



PAPERS DO NAEA

ISSN 15169111

PAPERS DO NAEA Nº 252

**PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN LA AMAZONIA ORIENTAL:
DEL DIAGNOSTICO IMPLEMENTACION (PARTE II)**

Josep Pont Vidal

Belém, Dezembro de 2009

O Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) é uma das unidades acadêmicas da Universidade Federal do Pará (UFPA). Fundado em 1973, com sede em Belém, Pará, Brasil, o NAEA tem como objetivos fundamentais o ensino em nível de pós-graduação, visando em particular a identificação, a descrição, a análise, a interpretação e o auxílio na solução dos problemas regionais amazônicos; a pesquisa em assuntos de natureza socioeconômica relacionados com a região; a intervenção na realidade amazônica, por meio de programas e projetos de extensão universitária; e a difusão de informação, por meio da elaboração, do processamento e da divulgação dos conhecimentos científicos e técnicos disponíveis sobre a região. O NAEA desenvolve trabalhos priorizando a interação entre o ensino, a pesquisa e a extensão.

Com uma proposta interdisciplinar, o NAEA realiza seus cursos de acordo com uma metodologia que abrange a observação dos processos sociais, numa perspectiva voltada à sustentabilidade e ao desenvolvimento regional na Amazônia.

A proposta da interdisciplinaridade também permite que os pesquisadores prestem consultorias a órgãos do Estado e a entidades da sociedade civil, sobre temas de maior complexidade, mas que são amplamente discutidos no âmbito da academia.

Papers do NAEA - Papers do NAEA - Com o objetivo de divulgar de forma mais rápida o produto das pesquisas realizadas no Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) e também os estudos oriundos de parcerias institucionais nacionais e internacionais, os Papers do NAEA publicam textos de professores, alunos, pesquisadores associados ao Núcleo e convidados para submetê-los a uma discussão ampliada e que possibilite aos autores um contato maior com a comunidade acadêmica.



Universidade Federal do Pará

Reitor

Carlos Edilson de Almeida Maneschy

Vice-reitor

Horacio Schneider

Pró-reitor de Pesquisa e Pós-graduação

Emmanuel Zagury Tourinho

Núcleo de Altos Estudos Amazônicos

Diretor

Armin Mathis

Diretor Adjunto

Fábio Carlos da Silva

Coordenador de Comunicação e Difusão Científica

Silvio Lima Figueiredo

Conselho editorial do NAEA

Armin Mathis

Edna Maria Ramos de Castro

Fábio Carlos da Silva

Juarez Carlos Brito Pezzuti

Luis Eduardo Aragon

Marília Ferreira Emmi

Nirvia Ravena

Oriana Trindade de Almeida

Setor de Editoração

E-mail: editora_naea@ufpa.br

Papers do NAEA: Papers_naea@ufpa.br

Telefone: (91) 3201-8521

Paper 252

Revisão de Língua Portuguesa de responsabilidade do autor.

PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN LA AMAZONIA ORIENTAL: DEL DIAGNOSTICO A LA IMPLEMENTACION (PARTE II)

Josep Pont Vidal¹

Resumen:

El escrito constituye la segunda parte del documento "Planificación territorial en la Amazonia oriental". Se focaliza a nivel analítico-conceptual la cuestión relativa al proceso y dificultades con las que se enfrenta la implementación de los planes para la concreción y gestión de las políticas públicas. Se divide en dos partes. En la primera, se exponen los aspectos metodológicos del diagnóstico del plano, específicamente, los ejes y aportaciones profundizando aspectos relativos al eje político-institucional. En la segunda parte, se analizan aspectos de la implementación, a partir de las variables: 1) la presentación del plano y las consultas públicas; 2) el modelo de gestión.

Palabras clave: Políticas públicas. Consultas participativas. Modelo de gestión. Amazonia oriental.

Resumo:

Este texto é a segunda parte do artigo "Planejamento Regional na Amazônia Oriental". Focaliza-se em nível teórico a questão do processo e as dificuldades que se enfrentam para a implementação dos planos para a realização e gestão de políticas públicas. Está dividido em duas partes. Na primeira, estabelecem-se os aspectos metodológicos do diagnóstico do plano, especificações e contribuições aprofundando aspectos do eixo político-institucional. Na segunda parte analisam-se os aspectos da implementação, a partir das seguintes variáveis: a) a apresentação do plano e consultas públicas; b) o modelo de gestão.

Palavras-chave: Políticas públicas. Consultas participativas. Modelo de gestão. Amazônia Oriental.

Abstract:

The letter is the second part of "Territorial planning in eastern Amazonia." Focuses on analytical and conceptual level the issue of process and difficulties facing the implementation of plans for the implementation and management of public policies. It is divided into two parts. In the first, sets the methodological aspects of the diagnosis of drawings, specifications, and input axis extend aspects politico-institutional hub. In the second part, we analyze aspects of implementation, from the variables: 1) the presentation of the plan and public consultations; 2) the management model.

Keywords: Public policy. Participatory consultations. Management model. Eastern Amazon.

¹ Professor e pesquisador do Núcleo Altos Estudos Amazônicos (NAEA), Universidade Federal do Pará (UFPA). josevidal@ufpa.br

Introducción

Este escrito constituye una continuación del primero, centrado en el estudio de la fase de la elaboración del diagnóstico de los Planos de Desarrollo Regional Sostenible (PDRSs). Esta segunda parte, fundamentada en la primera, se limita a la región de la Amazonia oriental (estado de Pará).

Se basa entorno a dos niveles de análisis: los aspectos relacionados con la metodología de confección del plano y los aspectos referentes a su implementación. Aparece evidente que la planificación y el proceso de implementación de las políticas públicas, debería ser visto e interpretado, no como un mero proceso técnico, sino como un proceso en el que la implementación constituye una etapa central, al depender de ella los programas finales de las políticas. Diversos autores (OLIVEIRA, 2006) indican que una de las causas que comportan los fallos de las políticas públicas lo constituye la “disociación” existente entre la elaboración de un plano y la implementación del proceso de planificación.

La implementación choca a menudo con problemas de carácter político-institucional, tales como el nivel de desarrollo de las instituciones, o “institucionalismo” presente en los municipios de la región, procesos meramente técnicos y metodológicos referentes a la forma y el modelo de cómo se consulta y vincula a la sociedad civil, las consultas públicas y la gestión del plano. El papel de las instituciones, es esencial para el desarrollo de una región. En este sentido, resulta acertada la respuesta que dio hace unos años Mancur Olson, respecto al desarrollo de algunas naciones, al preguntarle ¿Por qué algunas naciones son ricas, mientras otras son pobres? La respuesta fue a partir de la idea clave de que las naciones producen dentro de sus fronteras, no aquello que la disponibilidad de recursos permite, sino aquello que las instituciones y las políticas públicas permiten.

A partir de las cuestiones planteadas, este escrito tiene como objetivo analizar dos aspectos relacionados con la implementación de las políticas, que puede resumirse a partir de la cuestión central referente al proceso de implementación las correspondientes políticas públicas: ¿cómo se vincula en un plano a la sociedad civil?

Para intentar dar respuesta a esta cuestión, el escrito se divide en dos partes. En la primera, se analiza la metodología utilizada en la confección del diagnóstico, concretamente en los aspectos metodológicos relacionados con los ejes orientadores y el eje político-institucional. Estas variables permiten dislumbrar aspectos esenciales como el grado y profundidad de la información recolectada – al tratarse de técnicas directas o indirectas- y la actualización de esta información. En la segunda parte, se analiza la fase de implementación de los planes, a partir de variables: 1) la presentación del plano y las consultas públicas; 2) el modelo de gestión. Esta última, expone la parte empírica de los planes profundizando en el modelo de gestión, como elemento central para el éxito o fracaso para la implementación de un plano y las diferentes técnicas utilizadas y el tipo de consultas públicas.

1. El nexo entre la planificación y las políticas públicas

Planificación esta intrínsecamente vinculada a la ejecución de las políticas públicas, puesto que estas no se pueden implementar sin la debida planificación previa. La planificación y la implementación de las políticas públicas, están pues estrechamente ligadas en diferentes niveles. La creación de una política pública y su consecuente implementación es siempre para corregir un fallo en la administración pública y tomar la decisión gubernamental para satisfacer una demanda social. Siendo esto así, la elaboración de las políticas no es una tarea fácil, tratándose de un procedimiento realmente complicado. Tratar el tema de la planificación de políticas públicas asociado a las actividades del plano, requiere una breve retrospectiva sobre las diferentes escuelas de la planificación y los correspondientes estudios de las políticas públicas en el Brasil. De forma sucinta, expondré las diversas escuelas, basándome en el estudio de Oliveira (2006, p.190-192), el cual constata la existencia de “cuatro” escuelas.

La primera, parte de la premisa, de que las acciones planeadas serán implementadas, asumiendo de esta forma los resultados esperados. En caso de que el plano inicial este bien diseñado, el resultado final será igualmente bueno. Se basa en el proceso de planificación de políticas públicas, vinculado a las fases de elaboración de los planos. Estas comprenden la toma de decisiones políticas, reuniones y oficinas de discusión, así como la elaboración de escenarios, para finalmente elaborar el plano. Una vez finalizadas las acciones y propuestas, se espera que se conseguirán los resultados esperados en el plano, tal y como muestran ejemplos “ideales” de planos exitosos como el Plano de Juazeiro² y el Plano de Petrolina³. Sin embargo, esta concepción de la planificación falló en el Plano de la Transamazónica, en el cual no ocurrió, tal y como el plano preveía, el asfaltamiento de la carretera, y tampoco en el *Plano do Arquipielago de Marajó*, en el que de forma poco concreta se definieron las agencias y ministerios responsables de cumplir determinadas metas y objetivos, sin la correspondiente especificación exacta de las inversiones necesarias en cada programa y acción que compone el plano.

Una segunda escuela, incide especialmente en el papel de la implementación, aunque sigue enfatizando el proceso de elaboración, como un aspecto primordial para el éxito de las políticas públicas. Según esta visión, muchos planes fallaron porque aparecieron problemas técnicos en la fase de la implementación, al no realizarse los pasos y etapas previstos tal y como preveía el plano, entre los que se puede citar los realizados durante la dictadura militar entre los años 1964 y 1985, los cuales muestran numerosos errores y faltas en esta fase.

Una tercera, “un poco más moderna”, basada en el concepto de gobernanza, amplía los aspectos de la planificación priorizando los mecanismos de gestión en la implementación de los planos. Con mecanismos se incluyen las reuniones técnicas de acompañamiento. Finalmente, la visión “políticamente correcta” da énfasis a la participación de la población y a la sociedad civil en la fase de la implementación del plano. La organización de “consultas” y “conselhos populares” para acompañar el plano tiene un papel decisivo. Como síntesis, Oliveira (ibid. p. 191) señala que el proceso de planificación, las diferentes escuelas, “separan” la elaboración de implementación de

² *Plano de Desenvolvimento Estratégico* en las ciudades de Crato (CE) que culminó con la creación de la *Região Metropolitana de Juazeiro*, em 2009.

³ *Plano Desenvolvimento Integrado Petrolina-Juazeiro*.

políticas públicas, al colocar la planificación como un simple proceso de realizar planos, comportando resultados “decepcionantes” e incluso “catastróficos”, al fallar en el proceso de planificación direccionado a la implementación de las correspondientes políticas públicas.

¿Como se establece el vínculo entre el plano y la implementación de las políticas publicas? Al igual que el debate entorno a las políticas públicas, el análisis de la fase de implementación, es relativamente reciente en la investigación académica en Brasil. En el campo académico, el surgimiento del analisis de Politica como campo específico, surge con la preocupación de las políticas públicas, diendo origen al surgimiento del analisis de la política, con dos vertientes de interés. Por un lado, debido a las dificultades por las que se encontraban los formuladores de políticas frente a la complejidad cada vez mayor de los problemas con los que se confrontaban, se buscó ayuda para la formulación de alternativas y de propuestas para encontrar soluciones. Por otro lado, debido a la atención de los investigadores acedémicos en las ciencias sociales en general, debido a que intentar formular y aplicar conocimientos en la resolución de problemas concretos del sector público. Tan solo en la última década, fue incorporado en la agenda de investigación, el análisis de la implementación, siendo la aparición de estudios todavia reciente (SOUZA, 2003) y su importancia se debe a la combinación de varios factores⁴ presentes tanto en los países de la Europa occidental, como en los de IDH.

Tratar del nexo entre la planificación y las políticas públicas, requiere exponer que se entiende por política pública, puesto que no existe una única definición sobre o que es política publica. Lyon (1980) define política pública como un conjunto específico de acciones de gobierno que Iran a producir efectos específicos. Dye (1984) “lo que el gobierno escoje en realizar y no realizar” Laswell: implica responder a las siguientes cuestiones: ¿quien gana?, ¿el que?, ¿por que? y ¿que diferencia a hace? (Souza, 13). Para los fines analíticos de este escrito, se entiende como políticas públicas: “cursos de acción tendientes a la solución de problemas públicos, definidos a partir de la interacción de diversos sujetos sociales, en medio de una situación de complejidad social y de relaciones de poder” y que además han de “tomar decisiones a través de mecanismos, con la participación de la sociedad”⁵.

Al tratar de la especificidad de la región amazonica, los estudios de políticas públicas son también recientes y se basan en estudios de caso (CASTRO, 2001; SOUZA, 2001; COELHO, 2001). Mendes (2006, p. 141) ofrece una clarificación al respecto “un conjunto de situaciones, instituciones, mecanismos y formas de ser y de hacer, que definen no tan solo un complejo de estructuras como también las coyunturas sucesivas en que se expresan” (MENDES, 2006, p.141). En consecuencia, “una política de organización del “espacio” amazonico tiene que ver, portanto, con una serie de

⁴ Entre estos factores destacan: primero, adoção de políticas restritivas de gasto; segundo as novas concepções sobre o papel dos governos; tercero a maioria dos países de América Latina, não conseguiu equacionar ainda que minimamente, a questão de como desenhar políticas públicas capazes de impulsar o desenvolvimento econômico e de promover a inclusão social

⁵ CHAC MANUEL, Canto. México, 1995, “Introducción a la Ciencia de las Políticas” in: DE LA ROSA RODRIGUEZ, J.J. Participación ciudadana en las Políticas Públicas: Condición para una gobernanza democrática, 2004.

programas que deveran permitir establecer estos cuadros menores, que en su conjunto definirán el cuadro macro amazonico deseado”.

La descentralización administrativa adquiere un papel central, siendo asumida por el gobierno del PT del estado de Pará. Según el documento *Governo do Estado do Pará*:

“El proceso de ordenación territorial requiere una descentralización que permita articular los propósitos establecidos nacionalmente con las necesidades y con las realidades regionales y hacer un levantamiento de las informaciones importantes para este proceso, esto se expresa a través de la participación de las organizaciones gubernamentales y de la sociedad civil, que actuan en la area medio ambiental de un territorio concreto” (BENATTI, s.d. p. 37).

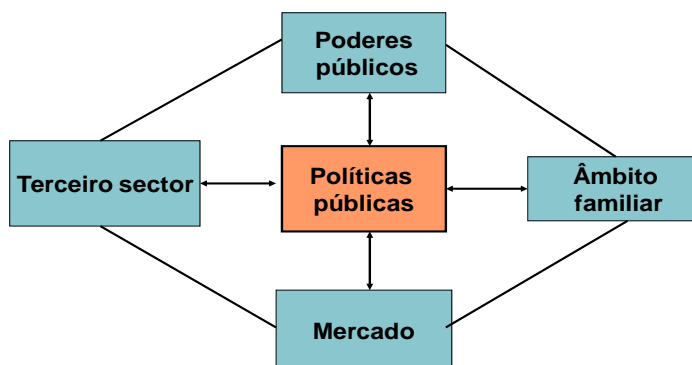
2. La elaboración del diagnóstico: métodos

Una de las mas acertadas explicaciones sobre como iniciar un diagnóstico se debe a Patrik Geddes, en *Cidades em evolução*, quien en 1915, escribió: “La planificación debe comenzar (...) con el analisis de los recursos de una determianda región, de las respuestas que el hombre da a ellos y de las complejidades del paisaje cultural: todas sus enseñanzas siempre tuvieron como tónica persistente el método de obtención de datos”. Analizar las respuestas que el hombre da, significa estudiar los diversos actores que conforman la sociedad civil. Esta primera fase significa, realizar un levantamiento de datos de las situaciones de los actores, identificar los principales sistemas de organización y de comunicación de estos actores, caracterizar sus demandas y reivindicaciones, identificar y jerarquizar los principales elementos socio económicos, políticos que determinan esta evolución y finalmente realizar las previsiones o pronóstico sobre la posible evolución de la realidad de la región. En esta fase, el primer paso, consiste determinar: 1) los criterios de selección de los actores; 2) las técnicas y fuentes de investigacion mas adecuadas; 3) la estrategia metodológica del diagnóstico.

Los criterios de selección de los actores, es un paso clave para el diagnóstico. Dada la falta de directorios municipales actualizados y completos, resulta una tarea practicamente imposible realizar un mapeamiento completo de todas las entidades de la sociedad civil existentes en una región o incluso en un municipio. A este problema se deberia añadir otro de caracter institucional, puesto que en estas regiones es frecuente la existencia de numerosas redes informales. Por estos motivos, se establecieron en los planos (PDRS) de Xingu, Tocantins y Tucuuruí, una serie de criterios para entrevistarlas e incluirlas en el mapeamiento: 1) las entidades de la sociedad civil con estructura jurídica y que disponen de algun tipo de estructura organizativa en algun municipio de la región; 2) entidades que participan regularmente de las acciones socio-políticas de la región.

La posibilidad de pensar colectivamente las políticas públicas y de ofrecer respuestas a los problemas colectivos es una tarea de todos los actores. Tanto los poderes publicos, como el Tercer sector, las entidades del ámbito familiar, el mercado son actores, que a partir de sus interes concretos, poseen capacidad para formar políticas públicas. Las políticas públicas son el resultado de la confluencia dialéctica entre las diferentes esferas. En este sentido, dependera de la esfera con mayor capacidad de poder y de influencia para influenciar la elaboración de las correspondientes políticas públicas (figura 1).

Fig. 01. Atores en la formulación de pensar coletivamente políticas públicas.



Fonte: PDRS Tocantins, 2009.

A partir de este primer criterio, se realizaron una tipología de entidades según, primero, su posición respecto al poder político (actores institucionales, semi-institucionales y extra institucionales), y segundo, según el nivel de actuación (municipal, regional o estadual) (cuadro 1). Esta tipología permitió entrever el nivel de organización, la capacidad de movilización, así como su posible incidencia territorial de cada actor.

Cuadro 1. Clasificación básica de las organizaciones y de los actores.

ATORES		Políticos	Sociais	Econômicos
Institucionais	Presença regional	Formado pelas instituições do Governo federal e o governo estadual (administração direta)	Institutos governamentais Universidades	
	Municipal	Governos municipais		
Semi-institucionais	Regional	Administração indireta: Autarquias, Fundações.	Possuem uma situação privilegiada de legitimação no âmbito estadual e regional	Administração indireta: Fundações, Sociedades de economia mista, empresas públicas. Organizações patronais que representam grupos de interesse
	Municipal		Possuem uma situação	

			privilegiada de legitimação no âmbito municipal	
Extra-institucionais	Regional		Organizações Não Governamentais, Fundações, Associações Redes sociais	Empresários
	Municipal		Organizações Não Governamentais, Fundações, Associações Redes sociais	

Fonte: Elaboração própria.

Los planos utilizan metodologías y técnicas diversas, aun que en prácticamente todos ellos son el resultado de una combinación de técnicas cualitativas y cuantitativas, aunque en los planos realizados a partir del año 2007, las técnicas de realización de entrevistas adquiere mayor relevancia. Solamente en los planos realizados exclusivamente con técnicos de las empresas *Eletronorte* y *Eletronorte* o consultoras privadas se ha utilizado la técnica D.A.F.O., (Planos PDSBM y PIR-TUC). Esta técnica permite poner en relevancia aspectos sobresalientes –positivos y negativos– de las regiones. (Cuadro 2). La estrategia metodológica, se basa en la mayoría de los planos, en una combinación de fuentes primarias y secundarias.

Cuadro 2. Metodología utilizada en la confección de los planos.

	Técnicas y fuentes utilizadas	Estrategia metodológica	Especificação
I PDE	Secundarias	Dados procedentes das secretarias.	Confecção sistema de hierarquização das cidades
PDST	Secundarias	Dados procedentes de institutos e Secretarias	Não especifica
PIR-TUC	Secundarias	Amenazas y oportunidades a partir de técnica: D.A.F.O.	- Confeção de cenários
PDSBM	Primarias y secundarias	Amenazas y oportunidades a partir de técnica: D.A.F.O. Entrevistas actores	- Pesquisa e entrevista com os actores locais - Analise retrospectiva e diagnóstico da situação - Mapeamento das demandas locais. Confecção de cenários: mundial, nacional Amazônia
PPDJUS	Primarias y secundarias	Cualitativas e cuantitativas	- Mapeamento das demandas locais.
PDRS BR-163	Primarias y secundarias	Não especifica	- Se supõe mapeamento dos actores para a posterior realização

			das consultas publicas
GESTAR BR 163	Primarias	Se trata de un diagnostico de caracterización institucional	Objetivo: diagnóstico socioambiental Organizaciones da sociedade civil e instituições governamentais Entrevistas a lideranças
PTDRS Transamazônica	Secundarias	Dados procedentes das Oficinas	- Mapeamento das demandas locais.
PDRS Marajó	Secundarias	Material empírico obtenido a partir de las consultas publicas	- Fichamiento detallado de las demandas
PDRS Xingu	Primarias e Secundarias	Cualitativas: Entrevistas semi-estructuradas Cuantitativas: Cuestionarios	- Mapeamento dos atores locais. - Pesquisa e entrevista com os atores locais. - Mapeamento das demandas locais. - Entrevistas a lideranças
PDRS Tocantins	Primarias e secundarias	Cualitativas: Entrevistas semi-estructuradas Em parte estudo de amenazas y oportunidades	- Mapeamento dos atores locais com capacidade de proposição de políticas publicas. - Pesquisa e entrevista com os atores locais. - Mapeamento das demandas locais. - Entrevistas a lideranças
PDRS Tucuruí	Primarias e secundarias	Cualitativas: Entrevistas semi-estructuradas	- Mapeamento dos atores locais com capacidade de proposição de políticas publicas. - Pesquisa e entrevista com os atores locais. - Mapeamento das demandas locais. - Entrevistas a lideranças

Fuente: elaboración propia.

3. Ejes orientadores de los planos

Los ejes orientadores permiten entrever cuales son los temas y propuestas que tienen un peso específico en el diagnóstico del plano. Se percibe un cambio de paradigma de planificación al pasar de “Instrumento de direccionamiento de las acciones del sector público” (I PDE), a un modelo que acentúa el papel de gestión social a través de la “implementación de políticas publicas, que promuevan la participación de la sociedad, la inclusión social y la gestión territorial (PTDRS, Transamazônica). Muestra el creciente interés por la entidad financiadora y la prioridad de los equipos multidisciplinarios por la problemática ambiental, el desarrollo sostenible en los aspectos sociales, patrimonio cultural, y la calidad de vida de la región: “Promover el desarrollo sostenible” (PDRS, Xingu).

A partir del año 2002 es posible entrever en los planos las nuevas directrices federales marcadas por el gobierno del PT a través del “Plano Aceleración del Crecimiento” (PAC), con clara influencias en los objetivos y ejes de los planos (Cuadro 3).

Cuadro 3. Ejes orientadores.

Plano	Eixos orientadores
I PDE	“Instrumento de direcionamento das ações do setor público a médio e curto prazos, traduzindo diretrizes e estratégias de longo prazo (...) “Conteúdo voltado principalmente, para a definição das ações governamentais (...) ma também aquela ação de indução e apoio ao setor privado, tanto nos aspectos econômicos quanto sociais.” Fonte: Preâmbulo
PDST Tucuruí	1. Programa de adensamento da cadeia produtiva do pescado; 2. Programa de desenvolvimento da indústria madeireira racional e sustentável; 3. Programa de desenvolvimento da industria do turismo e ecoturismo; 4. Programa de desenvolvimento da fruticultura e da agroindústria regional; 5. Programa de verticalização e adensamento da cadeia produtiva da pecuária; 6. Programa de desenvolvimento da indústria de bioprodutos; 7. Programa de recuperação de áreas degradadas; 8. Programa de gestão ambiental e vigilância sanitária; 9. Programa de ampliação e melhoria da infraestrutura econômica; 10. Programa de desenvolvimento e inovação tecnológica; 11. Programa de desenvolvimento social e de recursos humanos; 12. Programa de promoção da cultura e melhoria das condições de vida das nações indígenas; e 13. Programa de desenvolvimento institucional. Fonte: PDST
PIR-Tuc	<p>1. Plano Político – capacidade regional para tomar decisões e elaborar a implementar ações de articulem e ampliem a interação dos segmentos da economia e dos diferentes projetos, incluindo a capacidade de negociação.</p> <p>2. Plano Econômico – apropriação local e reinvestimento de parte dos excedentes gerados, amplificando os impactos locais dos empreendimentos</p> <p>3. Plano Científico E Tecnológico – capacidade local para gerar ou adaptar inovações tecnológicas que provoquem mudanças qualitativas no sistema.</p> <p>4. Plano Cultural – existência de uma matriz cultural que configura uma identidade territorial.</p>
PDST	“Se estrutura em torno de cinco grandes eixos estratégicos que constituem os pilares e a base de organização das múltiplas ações e iniciativas na região: Adensamento das cadeias produtivas, Recuperação e controle ambiental, Aumento da competitividade e da eficiência econômicas, Desenvolvimento da educação, de tecnologias sustentáveis e capacitação da sociedade, e Desenvolvimento institucional e organizacional. ” Fonte: PDST, 2001.
PDS Belo Monte	“É inspirado em quatro princípios básicos: sustentabilidade ambiental, equidade social, democracia política e eficiência econômica. O resultado da análise estratégica da região, cruzamento das potencialidades e estrangulamentos, oportunidades e ameaças, traduziu-se na concepção de cinco linhas estratégicas de ação: - Produção de um desenvolvimento educacional e cultural de qualidade para todos. - Construção e consolidação da competitividade regional. - Fortalecimento das instituições públicas. - Implementação de uma gestão ambiental eficiente.

	- Melhoria do desenvolvimento social. Fonte: PDS Belo Monte
PPDJUS	O pacto territorial em curso no baixo Tocantins apresenta pelo menos duas questões originais: 1. Pela primeira vez uma empresa do setor elétrico nacional reconhece impactos sócio ambientais a jusante de uma UHE e define uma política clara e articulada de compensação e; 2. O protagonismo dos movimentos sociais na construção do plano de desenvolvimento regional – PPDJUS – visto que em geral são setores empresariais ou governamentais que conduzem tais iniciativas. Fonte: PPDJUS
PDRS BR-163	- Ordenamento fundiário e Territorial - Monitoramento, Controle e Gestão Ambiental. - Fortalecimento da Segurança Pública. - Infra-Estrutura de Transportes e Energia - Fomento a Atividades Produtivas Sustentáveis. - Inclusão Social e Promoção da Cidadania. Fonte: PDRS-163
GESTAR BR 163	“Dimensionar o papel e a contribuição de cada grupo de instituições públicas e organizações sócias através de suas ações desenvolvidas estão contribuindo para a consolidação de um novo modelo de desenvolvimento para p território” (p.4) - Organizações da sociedade civil - Instituições governamentais
PTDRS Transamazônica	“Visa à implementação de políticas públicas, que promovam a participação da sociedade, a inclusão e gestão social, o fortalecimento das diferentes expressões da agricultura familiar e a melhoria de sua qualidade de vida, com sustentabilidade, democracia e cidadania.” Fonte: PTDRS
PPDTS Marajó	Diretrizes agrupadas em cinco eixos temáticos: - Ordenamento territorial, regularização fundiária e gestão ambiental; - Fomento às atividades produtivas sustentáveis; - Infra-estrutura para o desenvolvimento; - Inclusão social e cidadania - Relações institucionais e modelo de gestão. Fonte: PPDTS Marajó
PDRS Xingu	-Promover o desenvolvimento sustentável; -Valorizar o patrimônio natural e cultural; -Estimular investimentos em tecnologia e infra-estrutura; -Melhorar a qualidade de vida na região; -Garantir os direitos das populações locais; -Promover e viabilizar atividades econômicas dinâmicas e inovadoras com geração de trabalho e renda; -Compatibilizar as intervenções realizadas na região com o uso sustentável dos recursos naturais e a preservação dos biomas; -Mobilizar o potencial e os recursos endógenos das Regiões de Integração do Estado do Pará; -Ajudar a promover a articulação com os atores locais relevantes em torno dos objetivos, metas e ações delineados nos PDRS´s; Fortalecer a gestão local e territorial na região. Fonte: PDRS Xingu
PDRS Tocanti	- Ordenamento Territorial e Gestão Ambiental - Infra-Estrutura para o Desenvolvimento

ns	- Fomento às Atividades Produtivas Sustentáveis - Inclusão Social e Cidadania - Modelo de gestão (desenvolvimento Político Institucional)
PDRS Tucuruí	- Ordenamento Territorial e Gestão Ambiental - Infra-Estrutura para o Desenvolvimento - Fomento às Atividades Produtivas Sustentáveis - Inclusão Social e Cidadania - Modelo de gestão (desenvolvimento Político Institucional)

Fonte: elaboração própria.

3.1. Eje político-institucional

Tratar de los aspectos político-institucionales requiere un cuidado epistemológico, al intervenir variables de carácter ideológico, concepciones del mundo y valores subjetivos que realizan los actores sociales, frente a situaciones de intereses contrapuestos y a menudo en conflicto.

El desarrollo político-institucional tiene una importancia decisiva para el desarrollo territorial. El territorio no es un espacio físico “objetivamente dado y existente”, sino de una construcción social, como un conjunto de relaciones sociales que dan origen y a la vez expresan una identidad y un sentido de propósito compartidos por múltiples agentes públicos y privados. La tipología y especialmente la cualidad de las instituciones son un elemento decisivo para el desarrollo de una ciudadanía de derechos.

Históricamente, la región Amazonica, se ha caracterizado por el bajo nivel de institucionalidad o “frágil institucionalidad” (TORRES, 2004, p.45), apareciendo en mayor o en menor intensidad según se trate de áreas urbanas o rurales, en el grado de racionalidad en el poder y en la ejecución de políticas. El Estado brasileño se ha caracterizado por su ausencia en la región, creándose tan solo instituciones de orientación desarrollista que permitían la gestión burocrática desde otros centros del país y correspondiendo a un conjunto de agentes sociales y a unos intereses relativamente “ajenos a los intereses sociales de la Amazonia” (CASTRO, HEBETTE, 1989; CASTRO, MOURA, SA MARIA, 1995; BECKER, 2005).

La aceleración de diversos proyectos de infraestructura y de gran impacto para las regiones es una de las causas que ha propiciado la auto organización y la aparición de nuevos actores o el aumento de acciones y movilizaciones impulsadas por actores historicamente presentes en la región. La construcción de la UHB de Belo Monte (PDRS Xingu), o de la construcción de la Central Termoelectrica (UTE) en Barcarena (PDRS Tocantins), son proyectos que han movilizado amplios sectores de la sociedad civil. En esta situación de conflictos y de posturas antagónicas entre diversos actores la comunidad científica local, al igual que el mismo equipo interdisciplinar no esta exenta de la problemática. Al respecto, en el plano de Belo Monte (PDSBM, p. 22) se hace mencion a esta situación de compromiso:

“El desarrollo de conflictos en la región puede provocar un cambio en la posición de los diversos actores, dando mayor o menor importancia a cada uno de ellos. Por

ejemplo, en el caso de la construcción de la CHE de Belo Monte, la comunidad científica deberá adquirir mayor relevancia”.

Cuadro 4. Base analítico conceptual del eje político-institucional.

	Criterios de mapeamiento de actores	Variables Analizadas	Pags.
I PDE	Não apresenta mapeamento de atores	---	---
PDST	Não especifica	Não especifica	
PDS de Belo Monte	“Três são os atores mais importantes: os grandes proprietários de terra, particularmente pecuaristas, os madeireiros e o Movimento pelo Desenvolvimento da Transamazônica e Xingu (MDTX)”.	Bancadas Municipais – Prefeitura e vereança	03
PPDJUS	“A elaboração do plano incentivou a participação dos sujeitos, propiciando a compreensão e a reflexão sobre questões mais amplas acerca da sua realidade” (p.7)	Não especifica	
PDS BR-163	Não especifica	Referência a fortalecimento institucional	01
GESTAR BR – 163	Organizações sociedade civil Instituições governamentais	Diversas associações: sindicatos, mineradoras, ONG,s, religiosas Conselhos municipais	33
PTDRS Transamazônica	Não define criterios	Não se especifican.	01
PDRS Marajó	---	Objetivos, diretrizes gerais e ações prioritárias - Odenamento territorial, regularização fundiária	---
PDRS Xingu	- Entidades juridicamente constituídas. - Presencia en la región. - Capacidad de mobilización y participación en los movimientos sociales de la región.	- Desenvolvimento politico-institucional recente - capital social e empoderamento sociedade - Instrumentos institucionais do planejamento - Empoderamento da sociedade - Institucionalismo -Governabilidade e governança rural-urbana	25
PDRS Tocantins	- Entidades juridicamente constituídas. - Presencia en la región. - Actores con capacidad de formulación de políticas públicas para la región	- Desenvolvimento politico-institucional recente - capital social e empoderamento sociedade - Instrumentos institucionais do planejamento - Empoderamento da sociedade - Institucionalismo -Governabilidade e governança	25

		rural-urbana	
PDRS Tucuruí	S.D	- Situação fundiária - Dinâmica econômica - Atividade de pesca - Municípios, relação com os entes federativos - Estrutura dos serviços sociais existentes nos municípios	S.D.

Fuente: elaboración propia.

Leyenda. "S.D": Sin datos disponibles

En diferentes estudios aparece cada vez con mayor frecuencia, el paso del denominado paradigma de gobierno para el paradigma de gobernanza, o sea, el paso de una visión basada en la idea que un grupo limitado de personas piensa y decide por la mayoría, a la idea de que la mayoría posee la capacidad de generación colectiva de gobierno. La idea de gobernanza, significa que todos los actores deben estar involucrados e implicados en procurar respuestas políticas frente a las demandas sociales. Este presupuesto básico tiene como idea central de que la configuración de las instituciones afecta el comportamiento de los actores sociales. El análisis se realizó a partir de una síntesis respecto al papel de las instituciones, dando énfasis en tres aspectos: 1) el papel de los actores políticos y de las instituciones como formadoras de buenos ciudadanos; 2) el papel de las decisiones históricas las cuales tiene un influencia en el desarrollo de estas instituciones; 3) énfasis de las instituciones en el contexto social.

La base analítico-conceptual del eje político institucional de los Planos de Xingu y Tocantins se ha analizado a partir de diversos indicadores. La variable referente al desarrollo político-institucional reciente, focalizando aspectos relacionados con la composición del poder público local y con la estructura de poder del municipio y de la región, como es el papel de las elites. La variable capital social y empoderamiento de la sociedad, analiza diversos aspectos que lo componen como: el nivel educacional de la población, la estructura del tejido asociativo, la existencia y funcionamiento de los consejos municipales como forma de control social. Los instrumentos institucionales de planificación, se refieren a la capacidad técnica y humana del poder local para implementar y realizar los Planos Directores y los Planos Plurianuales. Finalmente, la gobernanza rural-urbana se refiere a la capacidad del poder de actuar con los diversos actores que conviven en el municipio.

Cuadro 5. Eje político-institucional: indicadores.

Planos	Variables analizadas						
		Existencia de consejos municipales	Coalición del poder municipal	Mareamiento de los actores principales	Movimientos sociales y redes	Capital social	Presencia institucional
I PDE	Não analisa	Não analisa	Não analisa	Não analisa	Não analisa	Não analisa	Não analisa

PDST	Não analisa	Não analisa	Não analisa	Não analisa	Não analisa	Não analisa	Analizado: desenvolvimento institucional
PDS de Belo Monte	No se hace mención	No se hace mención	Diversas coaliciones municipales	Não se descreve	Se cita la existencia de tres movimientos sociales	No se menciona	Não se menciona
PPDJUS	Não analizado	Não analizado	Não analizado	Analizado	Analizado	Analizado	Analizado
PDRS-BR-163	Não analizado	Não analizado	Não analizado	Não analizado	Não analizado	Não analizado	Se citam as Instituições presentes na região
GESTAR BR 163	Analizado	Analizado	Não analizado	Analizado	Analizado	Analizado	Analizado
PTDRS Transamazônica	Não analizado	Não analizado	Não analizado	Não analizado	Não analizado	Não analizado	Não analizado
PDRS Marajó	No se cita	No se cita	No se cita	No se cita	No se cita	No se cita	No se cita
PDRS Xingu	- Existencia de un Plano Estratégico Municipal - Audiencias publicas - PTP	-Numero y tipologia de consejos - Dificultades funcionamiento de los consejos	Partido en el poder y coalición	- Actores institucionales semi-institucionales y extra institucionales - Actores con capacidad de proponer politicas publicas	- Tipologia y objetivos de los movimientos sociales Composición de las redes formales	Asociaciones Empresas Pequeñas, medias y grandes - Presencia sindical - Índices de analfabetismo e instrucción - índices de desempleo	Presencia de Instituciones educativas, órganos federales, autarquias
PDRS Tocantins	- Existencia de un Plano Estratégico Municipal	Numero y tipologia de consejos -	Partido en el poder y coalición	- Actores institucionales semi-institucionales y extra	- Tipologia y objetivos de los	Asociaciones Empresas Pequeñas, medias y	Presencia de Instituciones educativas

	- Audiencias públicas - PTP	Dificultades funcionamiento de los consejos		institucionales - Actores con capacidad de proponer políticas públicas	movimientos sociales Composición de las redes formales	grandes - Presencia sindical - Índices de analfabetismo e instrucción - índices de desempleo	s, órganos federales, autarquias
PDRS Tucuuruí	SD	SD	SD	SD	SD	SD	SD

Fuente: elaboración propia

Leyenda. "S.D": Sin datos disponibles

3.2. Consultas públicas

La finalidad de las consultas públicas es "promover la participación de la sociedad en el proceso de toma de decisiones en las acciones gubernamentales" (*Ministério Planejamento, Orçamento e Gestão*), con el objetivo es volver "más transparencia" a las acciones del gobierno. En los Planos PDRS-163, PDTS de Marajó y los PDRS de Xingu, Tocantins y Tucuuruí, se han realizado consultas públicas. Estas han tenido lugar localidades de cada región, aglutinando en cada una de ellas la población de otros municipios menores. Previamente a la elaboración del diagnóstico, se realizaron consultas entre representantes de la sociedad civil sobre los problemas más urgentes de la región. Finalizada la elaboración del plano, en la fase de implementación, se realizó una segunda ola de consultas para presentar el plano, los ejes tratados y los objetivos y acciones previstas por el gobierno. La participación en las consultas ha variado según el plano que se tratara y la problemática central de la región. El Plano de Xingu muestra el conflicto social surgido alrededor de la construcción de la hidroeléctrica de Belo Monte, causó que en la ciudad de Altamira, -principal municipio afectado por el proyecto de la hidroeléctrica- la participación de la sociedad civil fuera prácticamente nula.

Cuadro 6. Metodología en el proceso de participación e implementación.

	Metodología propuesta para las consultas públicas	Ejes temáticos de las consultas	Participación
I PDE	Sem referências	Sem referências	El relatório no contiene informaciones sobre la participación en las oficinas
PDST	Oficinas municipais e Oficinas regionais Exposições e debates	Na versão executiva não se detalha	Na versão executiva não se detalha
PDSBM Belo Monte	Oficinas: 02 Altamira 02 Belém	Se analisam as possibilidades estratégicas da região, a	Realização de: - I Seminário Estratégico (Altamira e Belém, 2001)

	01 Tucuruí 01 Brasília Além de reuniões em cada um dos municípios	partir do exame de suas potencialidades intrínsecas e das grandes oportunidades e ameaças emergentes no contexto externo.	- II Seminário de Reflexão Estratégica (Definição dos Projetos Prioritários). Belém e Altamira - reuniões de validação e Disseminação do PDSBM nos 11 Municípios da Área de Influência e Entrevistas em Profundidade (2002) Fonte: PDSBM, p. 124-133
PPDJUS	O PPDJUS, é fruto da combinação de duas metodologias complementares: o Diagnóstico Rápido Participativo (DRP) e o Planejamento Participativo (PP) .	O Seminário teve quatro mesas temáticas de construção de políticas sustentáveis, a partir das demandas e linhas definidas nas oficinas participativas: Pesca; Agricultura Familiar; Extrativismo e; Economia Popular.	As etapas do processo participativo, desde o planejamento das oficinas, suas dinâmicas e objetivos, como a sistematização dos resultados dos debates, até o encontro regional de planejamento, foi pensado e conduzido por uma Coordenação do Processo Participativo (Movimentos Sociais, CODESEI, AMBAT, Instituições de ensino e pesquisa e Eletronorte). Participação do MODERT
PDRS BR-163	Os resultados de 16 consultas públicas, incluindo uma com as populações indígenas, realizadas na região em 2004 e 2005 “Esta versão final do Plano incorpora elementos que constavam no documento inicial, além de uma série de propostas advindas de diversos setores da sociedade e governos locais, apresentadas nas consultas públicas realizadas em julho de 2004 e abril de 2005.” (p.V)	Se analisam as possibilidades estratégicas da região, a partir do exame de suas potencialidades intrínsecas e das grandes oportunidades e ameaças emergentes no contexto externo.	Consultas públicas (1ª. Etapa) 2004 entre diversos segmentos sociais e instâncias interessadas: governos estaduais, prefeituras, entidades representativas do empresariado e dos trabalhadores, da sociedade civil. 2ª. Etapa de consultas públicas: objetivo submeter a versão preliminar do Plano à apreciação da sociedade local, visando a negociação de acordos sobre diretrizes estratégicas e ações prioritárias
GESTAR BR 163	Pesquisa sobre levantamento e caracterização institucional	Não se realizaram consultas	----
PTDRS Transamazônica	“O Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) do Território da Transamazônica tem como base o acúmulo		Das oficinas municipais realizadas com a participação de aproximadamente 250 lideranças pessoas, foram levantadas e sistematizadas 460 opiniões.

	histórico das organizações locais, mas também é resultado de um novo processo de diálogo com os diversos setores e órgãos de governos na região.” (p.17)		
PDRS Marajó	Reuniões preparatórias de consultas públicas. Municípios: Salvaterra São Sebastião da Boa Vista; Breves; Afuá; Anajás	Ejes que componen el plano: Latifundiario, Inclusão social, Educação, Saúde, Infraestrutura.	Consultas públicas (1ª. Etapa) 2004 entre diversos segmentos sociais e instâncias interessadas: governos estaduais, prefeituras, entidades representativas do empresariado o dos trabalhadores, da sociedade civil. Soure, 300 aprox.: São Sebastião Boa Vista: 250 pessoas aprox. “Participação de mais de 3.000 pessoas” (p.5)
PDRS Xingu	Consultas publicas	Ejes que componen el plano: Latifundiario, Inclusão social, Educação, Saúde, Infraestrutura.	Consultas públicas (1ª. Etapa) 2004 entre diversos segmentos sociais e instâncias interessadas: governos estaduais, prefeituras, entidades representativas do empresariado o dos trabalhadores, da sociedade civil. Altamira: sin presencia de la sociedad civil organizada
PDRS Tocantins	Consultas publicas	Ejes que componen el plano: Latifundiario, Inclusão social, Educação, Saúde, Infraestrutura.	Consultas públicas entre diversos segmentos sociais e instâncias interessadas: governos estaduais, prefeituras, entidades representativas do empresariado o dos trabalhadores, da sociedade civil.
PDRS Tucuruí	Consultas publicas	Ejes que componen el plano: Latifundiário, Inclusão social, Educação, Saúde, Infra-estrutura.	Consultas públicas entre diversos segmentos sociais e instâncias interessadas: governos estaduais, prefeituras, entidades representativas do empresariado o dos trabalhadores, da sociedade civil.

Fuente: elaboración propia.

3.3. La implementación: el modelo de gestión

La gestión es conseguir que las cosas se hagan a través de las personas, además de coordinar y motivar a las personas para conseguir unos objetivos. Se trata pues de una interrelación de los individuos –como sujetos centrales- con el Estado. Poder tener éxito en la coordinación de las políticas públicas, es uno de los desafíos de los diferentes gobiernos y los respectivos planos. La fase de la implementación es posiblemente la más compleja, puesto que comporta la interacción conjunta de la dimensión “*polity*” (FREY, 1997) en la confección de políticas, es decir, la configuración de los contenidos y de las propuestas, además de las esferas de gobierno municipal, estadual y federal. Este complejo entramado de niveles y esferas posee la ventaja de ser visto como una proposición inicial sujeta a posibles ajustes durante el proceso de implementación de las políticas. Las dimensiones “*policy*”, o dimensión institucional, “*politics*” -dimensión de confección de los objetivos-, “*polity*” - dimensión configurativa del programa-, significa una interrelación entre las estructuras administrativas y políticas, los agentes que intervienen y la configuración de contenidos y de programas.

Respecto a las instituciones, implica la participación de diversos órganos y autarquías en las acciones de los planos. Este nivel es complejo puesto que los municipios en Brasil gozan de una autonomía considerable que potencializa disfunciones y asimetrías entre los diferentes niveles institucionales. La implementación efectiva de un plano depende del desarrollo y fortalecimiento de las instituciones.

Respecto a la implementación aparecen dos modelos analíticos. El primero, se basa en la decisión racional de elementos administrativos, es decir, impulsado desde las administraciones (conocido como, “*top-down*”) y el segundo el denominado “modelo de abajo arriba” (conocido como, “*bottom-up*”).

La gestión de los últimos planos resulta de una combinación de elementos de gestión administrativa y de elementos de “abajo arriba” al estar responsabilizadas las diferentes esferas políticas e institucionales en el *Conselho gestor*, y el *Foro regional*. Los planos realizados a partir de 2006 (PDRS, Xingu, Tocantins y Tucuruí) parten de una perspectiva “integradora”, es decir, “que tiene como objetivo incorporar diferentes sujetos de actuación territorial en el proceso de construcción de un plano de desarrollo compatible con las necesidades de la región” (PDTS Marajó, p. 94).

Los *Grupos Técnicos*, procuran establecer el marco y las condiciones de seguimiento de las acciones del plano, en los niveles estratégico, gerencial y operacional. El Consejo gestor del plano, es conjuntamente con el *Foro regional*, el marco de monitoramiento de la implementación de las acciones del plano. (cuadro 7).

Cuadro 7. Estructura del modelo de gestión.

Plano	Estructura modelo de gestão
I PDE	Sem dados suficientes

PDST	Na versão executiva não consta modelo de gestão do plano
PDSBM	Se baseia nos seguintes princípios gerais: 1) Participação social. 2) Eficiência e eficácia. 3) Efetividade das ações. 4) Articulação e parceria entre atores e agentes. Implantação de três instituições que, atuando de forma conjunta e integrada, maximizem suas potencialidades e externalidades positivas e minimizem os efeitos ambientais e sociais adversos. São elas: a) A Administradora da Inserção Regional de Belo Monte – ADBM, b) Uma Entidade de Articulação das Ações em Belo Monte – AABM. c) A Agência de Atração de Novos Investimentos – AANI.
PPDJUS	O PPDS-Jus prevê a existência de Fóruns, Câmaras e de um Conselho Gestor, em que se dê a participação dos segmentos sociais mais diversos que compõe a sociedade local, sejam eles organizados ou não, bem como das instâncias governamentais federais, dos municípios e do Estado, para gerir o planejamento permanente e a execução deste plano.
BR-163	“Como forma de implementar a participação e o controle social na elaboração e desenvolvimento das ações, o Plano BR-163 Sustentável constituirá um Fórum Regional de participação e gestão social do Plano, e, posteriormente, em cada uma das suas três mesorregiões, os Fóruns Locais. Os fóruns funcionarão como instância de participação e controle social e como canal de interlocução das comunidades locais com os governos participantes, federal, estaduais e municipais, e terão papel importante na construção dos objetivos, prioridades, metas e estratégias do desenvolvimento dos territórios integrados pela BR-163.” (p.135)
GESTAR BR 163	Se propõe o grupo de instituições responsáveis pela gestão Ambiental: Instituto de Terras do Pará (ITERPA) e Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).
PTDRS Transamazônica	“Tem aspectos de gestão compartilhada, procura envolver e co-responsabilizar as diferentes esferas de governo, os diferentes órgãos públicos e as diferentes lideranças da sociedade na promoção do desenvolvimento regional sustentável”. Comitê Gestor do Plano BR-163, Conselho Gestor do plano BR-163, Fórum Regional do Plano. O Comitê Gestor e o Conselho Gestor dirigem as comissões coordenadoras: Gerência Regional e Conferência Anual do Plano BR-163.
PDRS Marajó	Organização a partir de um Comitê Gestor do Plano formado por uma comissão executiva e membros dos governos Federal, Estadual e Municipal. Este Comitê gestor se vincula ao Fórum regional composto por El Consejo regional del PTP. 06 Câmaras técnicas: Desenvolvimento Sócio-económico; Defesa social; gestão; Infraestrutura e Transporte; Desenvolvimento Sócio-Cultural; Políticas Sociais. As Câmaras técnicas são órgãos consultivos e propositivos que tem por finalidade a proposição e o encaminhamento ao Comitê gestor de políticas públicas e ações estratégicas de execução das políticas setoriais de órgãos e entidades.
PDRS Xingu	Modelo de gestión que compagina la propuesta de la SEIR, basada el Conselho gestor (Gov. Federal, Gov. Estadual, SEIR, SEPOF e colegiados

	<p>executivos) y la inclusion de la sociedad civil organizada. Se estabelceern criterios para definir la participación de entidades de la sociedad civil. Se propone la creacion de un Forum regional con reuniones periodicas para el seguimiento y las propuestas del PDRS.</p>
PDRSTocantins	<p>Modelo de gestión que compagina la propuesta de la SEIR, basada el Conselho gestor (Gov. Federal, Gov. Estadual, SEIR, SEPOF e colegiados executivos) y la inclusion de la sociedad civil organizada. Se estabelceern criterios para definir la participación de entidades de la sociedad civil. Se propone la creacion de un Forum regional con reuniones periodicas para el seguimiento y las propuestas del PDRS.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Fomentar o diálogo, a negociação e a formação de consensos entre órgãos governamentais, organizações da sociedade civil. 2. Fortalecer e empoderar a sociedade civil, para que o avanço da presença do estado na região aconteça em sinergia com o seu engajamento.
PDRS Tucuruí	<p>Modelo de gestión que compagina la propuesta de la SEIR, basada el Conselho gestor (Gov. Federal, Gov. Estadual, SEIR, SEPOF e colegiados executivos) y la inclusion de la sociedad civil organizada.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Fortalecer a gestão local e territorial na região; 2. Fortalecer e integrar as políticas nos três níveis de governo; 3. Fomentar o diálogo, a negociação e a formação de consensos entre órgãos governamentais, organizações da sociedade civil.

Fuente: Elaboração propia.

La gestión del Plano resulta de una combinación de elementos de gestión administrativa (*Conselho Gestor*) y de elementos de “abajo arriba” (*Forúm regional*), al estar responsabilizadas las diferentes esferas políticas e institucionales en el Consejo Gestor.

El Consejo Gestor, esta formado por diversos Ministerios del Gobierno Federal y Secretaria del Gobierno Estadual (SEIR, SEPOF), colegiados ejecutivos y el Grupo Gestor del PDRS de Xingu. Para suplantar posibles deficits de representatividad vinculada a la sociedad civil organizada, se propone crear el Forúm regional, con las mismas competencias deliberadoras y propositivas que el *Consejo Gestor*.

El *Fórum regional*, esta compuesto por representantes de la sociedad civil organizada, representantes de los Consejos municipales, sindicatos y representantes del sector privado, de todos los municipios afectados por el Plano. La participación y representación en el *Fórum regional*, es equitativa, con una participación similar, entre las entidades del Tercer Sector, representantes de los Consejos municipales y la esfera privada.

Dada la heterogeneidad, complejidad de las diferentes formas organizativas que adquiere la sociedad civil, se han establecido una serie de requisitos para participar del modelo de *Fórum regional*. Participarán del Forúm todas las entidades de la sociedad civil organizada de forma propositiva, aunque para poder hacer mas efectivas las deliberaciones e proposiciones, se propone que solamente las entidades que reúnan una serie de requisitos podrán participar de forma deliberativa e propositiva:

Con relación a la gestión del PDRS de Xingu, se han desarrollado tres órdenes o niveles: el aspecto sectorial, el operacional y el territorial. En el aspecto sectorial, significa, comprender las demandas de forma sistémica, e impulsar la implementación de políticas de forma transversal, como por ejemplo políticas que afectan a los jóvenes en relación a la exclusión social. El aspecto operacional, se refiere al cambio entre la administración pública tradicional, de carácter paternalista, hacia una nueva gestión pública flexible y pluralista. En este sentido el empoderamiento de la ciudadanía es decisivo en aspecto como: mesas de diálogo permanentes para el seguimiento del PDRS, existencia de una oficina municipal de reclamaciones y sugerencias, creación de una gestión municipal capaz de crear mesas de diálogo y planos estratégicos. En el aspecto territorial, se observa como un espacio emergente y con gran potencialidad, pudiéndose materializar en la descentralización de las mesas de diálogo. Finalmente, es necesario el establecimiento de un cronograma de implementación de las acciones. En este sentido, es imprescindible establecer una agenda de trabajo entre los Grupos técnicos y el Fórum regional, con reuniones de trabajo pautadas y regulares.

3.4. Ejemplo de modelo de gestión: el PDRS de Tocantins

No modelo de gestão, é importante observar a fase de consulta pública de Moju, agrupando os municípios de Abaetetuba, Acará, Barcarena, e da Tailândia; Cameta agrupando os municípios de Oeiras do Pará e Limoeiro do Ajuru. Igarapé-Miri municípios agrupando os municípios de Mocajuba e Baião.

Percebe-se entre os representantes da sociedade civil e da população participante um forte interesse em aproximar as prioridades do município, ainda há uma baixa consciência da região e dos problemas comuns. Talvez a atual falta de líderes municipais e regionais com capacidade de síntese de projetos e com uma ampla visão regional seja ainda um impedimento.

Com base nas características e peculiaridades acima descritas, propomos um modelo de gestão que sintetiza as propostas apresentadas nas consultas públicas. Maior participação nas consultas ocorreu no município de Moju (cerca de 450-500 pessoas). As propostas foram desenvolvidas em discussões no Grupo de Trabalho GT-5, Gestão do Plano, com a participação de representantes da sociedade civil, e com alguns dos participantes nas consultas, com participação variada segundo o GT.

3.4.1. Proposta organizacional do modelo de gestão

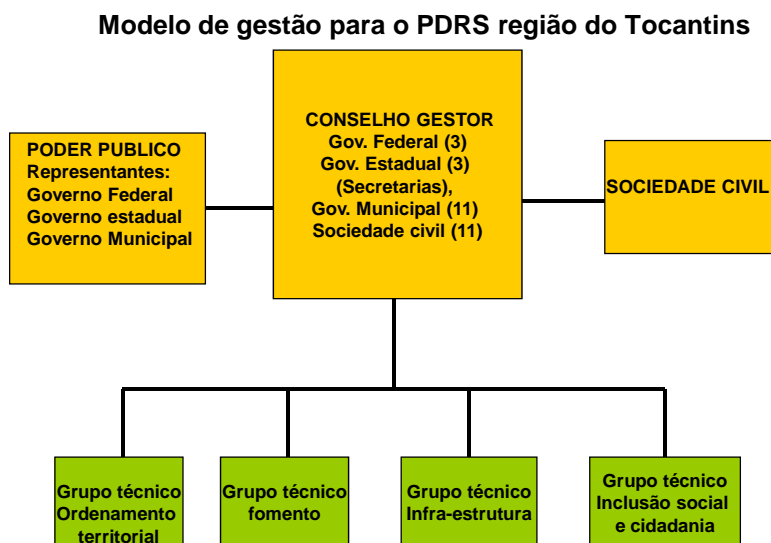
A partir das contribuições e sugestões dos participantes do GT 5, foi realizada um síntese operativa para a gestão do plano. Na proposta organizacional se integram as seguintes dinâmicas historicamente construídas:

- Conselho gestor do PPDJUS. (Plano Popular de Desenvolvimento à Jusante (CONJUS).

Além de experiências:

- MODERT (Movimento em Defesa da Região Tocantina).
- Conselho Regional do PTP (Plano Territorial Participativo).

- CODESEI (Consórcio de Desenvolvimento Econômico e Social). .



3.4.2. Configuração elementos do Modelo de Gestão

3.4.3. Conselho gestor

Propõe-se um Conselho gestor formado por representantes do Governo Federal, do Governo Estado, do Governo Municipal e da sociedade civil, estruturado da seguinte forma:

- Governo Federal: 3
- Governo Estadual: 3
- Governo Municipal: 11 (01 por cada município).
- Sociedade civil: 01 de cada município (11 suplentes).

Devido o papel histórico de MODERT, na formação da identidade de demandas, cultural e propositiva da região do Tocantins, se considera necessária a participação do CONJUS no Conselho gestor do plano. O CONJUS compõe-se de entidades privadas, sociedade civil e do poder municipal. Por esta razão, propõe-se 03 representantes no Conselho gestor.

3.4.4. Funcionamento

Propõe-se que o Conselho gestor realize reuniões regulares, a cada 03-04 meses, a fim de analisar os progressos e implementação dos projetos e das políticas públicas. Para favorecer a participação da sociedade civil no Conselho seria necessário garantir um orçamento mínimo para garantir os deslocamentos dos membros da sociedade civil, e para divulgar as decisões tomadas.

3.4.5. Grupos Técnicos

Pretende-se estabelecer grupos técnicos ou estrutura para as ações e deliberativo das Condições do fundo ou acompanhamento. São formados por membros de um gerente.

Objetivos de grupos técnicos:

- Estabelecimento de cronograma.
- Implementações das políticas públicas e ações.
- Acompanhamento das Políticas Públicas e Ações.
- Avaliação das políticas públicas e ações implementadas.

Seguindo as recomendações feitas pelos participantes do GT 5, um importante objetivo dos grupos técnicos é a necessidade de transmitir a amplos setores da sociedade, o estado de execução e acompanhamento do Plano. Para atingir este objetivo seria necessário um orçamento mínimo para a divulgação das ações.

No trabalho conjunto com os conselhos municipais, poderia também impulsionar as competências dos conselheiros por meio da busca de financiamento e de estruturas para o efeito

En forma de conclusiones

En los Planos de Desarrollo Regional Sostenible, realizados e implementados a partir de mediados de la década actual, se percibe un cambio de paradigma, con la sustitución paulatina del paradigma sistémico tecnocrático, por el paradigma de gobernanza. En la confección de los planos basados en el este paradigma, se priorizan las técnicas de recogida de datos cualitativas, con una mayor sensibilidad y compromiso por el desarrollo sostenible.

En el “Plano Popular de Desarrollo Sostenible en área inundada de la Hidroeléctrica de Tucuruí” (PPJUS, 2003), por primera vez, una empresa del sector eléctrico nacional, reconoció los impactos socio-ambientales causados por la central hidroeléctrica de Tucuruí y definió una política articulada de compensaciones, aunque con claras insuficiencias.

En la fase de diagnóstico, los equipos multidisciplinarios, han asumido un papel importante influenciando decisivamente en los conceptos utilizados, las técnicas de diagnóstico y pronóstico. Sin embargo, comporta también un compromiso frente a los intereses diametralmente opuestos, que aparecen en algunos planos con ocasión de futuras obras de infraestructura.

El estudio de la fase de implementación de los planos es reciente, siendo el modelo de gestión propuesta en cada plano decisivo para el éxito o fracaso del plano, puesto que de él dependen la forma como se vinculará la sociedad civil en la gestión y proposición de políticas públicas. En esta fase el desarrollo institucional tiene una importancia decisiva en el desarrollo territorial. En la metodología

de las consultas públicas, aparecen aspectos poco aprofundizados, sobre lo que se entiende por participación y hasta que punto, esta participación esta dirigida a transformar las relaciones sociales, o tan solo a refrendar las acciones propuestas en el plano. Sin embargo, la implementación y el éxito o fracaso de un plano dependerán, en última instancia, de la capacidad de financiación de las acciones y políticas propuestas en él.

Finalmente, como lectura personal de los objetivos y contenidos de los planos, considero necesario apuntar el papel de la gobernanza rural-urbana orientada al desarrollo sostenible, la cual tiene igualmente un papel decisivo. En este sentido, los centros de educación superior tienen un papel fundamental para procurar formulas de consenso entre los diversos actores para la resolución pacífica de los conflictos.

Referências

AAVV. Plano de Desenvolvimento Sustentável de Belo Monte. PDSBM. Versão Executiva Preliminar. 2002.

AAVV. Relatório analítico de caracterização institucional da área de abrangência do Gestar BR 163. Itaituba: Fórum BR-163 / FVPP / IPAM, 2006.

ALMEIDA, P. R. de. A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica. In: www.pralmeida.org, (consulta: julho de 2008).

ARARIPE, A.; BORGES, C.; LUZON, J.L. Planificação Territorial e Desenvolvimento Regional. Fortaleza: EdiUECE, 2004.

BANDEIRA, Pedro Silva. “Mesorregiões como escala para políticas regionais. Articulação de atores e gestão territorial”, in: Economia Regional e Urbana, p. 225-237.

BENATTI, José Helder. Ordenamento territorial e proteção ambiental: aspectos legais e constitucionais do zoneamento ecológico econômico. Meio Ambiente (Grandes eventos) vol. 1. Brasília: ESMPU, 2004, p. 273-286.

BNDES. "Programa Brasil em Ação: Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento", *Relatório Síntese*, 2 vols. Brasília: 2000.

BRASIL. PRESIDENCIA DA REPUBLICA. Plano Amazônia Sustentável. Diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia brasileira. Brasília: MMA, 2008.

BRASIL. MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE. Secretaria de Coordenação da Amazônia. Instrumentos econômicos para o desenvolvimento sustentável da Amazônia. Brasília, 2006.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. PPA 2004-2008 e PPA 2008-2011. Brasília, 2004 e 2008.

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. Documento base para a definição de uma Política Nacional de Ordenamento Territorial (Pnot). Versão preliminar. Brasília, 2006.

BRASIL. Ministério do Planejamento. *Marcos do planejamento público no Brasil*. 1947 a 2003. Brasília, 2005.

BRÜSEKE, Franz Josef. “O problema do desenvolvimento Sustentável como desafio para as Ciências” in: Cadernos do NAEA, novembro, 1994, p.141-163.

CAMPOS, R. e SIMONSEN, M. H. *A Nova Economia Brasileira*. RJ, José Olympio, 1974.

COLEHO, M.Celia; CASTRO, Edna; MATHIS, Armin; HURTIENNE, Thomas. Estado y Políticas Públicas na Amazônia. Gestão do Desenvolvimento Regional. Belém: Cejup, 2001.

CORREA, Rosália. La implementación de las políticas públicas. Cali: Pontificia Universidad Javeriana. 2007.

DOS SANTOS, Th. “Em busca de uma nova aliança política para o desenvolvimento” In: MATOS MARTINS, P.E.; PENNA PIERANTI, O. Estado e gestão Pública. Visões do Brasil Contemporâneo. Rio de Janeiro, Editora: FGV, 2006, p. 31-58.

FATHEUER, Thomas; ARROYO, João Claudio; COSTA MACHADO, José Alberto. Amazônia: Estratégias de Desenvolvimento Sustentável. Belém, 1997.

FILHO, Vicente Uparajara. SUDAM e ADA: Uma avaliação dos incentivos fiscais na Amazônia: sua eficiência e seus condicionantes. ADCONTAR, UNAMA, v. 4. n. 2, p. 53-66.

FISHLOW, Albert. Desenvolvimento no Brasil e na América Latina: uma perspectiva histórica. SP, Paz e Terra, 2004

FORUM BR-163; FUNDAÇÃO VIVER, PRODUZIR E PRESERVAR; IPAM. Relatório Analítico de Caracterização Institucional da Área de Abrangência do Gestar BR 163. Características e atuação das organizações e instituições governamentais correlatas às questões rurais e ambientais. Itaituba, 2006.

FRIEDMANN, John. *Planning in the public domain: from knowledge to action*. Princeton: Princeton University Press, 1987.

FUNDAÇÃO VIVER, PRODUZIR E PRESERVAR. Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável. Território da Transamazônica. Pará. Versão preliminar. Altamira, 2006.

GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, Jose Luiz (Org.) Planejamento e Orçamento governamental. Escola Nacional de Administração Pública. Vol. 1, Brasília, 2006.

GEDDES, Patrick. **Cidades em evolução**. Campinas, SP: Papirus Editora. [1915]

GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ. SECRETARIA DE ESTADO DE INTEGRAÇÃO REGIONAL. Estado do Pará: Diagnóstico das Regiões de Integração. Versão Preliminar. Belém, 2007.

GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ. Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral. Plano Plurianual de Trabalho. Vol.: Política Desenvolvimento Urbano. 1979/1982. Belém, 1979.

GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ. Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral. Plano Plurianual de Trabalho. Vol.: Sistemas Instrumentais e de Apoio. 1979/1982. Belém, 1979.

GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ. Governo Democrático Popular na Amazônia Brasileira. Belém, s.d.

HADDAD, Paulo; REZENDE, Fernando. Secretaria de Coordenação da Amazônia. Instrumentos econômicos para o desenvolvimento sustentável da Amazônia. Brasília, 2006.

HADDAD, P.R. Doc 01 – Subsídio à Elaboração do Plano Plurianual 2004-2007 do Estado de Alagoas, 2003.

HOEFLE, Scott William. “Novas e velhas formas de patronagem na Amazônia Central”. In: Revista Território - Rio de Janeiro - Ano VII - no 11, 12 e 13 - set./out., 2003

IANNI, Octávio. *Estado e planejamento econômico no Brasil*. RJ, Civilização Brasileira, 1979.

IPEA; UFPE; UFPA; FINEP. Instrumentos de Planejamento e Gestão Urbana: Belém, Natal e Recife. Brasília, 2002.

JACOBS, Jane. The death and life of great American cities. New York: Vintage Books. p.1-25, 1961.

KOHLHEPP, Gerd. Conflitos de interesse no ordenamento territorial da Amazônia brasileira. *Estudos Avançados*. Vol. 16 n. 45 mai/jun, 2002. <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142002000200004&script>. (consulta 15/04/2009).

_____. *Amazonien. Regionalentwicklung im Spannungsfeld ökonomischer Interessen sowie sozialer und ökologischer Notwendigkeiten* Problemräume der Welt 8. Colônia: Aulis & Deubner, 1987.

KON, Anita. (Org.). *Planejamento no Brasil II*. SP, Perspectiva, 1999.

LAFER, B. M. (Org.). *Planejamento no Brasil*. SP, Perspectiva, 1970.

LAFER, Celso. (1956-1961) O Planejamento no Brasil. Observações sobre o Plano de metas.

LIMA, J. Julio. Planos Diretores Participativos no Contexto do Estado do Pará, in: *Gestão Ambiental, desafios e experiências municipais no estado do Pará*. Belém: Editora da UFPA, 2007. p. 99-107.

LOUREIRO, Violeta R.; PINTO, Jax Nildo, A. “A questão fundiária na Amazônia” in: *Estudos Avançados*, n. 19 (54), 2005, p. 77-98.

MENDES, Armando. *A Invenção da Amazônia. Alinhavos para uma história de futuro*. Belém, [3 edição] 2006.

MATOS MARTINS, P.E.; PENNA PIERANTI, O. *Estado e gestão Pública. Visões do Brasil Contemporâneo*. Rio de Janeiro, Editora: FGV, 2006.

MPOG. *Avança Brasil: os custos ambientais para a Amazônia*. Belém: Editora Alves, 2000.

NETO, Alfredo Lopes. *Lições das políticas de desenvolvimento regional no Brasil*. Fortaleza, OECD, 2002.

OUTHWAITE, William; BOTTOMORE, Tom. (Org.) *Dicionário do pensamento social do século XX*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, [1993], 1996.

PINTO, Lúcio Flavio (1995). A Desorganização do Grande Projeto. In Edna Castro, Edila Moura & Maria Lúcia Sá Maia (Eds.), *Industrialização e Grandes Projetos. Desorganização e reorganização do espaço* (pp.47-59). Belém: UFPA.

PUPPIN DE OLIVEIRA, Jose Antonio “Repensando políticas públicas: por que frequentemente falhamos no planejamento? In: MATOS MARTINS, P.E.; PENNA PIERANTI, O. Estado e gestão Pública. Visões do Brasil Contemporâneo. Rio de Janeiro, Editora: FGV, 2006, p. 189-205.

RAU, Einhard; WORDELMANN, Peter. Einführung in Theorien und Methoden politischer Planung am Beispiel der Bildungsplanung. München/Salzburg: Diesterweg. 1980.

ROTH DEUBEL, André-Noël. Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación. Colômbia: Edit Aurora, 2007.

SACHS, Ignacy e Outros. *Brasil: um século de transformações*. SP, Companhia das Letras, 2001.

SAPIRO, Idalberto Chiavenato. Planejamento Estratégico. Fundamentos e Aplicações. Rio Janeiro: Campus, 2004.

SILVA ENRÍQUEZ, Maria Amélia. Mineração no Pará: uma agenda pró-ativa para ampliar e potencializar os benefícios regionais. Belém: FIEPA, 2007.

SECRETARIA DE ESTADO DE INTEGRAÇÃO REGIONAL. Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Arquipélago do Marajó. NAEA/SEIR, Belém, 2008.

SECRETARIA DE ESTADO DE INTEGRAÇÃO REGIONAL. Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável de Xingu. NAEA/SEIR. Belém, 2009.

SECRETARIA DE ESTADO DE INTEGRAÇÃO REGIONAL. Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável de Tocantins. NAEA/SEIR, Belém, 2009.

SEMINARIO INTERNACIONAL. Modelos e Políticas de Desenvolvimento. Rio de Janeiro, 1998.

SIMONIAN, Ligia T. “Políticas Públicas, Desenvolvimento Sustentável e Recursos Naturais em Áreas de Reserva na Amazônia Brasileira” in: COELHO, SIMONIAN; FRENZL (org.) Estado e Políticas Públicas na Amazônia. Gestão de recursos naturais. Belém: Cejup, 2000.

SOUZA, Celina. “Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa. Introdução”. In: Caderno CRH, n.39, jul./dez. 2003, p. 11-24.

TORRES, Pedro Medellín. La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad. CEPAL, n. 93. Santiago de Chile, 2004.

TRUSEN, Christoph; PINHEIRO, M.R. Bitar. Planejando o Desenvolvimento Local. Conceitos, Metodologias e Experiências. Belém: Prorenda Rural, 2002.

VAN METER, Donald S.; y VAN HORN, Carl E. "El proceso de implementación de políticas: Un marco conceptual", en VILLANUEVA, Luis Aguilar. La implementación de las políticas. Ciudad de México: Miguel Angel Porrúa, 2000, p. 97-147.

VALVERDE, O. *Grande Carajás: planejamento de destruição*. São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília: Editora Forense UNB/USP, 1989.

VEIGA, José Eli (1999) “A face territorial do desenvolvimento”. *Anais do 27^o. Encontro Nacional de Economia*, Belém, 8-10 de Dezembro de 1999, volume II, pp. 1301-1318.

VELLOSO, J. P. dos R. (Org.). *Brasil, 500 anos*. RJ, José Olympio, 2000.

VIDAL, Josep Pont. “Eixo Político-institucional”. In: Secretaria Integração Regional. Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu. NAEA/SEIR. Belém, 2009.

VIDAL, Josep Pont. “Eixo Político-institucional”. In: Secretaria de Estado de Integração Regional Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Tocantins. NAEA/SEIR, Belém, 2009.

WAMBERTO, José “A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA EM PLANEJAMENTO O PLANEJAMENTO NO DISTRITO FEDERAL” in: Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal, vol. 3, 1975.