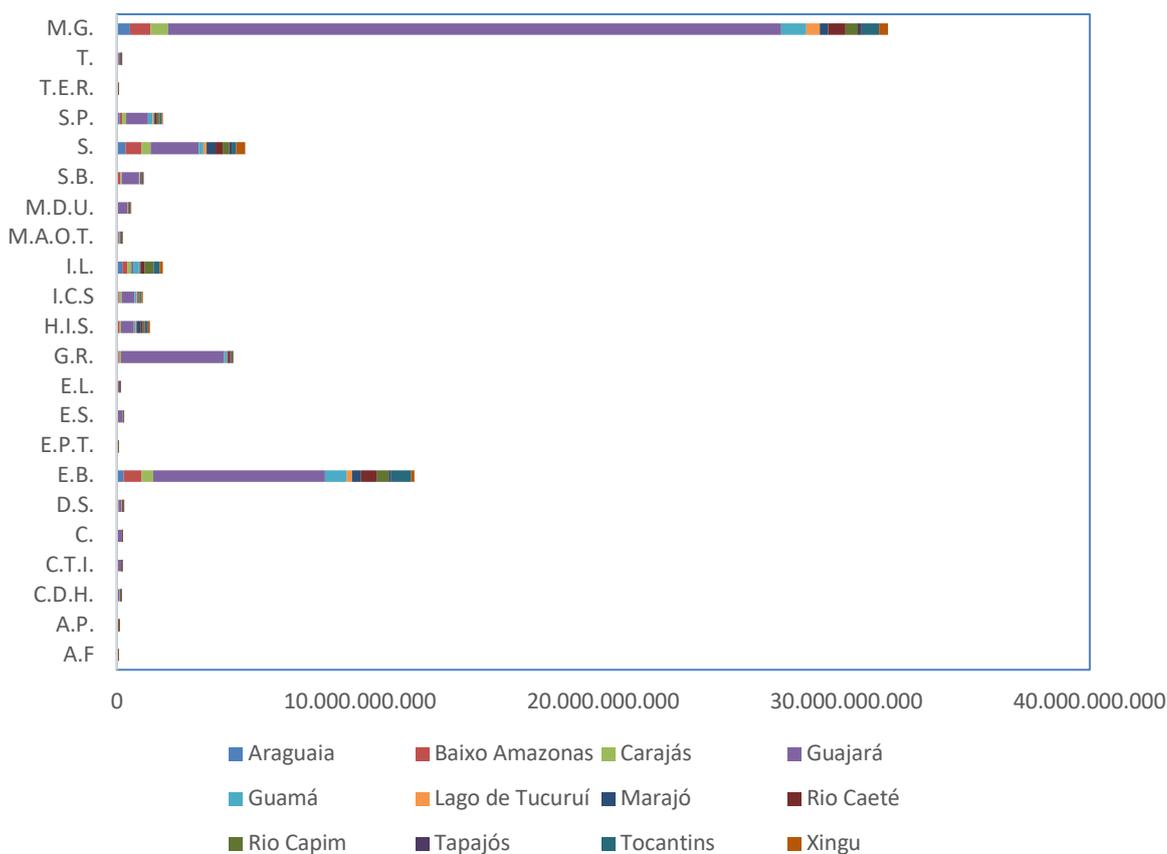
**Gráfico 1 – Valor distribuído pelo governo do Pará nas Regiões de Integração 2016-2019
(Em milhões de Reais)**



Fonte: SEPLAN (2015).

Os programas do PPA 2016 – 2019 estão divididos em Agricultura Familiar (A.F.), Agropecuária e Pesca (A.P.), Cidadania e Direitos Humanos (C.D.H.), Ciência, Tecnologia e Inovação (C.T.I.), Cultura (C.), Direitos Socioassistenciais (D.S.), Educação Básica (E.B.), Educação Profissional e Tecnológica (E.P.T.), Educação Superior (E.S.), Esporte e Lazer (E.L.), Governança para Resultados (G.R.), Habitação de Interesse Social (H.I.S.), Indústria, Comércio e Serviços (I.C.S), Infraestrutura e Logística (I.L.), Meio Ambiente e Ordenamento Territorial (M.A.O.T.), Mobilidade e Desenvolvimento Urbano (M.D.U.), Saneamento Básico (S.B.), Saúde (S.), Segurança Pública (S.P.), Trabalho, Emprego e Renda (T.E.R.) Turismo (T.) e Manutenção da Gestão (M.G.).

Gráfico 2 – Gasto por Programa do PPA 2016-2019 (R\$ milhões)



Fonte: SEPLAN (2015).

A distribuição de recursos por programas divididos por Região de Integração apresenta majoritariamente como a principal beneficiária a região da Guajará, local da capital Belém e área metropolitana do Pará. Os maiores gastos são na manutenção de gestão, seguido pela de educação básica e em terceiro governança para resultados equiparado com a saúde. Nessa distribuição de recursos é possível inferir que a região metropolitana exerce a polarização de recursos financeiros, enquanto que Carajás, mesmo com a sua atividades econômicas pujantes, mineração e agropecuária, possui baixa expectativa de recepção de recursos.

No quadro a seguir, a nomenclatura de programas averiguados no gráfico permanecem os mesmos, o que possibilita cotejar quais programas foram elencados como prioritários pelo governo do Pará, a partir do percentual do valor total recebido por programas do montante de recursos do governo estadual destinados para Carajás, no período de 2016 a 2019.



Quadro 2 - Síntese de Programas PPA 2016 – 2019 para Região de Integração do Carajás PA

Programas Temáticos	Objetivos/Metas
Agricultura Familiar	Aumentar a capacidade produtiva e de comercialização da Agricultura Familiar
Agropecuária e Pesca	Dinamizar as cadeias produtivas do setor agropecuário
Cidadania e Direitos Humanos	Promover os direitos humanos
	Apoiar a promoção da igualdade étnico-racial e social.
	Promover a igualdade étnico-racial e social
	Promover a reinserção social
	Promover ações intersetoriais de atenção aos usuários de álcool e outras drogas
Ciência, Tecnologia e Inovação	Promover a produção, difusão e aplicação do conhecimento científico, tecnológico e inovação
	Apoiar a infraestrutura para o desenvolvimento do conhecimento e da inovação
Cultura	Promover noções e instrumento de identidade e exercício de cidadania
	Promover a identificação, qualificação e preservação do patrimônio cultural do estado.
	Ampliar o acesso à informação, leitura e produção literária regional
	Fortalecer a gestão estadual e municipal no âmbito da cultura
Direitos Socioassistenciais	Fortalecer a proteção social básica e especial
	Garantir o atendimento integral ao socioeducando em privação de liberdade
	Promover regularmente a alimentação para as populações em vulnerabilidade
	Fortalecer a gestão do SUAS, SINASE e SISAN
Educação Básica	Fortalecer a redução do analfabetismo e à universalização da educação básica
	Garantir o acesso do(a) aluno(a) na educação básica e educação profissional
	Expansão e a melhoria da infraestrutura das unidades escolares e administrativas
	Implementar o Programa de Formação e de Valorização para os profissionais da educação básica
	Garantir a qualidade na gestão da educação básica



Educação Profissional e Tecnológica	Fortalecer ações à educação profissional e tecnológica com foco regionais
Educação Superior	Ampliar o acesso à formação superior com qualidade
	Ampliar a produção de conhecimento contribuindo para o desenvolvimento da Amazônia
	Garantir infraestrutura adequada ao funcionamento das atividades administrativas
Esporte e Lazer	Ampliar o acesso ao esporte e ao lazer, promovendo a cidadania e a inclusão
Governança para Resultados	Promover a integração da gestão regionalizada
	Fortalecer a gestão de pessoas
	Fortalecer a governança
Habitação de Interesse Social	Melhorar as condições de habitabilidade de famílias com renda, por salários mínimos
Indústria, Comércio e Serviços	Induzir o desenvolvimento de empreendimentos industriais, comerciais e de serviços no Pará
	Promover o adensamento das cadeias produtivas minerais
Infraestrutura e Logística	Ofertar infraestrutura de serviço nos modais de transporte rodoviário, aéreo e ferroviário de forma integrada
	Apoiar a diversificação da matriz energética do estado com fontes renováveis e promover acesso às fontes de energia com forte potencial para o desenvolvimento socioeconômico
	Ampliar a conectividade e acessibilidade digital
Meio Ambiente e Ordenamento Territorial	Ordenar o uso e a ocupação do solo
	Fomentar e promover o uso sustentável dos recursos ambientais
	Fortalecer e integrar as políticas públicas ambientais
Mobilidade e Desenvolvimento Urb.	Proporcionar acesso amplo ao espaço urbano de forma segura, socialmente justa e sustentável
Saneamento Básico	Promover e disponibilizar aos usuários o acesso a serviço público de saneamento básico
Saúde	Apoiar os municípios para o atendimento na rede de atenção primária de saúde
	Fortalecer os serviços especializados de média e alta complexidade
	Promover a Assistência Farmacêutica no âmbito do SUS



	Reduzir os riscos e agravos à saúde da população
	Fortalecer a gestão do SUS nas esferas municipal e estadual
Segurança Pública	Reduzir a violência e a criminalidade
	Prevenir acidentes de trânsito
	Desenvolver capital humano na área de segurança pública
	Gerenciar situações de risco coletivo e desastres
	Realizar a custódia penal
Trabalho, Emprego e Renda	Fomentar a economia solidária e o empreendedorismo
	Promover a inserção e a reinserção de trabalhadores no mundo do tra
Turismo	Desenvolver destinos turísticos
	Consolidar o estado do Pará no mercado turístico nacional e internacio
Total	
Manutenção de Gestão	Fortalecer a Gestão e Governança com Transparência
Total Geral	

Fonte: SEPOF, 2015, P. 185.

A distribuição de recursos financeiros do governo estadual para a região de integração de Carajás permaneceu em primeiro lugar a manutenção da gestão com R\$713.985.740 milhões, seguido pela educação básica com R\$ 461.669.959 milhões e em terceiro lugar a saúde com R\$376.003.893 milhões. Essa divisão de gastos da previsão de orçamento do PPA permite apontar que grande porcentagem está alocada na manutenção de gestão, na educação e saúde, áreas que exigem esse contingente mínimo de recursos financeiros para manter o seu funcionamento, o que resta uma pequena porcentagem para mobilizar programas de geração de renda, implantação de infraestrutura e investimentos nos setores produtivos.

A análise averiguada pelo valor destinado para os investimentos em programas em Carajás demonstraram, que a distribuição de recursos para essa região foi reduzida se comparada com a região de integração que abrange Belém e a sua área metropolitana, o que dificulta a progressão do planejamento coordenado entre os governos estadual e municipais, sob a tutela do governo federal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A estrutura do artigo procurou balizar movimentos de análise entre diferentes planos, programas e políticas de desenvolvimento para a Amazônia. Um primeiro aspecto foi cotejado ao longo desse artigo, a proposta de regionalização apresentada pelas diferentes agendas de políticas públicas.

Em uma primeira análise os documentos Perspectiva do Primeiro Plano Quinquenal e concepção preliminar da valorização econômica da Amazônia e Primeiro Plano Quinquenal da SPVEA identificaram como principal problema a ocupação populacional na Amazônia realizada de forma irregular, com forte concentração populacional nas capitais dos estados. A alternativa ventilada pela SPVEA foi criar critérios que permitisse compreender a Amazônia territorialmente em zonas recuperáveis. Os critérios estiveram relacionados a economia e as formas de ocupação populacional, que estavam reguladas pela influência dos núcleos urbanos combinados as facilidades em transporte e alta densidade demográfica, se comparada a outras localidades da Amazônia. As atividades econômicas relacionadas a agricultura, indústria e a logística foram determinantes para caracterização de vinte oito zonas economicamente viáveis na Amazônia.

No documento Operação Amazônica, formulado pela recém-inaugurada SUDAM priorizou como métrica para a regionalização da Amazônia áreas de valorização econômica. Nessa regionalização a área da Amazônia litorânea, conciliou centros como Macapá, Belém e zona Bragantina. A posição estratégica dessas capitais e área metropolitana favoreceu a opção em estimular pelos mecanismos de fiscais investimentos em pontos polarizadores, concentrando empreendimentos econômicos.

O tratamento realizado pela SPVEA, pelo Primeiro Plano Quinquenal, em relação ao concedido pela SUDAM para a ocupação da Amazônia, pela Operação Amazônica, possui perspectivas analíticas e ações instrumentais diferenciadas. A primeira Superintendência referida buscou implementar uma cobertura com programas de concessão de terras para agricultores para produção de produtos alimentícios para abastecer o mercado interno regional da Amazônia. Ao passo, que para a SUDAM a prioridade foi compreender a ocupação como uma alavanca para formular polos produtivos de monocultura destinados às exportações, ao conceder recursos para

os grandes latifundiários. A Operação Amazônica adotou como estratégia de implementação da ação, a abordagem de programas setoriais, o que atenderia as regiões heterogêneas da Amazônia, enquanto a SPVEA formulou um planejamento com enfoque global da Amazônia.

A estrutura hierárquica urbana na Amazônia foi concentrada nas grandes capitais e áreas metropolitana, aquelas que não estão nesse circuito, foram selecionados para receber os investimentos do governo federal para a implantação de grandes projetos de infraestrutura e fomento de atividades produtivas, polarizou os investimentos e o planejamento em áreas dinâmicas espaciais, definiu a formação dos pólos de exportação.

A definição da tipologia de território pela PNDR permitiu uma abordagem mais próxima das demandas territoriais da Amazônia pelo PAS e os seus Planos de Desenvolvimento Regional Sustentável. Esses planos foram considerados táticos para implantar a abordagem do planejamento da PNDR e do PAS e cada um deles foi dedicado para uma sub-região do Pará.

A interpretação do PAS do território não se limita a dimensão da produtividade econômica, mas a compreensão de que a diversidade e diferentes territorialidades compostas pelas populações tradicionais ribeirinhos, extrativistas, povos indígenas, quilombolas, geram diferentes demandas por direitos econômicos, sociais e políticos. As territorialidades da Amazônia podem ser compreendidas em um primeiro movimento pela concessão de direitos às populações com forte apelo de identidade cultural ligada a forma produtiva desempenhada no território, ampliada pela institucionalização de formas de gerar canais de participação em processos deliberativos e decisórios, no qual podem desaguar na formação de agenda de políticas públicas locais.

O governo estadual do Pará no PPA 2008 – 2011 aplicou a metodologia do Planejamento Territorial e Participativo (PTP), se aproximou das diretrizes gerais da PNDR e do PAS como forma de articular as demandas populares a formação de agenda de políticas públicas.

O entrosamento entre as instâncias governamentais federal e a estadual do Pará permitiu que a regionalização formulada pelas regiões de integração fosse semelhante a do PDRS em relação aos PPAs estaduais. A regionalização do Pará em 12 regiões de integração permitiu a produção de diagnósticos específicos para cada território e a possibilidade de combinar estratégias do plano federal, pelos PDRS, para o plano estadual e a sua aplicação nos territórios por intermédio de programas.

Com base na regionalização do Pará apresentada nesse artigo procurou fundamentar a análise na região de integração do Carajás. Por conta disso, foi cotejado o PPA 2016-2019, atualmente em ação no Pará. Dois critérios foram utilizados para realizar essa análise. O primeiro foi em relação a prioridade concedida pelo governo do Pará para os eixos de acordo com a distribuição de recursos financeiros entre eles e o segundo foi o balanço do valor de investimentos do governo estadual distribuídos por região de integração do Pará.

No primeiro critério a análise do PPA 2008 – 2011 em relação ao PPA 2016 – 2019 há proximidades dos eixos de atuação, com forte ênfase para a dimensão social, em específico as áreas de educação e saúde. No PPA 2008 – 2011 a distribuição dos recursos financeiros do governo estadual foi de 54% para o eixo dimensão social, 36% infraestrutura e 10% dimensão socioeconômica. No PPA 2016 – 2019 a distribuição de recursos do governo estadual do Pará ficou em primeiro lugar o eixo de manutenção de gestão, acompanhado pelo da educação básica e o da saúde.

O segundo critério de análise, tomou como análise os recursos financeiros do governo do Pará distribuídos de acordo com as regiões de integração. Seguindo essa métrica, a Região de Integração Guajará, recebeu em torno de 66,7%. Enquanto que para as outras onze regiões de integração restaram em torno de 30% dos recursos disponíveis. Carajás ficou em quarto lugar, com R\$ 2.184.260.081,00 bilhões, próximo do valor recebido pelas outras regiões de integração, Baixo Amazonas recebeu R\$ 3.122.995.851 bilhões, Guamá recebeu R\$ 2.924.668.994,00 bilhões, Tocantins R\$ 2.389.869.607,00 bilhões.

Na região de integração de Carajás manteve-se o gasto social em educação básica e saúde, sendo consideradas receitas financeiras para a manutenção do funcionamento desses programas. Os programas de segurança pública e de infraestrutura e logística ficaram enquadrados como terceiro e quarto lugar na aplicação dos recursos.

Nesse contexto, há uma aproximação no ideário do planejamento dos PPAs em relação ao planejamento proposto pela PNDR, PAS e o PDRS do Xingu, principalmente ao mobilizar critérios de formulação de políticas públicas ao compreender que este processo deve ser territorializado, ou seja, deve priorizar a democratização da participação popular na formulação de agenda. Porém, a polarização de recursos na metrópole e o seu entorno tenciona e ofusca a equalização de recursos financeiros para a aplicação no território dos programas, o que em grande medida pode fortalecer a lógica das desigualdades intra-regionais, ou seja, entre as sub-regiões do Pará, que dificulta o diálogo entre as prefeituras das sub-regiões com o governo do estado do Pará e fortalece a lógica da fragmentação, sob a lógica da conexão dos grandes empreendimentos econômicos, como o caso da extração de minério realizada pela Vale com o comércio exterior como a alternativa para o desenvolvimento regional.

A articulação do planejamento entre as diferentes instâncias de governos federal, estadual e municipal deve ser fomentado pelo direcionamento da política pública, porém, deve acompanhar a distribuição equitativa de recursos financeiros para as sub-regiões do estado aplicar o seu repertório de programas para o desenvolvimento local e regional.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, Tânia Bacelar. Por uma política nacional de desenvolvimento regional. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 30, n. 2, p. 144-161, abr.-jun. 1999.
- BECKER, Bertha. Novas territorialidades na Amazônia: desafio às políticas públicas. *Bol. Mus. Pará. Emílio Goeldi. Cienc. Hum.*, Belém, v. 5, n. 1, p. 17-23, jan.-abr. 2010.
- BRANDÃO, Carlos Antônio. *Território & desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global*. 1. ed. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2007.
- _____. Transversalidade, multiescalaridade e os desafios da legitimação das políticas regionais no Brasil. In: Rainer Randolph e Hermes Magalhães Tavares, organizadores. *Política e Planejamento Regional – Uma Coletânea*. Brasília: Gráfica Movimento, 2013.

BRASIL. MINISTÉRIO DE INTEGRAÇÃO NACIONAL; SECRETARIA DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL. *Política nacional de desenvolvimento regional*. Brasília. Agosto, 2005.

____. *A PNDR em dois tempos: A experiência apreendida e o olhar pós 2010*. Brasília, DF: 2010.

CANO, Wilson. *Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil: 1930-1970*. Campinas, SP: UNESP, 2007.

FURTADO, Celso. *A operação nordeste*. Rio de Janeiro: Instituto Superior de Estudos Brasileiros. 1959.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Plano Amazônia Sustentável*. Brasília: BRASIL/MI/MMA, 2008.

____. *O plano de desenvolvimento regional sustentável Xingu*. Brasília, 2010.

PACHECO, Carlos Américo. *Fragmentação da Nação*. Campinas: UNICAMP/IE, 1998.

SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E FINANÇAS. (SEPOF). Diretoria de Planejamento Estratégico. *Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011/ Pará*. Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças. Diretoria de Planejamento Estratégico. Belém: SEPOF. Diretoria de Planejamento Estratégico, 2011.

____. *Plano Plurianual 2016-2019 do Governo do Estado do Pará*. Secretaria de Estado de Planejamento. Belém: Seplan. Diretoria de Planejamento, 2015. 1v. Belém: Seplan, 2015.

SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA (SUDAM). *Operação Amazônia: Coletânea de várias publicações*. Belém: SUDAM, 1966. 5 V

SUPERINTENDÊNCIA DO PLANO DE VALORIZAÇÃO ECONÔMICA DA AMAZÔNIA (Brasil) (SPVEA). *Perspectiva do Primeiro Plano Quinquenal e concepção preliminar da valorização econômica da Amazônia*. Belém, Pará, 1954.

____. *Primeiro Plano Quinquenal, Belém, SPVEA*. 1955, 2 vols.

VAINER, Carlos. *Fragmentação e projeto nacional: desafios para o planejamento territorial*. In: DINIZ, Clélio Campolina (org.) *Políticas de desenvolvimento regional : desafios e perspectivas à luz das experiências da União Européia e do Brasil*. Brasília : Editora Universidade de Brasília, 2007.