



Desenvolvimento em Questão

ISSN: 1678-4855

davidbasso@unijui.edu.br

Universidade Regional do Noroeste do

Estado do Rio Grande do Sul

Brasil

Rodrigues Dias, Danielle; Assunção de Farias, André Luís
A Experiência do Planejamento Regional em Bases Territoriais na Amazônia O Caso da
Regionalização do Estado do Pará
Desenvolvimento em Questão, vol. 13, núm. 32, octubre-diciembre, 2015, pp. 178-208
Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul
Ijuí, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=75241745009>

- ▶ Como citar este artigo
- ▶ Número completo
- ▶ Mais artigos
- ▶ Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

A Experiência do Planejamento Regional em Bases Territoriais na Amazônia

O Caso da Regionalização do Estado do Pará

Danielle Rodrigues Dias¹

André Luís Assunção de Farias²

Resumo

A integração regional se constitui num desafio histórico para a construção de um modelo de desenvolvimento alternativo no Estado do Pará. As Regiões de Integração surgem a partir da necessidade de se obter um recorte espacial mais coerente com o modelo de desenvolvimento proposto pelo governo que assumiu a administração do Estado no período de 2007-2010 e teve a finalidade de integrar os espaços, visando à redução das desigualdades regionais. Nesse sentido, o artigo propõe contextualizar a experiência do planejamento regional no estado do Pará a partir da utilização de instrumentos que tinham por finalidade fomentar o desenvolvimento em âmbito territorial. As 12 Regiões de Integração surgiram a partir da seleção de indicadores socioeconômicos do Estado do Pará, que em seguida foram hierarquizados, definindo, assim, os municípios que comporiam cada região. A metodologia consubstancia-se em revisão bibliográfica e análise documental, no objetivo de esclarecer a concepção das Regiões de Integração, ressaltando as estratégias e os instrumentos utilizados, formulados com o objetivo de efetivar a descentralização. Assim, apresentam-se como resultado a utilização do território para fins de planejamento territorial, consubstanciada na criação de Centros e Núcleos regionais; o estabelecimento do planejamento territorial por meio da elaboração dos Planos de Desenvolvimento Regional Sustentável (PDRSS); a tentativa de adequação da proposta de regionalização por meio do Planejamento Territorial Participativo e a inauguração de nova relação federativa, particularmente entre o governo estadual e os municípios. Não foi possível, contudo, avaliar adequadamente o principal objetivo: o combate às desigualdades regionais.

Palavras-chave: Região de integração. Região. Política de Integração Regional.

¹ Licenciada e bacharela em geografia pela Universidade Federal do Pará. Mestre em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local da Amazônia pela Universidade Federal do Pará (UFPA). danidias.geo@gmail.com

² Bacharel e Licenciado em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Mestre em Planejamento do Desenvolvimento e doutor em Desenvolvimento Socioambiental pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Professor efetivo da Universidade Federal do Pará (UFPA). ala.defarias@gmail.com

THE EXPERIENCE OF REGIONAL PLANNING AND TERRITORIAL BASIS IN THE REGION AMAZON: THE REGIONALIZATION CASE OF PARÁ STATE

Abstract

Regional integration is a historic challenge for the construction of an alternative model of development in state of Pará. The regions of Integration arise from the need to obtain a spatial clipping more consistent with the model of development proposed by the Government which took over the administration of the State, during the period from 2007-2010 and had the purpose of integrating the spaces, aimed at reducing regional inequalities. In this sense, the article proposes to contextualize the experience of regional planning in the state of Pará, from the use of instruments that were intended to promote development on territorial level. The twelve Regions of Integration arose from the selection of socio-economic indicators of the Pará State in the northern region, which then were tiered, defining thus the municipalities that compose each region. The methodology is embodied in literature review and document analysis, in order to clarify the concept of regions, emphasizing integration strategies and instruments used, formulated with the objective of effective decentralization. Thus, present themselves as a result use of the territory for purposes of territorial planning, substantiated in the creation of centres and regional Centres; the establishment of the territorial planning through the development of Regional Sustainable development plans (PDRS); the attempt of adequacy of proposed regionalization through the Participative Territorial Planning and the inauguration of new Federal relationship, particularly, between the State Government and the municipalities. However, it was not possible to assess properly the main objective, combating regional inequalities.

Keywords: The region of integration. Region. Regional Integration policy.

A Amazônia é pródiga em utilização de planos e projetos de desenvolvimento pensados de forma burocrática e exógena. Soma-se a isso a importância adquirida pela incorporação do território como unidade de planejamento e mecanismo de gestão. Com base na assertiva de que não havia se efetivado no território paraense uma política em âmbito estadual, voltada especificamente para o desenvolvimento regional, o governo do Estado, no período de 2007-2010, elabora e operacionaliza a Política de Integração Regional, voltada principalmente para fins de planejamento de políticas públicas, com vista ao desenvolvimento das diversas regiões no Estado, tendo como suporte a visão territorialista.³

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

A regionalização do Estado do Pará, composta por 12 Regiões de Integração (RIs), passou então a conformar oficialmente,⁴ o recorte espacial do Estado em 2008, na administração da então governadora Ana Júlia de Vasconcelos Carepa, tendo a Secretaria de Estado de Integração Regional (Seir)⁵ como órgão responsável. Com base no decreto nº 1.066/2008, as Regiões de Integração visam a “estabelecer a integração física e econômica, com a finalidade de integrar os espaços tendo em vista a diminuição das desigualdades sociais” (artigo 1º).

³ Aqui está também a originalidade do presente artigo, pois se sabe que a dimensão territorial do Estado do Pará sempre foi considerado obstáculo à efetivação de políticas públicas. Tal extensão corresponde a 1.247.703 km², portanto o ineditismo da proposta torna-o pertinente e significativo.

⁴ Lei nº 7.024/2012 e PPA 2008-2011.

⁵ A Secretaria de Estado de Integração Regional (Seir) foi criada pela lei nº 7.024, de 24 de novembro de 2007. Em 2012 a Seir foi extinta e parte do seu acervo foi incorporada a Secretaria de Estado de Integração Regional, Desenvolvimento Urbano e Metropolitano, a Seidurb. Esta política foi abandonada, caracterizando um processo de descontinuidade de políticas públicas.

Isso posto, o objetivo do artigo é contextualizar a experiência do planejamento regional no Estado do Pará a partir da utilização de instrumentos que tinham por finalidade fomentar o desenvolvimento no plano territorial. Assim sendo, apresentam-se as características e os procedimentos utilizados na definição das 12 regiões. Desse modo, a principal questão foi elaborada da seguinte forma: Como se constituiu o planejamento regional, com base nas Regiões de Integração, com vistas ao desenvolvimento do território paraense?

Como hipótese central, sustenta-se que a regionalização no Estado do Pará, expressa nas Regiões de Integração (RIs), se constituiu num instrumento de intervenção, por meio da perspectiva da política de planejamento, que buscou orientar a dinâmica socioespacial com claros objetivos de diminuição das desigualdades regionais, pois trouxe uma série de elementos inovadores para a gestão pública.

Elucida-se a metodologia consubstanciada em pesquisa bibliográfica e análise documental. A análise documental é uma forma de obter informações para compor a compreensão dos fatos e as ocorrências, envoltas na busca de fundamentação em documentos normativos, por exemplo, planos e decretos. Destarte, recorre-se ao exercício interdisciplinar, envolvendo autores e abordagens das Ciências Sociais, da Geografia e da Economia para fundamentar as referências da problemática do artigo.

Para tal, o texto está dividido em três partes, exceto esta introdução e as considerações finais. Primeiramente faz-se uma discussão sobre as principais categorias teóricas que norteiam a discussão referente: à região, território e desenvolvimento territorial. Estes conceitos auxiliam na compreensão do contexto e nos apontam novos horizontes de pesquisa. Em segundo lugar, busca-se compreender o contexto do planejamento regional na Amazônia, enfatizando o caráter centralizador e exógeno das tentativas iniciais e até mesmo algumas propostas mais próximas da realidade regional.

Na terceira parte, apresenta-se o contexto da regionalização do Pará, na qual se caracteriza a experiência desta regionalização, dentro da Peir, e procura-se enfatizar o contexto da criação das RIs, e sua formulação. Surgem questões, como: O que são as 12 Regiões de Integração e qual o propósito da sua instituição?, pois se almeja o entendimento da concepção da regionalização, apresentando os critérios que definiram as 12 RIs, com base na metodologia que ajudou a hierarquizá-las e que definiu o recorte espacial, especificando sua utilização na tentativa do combate à histórica desigualdade regional que prevalece no Pará. Apresentam-se ainda outros instrumentos da Política Estadual de Integração Regional, tais como: a descentralização regional; Desenvolvimento Regional Sustentável; Nova Relação Institucional Federativa e a participação popular. Espera-se que o presente artigo esclareça o contexto da formulação e execução da Peir, no Estado do Pará, e lance luzes sobre experiências semelhantes na Amazônia.

Região, Regionalização e o Território: instrumentos para o alcance do desenvolvimento regional

Nesta seção serão discutidas as abordagens conceituais referentes à região, ao território e ao desenvolvimento territorial no contexto do planejamento. Trata-se de apresentar tais abordagens visando a problematizar a finalidade de sua utilização, pois a contribuição dos conceitos de região e de território é recorrente quando se pensa na gestão de espaços heterogêneos que objetivam a criação de modelos e recortes espaciais.

A região é reconhecida na ciência geográfica como uma noção problemática, pois por diversos momentos a sua validade foi questionada ao longo da trajetória epistemológica. Assim sendo, para compreender as questões referentes a sua utilização, entende-se ser importante situar os quadros metodológicos que marcam a ruptura e o ressurgimento da região, destacando

o entendimento de que, “é no âmbito da geografia que se encontram as bases para o desenvolvimento de conceitos relativos à região e à geografia regional” (Lencioni, 2009, p. 22).

A região, portanto, encontra-se vinculada à ideia de divisão, ou mesmo, está ligada a ideia de parte de um todo, porém cada parte se constitui na totalidade⁶ (Lencioni, 2009). Haesbaert (2010b) reforça que a problemática principal da Geografia, que aparece nas origens das discussões geográficas, é aquela que envolve o recortar o espaço, e destaca que o significado do termo “região” faz alusão a recorte ou delimitação. Dessa forma,

pensar em região, assim, é pensar, antes de tudo, nos processos de regionalização, seja focalizando-o como simples procedimento metodológico ou instrumento de análise proposto pelo pesquisador, seja como dinâmicas efetivamente vividas e produzidas pelos grupos sociais. Incorporar como dimensão primeira o espaço não significa, nunca é demais enfatizar, que se trate de um espaço separado dos sujeitos que o constroem: a regionalização deve estar sempre articulada em análise centrada na ação dos sujeitos que produzem o espaço e na interação que eles estabelecem [...] (Haesbaert, 2010b, p. 24).

Esta perspectiva da qual Haesbaert trata é o momento em que a região volta seu olhar para o “homem”, a partir das dimensões culturais e sociais, principalmente a partir da criação de identidade regional, o fazer regional pelos sujeitos que vivenciam na região a partir da interação no espaço.

As proposições de Lencioni (2009), Haesbaert (2010b) e Corrêa (2007) revelam a abordagem conceitual da região na ciência geográfica em diferentes fundamentações metodológicas, tais quais: a neopositivista (positivismo lógico); fenomenológica; o materialismo histórico, por meio da

⁶ Nota-se esta dualidade parte-todo nas RI quando verifica-se a complexidade de outro instrumento que se utiliza destas bases territoriais, como é o caso dos Planos de Desenvolvimento Regionais Sustentáveis (PDRS). Não é nosso objeto de estudo neste artigo, mas indicamos a leitura dos PDRS do Xingu, Lago de Tucuruí, Marajó e Tocantins. Todos considerados regiões específicas, mas com relações multidimensionais como a totalidade do território paraense.

fundamentação marxista, e ainda as abordagens contemporâneas, na qual se especifica o contexto em que foi declarada a “morte e a ressurreição” da região na Geografia.

Lopes (2001) adverte que para alguns autores a região é:

[...] uma entidade real objetiva e concreta, que pode ser facilmente identificada, quase que uma região natural; para outros não é mais do que um artifício para classificação, uma idéia, um modelo para facilitar análise permitindo diferenciar espacialmente o objeto de estudo. Nesta última acepção dominam preocupações subjetivas, sendo as regiões instrumentos de natureza descritiva a definir de acordo com critérios, os quais dependerão dos fins específicos dos estudos [...] (p. 31).

Nesse sentido a região ao ser adotada como instrumento de ação por meio de abordagens normativas é vista sob uma perspectiva de futuro, uma vez que sob diferentes metodologias esta adquire distintos fins (Haesbaert, 2010b). Logo a questão regional, ganha destaque nas discussões que envolvem a divisão do espaço em regiões geográficas, mediante a definição de conceitos, métodos e teorias para a criação de um modelo regional.

A perspectiva neopositivista (positivismo lógico) teve grande influência na Geografia regional, sendo muito comum atualmente associar o uso de modelos matemáticos à construção das regionalizações, principalmente quando estão vinculadas ao planejamento regional. Tal perspectiva fundamenta a corrente do pensamento geográfico denominada de Nova Geografia (ou Geografia Teorética),⁷ e foi definida por Corrêa (2007, p. 32) como: “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”. De tal modo, as semelhanças e diferenças das regiões

⁷ Surge em meados da década de 1950. “Adota uma postura pragmática que se associa à difusão do sistema de planejamento do Estado capitalista, e o positivismo lógico como método de apreensão do real, assumindo assim uma pretensa neutralidade científica” (Corrêa, 2007, p.17).

são medidas sob o desempenho de técnicas estatísticas descritivas, como a análise de agrupamento. Ou seja, as regiões passaram a ser definidas por um método estatístico, pressupondo objetividade máxima (Corrêa, 2007).

Essas regiões são denominadas de homogêneas, pois Corrêa (2007, p. 18) refere-se a elas como unidades agregadas de áreas, “descritas por características analisadas, estáticas, sem movimento no tempo e no espaço: a densidade de população, a produção agropecuária, os níveis de renda da população, os tipos de clima [...]”, ou seja, estas características podem ser econômicas, sociais, geográficas ou políticas. Cabe aqui refletir sobre o critério de homogeneidade dessas áreas, pois sob alguns aspectos podem ser dessemelhantes, e por esta razão torna-se uma dificuldade para muitos pesquisadores a delimitação das regiões. Cabugueira (2000) trata da limitação de considerar o critério homogêneo:

É o fato das relações econômicas internas e externas, assim como os efeitos resultantes de um determinado tipo de estrutura ficarem ausentes das preocupações dos seus defensores. Outra dificuldade ainda apontada por determinados autores reside no fato da maioria das regiões conterem tanto áreas urbanas como rurais (p. 106).

Cabugueira (2000) reafirma a necessidade de serem utilizados outros critérios como o da polarização, que deram vez às regiões funcionais, nas quais os fluxos e as relações de interdependência ganharam ênfase. As regiões funcionais tiveram inspiração também na teoria do lugar central de Cristaller, “na qual um centro polarizador urbano estende seu raio de influência sobre um espaço ‘regional’, admitindo zonas de sobreposição a outras regiões funcionais” (Haesbaert, 2010b, p. 47).

No caso das Regiões de Integração no Pará, então, o processo adotado para definir as regiões partiu de procedimentos estatísticos, nos quais foram agrupados indicadores com características semelhantes. A seguir trata-se de especificar esses indicadores. Diante disso, as Regiões de Integração foram formuladas com base em critérios homogêneos. Nesta regionalização também

se constata subjacente a abordagem sistêmica, sobretudo ao se instituir como objetivo da regionalização do Estado do Pará a integração física, econômica e cultural, com a finalidade de integrar os espaços, visando à redução das desigualdades regionais.

No que diz respeito às regiões de planejamento, Lopes (2001) apresenta a orientação encontrada no critério de homogeneidade, para se estabelecer o quadro regional mais adequado e para que os objetivos de natureza política sejam atingidos.

Nas últimas décadas, porém, a região vem perdendo espaço para a abordagem territorial, sobretudo em virtude da intensa discussão referente às limitações da abordagem regional, pois vários foram os caminhos que se seguiram delegando o fim das regiões, sendo muito comum atualmente associá-la à crescente homogeneização capitalista, que estaria levando à padronização do espaço.⁸ Para tanto, propaga-se o interesse pelo território, sendo este utilizado como pressuposto para políticas territoriais nos processos de planejamento estatais em virtude da propagação do ordenamento e desenvolvimento territorial nas políticas governamentais.

O Território

O território, na concepção clássica da Geografia política, constitui-se como espaço de exercício de um poder, com este poder sendo basicamente centralizado no Estado, pois configura uma área de domínio do Estado, delimitada por uma legislação e sob o poder de uma autoridade (Moraes, 2005). Este autor dedica grande relevância ao poder do Estado na propagação de políticas territoriais, pois este é o principal agente de produção do espaço, provedor dos meios dos grandes equipamentos e das infraestruturas.

⁸ A homogeneização capitalista globalizadora estaria levando à padronização do próprio espaço geográfico, dificultando o reconhecimento das singularidades “regionais” devido à unificação promovida pelas redes mercantis. Esta perspectiva é criticada por muitos autores, inclusive Haesbaert (1999; 2010b).

Neste contexto, Haesbaert (2010a), num sentido relacional, define território com referência às relações sociais, relações essas que se constituem em relação de poder, assumindo uma abordagem mais materialista, uma vez que as questões do controle, do ordenamento e da gestão do espaço têm sido centrais nas discussões sobre território.

Brandão (2007, p. 6), entretanto, revela que o ressurgimento da questão territorial ocorreu com o território “hegemonizado por uma visão econômica conservadora”. Conforme este autor, a concepção teórica e metodológica presente em formulações não conservadoras do território como uma produção social passa a se estruturar a partir dos anos 70, e adquire maior importância na análise dos conflitos e das lutas que se travam no ambiente socialmente construído. Desta forma, Brandão reitera que o território também se torna lócus de lutas políticas, e ressalta as formas nas quais lutas sociais renovadas ganharam o território, ao se contraporem ao espaço, revelando movimento de contradições. Entende-se, portanto, que

o território é unidade privilegiada de reprodução social, denominador comum, desembocadura, encarnação de processos diversos e manifestação de conflitualidades. Assim, “o que está aqui em causa não é o território enquanto conjunto físico de paisagens materiais, mas o território enquanto expressão e produto das interações que os atores protagonizam” [...] (Brandão apud Reis, 2005, p. 17).

Ainda que em segundo plano, a perspectiva territorial foi então incorporada à construção das RIs na fase de execução da Política de Integração Regional, sobretudo quando ocorreu a realização de plenárias do Planejamento Territorial Participativo (PTP),⁹ que incluiu a participação de agentes territoriais e representações políticas de movimentos sociais e

⁹ O Planejamento Territorial Participativo origina-se como ação política que objetiva promover a participação popular no processo decisório de políticas públicas. Desta maneira, um conjunto de políticas públicas era discutido com a população, inclusive a Peir, por meio de um grupo temático específico para adequar a proposta das regiões de integração.

da sociedade civil interessada, pois havia este compromisso desde o início, porém se concretizara nesta fase de execução em âmbito territorial. Conforme Costa e Brito (2010), este processo envolveu discussões em todos os 143 municípios do Pará e originou uma agenda de proposições que ajudaria na fase de planejamento como foco em ações intervencionistas nas 12 Regiões de Integração.

Assim como a região, portanto, contemporaneamente é possível trabalhar também com o território numa interação entre as múltiplas dimensões sociais, pois, segundo Haesbaert (2010a), a vocação de um olhar integrador do espaço social em diversas perspectivas demonstra a atuação do território desempenhando um papel similar ao da região, numa perspectiva clássica no âmbito da Geografia. De outro modo, Brandão (2007) observa que essa similaridade da região ao território tem por base o “individualismo metodológico”, no sentido de que esta unidade ganha autonomia nas tomadas de decisão de modo racional levando-se em conta também a combinação de fatores.

De acordo com Lopes (2001), em determinados contextos o planejamento regional se constitui fundamental, pois se manifesta num conjunto de ações programadas, em que o primeiro passo é identificar os problemas regionais e decretar soluções no quadro da política e planos elaborados tendo como propósito a superação das desigualdades.

Ademais, considera-se no processo de superação das desigualdades regionais a tomada do desenvolvimento territorial, que se refere à capacidade coletiva de realizar ações de interesse social, com isso o desenvolvimento territorial pode ser entendido

como um estágio do processo de mudança estrutural empreendido por uma sociedade organizada territorialmente, sustentado na potencialização dos capitais e recursos (materiais e imateriais) existentes no local, com vistas à melhoria da qualidade de vida da população (DALLABRIDA; FERNÁNDEZ, 2005, p. 240).

O território tem merecido destaque na composição de políticas regionais e nacionais, apesar de que sob certas perspectivas este se mostra com limitações. Segundo Haesbaert (2010a), propaga-se o “fim dos territórios” ao inserir a discussão sobre a limitação da capacidade de “integração” coesa das múltiplas dimensões ou lógicas: econômica, política, cultural, natural.

A Amazônia no Contexto do Planejamento Regional

Em âmbito do desenvolvimento regional surgem questões referentes à diversidade espacial, ou ainda, dificuldades de execuções de políticas socioeconômicas. De tal forma, recorre-se ao planejamento “como meio para implementar políticas estabelecidas para atingir fins de desenvolvimento” (Lopes, 2001, p. 8), em busca da superação de gargalos regionais. O planejamento regional para a Amazônia em meados do século 20, todavia, teve ativa participação da ação governamental federal, porém tal iniciativa se constituiu de forma autoritária, centralizada e burocrática.

Nesse sentido, a intervenção na Amazônia estruturou o planejamento regional por várias décadas, e reforçou a ideia de progresso, transformação e modernização de um determinado espaço. Foi então que, no ano de 1966, se estabeleceu o Plano de Valorização da Amazônia,¹⁰ no qual o governo dá origem à Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), com o objetivo de promover o desenvolvimento da região. Esta instituição entra em cena para substituir a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (Spevea). Esta medida compõe parte de uma série de decisões integradas num sistema de mudanças, denominada de “Operação Amazônia”, de modo que a política atrelada à Sudam compunha o planejamento regional por meio de incentivos fiscais na região (Lira, 2005).

¹⁰ Lei 5.173, Dispõe sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia; extingue Spevea, e cria a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), e dá outras providências.

Destaca-se ainda a participação da Sudam na efetivação do 2º Plano de Desenvolvimento da Amazônia (PDA), integrado ao Plano Nacional de Desenvolvimento (PND),¹¹ que previa metas de crescimento da economia nacional, reiterando-se a desconcentração industrial nacional a partir da participação de regiões periféricas, como a Amazônia. Nesse sentido, vislumbra-se o interesse nacional na região, com a Sudam conduzindo a instituição do 2º PDA, direcionando recursos para diversos programas, com a maior parte dos investimentos foi destinada a infraestrutura econômica, de forma a garantir empreendimentos produtivos, principalmente a mineração (Lira, 2005).

De tal modo que, ainda sob intermédio da Sudam, concretizou-se a efetivação de atividades produtivas exógenas à região, como incentivos à produção agromineral (aço, ferro gusa e os projetos agropecuários). Num primeiro momento, porém, a atuação do governo federal na região ocorreu a partir de investimentos voltados aos levantamentos de dados sobre as características físicas locais, destacando-se o Projeto Radares da Amazônia (Radam), cujos resultados permitiram a indicação de possíveis alternativas para a construção de rodovias e da Usina Hidrelétrica de Tucuruí (UHET), no Estado do Pará, que funcionaram como atrativo e mecanismos de reprodução ao capital (Hébette, 2004).

De forma que a Amazônia foi tomada como um espaço a ser ocupado e estruturado para viabilizar sua integração com as demais regiões do país. Deste modo, Khollhepp (2002) reitera a fase de integração da região, alicerçada sob a abertura e construção de rodovias, como a Transamazônica (BR-230), Santarém-Cuiabá (BR-163), Cuiabá-Porto Velho-Manaus. A infraestrutura de rodovias, contudo, estava atrelada ao processo de colonização que viabilizou um intenso fluxo migratório para a região. Becker

¹¹ Registre-se a adoção do bioma amazônico, no 1º Plano Nacional de Desenvolvimento – PND (1972-1974), no governo Médici, em que aparece pela primeira vez a Transamazônica, interrompido pela principal crise do petróleo naquela época. Houve ainda, o 2º PND (1975-1979) no governo Geisel e também o Projeto Calha Norte.

(2004) ressalta que a intervenção federal por meio de grandes projetos refletiu em intensas mudanças, sobretudo no que diz respeito ao processo migratório, promovendo acelerado crescimento populacional a partir da década de 60.

Pois bem, ainda que as ações executadas, não tenham levado em consideração e tampouco privilegiado a população que possui relações mais intensas com a natureza, ou seja, as populações tradicionais da Amazônia, verificou-se que em termos de alcance de resultados decorrentes do processo de desenvolvimento regional para a Amazônia, conformou em seu território empreendimentos que atualmente formam complexos de exploração minerais mais importantes do país, principalmente no Pará, o segundo Estado com maior arrecadação pela Compensação Financeira de Exploração de Recursos Naturais (CFEM), de minérios de ferro, 31,3%.¹²

Os indicadores sociais da região, no entanto, contrastam com os valores das atividades produtivas territorializadas locais, pois se constata a pouca eficácia das ações governamentais quanto a garantir melhorias de vida a sua população, e desta maneira se ressaltam os efeitos arbitrários das medidas efetivadas ao negligenciarem priorizar melhorias sociais.

No processo de planejamento, portanto, a abordagem regional surge como método de investigação, e ganha considerável importância ao ser utilizada como instrumento analítico por planejadores do Estado. Esta vertente mais pragmática do regional, conforme afirma Haesbaert (2010b), foi herdada da antiga relação entre o geógrafo, o aparelho do Estado e a economia, resultando no desenvolvimento das regiões de planejamento. Experimentavam-se na Amazônia as propostas formuladas pelo governo

¹² CFEM é uma contraprestação pela utilização econômica dos recursos minerais em seus respectivos territórios, uma vez que, como está definido na Constituição de 1988, o subsolo e os bens minerais pertencem à União. Registra-se que o valor de 31,3% é referente ao primeiro semestre de 2014. Disponível em: <http://www.dnpm.gov.br/mostra_arquivo.asp?IDBancoArquivoArquivo=9328>. Acesso em: 25 nov. 2014.

central, contudo, diferentemente deste cenário, se estrutura o quadro para a execução de políticas públicas com a iniciativa do governo estadual do Pará, referente à gestão 2007-2010, que ora será analisado.

A Regionalização do Pará

A regionalização do Pará foi, antes de tudo, uma tentativa de instalar um modelo de regionalização de dentro para fora em termos do binômio regional-nacional. Daí que a gestão administrativa que assumiu o Estado do Pará, em 2007, objetivou efetivar uma política voltada para a redução das desigualdades regionais, em virtude da condição de subdesenvolvimento do Estado. Foi necessário ajustar o planejamento político que contemplava aspectos econômicos, sociais, ambientais e institucionais ao recorte espacial mais coerente com a proposta de integração regional.

Cabe, então, caracterizar os indicadores socioeconômicos do Estado do Pará, em que o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 0,646 mensura os indicadores: saúde, educação e renda dos 143 municípios do Pará, e indicou a 24^a posição do Estado entre as demais unidades federativas do Brasil. A partir desse indicador, se conclui pela necessidade de severas e urgentes mudanças, de modo a garantir melhores condições de vida à população, e este indicador foi considerado na metodologia para definição das RIs. Com base na Tabela 1 reitera-se a inconsistência e fragilidade da situação socioeconômica no Estado e nas Regiões de Integração formuladas.

Tabela 1 – Principais características socioeconômicas do Pará

Pará e Regiões de Integração	IDHM (2010)	População (2013)	Densidade Populacional (2013)	Taxa de pobreza (2010)	PIB (Part. %) 2011	% de pessoas com abastecimento de água e esgotamento sanitário inadequado (2010)
Pará	0,646	7.999.730	6,41	32,33	2,1	29,05
Araguaia	0,608	510.370	2,93	26,75	5,29	26,45
Baixo Amazonas	0,594	700.454	2,22	41,64	6,36	38,71
Carajás	0,614	615.805	13,76	24,42	31,21	26,50
Guamá	0,603	643.890	53,14	35,76	4,10	27,43
Lago de Tucuruí	0,584	387.313	9,71	36,46	4,79	35,98
Marajó	0,524	517.050	4,96	57,20	1,96	57,50
Metropolitana	0,691	2.112.361	1.160,96	13,89	29,31	6,93
Rio Caeté	0,577	489.435	29,68	48,05	2,43	40,18
Rio Capim	0,574	639.192	10,26	39,30	4,44	37,57
Tapajós	0,587	243.031	1,28	33,33	1,53	40,14
Tocantins	0,573	789.953	22,03	44,08	7,19	44,03
Xingu	0,571	350.876	1,4	39,39	2,39	35,90

Fonte: PNUD/FJP/Ipea/Atlas 2013.

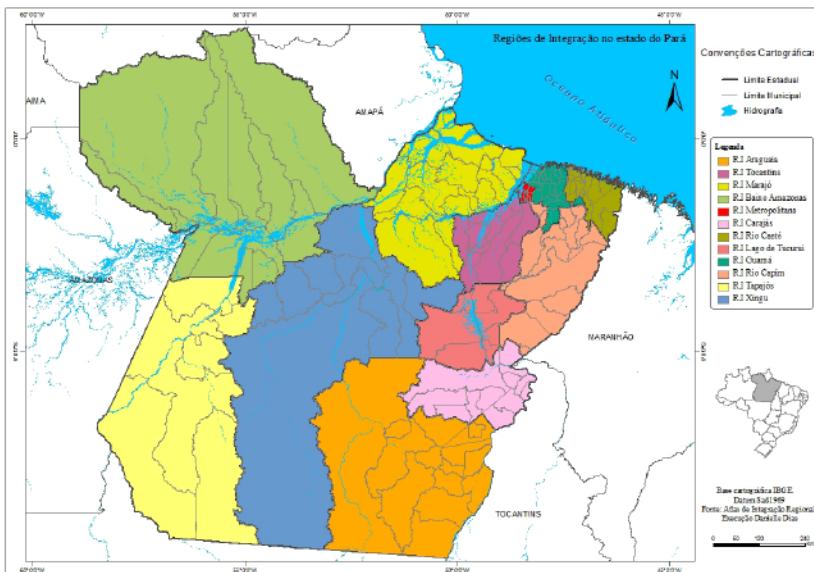
Elaboração: Idesp, 2014

Quanto ao PIB, considera-se a participação de 2,1% do Estado do Pará no PIB nacional, em que os setores de serviços e indústria têm as maiores participações. No que se relaciona à participação no setor serviços, destaca-se a atividade da administração pública (18,8%), enquanto no setor indústria tem-se a atividade extrativa mineral (22,1%), e a agropecuária, com 7,2%. Neste sentido, a contribuição de 2,1% do PIB paraense o posiciona na 12^a colocação entre os demais Estados brasileiros. Em se tratando da participação das Regiões de Integração no PIB paraense, a RI Carajás se destaca, principalmente pela produção extrativa mineral.

A condição dos indicadores na Tabela 1 revela o significativo contraste dos indicadores econômicos e sociais, sobretudo ao revelar a taxa de pobreza de 32,33%, e ainda, 29,05% da população paraense que sobrevive com abastecimento de água que não provém de rede geral, e cujo esgotamento sanitário não é realizado por rede coletora de esgoto ou fossa séptica. Não obstante, a RI Marajó configura a região com piores indicadores socioeconômicos, com uma taxa de pobreza correspondente a 57,20%.

As regiões apresentadas no Mapa 1: Araguaia, Baixo Amazonas, Caramã, Guamá, Lago de Tucuruí, Marajó, Metropolitana, Rio Caeté, Capim, Tapajós e Xingu, foram assim denominadas levando em consideração aspectos físicos, como nomeações dos principais rios presentes nas delimitações das regiões, e também pela importância das dinâmicas socioeconômicas de municípios que integram tais regiões.

Mapa 1 – Regiões de Integração no Pará



Fonte: Elaborado pelos autores.

Conforme consta no diagnóstico das Regiões de Integração, divulgado pela Seir, a metodologia adotada pautou-se em questões referentes às desigualdades regionais; carências de infraestrutura social e econômica, bem como informações sobre a segurança pública, estavam restritas à região metropolitana, dada a carência do poder público nas demais regiões do Estado. Dessa forma, foram selecionados 12 indicadores: População (Instituto..., 2000) e densidade populacional (Instituto..., 2000); Concentração de localidades (Sistema..., 2002) e acessibilidade física (Sistema..., 2002); Repasse de ICMS (Secretaria..., 2002); Renda per capita (Instituto..., 1991); Consumo de energia elétrica (Celpa, 2002); leitos por mil habitantes (Datasus/SEEPS); Índice de Desenvolvimento Humano – IDH (PNUD, 2002); telefonia fixa (Telemar, 2002); Índice de alfabetização e fatores geopolíticos.

A análise destes indicadores, portanto, mostrou a necessidade de se planejar políticas aliadas às prioridades das regiões do Estado, pois analisando o indicador referente ao número de leitos por mil habitantes, constatou-se que no Pará, onde a população em 2007¹³ era de mais de 7 milhões de habitantes, é de 2,03 leitos para cada mil habitantes (Departamento..., 2008), este fato denuncia a precariedade do sistema de saúde, pois reflete diretamente na qualidade de vida da maioria da população, principalmente os que possuem menor renda.

No que diz respeito, porém, à abordagem conceitual da regionalização numa visão de região normativa, esta funcionou como instrumento para o alcance do desenvolvimento das 12 Ris, e apresenta em seu bojo o caráter de regiões homogêneas, uma vez que priorizou indicadores estáticos. Por outro lado, o recorte espacial em 12 Regiões de Integração claramente foi adotado como instrumento metodológico, assumindo características de classificação, pois conforme Haesbaert (2010b, p. 45), pautado em proposições de

¹³ Estimativa IBGE (2007).

Grigg,¹⁴ a “classificação de áreas é um agrupamento de objetos (municípios ou unidades estáticas) de acordo com semelhanças que se referem a suas propriedades (configurando ‘regiões uniformes’) ou as suas relações [...].”

Certamente ao selecionar uma característica diferenciadora e simultaneamente comum aos demais objetos, permite agrupá-las em classes, possibilitando hierarquizá-las em diversas ordens (Haesbaert, 2010b). Dessa forma, as regiões de integração foram agrupadas de acordo com semelhanças de ocupação, de nível social e de dinamismo econômico, e hierarquizadas conforme a Tabela 2.

As regiões então definidas obedeceram à hierarquização em quatro níveis, respeitando os indicadores mais elevados e dinâmicos até os indicadores menores, como apresenta a Tabela 2, e podemos notar que três regiões estão no primeiro nível hierárquico, inclusive a região metropolitana, enquanto que as Regiões de Integração Marajó e Tapajós ocuparam o último nível hierárquico.

Tabela 2 – Níveis Hierárquicos das Regiões de Integração

Nível	Regiões de Integração
1	Metropolitana, Guamá, Rio Caeté
2	Araguaia, Carajás, Tocantins e Baixo Amazonas
3	Lago de Tucuruí, Rio Capim e Xingu
4	Marajó e Tapajós

Fonte: Pará, 2008.
Adaptado pelos autores.

Evidenciaram-se indicadores, reconhecidamente importantes e problemáticos, portanto alguns desses se constituíram na pauta de prioridades de programas executados para superar as carências em infraestrutura social e também econômica.

¹⁴ Haesbaert (2010b) faz referência a Grigg em regiões, modelos e classes. In: Chorley, R.; Haggett, P. (Org.). *Modelos integrados em geografia*. São Paulo: Edusp; Rio de Janeiro: LTC, 1974.

Infere-se que a proposta de regionalização do Pará apresenta-se com características de uma regionalização como instrumento de análise. Conforme postula Haesbaert (2010b), a região envolve procedimentos metodológicos permitindo que a regionalização se estabeleça a partir de variáveis que dependem do objetivo que se pretende focalizar, e também a regionalização como instrumento de intervenção, a região normativa (Dias, 2012).

Ademais, foram realizadas diversas audiências públicas em todas as 12 regiões para discussão da conformação, critérios e possíveis lacunas na proposta. O resultado de tais audiências não chegou a ser sistematizado e as mudanças não chegaram a ser levadas a cabo.¹⁵ Assim, para compreender as RIs como instrumento de planejamento regional, parte-se da compreensão de obter um modelo de intervenção para tratar a heterogeneidade dos espaços, no sentido em que Brandão (2004), ao se referir à dimensão espacial do Brasil, apresenta o entendimento de que a diversidade social, cultural e a diferenciação produtiva não necessitam ser vistos como empecilho, ao contrário, é preciso que essa enorme diversidade existente deve ser utilizada enquanto potencialidade.

Registre-se ainda que a dimensão política foi fundamental para a assimilação de tal proposta, haja vista que o programa de governo previa o combate às desigualdades regionais. Soma-se a isto a comprovada experiência de participação popular em administrações petistas, com a adoção de distritos administrativos na base da proposta do Orçamento Participativo (OP) e o Congresso da Cidade pela prefeitura de Belém, no período de 1997-2004.

Nesse sentido, o principal objetivo para a criação das 12 Regiões de Integração, então, se constituiu em servir de base para a descentralização administrativa e geográfica. Em vista disso, a proposta de descentralização

¹⁵ Destacam-se as propostas de mudança da Região do Marajó para uma possível divisão em três microrregiões (ilhas, furos e campos). Também a criação da região do Vale do Acará, distinguindo-se da Região do Capim.

ultrapassara uma descentralização geográfica, a meta era garantir que as políticas públicas alcançassem todos os municípios paraenses, sobretudo respeitando o princípio do combate às desigualdades regionais.

A análise dos indicadores mostrou a necessidade de se planejar políticas aliadas às prioridades de cada região do Estado. Destaca-se o atendimento à questão de energia no Marajó, com a parceria do governo federal expandindo a Linha de Transmissão da UHE Tucuruí, considerada por muitos técnicos ineficiente do ponto de vista econômico, mas fundamental sob a ótica social. Todas as políticas públicas estaduais, no entanto, passavam por este filtro territorial.¹⁶

A Política de Integração Regional: inovação em termos de planejamento regional no estado do Pará

As Regiões de Integração configuram-se numa inovação em termos de planejamento regional no Estado do Pará. Para compreender o seu papel, contudo, é necessário analisá-las no quadro da Política de Integração Regional no qual foram utilizadas como base da descentralização, e faziam parte do sistema de integração regional constituído dos seguintes eixos: a) Descentralização Regional; b) Desenvolvimento Regional Sustentável; c) Nova Relação Institucional Federativa; d) Participação Popular por meio do Planejamento Territorial Participativo (PTP), ainda que não sob os auspícios da Seir.

Estes eixos ou diretrizes tinham como objetivos: o planejamento, a pactuação, a operacionalização e o financiamento do desenvolvimento regional. Para um melhor esclarecimento pretende-se abordar sucintamente na seção seguinte os principais eixos da política de integração regional do Estado do Pará.

¹⁶ Além das regiões de Integração o principal mecanismo para se instituir esse filtro era o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável – PDRS.

Descentralização Regional

Com base neste eixo foram criados e instalados Núcleos e Centros de Integração Regionais (NIRs e CIRs), que objetivaram a gestão e integração das ações, visando à operacionalização do governo, como meio de ampliar a presença do Estado nas RIs. Além do já existente Centro Integrado de Governo (CIG), localizado na região metropolitana, criou-se o Centro Regional de Marabá (Sudeste Paraense) e o de Santarém (Oeste Paraense).

O primeiro aglutinava as ações do governo do Estado nas regiões do Lago de Túruçuí, Carajás e Araguaia. Já o segundo organizava toda a ação do governo estadual nas regiões do Baixo Amazonas, Xingu e Tapajós. A principal tarefa dos CIR era monitorar as ações descentralizadas por meio das diversas políticas públicas estaduais. Não menos importante, porém, era a presença de vários órgãos que até então não tinham presença nesses territórios. Destaca-se o caso das regionais da Secretaria Estadual de Meio Ambiente – Sema.

Conforme os gestores que participaram da instituição da política, esses centros foram estrategicamente escolhidos por dois motivos principais: primeiramente, por contemplar toda a extensão do território, mas também em decorrência da presença de movimentos separatistas que acabaram por criar um projeto de divisão do Estado do Pará, portanto, a proposta era efetivar a presença do governo estadual nestas regiões, como resposta à demanda da população.

Neste sentido, Rocha (2008) ressalta os argumentos defendidos por movimentos emancipacionistas, como a carência na prestação dos serviços públicos, a extensão territorial do Estado, que equivale a 14,6% do território nacional, a desigual distribuição e alocação de recursos, além da necessidade de aumentar a representatividade política regional por meio da estadualização para a efetivação do desenvolvimento regional.

Para a compreensão desses processos emancipacionistas, torna-se necessário retomar o processo que promoveu o reordenamento espacial do território paraense, tendo em vista os processos de intervenção federal iniciados na década de 70. Ainda que se trate da busca por autonomia político-territorial, a rigor essa emancipação vem se constituir em “um pretexto, tanto como forma de captação de recursos, barganha política da(s) elite(s) regional (is) quanto possibilidade de construção de canais legais de legitimação da apropriação dos recursos territoriais [...]” (Rocha, 2008, p. 45).

A questão separatista no Pará ganhou força, e em dezembro de 2011 foi realizado um plebiscito sobre a divisão do Estado para a criação de dois novos entes federativos: Tapajós (oeste paraense) e Carajás (sudeste paraense), quando a população que foi às urnas escolheu pela não divisão.

Ademais, assim como os CIRs, foram criados os NIRs para as Regiões de Integração, servindo para viabilizar o processo de descentralização, o que se efetivou com a presença de Agentes de Integração Regionais, que tinham a função de se articular à atuação dos órgãos do governo em âmbito local, além de monitorar a execução das políticas públicas no território, tanto aquelas realizadas diretamente pelo governo estadual, quanto em parceria com municípios, associação de municípios, consórcios públicos e sociedade civil organizada.

Os resultados iniciais indicaram uma desconcentração de processos e fluxos de gestores municipais, que passaram a buscar o apoio do governo estadual mais próximo de seus municípios. Houve economia de recursos, na medida em que diminuíram gastos com aluguel e manutenção predial. Houve, contudo, críticas sobre determinados processos que não foram descentralizados, com destaque para a pouca autonomia do núcleo da Secretaria de Meio Ambiente, particularmente no que diz respeito ao licenciamento ambiental.

Desenvolvimento Regional Sustentável

Outro elemento presente que compôs o sistema da política de integração regional foi o fator ambiental, que se estabeleceu por meio do Desenvolvimento Regional Sustentável, pensado para as 12 Regiões de

Integração como um instrumento de planejamento, e tinha por objetivo elaborar planos, os Planos de Desenvolvimento Regional Sustentável (PDRS) que se encontram pautados nas diretrizes do Plano Amazônia Sustentável (PAS), programa do governo federal que buscava desenhar um modelo de desenvolvimento mais adequado à realidade amazônica.

De tal modo, os PDRSs visaram a integrar as ações das três esferas do governo e orientar a participação da iniciativa privada no Estado do Pará, pautados na redução das desigualdades inter-regionais, na valorização de atividades econômicas que gerem emprego e renda e no uso sustentável dos recursos naturais considerando a diversidade cultural das regiões (Pará, 2010).

O objetivo era formular 12 PDRS, no entanto foram concluídos apenas quatro planos: PDRS Xingu, Tocantins, Lago de Tucuruí e Marajó. O processo iniciou-se em 2007, com a elaboração do PDRS Marajó envolvendo a participação dos governos federal, estadual e municipal, juntamente com a sociedade civil, além de parlamentares e representantes do setor produtivo, por meio de consultas públicas na região. A metodologia foi seguida pelos demais planos. Pode-se afirmar que atualmente apenas o PDRS Xingu está em operação, devido aos interesses em torno da UHE de Belo Monte. Os demais estão se tornando letra morta, devido à ausência do governo estadual como agente emulador do processo de desenvolvimento regional.

Nova Relação Institucional Federativa

A chamada Nova Relação Institucional Federativa fora consubstanciada em mecanismos como criação do fórum regional de prefeitos; criação da sala das prefeituras; apoio aos consórcios públicos; parcerias com o governo federal. O objetivo era instituir uma política de fortalecimento do pacto que reconhecesse a autonomia dos entes federativos e buscassem sinergia nas ações em termos de políticas públicas, substituindo a prática clientelista e de favorecimento de partidos políticos aliados ao governador que estivesse no poder.

O resultado dessa nova relação foi a aproximação das ações do governo estadual nos municípios, o aumento do volume de investimentos e distribuição mais equânime deste em todo o território paraense. Por outro lado, houve fragmentação de políticas públicas e crise institucional com a Assembleia Legislativa na representatividade política perante os prefeitos, como ficou evidente na repartição dos investimentos de um empréstimo de 366 milhões de reais junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES –, episódio conhecido como a “questão do 366”.

A participação popular por meio do Planejamento Territorial Participativo (PTP)

A Peir tinha como premissa se retroalimentar da participação popular, inclusive se reformulando constantemente. O mecanismo utilizado foi o PTP. A Seir ocupava na coordenação do PTP assento com voz e voto. Daí que nas assembleias sempre entrava em pauta a questão da regionalização. Além disso o PTP, como várias outras políticas estaduais, adotou as RIs como instrumento de planejamento das suas atividades.

O PTP tinha como objetivo garantir a participação popular na definição das políticas públicas e funcionava como “consulta pública.” Esta prioridade dada à participação popular associada às demandas da sociedade ao planejamento do Estado, enfatizando a identidade regional, permitia o fazer regional a partir dos sujeitos que habitam naquelas regiões. De certo modo, o PTP possibilitou a construção de ações mais próximas da realidade e das necessidades da população, pois de acordo com Costa e Brito (2010), o PTP teve a participação de mais de 80 mil pessoas apenas na primeira etapa realizada em todas as 12 RIs. Importante ressaltar que posteriormente à realização das plenárias do PTP, as demandas apuradas foram relacionadas às diretrizes do governo estadual e muitas se concretizaram.

Não obstante, cabe destacar um fator que desnuda as limitações da regionalização instalada, pois no processo de efetivação das RIs, utilizando indicadores homogêneos, foram suscitados alguns embates, como municípios que manifestaram não pertencerem a regiões que passaram a integrar, a exemplo de Tailândia (Região de Integração Tocantins) e Rondon do Pará (Região de Integração Rio Capim), sobretudo porque tais características estáticas selecionadas excluíram dos critérios fluxos de serviços econômicos e urbanos e por tal razão tornaram-se emblemáticos para alguns municípios. Por isso observou-se a necessidade de alterações futuras nos critérios da configuração espacial.

No processo de efetivação da Política de Integração Regional, porém, tais desafios eram passíveis de serem trabalhados, no entanto foram interrompidos em virtude da descontinuidade da Política de Integração Regional, em decorrência da mudança de governo do Estado do Pará nas eleições de 2010. Assim sendo, os resultados da relação entre a Política Estadual de Integração Regional e o PTP não atingiram os objetivos propostos, particularmente na adequação da composição das regiões. O acúmulo dos grupos temáticos não se transformou em mudanças devido à não continuidade do governo.

Considerações Finais

O presente artigo contextualizou a experiência estadual do Pará em termos de planejamento regional, tendo as Regiões de Integração como principal instrumento de planejamento regional. Esta experiência enfatizou a concepção de uma regionalização, que voltou seu olhar para a condição de subdesenvolvimento do Estado.

O referencial teórico contribuiu para a compreensão dos critérios e definição da configuração regional em 12 regiões, a partir da seleção de aspectos estáticos e homogêneos. Tal regionalização, portanto, constrói-se e se efetiva como instrumento de intervenção e normativo, sobretudo por conformar parte de um planejamento estatal do governo do Estado do Pará.

Resgata-se a hipótese central, na qual a regionalização no Estado do Pará, expressa nas RIs, se constituiu num instrumento de intervenção, a partir da difusão do planejamento de políticas públicas tendo suporte na configuração regional criada, pois representou elementos importantes que auxiliaram na gestão das ações no Estado, tais como Centros e Núcleo Regionais; a participação popular em audiências públicas, que vislumbrou a perspectiva territorial, uma vez que a sociedade civil organizada foi chamada a participar da realização de plenárias do PTP, pois havia este compromisso desde o início, além do que na fase de execução em âmbito territorial a participação popular teve o papel de apresentar as demandas.

Além disso, vislumbra-se a formulação e conclusão de quatro PDRS, portanto, ressalta-se a fragilidade da execução da Política de Integração Regional, pois ainda no período do governo surgiram muitas dificuldades na instituição e execução do que se havia planejado para as regiões, e ainda um ponto limitador foi a descontinuidade dessas ações diante das mudanças governamentais no Estado. Deve-se isso à ausência de apontamentos de resultados quanto à efetividade desta política em melhorar o quadro socioeconômico no Pará.

Foram priorizadas, no entanto, ações que estivessem em conformidade com realidades concretas de cada espaço, acreditando-se ser um passo fundamental na busca pelo desenvolvimento territorial considerando a heterogeneidade dos espaços e a diversificação produtiva. As RIs revelam grande contribuição ao constituir este espaço de debates das políticas de intervenção a serem priorizadas, pois orientaram a construção de uma agenda de proposições na fase de planejamento.

De tal modo, neste artigo se comprehende as RIs destacando seu papel principal, e ao mesmo tempo abrindo um leque de estudos acerca de outros aspectos não abordados, como o papel das gestões municipais no processo e o monitoramento das ações do Estado, mediante a atuação dos agentes de integração regional e a utilização dos sistemas de informações municipais.

Finalmente cabe destacar que as RIs são a base sobre a qual se assenta um sistema complexo que pressupunha em seus objetivos combater as desigualdades regionais. Não obstante a inovação da proposta, o tempo para sua elaboração e execução foi insuficiente, tornando incapaz de mensurar o nível de diminuição das desigualdades entre as diversas regiões do Pará.

Nesse contexto, confirma-se que o planejamento do desenvolvimento em bases territoriais no Brasil será sempre um grande desafio para os governos em todos os níveis, no caso particular no plano estadual. Salienta-se a necessidade de regulamentar planos e instrumentos e criar mecanismos de controle social que extrapolam os mandatos dos respectivos governos.

Referências

- ALMEIDA, W. A (Org.) *Conhecimento tradicional e biodiversidade: normas vigentes e propostas*. 2. ed. Manaus: PPGAS-Ufam; NSCA-Cestu-UEA Edições, 2010.
- BRANDÃO, C. A. O processo de subdesenvolvimento, as desigualdades espaciais e o “jogo das escalas”. In: Série Estudos e Pesquisas (Orgs). *Desigualdades regionais*. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais; SEI-BA, 2004. Disponível em: <<https://www.yumpu.com/pt/document/view/13142491/brandao-carlos-antonio-o-processo-de-subdesenvolvimento-as->>. Acesso em: 22 jan. 2015.
- _____. Territórios com classes sociais, conflitos, decisão e poder. In: ORTEGA, A. C.; ALMEIDA FILHO, N. A. (Orgs.). *Desenvolvimento territorial, segurança alimentar e economia solidária*. Campinas: Alínea, 2007.
- BRASIL. Ministério da Integração. Grupo Executivo do Pará. *Plano de desenvolvimento regional sustentável da região de integração Marajó*. 2007. Disponível em: <http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=9408a880-6ec0-4be0-9cb7-feb01c4a6256&groupId=24915>. Acesso em: 13 fev. 2014.
- BECKER, B. *Geopolítica na virada do III milênio*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.
- CABUGUEIRA, A. C. Do desenvolvimento regional ao desenvolvimento local: análise de alguns aspectos de política econômica regional. *Revista Gestão e Desenvolvimento*, v. 9, p. 130-136, 2000. Disponível em: <http://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/9090/1/gestaodesenvolvimento9_103.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2012.

CENTRAL ELÉTRICA DO PARÁ. Consumo de Energia elétrica. 2002. Disponível em: <http://www.b2i.cc/document/1592/investidor_balanal_celpa_2003.pdf>. Acesso em: 12 set. 2015.

CORRÊA, R. L. *Região e organização espacial*. 7. ed. São Paulo: Ática, 2007.

COSTA, E. J. M.; BRITO, L. S. B. O planejamento territorial participativo: a experiência do Estado do Pará (Brasil). *Scripta Nova. Revista Eletrônica de Geografia y Ciencias Sociales*, Barcelona: Universidad de Barcelona, vol. XIV, n 331, 2010. Disponível em: <<http://WWW.ub.es/geocrit/Sn/Sn-331-37.htm>>. Acesso em: 12 out. 2013.

DALLABRIDA, V. R.; FERNÁNDEZ, V. R. Inovação, território e desenvolvimento. In: CARVALHO, J. R.; HERMANS, K. (Orgs.). *Políticas públicas e desenvolvimento regional no Brasil*. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

DEPARTAMENTO DE INFORMÁTICA DO SUS-DATASUS. Leitos por mil habitantes. 2008. Disponível em: <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?edb2011/e03b.def>>. Acesso em: 12 set. 2015.

DIAS, R. D. *Região e regionalização: uma abordagem sobre as regiões de integração do Estado do Pará*. 2012. Trabalho (Conclusão de Curso de Graduação em Geografia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Pará, Belém, 2012.

GRIGG, D. Regiões, modelos e classes. In: CHORLEY, R.; HAGGET, P. (Orgs.). *Modelos integrados em geografia*. São Paulo: Edusp; Rio de Janeiro: LTC, 1974.

HAESBAERT, R. *O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade*. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010a.

_____. Região, diversidade territorial e globalização. *Geographia*, Niterói, ano I, n. 1. p. 15-40. 1999. Disponível em <<http://www.uff.br/geographia/ojs/index.php/geographia/article/viewArticle/4>>. Acesso em: 7 maio 2013.

_____. *Regional-global: dilemas da região e regionalização na geografia contemporânea*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010b.

HÉBETTE, Jean. *Cruzando a fronteira: 30 anos de estudo do campesinato na Amazônia: os grandes projetos – a questão ambiental: problemas e propostas*. Belém: Edufpa, 2004. V. 3.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. IBGE, 2007. *Censo demográfico 2000. Sistema IBGE de Recuperação Automática*. Disponível em: <www.sidra.ibge.gov.br>.

_____. *Renda per capita*. Sistema de contas nacionais: Brasil 2000-2002. Rio de Janeiro: IBGE, 2003.

_____. Índice de Alfabetização. Altas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2003.

INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, SOCIAL E AMBIENTAL DO PARÁ. Idesp. *Atlas de Integração Regional do Estado do Pará*. Belém: Idesp, 2010.

KHOLLHEPP, G. Conflitos de interesse no ordenamento territorial da Amazônia brasileira. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 16, n. 45, p. 37-61, maio/ago. 2002.

LENCLIONE, S. *Região e geografia*. São Paulo: Edusp, 2009.

LIRA, B. S. *Morte e ressurreição da Sudam*: uma análise da decadência e extinção do padrão do planejamento regional na Amazônia. 2005. Tese (Doutorado) – Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Naea, Belém, 2005.

LOPES, S. A. *Desenvolvimento regional*: problemática, teoria, modelos. 4. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2001.

MORAES, A. Ordenamento territorial: uma conceituação para o planejamento estratégico. In: BRASIL. Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR). *Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial*. Brasília: MI, 2005.

PARÁ. Secretaria de Estado de Integração Regional do Pará. Seir. *Regionalização do Estado do Pará, instrumento de planejamento de ação do Estado*. Belém: Seir, 2008.

_____. *Diretrizes para integração regional*. Belém: Seir, 2007.

_____. *Plano de desenvolvimento regional sustentável da região de integração do Tocantins*. Resumo executivo. Belém: Seir, 2010.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 1991, 2000 e 2010*. Brasília, DF: Ipea; PNUD; FJP. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/arquivos/idhm-renda.pdf>> Acesso em: 25 ago. 2014.

REIS, José. Uma epistemologia do território. Coimbra: Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra; Centro de Estudos Sociais, 2005. Disponível em: <<http://www.ces.uc.pt/jr/publics.htm>>.

ROCHA, G. M. Estado do Pará: divisão ou construção de um projeto territorial? In: TEISSERENC et al. (Orgs). *Coletividades locais e desenvolvimento territorial na Amazônia*. Pará: Numa; Ufpa. 2008.

SECRETARIA ESTADUAL DA FAZENDA. Sefa. *Repasso de ICMS*. 2002. Disponível em: <<http://www.sefa.pa.gov.br/site/index.php/receitas-despesas/tesouro/icms/557-icms-2002>>. Acesso em: 12 set. 2015.

SISTEMA DE GEOREFERENCIAMENTO DO PARÁ. Sigiep. 2002.

TELEMAR. *Telefonia fixa*. 2004. Disponível em: <http://ftp.anatel.gov.br/dados/Acessos/Telefonia_Fixa/Autorizadas>. Acesso em: 12 set. 2015.

Recebido em: 14/4/2014

Accepted em: 2/3/2015