



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.**
  - **Fraca 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.