



MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL
Secretaria Nacional de Políticas de Desenvolvimento Regional e Territorial
Núcleo de Inteligência Regional

Sumário Executivo

Avaliação de Políticas Públicas nos Arquipélagos do Marajó e do Bailique

Este sumário executivo apresenta uma síntese da avaliação de políticas públicas desenvolvidas nos arquipélagos do Marajó (PA) e do Bailique (AP), com foco principal no **Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável do Arquipélago do Marajó (PDTSAM)** e no **Programa Abrace o Marajó**, abrangendo o período de 2007 a 2022. A análise foi conduzida no âmbito do Projeto de Cooperação Técnica – PCT BRA/IICA/13/001 - INTERÁGUAS.

1. Identificação da Política:

- **Nome das Políticas:** Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável do Arquipélago do Marajó (PDTSAM) e Programa Abrace o Marajó.
- **Órgão Responsável:** Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR).
- **Período de Implementação e Avaliação:** 2007 a 2022 (PDTSAM), período específico do Abrace o Marajó não explicitado, mas revogado em 2023. A avaliação compreende análises retrospectivas até 2022 e avaliação ex-ante para futuras ações.

2. Objetivo da Política Pública:

- **Problema a Resolver:** Promover o desenvolvimento regional sustentável nos arquipélagos do Marajó (PA) e do Bailique (AP), abordando questões como infraestrutura, atividades econômicas, inclusão social, ordenamento territorial e gestão ambiental. O PDTSAM visava uma ação articulada entre entes federativos para induzir e regular ações de desenvolvimento. O Programa Abrace o Marajó também buscava o desenvolvimento da região do Marajó.
- **Metas e Objetivos Específicos (PDTSAM):** O PDTSAM foi estruturado em cinco eixos temáticos com diretrizes e ações prioritárias:
 - Ordenamento territorial, regularização fundiária e gestão ambiental.
 - Fomento às atividades produtivas sustentáveis.
 - Infraestrutura para o desenvolvimento.
 - Inclusão Social e cidadania.
 - Relações Institucionais e Gestão do Plano.
- **Objetivo da Consultoria:** Contribuir tecnicamente com o MIDR no levantamento das ações desenvolvidas, avaliação de resultados e elaboração de estudos para uma estratégia de atuação coordenada nos arquipélagos.

3. Metodologia da Avaliação:

- **Fontes de Dados Utilizadas:**
 - Fontes oficiais de informações orçamentárias (FINBRA, Tesouro Transparente, Portal da Transparência).
 - Dados secundários e revisão da literatura acadêmica (IBGE, FAPESPA, artigos, teses, dissertações).
 - Documentos fornecidos por Sudam, ministérios, secretarias de governo e prefeituras.
 - Consultas públicas realizadas durante a elaboração do PDTSAM.
 - Para o Produto 2, análise da evolução temporal (2006 a 2022) de variáveis socioeconômicas e fundiárias.
 - Para o Produto 2, sugestão de entrevistas semiestruturadas com atores-chave e trabalhos de campo (incluindo Bailique).
 - Para o Produto 3, análise ex-ante do PDTSAM.
- **Métodos Quantitativos e/ou Qualitativos**
 - Análise da evolução de despesas e receitas municipais.
 - Análise da vinculação das transferências da União.

- Filtragem de dados do Portal da Transparência por palavras-chave ("Bailique" e "Marajó").
 - Análise da efetividade dos eixos do PDTSAM.
 - Revisão bibliográfica e análise documental.
 - Para o Produto 2, organização de dados em Excel para análise comparativa em diferentes períodos e eixos.
 - Para o Produto 3, avaliação ex-ante baseada em tipologias do IPEA.
- **Indicadores-chave Utilizados:**
 - Evolução das despesas e receitas municipais.
 - Repasses da União para os municípios (FUNDEB, FPM, Royalties).
 - Implementação das instâncias de gestão do PDTSAM.
 - Evolução de variáveis relacionadas à produção rural (ex: açaí).
 - Dados sobre regularização fundiária (TAUS, titulação de territórios quilombolas, criação de PAEs).

4. Principais Resultados e Impactos:

- **Benefícios Observados e Grupos Beneficiados:**
 - Os gastos públicos indicam as áreas prioritárias de investimento nos municípios do Marajó, como educação e saúde.
 - Houve avanços na criação de categorias territoriais para reconhecimento de direitos de camponeses, quilombolas e comunidades tradicionais.
 - A bioeconomia da sociobiodiversidade demonstrou dinamismo e importância para a segurança alimentar e renda regional.
 - A expedição de Termos de Autorização de Uso Sustentável (TAUS) visou garantir a posse de ribeirinhos em áreas da União e acesso a políticas públicas.
- **Desempenho em Relação aos Objetivos Iniciais:**
 - **Baixa efetividade do eixo Relações Institucionais e Gestão do Plano do PDTSAM** devido à descontinuidade, baixa participação social e pouca integração entre planejamento e gestão. O Comitê Gestor não foi implantado.
 - **Dificuldade em identificar vínculos exatos dos gastos públicos com as ações previstas no PDTSAM e Abrace Marajó.**
 - **Ausência de um sistema de acompanhamento e avaliação estruturado do PDTSAM.**
 - **Não especificação do período de vigência do PDTSAM.**
 - **Frac representatividade da sociedade civil e questões relacionadas à transparência** foram observadas no Programa Abrace o Marajó.
 - **Descontinuidade dos modelos de gestão do PDTSAM.**
 - **Aparentemente baixo envolvimento do Governo do Estado do Pará na implementação do PDTSAM.**
 - **Recursos orçamentários e financeiros insuficientes** para a execução das estratégias do PDTSAM.
 - **Baixa articulação** entre Estado, atores privados e sociedade civil no PDTSAM.
 - **Dificuldade em analisar a efetividade e resultados de políticas no Bailique** a partir de dados secundários orçamentários, dada sua condição de distrito.
- **Impactos Positivos e Negativos Identificados:**
 - **Positivo:** Identificação da bioeconomia da sociobiodiversidade como um setor dinâmico.
 - **Positivo:** Avanços na criação de categorias territoriais para populações tradicionais.

- **Negativo:** Riscos à base econômica da região (bioeconomia bioecológica) devido à não consolidação de direitos territoriais.
- **Negativo:** Conflitos socioambientais, como os ocorridos entre arrozeiros e quilombolas em Salvaterra.
- **Negativo:** Diminuição no ritmo de criação de UCs, TIs e assentamentos coletivos após a edição do Terra Legal.

5. Principais Desafios e Limitações:

- **Barreiras na Implementação:**
 - Falta de conexão entre planejamento e gestão do PDTSAM.
 - Descontinuidade dos modelos de gestão.
 - Baixa participação social efetiva.
 - Insuficiente integração entre os entes federativos.
 - Falta de clareza na diferenciação entre ações em curso e ações demandadas no PDTSAM.
 - Ausência de mecanismos de transparência e accountability.
 - Dificuldade de coordenação e implementação de políticas interministeriais e intergovernamentais.
 - Complexidade da situação fundiária na região, com dupla jurisdição em alguns municípios.
 - Pressões por modelos de desenvolvimento baseados em baixa diversidade biológica e monoculturas.
- **Problemas Metodológicos na Avaliação:**
 - Dificuldade em rastrear os gastos públicos diretamente vinculados às ações dos planos de desenvolvimento.
 - Ausência de um sistema de monitoramento e avaliação estruturado.
 - Falta de definição clara de prazos e etapas de implementação do PDTSAM.
 - Dificuldade em obter dados orçamentários específicos para o Arquipélago do Bailique.
- **Possíveis Vieses ou Limitações dos Dados:**
 - Os dados orçamentários são normalmente agregados ao nível municipal, dificultando a análise em nível de arquipélago ou para ações específicas.
 - A evolução temporal das variáveis analisadas pode não ser diretamente atribuível ao PDTSAM e políticas posteriores devido à baixa conexão entre planejamento e gestão.
 - A análise econômica baseada em dados secundários pode não captar nuances qualitativas.

6. Conclusões e Recomendações:

- **Síntese das Lições Aprendidas:**
 - A efetividade de políticas de desenvolvimento regional complexas como o PDTSAM depende crucialmente de modelos de gestão participativos, transparentes e com forte articulação interinstitucional.
 - A ausência de monitoramento e avaliação dificulta a mensuração de resultados e a tomada de decisões para o aperfeiçoamento das políticas.

- O reconhecimento e a garantia de direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais são fundamentais para a sustentabilidade ambiental e econômica da região.
- A bioeconomia da sociobiodiversidade representa um potencial importante para o desenvolvimento regional, mas necessita de políticas públicas específicas e integradas.
- As especificidades do Arquipélago do Bailique demandam abordagens diferenciadas e a superação da invisibilidade nos dados orçamentários.
- **Sugestões para Melhoria da Política (PDTSAM):**
 - **Revisão e aperfeiçoamento do PDTSAM** com foco nas conexões entre ordenamento territorial, regularização fundiária e atividades produtivas sustentáveis.
 - **Fortalecimento da participação social efetiva** em todas as fases da política, incluindo a concepção, execução e monitoramento.
 - **Incremento da transparência e accountability** em relação ao planejamento, execução e acompanhamento das ações.
 - **Adequação dos instrumentos de políticas federais e estaduais** às especificidades da Região do Marajó e do Arquipélago do Bailique.
 - **Implementação de protocolos de consulta livre, prévia e informada** para projetos que incidam sobre os territórios.
 - **Priorização de políticas territoriais e fundiárias** que valorizem a destinação de terras públicas para UCs, territórios quilombolas e assentamentos agroextrativistas.
 - **Desenvolvimento de políticas integradas de conhecimento, assistência técnica e crédito** que articulem o conhecimento tradicional com a ciência e tecnologia, com foco em SAFs e PFNM.
 - **Implementação de mecanismos de repartição de benefícios** dos usos econômicos da biodiversidade, conforme a Lei nº 13.123/2015.
- **Recomendações para Futuras Iniciativas Semelhantes:**
 - Definir claramente os **ciclos das políticas**, incluindo prazos, etapas e mecanismos de monitoramento e avaliação desde a concepção.
 - Garantir a **integração efetiva entre os entes federativos e a articulação interministerial**.
 - Estabelecer **mecanismos claros de financiamento e dotação orçamentária** para as ações planejadas.
 - Desenvolver **sistemas de informação atualizados e acessíveis** sobre o andamento e os resultados das políticas.
 - Realizar **pesquisas de campo e envolver atores locais** para complementar as análises baseadas em dados secundários, especialmente em áreas como o Bailique.
 - Priorizar **abordagens multicêntricas** que envolvam governos, organizações da sociedade civil, setor privado e movimentos sociais na concepção e execução das políticas.