

RELATÓRIO TÉCNICO CONTENDO O LEVANTAMENTO DAS ATIVIDADES DESENVOLVIDAS E RESULTADOS OBTIDOS E SUAS APLICABILIDADES QUANDO COUBER, COM BASE EM DADOS SECUNDÁRIOS E REVISÃO DA LITERATURA ACADÊMICA, DAS AÇÕES, PROJETOS E POLÍTICAS PÚBLICAS IMPLEMENTADAS OU DESENVOLVIDAS NO ÂMBITO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL DO ARQUIPÉLAGO DO MARAJÓ, A PARTIR DE 2007 ATÉ 2019 E A PARTIR DE 2020 DO PROGRAMA ABRACE O MARAJÓ

PRODUTO 02

RICARDO THEOPHILO FOLHES

CONSULTOR INDIVIDUAL

BELÉM, 15/05/2024



MIN. INTEGRAÇÃO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL
SEC. NACIONAL DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E
TERRITORIAL - SDR
PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA – PCT BRA/IICA/13/001 - INTERÁGUAS



Nome do Consultor: Ricardo Theophilo Folhes	
Número do Contrato: 12300196	Nome do Projeto: BRA/IICA/13/001 - ÁGUA PARA TODOS-MDR
Oficial Responsável:	
Data da Entrega: 15/05/2024	Valor do produto: R\$ 18.550,00
Classificação	
Áreas Temáticas: Governo Federal, Programa INTERÁGUAS	
Planos de Desenvolvimento Regional no Arquipélago de Marajó	
Palavras-Chave: Arquipélagos de Marajó (PA) e Bailique (AP) – Desenvolvimento Regional	
Resumo	
Qual Objetivo da Consultoria?	
Contribuir com apoio técnico especializado ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, no levantamento das ações desenvolvidas pelo Governo Federal no âmbito do Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável do Arquipélago do Marajó e do Programa Abrace o Marajó e os resultados obtidos assim como elaborar estudos para a proposição de uma estratégia de atuação coordenada nos arquipélagos do Marajó (PA) e do Bailique (AP).	
Qual Objetivo Primário do Produto?	
Análise das transformações socioeconômicos ocorridas na RM no interregno 2006 a 2022	
Qual a Finalidade do Produto?	
Apresentar análises comparativas da economia da RM em relação a outras RI do esta do Pará e em nível intraregional	
Quais os Resultados Alcançados mais relevantes?	
Exposição da evolução de temas associados a eixos e diretrizes do PDTSAM	
O que se deve fazer com o produto para potencializar o seu uso?	
Analisá-lo em relação às definições contratuais do conteúdo dos produtos e adequação aos objetivos, geral e específicos da contratação.	
O Produto contribui com objetivo imediato e qual/quais indicador/indicadores de desenvolvimento do PCT/BRA/IICA/13/001 - INTERÁGUAS?	



ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Municípios constituintes da Região do Marajó. Em amarelo, apresenta-se em destaque a fração de terras constituintes do Arquipélago do Marajó. Fonte: IBGE. Elaboração: Ricardo Folhes

Figura 2: Desenho do modelo de gestão proposta para o PDTSAM. Fonte: PDTSAM, p. 97.

Figura 3: Áreas úmidas na RM. Fonte: IBGE. Elaboração: Ricardo Folhes

Figura 4: Glebas arrecadas pelo INCRA na RM. Fonte: INCRA. Elaboração: Ricardo Folhes

Figura 5: PAEs criados pelo INCRA na RM. Fonte: INCRA. Elaboração: Ricardo Folhes

Figura 6: Projetos de assentamento agroextrativista criados pelo ITERPA na RM. Fonte: INCRA. Elaboração: Ricardo Folhes

Figura 7: Unidades de Conservação criadas na Região do Marajó.

Figura 8: Territórios Quilombolas (TQ) na Região do Marajó

Figura 9: Ordenamento Territorial na Região do Marajó. Fonte: INCRA, ITERPA, ICMBio, IDEFLOR_BIO. Elaboração: Ricardo Folhes.

Figura 10: MRG da RM.



ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1: População dos municípios da Mesorregião Geográfica do Marajó (2010 e 2022).

Tabela 2: Eixos (temas), diretrizes e ações prioritárias do PDSTAM

Tabela 3: Efetividade do Eixo Relações Institucionais e Modelo de Gestão

Tabela 4: Ordenamento territorial, regularização fundiária e gestão ambiental

Tabela 5: Ordenamento territorial, regularização fundiária e gestão ambiental

Tabela 6: Distribuição anual dos PAEs criados na RM

Tabela 7: Projetos de assentamento agroextrativista criados pelo ITERPA na RM

Tabela 8: Unidades de Conservação criadas na Região do Marajó

Tabela 9: Territórios Quilombolas na RM

Tabela 10: Comunidades certificadas pela fundação palmares (3/0/2024) na RM

Tabela 11: Localidades Quilombolas identificadas por registros administrativos

Tabela 12: Ordenamento territorial, regularização fundiária e gestão ambiental

Tabela 13: PIB Total, PIB per capita e participação no PIB regional (R\$ 1.000) – 2019

Tabela 14: Valor Adicionado Total e por Setores com Administração Pública (R\$ 1.000) - 2019

Tabela 15: Evolução dos rebanhos bovino e bubalino no Pará e na RM entre 2005 e 2022

Tabela 16: Evolução dos rebanhos bovino e bubalino nas MRG da RM entre 2005 e 2022

Tabela 17: Produção de Madeira em Tora (Pará e RM) em valores nominais em reais e m³

Tabela 18: Produção de Madeira em Tora (RM e MRG) em valores nominais em reais e m³.

Tabela 20: Operações de crédito (Plano Safra) no Para e na MRG Marajó

Tabela 21: Participação relativa das MRG no total dos créditos destinados à Região do Marajó

Tabela 22: Participação relativa das MRG no total dos créditos destinados pelo FNO na Região do Marajó.



MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL - MIDR
SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL
E TERRITORIAL - SDR
PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA – PCT BRA/IICA/13/001 - INTERÁGUAS

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Evolução dos rebanhos bovino e bubalino no Pará entre 2005 e 2022 (mil cabeças)

Gráfico 2: Evolução dos rebanhos bovino e bubalino nas MRG da RM 2005 e 2022 (mil cabeças)

Gráfico 3: Evolução da Área Colhida (ha), Quantidade Produzida (t) e do Valor da Lavoura Permanente de Arroz em casca (valores nominais em reais) no Pará durante 2005 e 2022.

Gráfico 4: Evolução da Área Colhida (ha), Quantidade Produzida (t) e do Valor da Lavoura Permanente de Arroz em casca (valores nominais em reais) nas MRG da RM durante 2005 e 2022.

Gráfico 5: Evolução da produção de açaí cultivado nas MRG da RM 2005 e 2022.

Gráfico 6: Evolução da produção de açaí extrativo nas MRG da RM 2005 e 2022



SUMÁRIO

1. Introdução	7
2. A Região do Marajó	9
3. Uma visão geral das políticas de desenvolvimento regional incidentes na Região do Marajó desde 2007	11
4. O Eixo Relações Institucionais e Modelo de Gestão do PDTSAM e de programas subsequentes	16
5. O Eixo Infraestrutura da PDTSAM	20
6. O Eixo Ordenamento Territorial, Regularização Fundiária e Gestão Ambiental	22
6.1 Recuperação de áreas degradadas e fomento a atividades sustentáveis	22
6.2 Gestão ambiental	24
6.3 Reconhecimento de direitos territoriais, regularização fundiária e criação de UCs	26
6.3.1 A Jurisdição das Terras na RM	26
6.3.2 As especificidades fundiárias dos ecossistemas da RM	28
6.3.3 Discriminação e arrecadação de terras na Região do Marajó	33
6.3.4 A Expedição de TAUS	35
6.3.5 Destinação de terras para a criação de Projetos de Assentamento Agroextrativista	36
6.3.6 Criação de assentamentos coletivos pelo ITERPA	38
6.3.7 Unidades de Conservação	39
6.3.8 Territórios Quilombolas	41
7. Eixo Fomento as Atividades Produtivas Sustentáveis	48
7.1 PIB, Valor Adicionado e IDH na RM	49
7.2. As atividades econômicas consideradas “tradicionais” na RM e o surgimento da produção de arroz patronal no cenário regional	55
7.2.1 Pecuária	55
7.2.2 Madeira	57
7.2.3 A produção de Arroz	59
7.3 Bioeconomia na Região do Marajó	61
7.3.1 Bioeconomia Bioecológica na RM Marajó	65
8. Considerações Finais	68
9. Referências Bibliográficas	71



**MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL - MIDR
SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL
E TERRITORIAL - SDR
PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA – PCT BRA/IICA/13/001 - INTERÁGUAS**

1. INTRODUÇÃO

O presente relatório refere-se ao Produto 2 do Contrato 12300196, Projeto BRA/IICA/13/001 - ÁGUA PARA TODOS-MDR, cujo objetivo é apresentar os resultados obtidos, com base em dados secundários e revisão da literatura acadêmica, das ações, projetos e políticas públicas implementadas ou desenvolvidas no âmbito do plano de desenvolvimento territorial sustentável do arquipélago do marajó, a partir de 2007.

Seguindo o que foi prescrito no Plano de Trabalho, o produto 2 analisa a efetividade e resultados de parte das ações, projetos e políticas públicas desenvolvidas pelo Governo Federal no âmbito do Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável do Arquipélago do Marajó (PDTSAM) no que diz respeito aos eixos Relações Institucionais, Infraestrutura e Ordenamento territorial. Em seguida, apresenta a evolução temporal (2006 a 2022) da implantação de políticas ordenamento territorial e regularização fundiária, e de algumas variáveis relacionados à produção rural.

Para a análise dos resultados obtidos, foram consultados literaturas e bases de dados oficiais, tais como IBGE (censos agropecuários, censos demográficos, pesquisa PAM e PEV, FAPESPA, etc). As bases de dados foram organizadas no Excel com variáveis tomadas em dois momentos distintos: 2006 a 2013 e 2014 a 2022, sendo também organizadas em função dos eixos constituintes do PDTSAM e do Abrace Marajó.

Para avaliar a efetividade do PDSAM seguimos os seguintes passos:

I. Em primeiro lugar, analisamos se a estrutura de gestão foi constituída e caso tenha sido por quanto tempo existiu, ou seja, faremos a análise do eixo Relações Institucionais e Gestão do Plano.

II. Analisamos a efetividade de parte do eixo infraestrutura e a efetividade e resultados do eixo ordenamento territorial e parte dos resultados do eixo de atividades sustentáveis

III. Foi considerado o período de 2007 a 2022,

É importante ressaltar que não podemos afirmar que a evolução temporal das variáveis apresentadas nesse relatório se refere a desdobramentos do PDTSAM e de políticas posteriores. Como apresentado no capítulo 3, o modelo de gestão do PDTSAM preconizava o envolvimento de representações dos governos federal, estadual, das prefeituras municipais e da sociedade civil organizada do Marajó, porém não houve conexão entre planejamento e gestão. Esta última foi sempre descontinua e teve baixa participação social, com praticamente nenhuma integração entre os entes federativos e sem controle dos fluxos de recursos orçamentários e financeiros.



**MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL - MIDR
SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL
E TERRITORIAL - SDR
PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA – PCT BRA/IICA/13/001 - INTERÁGUAS**

Ademais, não foi implantado um sistema de acompanhamento e avaliação, ausência que fez aumentar a confusão a respeito das articulações e ou sobreposições entre o PDTSAM e o PRONAT criado em 2003, sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e com o Programa dos Territórios da Cidadania (PTC), lançado em 2008, também sob responsabilidade do MDA.

A falta de definição de um ciclo da (s) políticas (s) que permitisse seu monitoramento e avaliação dificulta avaliar a evolução temporal das variáveis apresentadas como resultados diretos ou indiretos do PDTSAM e de políticas posteriores.

Depois dessa introdução, no capítulo 2 segue uma breve descrição da RM Marajó. O capítulo 3 traz uma visão geral das políticas de desenvolvimento regional incidentes na RM desde 2007. Os capítulos 4, 5, 6 e 7, organizam a evolução de variáveis referentes, respectivamente, aos eixos “Relações Institucionais e Modelo de Gestão do PDTSAM”, “Infraestrutura”, Ordenamento Territorial e Regularização Fundiária” e “Atividades Produtivas Sustentáveis”. Finalmente, o Capítulo * sintetiza as considerações finais do Produto 2.



MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL - MIDR
SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL
E TERRITORIAL - SDR
PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA – PCT BRA/IICA/13/001 - INTERÁGUAS

2. A REGIAO DO MARAJÓ

Região do Marajó (doravante RM) tem sido a nomenclatura utilizada no âmbito do planejamento regional para designar um conjunto de 16 municípios situados no Arquipélago de Marajó (49.606 Km²) e numa faixa de terras continentais adjacentes localizada no noroeste do Estado do Pará (54.534 km²). A RM corresponde à antiga Mesorregião Geográfica do Marajó, unidade de planejamento territorial no passado utilizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e à Região de Integração do Marajó, unidade de planejamento ainda hoje adotada pelo estado do Pará.

Os 16 municípios somam uma área total de 104.140 km². Dose municípios estão integralmente no Arquipélago do Marajó dois tem pouco menos da metade de sua área no Arquipélago (Gurupá e Melgaço) e 2 ocupam quase integralmente faixas de terras continentais (Portel e Bagre) (Figura 1, Tabela 1).

Tabela 1: População dos municípios da Mesorregião Geográfica do Marajó (2010 e 2022).

MUNICÍPIO	2010	2022
Afuá (PA)	35042	37765
Anajás (PA)	24759	28011
Bagre (PA)	23864	31892
Breves (PA)	92860	106968
Cachoeira do Arari (PA)	20443	23981
Chaves (PA)	21005	20757
Curralinho (PA)	28549	33903
Gurupá (PA)	29062	31786
Melgaço (PA)	24808	27881
Muaná (PA)	34204	45368
Ponta de Pedras (PA)	25999	24984
Portel (PA)	52172	62503
Salvaterra (PA)	20183	24129
Santa Cruz do Arari (PA)	8155	7445
São Sebastião da Boa Vista (PA)	22904	25643
Soure (PA)	23001	24204
Total	487010	557220

Fonte: IBGE - Censo Demográfico (2010, 2022)



MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL - MIDR
SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL
E TERRITORIAL - SDR
PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA – PCT BRA/IICA/13/001 - INTERÁGUAS

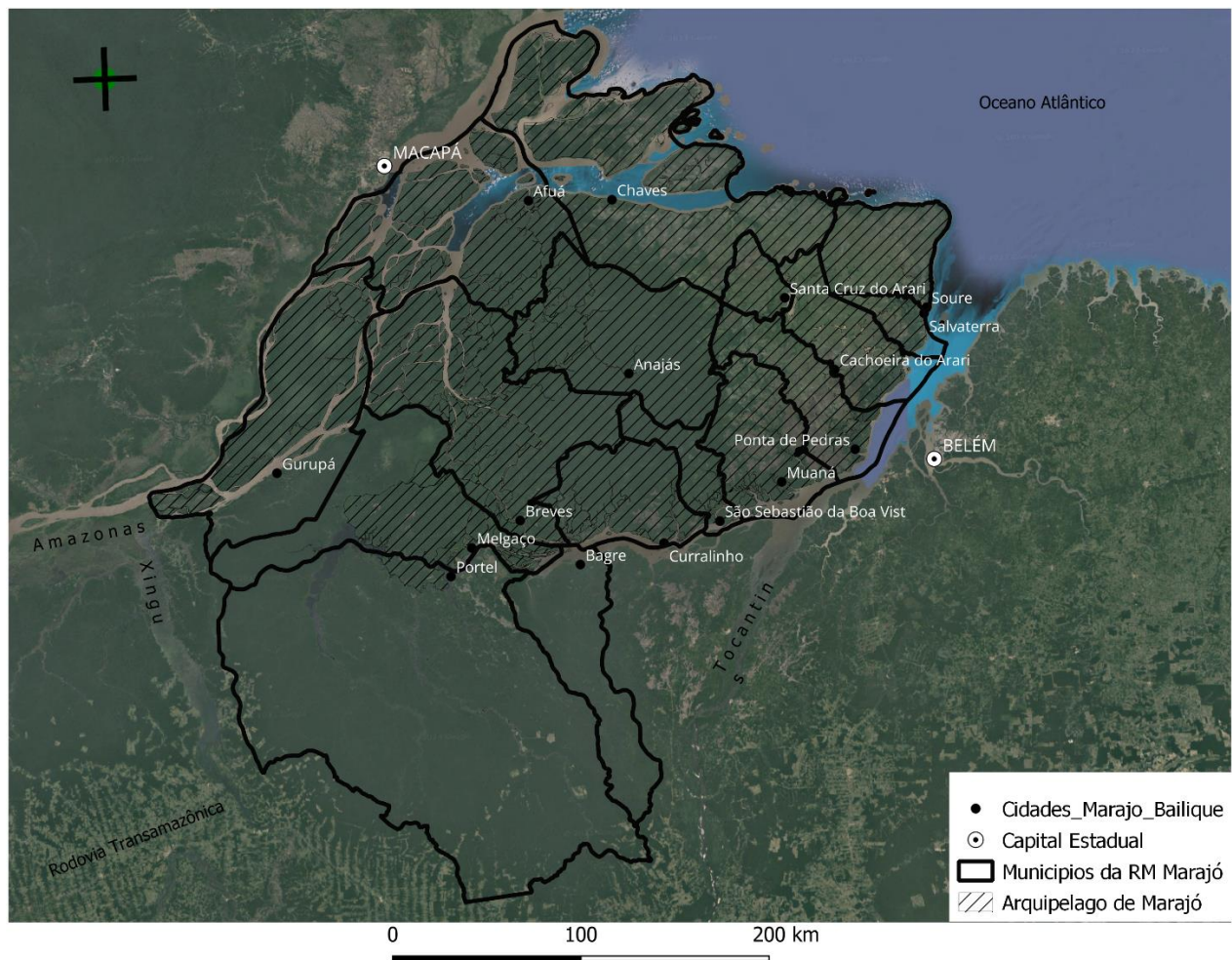


Figura 1: Municípios constituintes da Região do Marajó. Fonte: IBGE. Elaboração: Ricardo Folhes



MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL - MIDR
SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL
E TERRITORIAL - SDR
PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA – PCT BRA/IICA/13/001 - INTERÁGUAS

Essa região estuarina (que recebe a oscilação diária das marés oceânicas e a variação sazonal do volume das águas do rio Amazonas) é constituída por um mosaico de rios, igarapés, florestas, várzeas, campos naturais e ilhas de diferentes tamanhos. Podem ser distinguidos, a partir da cidade de Gurupá, dois braços principais do Amazonas. Um que se dirige ao norte marcando a divisa dos estados do Pará e Amapá e outro, mais ao sul, localmente chamado de Rio Pará, que separa o arquipélago da faixa continental de terras pertencentes ao estado do Pará.

O braço norte do Amazonas banha os municípios de Afuá (onde se destacam florestas e várzeas fluviomarinhas) e Chaves (onde há predominância de várzeas oceânicas e campos naturais). O braço sul banha Breves, Melgaço (a partir de onde o Amazonas recebe as águas do Tocantins), Currálinho, São Sebastião da Boa Vista e Muaná, municípios nos quais florestas e várzeas fluviomarinhas são os ecossistemas principais.

Ponta de Pedras, Cachoeira do Arari, Soure e Salvaterra completam a fração da RM correspondente ao Arquipélago. Nestes municípios as várzeas fluviomarinhas marcam presença importante nas paisagens, enquanto os campos naturais permanentemente secos ou temporariamente alagados substituem as florestas (Figura 4).

Ainda no braço sul, na fração continental da região, estão Portel e Bagre, ricos em ecossistemas florestais de terra firme. Mais ao centro do Arquipélago localiza-se Anajás e Santa Cruz do Arari, o primeiro formado predominantemente por florestas e o segundo por campos naturais alagáveis e permanentemente secos (Tabela 1, Figura 1).

3. UMA VISÃO GERAL DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL INCIDENTES NA REGIAO DO MARAJÓ DESDE 2007

O PDSTAM constituiu-se num plano estratégico de desenvolvimento regional articulado ao Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia (PAS), lançado em 08 de maio de 2008. O PAS, ao lado do Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (PDNE), lançado em 2006, e do Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Centro-Oeste (PDCO), foram os três planos estratégicos de desenvolvimento macrorregionais que o Governo Federal elaborou em articulação com os demais níveis de governo. Estes planos definiram parâmetros e instrumentos norteadores da ação governamental articulada nos territórios, tal como expresso na Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e na Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT), que estavam em construção à época.

Tratou-se de um desenho de políticas que pretendia articular planos nacionais (PNDR) e regionais (PAS) à planos sub-regionais, como foram no estado do Pará, além do PDSTAM, o



MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL - MIDR
SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL
E TERRITORIAL - SDR
PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA – PCT BRA/IICA/13/001 - INTERÁGUAS

Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a Área de Influência da Rodovia BR 163 (Cuiabá-Santarém) e o Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável do Xingu (PDTSX).

Enquanto a PNDR e a PNOT definiram os valores, objetivos, diretrizes, normas e estruturas gerais para orientar o desenvolvimento regional no Brasil, o plano regional (PAS) e os planos sub-regionais (PDSTAM, PDSTX etc.) visavam estabelecer as diretrizes, ações prioritárias, objetivos específicos e estratégias de implementação articuladas às políticas regionais e estaduais.

Conforme consta na brochura do PDSTAM, seu objetivo principal foi promover a ação articulada entre entes federativos para induzir, regular e em algumas situações assumir diretamente ações para implantação de infraestruturas e dinamização de atividades econômicas consideradas sustentáveis, com valorização do patrimônio cultural, inclusão social e cidadania.

Como base nesse objetivo central, uma comissão interministerial do governo federal sugeriu um conjunto de diretrizes que foram debatidas com representantes do estado do Pará e municípios da região. Consultas públicas foram realizadas em alguns municípios do Arquipélago do Marajó.

Os resultados foram organizados num documento de 296 páginas distribuídas em oito capítulos. Depois de uma introdução contextual, o Capítulo 2 apresentou a área de abrangência do Plano. O Capítulo 3 foi dedicado ao diagnóstico dos contextos: a) Natural, b) Histórico e de Ocupação da Região, c) Demográfico, E) Econômico, F) Fundiário e G) Social. O Capítulo 4 apresentou as diretrizes e ações prioritárias, organizadas em tabelas referidas aos eixos temáticos (Páginas 75 a 82 do PDTSAM). No total, foram apresentados 48 diretrizes e 68 ações prioritárias organizados nos 5 eixos temáticos (tabela 2).

Tabela 2: Eixos (temas), diretrizes e ações prioritárias do PDSTAM

Eixo	Nº de Diretrizes	Nº de Ações Prioritárias
Ordenamento territorial, regularização fundiária e gestão ambiental	9	12
Fomento às atividades produtivas sustentáveis	11	15
Infraestrutura para o desenvolvimento	10	15
Inclusão Social e cidadania	14	15
Relações Institucionais e Gestão do Plano	4	11

Fonte: (PDTSAM, 2006)



MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL - MIDR
SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL
E TERRITORIAL - SDR
PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA – PCT BRA/IICA/13/001 - INTERÁGUAS

O Capítulo 5 pretendeu descrever as ações em curso, ou seja, políticas, programas e projetos federais, estaduais e municipais e/ou ações da sociedade civil que deveriam ter continuidade e receber apoio preferencial do PDTSAM, além das estratégias de implementação.

Para cada eixo, com exceção feita ao eixo Relações institucionais e Gestão do Plano, buscou-se descrever no capítulo 5:

- A. Nome do Programa/Ação em andamento
- B. Órgãos Parceiros
- C. Tema
- D. Diretriz
- E. Ação demandada
- F. Objetivo do Programa/Ação:
- G. Descrição do Programa/Ação
- H. Estratégia para implementação do Programa /Ação:
- I. Resultados Esperados / alcançados do Programa /Ação:
- J. Abrangência Territorial do Programa /Ação
- K. Cronograma de Execução
- L. Dotação Orçamentária

De maneira geral, o Capítulo 5 do PDSAM procurou organizar:

“as ações promovidas por órgãos federais e estaduais já em curso na região e (...) ações passíveis de serem desenvolvidas pelos órgãos, à luz das demandas das consultas públicas e de programas já existentes nos órgãos, além da identificação das demandas que não apresentavam correspondência em programas dos órgãos, mas que deveriam ser propostas para o PPA 2008 e, destacadamente, a definição das estratégias para implementação das diretrizes e ações propostas” (PDTSAM, p. 6, 2007).

Como mostra o trecho acima, extraído do PDTSAM, mais do que apenas levantar as ações em curso, buscou-se enquadrá-las nos temas (eixos) e diretrizes, e especificar a vinculação da ação em curso com uma ou mais ações demandadas nas consultas públicas, bem como indicar as estratégias de implementação, os resultados esperados, a abrangência territorial e o cronograma de execução e dotação orçamentária.

Vale notar que as Ações Demandadas tal como expressas nas planilhas do capítulo 5 não tem correspondência direta com as Ações Prioritárias, descritas no capítulo 4, embora, em maior ou menor grau, indiquem algum nível de correspondência indireta. Por outro lado, nem toda diretriz contida no capítulo 5 tem correspondência direta com as diretrizes expostas no capítulo 4. A essas situações adiciona-se o fato de que não fica claro em inúmeras planilhas do capítulo 5 quais ações demandadas encontravam correspondência com ações em curso e se as estratégias e resultados estariam vinculados à ação em curso ou às ações demandadas.



MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL - MIDR
SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL
E TERRITORIAL - SDR
PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA – PCT BRA/IICA/13/001 - INTERÁGUAS

Não houve na brochura do Plano uma orientação clara de prazos, períodos e etapas de implementação, bem como de metodologias de monitoramento e avaliação estruturados de forma a subsidiar a tomada de decisões e retroalimentar a política. Não houve igualmente a exposição de mecanismos de transparência de forma que seu andamento e resultados fossem acessíveis aos gestores e à sociedade civil.

Ademais, em nenhum lugar do Plano especificou-se seu período de vigência. As únicas menções a prazos estão descritas no item dotação orçamentária que aparece sem informações em inúmeras planilhas e, quando aparecem, limitam-se aos quatro anos subsequentes, ou seja, foram projetadas até 2011.

Muitas vezes a exposição do “Nome do Programa/Ação em andamentos” misturou-se com a descrição da “Ação Demandada”, sem que se apresentasse uma diferenciação clara entre ambas. É possível notar que embora privilegiasse a concatenação de políticas públicas de responsabilidade dos entes federativos do estado, sobretudo, federais e estaduais, o Plano assumiu certo viés multicêntrico, ao assumir em sua idealização algumas ações prioritárias da sociedade cível e uma governança constituída de representações da sociedade civil. Nessas condições, de fato, o Plano apresentou uma agenda, com a definição do problema e uma listagem de ações (com as devidas impropriedades indicadas acima) de caráter incremental.

Em 2020, no segundo ano do governo Bolsonaro, foi lançado o Programa Abrace o Marajó, instituído por meio do Decreto nº 10.260, de 03 de março de 2020, como “estratégia de desenvolvimento socioeconômico dos Municípios que compõem o Arquipélago do Marajó, localizado no Estado do Pará”. Foi uma iniciativa do Governo Federal, coordenada pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos – MMFDH. Prevvia-se no Programa, uma gestão compartilhada entre a União, o Estado do Pará e os 16 municípios que compõem o Arquipélago.

O Programa Abrace o Marajó se propunha a melhorar o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dos Municípios que compõem o Arquipélago. A instância de governança do Abrace o Marajó foi um Comitê Gestor formado por ministérios, cada qual com representantes titulares e suplentes, além de representações do Governo do Estado do Pará, da AMAM e representantes da sociedade civil, essas últimas sem direito a voto no plenário do Comitê Gestor do Programa.

A Secretaria-Executiva do Comitê Gestor foi exercida pelo MMFDH. Após três reuniões realizadas em 2020, o Comitê Gestor lançou em outubro um Plano de Ação (2020-2023) e em novembro criou um grupo executivo (GEX), composto pelo Governo Federal (com representações do MMFDH, Secretaria Especial de Assuntos Federativos - SEAF/SEGOV – PR



MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL - MIDR
SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL
E TERRITORIAL - SDR
PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA – PCT BRA/IICA/13/001 - INTERÁGUAS

e MDR), pelos Governos Subnacionais (representantes das Prefeituras do Marajó Ocidental, do Marajó Oriental e do Governo do Estado do Pará) e de Representações da Sociedade Civil Organizada do Pará (Federação da Indústria do Estado do Pará - FIEPA, FAEPA e coletivo do terceiro setor) (MMFDH, 2020).

O Plano de Ação, composto por 6 capítulos, foi elaborado a partir da definição de 4 dimensões estratégicas: social, ambiental, econômica e institucional, das quais derivaram quatro Eixos de Ação: Desenvolvimento Produtivo, Infraestrutura, Desenvolvimento Social e Desenvolvimento Institucional. Aos Eixos de Ação foram agregados 23 Linhas de Ação e 110 Projetos de Ação Imediata (PAIs) (MMFDH, 2020), objetivos, resultados esperados, prazos para cada Projeto e as instituições responsáveis pelas entregas estabelecidas (CGU, 2023).

O Programa previa Projetos/Ações e Iniciativas com aplicações de recursos na ordem de R\$ 720 milhões, conforme o Plano de Ação 2020-2023 (CGU, 2023).

Numa avaliação realizada em 2023, a CGU concluiu que:

as instâncias de governança do Programa Abrace o Marajó atuou satisfatoriamente quanto à articulação e coordenação dos partícipes, principalmente na esfera federal. Por meio da análise das atas das reuniões realizadas e nas entrevistas com os gestores, foi possível verificar os esforços empreendidos para que a pluralidade de órgãos envolvidos na política pudesse trabalhar em conjunto, num esforço contínuo e mutuamente favorável. No entanto, diante da fraca representatividade da sociedade civil e questões relacionadas à transparência dos atos, foram observadas oportunidades de melhoria consideradas necessárias ao efetivo monitoramento da política, tais como: • Incremento de participação social efetiva no âmbito de grupos decisórios relacionados a políticas do porte e importância do Programa Abrace o Marajó; • Aumento da transparência e accountability em relação a todos os atos que dizem respeito ao planejamento, execução e acompanhamento das ações afetas ao Programa (CGU, p. 13 2023).

O Decreto nº 11.682, assinado em 05 de setembro de 2023, pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, revogou o Programa Abrace Marajó e seu Comitê Gestor.

O Programa Cidadania Marajó

Em 17 de maio de 2023, a Portaria Nº 292, assinada pelo titular do ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, Sílvia Almeida, instituiu o Programa Cidadania Marajó, para enfrentamento ao abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes e promoção de direitos humanos e acesso a políticas públicas no Arquipélago de Marajó, por meio do fortalecimento dos sistema de garantia de direitos estabelecido na Lei nº 13.431, de 4 de abril de 2017.



**MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL - MIDR
SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL
E TERRITORIAL - SDR
PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA – PCT BRA/IICA/13/001 - INTERÁGUAS**

A execução do Programa ficou sob responsabilidade do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, por meio da Secretaria-Executiva, em conjunto com a Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, a Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, a Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos, a Assessoria Especial de Educação e Cultura em Direitos Humanos e a Assessoria Especial de Comunicação Social.

4. O EIXO RELAÇÕES INSTITUCIONAIS E MODELO DE GESTÃO DO PDTSAM

O modelo de gestão do PDTSAM preconizava o envolvimento de representações dos governos federal, estadual, das prefeituras municipais e da sociedade civil organizada do Marajó, esta última representada por uma Comissão Especial do Conselho Regional do Plano Territorial Participativo (PTP). A figura 2 mostra o organograma de gestão planejado.

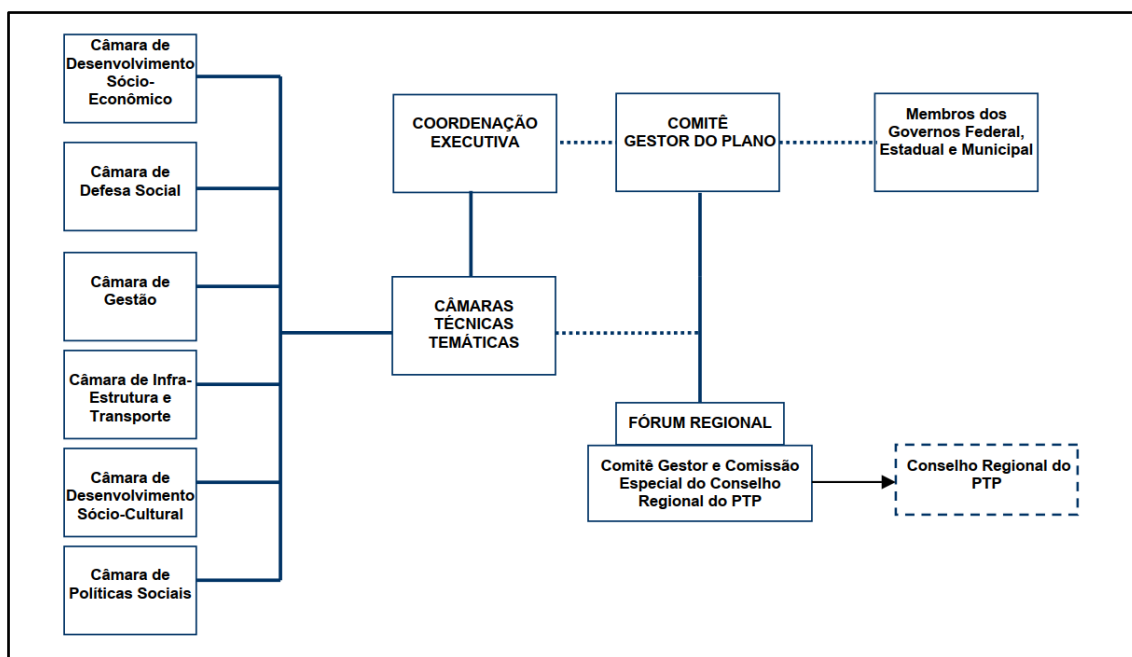


Figura 2: Desenho do modelo de gestão proposta para o PDTSAM. Fonte: PDTSAM, p. 97.

A dissertação de mestrado de Mayla Machado Costa¹, analisou a efetividade do eixo de infraestrutura do PDTSAM e levantou informações sobre a implantação do seu modelo de gestão. Para tanto entrevistou técnicos de ministérios, secretarias estaduais, prefeituras e da SUDAM. Segundo a autora, em nível federal, o acompanhamento do PDTSAM, de 2007 a 2013, ficou sob responsabilidade da Casa Civil da Presidência da República.

¹ MACHADO, M. C. EFETIVIDADE DO PLANO DO MARAJÓ: Uma análise do eixo infraestrutura para o desenvolvimento. NAEA. Dissertação de Mestrado. 2016.



MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL - MIDR
SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL
E TERRITORIAL - SDR
PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA – PCT BRA/IICA/13/001 - INTERÁGUAS

Como até 2011 nada havia sido feito para a operacionalização do modelo de gestão planejado, uma comitiva de prefeitos e vice-prefeitos do Marajó, acompanhados de dois deputados federais, reuniu-se na SUDAM com o Superintendente e o Coordenador-Geral dos Planos de Desenvolvimento da instituição para solicitar a retomada do Plano. Em resposta à demanda, a Casa Civil da Presidência da República teria proposto um arranjo institucional, do qual participaram o MDA, SPU, INCRA e SUDAM, que daria autonomia para essas instituições coordenarem suas próprias ações voltadas para o Marajó (COSTA, 2016). Essa opção, na prática, decretou o fim dos arranjos interinstitucionais e entre entes federativos.

Dois anos depois, em 2013, houve pela primeira vez a posse da Coordenação Executiva, constituída por representantes do arranjo institucional proposto em 2011, ou seja, MDA, SPU, INCRA e SUDAM. Em paralelo, ao longo de 2013, a AMAM organizou uma coleta de demandas junto às 16 prefeituras municipais do PDTSAM, que resultaram num relatório enviado à SUDAM. Com base no relatório da AMAM, no início de 2014, a SUDAM encaminhou ao MI e a Comissão Executiva do PDTSAM, a “Pauta Marajó”, que reuniu ações prioritárias de curto prazo para serem executadas de imediato, contendo:

“31 demandas gerais do arquipélago, encaminhadas pela Amam, estão o reconhecimento do Arquipélago do Marajó como Território Tradicional, a liberação dos recursos para a implantação das ações previstas no Plano Marajó, tais como as Unidades Básicas de Saúde (UBS), elaboração do Plano de Resíduos Sólidos e Saneamento Básico, Treinamento de funcionários das prefeituras nos sistemas eletrônicos do Governo Federal (Siconv, Simec, Sigarp, Sigetec, FNS, Sismob, Sigob), aeródromos, fortalecimento do Programa Luz para Todos, implantação de um polo do IFPA em todos os municípios do Marajó com cursos voltados à realidade do município, instalação e ampliação dos cursos da UFPA e Uepa, celeridade ao Linhão do Marajó, entre outros. Nas demandas apresentadas por município, destacam-se em comum as de infraestrutura, como sistema de abastecimento de água e energia, abertura e recuperação de estradas vicinais na zona Rural, UBS Fluvial, pavimentação asfáltica, terminais hidroviários, apoio à agricultura familiar, construção de creches e escolas etc” (Vasconcelos, 2014).

Uma nova tentativa para resgatar o caráter interinstitucional e intersetorial do Plano aconteceria em 2014 com a criação do Comitê Gestor de Políticas Intersetoriais (CGPI), mediante a Portaria nº 268, de 21 de julho de 2014, da SUDAM. Os membros desse comitê eram exclusivamente do Governo Federal, cabendo a SUDAM a função de Coordenação Executiva. Coube ao novo arranjo executar e monitorar 10 ações chaves, sendo que, praticamente, nenhuma delas teve efetividade, a não ser a criação formal de um Fórum Regional que, na prática, nunca atuou (Machado, p. 97 a 99, 2016).



**MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL - MIDR
SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL
E TERRITORIAL - SDR
PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA – PCT BRA/IICA/13/001 - INTERÁGUAS**

Em adição, houve certa confusão a respeito das articulações e ou sobreposições entre o PDTSAM e o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT) criado em 2003, sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e com o Programa dos Territórios da Cidadania (PTC), lançado em 2008, também sob responsabilidade do MDA.

A PRONAT previa a criação dos Territórios de Identidade, que teria como instância de governança a Comissão de Instalação das Ações Territoriais (CIAT), que deveria coordenar o processo participativo de instalação do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) e a gestão compartilhada de políticas públicas. Quando o PTC foi lançado em 2008, a implementação dos Colegiados Territoriais (CODETER) deveria se unir aos Territórios de Identidades do PRONAT. No Pará foram criados 8 territórios da cidadania, sendo um deles no Arquipélago do Marajó, que teve o CODETER Marajó instituído ainda em 2008².

É presumível imaginar que, tal como ocorreu com o PDTSAM, a estrutura de governança do CODETER e dos Territórios da Cidadania tenha sido muito parcial, pois não foi possível até o presente momento encontrar registros de atividades destas instâncias. É também possível presumir que a sobreposição de ações e representações destas políticas tenha sido um dos fatores que explicam a não instalação da coordenação executiva do PDTSAM até 2013.

A tabela 3 especifica as diferentes instâncias de gestão e sua efetividade, bastante parcial, limitada a Coordenação Executiva do Plano, embora, ela própria, tenha sido de atuação igualmente parcial.

² Piraux et al. Um olhar sobre a diversidade dos Colegiados dos Territórios da Cidadania. Novos Cadernos NAEA. v. 16, n. 1, p. 101-124, jun. 2013



MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL - MIDR
SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL
E TERRITORIAL - SDR
PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA – PCT BRA/IICA/13/001 - INTERÁGUAS

Tabela 3: Efetividade do Eixo Relações Institucionais e Modelo de Gestão			
Instância	Finalidade	Composição	Efetividade
Comitê Gestor	Acompanhar a implementação das decisões do Fórum Regional	Três representantes da União, três representantes do estado e três prefeitos da região do Marajó	Não implantado
Coordenação executiva do plano	Articular, coordenar, avaliar e monitorar as ações do Plano e será exercida pela Secretaria de Estado de Integração Regional do Pará através de um coordenador executivo para o Plano Marajó	Um coordenador	Movimento Marajó Forte e a SUDAM publicaram matéria convidando para a posse da coordenação executiva no dia 13 de agosto de 2013 (constituída por Sudam, MDA, Incra e SPU).
Fórum Regional	Indicar ações, investimentos prioritários e aplicação de recursos e apontar ajustes necessários à execução do Plano.	Composto por nove representantes do Comitê Gestor e por nove representantes eleitos dentre aqueles que compõem o Conselho Regional do Planejamento Territorial Participativo (PTP) ³ , com exceção dos prefeitos e vereadores que fazem parte desse conselho.	Não implantado
Câmeras Técnicas	Exame, a proposição e o encaminhamento ao Comitê Gestor de políticas públicas e ações estratégicas de execução das políticas setoriais de órgãos e entidades. Promover a integração, a implementação e o monitoramento das ações públicas concebidas nos âmbitos federal, estadual e municipal, incluindo a produção de indicadores e o apoio ao Comitê Gestor e ao Fórum Regional.	Serão formadas por corpo técnico proveniente dos governos federal, estadual e municipais, estruturadas a partir dos temas: Desenvolvimento Socioeconômico; Defesa Social; Gestão; Infra-Estrutura e Transporte; Desenvolvimento sociocultural; e Políticas Sociais	Não implantado.

³ A participação do Conselho Regional do PTP no Fórum Regional se dará através de uma comissão especial, eleita a cada dois anos, e composta por nove representantes, sendo: dois representantes dos trabalhadores (entidades sindicais de trabalhadores do setor público e privado); dois representantes do empresariado local (entidades de qualquer porte, associações e cooperativas de produtores, representativas do empresariado local); três representantes de movimentos sociais e populares (associações comunitárias e de moradores, movimentos por moradia, movimentos de luta por terra, movimentos estudantis, ambientais, organizações religiosas, culturais, esportivas, gênero, geração, etnias e orientação sexual); um representante de entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa (entidades representativas de associações de profissionais autônomos, profissionais representantes de entidades de ensino ou pesquisa); um representante de organizações não-governamentais (entidades do terceiro setor).



5. O EIXO INFRAESTRUTURA DA PDTSAM

O eixo infraestrutura pretendeu promover, ampliar e fortalecer a infraestrutura de energia, transporte, telecomunicação, armazenamento e abastecimento de água, consideradas precárias e insuficientes para o desenvolvimento econômico e social da região no momento da elaboração do PDTSAM. Foi o único eixo do PDTSAM a apresentar estratégias de curto, médio e longo prazo.

Em termos de energia, planejou-se no curto prazo a ampliação do número de ligações residenciais à sistemas de fornecimento de energia, o que, para ter escala futura, passava pela finalização dos estudos de interligação de Tucuruí ao Arquipélago. No médio e longo prazo, previa-se a ampliação do acesso ao Luz para Todos, a distribuição de energia a partir de Tucuruí para os municípios de Portel e Melgaço, e a vinculação do modal Tucuruí até Manaus, todos elementos fundamentais para a melhoria do fornecimento de energia domiciliar e produtiva, no meio urbano e rural.

No que diz respeito aos transportes, planejou-se no curto e médio prazo, a pavimentação de diversos trechos de rodovias intermunicipais existentes e a abertura de alguns outros, além da construção e melhoria de portos hidroviários já existentes. A regulamentação da atuação de empresas de transportes fluviais teve destaque, assim como a retomada dos debates para a construção de uma hidrovia ligando Macapá a Belém. Investimentos nas infraestruturas de aeroportos e pistas de pouso também foram mencionados como atividades importantes no curso prazo. No longo prazo, planejou-se a interligação dos modais terrestres, hidroviários e aéreos, a construção de orlas nas sedes municipais e a dragagem de alguns rios.

Em termos de comunicações, planejou-se a ampliação do acesso à internet, da cobertura de canais de rádio e televisão e uma maior fiscalização do funcionamento desses serviços.

Para a infraestrutura de armazenamento, no curto prazo planejou-se o aumento do número de câmaras frigoríficas principalmente para o pescado e açaí e, no longo prazo a construção de silos de armazenamento da produção agrícola.

No que diz respeito ao saneamento, pensou-se implantar políticas para melhoria da qualidade, captação e distribuição de água nos centros urbanos e rurais. No curto prazo, demandou-se a elaboração do Plano Regional de Saneamento Básico para o Marajó e no longo prazo, a implementação do Projeto Água para Todos.



**MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL - MIDR
SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL
E TERRITORIAL - SDR
PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA – PCT BRA/IICA/13/001 - INTERÁGUAS**

Conforme comentado anteriormente, a dissertação de mestrado de Mayla Machado Costa⁴, analisou a efetividade do eixo de infraestrutura do PDTSAM e levantou informações sobre a implantação do seu modelo de gestão, entrevistando técnicos de ministérios, secretarias estaduais, prefeituras e da SUDAM. Por ter sido finalizada em 2013, a pesquisa apresenta um importante retrato da efetividade das ações propostas.

Segundo a autora, cerca de 72% das 67 estratégias de implantação haviam sido executadas até 2014, apenas cerca de 13% haviam sido executadas e aproximadamente 15% estavam em andamento. Das 35 estratégias de implementação de curto prazo, somente 2 foram consideradas executadas.

Costa (2016), conclui que a ausência de uma estrutura de governança foi o fator que mais colaborou para a falta de efetividade do eixo de infraestrutura, por ela estudado em sua pesquisa de mestrado. Para a autora houve:

“a) dissimetria entre o planejamento e gestão; b) descontinuidade dos modelos de gestão; c) não inclusão da sociedade civil na gestão do plano, a não ser da tentativa de criação de um fórum no modelo atual; d) inexistência de um sistema de acompanhamento e avaliação; e) inexistência de um sistema de informações atualizados sobre o andamento do plano; f) aparente distanciamento do Governo do Estado do Pará da implementação do plano; g) recursos orçamentários e financeiros insuficientes para execução das estratégias de implementação; e h) baixa articulação entre o Estado, atores privados e sociedade civil” (COSTA, p. 100, 2016).

⁴ COSTA, M. M. EFETIVIDADE DO PLANO DO MARAJÓ: Uma análise do eixo infraestrutura para o desenvolvimento. NAEA. Dissertação de Mestrado. 2016.

6. EIXO ORDENAMENTO TERRITORIAL, REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E GESTÃO AMBIENTAL

No PDTSAM, o eixo “ordenamento territorial, regularização fundiária e gestão ambiental” foi constituído de 9 diretrizes, 12 ações prioritárias e 13 estratégias de implementação. Visou implantar e/ou fortalecer um conjunto de ações para articular a resolução de problemas fundiários (resultantes de um longo processo de apropriação de terras por elites locais e extra locais e de ausência de políticas de regularização e de reconhecimentos de direitos territoriais de camponeses, quilombolas e povos e comunidades tradicionais) a uma perspectiva de ordenamento territorial que contemplasse a conservação de recursos naturais e atividades produtivas sustentáveis. As diretrizes, ações e estratégias de implementação planejadas focaram em três temas: 1) recuperação de áreas degradadas e fomento a atividades sustentáveis; 2) gestão ambiental e 3) ordenamento territorial e regularização fundiária, conforme descrito a seguir.

6.1 Recuperação de áreas degradadas e fomento a atividades sustentáveis

Nesse tema, duas diretrizes fizeram menção direta ao fomento de atividades produtivas sustentáveis. Uma, focando no manejo florestal, visou planejar o desenvolvimento de cadeias produtivas de produtos madeireiros e não madeireiros. Outra, visou a recuperação de áreas degradadas por meio da implantação de sistemas agroflorestais entre agricultores familiares e povos e comunidades tradicionais. O Ideflor foi a instituição definida como responsável para a implementação destas ações, com o apoio da Sema, UFRA e Embrapa (Tabela 4).

Não houve a designação de uma estratégia de implementação para incentivar o manejo florestal. Para a recuperação ambiental, definiu-se o incentivo à implementação de Sistemas Agroflorestais (SAF) e à criação e ao funcionamento de redes de sementes para subsidiar a produção de mudas de espécies frutíferas e florestais (demandadas pelos SAFs) em hortos.

Até novembro de 2023, foi possível listar a instalação de 14 viveiros de mudas no âmbito de do Projeto Pró-SAFs, desenvolvido pelo Ideflor e parceiros (ONGs e secretarias municipais) em municípios da RM, todos com o objetivo de subsidiar a instalação de SAFs para recomposição florestal de áreas alteradas, APPs e nascentes. Há 5 viveiros de mudas em Portel (4 em PEAEX e um na sede municipal sob gestão da prefeitura); 3 viveiros em Breves (um no IFPA campus de Breves; um numa comunidade de estrada, São Miguel de Pararijós, um na Resex Mapuá e um quarto viveiro estava em janeiro de 2024 sendo instalado na Emater); um viveiro em Bagre, sob a gestão da secretaria de meio ambiente do município, localizado no Parque Municipal de Bagre; um viveiro em Oeiras do Pará que após ter sido assaltado em 2023 foi transferido para a Resex Airioca-Apruanã; um viveiro em Gurupá, localizado em território quilombola. Em Soure, foram instalados três viveiros em 2023: um na sede do Ideflor, um na secretaria de meio ambiente e outro na Emater.

Tabela 4: Ordenamento territorial, regularização fundiária e gestão ambiental			
Subtema: Recuperação de áreas degradadas e fomento a atividades sustentáveis			
Diretriz	Ação Prioritária	Estratégia de Implementação	Efetividade
<p>- Promover a exploração dos recursos florestais, respeitados os preceitos da preservação, conservação e manejo controlado desses recursos;</p> <p>- Promover a recuperação de áreas degradadas</p> <p>(Responsável: Ideflor – “Pará Florestal” - Parceiro: SEMA, UFRA, EMBRAPA)</p>	<p>- Promover a recuperação de áreas degradadas, com espécies nativas economicamente viáveis, através de sistemas agroflorestais, com financiamentos para o pequeno produtor rural;</p> <p>- Trabalhar a cadeia produtiva de produtos florestais madeireiros e não-madeireiros visando à agregação de valor;</p> <p>- Incentivar o manejo sustentável dos recursos florestais;</p> <p>- Criar mecanismos para simplificar o manejo florestal comunitário;</p> <p>- Promover a recuperação de áreas degradadas, com espécies nativas economicamente viáveis, através de sistemas agroflorestais, com financiamentos para o pequeno produtor rural;</p>	<p>-Será implantado uma rede estratégica de fornecimento de sementes de boa procedência. Dentre os locais identificados como polos fornecedores está Portel, onde serão identificadas e instituídas áreas de coleta de sementes no município e adjacências. Nestes serão realizadas excursões periódicas para coleta e beneficiamento de sementes para integrarem-se a rede de distribuição de espécies florestais.</p>	<p>- 2 escritórios regionais do Ideflor criados em 2023 (Breves e Soure).</p> <p>- 14 viveiros de mudas (sem registros de datas). 5 em Portel, 3 viveiros em Breves, 3 em Soure e um em Bagre, Oeiras do Pará e Gurupá, localizado em território quilombola.</p> <p>- Não há registros de redes de sementes formais.</p>

Fonte: PDTSAM (2007)

Não há registros de redes de sementes formais atuantes na região, embora iniciativas informais de movimentos sociais tenham sido relatadas em diversos municípios.

Recentemente, em 2023, o Ideflor criou 2 escritórios regionais no Marajó. Um Breves que atende a “região das florestas” e outro em Soure que atende a “região dos campos”. O Ideflor também tem gerência administrativa sediada em Belém, vinculada a diretoria de unidades de conservação, dedicada a APA Marajó e ao Parque estadual do Charapucu.

Muitas iniciativas dos governos federal e estadual, em alguns casos realizados em parceria com ONGs, vem executando ou prevendo executar atividades de fomento ao desenvolvimento de SAF, mercados de carbono, regeneração de áreas degradadas, pagamentos de bolsas verdes, planos de manejo madeireiros e não madeireiros, entre outras. Tais atividades circunscrevem-se em planos de desenvolvimento da bioeconomia e serão tratadas com maior profundidade no capítulo 7.

6.2 Gestão ambiental

O tema *Gestão Ambiental* foi alvo de uma diretriz com três ações prioritárias voltadas a realizar o ZEE do Marajó, instalar unidades integradas dos órgãos fundiários e ambientais nos municípios-polo da RM e a implantação do sistema municipal de meio ambiente nos municípios do Marajó.

Para tanto, previu-se como estratégias de implementação a instalação de um escritório regional do IDEFLOR no município de Breves, a realização de parcerias com as prefeituras municipais para o desenvolvimento de projetos e para a criação de secretarias ou departamentos de meio ambiente (Tabela 5).

O ZEE não foi realizado e a instalação de escritórios do Ideflor nos municípios de Breves e Soure ocorreu apenas em 2023. A partir destes escritórios locais, vem sendo desenvolvidos projetos em parcerias com as prefeituras municipais e ONGs.

Com o apoio dos programas de regularização ambiental desenvolvidos pelo governo estadual, todos os municípios da RM criaram secretarias de meio ambiente, tornando-se aptos a realizar o licenciamento ambiental. Nove municípios estão ativos no Sistema de Licenciamento Ambiental Municipal (SISLAM) on line (Afuá, Bagre, Breves, Curralinho, São Sebastiao da Boa Vista, Muaná, Salvaterra). O SISLAM é uma plataforma digital desenvolvida pela secretaria estadual de meio ambiente para descentralizar a gestão ambiental municipal no Pará. Permite a automatização dos processos de licenciamento ambiental tornando os procedimentos de licenciamento ambiental mais céleres e transparentes para atividades passíveis de licenciamento ambiental cuja competência seja do município. Sete municípios estavam até o final de 2021 habilitados a fazer o Cadastro Ambiental Rural (CAR) (Afuá, Chaves, Cachoeira do Arari, Ponta de Pedras, Santa Cruz do Arari, Salvaterra e Soure).

Tabela 5: Ordenamento territorial, regularização fundiária e gestão ambiental			
Subtema: Gestão ambiental			
Diretriz	Ação Prioritária	Estratégia de Implementação	Implementação efetiva
Gestão Ambiental (Ideflor e Sectet)	<ul style="list-style-type: none"> - Promover o ZEE do Marajó - Instalar unidades integradas dos órgãos fundiários e ambientais nos municípios-polo da mesorregião do Marajó; - Promover a implantação do sistema municipal de meio ambiente nos municípios do Marajó. 	<ul style="list-style-type: none"> - Será construído um escritório regional (IDEFLOR) no município de Breves e lá devem estar técnicos especializados e equipamentos necessários para identificar demandas e deficiências na gestão de áreas florestais deste e de outros municípios da região do Marajó; 	<ul style="list-style-type: none"> - ZEE não realizado - Escritório do Ideflor implantado apenas em 2023, em Soure e Breves. Não estão integrados a órgãos fundiários.
		<ul style="list-style-type: none"> - Estabelecer parcerias com as Prefeituras municipais implantadas e órgãos afins; 	<ul style="list-style-type: none"> - Parcerias foram feitas entre Ideflor e prefeituras para a instalação de viveiros de mudas.
		<ul style="list-style-type: none"> - Assessorar as Prefeituras para a criação das Secretarias de Meio Ambiente ou Departamentos de Meio Ambiente; - Fortalecer os Órgãos Ambientais (capacitação, compra de material permanente). 	<p>Todos os 16 municípios possuem, atualmente, Secretaria de Meio Ambiente e realizam o licenciamento ambiental.</p> <p>Ativos no SISLAM on line (Afuá, Bagre, Breves, Currallinho, São Sebastiao da Boa Vista, Muaná, Salvaterra)</p> <p>Habilitados a fazer o CAR até final de 2021 (Afuá, Chaves, Cachoeira do Arari, Ponta de Pedras, Santa Cruz do Arari, Salvaterra e Soure)</p>

6.3 Reconhecimento de direitos territoriais, regularização fundiária e criação de UCs

Esse tema visou promover ações de regularização e reconhecimento de direitos à regularização fundiária de comunidades quilombolas e povos e comunidades tradicionais

Para tanto, planejou-se parcerias entre a Superintendência do Patrimônio da União (SPU), do Instituto Nacional da Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e do Instituto de Terras do Pará (ITERPA), para a execução de um amplo programa de descriminalização e arrecadação de terras públicas e posterior destinação das terras arrecadas a unidades de conservação de uso sustentável, territórios quilombolas e assentamentos agroextrativistas. Outra via planejada foi a regularização de ocupações por meio de Termos de Autorização de Uso Sustentável de áreas públicas da União (TAUS).

Tais planos visavam a realização de políticas de ordenamento territorial que deveriam privilegiar a destinação e a regularização de terras públicas federais e estaduais para o reconhecimento de direitos territoriais de certos grupos sociais cujas atividades econômicas eram de reconhecida importância para a conservação ambiental e para o desenvolvimento sustentável.

Para uma melhor compreensão do conjunto das ações planejadas e as dificuldades de implantá-las, apresentamos na seção 6.3.1 a situação jurisdicional das terras da RM. Na seção 6.3.2, mostramos as especificidades do tratamento legal fundiário dado aos diferentes ecossistemas da RM. Na seção 6.3.3, apresentamos a evolução da implantação de distintas categoriais territoriais e fundiárias na RM entre 2006 e 2022.

6.3.1 A Jurisdição das Terras na RM

Os ecossistemas aquáticos e terrestres (formados por cursos d'água, lagos, florestas, campos e várzeas) possuem implicações dominiais distintas, podendo constituir terras públicas, privadas ou devolutas. As terras públicas, depois de arrecadadas e devidamente registradas em nome do patrimônio público, podem ser destinadas a diferentes usos (conservação, atividades econômicas, reforma agrária etc.) por vias distintas, como a doação, a venda ou a concessão. A opção por uma ou outra depende do interesse público, da demanda social organizada, das legislações vigentes e das características ecológicas dos ecossistemas.

Como uma parte da RM localiza-se em áreas insulares que compõem um arquipélago banhado por um rio federal e outra parte está em áreas continentais pertencentes ao estado do Pará, há duas jurisdições responsáveis pela gestão do patrimônio fundiário: uma federal sob responsabilidade do Instituto Nacional da Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e da Superintendência do Patrimônio da União (SPU) e outra estadual, sob responsabilidade do

Instituto de Terras do Pará (ITERPA)⁵.

Cabe à SPU conhecer, zelar e gerir o patrimônio imobiliário da União. Em todas as terras sob jurisdição da União, para assegurar o cumprimento das funções socioambientais e econômicas do patrimônio público fundiário, a SPU deve destacar as áreas inalienáveis (caso, por exemplo, das várzeas formadas por rios federais), inclusive as que não podem por razões constitucionais serem repassadas a estados e municípios. É fácil imaginar que esse tipo de destacamento não seja trivial em termos técnicos e orçamentários diante da magnitude territorial do Brasil em geral e da RM em particular. Fato que ocasiona atrasos na implementação de políticas de conservação ambiental e de reconhecimentos de direitos territoriais, conforme veremos mais adiante nesse relatório.

O Incra possui como missão implementar as políticas de reforma agrária e realizar o ordenamento fundiário nacional. Tem, por isso, papel decisivo na implantação de assentamentos de reforma agrária e territórios quilombolas, além de ser responsável pelas políticas de crédito e habitação em unidades de conservação (UC) de uso sustentável. O Iterpa, por sua vez, cuida da regularização fundiária de áreas públicas do Estado do Pará, sendo, portanto, responsável pela criação de territórios quilombolas e assentamentos de reforma agrária que devem, posteriormente, serem reconhecidos pelo Incra.

As distintas jurisdições de terras definem também a atuação dos órgãos responsáveis pela implantação de políticas de conservação da biodiversidade. Nesse caso, cabe ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) no âmbito federal, e ao Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade do Estado do Pará (Ideflor-Bio), implantarem e gerirem unidades de conservação, tendo como guia as diretrizes do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) criado pela Lei Federal nº 9.985 de 18 de julho de 2000. O Estado do Pará dispõe desde 26 de dezembro de 2023 da Lei nº 766/2023, que instituiu a Política e o Sistema Estadual de Unidades de Conservação.

A implantação de modalidades de UC de uso sustentável são caminhos importantes para o reconhecimento de direitos territoriais de povos e comunidade tradicionais, a partir do entendimento de que seus modos de vida e práticas de uso dos recursos naturais são compatíveis com a conservação da biodiversidade.

Por determinação constitucional consagrada em decisão recente do Superior Tribunal Federal (STF), a jurisdição das terras presentes no Arquipélago é federal⁶. Logo cabe ao INCRA

⁵ Alguns municípios têm jurisdição sob parte das suas sedes municipais ou estão em processo de regularização destas áreas.

⁶ “Por unanimidade, o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) validou norma que prevê a titularidade da União sobre as ilhas fluviais que sofrem a influência das marés. No julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 1008, na sessão virtual concluída em 19/5, o colegiado

e a SPU a gestão desse imenso patrimônio fundiário.

No que diz respeito a fração continental das terras, com exceção das várzeas do rio Amazonas (um rio federal), as áreas de terra-firme são de jurisdição estadual, cabendo ao Iterpa a gestão do patrimônio fundiário. Isso significa dizer que os municípios de Gurupá, Melgaço, Portel e Bagre possuem dupla jurisdição e os demais 12 municípios têm jurisdição federal.

O entendimento dessa situação ímpar é fundamental para uma melhor compreensão das estratégias e resultados de políticas territoriais, fundiárias e de provisão de infraestruturas que, por sua vez, são fundamentais para o planejamento e a avaliação dos programas de apoio as atividades produtivas sustentáveis.

Nessa região estuarina, constituída por um mosaico de ilhas e cursos d'água, na qual há grande variedade de ecossistemas de áreas úmidas e de terra-firme e distintas jurisdições fundiárias, veremos, na próxima seção, como a variedade de ecossistemas também afeta a dominialidade e as formas pelas quais as terras públicas podem ser destinadas.

6.3.2 As especificidades fundiárias dos ecossistemas da RM

Podemos, grosso modo, dividir os ecossistemas da RM em ecossistemas de terra-firme e de áreas úmidas.

Terra firme é o nome genérico dado às áreas não alagáveis pela variação sazonal do leito dos rios ou pela variação diária das marés oceânicas. Podem assumir diversas fisionomias

entendeu que o decreto que trata da questão, editado em 1946, é compatível com a Constituição Federal de 1988. O objeto de questionamento era um dispositivo do Decreto-Lei 9.760/1946. O governador do Estado do Pará, Helder Barbalho, alegava, na ação, que as Constituições anteriores não estabeleciam que o domínio sobre essas ilhas seria da União, e a atual teria concedido aos estados, sem ressalva, o domínio sobre as ilhas de rios e lagos fora das zonas de fronteira. Ele destacou o número expressivo de ilhas fluviais com influência das marés no Pará, das quais 42 estão no entorno da capital, Belém (...). A ministra Carmen Lúcia, relatora, observou que nenhuma Constituição brasileira cuidou expressamente sobre esse tema, cujo conhecimento é complementado na legislação infraconstitucional. Ela lembrou que, no julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 60813, o STF analisou a questão com base no artigo 34 da Constituição de 1946 e assentou que essas zonas constituíam bem público da União. Por sua vez, o artigo 20, inciso I, da Constituição de 1988 estabelece, de forma expressa, que são bens da União os que atualmente lhe pertencem, ou seja, que estavam em seu domínio na data da sua promulgação. Além disso, a doutrina jurídica e a jurisprudência reconhecem que as áreas em discussão são terrenos de marinha, de titularidade da União (artigo 20, inciso VII, da Constituição). Por fim, na avaliação da relatora, o acolhimento do pedido formulado pelo governador demandaria que o STF atuasse como legislador, atribuindo aos estados a titularidade de áreas que sempre estiveram sob domínio da União. Em seu entendimento, o modelo pode ser alterado pelo Legislativo ou por instrumentos firmados pelos entes federados, mas não pelo Poder Judiciário, que não dispõe do conhecimento nem da competência para substituir políticas adotadas há quase 80 anos no país. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=507675&ori=1>

vegetais, tais como, florestas ombrófilas densas e abertas, savanas, matas de cipó, campinas, campinaranas, campos naturais e manchas de cerrado em terraços arenosos (BORELLI, 2005, p. 9). Na Região do Marajó, tem destaque as florestas (fração centro-oeste da região) e a parte não alagável dos campos naturais (fração centro-leste).

As áreas públicas em terra-firme, depois de arrecadadas, podem ser destinadas através da venda a entes privados, por meio de doações para usos de interesse público (territórios quilombolas, reforma agrária, legitimação de posse, etc.) ou destinada mediante concessões para a implantação de projetos de interesse público (criação de terras indígenas, unidades de conservação, projetos de assentamento agroextrativistas, etc).

Áreas úmidas, por sua vez, podem ocorrer na forma de igapós, mangues, pântanos e várzeas (JUNK et al., 2012) (Figura 3). As várzeas, caracterizadas pelo alagamento sazonal das calhas fluviais ou pelo movimento diária das marés oceânicas, são consideradas os principais ecossistemas de áreas úmidas da bacia amazônica brasileira, fato que se repete na Região do Marajó. Nas várzeas ocorrem solos aluviais muito férteis (FOLHES, 2016). São nas florestas de várzeas da Região do Marajó que ganham importância a economia do açaí (palmito e fruto), uma das principais do estado do Pará na atualidade, entre outras culturas anuais e temporárias fundamentais para a reprodução social local.

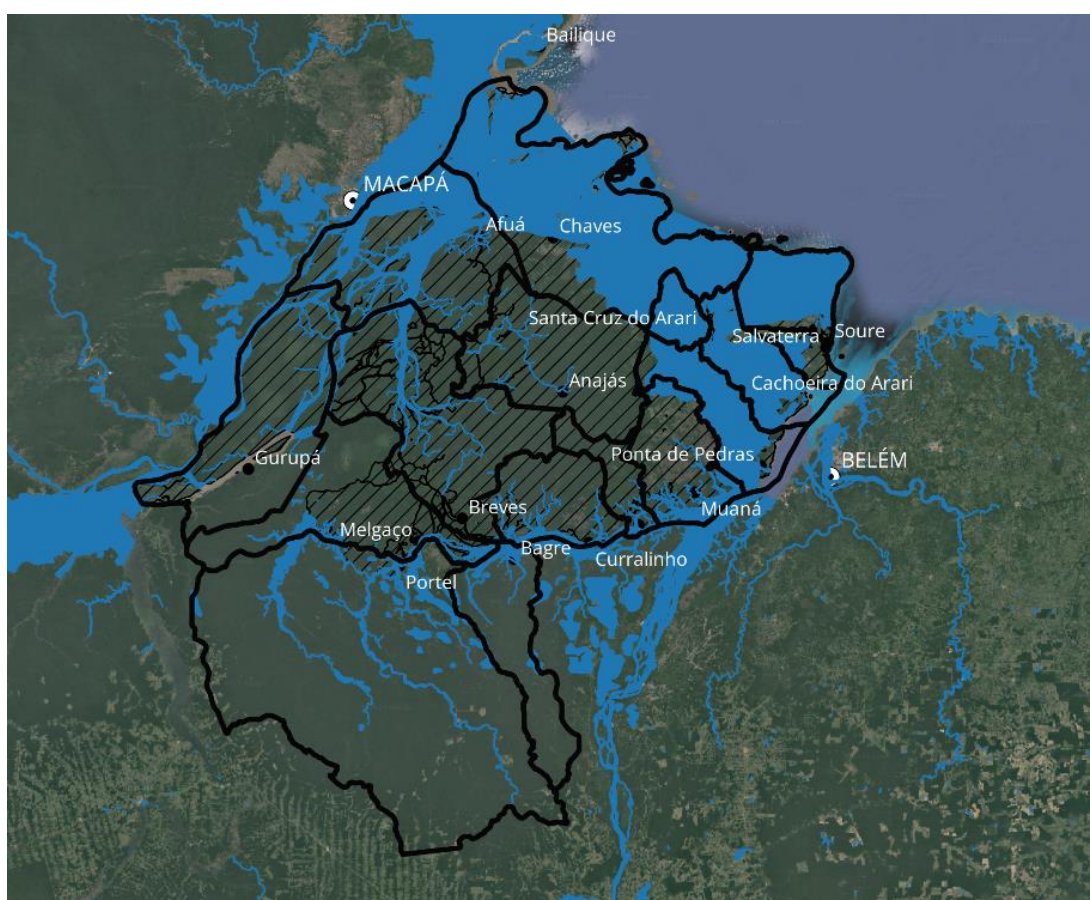


Figura 3: Áreas úmidas na RM. Fonte: IBGE. Elaboração: Ricardo Folhes

Mas, qual seria a situação dominial desses ecossistemas? O Decreto 24.643 de 10 de julho de 1934 (Código das Águas), permitia que lagos, trechos de rios, igarapés, canais e furos, entre outros ambientes de áreas úmidas pudessem ser de domínio particular. Porém, a Constituição Federal de 1988, vedou a possibilidade de haver domínio particular, permitindo unicamente o domínio público sobre as águas.

Bens de domínio público são classificados em três categorias jurídicas no Código Civil brasileiro: bens de uso comum do povo, bens de uso especial e bens dominicais. Os bens de uso comum do povo são “as coisas públicas utilizadas por todos, voltadas para fruição coletiva, mas insuscetíveis de apropriação individual, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças” (art. 98, I). Os de uso especial são “os edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias” (art. 98, I). Já os bens dominicais ou patrimoniais constituem “o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades” (art. 98, III). Difere-se dos demais bens públicos pela possibilidade de serem alienados pela Administração, por essa característica são considerados de domínio privado do Estado e seu regime jurídico é equiparado ao da propriedade privada (BENATTI, 2004, p. 8).

A CF de 1988 consagrou o entendimento de que as águas são um bem de domínio público, enquadrado na categoria de “bem de uso comum do povo”, sendo, por isso, inalienável. Nesse sentido, pertencem à União as águas que banham mais de um estado e sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham (art. 20, III). Aos estados “pertencem as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, as decorrentes de obras da União” (art. 26, I). Posteriormente, este entendimento foi ratificado pela Política Nacional dos Recursos Hídricos, estabelecida pela Lei 9.433, de 8 de janeiro de 1997⁷.

As várzeas são caracterizadas pelo alargamento sazonal das calhas fluviais. Ou seja, durante as enchentes, as várzeas são compostas eminentemente por água, sendo, durante a seca, constituídas por água e ambientes terrestres, como os chamados “solos aluviais”, que possuem esta denominação justamente por serem solos sazonalmente cobertos pelas águas fluviais, período em que recebem uma grande carga de sedimentos ricos em nutrientes.

Solos aluviais correspondem aos campos naturais alagáveis, às várzeas baixas e mesmo às várzeas altas e aos tesos drenados apenas pelas enchentes extraordinárias. Na literatura jurídica, desde a publicação do Código das Águas o conceito de “álveo” é muito utilizado. Álveo é “a

⁷ A Lei nº 9.433/97 dispõe que todas as águas são de uso comum (artigo 1º c/c artigo 11 e artigo 18). Essa lei afirma claramente que a água é um bem público; que o Poder Público não é proprietário da água, mas torna-se gestor desse bem, para o interesse de todos e que as águas são inalienáveis (SURGIK, 2005).

superfície que as águas cobrem sem transbordar para o solo natural ordinariamente enxuto”⁸. Logo, o álveo, após a Constituição de 1988 e a edição da Lei 9.433/1997 passou a ser reconhecido como “bem de uso comum do povo”, assim como a água. Como o álveo nas enchentes é o equivalente ao conjunto de ambientes aquáticos e terrestres nas secas, entre eles os campos naturais, todos estes ambientes passaram a ser reconhecidos em termos dominiais como “bens de uso comum do povo”, não podendo também ser alienados, pois teriam um interesse público maior: dar suporte às águas (BENATTI, 2005, p. 17).

As várzeas possuem por extensão a mesma dominialidade das águas, ou seja, são “bens de uso comum do povo” (BENATTI, 2004, 2005, VIEIRA, 1992, 1999). Como as várzeas da Região do Marajó são formadas pelo rio Amazonas, um rio federal, elas são consideradas de dominialidade federal.

De acordo com (SURGIK, 2005, p. 27), os bens de uso comum do povo podem ser utilizados por qualquer pessoa, em iguais condições de concorrência, desde que de maneira harmoniosa com os demais, sem que os usos feitos sobrecarreguem suas funcionalidades básicas. Há, no entanto, condições especiais que podem orientar a exclusividade no uso desde que haja interesse público, sendo as autorizações de uso, as concessões de uso e as permissões de uso, os meios mais usuais, a partir dos quais o bem público pode ser por um prazo definido apropriado por particulares (SURGIK, 2005, p. 27–28).

As várzeas não podem ser consideradas terras devolutas, por isso não foram alvo dos procedimentos arrecadatórios do INCRA no âmbito da Lei 6.833 (comentada adiante). Para Benatti (2016), como de maneira geral as terras devolutas são entendidas como aquelas que “não estão aplicadas a algum uso público nacional, estadual ou municipal; as que não estavam na posse de algum particular, com ou sem título, em 1850; as que não estão no domínio particular, em virtude de algum título legítimo”, assim desta forma, as terras devolutas “não se confundem com álveo ou com o leito maior sazonal, pois esses terrenos são aplicados a um uso público”, ou seja, têm uma destinação, que é dar suporte à água (BENATTI, 2016, p. 24). As terras devolutas estariam, neste entendimento, também restritas unicamente à terra firme.

Outra categoria importante para entender o contexto fundiária da RM é o de Terrenos de marinha, que são:

terras públicas (...) que podem ocorrer no continente do território brasileiro ou em algumas ilhas. O art. 2º do Decreto-Lei no 9.760/1946 diz que o terreno de marinha está a uma extensão de 33 m horizontalmente, para aparte da terra, da posição da linha da preamar média [LPM] de 1.831. Essa faixa de terra se encontra no continente, na costa marítima e nas margens de

⁸ Art. 9 do Código de Águas (Decreto no 24.643, de 10 de julho de 1934).

rios e lagoas, até onde se faça sentir a influência das marés. O art. 20, inciso VII, afirma que os terrenos de marinha e seus acrescidos são bens da União (BENATTI, 2016, p. 24).

No Pará, como a influência das marés se estende por centenas de quilômetros a partir da foz do rio Amazonas, podendo ser sentida até Óbidos, considera-se que as margens do Amazonas e seus tributários, assim como as faixas litorâneas da RM possuem terrenos de marinha. Seguimos o entendimento de Benatti (2004, p. 13, 2016, p. 24) para quem os terrenos de marinha estariam restritos a terra firme, não incidindo sobre a área alagada periodicamente, ou seja, se fariam presentes a partir das várzeas.

Até aqui, foi possível demonstrar que na parte insular da Região do Marajó, correspondente ao Arquipélago do Marajó, a jurisdição das terras é federal, sendo de responsabilidade da SPU e do INCRA. Na parte continental, a jurisdição é estadual (com exceção da faixa sul dos municípios de Portel e Bagre conforme reportado mais adiante), logo sendo de responsabilidade do ITERPA. Por outro lado, demonstrou-se que as várzeas formadas pelo rio Amazonas são de jurisdição federal e dominialidade pública, podendo, no entanto, serem destinadas para algum fim público via autorizações de uso.

A regularização fundiária das ocupações em terra firme pode ocorrer por diferentes vias (venda, doação, concessão etc.), como vimos anteriormente, mas nas várzeas somente pode ocorrer através de concessão feita por meio de um contrato administrativo, cujos procedimentos mais comuns são a “Autorização de Uso”, a “Concessão de Uso” ou a “Concessão de Direito Real de Uso” (CDRU).

Autorizações de uso vêm sendo utilizado para promover a regularização do uso dos recursos naturais por diferentes segmentos sociais, sendo normalmente condizentes a prazos mais limitados (ALVES, 2016). Já a CDRU⁹ foi prevista para ocorrer nos procedimentos de destinação de terras de uso comum via a utilização de algumas categorias territoriais do INCRA, como os Projetos de Assentamento Agroextrativista (PAE) e do SNUC, como as Reservas Extrativistas (RESEX) e a Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS). Porém, como muitas dificuldades limitam as concessões de CDRU, em seu lugar, foram utilizados instrumentos mais precários, como os Termos e Autorização de Uso Sustentável (TAUS).

⁹ A CDRU deve ser concedida em caráter coletivo, por prazos renováveis de 10 anos. Nesse sentido, a Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007 dispõe em seu artigo 7: “É instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares, remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas” (Lei nº 11.481 de 2007, grifo meu).

6.3.3 Discriminação e arrecadação de terras na Região do Marajó

Em 1971, foi editado o Decreto Lei N° 1.164 que federalizou as terras públicas estaduais presentes a 100 km de cada lado do eixo das rodovias federais existentes ou planejadas nos estados pertencentes à Amazônia Legal. Na prática, o Decreto 1.164/1971 retirou dos estados a jurisdição das terras públicas e devolutas em uma ampla faixa de terras. O Pará teve aproximadamente 70% de suas terras transferidas à União (ÉLERES, 2002).

Nas áreas federalizadas, o Estado utilizou um processo discriminatório, disciplinado na Lei nº 6.383 de 07 de dezembro de 1976, com o fim de identificar, arrecadar e destinar as terras públicas. Esperava-se que os processos discriminatórios destacassem as terras de domínio privado das terras públicas devolutas, para que estas pudessem ser arrecadadas, pois encerrado o processo discriminatório o INCRA deveria providenciar o ato da arrecadação, ou seja, o registro das terras devolutas discriminadas em nome da União²

As terras públicas devem ser discriminadas e arrecadadas antes de serem destinadas para conservação da biodiversidade, reforma agrária, alienações ou outros usos, ou seja, devem ser destacadas das terras privadas regulares e registradas no Registro Geral de Imóveis (RGI) em nome do patrimônio público federal, se for de jurisdição federal, ou estadual, se for de jurisdição estadual.

Dadas as características especiais dos ecossistemas da RM, as terras contidas na sua fração insular, correspondente ao Arquipélago do Marajó, não foram arrecadadas. Como de maneira geral as várzeas têm uma destinação, que é dar suporte à água (BENATTI, 2016, p. 24), não devem ser consideradas terras devolutas, pois estas estariam restritas unicamente à terra firme, sendo bens dominicais. Como os procedimentos discriminatórios e arrecadatórios previstos na Lei 6.383/76 aplicaram-se apenas aos bens dominicais, as várzeas e os campos naturais sazonalmente alagados não foram objeto de arrecadação.

Porém, é importante notar que embora fosse vedado o ato arrecadatório, a discriminação das ocupações em várzeas e terra-firme deveria ter sido feita, como consignado no Termo de Cooperação Técnica (TCT) firmado entre Incra e SPU, publicado no Diário Oficial da União em 22/11/2005, cujo objeto indicava a realização de:

Discriminação de áreas insulares centrais do domínio do Estado, do Município ou de particular por justo título; determinação da LPM 1831 em áreas contíguas àquelas discriminadas; **identificação das situações possessórias existentes em áreas arrecadadas, como terrenos de marinha, seus acréscimos ou de várzeas**, para implementação de ações de regularização fundiária, ou criação de projetos de assentamentos agroextrativistas, adequadas ao ecossistema ribeirinho amazônico (DOU, 22/11/2005, grifo meu).

Expressava-se, dessa forma, o entendimento de que as várzeas deveriam ser discriminadas, ou seja, deveriam ser identificadas as ocupações existentes e avaliadas a situação dominial delas, ou seja, se havia terra de domínio privado regular, áreas que porventura estivessem irregularmente em detenção de particulares e as que estivessem por algum título registradas por autorizações, concessões e permissões de uso legítimas. Porém, o processo de discriminação foi largamente esquecido pelo INCRA nas várzeas (FOLHES, 2016).

Por outro lado, na fração continental da RM, as Leis 1.164/71 e 6.383/76 surtiram efeitos importantes no município de Portel, pois a faixa de 100 km traçada a partir da rodovia Transamazônica abarcou o sul deste município, fazendo com que cerca de 50 % de seu território, até então sob jurisdição estadual, passasse para a jurisdição federal.

Na faixa de terras federalizadas do município, o Incra instauraria os procedimentos discriminatórios e arrecadatórios previstos na Lei 6.383/76 que levariam à arrecadação das glebas federais Tuere, Manducaripi, Pracupi e Belo Monte. Tais glebas seriam destinadas, posteriormente, para a criação dos assentamentos de reforma agrária (PA), PA Terra e Paz, em 2005, e o Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS) ³ Liberdade 1, em 2006 (Figura 4).

Nas faixas de terras não federalizadas no município de Portel, o Iterpa arrecadaria terras públicas estaduais em dois momentos. Inicialmente, em 1979, registrando as Glebas Joana Peres I (em parte localizada também em Bagre) e Joana Peres II.

Num segundo momento, por meio do Decreto nº 579, de 30 de outubro de 2012¹⁰, arrecadou os lotes *Comunidade Jacaré-puru* (72.552,78 ha), *Comunidade Acangatá* (64.318,68 há), *Comunidade Alto Camarapi* (71.245,68 há) e *Comunidade Acutipereira* (66.807,19 há).

A Gleba Joana Peres II e os lotes arrecadados pelo Decreto estadual 579/2012 seriam destinados, a partir de 2018, para a criação de PEAEX, conforme visto em mais detalhes na seção 6.3.5

¹⁰ DECRETO Nº 579, DE 30 DE OUTUBRO DE 2012 DOE Nº 32.271, DE 31/10/2012 Estabelece Reserva Específica de Terras para áreas de uso das comunidades dos Rios Jacaré-Puru, Acangatá, Alto Camarapi e Acutipereira e Gleba Pública Estadual Joana Peres II, Município de Portel, Estado do Pará, nos termos do art. 59, alíneas “b” e “e”, do Decreto-Lei Estadual nº 57, de 1969, combinado com o § 2º do art. 10 da Lei Estadual nº 7.289, de 24 de julho de 2009.

6.3.5 Destinação de terras para a criação de Projetos de Assentamento Agroextrativista

A Portaria INCRA/P/N.º 269, de 23 de outubro de 1996 aprovou a metodologia para implantação de PAEs e lançou o manual “Conceitos e Metodologia para a Implantação dos Projetos de Assentamento Agroextrativistas” (INCRA, 1996), que prescreve o procedimento para criação e implantação dos PAEs. Como sob o ponto de vista administrativo, os bens públicos são de responsabilidade da SPU, foi elaborado o Termo de Cooperação Técnica (TCT) firmado entre Incra e SPU, publicado no Diário Oficial da União em 22/11/2005. O TCT permitiu ao INCRA promover a criação de PAEs para o reconhecimento jurídico do direito ao território de povos e comunidades reconhecidas como tradicionais.

Visando a contornar as dificuldades administrativas para a emissão da CDRU foi publicada no D.O.U de 16 de abril de 2010 (fls. 91 e 92) a Portaria nº 89, de 15 de abril de 2010 que autorizava a outorga de TAUS coletivos em favor de comunidades tradicionais¹³. O objetivo do TAUS é:

Disciplinar a utilização e o aproveitamento dos imóveis da União em favor das comunidades tradicionais, com o objetivo de possibilitar a ordenação do uso racional e sustentável dos recursos naturais disponíveis na orla marítima e fluvial, voltados à subsistência dessa população, mediante a outorga de Termo de Autorização de Uso Sustentável – TAUS, a ser conferida em caráter transitório e precário pelos Superintendentes do Patrimônio da União (D.O.U., 2010, p. 92).

A expedição do TAUS cumpre um trâmite administrativo mais simplificado, porém, como mostra o Artigo 1º da Portaria INCRA 89/2010, trata-se de um procedimento transitório que deve ser posteriormente convertido em CDRU. Não foi possível confirmar se o INCRA depois de ter criado os PAEs na RM realizou a outorga de TAUS coletivos e/ou CDRU.

Respalado legalmente e administrativamente a proceder à destinação territorial no ecossistema de várzea, a criação de PAEs viria a ser uma importante prioridade do INCRA na RM. Consultando a base de dados do INCRA disponível em seu sistema digital, foi possível averiguar dados sobre os PAEs a partir de 2006, quando a SR 01 do INCRA, sediada em Belém, passaria a criar uma grande quantidade de PAE na RM. As únicas exceções a essa modalidade ficaram restritas a dois PA convencionais e a um PDS criados nas glebas de terras federais que haviam sido arrecadadas em Portel, na década de 1970. A SR 31 (INCRA/Altamira) criou os assentamentos PA Anapu IV em 2004 e PA Terra em Paz em 2005, e a SR 30 (INCRA/Santarém) criou o PDS Liberdade I em 2006.

Em 2006, a SR01 do INCRA criaria 35 PAEs em ilhas de Portel, São Sebastião da Boa Vista, Cachoeira do Arari, Ponta de Pedras, Muaná, Gurupá, Melgaço e Curralinho, com um total

¹³ Instrução Normativa n.º 2, de 18 de dezembro de 2014 da SPU. Art. 9º Quando houver necessidade de reconhecimento de ocupação em área da União como medida intermediária no processo de regularização fundiária, poderá ser utilizada a Autorização de Uso Sustentável – TAUS, nos termos da Portaria SPU n.º 89/2010.

de 138.931,272 ha e beneficiando 2.363 famílias (SIPRA) (Figura 5, Tabela 6).

Em 2008, seriam criados mais 43 PAE, em 2009 mais 13 e mais 05, 16 e 4 PAEs em 2010, 2011 e 2012, respectivamente. Entre 2006 e 2012, foram criados 114 PAEs, que beneficiaram 21051 famílias em uma área total de aproximadamente 1.884.245 hectares.

Tabela 6: Distribuição anual dos PAEs criados na RM

Ano	Quantidade de PAE	Nº de Famílias	Área (ha)
2006	33	4703	153185,27
2007	-	-	-
2008	43	8304	673520,8904
2009	13	4822	509964,2651
2010	05	1085	131700,1268
2011	16	1793	378925,549
2012	4	344	36949,3297
Total	114	21.051	1.884.245,431

Fonte: INCRA

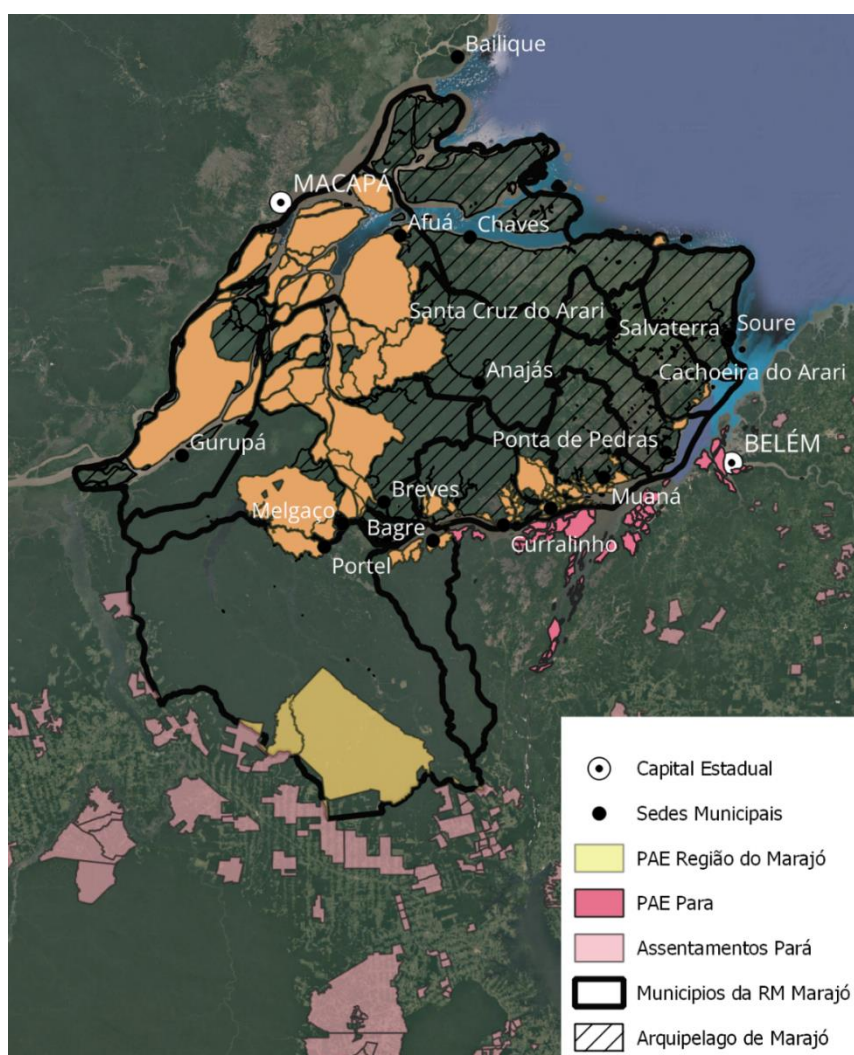


Figura 5: PAEs criados pelo INCRA na RM. Fonte: INCRA. Elaboração: Ricardo Folhes

6.3.6 Criação de assentamentos coletivos pelo ITERPA

O Iterpa, adotou a partir de 2007 a opção pela criação de duas modalidades de assentamentos, o Projeto Estadual de Assentamento Sustentável (PEAS), utilizando-se de contratos de concessão de direito real de uso assinados com a unidade familiar, e o Projeto de Assentamento Estadual Agroextrativista (PEAEX), por meio de contratos de concessão de direito real de uso coletivo outorgado às entidades representativas das associações das unidades familiares assentadas.

Não foram criados assentamentos estaduais da modalidade PEAS na RM. Porém, como pode ser observado na Figura 06 e Tabela 7, foram criados 9 assentamentos da modalidade PEAEX, a imensa maioria no município de Portel (8) e um em Gurupá, em áreas de terra firme.

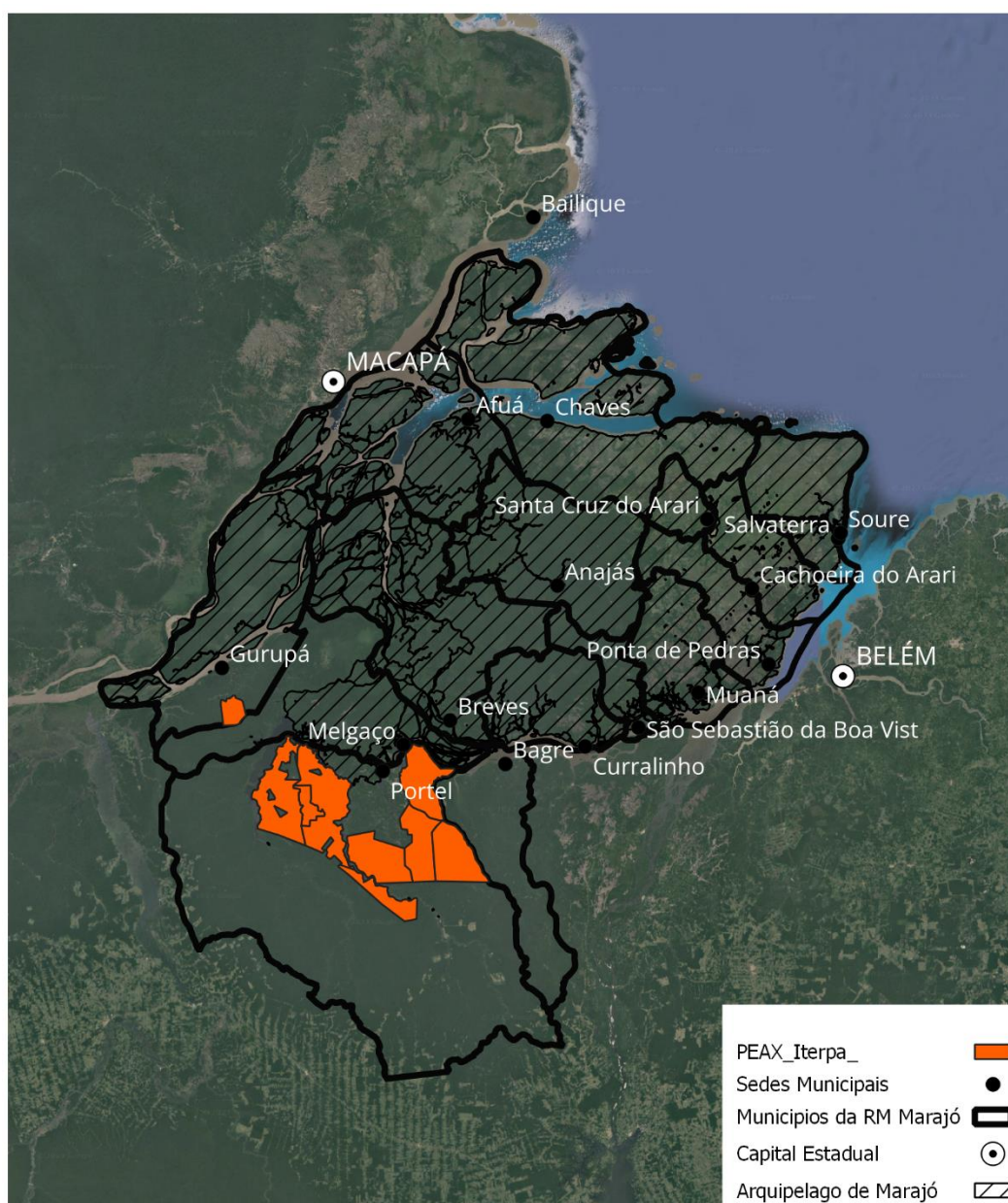


Figura 6: Projetos de assentamento agroextrativista criados pelo ITERPA na RM. Fonte: INCRA. Elaboração: Ricardo Folhes

Tabela 7: Projetos de assentamento agroextrativista criados pelo ITERPA na RM

PEAX	Município	Nº de Famílias	Área	Ano
Camutá	Gurupá	18	17852,83	2003
Alto Camarapi	Portel	276	70471	2007
Coletivo Deus é Fiel	Portel	58	34573,63	2010
Jacaré Puru	Portel	224	71034,35	2014
Acutipereira	Portel	368	65640,1	2014
Acangata	Portel	485	62585,13	2014
Assimpex	Portel	41	18040,01	2015
Dorothy Stang	Portel	457	94437,2	2021
Joana Peres II	Portel	697	111835,5	2021
Total	-	2634	546469,8	

Fonte: ITERPA

6.3.7 Unidades de Conservação

Na Amazônia brasileira, a criação de reservas extrativistas, a titulação de territórios quilombolas e de terras indígenas são caminhos importantes para o reconhecimento de direitos territoriais. Os estudos para a criação de Terras indígenas são de responsabilidade da Fundação Nacional do Índio (FUNAI), enquanto a criação de unidades de Conservação do ICMBio, deve seguir as diretrizes do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), lançado em 2000.

Nessa mesma direção, o Decreto Federal nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007 instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), sob a coordenação da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT).

Não há terras indígenas reconhecidas pela Funai da RM, mas a região possui sete unidades de conservação federais que juntas somam uma área total de 929.597,21 hectares. Reconhecidas pelo SNUC, todas estão incluídas no grupo das UCs de Uso Sustentável, que tem o objetivo de compatibilizar a conservação da natureza com a exploração sustentável de parcela dos seus recursos naturais. Todas as UCs federais foram criadas até 2006, portanto, antes do PDTSAM. Todas contam com Plano de Manejo aprovado no ICMBio.

O Estado do Pará, depois do início da vigência do PDTSAM, criou apenas uma UC, o Parque Estadual Charapucu, uma unidade de proteção integral criado em 2010. Esta UC encontra-se sobreposta ao PAE Charapucu, o que tem originado alguns conflitos entre moradores, INCRA e ICMBio (BENATTI e OLIVEIRA, 2018).

Antes, o estado do Pará havia instituído, em 1989, a Área de Preservação Ambiental (APA) do Arquipélago do Marajó, criada a partir do Art. 13, § 2º, da Constituição do Estado do Pará de 1989, com 59.043,22 Km². A APA MARajó abrange todos os 12 municípios da porção insular (Afuá, Anajás, Breves, Cachoeira do Arari, Chaves, Curralinho, Muaná, Ponta de Pedras, Salvaterra, Santa Cruz do Arari, São Sebastião da Boa Vista e Soure) e ilhas dos quatro municípios da porção continental: Gurupá, Melgaço, Portel e Bagre (correspondente ao tracejado na figura 8). No total, as UCs (federais e estaduais com exceção da APA do Marajó) somam 994.779,15, correspondentes a 9,60 % da área total do Arquipélago (Figura 7, Tabela 8).

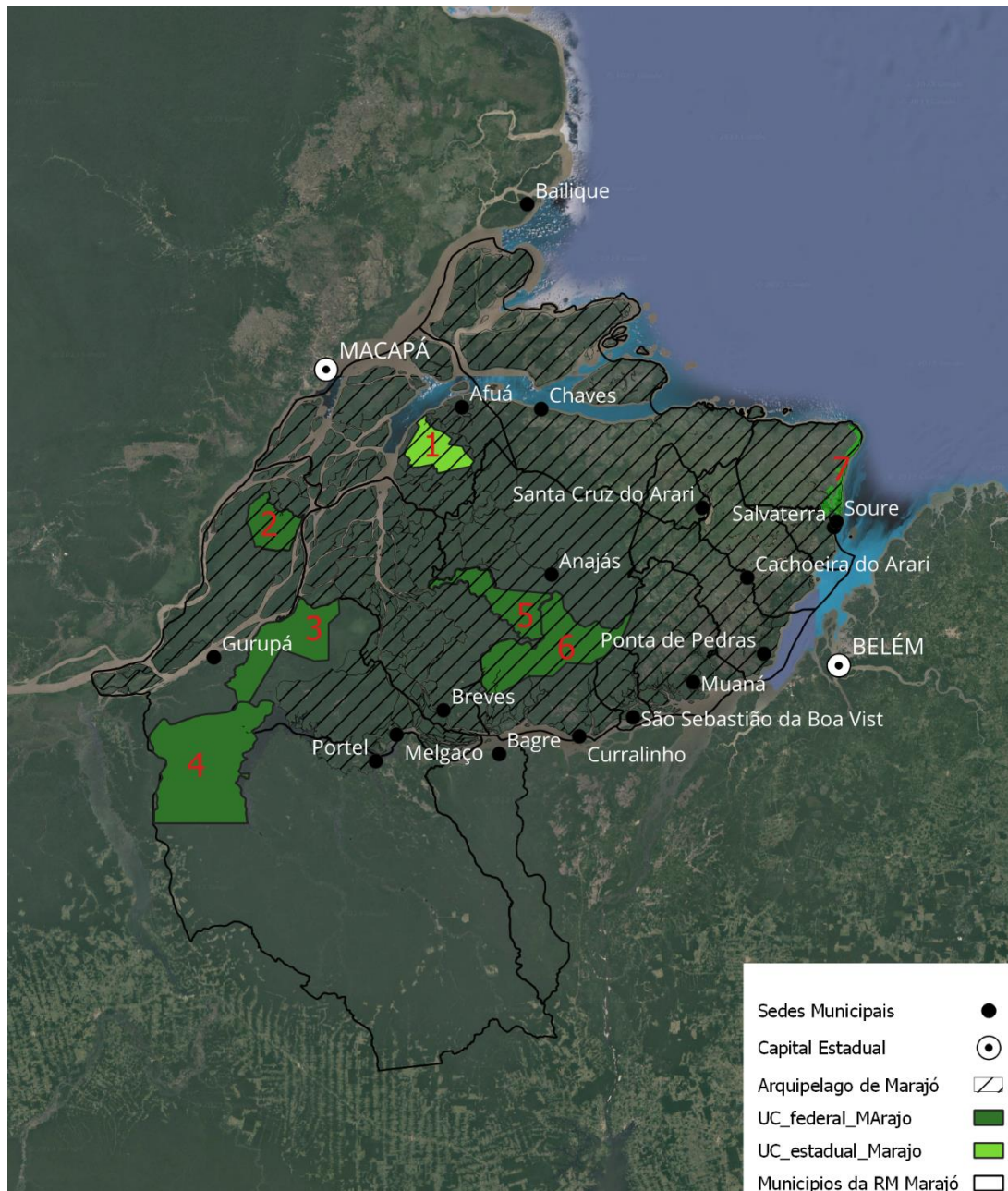


Figura 7: Unidades de Conservação criadas na Região do Marajó. 1. Parque Estadual Charapucu; 2. Reserva de Desenvolvimento Sustentável de Itatupã-Baquiá; 3. Reserva Extrativista Gurupá-Melgaço; 4. Floresta Nacional de Caxiuanã; 5. Reserva Extrativista Mapuá; 6. Reserva Extrativista Terra Grande-Pracuúba; 7. Reserva Extrativista Marinha de Soure. Fonte: ICMBio/ITERPA. Elaboração: Ricardo Folhes

Tabela 8: Unidades de Conservação criadas na Região do Marajó

Unidade de Conservação Federal	Jurisdição	Órgão Gestor	Data	Area (ha)	Município
Floresta Nacional de Caxiuanã	Federal	ICMBio	1961	317.946,36	Portel e Melgaço
APA do Arquipélago do Marajó	Estadual	ITERPA	1989	5.904,322	Todos da RM
Reserva Extrativista Marinha de Soure	Federal	ICMBio	2001	29.578,36	Soure
Reserva Extrativista Mapuá	Federal	ICMBio	2005	93.746,34	Breves
Reserva de Desenvolvimento Sustentável de Itatupã-Baquiá	Federal	ICMBio	2005	64.441,28	Gurupá
Reserva Extrativista Terra Grande-Pracuúba	Federal	ICMBio	2006	194.868	Curralinho e São Sebastiao da Boa Vista
Reserva Extrativista Gurupá-Melgaço	Federal	ICMBio	2006	145.572,11	Gurupá e Melgaço
Parque Estadual Charapucu	Estadual	ITERPA	2010	65.181,94	Afuá

Fonte: ICMBio e IDEFLOR-Bio

6.3.8 Territórios Quilombolas

O direito das comunidades quilombolas ao território é garantido pelo artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição de 1988: “Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.”.

Os procedimentos de destinação de terras públicas para o reconhecimento de direitos territoriais e a regularização fundiária de comunidades remanescentes de quilombos em áreas sob jurisdição federal estão previstos no Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003 que regulamentou o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do ADCT.

O Art. 10 do Decreto 4887/2003 determina que quando as terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos incidirem em terrenos de marinha, marginais de rios, ilhas e lagos, o INCRA e a SPU deverão providenciar as medidas cabíveis para a expedição do título. Maiores especificações de como fazê-lo são dadas na Instrução Normativa n.º 2, de 18 de dezembro de 2014 que em seu Art. 43, Parágrafo 5º determina:

que no caso de comunidade remanescente de quilombo reconhecida por relatório técnico de identificação e demarcação do INCRA ou de órgão estadual, o RIP do imóvel cadastrado em nome da União, bem como o respectivo registro em cartório, deverá ser cancelado em favor da outorga do título de domínio à comunidade quilombola, respeitando a legislação incidente se o território quilombola situar-se em terreno marinha, quando deverá ser emitido título de CDRU – Concessão de Direito Real de Uso em nome da comunidade quilombo.

Recentemente, o Incra publicou a Instrução Normativa (IN) nº 128, de 30 de agosto de 2022 para dar maior dinamismo aos procedimentos administrativos para reconhecimento e declaração de interesse social de imóveis localizados em terras ocupadas por remanescentes de comunidades quilombolas. O reconhecimento de uma comunidade como quilombola ocorre por meio do processo de autodeclaração, conforme prescreve a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT),

Na esfera federal, o órgão responsável pela titulação é o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), mas os estados e municípios também se enquadram como competentes para efetuarem os procedimentos.

Para empreenderem a abertura do processo, as comunidades devem possuir uma certidão de registro no Cadastro Geral de Comunidades Remanescentes de Quilombos da Fundação Cultural Palmares. Essa é uma condição necessária para que o Incra realize o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID). O RTID é encaminhado para diferentes órgãos – Fundação Cultural Palmares, IPHAN, SPU, FUNAI, Conselho de Defesa Nacional, Serviço Florestal Brasileiro, IBAMA, Instituto Chico Mendes e os órgãos ambientais estaduais – para avaliação dos dados levantados e passa por contestações judiciais e administrativas.

Com a aprovação definitiva dos estudos realizados, o presidente do Incra publica uma portaria no Diário Oficial da União e do estado, que deve ser seguido pela edição de um Decreto presidencial, encerrando o processo com a titulação do território quilombola. O processo que se estende da certificação na Fundação Palmares à titulação leva, geralmente, muitos anos.

O Iterpa também titula coletivamente remanescentes de comunidades de quilombos por meio do Território Estadual Quilombola (TEQ) conforme o Decreto nº 261, de 22 de novembro de 2011 que instituiu a Política Estadual para as Comunidades Remanescentes de Quilombos no Estado do Pará. O procedimento conduzido pelo estado do Pará costuma ser mais ágil do que o conduzido pelo governo federal.

A tabela 9, organiza a descrição dos territórios quilombolas que possuem portaria de criação e/ou titulação. Como podemos ver, há na RM 4 Territórios Quilombolas titulados pelo Iterpa. Um TQ federal possui Decreto, outro Portaria e dois RTID (Figura 8).

Tabela 9: Territórios Quilombolas na RM

Território Quilombola	Jurisdição	Órgão	Nº Famílias	Área	Ano	Município	Situação
Gurupá-Mirim	Estadual	Iterpa	300	83437,12	2010	Gurupá	Titulado
Maria Ribeira	Estadual	Iterpa	32	2031,87	2010	Gurupá	Titulado
São Sebastiao	Estadual	Iterpa	41	7662,76	2018	Bagre	Titulado
São Tomé Tauçú	Estadual	Iterpa	40	2568,62	2019	Portel	Titulado
Bacabal	Federal	INCRA		515,05		Salvaterra	Decreto
Santa Luzia	Federal	INCRA		522,22		Salvaterra	RITD
Gurupá	Federal	INCRA		10177,25		Cachoeira do Arari	Portaria
Rosário	Federal	INCRA		3834,09		Salvaterra	RITD

Fonte: INCRA e ITERPA

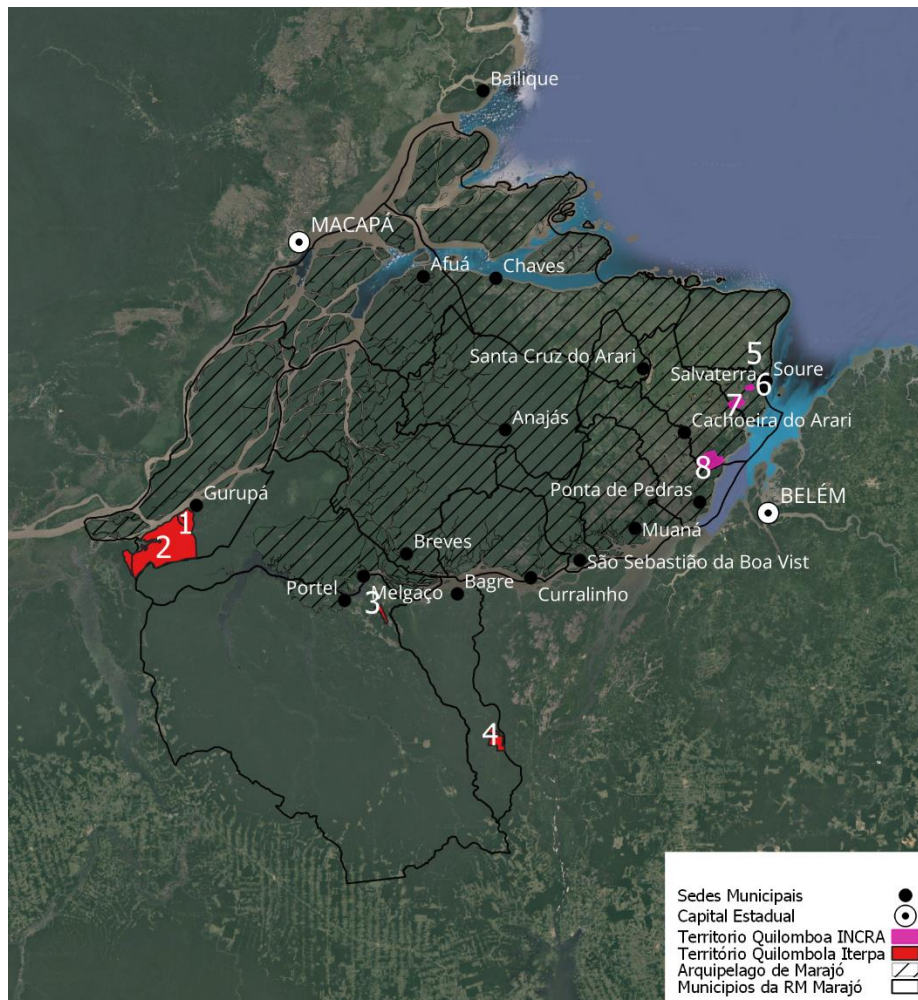


Figura 8: Territórios Quilombolas (TQ) na Região do Marajó. 1. TQ Maria Ribeira; 2. TQ Gurupá-Mirim; 3. TQ São Tomé-Açu; 4. TQ São Sebastião; 5. TQ Bacabal; 6. TQ Santa Luzia; 7. TQ Rosário; 8. TQ Gurupá
 Fonte: INCRA/ITERPA. Elaboração: Ricardo Folhes

Em julho de 2023, o IBGE divulgou as informações coletadas no Censo de 2022 sobre a população quilombola. Constatou que 87,41% de quilombolas vivem fora de territórios oficialmente delimitados para essa população. Nesse sentido, o baixo número de titulações não deve obscurecer a grande demanda por reconhecimento de territórios quilombolas na RM. A brochura do PDTSAM informou que em 2007 havia 40 comunidades remanescentes de quilombos em nove municípios da RM (Gurupá, Anajás, Curralinho, Bagre, Muaná, Ponta de Pedras, Cachoeira do Arari, Soure e Salvaterra).

Destes, apenas Gurupá possuía comunidades com suas terras reconhecidas e regularizadas. A brochura informava ainda que havia em curso no INCRA/SR (01)/Belém-PA, processos de regularização fundiária de 14 (quatorze) territórios quilombolas nos municípios de Salvaterra, Cachoeira do Arari e Curralinho. Em Salvaterra, havia o registro de conflitos fundiários entre quilombolas e fazendeiros.

A base de dados pública da Fundação Palmares, consultada em janeiro de 2024, indica a existência de 50 comunidades quilombolas certificadas na RM (Tabela 10), enquanto dados do IBGE consultados em janeiro de 2014 indicam outras 15 localidades com registros administrativos (Tabela 10). A figura 09 apresenta uma visão geral da efetividade do tema ordenamento territorial na PDTSAM.

Tabela 10: Comunidades certificadas pela Fundação Palmares (3/0/2024) na RM

MUNICÍPIO	COMUNIDADE
BAGRE	CACOAL e ESPÍRITO SANTO
BAGRE	JUQUIRÍ
CACHOEIRA DO ARARI	BACÁ DO IPIXUNA
CURRALINHO	NOSSA SENHORA DO PERPÉTUO SOCORRO
GURUPÁ	TIPITINGA
GURUPÁ	JACAREQUARA
GURUPÁ	MEDIANEIRA DAS GRAÇAS
GURUPÁ	PASSAGEM
GURUPÁ	PEAFÚ
GURUPÁ	NOSSA SENHORA DO CARMO DO IGARAPÉ DA PONTE
GURUPÁ	SÃO MANOEL
GURUPÁ	JAMBUAÇU
GURUPÁ	SANTA MARIA DE MIRINDEUA
GURUPÁ	BRACINHO
PONTA DE PEDRAS	CARANANDUBA
PONTA DE PEDRAS	NOSSA SENHORA DO LIVRAMENTO

PORTEL	ITABATINGA, MANGABEIRA, SANTO ANTÔNIO DE VIZEU, SÃO BENEDITO DE VISEU, PORTO GRANDE, UXIZAL e VIZANIA
PORTEL	BOM JESUS CENTRO OURO, NOSSA SENHORA DAS GRAÇAS e SÃO BERNARDINO
SALVATERRA	SANTA LUZIA DO TRACUATEUA
SALVATERRA	SANTA MARIA DO TRAQUATEUA
SALVATERRA	SANTO CRISTO
SALVATERRA	SÃO SEBASTIÃO
SALVATERRA	ÁGUA FRIA
SALVATERRA	ACAPÚ, ARAÇÁ, BOA VISTA DO CUMINÁ, ESPÍRITO SANTO, JARAUACÁ – EREPECURU, JAUARI, PANCADA e VARRE VENTO
SALVATERRA	JURUSSACA
SALVATERRA	SAMAÚMA
SALVATERRA	CUXIÚ
SALVATERRA	TERRA AMARELA
SALVATERRA	JACAREQUARA
SALVATERRA	CANTA GALO
SALVATERRA	NOSSA SENHORA DE FÁTIMA DO CRAUATEUA
SALVATERRA	SÃO SEBASTIÃO DE BURAJUBA
SALVATERRA	BOM REMÉDIO

Fonte: Fundação Palmares

Tabela 11: Localidades Quilombolas identificadas por registros administrativos

MUNICÍPIO	LOCALIDADE
Bagre	IGARAPE PRETO, BAIXINHO, PANPELONIA, TEOFILO
Bagre	AJARA
Bagre	SAO SEBASTIAO
Bagre	ITACUA MIRI
Cachoeira do Arari	ROSARIO
Cachoeira do Arari	GURUPA
Curralinho	RIO MUTUACA E AFLUENTES
Gurupá	GURUPA MIRIM, JOCOJO, FLEXINHA, CARRAZEDO
Ponta de Pedras	GURUPA
Portel	AJARA
Portel	CIPOAL RIO DO PACAJA
Salvaterra	ÁGUA BOA
Salvaterra	ROSARIO
Salvaterra	ÁGUA BOA
Salvaterra	ROSARIO

Fonte: IBGE

Tabela 12: Ordenamento territorial, regularização fundiária e gestão ambiental			
Subtema: Reconhecimento de direitos territoriais, regularização fundiária e criação de UCs			
Diretriz	Ação Prioritária	Estratégia de Implementação	Implementação efetiva
<p>Promover o reconhecimento dos direitos à regularização da terra de comunidades quilombolas.</p> <p>(ITERPA)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Promover o reconhecimento dos direitos à regularização da terra das comunidades quilombolas*. - Fazer constar do Plano Diretor dos municípios do Marajó, pesquisas para a identificação das comunidades quilombolas. - Ratificar a responsabilidade da SPU e INCRA pela regularização das terras das comunidades quilombolas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Estabelecer parceria, através de convênios, com a SEJU/ programa Raízes - Levantamento das informações disponíveis. 	<p>Iterpa: Quatro Territórios Quilombolas Titulados (Gurupá (2), Portel e Bagre)</p> <p>INCRA: Quatro territórios quilombolas titulados: 3 em Salvaterra, 1 em Gurupá.</p> <p>IBGE (2022), identificou 12 territórios delimitados aguardando procedimento de titulação (e 41 agrupamentos quilombolas na região)</p>
		<ul style="list-style-type: none"> - Parcerias institucionais com SPU/GRPU_PA. Assinatura de Convênio com a UNAMAZ/UFPA para elaboração de Relatório Antropológico nas comunidades que têm processo aberto no INCRA. 	
<p>Promover a regularização fundiária;</p> <p>(Prog.0135- Assentamentos Sustentáveis para Trabalhadores Rurais - Criação de Projetos de Assentamento Agroextrativistas-PAE)</p>	<p>Promover a ação discriminatória das terras na mesorregião do Marajó;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Promover ações de cadastro e parcerias do INCRA com municípios para criação de PAEs e emissão de autorizações de uso, conforme descritos nas páginas 100 a 104. - Promover o zoneamento ecológico econômico na mesorregião do Marajó na escala de 1:50.000; - Promover a regularização fundiária em pequenas ilhas; 	<ul style="list-style-type: none"> - Para novos projetos está definido que somente poderão ser criados após procedimento de discriminatória administrativa (GRPU/INCRA). - Para implementação das demais sub-ações nos Projetos Agro-extrativistas criados deverão ser articuladas equipes multidisciplinares e interinstitucionais, para cumprir com metodologia específica, aplicável a projetos agro-extrativistas, no que se refere inicialmente ao plano de utilização.(PORTARIA INCRA/P/N.º 269, de 23 de outubro de 1996: aprova a metodologia para implantação de Projetos de Assentamento de base Agroextrativista). 	<p><u>Projetos Agroextrativistas:</u></p> <p>INCRA -PAE:</p> <p>43 PAE em 2008</p> <p>13 PAE em 2009</p> <p>05 PAE em 2010</p> <p>16 PAE em 2011</p> <p>4 PAE em 2012</p> <p>PEAX-ITERPA: 9 entre 2007 e 2021</p> <p>ZEE não realizado</p>

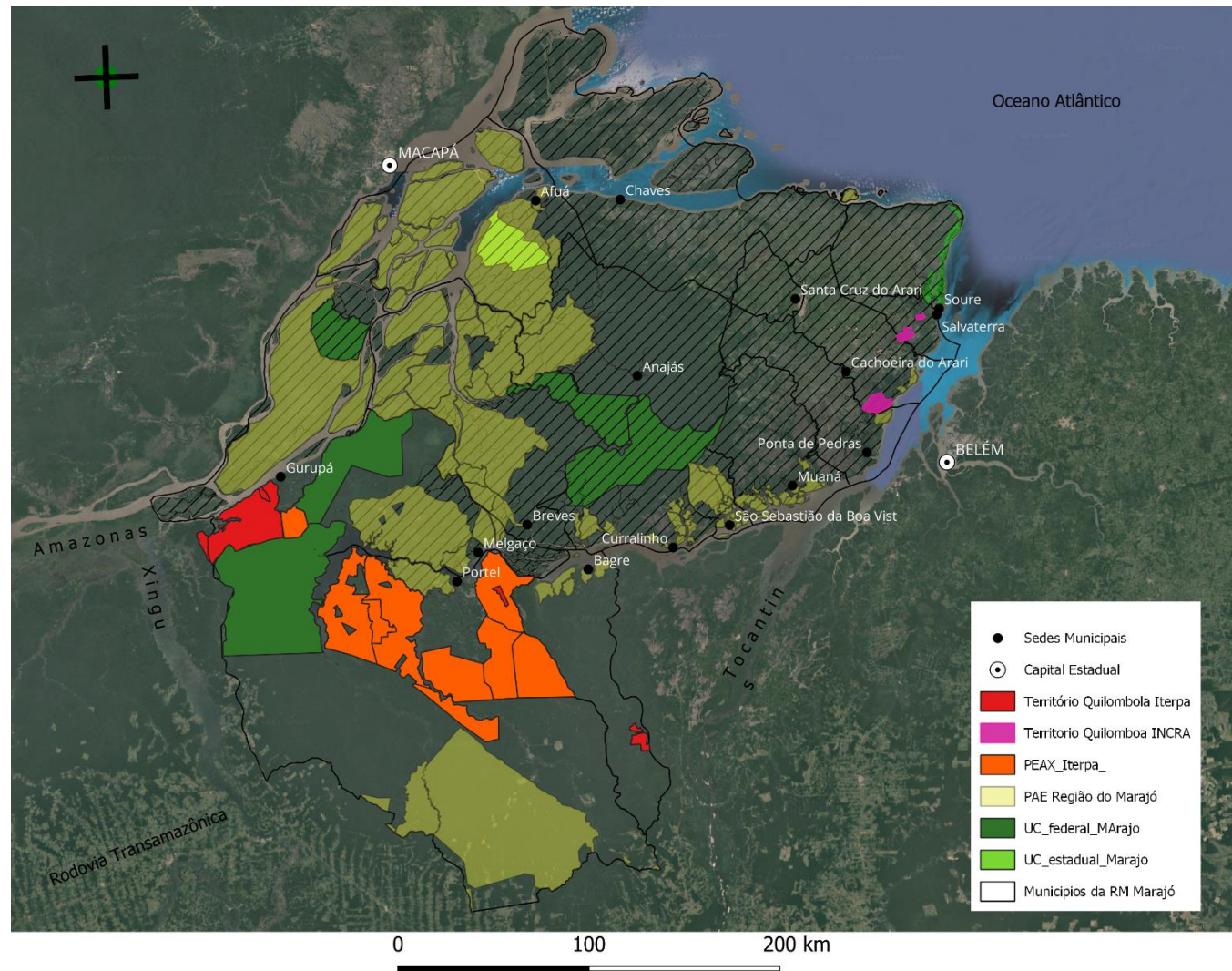


Figura 9: Ordenamento Territorial na Região do Marajó. Fonte: INCRA, ITERPA, ICMBio, IDEFLOR_BIO. Elaboração: Ricardo Folhes.

7. EIXO FOMENTO AS ATIVIDADES PRODUTIVAS SUSTENTÁVEIS

O eixo “fomento às atividades produtivas” do PDTSAM focou em ações para a transformação da estrutura produtiva considerada atrasada essencialmente, posto que assentada na exploração dos recursos naturais. Para tanto, com o apoio dos investimentos em infraestrutura, deveriam, na visão dos formuladores do plano, ser fortalecidas as cadeias produtivas vinculadas à agricultura familiar (abacaxi, açaí, arroz), assim como a da pesca, da pecuária bovina e bubalina.

Diante desse cenário, o eixo *Fomento às Atividades Produtivas Sustentáveis* apresentou 11 diretrizes e 15 ações prioritárias (Tabela 2). Ambas, podem ser agrupadas em 5 temas principais: 1) Políticas, incentivos e infraestruturas de apoio à produção sustentável; 2) Segurança alimentar e geração de renda pelo agroextrativismo e 3) Apoio à pesca, pecuária e turismo.

No presente capítulo, focaremos na análise da evolução de indicadores econômicos da RM que nos permitam compreender ainda que com algum nível de superficialidade como a dinâmica da economia agrária da RM se comportou de 2007 a 2022, principalmente, em função da bioeconomia, da pecuária e da atividade madeireira.

No Produto 1, mostramos a evolução do repasse de recursos estaduais e federais para os 16 municípios da Região do Marajó, entre 2004 e 2022, destacando a origem e o valor das receitas e despesas municipais e seus possíveis vínculos com os eixos das políticas de desenvolvimento regional. Mostramos que, a partir de 2006, houve um aumento expressivo nas transferências multigovernamentais, principalmente, da União, alterando significativamente o patamar das receitas municipais, embora, despesas e receitas tivessem sido bastante desiguais entre os municípios da RM.

Quando analisamos a composição das despesas a partir de sua função ou tipo foi possível ver que os gastos com educação foram, em relação aos demais, significativamente maiores na região, quando comparados com saúde, administração, infraestrutura, ordenamento territorial e fomento a atividades produtivas. As funções de educação e saúde somaram o equivalente a 65% das Receita Correntes desses municípios no ano de 2022. A título de exemplo, o quadro 1 apresenta a evolução da instalação de escolas na RM.

Quadro 1: Escolas na Região do Marajó – INEP.

Ano	Rede	Pará	Arari	F. Breves	Portel	% Arari	% F. Breves	% Portel
2007	Estadual	815	21	11	5	56,76	29,73	13,51
2007	Federal	9						
2007	Municipal	8142	303	493	369	26,01	42,32	31,67
2007	Privada	291						
2020	Estadual	939	22	13	5	55	32,5	12,5
2020	Federal	24		1				
2020	Municipal	9519	329	549	451	24,76	41,31	33,94
2020	Privada	831		3	2			

Em termos de infraestrutura de ensino, os dados da quantidade absoluta de escolas extraídas dos microdados do censo escolar da base do Instituto Nacional de Pesquisas e Estudos Educacionais Anísio Teixeira (INEP), permitem observar o aumento do número de escolas (federais, estaduais, municipais e privadas) no interregno 2007- 2020. É possível constatar que a rede municipal foi a que mais evoluiu em todas as MRG, com destaque para a MRG de Portel. rede estadual pouco ou nada evoluiu no período, não tendo sido criada nenhuma escola estadual na MRG de Portel, no período analisado. Nas esferas federais e privadas o número de escolas é muito reduzido.

As despesas municipais com a agricultura, extrativismo e pecuária foram sempre muito baixas. Não foi possível, entretanto, identificar os vínculos exatos dos gastos públicos com as ações previstas no PDSAM e Abrace Marajó. Portanto, para avaliar a evolução de algumas variáveis da agropecuária e extrativismo da RM entre 2006 e 2022, utilizamos bases de dados secundárias elaboradas pelo IBGE e FAPESPA.

Depois dessa rápida introdução, na seção 7.1 apresentamos um balanço da evolução do Produto Interno Bruto e do Valor adicionado na economia, sempre que pertinente, buscando a integração com os dados apresentados no Produto 1. Na seção 7.2, apresentamos a evolução de alguns componentes da economia agrária regional. Na seção 7.3 apresentamos a importância da RM para a bioeconomia do estado do Pará.

7.1 PIB, Valor Adicionado e IDH na RM

Em 2006, a brochura do PDTSAM relatou a existência de uma estrutura econômica essencialmente primária, baseada no extrativismo vegetal, na pesca, na pecuária extensiva e na agricultura de subsistência que configuravam um Produto Interno Bruto (PIB) correspondente a apenas 2,9% do PIB total do Pará. A contribuição da RM diminuiria em 2019, quando o PIB da RM (PIB RM) correspondeu à 2,79 % do PIB estadual (178,37 bilhões).

Sabe-se que o PIB não é um indicador de bem-estar econômico, pois não leva em conta fatores essenciais como desigualdade de renda, qualidade de vida, emissão de gases de efeito estufa, impacto ambiental da produção econômica, entre outras variáveis, ou seja, não permite uma análise qualitativa da economia. Mas trata-se de um importante indicador para o cálculo do valor de todos os bens e serviços produzidos em um país, região, estado ou município durante um determinado período. Sendo um termômetro do tamanho de uma economia, permite a identificação de tendências de crescimento ou contração econômica e contribui para a análise e planejamento da economia e para a comparação entre diferentes delimitações territoriais. Desta forma, vejamos como o PIB da RM se comporta em termos regionais e sub-regionais.

Como já informado, a RM corresponde geograficamente à Região de Integração (RI) do Marajó. Há 12 RI no estado do Pará. Em 2019, a RI do Marajó obteve o segundo menor PIB

regional do estado, 4,98 bilhões de reais, havendo grande desigualdade sub-regional entre os municípios. Entre os 144 municípios no estado do Pará, apenas Breves e Portel figuram entre os 35 maiores PIBs municipais do estado e nove municípios estão entre os 40 menores PIBs municipais, com destaque para Melgaço (114º) e Santa Cruz do Arari (139º).

Em termos intrarregionais, Breves e Portel apresentaram os melhores desempenhos, representando juntos o equivalente a aproximadamente 32% do PIB RM. De modo oposto, Santa Cruz do Arari, Salvaterra e Melgaço apresentaram os menores valores, somando cerca de 8,70% do PIB RM.

Quando, entretanto, verificamos o PIB per capita, Portel com 12.704 reais/pessoa/ano assume a dianteira na RM enquanto Breves apresenta apenas o sétimo melhor desempenho com 7.880 reais/pessoa/ano. Muana, Melgaço e Bagre tiveram os três piores desempenhos, oscilando entorno de 6.500 reais/pessoa/ano, quase a metade do PIB per capita de Portel e pouco mais de um terço do PIB per capita estadual, cujo valor era de 20.735 reais em 2019(Tabela 13).

Tabela 13: PIB Total, PIB per capita e participação no PIB regional (R\$ 1.000) – 2019

Estado/Municípios	Produto Interno Bruto (PIB)	Participação na Região (%)	Ranking Estadual	Ranking Regional	PIB Per capita
Pará	178.376.984	-	-	-	20.735
RI Marajó	4.984.035	100,00	11	-	8.353
Afuá	370.459	7,43	73	3	9.446
Anajás	214.508	4,30	102	9	7.327
Bagre	203.892	4,09	107	11	6.647
Breves	809.323	16,24	33	1	7.880
Cachoeira do Arari	193.879	3,89	110	14	8.157
Chaves	195.354	3,92	109	13	8.237
Curralinho	254.633	5,11	93	7	7.392
Gurupá	271.950	5,46	90	5	8.148
Melgaço	181.091	3,63	114	15	6.548
Muaná	259.276	5,20	91	6	6.426
Oeiras do Pará	363.771	7,30	74	4	11.189
Ponta de Pedras	222.251	4,46	99	8	7.150
Portel	788.181	15,81	35	2	12.704
Salvaterra	180.643	3,62	115	16	7.605
Santa Cruz do Arari	71.848	1,44	139	17	7.094
S. S. da Boa Vista	205.087	4,11	106	10	7.698
Soure	197.890	3,97	108	12	7.799

Fonte: Fapespa

Essa estrutura econômica de grande disparidade intrarregional pode ser mais bem observada quando analisamos o desempenho de setores específicos, como agricultura, indústria, serviços e administração pública, através do indicador *Valor Adicionado* na economia regional por cada um desses setores. Interessa-nos, sobretudo, analisar a participação do setor agropecuária na estrutura econômica da RM.

Na tabela 14, vemos que enquanto no total do Estado a maior contribuição para o VA provém do setor de serviços, seguido pela indústria, administração pública e agropecuária, na RM, a sequência se altera, a administração pública passa a ser a principal componente do PIB RM, seguido pela agropecuária, serviços e indústria. Esses dados coadunam com o que apresentamos no produto 1, onde mostramos a alta dependência dos municípios da RM dos repasses públicos, principalmente, dos repasses federais.

Tabela 14 - Valor Adicionado Total e por Setores com Administração Pública (R\$ 1.000) - 2019

Estado/Municípios	VA Agropecuária	VA Indústria	VA Serviços, exclusive Administração Pública	VA Administração Pública	VA Total
Pará	14.944.394	55.476.708	57.019.743	34.468.349	161.909.194
RI Marajó	1.280.744	172.233	849.713	2.528.822	4.831.512
Afuá	112.191	16.968	50.886	180.160	360.205
Anajás	31.427	8.206	35.924	130.792	206.350
Bagre	57.320	5.927	23.146	114.281	200.673
Breves	42.231	31.376	222.706	470.425	766.737
Cachoeira do Arari	65.059	6.082	27.770	90.088	188.999
Chaves	70.060	4.290	14.807	103.496	192.652
Curralinho	42.714	7.066	42.513	154.994	247.287
Gurupá	48.677	8.243	47.770	159.953	264.643
Melgaço	21.573	5.253	25.459	124.189	176.473
Muaná	78.518	7.505	35.722	131.107	252.852
Oeiras do Pará	158.995	9.410	45.459	142.271	356.134
Ponta de Pedras	53.065	5.421	41.466	114.604	214.556
Portel	358.746	34.876	100.409	277.244	771.275
Salvaterra	26.675	7.967	47.800	90.050	172.493
Santa Cruz do Arari	24.512	1.348	7.639	36.867	70.366
São Sebastião da Boa Vista	55.128	5.130	31.087	108.423	199.767
Soure	33.853	7.165	49.150	99.880	190.048

Fonte: Fapespa

Quando analisamos setorialmente, observamos que a RM contribui com 8,57 % do VAT total da agropecuária estadual, 7,34% do total adicionado pela administração pública, 0,31% da indústria e 1,49% do total adicionado pelos serviços. A análise sub-regional mostra outras variações que devem ser destacadas. Os maiores VA entre os municípios são o de Breves (766.737) e Portel (771.275). Porém, enquanto aproximadamente 61% do VA de Breves provém da administração pública, com pequena participação da agropecuária (5%), o maior VA de Portel provém da agropecuária (46 %), seguida pela administração pública com (36%).

A análise dos indicadores PIB e VA nos permite observar dois municípios da RM com maior destaque na dinâmica da economia regional, Portel e Breves. No Produto 1 foi possível observar uma concentração dos repasses públicos destinados para a RM para os municípios de Breves, Portel e Afuá, que apresentam 41,2% das receitas e 41,4% das despesas dos municípios da região.

O IBGE até 2017 definia para fins de planejamento regional três Microrregiões Geográficas do Marajó (MRG), denominadas MRG Arari, MRG Furos de Breves e MRG Portel. Como se trata de uma segmentação sub-regional ainda muito utilizada como referência na RM por governos municipais e movimentos sociais, vale examinar como tais MRG se comportam em termos de VAT. Vale lembrar que a MRG Arari era formada de municípios constituídos, predominantemente, por campos naturais e várzeas marítimas, enquanto a MRG de Furos de Breves incorporou municípios predominantemente constituídos de florestas de terra firme e várzeas fluviomarinhas. Essas duas MRG correspondem ao Arquipélago de Marajó propriamente dito. A MGM de Portel, por sua vez, abrangia os municípios com a maior porção territorial na área continental da RM, com destaque para as florestas de terra firme e pastos, que sucederam à extração de madeira em tora na região (Figura 10).

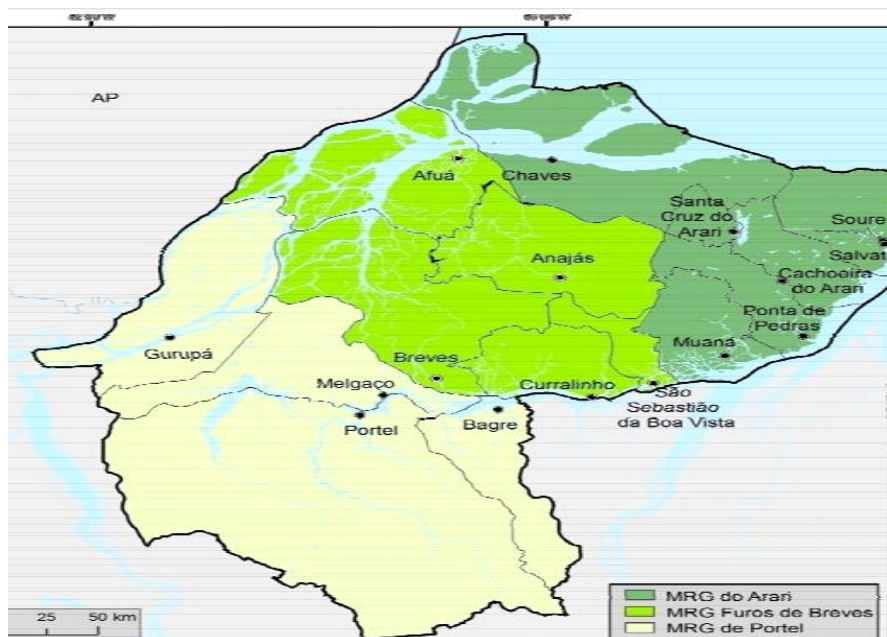


Figura 10: MRG da RM.

É possível observar na tabela 15 que a MRG Furos de Breve possuía em 2019 o maior VAT da RM, seguida pela MRG Portel, enquanto a MRG Arari ocupava a última posição.

Tabela 15: PIB Total, PIB per capita e participação no PIB regional (R\$ 1.000) – 2019

MRG	Municípios	VA por setor				VAT total	VAT MRG
		Agro-pecuária	Industria	Serviços	Arrecadações Públicas		
Furos de Breves	Breves	42.231	31.376	222.706	470.425	766.737	1.780.346
	Curralinho	42.714	7.066	42.513	154.994	247.287	
	Anajás	31.427	8.206	35.924	130.792	206.350	
	Afuá	112.191	16.968	50.886	180.160	360.205	
	S. S. da Boa Vista	55.128	5.130	31.087	108.423	199.767	
Portel	Gurupá	48.677	8.243	47.770	159.953	264.643	1.413.064
	Melgaço	21.573	5.253	25.459	124.189	176.473	
	Portel	358.746	34.876	100.409	277.244	771.275	
	Bagre	57.320	5.927	23.146	114.281	200.673	
Arari	Chaves	70.060	4.290	14.807	103.496	192.652	1.281.966
	Santa Cruz do Arari	24.512	1.348	7.639	36.867	70.366	
	Soure	33.853	7.165	49.150	99.880	190.048	
	Salvaterra	26.675	7.967	47.800	90.050	172.493	
	Cachoeira do Arari	65.059	6.082	27.770	90.088	188.999	
	Ponta de Pedras	53.065	5.421	41.466	114.604	214.556	
	Muaná	78.518	7.505	35.722	131.107	252.852	

Fonte: FAPESPA

Quadro 2: Índice de Desenvolvimento Humano na Região do Marajó

MUNICÍPIO	2010	Ranking no estado	Categoria
Melgaço (PA)	0,418	142°	Muito baixo
Chaves (PA)	0,453	141°	
Bagre (PA)	0,471	140°	
Portel (PA)	0,483	138°	
Anajás (PA)	0,484	137°	
Afuá (PA)	0,489	135°	
Curralinho (PA)	0,502	134°	Baixo
Breves (PA)	0,503	131°	
Gurupá (PA)	0,509	127°	
Cachoeira do Arari (PA)	0,546	111°	
Muaná (PA)	0,547	106°	
Santa Cruz do Arari (PA)	0,557	98°	
São Sebastião da Boa Vista (PA)	0,558	97°	
Ponta de Pedras (PA)	0,562	92°	
Salvaterra (PA)	0,608	41°	Médio
Soure (PA)	0,615	36°	

Fonte: PNUMA

O Índice de Desenvolvimento Humano varia de 0 até 1, sendo dividido em cinco categorias: IDH muito alto (0,800 – 1,000), IDH alto (0,700 – 0,799), IDH médio (0,600 – 0,699), IDH baixo (0,500 – 0,599) e IDH muito baixo (0,000 – 0,499). É calculado a partir das variáveis renda, educação e saúde.

A Região do Marajó, em 2010, data do último IDH Municipal, contava com seis municípios entre os 10 menores IDH no estado, sendo que Melgaço ocupava a última posição no Brasil. Mesmo os municípios com maior PIB e VAT (Breves e Portel), possuíam IDH baixo e muito baixo, respectivamente, evidenciando os baixos níveis de renda, educação e saúde regionais.

7.2. As atividades econômicas consideradas “tradicionais” na RM e o surgimento da produção de arroz patronal no cenário regional

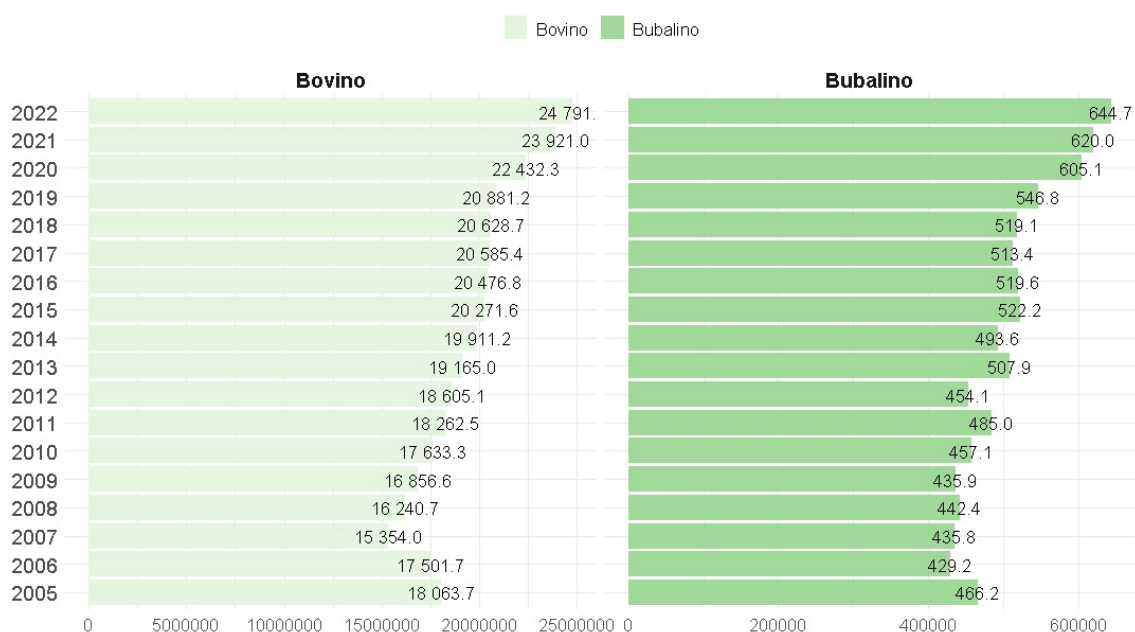
A pecuária e a extração madeireira são atividades de longa duração na RM, sendo consideradas por muitos as principais bases de exportação da região. Por outro lado, a produção de arroz em grandes monocultivos mecanizados é uma novidade recente na RM. Nessa seção, mostramos a evolução dessas economias no interregno 2006-2022.

7.2.1 Pecuária

De acordo com a brochura do PDTSAM, embora estivesse em declínio a atividade pecuária era a principal economia agrária da RM. Entre 1990 e 2004, já havia acontecido uma redução da participação do rebanho bovino da RM no total do rebanho estadual, de 10% para 2%, e do bubalino, de 80% do total estadual para 60%.

O gráfico 1 e a tabela 16 mostram que o declínio continuou nas duas últimas décadas. O tamanho do rebanho bovino era de 18 milhões de cabeças no estado do Pará em 2005, passando a 24,8 milhões de cabeças em 2022, um acréscimo de 37,7% no período. O acréscimo, principalmente nas regiões sul e sudeste do estado, fizeram o rebanho do Pará ser o segundo maior rebanho do Brasil, inferior apenas ao rebanho mato-grossense. Na RM o movimento foi inverso. O rebanho bovino que era em 2005 da ordem de 340 mil cabeças, experimentou uma redução de 17,70 %, chegando a 280 mil cabeças em 2022. Enquanto em 2005 a RM tinha aproximadamente 2% do rebanho bovino estadual, em 2022 passou a ter pouco mais de 1% (IBGE).

Gráfico 1: Evolução dos rebanhos bovino e bubalino no Pará entre 2005 e 2022 (mil cabeças)



Fonte: IBGE. Elaboração: Gabriel Folhes

Por outro lado, houve um claro aumento da participação da pecuária bubalina no conjunto da pecuária regional. Enquanto no Pará a pecuária bubalina teve acréscimo de 38,20 %, na RM o aumento foi de 49% entre 2005 e 2022, tendo o rebanho evoluído de 308 mil para 462 mil cabeças no período analisado. O crescimento da criação de búfalos fez a RM ter um ganho final do tamanho do rebanho (bovinos + bubalinos) (tabela 16).

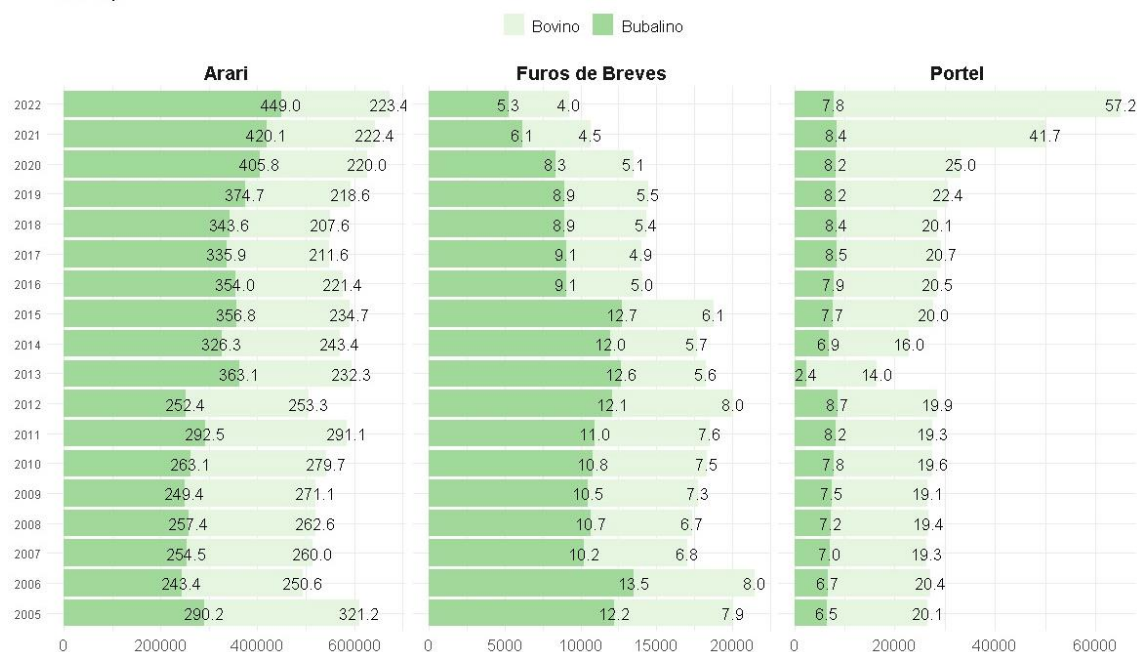
Tabela 16: Evolução dos rebanhos bovino e bubalino no Pará e na RM entre 2005 e 2022

	Pará	Região do Marajó		Pará	Região do Marajó
Bovino			Bubalino		
2005	18,0	0,34	2005	466,2	308,09
2022	24,8	0,28	2022	644,7	462,1
	37,70%	-17,70%		38,20%	49%

Fonte: IBGE

Em termos intrarregionais, é possível observar no gráfico 2 e na tabela 17 que a pecuária bovina decresceu nas MRG de Arari (-30,50%) e Furos de Breves (-44%), mas teve significativo acréscimo na MRG de Portel, onde quase triplicou, dominado as áreas desmatadas nas últimas duas décadas no município de Portel.

Gráfico 3: Evolução dos rebanhos bovino e bubalino nas MRG da RM 2005 e 2022 (mil cabeças)



Fonte: IBGE. Elaboração: Gabriel Folhes

Tabela 17: Evolução dos rebanhos bovino e bubalino nas MRG da RM entre 2005 e 2022

	Arari			Furos de Breves			Portel		
	2005	2022		2005	2022		2005	2022	
Bovino	321,2	223,4	- 30,50%	7,9	4	- 44%	20,1	57,2	284%
Bubalino	290,2	449	54,70%	12,2	5,3		6,5	7,8	28%
Total	611,4	672,4		20,1	9,3		26,6	65	

Fonte: IBGE

7.2.2 Madeira

A brochura do PDTSAM informava que em terra firme as principais espécies madeireiras de ocorrência na RM eram a maçaranduba (*Manilkara huberi*), breu (*Protium spp.*), louro (*Ocotea spp.*), sucupira (*Vatairea sericea*) e castanheira (*Bertholletia excelsa*), dentre outras. Nas várzeas, as espécies de maior interesse comercial eram a ucuúba (*Virola surinamensis*), sumaúma (*Ceiba pentandra*), andiroba (*Carapa guianensis*) e açacu (*Hura crepitans*).

A produção de madeira foi por todo o século XX uma das principais atividades econômicas da RM, encontrando a partir de 1950 um grande desenvolvimento, sobretudo, nos municípios de Portel e Breves. De acordo com a pesquisa de Produção Extrativa Vegetal (PEV) do IBGE, em 2004, a produção de madeira em tora atingiu 11,2 milhões de metros cúbicos no estado do Pará, o que representou 46% da produção da Amazônia Legal (Veríssimo, 2006). Mas essa produção está distribuída de forma desigual nas zonas madeireiras do estado. A RM foi responsável por cerca de 26% da produção do estado, e os principais polos madeireiros eram Breves e Portel (PDTSAM, 2006).

Nas tabelas 18 e 19, é possível observar que a quantidade produzida de madeira em tora passou de 9,9 milhões de m³ em 2005 para 4,7 milhões de m³ em 2022, um decréscimo de mais de 200%. A RM também decresceu, variando entre 1, 6 milhões/m³ para e 0,68 milhões/m³, uma redução de aproximadamente 240%. A economia da RM contribui em 2005 com 16,42 % da produção estadual, passando a representar quase 40 % da produção no estado nos anos de 2016 e 2017, até reduzir ao patamar de 15% da produção estadual em 2022.

Tabela 18: Produção de Madeira em Tora (Pará e RM) em valores nominais em reais e m³

ano	Variável	Pará	Mesor. Marajó	RM no Pará (%)
2005	Quantidade produzida	9935853	1631799	16,42
2005	Valor produção	958045000	113117000	11,81
2006	Quantidade produzida	9506602	1657132	17,43
2006	Valor produção	1008626000	119344000	11,83
2007	Quantidade produzida	9090150	1590800	17,5
2007	Valor produção	1036289000	116708000	11,26
2008	Quantidade produzida	7618912	1275269	16,74
2008	Valor produção	1062567000	112367000	10,58

2009	Quantidade produzida	5975969	1053522	17,63
2009	Valor produção	1019829000	116161000	11,39
2010	Quantidade produzida	5763823	937830	16,27
2010	Valor produção	1080704000	119603000	11,07
2011	Quantidade produzida	5653358	956022	16,91
2011	Valor produção	1169270000	149330000	12,77
2012	Quantidade produzida	4877005	1256292	25,76
2012	Valor produção	861798000	212918000	24,71
2013	Quantidade produzida	4669493	1332148	28,53
2013	Valor produção	976736000	241132000	24,69
2014	Quantidade produzida	4595059	1446166	31,47
2014	Valor produção	1059849000	267357000	25,23
2015	Quantidade produzida	4150193	1317712	31,75
2015	Valor produção	994207000	252685000	25,42
2016	Quantidade produzida	3293290	1248750	37,92
2016	Valor produção	748896000	264551000	35,33
2017	Quantidade produzida	3235375	1208195	37,34
2017	Valor produção	779540000	264272000	33,9
2018	Quantidade produzida	3247263	1194560	36,79
2018	Valor produção	765025000	267704000	34,99
2019	Quantidade produzida	3761760	1268086	33,71
2019	Valor produção	908693000	308207000	33,92
2020	Quantidade produzida	3489308	625723	17,93
2020	Valor produção	845968000	151934000	17,96
2021	Quantidade produzida	3870374	622693	16,09
2021	Valor produção	1134557000	196261000	17,3
2022	Quantidade produzida	4749774	683193	14,38
2022	Valor produção	1530346000	206673000	13,5

Fonte: PEV (IBGE).

Entre as MRG, Portel teve absoluto destaque por todo período analisado, oscilando entre 80 a 85% da produção de madeira em tora da RM até 2017, a partir de quando aumentou ainda mais sua participação para a faixa dos 90% da produção regional.

Tabela 19: Produção de Madeira em Tora (RM e MRG) em valores nominais em reais e m³.

ano	Variável	Mesor. Marajó	MRG Arari (%)	MRG Furos de Breves (%)	MRG Portel (%)
2005	Quantidade produzida	1631799	4,19	16,18	79,63
2005	Valor produção	113117000	3,73	14,2	82,08
2006	Quantidade produzida	1657132	3,15	17,42	79,43
2006	Valor produção	119344000	1,66	15,84	82,5
2007	Quantidade produzida	1590800	3,73	15,97	80,3
2007	Valor produção	116708000	2,96	15,04	81,99
2008	Quantidade produzida	1275269	5,35	18,95	75,71
2008	Valor produção	112367000	3,24	16,71	80,05

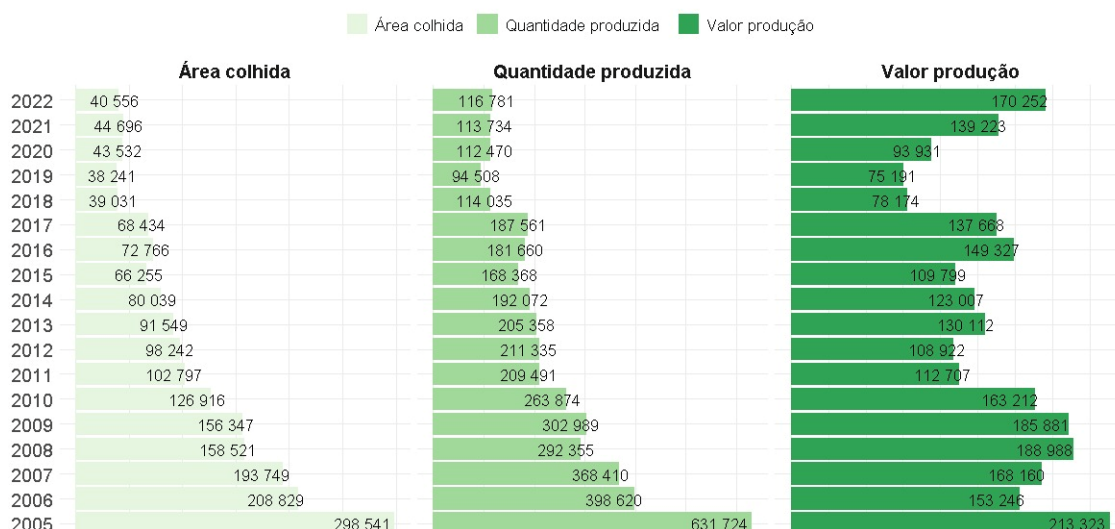
2009	Quantidade produzida	1053522	6,75	17,2	76,05
2009	Valor produção	116161000	4,77	15,08	80,15
2010	Quantidade produzida	937830	7,54	16,42	76,04
2010	Valor produção	119603000	4,58	15,37	80,05
2011	Quantidade produzida	956022	7,01	16,38	76,61
2011	Valor produção	149330000	3,49	14,97	81,54
2012	Quantidade produzida	1256292	5,01	13,57	81,43
2012	Valor produção	212918000	2,35	12,08	85,57
2013	Quantidade produzida	1332148	3,81	12,22	83,97
2013	Valor produção	241132000	1,78	10,35	87,88
2014	Quantidade produzida	1446166	3,06	10,7	86,24
2014	Valor produção	267357000	2,03	8,32	89,64
2015	Quantidade produzida	1317712	3,16	11,44	85,4
2015	Valor produção	252685000	2,15	10,69	87,15
2016	Quantidade produzida	1248750	3,07	12,05	84,89
2016	Valor produção	264551000	2,82	11,34	85,84
2017	Quantidade produzida	1208195	2,85	11,31	85,85
2017	Valor produção	264272000	2,76	11,07	86,16
2018	Quantidade produzida	1194560	2,54	10,3	87,16
2018	Valor produção	267704000	2,6	9,94	87,46
2019	Quantidade produzida	1268086	2,24	7,22	90,53
2019	Valor produção	308207000	2,27	7,09	90,64
2020	Quantidade produzida	625723	3,93	9,31	86,76
2020	Valor produção	151934000	4,56	9,85	85,59
2021	Quantidade produzida	622693	4,08	8,56	87,36
2021	Valor produção	196261000	3,63	8,24	88,13
2022	Quantidade produzida	683193	3,2	6,76	90,04
2022	Valor produção	206673000	3,12	7,04	89,84

Fonte: PEV (IBGE).

7.2.3 A produção de Arroz

A produção de arroz em pequena escala foi prática importante na RM entre camponeses e povos e comunidades tradicionais moradores das várzeas e campos naturais. Mas, a partir do ano de 2010, passou a ser realizada por grandes empreendimentos do agronegócio, quando agricultores do sul e centro-oeste brasileiro (localmente chamados de “arrozeiros”) passaram a adquirir terras de pecuaristas absenteístas. Esse movimento ocorreu na MRG do Arari, nos municípios de Cachoeira do Arari e Salvaterra. Tais fazendas de arroz estabeleceram-se próximos territórios quilombolas situados nessa região, como Gurupá (Cachoeira do Arari) e Rosário (Salvaterra), gerando conflitos socioambientais (GOMES et al, 2018). Podemos notar no gráfico 3 que a produção de arroz no estado do Pará declinou consideravelmente entre 2005 e 2022. Em termos de área colhida e quantidade produzida o decréscimo foi da ordem de mais de 700% e 500%, respectivamente.

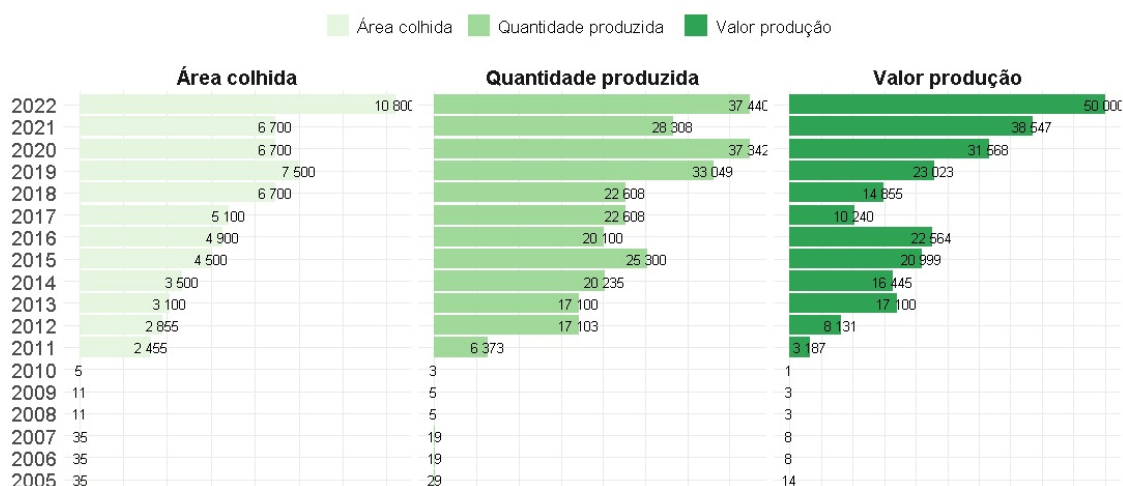
Gráfico 3: Evolução da Área Colhida (ha), Quantidade Produzida (t) e do Valor da Lavoura Permanente de Arroz em casca (valores nominais em reais) no Pará durante 2005 e 2022.



Fonte: IBGE (PEV) Elaboração: Gabriel Folhes

Na RM, seguindo um movimento contrário, a produção de arroz cresceu no mesmo período, principalmente, como comentado, a partir de 2010. Considerando apenas o interregno 2010 a 2022, a área colhida aumentou de 5 hectares para 10.880 hectares, e a quantidade produzida de 3 toneladas para 37.340 toneladas (Gráfico 4).

Gráfico 4: Evolução da Área Colhida (ha), Quantidade Produzida (t) e do Valor da Lavoura Permanente de Arroz em casca (valores nominais em reais) nas MRG da RM durante 2005 e 2022.



Fonte: IBGE. Elaboração: Gabriel Folhes

A despeito do seu fraco desempenho econômico e baixo nível de conexão com outros setores da economia regional e baixa capacidade de ter feedbacks positivos com as economias urbanas locais, a produção de arroz mecanizado na RM encontra-se envolto em uma série de constatações de fraudes fundiárias e danos ambientais que colocam em xeque as reais contribuições dessa atividade para o desenvolvimento sustentável regional.

7.3 Bioeconomia na Região do Marajó

As últimas décadas têm sido marcadas pelo incremento dos impactos negativos das mudanças climáticas e perda de biodiversidade em escala global que afetam todos os continentes. A necessidade de alteração da base energética, tecnológica e institucional dos sistemas econômicos para que assim se diminua a taxa das emissões de gases de efeito estufa, a erosão genética e a produção de desigualdades socioeconômicas vêm despertando esforços de pesquisas e de elaboração de políticas públicas.

Nesse sentido, *Bioeconomia* tem sido um termo em evidência nos últimos anos, ao qual se atribui esperanças de mudanças no sistema econômico atual, em seus diversos setores. De fato, nas últimas décadas vêm se consolidando um campo de interesses e de agendas político-científicas dirigidas à bioeconomia que nos últimos 5 anos ganharam expressão na Amazônia e em outros países com florestas tropicais.

Buscaremos nessa seção apresentar alguns resultados de pesquisas elaboradas pelo grupo de pesquisa Dadesa, liderado pelo economista Francisco de Assis Costa, do Núcleo de Altos Estudos da Amazônia da Universidade Federal do Pará¹⁴, que trazem dados relevantes para a bioeconomia do Pará como um todo e da RM em particular.

Para analisar a dinâmica da economia agrária na Amazonia e a partir dela compreender a bioeconomia, o DADESA utiliza um referencial teórico-metodológico baseado na interpretação e análise de paradigmas tecnológicos e trajetórias tecnológicas ou tecno-produtivas (TTPs) na agropecuária.

Um paradigma tecnológico refere-se a padrões de solução de problemas tecnológicos que perseguem uma noção de progresso ou “uma promessa de sucesso” em uma ou mais trajetórias. Tais trajetórias orientam a busca de desenvolvimento tecnológico a partir de critérios de seleção influenciados por fatores econômicos, sociais, políticos, culturais e ecológicos (COSTA, xx).

Enquanto estruturas cognitivas, os paradigmas tecnológicos conformam um padrão de formulação de perguntas e de problemas tecnológicos seguidos de um padrão de procedimentos para solucioná-los, que findam por influenciar caminhos de políticas (DOSI, 2006). Paradigmas tecnológicos hegemônicos são construções sociais que refletem assimetrias de poder institucional para tornar dominantes trajetórias tecno-produtiva específicas (FOLHES E FERNANDES, 2022).

Os agentes das trajetórias tecno-produtivas podem se organizar em estruturas de produção patronal e camponesa. As estruturas de produção camponesa baseiam-se no balanço entre capacidade de trabalho e necessidades de consumo familiares, conciliando o alcance das

¹⁴ COSTA et al, 2022; FERNANDES et al 2022a; 2022b

necessidades produtivas e reprodutivas. As estruturas de produção capitalista, ou patronal, baseiam-se em trabalho assalariado, buscando a eficiência marginal do capital (Costa 2019).

Dois paradigmas tecnológicos na agricultura se apresentam em escala global em flagrante concorrência, o paradigma mecânico-químico e o paradigma agroflorestal (COSTA et al, 2022).

O paradigma mecânico-químico tem como pressuposto:

(1) domesticação e homogeneização de espécies de interesse agrícola em monoculturas ou em sistemas de cultivos baseados em baixa diversidade biológica; (2) fragmentação do saber para a formação de especialistas (i.g.: mecanização agrícola, nutrição de solos, controle de doenças, melhoramento de plantas e animais etc.); (3) o saber mobilizado pelos especialistas pressupõe o controle e a simplificação das características biológicas e ecológicas de diferentes biomas e ecossistemas. Desta forma, afirma-se por soluções tecnológicas baseadas no uso intensivo: (a) da mecânica, ou seja, de máquinas (tratores, semeadoras, colheitadeiras, aviões, drones, sistemas de irrigação, bombas hidráulicas etc, potencializados pela eletrônica e informática) e implementos (grades, arados, sulcadores, etc); (b) da química, ou seja, agrotóxicos destinados ao controle de insetos, roedores, nematoides, fungos, vírus, bactérias e de plantas consideradas “daninhas” ou invasoras”, além de fertilizantes aplicados em solos ou diretamente em plantas; procedimentos de pós-colheita para prolongar a vida-média de alimentos na pós-colheita, etc; (c) do manejo biológico e genético de plantas e animais (melhoramento da capacidade produtiva de plantas, animais e sementes; produção de organismos geneticamente modificados; substituição da perda de diversidade *in situ* pela instalação de bancos de germoplasma *ex situ*, etc) (FOLHES e FERNANDES, p. x. 2022).

A premissa básica orientada pelo PMQG era desenvolver tecnologias que substituíssem o papel da natureza e minimizassem a demanda por trabalho nos sistemas agrícolas, para tanto, estes deveriam ser homogêneos e submetidos a padrões de procedimentos rotinizados na forma de um imenso desprezo à ecologia e a biodiversidade (FOLHES & FERNANDES, 2022).

O paradigma agroflorestal por sua vez:

é aquele que orienta a busca de soluções tecnológicas para a criação de capacidades de interação entre agricultura e floresta tendo como referências principais o funcionamento de ecossistemas e biomas e o conhecimento tradicional associado à agricultura, florestas e biodiversidade. Marca-se, desta forma, uma diferença importante. Enquanto o PMQG tem como referência maior o conhecimento produzido pela ciência ocidental orientada pelo contexto da expansão urbano-industrial europeia, o paradigma agroflorestal, por sua vez, tem como fonte de referência maior o conhecimento sobre o funcionamento dos ecossistemas e os usos da biodiversidade produzido por grupos étnicos ancestralmente localizados nos trópicos, povos e comunidades tradicionais e por camponeses de regiões tropicais úmidas como a Amazônia. A pesquisa e a experimentação científica orientada pelo paradigma agroflorestal parte desse conhecimento (COSTA, 2019) e com ele busca tecer interações, constituindo um campo acadêmico marginal, mas ativo (PORRO, 2009) (FOLHES et al, p. 2023).

Como pode ser visto, o paradigma agroflorestal orienta cognitivamente a busca de soluções tecnológicas numa perspectiva de gestão da diversidade e de alcance de autonomia de fontes exógenas de energia e nutrientes.

A partir de uma descrição da dinâmica agrária da Amazônia com base na observação dos diferentes paradigmas, trajetórias e estruturas de produção no período intercensitário de 1995 a 2017 aplicada aos censos agropecuários dos municípios da Amazônia Legal, Costa (2022) detectou a grande diversidade estrutural no agrário da Amazônia. Foram observadas seis TTPs: três capitalistas ou patronais e três camponesas. Cinco delas (três patronais e duas camponesas) buscam eficiência na especialização e homogeneização dos sistemas agrícolas, absorvendo, para isso, pacotes tecnológicos orientados pelo paradigma mecânico-químico; uma delas (camponesa) se baseia na diversidade dos sistemas produtivos que compõem floresta, agricultura e pecuária, sendo orientada pelo paradigma agroflorestal.

Entre as patronais, a trajetória tecno-produtiva que se caracteriza por seus sistemas convergirem para produção de grãos (soja e milho) foi a que mais intensamente cresceu (9,5% e 10,5% a.a.) nos períodos intercensitários (10,0% a.a. em média por todo período) (Costa, 2021). Em seguida, a trajetória tecno-produtiva patronal com sistemas que convergem para a pecuária de corte, teve, entre 1995 e 2006, um crescimento menor que a anterior (3,8% a.a.), mas no período entre os censos de 2006 e 2017 cresceu para 7,8% a.a. A terceira trajetória tecnológica patronal, caracterizada por sistemas homogêneos de culturas permanentes e silvicultura tem apresentado desempenho econômico modesto – cresceu à taxa de 0,7% a.a., reduzindo a participação na economia rural de 6% para 3% entre 2006 e 2017 (COSTA, 2022).

A trajetória tecno-produtiva camponesa que se caracteriza por sistemas de produção especializados de culturas permanentes com uso sistemático de insumos mecânicos e químicos (Costa, 2021, p. 525-26), decresceu expressivamente entre 1995 e 2017 em termos de VBP, evoluindo à taxa de -1,6% a.a. Finalmente, a trajetória camponesa baseada em sistemas diversificados, obteve desempenho econômico considerável, seu VBP cresceu em média 3,5% a.a., representando 5% da economia rural da Amazônia Legal em 2017.

Interpretar a bioeconomia a partir do reconhecimento da diversidade estrutural e do desempenho socioeconômico das diferentes trajetórias tecno-produtivas é fundamental para orientar políticas de apoio a trajetórias tecno-produtivas mais sustentáveis. Ao mesmo tempo, diante da polifonia de sentidos atribuídos ao termo é importante compreender que os significados e as agendas políticas referidas à bioeconomia evoluem por caminhos distintos.

Fernandes et al (2022) argumentam:

com base em Bugge et al (2016) que significados e agendas políticas atribuídas à bioeconomia evoluem por três trajetórias. O primeiro trajeto, biotecnológico, enfatiza a importância da pesquisa para inovações em processos de base

biológica – biotecnologias passíveis de apropriação em diferentes setores da economia. O segundo trajeto é orientado aos biorecursos, enfatizando o desenvolvimento de produtos a partir de matérias primas biológicas, onde insumos industriais de fontes não renováveis são substituídos por derivados de recursos biológicos renováveis. O terceiro trajeto, chamado de bioecológico, valoriza processos ecológicos que otimizem o uso de energias e nutrientes com base em biodiversidade, em contraponto à monocultura e a degradação do solo dos dois trajetos anteriores. Os autores entendem que os dois primeiros trajetos abrigam esforços complementares para a busca de soluções tecnológicas no âmbito do paradigma mecânico-químico-genético enquanto o terceiro trajeto refere-se a um paradigma tecnológico concorrente ao paradigma dominante (PMQG), porque orienta soluções produtivas pautadas por princípios agroecológicos, agroextrativistas ou agroflorestais que buscam soluções tecnológicas que ampliem o papel da natureza no processo produtivo

As noções de bioeconomias biotecnológica e de bioprodutos mencionadas anteriormente acabam por se referir, no caso da agricultura, a inovações por dentro do paradigma mecânico-químico, buscando processos de “esverdeamento” das trajetórias orientadas pelo paradigma mecânico-químico, como as trajetórias patronais de produção de grãos e pecuária e algumas trajetórias camponesas.

Por outro lado, associada ao paradigma agroecológico-florestal se desenvolve uma trajetória tecno-produtiva com foco na valorização de processos ecológicos que otimizem o uso de energias e nutrientes com base em biodiversidade, as quais despontam como contraponto à monocultura e a degradação do solo. Trata-se nesse caso de uma bioeconomia bioecológica (Bugge et al., 2016).

A via bioecológica refere-se a um paradigma agroflorestal, porque orienta soluções produtivas que ampliam o papel da natureza no processo produtivo, valorizando a diversidade. Nesse sentido, nos referimos a essas economias como economias baseadas no Bioma Amazônico. São economias que apresentam caminhos tecno-produtivos baseados em diversos sistemas de interação entre sociedade e natureza, profundamente correlacionados com a conservação e recuperação da floresta amazônica em sua sociobiodiversidade. Essas rotas estão, em grande medida, também organicamente ligadas às comunidades rurais e às bases urbanas, associadas à diversidade de usos e manejos dos recursos da biodiversidade da floresta amazônica. Estes elementos constituem a base de uma economia real que podemos associar ao conceito de bioeconomia bioecológica.

O paradigma agroflorestal tem como fonte de referência maior o conhecimento sobre o funcionamento dos ecossistemas e os usos da biodiversidade produzido por grupos étnicos ancestralmente localizados nos trópicos, povos e comunidades tradicionais e por campesinatos de regiões tropicais úmidas como a Amazônia. A pesquisa e a experimentação científica orientada pelo paradigma agroflorestal parte desse conhecimento e com ele busca tecer interações (FOLHES, 2023).

7.3.1 Bioeconomia Bioecológica na RM Marajó

Desta forma, tendo como base a evolução da trajetória tecno-produtiva camponesa referida às características originais dos biomas, guiada por princípios agroecológicos ou agroflorestais e aderentes às necessidades de inclusão, equidade social e baixa emissão de carbono, logo, concernente à uma bioeconomia bioecológica que se espera para a Amazônia, o DADESA vêm realizando pesquisas nos últimos anos. Os resultados permitem apresentar a EcoSocioBio-Pará como o cerne de uma bioeconomia bioecológica na Amazônia (COSTA, 2021).

Na pesquisa intitulada “Estudo sobre o uso econômico e sustentável da biodiversidade no Estado do Pará”, que resultou na publicação *Bioeconomia da Sociobiodiversidade no Estado do Pará*, chegou-se a dados muito relevantes para o diagnóstico e o planejamento público.

Baseando-se nos 30 principais produtos da sociobiodiversidade¹⁵ verificou que no estado do Pará houve, em 2019, um VA de R\$ 5,4 bilhões de reais, dos quais 78% foram distribuídos na economia do Pará e mais da metade desse montante (57%), permaneceu no interior do estado (zona rural e entorno). Cerca de 67% da produção da EcoSocioBio-PA foi destinada para fora do estado do Pará. A EcoSocioBio-PA gerou em torno de 224 mil empregos em 2019, sendo 90% deles no estado do Pará, principalmente nas regiões Tocantins e Marajó. Desse total, 84% trabalham na produção rural, em que se destacam estruturas produtivas de base familiar, 4% no comércio e 2% na indústria de beneficiamento e transformação (Costa et al, 2021).

Em relação à demanda final, 55% da produção gerada na EcoBio-Marajó destinou-se ao atendimento de demanda nacional e internacional. As necessidades locais da RI-Marajó absorveram 32% do produto gerado, e as fora da RI os restantes 13% (Gráfico 3.1-2).

A EcoBio-Marajó é importante base de exportação da economia local; todavia, com participação bem mais elevada no atendimento das necessidades locais. O emprego total associado a essa produção foi de 83,2 mil trabalhadores, 93% deles na própria RI, na produção rural 87%, no comércio 3% e na indústria 2%. Os Centros Urbanos locais fora da RI concentram 3% do emprego gerado, 93% disso na indústria, com 7% no comércio. Já a Economia Nacional concentra 5% do emprego no comércio nacional (Gráfico 3.1-3).

Vale destacar a importante participação da RM nessa economia da sociobiodiversidade. A RI Marajó apresentou um Valor Adicionado (VA) de R\$ 1,7 bilhões, cerca de 27% da EcoSocioBio Pará, configurando-se como a segunda maior sociobioeconomia entre as RI do estado. O valor da produção rural da EcoBio-Marajó, representou 74% do seu VBPR total da RM em 2017, estimado em R\$ 496,1 milhões. Cresceu entre 2006 e 2019 à taxa média 13% a.a.: de R\$ 318,4 milhões em 2006, atingiu um máximo de R\$ 866,9 bilhões em 2016.

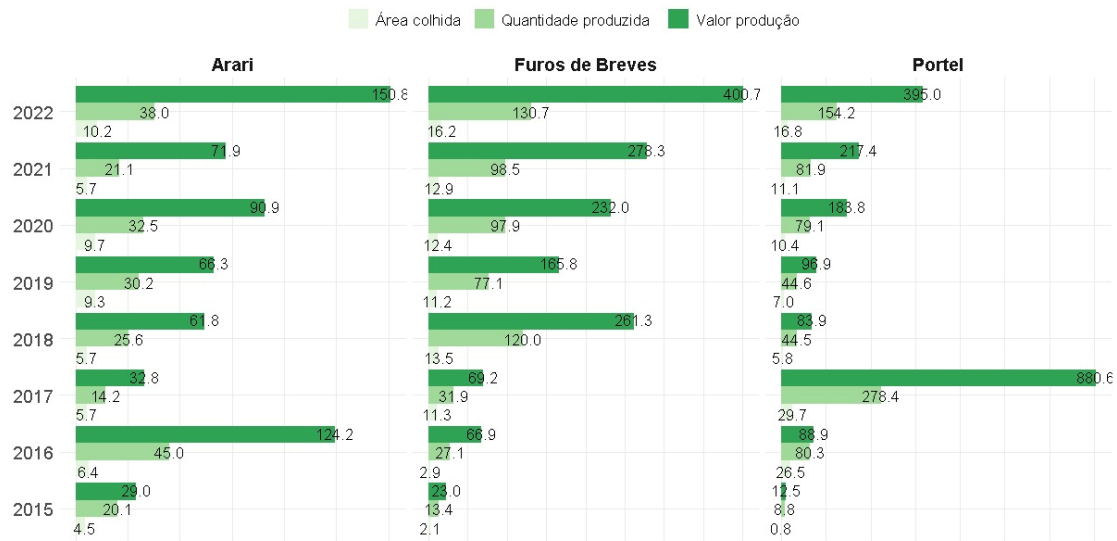
15

A trajetória tecno-produtiva camponesa baseada em diversidade é a responsável pela economia acima referida. Possui 26.142 estabelecimentos (86% dos estabelecimentos do SA-Marajó), com 58.287 trabalhadores-equivalentes-ano (83% da força de trabalho) e VBPR de R\$ 826 milhões (85% do total do SA). Destaca-se a produção de açaí-fruto, extrativo e plantado, do açaí-palmito, e de outros PFNM além da pecuária de pequena escala e pesca. Além de ser a base da EcoBio-Marajó, essa trajetória camponesa tecno-produtiva é responsável pela garantia alimentar na RI, respondendo por 45% do VBPR das culturas temporárias (com destaque para a farinha de mandioca, conf. Gráfico 3.2.1-4), por 76% da criação de pequenos animais, 59% da produção de carne e 16% da produção de leite (Gráfico 3.2.1-3).

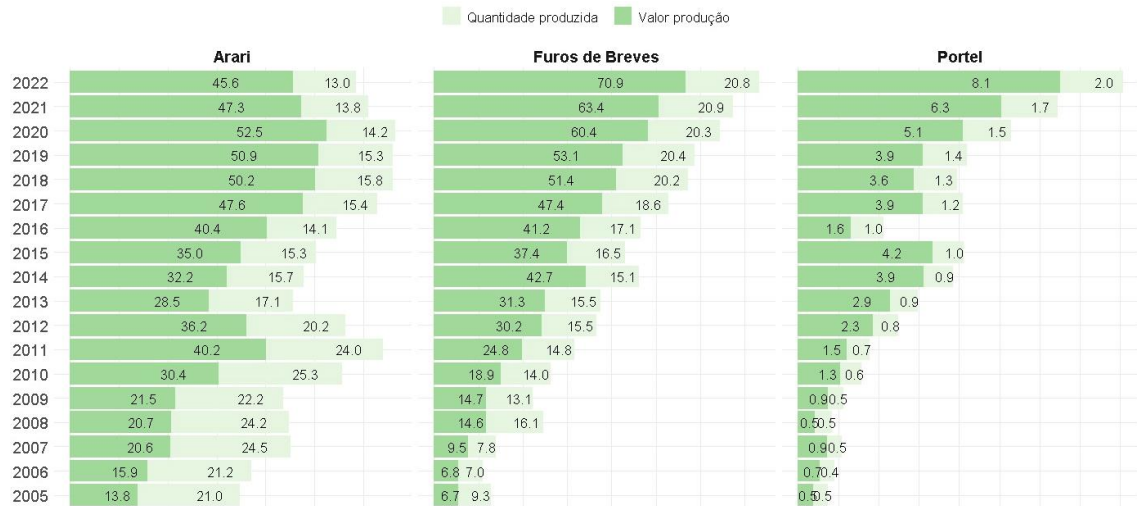
Vale, entretanto, destacar que em 2006 o açaí-fruta, matéria prima da polpa de açaí, representava 80,7% do valor da produção rural da EcoBio-Marajó, constituindo seu mais importante produto. Crescendo desde então a 16% a.a., a importância relativa do produto cresceu para 95,8% em 2019, enquanto o valor da produção atingiu R\$ 543,5 milhões. Tal evolução explicou-se pela quantidade produzida, que cresceu a 10,2% a.a., enquanto o preço real (descontada a inflação) crescia a 3,7% ao ano.

De fato, a produção de açaí teve movimento ascendente por todo o período analisado, passando de 76 milhões de toneladas em 2005 para 642,00 milhões em 2022, um acréscimo de quase 850% na quantidade produzida (IBGE). Como pode ser observado nos gráficos 4 e 5, tanto na forma de açaí cultivado como extrativo a produção cresceu em todas as MGR, encontrando na MRG Furos de Breves a maior produção (Gráfico 4).

Nesse sentido, se demonstra que o investimento nessa bioeconomia bioecológica pode ter efeito multiplicador na geração de renda e emprego nas zonas rurais e urbanas, dada a interconexão estrutural entre ambas que essa economia revela. Quando se constata que os agentes principais dessa trajetória tecno-produtiva na RM são camponeses, quilombolas e povos e comunidades tradicionais, em seus territórios regularizados ou não, reconhecidos (Territórios Quilombolas, Unidades de Conservação de Uso Sustentável, Assentamentos agroextrativistas) ou estando na pauta de reivindicações de movimentos sociais, não é difícil de concordar que as políticas de ordenamento territorial e de reconhecimento de direitos territoriais, conforme discutido no capítulo 6, devem ser reforçados na RM.

Gráfico 5: Evolução da produção de açaí cultivado nas MRG da RM 2005 e 2022.

Fonte: PAM-IBGE. Elaboração: Gabriel Folhes

Gráfico 6: Evolução da produção de açaí extrativo nas MRG da RM 2005 e 2022

Fonte: PEV-IBGE Elaboração: Gabriel Folhes

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

De 2006 até a atualidade, alguns planos e políticas de desenvolvimento regional incidiram sobre a RM, buscando convergência com planos e políticas estaduais e municipais. O mais importante deles foi o Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável do Arquipélago do Marajó (PDTSAM). Como mostramos no presente relatório, a falta de definição de ciclos de políticas, monitoramento e relações com leis orçamentárias prejudicaram a efetividade e tornaram difíceis as análises de resultados.

Como forma de remediar esses problemas concentramos sempre que possível na análise de efetividade e da evolução de variáveis que pudessem em algum nível contribuir com o diagnóstico das dinâmicas regionais referentes, sobretudo, aos eixos “Ordenamento Territorial e Regularização Fundiária” e “Apoio às Atividades Produtivas Sustentáveis” do PDTSAM no período compreendido entre 2005 e 2022.

Alertamos não ser possível afirmar que a evolução temporal das variáveis apresentadas nesse relatório se refere a desdobramentos do PDTSAM e de políticas posteriores, dada a baixa conexão entre planejamento e gestão destes planos e políticas. Ademais, houve descontinua e baixa participação social, com pouca integração efetiva entre os entes federativos e baixo controle dos fluxos de recursos orçamentários e financeiros.

Os capítulos 4 e 5 mostraram de maneira resumida a baixa efetividade dos eixos de governança e infraestrutura do PDTSAM, enquanto os capítulos 6 e 7 apresentaram maior profundidade sobre a evolução de alguns indicadores e variáveis relativos aos eixos ordenamento territorial e atividades produtivas sustentáveis.

Os dados evidenciam a importância decrescente de atividades consideradas tradicionais na RM, como pecuária e a extração de madeira em tora, e a irrelevante importância econômica do arroz, apesar dos sérios conflitos que esta última atividade vem gerando nos municípios e Salvaterra e Cachoeira do Arari. Pecuária e extração de madeira são atividades que historicamente tiveram e têm relação direta com a grilagem de terras, a degradação florestal e o desmatamento na Amazônia, motivo pelo qual foi submetida a uma grande quantidade de normas de fiscalização da produção e comércio que nem sempre lograram sucesso de contornar a degradação ambiental e social que geram. Não obstante sua importância econômica que dificilmente as estatísticas oficiais conseguem retratar.

Por outro lado, os resultados de pesquisas apresentados evidenciaram o dinamismo da bioeconomia bioecológica, fundamental para a geração de renda e a segurança alimentar na RM. Não menos tradicional que as atividades anteriormente mencionadas (pecuária e madeira), a bioeconomia bioecológica refere-se a uma economia real, ainda que pouco visível, fundamental para a segurança alimentar e a composição da renda regional.

Com base na coleta e organização de dados oficiais, foi possível apresentar a evolução do ordenamento territorial e como de fato categorias territoriais foram criadas para reconhecer os direitos territoriais de camponeses, quilombolas e povos e comunidades tradicionais. Porém, apesar dos avanços, a não emissão de CDRUs, o não atendimento das demandas por novos PAES, UCs e territórios quilombolas ameaça a consecução de direitos territoriais e, assim, a própria base econômica da região, a bioeconomia bioecológica, que deve merecer esforços de políticas.

Um exemplo da necessidade de redirecionar políticas reside na destinação de créditos. Os dados da Tabela 20 representam para os biênios 2013/2014 e 2021/2022 o valor total das operações de crédito rural realizadas durante o plano safra nos respectivos anos, organizados pelo tipo de atividade da operação: pecuária ou agrícola.

Tabela 20: Operações de crédito (Plano Safra) no Para e na MRG Marajó

Plano Safra	Atividade	Pará	RM Marajó	MRG Arari	MRG Furos de Breves	MRG Portel
2013/14	Agrícola	413.468.532,5	23.779.135,52	9.632.467,85	9.718.803,32	4.427.864,35
2013/14	Pecuária	1.443.648.488	3.591.173,61	3.048.278,81	46.035,19	496.859,61
2021/22	Agrícola	3.256.812.379	63.516.008,91	13.658.761,52	32.210.077,62	17.647.169,77
2021/22	Pecuária	4.390.161.327	19.190.213,24	4.359.879,91	5.129.861,35	9.700.471,98

Fonte: Banco Central

Como podemos observar, no Pará os créditos direcionados à pecuária em 2013/2014 e 2021/2022 foram sempre maiores do que os destinados à agricultura. Na RM, essa relação se altera, com maior participação da agricultura (provavelmente, muito em função dos créditos destinados aos arrozeiros).

Mas quando observamos a tabela 21, vemos que a participação relativa dos créditos concedidos à pecuária aumentou consideravelmente no período analisado nas MRG de Furo de Breves e, sobretudo, Portel, que em 2021/2022 recebeu 50% dos créditos destinados à pecuária para a RM.

Tabela 21: Participação relativa das MRG no total dos créditos destinados à Região do Marajó

Plano Safra	Atividade	Arari	Furos de Breves	Portel
		Participação da MRG no total da RM (%)		
2013/14	Agrícola	40,51	40,87	18,62
2013/14	Pecuária	84,88	1,28	13,84
2021/22	Agrícola	21,5	50,71	27,78
2021/22	Pecuária	22,72	26,73	50,55

Fonte: Banco Central

Vale lembrar que Portel tem sido um dos municípios com maior taxa de desmatamento no Estado do Pará nos últimos anos, fato que o fez ingressar, em 2017, na lista dos municípios prioritários para ações de prevenção, monitoramento e controle do desmatamento do Ministério do Meio Ambiente e Clima (MMA) (MAPBIOMAS, 2022).

Quando analisamos os dados de créditos emitidos pelo Fundo Constitucional do Norte (FNO)¹⁶ é possível observar que a participação relativa da Região do Marajó vem aumentando entre 2007 e 2022 nas categorias mini produtor e agricultor familiar que, em 2007, correspondiam a 0,69% e 2,06% do total destinado no estado, enquanto em 2022, passaram para 3,8% e 14,85%, respectivamente (Tabela 22).

Tabela 22: Participação relativa das MRG no total dos créditos destinados pelo FNO na Região do Marajó.

ano	porte	Pará	MRG Marajó	% MRG Marajó/Pará
2007	grande	40.366.938,01		
2007	mini	619.102.034,20	4.276.728,36	0,69
2007	médio	186.353.528,23		
2007	pequeno	188.607.160,58		
2007	produtor familiar	62.041.593,46	1.280.424,42	2,06
2022	grande	2.110.684.911,28		
2022	médio	3.062.677.841,77		
2022	mini	1.317.673.302,15	41.919.351,76	3,18
2022	pequeno	3.297.400.530,69		
2022	Pequeno/ médio	1.960.672.501,61		
2022	produtor familiar	37.023.256,65	5.498.000,00	14,85

Fonte: MDIR

Como pode ser observado na tabela 23, na categoria “produtor familiar” houve um aumento de quase 5 vezes de créditos destinados pelo FNO para a Região do Marajó, sendo o maior crescimento relativo nas regiões de Breves e Portel, apesar da ínfima participação relativa no total dos créditos destinados no estado do Pará (tabela 22).

¹⁶ Os dados referentes ao FNO utilizados para a confecção das tabelas xxx foram fornecidos pelo MDR. Não foram fornecidos metadados com a descrição das categorias. Como as categorias mudam em cada tabela fornecida (1989-2012, 2012-2015, 2015-2017 e 2019-2022), para possibilitar a comparação dos dados entre 2006 e 2022, foi necessário compatibilizá-las, tal como descrito a seguir. 1) Apresentação das categorias de Porte em cada tabela: Na tabela 1989-2012 os valores da variável porte são: "PEQ" "MIN" "MED" "GRA" "COO" "ASS" "PRO" "PQM". Na tabela 2019-2022 os valores da variável porte são: "Mini" "Pequeno" "Pequeno Medio" "Medio 1" "Grande" "Medio" "Produtor Familiar" "Medio 2" "Cooperativa". 2. Para possibilitar a comparação entre os períodos as categorias foram harmonizadas para: "pequeno" "mini" "médio" "grande" "cooperativa" "associação" "produtor familiar" "pequeno médio". 3. Mudanças: a) 1989-2012: Transformação das siglas da tabela 1989-2012 em palavras: 1. 'PEQ' ~ "pequeno"; 2. 'MIN' ~ "mini"; 3. 'MED' ~ "médio"; 4. 'GRA' ~ "grande"; 5. 'COO' ~ "cooperativa"; 6. 'ASS' ~ "associação"; 7. 'PRO' ~ "produtor familiar"; 8. 'PQM' ~ "pequeno médio". B) 2019 – 2022: Médio, Médio 1 e Médio 2 foram transformados para Médio.

Tabela 23: Participação relativa das Microrregiões Geográficas do Marajó no total dos créditos destinados pelo FNO na Região do Marajó.

ano	porte	Pará	Marajó	% Arari na MRG Marajó`	% F. de Breves na MRG Marajó	% Portel na MRG Marajó`
2007	grande	40.366.938,01				
2007	mini	619.102.034,20	4.276.728,36	40,33	46,31	13,37
2007	médio	186.353.528,23				
2007	pequeno	188.607.160,58				
2007	produtor familiar	62.041.593,46	1.280.424,42	37,77	32,55	29,68
2022	grande	2.110.684.911,28				
2022	médio	3.062.677.841,77				
2022	mini	1.317.673.302,15	41.919.351,76	11,23	57,95	30,83
2022	pequeno	3.297.400.530,69				
2022	pequeno médio	1.960.672.501,61				
2022	produtor familiar	37.023.256,65	5.498.000,00	34,81	49,8	15,39

Há um grande potencial para o desenvolvimento sustentável da RM, embora muitos desafios devam ser superados. O Produto 3 objetiva apresentar um panorama geral desse contexto, discutindo possibilidades e estratégias de atuação futura na Região do Marajó e no Arquipélago de Bailique.

9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BENATTI, J. H. Direito de propriedade e proteção ambiental no Brasil: apropriação e uso dos recursos naturais. Tese (Doutorado) - NAEA, Universidade Federal do Pará, Belém, NAEA, 2003.

BENATTI, J. H. Aspectos jurídicos e fundiários da utilização social, econômica e ambiental da várzea: Análise para Elaboração de Modelos de Gestão. Manaus: Ibama/ ProVárzea, 2004.

BENATTI, J. H. A questão fundiária e o manejo dos recursos naturais da várzea: análise para a elaboração de novos modelos jurídicos. Manaus: Ibama/ProVárzea, 2005.

BENATTI, J. H. Várzea e as populações tradicionais: a tentativa de implementar políticas públicas em uma região ecologicamente instável. In: ALVES, F. (ed.). A função socioambiental do patrimônio da União na Amazônia. Brasília, DF: Ipea, 2016. p. 17–29.

BENATTI, J. H.; OLIVEIRA, J. A. Sobreposição de Parque Estadual a Assentamento Agroextrativista na Amazônia Brasileira. *Revista de Direitos Difusos*. 2018.

BORELLI, D. L. Aziz Ab'Sáber: problemas da Amazônia brasileira. *Estudos Avançados*, v. 19, n. 53, p. 7–35, 2005.

COSTA, F. A. Economia camponesa referida ao bioma da Amazônia: atores, territórios e atributos. In: *Papers do NAEA* n. 476, 2020.

COSTA, F. A. Structural diversity and change in rural Amazonia: a comparative assessment of the technological trajectories based on agricultural censuses (1995, 2006 and 2017). In: *Nova Economia (UFMG. IMPRESSO)*., v.31, p. 415-45. 2021.

COSTA, Maila Machado. Efetividade do plano do Marajó: uma análise do eixo infraestrutura para o desenvolvimento / Maila Machado Costa; Dissertação NAEA/UFPA. 2016.

FERNANDES, D. A., COSTA, F. A., FOLHES, R.; SILVA, H; VENTURA NETO, R. Por uma bioeconomia da sociobiodiversidade na Amazônia: lições do passado e perspectivas para o futuro. (Nota de Política Econômica no. 023). Centro de pesquisa em macroeconomia das desigualdades, MADE-FEA/USP. 2022.

FERNANDES, D. A.; SILVA, H.; COSTA, F. A.; VENTURA NETO, R. FOLHES, R. (2022). O Debate sobre Bioeconomia e as Perspectivas de Desenvolvimento para a Região Amazônica no Século XXI. In: *A Economia Brasileira no Ano do Bicentenário da Independência*. Campinas, HUCITEC (no prelo).

FOLHES, R; FERNANDES, D. A.; COSTA, F.A.; SILVA, H; NETO, VENTURA NETO, Raul. Sistemas Agroflorestais na Amazônia (Nota nº 040). MADE/USP.

FOLHES, R. T., FERNANDES, D.A. (2022). A dominância do paradigma tecnológico mecânico-químico-genético nas políticas para o desenvolvimento da bioeconomia na Amazônia. In: *Papers do NAEA*, n. 540.

FOLHES, R. T. O Lago Grande do Curuai: história fundiária, usos da terra e relações de poder numa área de transição várzea-terra firme na Amazônia. Tese. 2016.

JUNK, W. J. et al. A classification of major natural habitats of Amazonian white-water river floodplains (várzeas). *Wetlands Ecology and Management*, v. 20, n. 6, p. 461–475, 2012.

SURGIK, A. C. S. Estudo jurídico para a várzea amazônica. In: BENATTI, J. H. (ed.). *A Questão Fundiária e o Manejo dos Recursos Naturais da Várzea*. Manaus: Ibama/ ProVárzea, 2005. p. 15–32.

VIEIRA, R. S. Várzeas amazônicas e a legislação ambiental brasileira. Manaus: Ibama/INPA, 1992.

