

PLANES PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE EN EL ESTADO DE PARÁ: HACIA UN CAMBIO DE PARADIGMA EN LA PLANIFICACIÓN

Planos para o desenvolvimento sustentável no estado do Pará: rumo a uma mudança de paradigma no planejamento

Plans for sustainable development in the state of Pará: Towards a paradigm shift in planning

Josep Pont Vidal

Universidade Federal do Pará
josevidal@ufpa.br

Resumen.

Los Planes de Desarrollo Regional Sostenible (PDRS's) y Planes Regionales, elaborados en la primera década del siglo XXI en la región de la Amazonia (estado de Pará), se han fundamentado en diversos conceptos teóricos y paradigmas que corresponden a opciones epistemológicas y políticas específicas. Para su análisis, se han seleccionado las variables: 1) fuentes teórico-conceptuales; 2) metodología utilizada en el diagnóstico; 3) eje orientador político-institucional. Como conclusiones se percibe un cambio de paradigma que se desplaza de los postulados estrictamente sistémico-estructuralistas hacia el paradigma de la gobernanza.

Palabras clave: Plan Desarrollo Regional; planificación, gestión, gobernanza, Amazonia.

Resumo.

Os Planos de Desenvolvimento Regional Sustentável (PDR's) e Planos Regionais, elaborados na primeira década do século XXI na região da Amazônia (estado do Pará), fundamentaram-se em vários conceitos teóricos e paradigmas que correspondem a opções epistemológicas e políticas específicas. Para sua análise, selecionou-se as variáveis: 1) fontes teórico-conceituais; 2) metodologia utilizada no diagnóstico; 3) eixo orientador político-institucional. Como conclusões, percebe-se uma mudança de paradigma que se desloca dos postulados estritamente sistémico-estruturalistas rumo ao paradigma da governança.

Palavras-chave: Plano de Desenvolvimento Regional; planejamento; gestão; governança; Amazônia.

Abstract.

The Sustainable Regional Development Plans (PDRS's) and Regional Plans, developed in the first decade of the century in the Amazon region (state of Pará) have been inspired by various theoretical concepts and paradigms corresponding to options epistemological and political circumstances. To set, variables are analyzed: i) theoretical and conceptual sources used, ii) methodology used in diagnosis; iii) guiding axes, the

political-institutional. As conclusions perceives a paradigm shift moving from systemic strictly structuralist postulates to the governance paradigm.

Key words: Regional Development Plan, planning, management, governance, Amazon

Introducción

La planificación territorial en la región Amazónica es muy reciente. En los primeros planes implementados en esta región se trataba básicamente de una planificación económica elaborada desde los centros de poder económico y político, priorizándose los aspectos exclusivamente relacionados con el crecimiento económico, en la que la región de la Amazonia quedaba relegada a mera proveedora de materias primas y como “espacio de colonización”¹. La planificación territorial, mucho más reciente, se inicia en esta región tan sólo en la década de los años 1980 del siglo pasado.

Ya iniciado el siglo XXI, en la región de la Amazonia oriental, en el tiempo comprendido entre los años 2000 y 2009, bajo el gobierno del *Partido dos Trabalhadores* (PT), se han diseñado e implementado en conjunto 10 planes específicos que comprenden especificidades como el plan de *Desenvolvimento Sustentável* (DS), de *Desenvolvimento Regional e Territorial Sustentável* (PDRS's), y *Planes Territoriais* (PTs). A estos, hay que añadir un *Relatório Analítico*, fundamentado en un diagnóstico institucional para la planificación. En el análisis de estos planes y a los cambios en los gobiernos de la última década y el cambio de concepción de la región de la Amazonia, nos proponemos responder en este escrito las siguientes cuestiones relacionadas con la calidad democrática de estos planes: ¿En qué paradigma se fundamentan su concepción y ejecución? ¿En que tipo de paradigmas teóricos corresponde su implementación?, ¿Cual es el modelo de gestión predominante?

En este trabajo partimos de la hipótesis principal de que la formulación y aplicación de algunos modelos de planificación dirigida y centralizada surgida en décadas anteriores ha cambiado de conceptos y de paradigmas, extendiéndose entre el poder político la concepción de una cultura de la planificación territorial participativa como un instrumento necesario para el desarrollo socio-económico de la región.

Ha sido bitual entender e interpretar la planificación a partir de disponer de un plan previo adecuado al objetivo que se pretende. La realidad es diferente a la planificación teórica, puesto que algunos planes han fallado especialmente en la fase de la implementación y en la gestión de las propuestas del plan. También han aparecido disfunciones con impactos no deseados, o planes que no han sido llevados a término.

Una de las causas que comportan los fallos de las políticas públicas lo constituye la “disociación” existente entre la elaboración del plan y la implementación del proceso de planificación (de Oliveira, 2006). Aparece evidente que el proceso de implementación de las políticas públicas debería ser visto e interpretado, no como un proceso técnico, sino como un proceso en el que la implementación constituye una etapa central, al

¹ Lafer, 1979.

depender de esta fase los programas finales de las políticas, la gestión del plan, los “agentes encargados de implementarla”², la participación o incluso la “modificación” de las políticas públicas³.

En la fase de planificación es necesario distinguir entre el pensamiento de la planificación y la práctica de la planificación o entre los fundamentos epistemológicos y la correspondiente práctica. Surgen una serie de cuestiones vinculadas con los *Planes de Desenvolvimento Regional e Territorial Susutentável* (PDRS’s) implementados en la Amazonia oriental como: ¿en qué fundamentos teóricos y paradigmas se han basado?, ¿qué tipo de praxis de planificación se ha implementado, en concreto, qué modelo de gestión se propone? A partir del proceso de formulación, se configura la siguiente hipótesis: con el proceso de implementación no se trata de una mera aplicación de una serie de propuestas, sino que está directamente vinculado al fundamento teórico y al instrumental conceptual del plan. Esta fase teórica tendrá como efecto un modelo de implementación y de gestión. Como consecuencia, el plan se implementará de una forma más o menos efectiva.

El escrito se articula en tres partes. En la primera, se expone el debate teórico que ha guiado la planificación en Brasil y en la Amazonia. En la segunda se realiza una aproximación a la evolución de la planificación en la región de la Amazonia brasileña. Por último, se analizan diversos planes implementados en la Amazonia oriental desde 1979, en los aspectos referentes a: 1) fuentes teórico-conceptuales utilizadas; 2) metodología utilizada en el diagnóstico; 3) ejes orientadores, en especial el político-institucional; 4) el proceso de implementación a partir del análisis de las consultas públicas; 5) el modelo de gestión propuesto en cada plan.

1. Fundamentación teórica de la planificación

Por “planificación” entendemos, un concepto amplio que puede ser resumido como la acción humana consciente, que al tratarse de la acción humana, adquiere también una dimensión histórica. El término contempla diferentes significados según el contexto de observación y se refiere al contexto y problemática de la región, la interconexión entre la entidad proponente, el equipo elaborador del plan, y los paradigmas o “corrientes teóricas” en los que se delinear. No existe una teoría propia de la planificación, sino un pensamiento crítico-teórico que ha ido evolucionando a través del tiempo y que puede ser clasificado en corrientes o escuelas. La planificación supone un *sujeto* (actor) que planifica un *objeto*. El *sujeto* lo constituye el Estado, mientras que el *objeto* es la realidad económico-social. En los planes que se exponen, el Estado es representado por el nivel regional, o sea, el Estado de Pará, concretamente por la *Secretaria de Integração Regional* (SEIR), como órgano proponente del plan, mientras que el objeto lo constituyen las respectivas regiones en los que tienen lugar.

En la extensa región de la Amazonia brasileña, tan solo en la primera década del siglo XXI la planificación es concebida como instrumento indispensable para el desarrollo. Los planes iniciados en la segunda mitad

² Lipsky, 1980, p. 47.

³ Arretche, 2001, p. 46.

del siglo XX manifestaron insuficiencias por diversas causas. Por un lado, por inspirarse y utilizar un concepto restringido de planificación y del papel que debía asumir el planificador. El papel del Estado fue de mero inductor externo “sobre o fuera” de la realidad concreta de la región, asumida simplemente como un “objeto planificable”, de forma similar como en otros países de América Latina⁴. Por otro, tradicionalmente se ha excluido de la sistemática de cálculo de la planificación la participación y las consultas democráticas. La cultura de la planificación sigue siendo relativamente reciente y, en algunos casos, todavía interpretada como “tecnicista” y “dominada por economistas y burócratas”. Carecer de una tradición en la planificación ha sido un factor que históricamente ha propiciado que el diseño de los planes haya estado en algunos casos “alejado” de la compleja y cambiante realidad social de cada región y ciudad. Se han priorizado categorías y conceptos como: “complejidad”, “racionalidad sistémica”, o “racionalidad de las decisiones únicas”. En esta línea de pensamiento, la teoría de sistemas autorreferenciales de Luhmann aporta nuevos elementos conceptuales para la comprensión de la planificación sistémica. La planificación político-administrativa se basa en una racionalidad del proceso administrativo, que a su vez tiene presente la capacidad de orientación basada en premisas decisorias, pudiendo ser definida como la capacidad para dirigir un sistema administrativo a partir de unas “pautas decisionales”. Niklas Luhmann⁵ establece la existencia de las pautas a partir de tres premisas: “programas decisionales”, “competencias y canales” y “personas que toman decisiones”. Los “programas decisionales” fijan las condiciones o la adecuación de decisiones, además de incorporar las tareas administrativas. En el caso de la planificación territorial el marco corresponde a la gestión. Las “competencias y canales” se fijan organizativamente, a través de la organización oficial. En los Planes de Desarrollo Sostenible analizados, la organización y el marco es fijado por el gobierno del estado, en este caso por la *Secretaria de Integração Regional* (SEIR)⁶. Por último, las “personas que toman decisiones” se refiere a las actitudes, motivos, capacidades, contactos y organizaciones de funcionarios, y a la capacidad y competencias de los funcionarios públicos destinados para la organización y gestión, bajo las directrices del Estado.

En el escrito, nos limitaremos a exponer tan solo los aspectos teóricos de la planificación, que de alguna forma u otra han influenciado la planificación en Brasil y específicamente la región de la Amazonia. Estos pueden sintetizarse en los puntos de vista tecnocráticos, sistémicos, y el paradigma de la gobernanza como los más utilizados⁷.

Los puntos de vista *tecnocráticos* se fundamentan en la hipótesis de que los problemas sociales pueden ser solucionados preferentemente a partir de acciones y concepciones exclusivamente técnicas. Este tipo de planificación renuncia a la realización de análisis sociales así como a debates sobre la orientación de los valores que deben regir en la sociedad, puesto que el objetivo final y primordial es el “desarrollo técnico” de la sociedad. Se parte de la premisa de que el desarrollo continuado de una sociedad comporta también

⁴ Matus, 1987, p.58.

⁵ Niklas Luhmann, comp. 1971 y 1984.

⁶ *Secretaria Integração Regional*, Plano Arquipielago do Marajó, 2008; Plano Xingu, 2009a; Plano Tocantins, 2009b; Plano Tucuruí, 2009c.

⁷ No se exponen el *Policy Science*, y la Teoría política de la crisis (Rau; Wordelmann, 1980) por no constituir el fundamento de ningún plan en la región de la Amazonia oriental hasta el año 2013.

problemas y situaciones sin salida aparente, en los que la política y la sociedad en general han de someterse a determinados imperativos para conseguir los objetivos propuestos. Para lograrlos, la sociedad debe asumir un papel secundario y estar subordinada a unos objetivos imperativos. Esta concepción de la planificación fue la que dominó en Brasil, y en consecuencia en la Amazonia hasta finales de la década de los años 80, modificándose paulatinamente a partir del proceso constituyente de 1988. Bajo esta perspectiva se confeccionó el *Primeiro Plano Nacional do Desenvolvimento Econômico* (PND) (1972-1974), el cual para conseguir las metas durante su implementación avanzó en la denominada frontera económica, que comprendía las regiones periféricas todavía poco exploradas económicamente de la región Nordeste y de forma especial la región Amazónica, con la intención de reducir las divergencias y disparidades regionales. Para la región de la Amazonia occidental –Estado de Amazonas- supuso la creación en el año 1967 de la Zona Franca de Manaus administrada por la *Superintendência da Zona Franca de Manaus* (SUFRAMA), mientras que en el Estado de Pará, tuvieron lugar las primeras adquisiciones y apropiación de tierras para el proyecto de construcción de la Central Hidroeléctrica de Tucuruí (UHT).

De la perspectiva del *análisis sistémico* se derivan también diversas corrientes, aunque toman como punto de referencia las teorías cibernéticas, sistémicas, la sociología sistémica y también la teoría de sistemas autorreferenciales de Niklas Luhmann (1971; 1981). Estas corrientes poseen en común un intento de superar las limitaciones expresadas en los anteriores, optimizando los referentes sistémicos del sistema social. La planificación es entendida como un proceso de reglas, que necesita de un constante análisis y evaluación de los resultados, así como del desarrollo de estrategias alternativas a partir de una toma constante de decisiones y del levantamiento empírico de datos e informaciones sobre su evolución. La finalidad es la tematización de las múltiples conexiones que aparecen en una sociedad acentuando las interrelaciones de acciones y decisiones a ser tomadas. En la especificidad de la sociología sistémica, la planificación se entiende como el intento de organizar los diversos sistemas de acción que actúan entre sí, a través de disposiciones y reglamentaciones técnicas y de carácter jurídico las cuales pueden ofrecer impulsos para los cambios. En este contexto, la administración aparece como el ente especializado para posibilitar decisiones a las propuestas de los planes. Enmarcado en esta concepción, el *I Plano de Diretrizes e Estratégias* (PDE), realizado a final de la década de los años 70, se basa en el análisis sistémico al aparecer conceptos como, “metas y objetivos” “jerarquía de ciudades”, y “mayor eficiencia del sistema”⁸, justificándose a raíz de concepciones basadas en la “teoría del lugar central”. En esta concepción, se puede citar también el programa *Polamazônia*. Implementado entre 1974 y 1980, inició la segunda fase inserida en el *II Plano de Desenvolvimento da Amazônia 1975-79*. La organización del “espacio” amazónico comprendía tres aspectos que “consustancian” la acción del gobierno federal: 1) áreas de desarrollo sectorial; 2) centros urbanos de apoyo al modelo y, 3) programa especial de polos de crecimiento. El Plan tenía como objetivo principal atraer inversiones nacionales e internacionales para la región, y crear un “clima más favorable de inversiones”.

⁸ PDE, p.61,

El *análisis de políticas*, inspirado y fundamentado en esta corriente, considerada como “más conservadora”⁹, al incluir y combinar a autores vinculados con el análisis de sistemas, comprende áreas diversas como la economía neoclásica y sus vertientes basadas en la economía del bienestar, la ciencia política y la administración pública. Los técnicos y planificadores se basan en modelos matemáticos y teorías científicas que tienen como objetivo calcular, con la mayor precisión posible, los posibles escenarios de futuro y con ellos las mejores opciones a tomar. La planificación es entendida como un conjunto de decisiones y procesos cognitivos tomados previamente, los cuales basados en la razón técnica pretenden establecer posibles líneas de acción. Los planificadores, generalmente especialistas del área de “análisis de sistemas”, utilizan y priorizan modelos cuantitativos y estadísticos en los que se basan los pronósticos. Esta concepción ha imperado en los planes realizados durante la década de los años 90 en diversos países.

La perspectiva de *Policy Science* toma como variable independiente aspectos relacionados con la formación de la sociedad y parte del presupuesto de la necesidad de reforma de las sociedades industriales avanzadas¹⁰. El marco teórico se construye en base a la premisa de la posibilidad de reforma de la sociedad capitalista, a través de ajustes y mejoras y especialmente a través de la mejor aplicación de las técnicas de planificación y decisión existentes, siendo necesario para ello profundizar en los problemas relativos a los valores y normas existentes y dominantes. Parte del presupuesto de que el sistema social, organizado y dominado por las relaciones imperantes en el mercado, permite su reforma bajo determinadas condiciones, de tal forma que la capacidad de acción del sistema democrático puede ser elevada. La planificación se entiende como una forma de acción y actuación dentro del sistema con el objetivo de resolver problemas. El proceso de planificación constituye una parte de la totalidad de la estructura social. Ninguno de los planes implementados se ha basado en estas concepciones, aunque los últimos planes (PDRS de Xingu y Tocantins) han profundizado en los aspectos políticos institucionales y en la composición de las élites políticas de las respectivas regiones¹¹.

Por último, *el paradigma de la gobernanza* ha adquirido más importancia desde la última década del siglo pasado¹². Pone énfasis en un atributo de la sociedad. Una acepción amplia es la que se remite a las condiciones sistémicas sobre las que se da el ejercicio del poder. Con ello se hace referencia a los condicionantes del ejercicio de la autoridad política así como a la situación económica de desigualdad estructural de una parte de la población. La gobernanza se refiere y cualifica el modo de uso de esta autoridad, y comprende cuestiones político-institucionales de toma de decisiones, las formas de interlocución del Estado con los grupos organizados de la sociedad¹³. Este proceso ha sido observado por medio de modelos de gestión de los planes implementados en la región de la Amazonia oriental, en los que

⁹ Giancononi; Pagnussat, 2006.

¹⁰ Windhoff-Héritier, 1987.

¹¹ Vidal, Josep, 2009a; 2009b.

¹² Rhodes, Rod, 2000; Coelho; Dinitz, 1995.

¹³ Se refiere al: “proceso de definición, acompañamiento e implementación de políticas públicas”, Coelho; Dinitz, 1995.

se crearon un Comité gestor y un Fórum regional con similares atribuciones y competencias para administrar la implementación del plan¹⁴ (Cuadro 1).

Cuadro 1. Planes de Desarrollo territorial y área que geográfica comprenden

DENOMINACIÓN DEL PLAN	AÑO	ÁREA QUE ABARCA	PRO-NÓSTICO
<i>I Plano de Diretrizes e Estratégias (PDE)</i>	1979	Todo el estado de Pará. Base población 1970: 2.167.018 habitantes (FIBGE, 1970)	Corto y medio plazo
<i>Plano de Desenvolvimento Sustentável da Microregião do Entorno da UHE Tucuruí (PDST)</i>	2001	Siete municipios: Breu Branco, Goianésia do Pará, Itupiranga, Jacundá, Nova Ipixuna, Novo Repartimento y Tucuruí – en la frontera y antes de la represa. Área de aproximadamente 123.989 km ² , representa 9,9 % da área do Estado do Pará.	2020
<i>Plano de Inserção Regional da UHE Tucuruí (PIR-TUC)</i>	2001	Municípios afectados por la hidroeléctrica de: Jacundá, Tucuruí, Itupiranga, Nova Ipixuna, Novo Repartimento, Breu Branco, Goianésia do Pará.	10 años
<i>Plano Desenvolvimento Sustentável PDS Belo Monte (PDSBM)</i>	2002	Región de Belo Monte comprende 11 municípios, forman una área de 259.288 km ² con 286.407 habitantes	2020
<i>Plano Popular de Desenvolvimento Sustentável a Jusante da UHE Tucuruí (PPDJUS)</i>	2003	Cinco municípios del área de influencia de la represa hidroeléctrica – Baião, Cametá, Mocajuba, Baião, Limoeiro do Ajurú e Igarapé-Miri	2020
<i>Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a Área de Influência da Rodovia BR 163 Cuiabá-Santarém (PDRS, BR-163)</i>	2006	Área de Influencia de la Rodovia BR-163, Trecho Cuiabá-Santarém (Plano BR-163 Sostenible. Municípios: La rodovia BR-163, tiene 1.780 km y atraviesa una de las regiones más importantes de la Amazônia.	No específica
<i>Relatório analítico de caracterização institucional da área de abrangência do Gestar BR 163 (GESTAR BR-163)¹⁵</i>	2006	Municípios: Placas, Rurópolis, Trairão, Novo progresso, Jacareacanga, Itaituba e Área distrital de Altamira Castelo dos Sonhos	No específica
<i>Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável. Território da Transamazônica PTDRS Transamazônica</i>	2007	780.180 Km ² . 9 municipios con 242.531 Km, con una población de 249.915 habitantes (IBGE, 2000)	No específica
<i>Plano Desenvolvimento Territorial Sustentável Arquipélago de Marajó (PDTS – Marajó)</i>	2007	Archipiélago de Marajó. 03 Microregiones geográficas. 16 administraciones municipales. Área: 104.140 Km ² . 425.163 habitantes (IBGE, 2006)	No específica
<i>Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu (PDRS - Xingu)</i>	2009	Región de Xingu, 10 municípios, Área 250.791,94 Km ² . 293.088 habitantes (IBGE, 2007)	Corto-Medio-Largo plazo
<i>Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Tocantins (PDRS - Tocantins)</i>	2009	Región de Tocantins, 10 municípios, Área: 35.838 Km ² 655.955 habitantes (IBGE, 2007)	Corto-Medio-Largo plazo
<i>Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Tucuruí (PDRS)</i>	2009	Siete municípios: Breu Branco, Goianésia do Pará, Itupiranga, Jacundá, Nova Ipixuna, Novo Repartimento e Tucuruí – en la frontera y la parte anterior a la represa.	Corto-Medio-Largo plazo

Fuente: elaboración propia a partir del análisis de los planes

¹⁴ Planes de: PDRS, BR-163, 2006; Marajó, 2008; Xingu, 2009; Tocantins, 2009 y Tucuruí, 2009

¹⁵ Aunque no se trata de un plan de desarrollo territorial propiamente dicho, se ha incluido como plan de desarrollo rural específicamente en la gestión ambiental.

2. Territorio y planificación en la Amazonia brasileña

La forma de entender el espacio y el territorio de la región de la Amazonia ha sido confusa al ser históricamente considerada como “un gigantesco espacio vacío”. Diversos autores han analizado aspectos relativos a la “gobernanza territorial”¹⁶ y a la “ruralidad en la Amazonia brasileña”¹⁷. Mendes aporta una lectura más compleja al considerar diversas variables¹⁸. Abordar el territorio significa superar el paradigma de entenderlo como un área “objetivamente existente”, para otorgarle un significado de construcción social que comprende un conjunto de relaciones sociales que dan origen a la identidad compartida por agentes públicos y privados¹⁹. Una planificación territorial “a escala macroregional” significa la responsabilidad de planear la ocupación de los respectivos territorios mediante la elaboración de delimitar zonas económicas y ecológicas de los espacios que deben ser preservados²⁰.

Estas consideraciones abren interrogantes respecto a las premisas y a la forma de interpretar y planificar realizada por los respectivos gobiernos. Como región económicamente poco desarrollada y con bajo IDH, el problema central de la planificación es básicamente la contingencia, o sea, establecer las prioridades entre unos recursos escasos y su aplicación²¹. No menos importante, es el reconocimiento de la existencia de condiciones históricas e institucionales muy diferentes de las que tuvieron lugar en otros países con desarrollo económico iniciado siglos antes. Históricamente, el Estado brasileño se ha caracterizado por una débil presencia institucional, especialmente en los aspectos referentes a la propuesta de políticas públicas y sociales en la región, creándose tan sólo instituciones que han permitido la gestión burocrática desde otros centros del país y correspondiendo a un conjunto de agentes sociales y a unos intereses relativamente ajenos a los intereses sociales de la Amazonia. A partir de la década de 1980, en la planificación en la Amazonia pueden establecerse una serie de periodos diferenciados ya expuestos²².

A pesar de los intentos de los respectivos gobiernos en establecer unas directrices o planes para la Amazonia, diversos investigadores coinciden en que se trataba todavía de un “futuro no solucionado”²³. En estos planes siguió apareciendo un “contraste agudo” y un desfase sistémico entre las actividades económicas de la región y las infraestructurales, como son el aumento del bienestar de la población a partir de la mejora de la educación o la salud. Los planes y conceptos de planificación de la región de la

¹⁶ Brandão, 2007.

¹⁷ Souza y Filippi, 2010.

¹⁸ Mendes: “al referirnos al “espacio” amazónico, estamos entendiendo necesariamente como un conjunto de situaciones, instituciones, mecanismos y modos de ser y de hacer, que definen no solo un complejo de estructuras, como las coyunturas sucesivas en que se expresan (2000, p.141).

¹⁹ Schejtman y Berdegú, 2004.

²⁰ Haddad y Rezende, 2002, p.27.

²¹ Para Wamberto significa: “contingenciar recursos escasos entre objetivos concurrentes y escalonar su utilización eficiente en el tiempo y en el espacio” (Wamberto, 1975).

²² Kohlhepp, 1987; 2002.

²³ Ibid., 2002.

Amazonia oriental de las tres décadas mencionadas pueden ser considerados de "pseudo-planificación"²⁴. Las diferentes zonas sirvieron de "campo de experiencias" de los "modelos de desarrollo", aunque en la realidad se transformaron en áreas de conflicto entre actores con intereses diametralmente opuestos²⁵. En los proyectos de desarrollo, las instituciones burocráticas actuaron desvirtuando la función modernizadora por la cual fueron concebidos. Aparecen "disfunciones" en los órganos del Estado que no permiten unas condiciones para modernizar la agricultura. A pesar de las medidas iniciadas por la movilización de la ciudadanía y las políticas sociales implementadas paulatinamente por el Estado, se estructuraron un conjunto de políticas que todavía no han logrado alcanzar la universalización, especialmente entre la población que vive en zonas rurales.

En las últimas dos décadas del siglo pasado, el estado brasileño fue presionado por grupos ecologistas internacionales para intervenir y rediseñar el mapa político y ecológico de la región amazónica. Estos cambios en la concepción de la planificación, inducen a formular la cuestión sobre si realmente se ha pasado de la política de carácter desarrollista moderna a una "política socio-ambiental pos-moderna"²⁶. A partir de una serie de experiencias en la planificación, es posible afirmar que tan sólo con la creación de condiciones amplias de carácter político a nivel federal, o sea de definición del modelo de Estado que el país necesita, es posible concentrar las actividades de los diferentes grupos sociales, sus reivindicaciones y derechos sobre el uso de la tierra, en un contexto de desarrollo regional adaptado a las necesidades ecológicas, humanas y económicas de la población.

La victoria electoral del Presidente Luiz Inácio Lula da Silva y del *Partido dos Trabalhadores* (PT) en 2002, abrió grandes expectativas de planificación participativa y racional para la región analizada. Se establecieron las primeras directrices de una nueva planificación al sentar las condiciones generales de carácter político de alto nivel, para consensuar las actividades, acciones y reivindicaciones de los diversos grupos y actores respecto a la utilización de la tierra. Este nuevo periodo se basa en una serie de premisas y conceptos innovadores de la planificación²⁷.

En el *Plano Pluri Anual* (PPA 2004-2007), se combinaban la conjunción y coordinación de diversos proyectos de los ministerios federales, y que comprende numerosas obras de infraestructura y macro proyectos, dando énfasis a las políticas públicas y sociales destinadas a reducir las desigualdades del país. Con el paso del tiempo, algunas de estas acciones se mostrarán exclusivamente de carácter asistencialista, como es el caso del programa *Fome zero* (Hambre cero) transformado posteriormente en el Programa *Bolsa família* (Ayuda familia) Respecto al PPA 2008-2011, no aporta diferencias significativas respecto al anterior, puesto que sigue impulsando los planes de aceleración del crecimiento –PAC´s-. Otro tipo de políticas lo constituye el apoyo a proyectos basados en la bioenergía, el incremento de las denominadas *Parcerias Público Privadas* (cooperación público - privada) y mejora en las áreas de educación y salud.

²⁴ Ab'Saber, 1989.

²⁵ Para Ad`Saber, se trata de "espacios de acción de conflictos de intereses colocados en la periferia de la periferia", 1989.

²⁶ Hoefle, 2003.

²⁷ *Ministerio de Planejamento, Orçamento e Gestão*, 2004; 2005; 2008.

El *Plano Amazônia Sustentável*, conjuntamente con el *Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste* (PDNE) y el *Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Centro-Oeste* (PDCO), son los planes estratégicos de desarrollo macroregionales que se han impulsando e implementado por el gobierno federal. Estos, a su vez, crean y reestablecen parámetros e instrumentos delimitadores de la acción gubernamental articulada en el territorio, fundamentados en el marco de la *Política Nacional de Desenvolvimento Regional* (PNDR) y de la *Política Nacional de Ordenamento Territorial* (PNOT), esta última todavía en fase de concreción en el año 2009.

En el año 2007, el PT también consigue asumir el poder en el estado de Pará. Desde el inicio se propició la creación de la *Secretaria de Integração Regional* (SEIR), la cual impulsó el programa *Avante Pará*, (PPA 2004-2007). Durante este periodo se destinaron también presupuestos al programa *Novo Pará*, (2008-2011) que constituyeron un avance en el modelo de planificación, al establecerse unas nuevas políticas públicas siguiendo unos parámetros diferenciados de antiguos planes para la región (Governo do Pará, 2007).

2.1 Planes de Desarrollo Regional Sostenible en el estado de Pará

La formulación e implementación de planes de desarrollo regional es reciente en la región de la Amazonia oriental (estado de Pará). En el *Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável* 2001-2002, aparecen referencias al tema de la territorialidad. Es a partir del gobierno del *Partido dos Trabalhadores*, cuando se asume la especificidad del territorio, otorgándole mayor énfasis con la creación de la *Secretaria de Desenvolvimento Territorial* (SDT) inserida en la estructura del *Ministério do Desenvolvimento Agrário* (MDA). El Ministerio será el encargado de implementar el *Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios* (PDSTR).

El gobierno del *Partido dos Trabalhadores* del Estado de Pará (2007-2011) entiende los planes de desarrollo sostenible: “como un instrumento que tiene por finalidad contribuir en la construcción de un modelo de desarrollo que prioriza la integración regional, la planificación participativa, la endogenización del desarrollo, el impulso del emprendedorismo, con la consiguiente disminución de la pobreza y las desigualdades sociales”. Los PDRS’s de la región se basan previamente en la ordenación del territorio²⁸. La ordenación territorial actual fue establecida durante la década de los años noventa. Entretanto, diversos estudios sobre las características socio-territoriales, aconsejaron la reordenación del territorio y estructurarlo a partir de microregiones, formadas en base a las interrelaciones socio-culturales, económicas, demográficas y de relaciones sistémicas en las demandas de servicios públicos de la población. Se priorizaron las áreas que habían sufrido con mayor intensidad los impactos de macro proyectos. A este hecho hay que añadir motivos como es el abandono histórico, la baja renta per cápita y IDH –como es el caso del Archipiélago de Marajó-, o de áreas estratégicas para el desarrollo económico-social y que por diversas causas han estado

²⁸ De esta forma se crearon en un primer momento 22 micro regiones. Se consolidaron doce “*Regiões de integração*”, incluyendo la Región Metropolitana de Belém, posibilitándose la formulación de los primeros *Planes de Desenvolvimento Regional Sustentável*.

marginalizadas de este desarrollo, como es el *Plano de Desenvolvimento Sustentável da Microregião do Entorno da UHE Tucuruí*.

Se han elaborado dos tipos de planes: el *Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável* y el *Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável*. El primero focaliza las regiones en las que predominan los agricultores familiares y beneficiarios de la reforma agraria y del ordenamiento agrario, mientras que el segundo focaliza las regiones configuradas a partir de un ordenamiento territorial previo. Los planes abarcan aproximadamente el 70 por ciento de los municipios de Pará, concentrándose en las “*Regiões de integração*” con menor IDH como son el Archipiélago de Marajó, la región de Xingu y Tocantins (PDRS) y la micro región de Tucuruí, además de los municipios afectados por la BR-163.

Las primeras críticas al modelo desarrollista de planes anteriores ya aparecen en el *Plano de Desenvolvimento Sustentável da Microregião do Entorno da UHE Tucuruí*. En el plan se señalan también los impactos causados por esta infraestructura hidrológica, degradando el medio ambiente y “causando problemas sociales significativos como la atracción y absorción de grandes contingentes migratorios” (PDST, 2001)²⁹.

A partir de la experiencia negativa del *Plano de Desenvolvimento Sustentável da Microregião da UHE Tucuruí* (PDST) y del *Plano Popular de Desenvolvimento dos Municípios da Jusante da UHE Tucuruí* (PPDJUS), elaborados por la *Eletronorte*, el gobierno del estado de Pará, se impulsaron los *Planes de Desenvolvimento Territorial Sustentável* (PDTS) en las regiones de Xingu, Tocantins y Tucuruí.

3. Diagnóstico a partir de la multidisciplinaria

Los equipos multidisciplinarios, formados casi exclusivamente por profesores de diversas áreas y expertos, han ido adquiriendo paulatinamente un protagonismo central en la confección de los planes a partir de la participación en la definición conceptual y analítica. Este cambio ha significado, por un lado, el reconocimiento institucional de la universidad como entidad investigadora y creadora de conocimiento, cuyo fundamento es la racionalidad y neutralidad epistemológica para el desarrollo sostenible de la región, independientemente de los intereses contrapuestos de los diversos actores. Por otro, comporta también que la universidad asuma una posición legitimadora de las decisiones previamente tomadas a nivel político y económico, al encontrarse también la institución inmersa entre una compleja red de actores y de niveles de intereses y estrategias públicas y privadas contrapuestas, y de diferentes niveles de gobierno –municipal, regional y federal- no siempre coincidentes en las estrategias y las formas de implementación de los planes (Cuadro 2).

²⁹ Al constatar: “varias de estas hidroeléctricas han sido criticadas por ofrecer una contribución mucho mas baja que lo esperado en el desarrollo de las áreas del entorno más próximo, transfiriendo los mayores beneficios a otras regiones”. Específicamente la UHE de Tucuruí fue construida para ofrecer energía abundante y a bajo costo a otras regiones, cumpliendo una función en la región de “mero enclave”.

Cuadro 2. Ejes, orientación conceptual de los planes y referencias teóricas

	Ejes analizados	Conceptos utilizados	Bibliografía básica consultada
I PDE	Sectores productivos -Sector infraestructura social, física y de apoyo -Programa de diversos municipios -Política urbana, Sector privado, Agrario, Desarrollo Científico y Tecnológico -Planificación y acompañamiento	“jerarquía” “sistemas” “desarrollo técnico”	Única: RICHARDSON, Harry. Elementos de Economía Regional.
PDST	- Cadena productiva - Aumento de la eficiencia económica - Desarrollo institucional e organizacional de la sociedad - Capacitación educacional y tecnológica - Control ambiental	Sistémico “Tecnocrático” “desarrollo local” “innovación tecnológica” “oportunidades –amenazas”	ARNT, Ricardo BUARQUE, Sérgio C. TRAUNANN, Thomas Diversos informes de los gobiernos estadual y federal
PIR-Tuc	1. Plan Político. 2. Plan Económico 3. Plan Científico y Tecnológico 4. Plan Cultural	“desarrollo local” “articulación de los actores locales y su capacidad de iniciativa y de innovación” “estructura productiva regional” “actividad compatible con la conservación ambiental” “desconcentración económica y social”	BOISIER, Sérgio BUARQUE, Sérgio C HADDAD, Paulo R. JACCOUD, Luciana
PDSBM	-Potencialidades y puntos de estrangulamiento -Análisis del contexto externo -Escenarios de la región -Visión de futuro -Recursos necesarios -Análisis estratégica	“dinamismo sostenible” “Modernización” “paralización” “competitividad regional” “planificación participativa” “abordaje sistémica, y al mismo tiempo, holística del desarrollo sostenible” “estructura de poder” “negociación entre los actores sociales”	BUARQUE, Sérgio, MORIN, Edgar MATUS, Carlos BUARQUE, Sérgio INGELSTAM, Lars; Entre otros Metodología de Planificación de Desarrollo Local y Municipal Sostenible.
PPDJUS	I. Análisis del ambiente interno Análisis demográfico Dinámica económica Índios Assurinis Debilidades y potencialidades de la región Potencialidades y ventajas regionales Condiciones Ambientales de la Región II. Análisis del ambiente externo Tendencias mundiales,	- Integración regional - Planificación participativa - Endogenización del desarrollo - Emprendedurismo - Disminución de la pobreza y de las desigualdades sociales - Desarrollo sostenible - Sustentabilidad cultural	ACSELRAD, Henri. BROSE, Markus; BURSZTYN, Marcel; COSTA, Francisco de Assis; FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER GOHN, M. G. GRAU, Nuria Cunill; MATUS, Carlos. PFEIFFER, Peter; RUAS, Ma.das Graças; SACHS, Ignacy; TORO, A., José Bernardo &

	nacionales y regionales Oportunidades y Amenazas de Contexto Externo		WERNECK, Nísia Maria Duarte.; VIEIRA, Liszt. & BREDARIOL, Celso.
PDS BR-163	<ul style="list-style-type: none"> -Contexto natural -Contexto histórico del proceso de ocupación del área -Situación agrária -Contexto Demográfico -Contexto Económico -Infraestructura -Contexto social Diagnóstico de las mesorregiones	<ul style="list-style-type: none"> - Integración regional - Planificación participativa - Endogenización del desarrollo - Emprendedurismo - Disminución de la pobreza y de las desigualdades sociales - Desarrollo sostenible 	En cada capítulo se ofrece una extensa bibliografía. Esta comprende los más variados autores y escuelas.
Gestar BR 163	Organizaciones de la sociedad civil Instituciones Gubernamentales	<ul style="list-style-type: none"> - “sociedad civil” - “antecedentes históricos de las organizaciones” - “fortalecimiento organizacional de las organizaciones” 	FERNANDES, Cesar; FERNANDEZ, Simoni; GOHN, M da Gloria, SULMONT, D.
PTDSR Transama zonica	<ul style="list-style-type: none"> - Ambiental - Económico - Infraestructura - Asist. técnica y extensión rural - Organización agraria - Salud - Educación - Seguridad y Justicia 	<ul style="list-style-type: none"> - “planificación participativa” - “reforma agraria” - “reordenamiento agrário” - “fortalecimiento de las diferentes formas de la agricultura familiar “ - “mejora de su calidad de vida” - “sustentabilidad, democracia y ciudadanía” 	SALGADO, I. e D. KAIMOWITZ. 2003. IBAMA (DIREF, DIREC, CNPT), MMA/SBF (DAP), SECTAM/PA SCA/MMA (enero/2005).
PDRS Marajó	<ul style="list-style-type: none"> - Histórico - Demográfico - Agrario - Económico - Social 	<ul style="list-style-type: none"> - Integración regional - Planificación participativa - Endogenización del desarrollo - Emprendedurismo - Disminución de la pobreza y de las desigualdades sociales - Desarrollo sostenible - Gobernanza rural-urbana 	Bibliografía sobre aspectos descriptivos de la región.
PDRS Xingu	<ul style="list-style-type: none"> - Visión histórica - Demográfico - Infraestructura - Dinámica económica - Situación agrária - Políticas públicas - Infraestructura para el desarrollo, capital social - Estructura de servicios - Diversidad social y étnica - Político-institucional 	<ul style="list-style-type: none"> - Integración regional - Planificación participativa - Endogenización del desarrollo - Emprendedurismo - Disminución de la pobreza y de las desigualdades sociales - Desarrollo sostenible - Gobernanza rural-urbana 	En cada capítulo aparece extensa bibliografía sobre la temática correspondiente.
PDRS Tocantins	<ul style="list-style-type: none"> - Visión histórica - Demográfico - Infraestructura - Dinámica económica - Situación agraria - Políticas públicas - Infraestructura para el desarrollo, capital social - Estructura de sevicios - Diversidad social y étnica - Político-institucional 	<ul style="list-style-type: none"> - Integración regional - Planificación participativa - Endogenización del desarrollo - Emprendedurismo - Disminución de la pobreza y de las desigualdades sociales - Desarrollo sostenible - Gobernanza rural-urbana 	En cada capítulo se aparece extensa bibliografía sobre la temática correspondiente.
PDRS Tucuruí	<ul style="list-style-type: none"> - Visión histórica - Demográfico - Infraestructura - Dinámica económica - Situación agrária - Políticas públicas 	<ul style="list-style-type: none"> - Integración regional - Planificación participativa - Endogenización del desarrollo - Emprendedurismo - Disminución de la pobreza y 	En cada capítulo se ofrece extensa bibliografía sobre la temática correspondiente.

- Infraestructura para el desarrollo, capital social - Estructura de servicios - Diversidad social y étnica - Político-institucional	de las desigualdades sociales - Desarrollo sostenible - Gobernanza rural-urbana	
---	---	--

Fuente: elaboración propia

En los diversos niveles del Gobierno federal, autarquías y ministerios (Medio Ambiente, Planificación, Ciudades, Transportes, Minería) y grupos de trabajo interministeriales, han emergido a menudo posiciones contrapuestas frente a los macro proyectos de infraestructura de las regiones afectadas. Ha sido debido a que las decisiones estratégicas han sido tomadas a nivel legislativo federal, mientras que los niveles del estado, regional y municipal defendían intereses propios de la región, no siempre coincidentes con el nivel superior.

3.1. Metodología

La posibilidad de pensar colectivamente las políticas públicas y de ofrecer respuestas a los problemas colectivos es una tarea de todos los actores. Los poderes públicos, el Tercer sector, las entidades del ámbito familiar y el mercado están formados por actores que a partir de sus intereses concretos, poseen capacidad para formular políticas públicas. En base a esta premisa, las políticas públicas son respuestas (*outputs*) de la actividad política, o sea, la confluencia dialéctica entre las diferentes esferas. En este sentido, dependerá de la esfera con mayor capacidad de poder y de influencia para condicionar la elaboración de las correspondientes políticas públicas.

En la formulación de los planes se utilizan técnicas diversas, aunque prácticamente todos ellos, son el resultado de una combinación de técnicas cualitativas y cuantitativas de análisis. Esta tendencia se invierte en los planes realizados a partir del año 2007, en los que las técnicas cualitativas, como es la realización de entrevistas, adquieren mayor relevancia en la metodología del plan. En los planes realizados exclusivamente con técnicos de las empresas *Eletronorte* y *Eletronorte* o consultoras privadas (Planes PDSBM y PIR-TUC), se ha utilizado la técnica-matriz D.A.F.O., al permitir poner en relevancia aspectos sobresalientes – positivos y negativos- de las regiones observadas (Cuadro 3).

Cuadro 3. Metodología utilizada en el diagnóstico y confección de los planes

PLANES	Fecha implementación	Estrategia metodológica	Especificación
<i>IPDE</i> <i>I Plano de Diretrizes e Estratégias (PDE)</i>	1979	Datos procedentes de las secretarías.	- Confección sistema de jerarquización de las ciudades
<i>PDST</i> <i>Plano de Desenvolvimento Sustentável da Microregião do Entorno da UHE Tucuruí (PDST)</i>	2001	Datos procedentes de institutos y secretarías	No especifica
<i>PIR-TUC</i> <i>Plano de Inserção Regional da UHE Tucuruí (PIR-TUC)</i>	2001	Amenazas y oportunidades a partir de técnica: D.A.F.O.	- Confección de escenarios

<i>PDSBM Plano Desenvolvimento Sustentável PDS Belo Monte</i>	2002	Amenazas y oportunidades a partir de técnica: D.A.F.O.	- Investigación y entrevista con los actores locales. Análisis retrospectivo y diagnóstico de la situación. Confección de escenarios: mundial, nacional Amazonia
<i>PPDJUS Plano Popular de Desenvolvimento Sustentável a Jusante da UHE Tucuruí</i>	2003	Cualitativas e cuantitativas	- Mapeamiento de las demandas locales.
<i>PDRS BR-163 Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a Área de Influência da Rodovia BR 163 Cuiabá- Santarém</i>	2006	No especifica	- Se presupone mapeamiento de los actores para la posterior realización de las consultas públicas
<i>GESTAR BR 163 Relatório analítico de caracterização institucional da área de abrangência do Gestar BR 163</i>	2006	Se trata de un diagnóstico de caracterización institucional	- Organizaciones de la sociedad civil y instituciones gubernamentales Entrevistas a líderes
<i>PTDRS Trans Amazônica Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável. Território da Transamazônica</i>	2007	Datos procedentes de las consultas	- Mapeamiento de las demandas locales.
<i>PDRS Marajó Plano Desenvolvimento Territorial Sustentável Arquipélago de Marajó</i>	2007	Datos empíricos obtenidos a partir de las consultas públicas	- Ordenamiento detallado de las demandas
<i>PDRS Xingu Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu</i>	2009	Cualitativas: Entrevistas semi-estructuradas Cuantitativas: Cuestionarios	- Mapeamiento de los actores locales con capacidad propositiva de políticas públicas. - Investigación y entrevista con los actores locales. - Mapeamiento de las demandas locales. - Entrevistas a líderes.
<i>PDRS Tocantins Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Tocantins</i>	2009	Cualitativas: Entrevistas semi-estructuradas	- Mapeamiento de los actores locales con capacidad propositiva de políticas públicas. - Investigación y entrevista con los actores locales. - Mapeamiento de las demandas locales. - Entrevistas a líderes.
<i>PDRS Tucuruí Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Tucuruí (PDRS)</i>	2009	Cualitativas: Entrevistas semi-estructuradas	- Mapeamiento de los actores locales con capacidad propositiva de políticas públicas. - Investigación y entrevista con los actores locales. - Mapeamiento de las demandas locales. - Entrevistas a líderes.

Fuente: elaboración propia

3.2 Eje político-institucional

El análisis de los planes permite entrever que los ejes principales tales como la visión histórica, demográfico, infraestructura, dinámica económica, situación agraria, políticas públicas, infraestructura para el desarrollo y capital social, estructura de servicios, diversidad social y étnica aparecen en prácticamente todos los Planes, difiriendo tan sólo la profundidad y extensión en que son tratados. El eje político-institucional aparece tratado en los planes realizados especialmente a partir de la creación de la *Secretaria de Integração Regional* (SEIR) en el año 2007. Los ejes orientadores permiten entrever cuales son los temas y propuestas que tienen un peso específico en el diagnóstico del plan. Tratar de los aspectos político-institucionales ha requerido un cuidado epistemológico, al intervenir variables de carácter ideológico, concepciones del mundo y valores subjetivos que realizan los actores sociales, frente a situaciones de intereses contrapuestos y a menudo en conflicto. La dimensión político-institucional tiene una importancia decisiva para el desarrollo territorial, puesto que la tipología y especialmente la cualidad de las instituciones son un elemento decisivo para el desarrollo de una ciudadanía con plenos derechos.

Históricamente, la región Amazónica se ha caracterizado por el bajo nivel de institucionalidad o “frágil institucionalidad”³⁰, apareciendo en mayor o en menor intensidad según se trate de áreas urbanas o rurales, en el grado de racionalidad en el poder y en la ejecución de políticas. El Estado brasileño se ha caracterizado por su debilidad institucional en la región, creándose tan solo instituciones de orientación desarrollista que permitían la gestión burocrática desde otros centros del país y correspondiendo a un conjunto de agentes sociales y a unos intereses relativamente “ajenos a los intereses sociales de la Amazonia”³¹.

La ejecución de diversos proyectos de infraestructura y de gran impacto para las regiones es una de las causas que ha propiciado la autoorganización y la aparición de nuevos actores o el aumento de acciones y movilizaciones impulsadas por actores históricamente presentes en la región. La construcción de la UHB de Belo Monte (PDRS Xingu), es un proyecto que ha movilizado amplios sectores de la sociedad civil. En esta situación de conflictos y de posturas antagónicas entre diversos actores, la comunidad científica local, al igual que el mismo equipo interdisciplinar, no esta exenta de problemática³².

3.3. El proceso de elaboración: universidades y consultoras

Uno de los primeros pasos en la elaboración de un plan lo constituye la formalización de la entidad concedente o financiadora y la entidad proponente. La empresa semi-estatal *Eletronorte*³³ ha sido la entidad semiprivada financiadora de la mayoría de los PDRS's, aunque su papel en la ejecución y gestión de las infraestructuras hidráulicas ha sido más que discutible ocasionando críticas provenientes de todos los sectores de la sociedad civil. Se ha dado prioridad a las regiones en las cuales han interferido o interferirá en un futuro próximo como son las regiones de Tucuruí, Tocantins y Xingu. El interés por estas regiones no es pues casual, sino que corresponde a unos intereses empresariales, cuyos impactos ya han sido enumerados.

³⁰ Torres, 2004, p.45.

³¹ Castro, Hebette, 1989; Castro, Moura, Sá Maria, 1995; Becker, 2005.

³² Vidal, Josep, 2013, p. 92-107.

³³ La empresa *Centrais Elétricas do Norte do Brasil, o Eletrobrás*, esta vinculada al Ministerio de Minas y Energia, como sociedad anónima de capital limitado.

En el diseño y definición conceptual y analítica de los planes realizados a partir del año 2003, es posible observar una gradual substitución en la realización del diagnóstico por parte de técnicos y expertos del sector privado y vinculados a la empresa *Eletronorte* y diversas consultoras. Este cambio ha significado, por un lado, el reconocimiento institucional y del sector privado de la universidad como entidad investigadora y creadora de conocimiento basado en la racionalidad metodológica y teórica para observaciones sobre el desarrollo sostenible de la región. Profesores y técnicos provenientes básicamente de la *Universidade Federal do Pará* (UFPA) y de Núcleos y Departamentos, han formado grupos interdisciplinarios para la realización del pronóstico, escenarios y modelos de gestión de los planes.

Por otro lado, la confección de los planes ha comportado también, que la universidad asumiese una posición legitimadora de decisiones políticas y económicas previamente tomadas, al encontrarse entre una compleja red de niveles de intereses públicos y privados contrapuestos, y de diferentes niveles de gobierno – municipal, regional, estado federal- no siempre coincidentes en las estrategias y los cronogramas.

Durante la confección del diagnóstico del Plan de Xingu, han aparecido con mayor intensidad estas contradicciones debido a la decisión del gobierno federal de autorizar la construcción de la Central Hidroeléctrica de Belo Monte (UHB)³⁴, que representa una inversión en infraestructuras que supera los seis billones de Reales. Este hecho ha provocado numerosos debates al respecto entre los componentes del grupo multidisciplinario: ¿el desarrollo solamente se pensaba en función de la construcción de la hidroeléctrica o por el contrario se debe realizar un plan que no contemplara la construcción de esta central?, ¿es necesario pensar en escenarios sustentables alternativos para el desarrollo de la región, cuando el poder ejecutivo ya ha tomado la decisión de permitir la construcción de la UHB?, ¿qué se espera de un diagnóstico académico, cuando la población de la región se encuentra dividida frente al mega proyecto?, ¿como debía actuar el grupo interdisciplinario, frente a los diferentes niveles de gobierno, con pautas de trabajo y cronogramas diferentes? Fueron algunas de las cuestiones que surgieron en las que la respuesta constituye uno de los aspectos más complejos en la realización de diagnósticos y pronósticos de un plan.

En forma de síntesis

En los PDRS realizados e implementados a partir de mediados de la década actual se percibe un cambio de paradigma, con la substitución paulatina del paradigma sistémico tecnocrático, por el paradigma de gobernanza. En la confección de los planes basados en este paradigma, se priorizan las técnicas de recogida de datos cualitativas, con una mayor sensibilidad y compromiso por el desarrollo sostenible. ¿Este cambio de paradigmas representa un avance en la gestión y en la emancipación social? Posiblemente representa un avance en modelos de gestión social más participativos. Sin embargo, aparecen limitaciones puesto que estos modelos no contribuyen para una transformación paulatina de la sociedad y de la acción de los ciudadanos, sino a la simple introducción de un modelo de gestión y de implementación más democrático,

³⁴ Se trata del proyecto coordinado por diversos ministerios, para la construcción de la UHB, la cual prevé inundar 440 Km², afectando directamente a varios municipios de la región.

eficiente y consensuado entre los diversos actores, sin cuestionar las relaciones sociales y humanas existentes.

Cuadro 4. Conceptos dominantes en los planes y en la planificación

Planes	Plano Dirtrizes e Estratégias	Tucuruí	Plano Desenvolvimento Sustentável Belo Monte y Plano de Desenvolvimento Sustentável da Microregião do Entorno da UHE Tucuruí	Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Tucuruí: Marajo, Xingu, Transamazônica, Plano Popular de Desenvolvimento Sustentável a Jusante da UHE, Tocantins, Tucuruí
Fundamento teórico	Sistémico	Sistémico Tecnocrático	Análisis de políticas	Análisis de políticas Teoría de la gobernanza <i>Policy Science</i>
Conceptos clave	jerarquía sistémica sistemas desarrollo técnico”	desarrollo local innovación tecnológica oportunidades – amenazas	dinamismo sostenible Modernización paralización competitividad regional	gobernanza Institucionalismo, orientado a la gestión de los actores y del territorio
Bibliografía básica	Economicismo clásico	Metodología de planificación	Limitada	Amplia Combinación corrientes: Conservadora-progresista
Equipo	Técnicos administración	Consultora	Consultora	Profesores y expertos

Fonte: elaboración propia

En la fase de diagnóstico, los equipos multidisciplinares han asumido un papel importante influenciando decisivamente en los conceptos utilizados, las técnicas de diagnóstico y pronóstico. Conlleva también un compromiso frente a los intereses diametralmente opuestos, que aparecen en algunos planes con ocasión de futuras obras de infraestructura. La estructura del diagnóstico, varía también según el plan, siendo tratados con más profundidad y con metodología cualitativa en los planes iniciados a partir del año 2006 dimensiones como la político-institucional, la visión histórica, la diversidad social y étnica o el desarrollo de capital social de las regiones. El eje político-institucional aparece tratado en profundidad en los planes realizados a partir de la creación de la *Secretaria de Integração Regional (SEIR)*.

El estudio de la fase de implementación de los planes es reciente, siendo el modelo de gestión propuesta en cada plan decisivo para el éxito o fracaso del plan, puesto que de él dependen la forma como se vinculará la sociedad civil en la gestión y proposición de políticas públicas. En esta fase el desarrollo institucional tiene una importancia decisiva en el desarrollo territorial. En la metodología de las consultas públicas, aparecen aspectos poco profundizados sobre lo que se entiende por “participación” y hasta qué punto esta participación está dirigida a transformar las relaciones sociales, o tan solo a refrendar las acciones

propostas en el plan. La implementación y el éxito o fracaso de un plan dependerán en última instancia de la capacidad de financiación de las acciones y políticas propuestas en él.

Referencias

- AB'SABER, Aziz. Zoneamento Ecológico e Econômico da Amazônia: Questões de Escala e Método, *Estudos Avançados*, v. 3, n. 5, p. 4-20, 1989.
- BECKER, Bertha. Geopolítica da Amazônia, *Estudos Avançados*, n. 19, p. 71-86, 2005.
- BRANDÃO, Carlos. *Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global*. Campinas: Editora da Unicamp, 2007.
- BRASIL. Presidência da República. *Plano Amazônia Sustentável. Diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia brasileira*. Brasília: MMA, 2008.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Coordenação da Amazônia. *Instrumentos econômicos para o desenvolvimento sustentável da Amazônia*. Brasília: 2006.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *PPA 2004-2008*. Brasília, 2004.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *PPA 2008-2011*. Brasília, 2008.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível em: http://www.ana.gov.br/pnrh/DOCUMENTOS/5Textos/2OPlano%20Nacional4_04_03.pdf (acesso em: 17 august 2016)
- CASTRO, Edna; HEBETTE, Jean. *Na trilha dos grandes projetos: modernização e conflito na Amazônia*. Belém: NAEA/UFPA, 1989.
- CASTRO, Edna; MAIA, Edila; SÁ, Maria. *Industrialização e grandes projetos: desorganização e reorganização do espaço*. Belém: Universitaria, 1995.
- COELHO, Magda; DINIZ, Eli. *Governabilidade, Governança Local e Pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1995.
- DE OLIVEIRA, Djalma. *Planejamento estratégico: conceitos, metodologia e prática*. São Paulo: Atlas, 2006.
- FORUM BR-163. FUNDAÇÃO VIVER, PRODUZIR E PRESERVAR; IPAM. *Relatório Analítico de Caracterização Institucional da Área de Abrangência do Gestar BR 163*. Características e atuação das organizações e instituições governamentais correlatas às questões rurais e ambientais. Itaituba, 2006.
- FREY, Klaus. *Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil*. Planejamento e Políticas Públicas, n. 21, 2000. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158> (acesso em: 6 setembro 2016).

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

GIACONONI James; PAGNUSSAT, Jose Luiz (Org.). *Planejamento e Orçamento Governamental*. Brasília: ENAP, v. 1, p. 193-228, 2006.

GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ. Secretaria de Estado de Integração Regional. *Estado do Pará: Diagnostico das Regiões de Integração*. Versão Preliminar. Belém, 2007.

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

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

HADDAD, Paulo; REZENDE, Fernando. *Secretaria de Coordenação da Amazônia. Instrumentos econômicos para o desenvolvimento sustentável da Amazônia*. Brasília, 2002.

HADDAD, Paulo. Doc 01. *Subsídio á Elaboração do Plano Plurianual 2004-2007 do Estado de Alagoas*, Maceió, 2003.

HOEFLE, Scott. Novas e velhas formas de patronagem na Amazônia Central, *Revista Território*, año VII, n. 11-12 e 13, set./out, 2003.

LAFER, B. Mindin (Org.). *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 1979.

LUHMANN, Niklas. *Politische Planung. Aufsätze zur Soziologie Von Politik und Verwaltung*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1971.

LUHMANN, Niklas. *Gesellschaftliche Grundlagen der Macht: Steigerung und Verteilung*. In: W. KAGI; H. SIGENTHALER (orgs.). *Macht und ihre Begrenzung im Klientenstaat Schweiz*, Zurich, 37-47 1981.

LUHMANN, Niklas. *Soziale Systeme*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp Verlag, 1984.

MATUS, Carlos. *Adiós, señor Presidente*. Caracas: Editorial Pomaire, 1987.

MENDES, Armando. *Amazônia terra & civilização: uma trajetória de 60 anos*. Belém: Banco da Amazônia, 2000.

PLANO DE DESARROLLO SUSTENTÁVEL DE BELO MONTE. PDSBM. *Versão Executiva Preliminar*. Altamira, 2002.

RELATÓRIO ANALÍTICO DE CARACTERIZAÇÃO INSTITUCIONAL DA ÁREA DE ABRANGÊNCIA DO GESTAR BR 163. Itaituba: Fórum BR-163 / FVPP / IPAM. 2006.

RHODES, R. (2000): *Governance and Public Administration*. In PIERRE Jon (Ed.). *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

SECRETARIA DE ESTADO DE INTEGRAÇÃO REGIONAL. *Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável do Arquipielago do Marajó*. Belém: NAEA/SEIR, 2008.

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

SECRETARIA DE ESTADO DE INTEGRAÇÃO REGIONAL. *Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Tocantins*. Belém: NAEA/SEIR, 200b.

- SECRETARIA DE ESTADO DE INTEGRAÇÃO REGIONAL. *Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Tucuruí*. Belém: NAEA/SEIR, 2009c.
- SOUZA, Armando; FILIPPI, Eduardo. O Programa Amazônia Sustentável: novas e velhas estratégias de inserção continental, *Amazônia: Ciência & Desenvolvimento*, Belém, v. 6, n. 11, p. 191-210, 2010.
- TORRES, Pedro. *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*, Colección Cepal, Santiago de Chile, n. 93, 2004.
- VIDAL, Josep Pont. Strategic Action Fields and Sozial Movement around the Hydroelectric Power Plant of Belo Monte, *Asian Journal of Social Studies*, v. 1, n. 3, 92-107, 2013.
- VIDAL, Josep Pont. Eixo Político-institucional. In: *Secretaria Integração Regional. Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu*. Belém, NAEA/SEIR, 2009a.
- VIDAL, Josep Pont. Eixo Político-institucional. In *Secretaria Integração Regional Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Tocantins*. Belém, NAEA/SEIR, 2009b.
- WINDHOFF-HÉRITIER, Adrienne. *Policy-Analyse: eine Einführung*. Frankfurt am Main/New York: Campus, 1987.