



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE MEIO AMBIENTE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE RECURSOS NATURAIS E
DESENVOLVIMENTO LOCAL DA AMAZÔNIA

MÁRCIA CRISTINA EVER DE ALMEIDA

Reflexões acerca do desenvolvimento territorial da RMB: o caso da Agrovila
Calúcia e o Plano de Desenvolvimento Rural e Sustentável de Castanhal.

Belém – PA

2024

MÁRCIA CRISTINA EVER DE ALMEIDA

Reflexões acerca do desenvolvimento territorial da RMB: o caso da Agrovila
Calúcia e o Plano de Desenvolvimento Rural e Sustentável de Castanhal.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão dos Recursos Naturais e Desenvolvimento Local da Amazônia do Núcleo de Meio Ambiente da Universidade Federal do Pará (PPGEDAM/NUMA/UFPA) como requisito parcial para obtenção de título de mestre.

Orientador: Prof. Dr. Aquiles Vasconcelos Simões

Coorientador: Prof. Dr. Daniel Araújo Sombra Soares

Linha de pesquisa: Gestão Ambiental (Desenvolvimento Territorial e Ações Públicas Locais)

Belém – PA

2024

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará
Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

E93r Ever de Almeida, Márcia Cristina.
Reflexões acerca do desenvolvimento territorial da RMB:
: o caso da Agrovila Calúcia e o Plano de Desenvolvimento Rural
e Sustentável de Castanhal. / Márcia Cristina Ever de Almeida. —
2024.
131 f. : il. color.

Orientador(a): Prof. Dr. Aquiles Vasconcelos Simões
Coorientador(a): Prof. Dr. Daniel Araújo Sombra Soares
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará,
Núcleo de Meio Ambiente, Programa de Pós-Graduação em
Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na
Amazônia, Belém, 2024.

1. Planejamento territorial. 2. Desenvolvimento local.
3. Rural-urbano. 4. Periurbano. 5. Participação. I. Título.

CDD 300

MÁRCIA CRISTINA EVER DE ALMEIDA

Reflexões acerca do desenvolvimento territorial da RMB: o caso da Agrovila
Calúcia e o Plano de Desenvolvimento Rural e Sustentável de Castanhal.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão dos Recursos Naturais e Desenvolvimento Local da Amazônia do Núcleo de Meio Ambiente da Universidade Federal do Pará (PPGEDAM/NUMA/UFGPA) como requisito parcial para obtenção de título de mestre.

Linha de pesquisa: Gestão Ambiental (Desenvolvimento Territorial e Ações Públicas Locais)

Defendido e aprovado em: 14 / 08 / 2024

Conceito: _____

Banca examinadora:

Prof. Dr. Aquiles Vasconcelos Simoes (Orientador)

Universidade Federal do Pará – UFPA

Prof. Dr. Luis Otávio do Canto Lopes (Membro Interno)

Universidade Federal do Pará – UFPA

Prof. Dr. Lovois de Andrade Miguel (Membro Externo)

Universidade do Rio Grande do Sul – UFRGS

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, gratidão ao Grande Criador, à Nazinha e aos meus guias, por mostrar-me que a jornada pode ser difícil e sinuosa, mas enriquecedora e gratificante também.

Gratidão à minha família, em primeiro lugar, aos meus pais, Édila e José (*in memoriam*), por todo amor, apoio, carinho, incentivo e motivação na jornada da vida, bem como na minha carreira acadêmica e profissional. Gratidão à minha madrinha e segunda mãe, Maria, por todo o amor, carinho, alento e incentivo em todas as searas.

Gratidão às minhas amadas irmãs, Marcella e Mylena, respectivamente: gratidão pelo apoio, inspiração e contribuição na minha jornada acadêmica e profissional; gratidão pelo apoio e incentivo na jornada profissional e pessoal; bem como gratidão a ambas pela parceria na jornada da vida e do autoconhecimento.

Gratidão aos meus queridos irmãos, Marcos (*in memoriam*), Murilo, Marcelo e Márcio, pelo companheirismo, amor e incentivo. Gratidão ainda às crianças da família (incluindo as crianças grandes), meus sobrinhos (Vinicius, Henrique e Joel) e sobrinhas (Emilly, Júlia, Elena, Mariana, Maria Laura e Victória), obrigada pela alegria, espontaneidade e vivacidade.

Gratidão ao meu ex-companheiro, Marcelo, pela jornada trilhada juntos e que por questões da vida passou a ser realizada de forma separada. Gratidão também a minha querida Laryssa pelo carinho, afeto e alegrias partilhados.

Gratidão ao meu orientador, Prof. Dr. Aquiles Simões, e ao meu coorientador, Prof. Dr. Daniel Sombra, pelo apoio e auxílio na construção desta pesquisa. Gratidão ainda aos colegas membros do Grupo de Estudo Diversidade Socioagroambiental na Amazônia (GEDAF).

Gratidão à Universidade Federal do Pará (UFPA), especialmente ao Instituto de Ciências Jurídicas (ICJ), onde tive o privilégio de cursar a graduação em Direito, e ao Núcleo de Meio Ambiente (NUMA), casa em que cursei o presente Mestrado. Obrigada todos e todas que contribuíram na minha formação acadêmica e profissional. Agradeço especialmente aos membros (as) da Banca de Qualificação e de Defesa pelas valorosas contribuições.

Gratidão aos meus colegas da turma de Mestrado 2021 pelo companheirismo, apoio e colaboração. Gratidão especial à Michelle, Bárbara, Janaína e Aristóteles, trilhar essa jornada com apoio de vocês tornou o percurso bem mais leve.

Gratidão à Profa. Maria Cláudia Bentes Albuquerque por ser uma referência acadêmica e profissional que contribuiu na minha paixão por Direito Ambiental e Direito Urbanístico, mostrando que pensar sobre desenvolvimento das cidades (incluindo os espaços rurais), é não apenas possível, como necessário. Gratidão ainda a todos meus colegas da Comissão Estadual de Direito Urbanístico e Planejamento Urbano da OAB-PA, nossos ciclos de leitura, debates e formações foram o incentivo inicial para algumas das reflexões trazidas nessa pesquisa.

Cursar o mestrado conciliando com a advocacia não foi uma tarefa fácil. Quem vivencia a advocacia sabe como é um ofício que exige aprimoramento constante, estratégia e dedicação. Assim, agradeço a compreensão de todos e todas os quais mantive relações comerciais ou de colaboração durante o período do mestrado.

Gratidão às amigas que fui trilhando no decorrer da jornada da vida, especialmente, Jéssica e Família, Abigail, Cristina, Amanda, Brenda, João, Bárbara, Gleia, Wanda, Lucas, Dejan, Caio, Jairo, Fábio, Jaqueline e Laize. Gratidão pelo apoio, parceria e por entenderem a rotina corrida.

Gratidão a todos e todas que auxiliaram a mim e minha família na atenção plena à saúde, na jornada pelo autoconhecimento, com o fortalecimento individual e, conseqüentemente, coletivo. Nesse sentido, agradecimento especial à Rosângela, Robson, Seu João, Tina, Bruna e Andreza.

Gratidão a todos e todas que direta ou indiretamente contribuíram para essa pesquisa, em especial, aos atores sociais que dia a dia constroem o meio rural e periurbano de Castanhal e do Brasil, dão subsistência as suas famílias e a cidade, mantendo tradições e criando formas de estar, viver e se manter no campo. Gratidão especial a todos(as) entrevistados(as) nessa pesquisa que doaram seu tempo e disposição para participação na construção desse trabalho.

Entre rios, floresta e mar
Entre ramais, ruas e rodovias
Entre comunidades, povoados e agrovilas
Entre pequenas, médias e grandes cidades
Imersos (?) na metrópole de Nazinha
Centralizados na cidade modelo
Modelo para quem?
Reflexões sobre o presente
Amparadas no passado
Preocupados com o futuro
Futuro emergente, resiliente e incerto
Entre incertezas é preciso traçar possibilidades
Cenários desejáveis
Cenários possíveis
Cenários pensados
Cenários planejados
- Márcia Ever

RESUMO

A concepção clássica de planejamento territorial dos municípios, em geral, costuma dar maior ênfase para as zonas urbanas e dedicar menor atenção ao desenvolvimento das zonas rurais. Porém, considerando uma visão holística e integral do planejamento territorial estabelecida no Estatuto da Cidade, o município deve ser compreendido de forma a promover a qualidade de vida da população de todo seu território (incluindo as áreas rurais). Assim, a pesquisa em tela, busca analisar como um instrumento legislativo de planejamento territorial permite (ou não) a participação dos atores locais, conseguindo refletir na mitigação de problemáticas locais e garantia do desenvolvimento local, através da investigação da visão dos atores locais quanto as conexões na criação e implementação do Plano de Desenvolvimento Rural e Sustentável de Castanhal, considerando especialmente a realidade dos moradores da Agrovila Calúcia, por ser uma localidade situada em uma área periurbana desse município. Além disso, considerando que a cidade lócus da pesquisa faz parte da Região Metropolitana de Belém (RMB), a investigação da pesquisa também perpassa pelos desafios da governança metropolitana da RMB, com ênfase no município de Castanhal. Por fim, em termos metodológicos, a pesquisa é exploratória, de caráter analítico descritivo, de natureza qualitativa e amparada no método de investigação do estudo de caso.

Palavras-chave: Planejamento territorial; Desenvolvimento local; Rural-urbano; Periurbano; Participação.

ABSTRACT

The classic conception of territorial planning of municipalities, in general, tends to place greater emphasis on urban areas and devote less attention to the development of rural areas. However, considering a holistic and integral view of territorial planning established in the City Statute, the municipality must be understood in a way that promotes the quality of life of the population throughout its territory (including rural areas). Thus, the research on screen seeks to analyze how a legislative instrument for territorial planning allows (or not) the participation of local actors, managing to reflect on the mitigation of local problems and guarantee local development, through investigating the vision of local actors regarding connections in the creation and implementation of the Castanhal Rural and Sustainable Development Plan, especially considering the reality of the residents of Agrovila Calúcia, as it is a location located in a peri-urban area of this municipality. Furthermore, considering that the city where the research project is located is part of the Metropolitan Region of Belém (RMB), the research investigation also encompasses the challenges of metropolitan governance in the RMB, with an emphasis on the municipality of Castanhal. Finally, in methodological terms, the research is exploratory, descriptive analytical in nature, qualitative in nature and supported by the case study research method.

Keyword: Territorial planning; Local development; Rural-urban; Periurban; Participation.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1- Mapa da Região Metropolitana de Belém	54
Figura 2 - Mapa Macrozona Rural da Regional 2	70
Figura 3 - Mapa da Macrozona Rural da Regional	71
Figura 4 - Carta-imagem da Agrovila Calúcia, Castanhal-PA	72
Figura 5 - Diferença no asfaltamento da área central da agrovila para o assentamento Nova Esperança	74
Figura 6 - Ramal do assentamento Nova Esperança sem asfaltamento e buraco ocasionado pelas chuvas	75
Figura 7 - Ônibus escolar estacionado na área central da agrovila Calúcia	75
Figura 8 - Pórtico de entrada da Agrovila Calúcia na PA 320	76
Figura 9 - Mapa Uso e Cobertura da Terra no entorno da Agrovila Calúcia	81
Figura 10 - Mapa Área Consolidada declarada no CAR no entorno da Agrovila Calúcia	83

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Síntese das principais bases legais analisadas na presente pesquisa ..	20
Quadro 2 - Síntese dos grupos de entrevistados(as)	21
Quadro 3 - Perfil dos entrevistados (as)	23
Quadro 4 - População e quantidade de domicílios	73
Quadro 5 - Características Atuais da Agrovila Calúcia segundo a Opinião dos Entrevistados	78
Quadro 6 - Referente a ciência, participação e construção do PMDRS	90
Quadro 7 – Síntese das entrevistas do Grupo 1	93
Quadro 8 - Síntese das entrevistas dos Grupos 2 e 3	94
Quadro 9 - Sugestões dos entrevistados (as) de melhorias para a revisão do PMDRS	97

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
FPICs	Funções Públicas de Interesse Comum
LARC	Laboratório de Análise Ambiental e Representação Cartográfica
UFPA	Universidade Federal do Pará
PMDR	Plano Municipal de Desenvolvimento Rural e Sustentável de Castanhal
RM	Região Metropolitana
RMB	Região Metropolitana de Belém
SECIR	Secretaria de Estado das Cidades e Integração Regional
SEDOP	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Obras Públicas do Pará

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	13
2. OBJETIVOS	18
2.1. Objetivo Geral	18
2.2. Objetivos específicos	18
3. PERCURSO METODOLÓGICO.....	19
4. REVISÃO SOBRE O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL DE ÁREAS RURAIS E PERIURBANAS NO BRASIL	26
4.1. Síntese do processo de urbanização brasileira e os reflexos na relação urbano-rural	26
4.2. Planejamento territorial de áreas urbanas e rurais	29
4.3. Desenvolvimento e emergência da perspectiva da abordagem territorial do desenvolvimento	38
4.4. Considerações sobre a nova ruralidade no Brasil	43
4.5. Espaços periurbanos em contextos metropolitanos	45
5. PLANEJAMENTO TERRITORIAL DE CIDADES METROPOLITANAS: RM DE BELÉM	52
5.1. Região Metropolitana de Belém e desafios na governança metropolitana	52
5.2. Castanhal e a Agrovila Calúcia: síntese do processo de criação	61
5.3. O município de Castanhal no contexto metropolitano.....	65
6. POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO RURAL E SUSTENTÁVEL DE CASTANHAL: FOCO NA AGROVILA CALÚCIA	69
6.1. Agrovila Calúcia: cenário atual no município de Castanhal	69
6.2. Relatório fotográfico da Agrovila Calúcia: área central x Assentamento Nova Esperança	74
6.3. Vozes da Calúcia: Perspectivas e Histórias.....	77
6.4. Planejamento territorial municipal e o Plano de Desenvolvimento Rural e Sustentável de Castanhal.....	84
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS	101
REFERÊNCIAS.....	105
APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA (GRUPO I)	112
APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA (GRUPO II)	113
APÊNDICE C - ROTEIRO DE ENTREVISTA (GRUPO III)	114
APÊNDICE D – NOTA TÉCNICA.....	115

1. INTRODUÇÃO

Refletir sobre desenvolvimento territorial considerando as peculiaridades dos municípios amazônicos é uma missão e tanto. Primeiro, pois, a região amazônica ainda é vista por muitos como sinônimo de “atraso”, de local onde o “progresso” e “desenvolvimento” ainda precisam chegar. Ademais, a região Amazônica é uma zona de grandes dimensões territoriais e imersa em uma diversidade de territórios e territorialidades, levando até mesmo a referência as “Amazônias” no plural, na tentativa de transmitir a riqueza e complexidade relativas a essa região¹.

Nesse contexto, para Soares (2015), que resenhou a obra “Amazônia, Amazônias”, de Carlos Walter Porto Gonçalves, cuja primeira edição foi publicada no ano de 2001, destacam-se as variadas imagens e idealizações sobre a Amazônia realizadas por agentes externos à região, tais como: “Alguns exemplos são o da natureza intocada, da natureza infinita, de pulmão do mundo, de vazio demográfico, da região de pobreza, de região dependente e, mais recentemente, da terra sem lei” (Soares, 2015, p. 280). É importante notar que outros autores como Maués (1999), Canto (2016) e Le Tourneau e Canto (2019) também afirmam que, dada a complexidade e a diversidade territorial envolvendo as espacialidades amazônicas, é mais apropriado se referir a “Amazônias” em vez de uma única Amazônia.

Diante disso, partindo da hipótese já bastante trabalhada e conhecida na literatura em geral, que considera a tendência de os municípios priorizarem a área urbana em seu planejamento territorial, relegando um papel secundário ou invisibilizado à área rural e periurbana, temos que ainda hoje há uma necessidade de maior aprofundamento desta hipótese quando insere-se no contexto do território amazônico.

Pois, o planejamento do território municipal no Brasil, apesar dos enormes avanços trazidos com o capítulo constitucional da Política Urbana, posteriormente, regulamentando pelo Estatuto da Cidade e mais recentemente pelo Estatuto da Metrópole, foram pensados através de uma lógica sulista e sudestina, que desconhece ou desconsidera as peculiaridades regionais das demais regiões do país,

¹ Para entendimento da complexidade e riqueza inerentes à Amazônia, ou as Amazônias, consideramos pertinente a síntese da obra “Amazônia, Amazônias”, de Carlos Walter Porto Gonçalves, cuja primeira edição foi publicada no ano de 2001, com síntese da obra resenhada por Soares (2015).

especialmente, da Região Amazônica. Onde, há uma dissonância maior entre o que é cidade e o que é município, pois possui grande entrelaçamento entre o meio rural e urbano; havendo uma dinâmica própria de vida em diversas localidades, além de profundas problemáticas referentes a saneamento, planejamento e transportes.

Ademais, apesar da gestão democrática ser uma diretriz norteadora da política urbana trazida pelo Estatuto da Cidade (artigo 2º, inciso II), ainda há dificuldades práticas na implementação dessa diretriz e a efetiva participação democrática na construção, gestão e implantação de planos, programas e projetos voltados ao desenvolvimento urbano e territorial.

Apesar das conquistas representadas pela Carta Magna e pelo Estatuto da Cidade, no contexto das lutas sociais por cidadania política ao longo do século XX, especialmente impulsionadas pelo Fórum Nacional pela Reforma Urbana nas décadas de 1980 e 1990, a efetivação do direito à participação pública na gestão democrática da cidade e proteção do meio ambiente enfrenta o desafio da correlação de forças no âmbito local (Albuquerque; Dias, 2019).

Ocorre que essas dificuldades ainda são maiores quando refere-se a gestão de planos voltados ao desenvolvimento rural, dada a ótica simplista que norteou até muito recentemente o planejamento da zona rural como local somente de atividades agropecuárias (Hespanhol, 2007).

Não obstante, o conceito de desenvolvimento ao longo da segunda metade do século passado até a atualidade passou por diversas modificações, sendo amparado por bastante tempo em uma visão puramente economicista, tecnicista e cartesiana centralizada apenas no crescimento econômico, o que acarretou o aprofundamento da desigualdade social ao invés de mitigar essa problemática (Vasconcelos Sobrinho, 2013).

Haja vista as diversas transformações do conceito de desenvolvimento e ruralidade, passando de uma visão reducionista e cartesiana para uma visão holística e integral, assim como considerando a necessidade de fomentar a produção de pesquisas que versem sobre a governança metropolitana e gestão territorial de comunidades localizadas em áreas periurbanas, especialmente na Região Norte do Brasil, considera-se que a pesquisa em questão poderá contribuir para reflexões e

debates voltados ao desenvolvimento territorial, desafios metropolitanos e a participação democrática em planos municipais de desenvolvimento.

A pesquisa possuiu como cerne para análise documental a Lei Municipal nº 033/2020, que institui a Política Municipal de Desenvolvimento Rural de Castanhal e o Plano Municipal de Desenvolvimento Rural e Sustentável de Castanhal (PMDR), bem como o Plano Diretor Municipal Participativo de 2018-2028 (Lei Complementar nº 001/2019), e possuiu como território de investigação em campo (recorte territorial) a Agrovila Calúcia, localizada na Regional 2, da área rural de Castanhal. Ademais, tendo em vista que Castanhal faz parte da Região Metropolitana de Belém (RMB), a investigação abrange ainda os desafios da governança metropolitana na RMB, com foco especial no município de Castanhal.

Diante do exposto, importa destacar que a área rural de Castanhal é dividida informalmente² pelo ente municipal em quatro regionais (Castanhal, 2017, 2020), sendo o recorte territorial da presente pesquisa somente a agrovila Calúcia, localizada na Regional 2, tendo em vista diversos fatores, em especial: i) a impossibilidade de realização de visita *in loco* em todas as diversas agrovilas pertencentes ao município de Castanhal; ii) proximidade da Calúcia com o centro urbano de Castanhal, o que a coloca em uma área defendida por alguns autores como de expansão urbana, visão esta da qual acredita demandar maior aprofundamento haja vista a nova ruralidade, bem como as especificidades de espaços periurbanos na Amazônia; iii) a configuração da agrovila, com uma área central e diversas ocupações (assentamentos rurais) nas proximidades, demonstrando os desafios típicos relativos à áreas periurbanas, onde mesclam-se características urbanas e rurais.

Assim, considerando as transformações do conceito de desenvolvimento e ruralidade, passando de uma visão reducionista e cartesiana para uma visão holística e integral, bem como a necessidade de fomentar a produção de pesquisas que versem

² Nesse ponto, vale informar que utiliza-se a expressão “informalmente” para referir-se a divisão da zona rural de Castanhal em quatro regionais, pois é uma expressão utilizada no Diagnóstico para Revisão do Plano Diretor (Castanhal, 2017), bem como informado no Plano de Desenvolvimento Rural e Sustentável de Castanhal ao realizar o diagnóstico rural relata que a divisão do território rural do município em quatro regionais é realizada “de forma informal e com o aval da comunidade” (Castanhal, 2020, p. 28). Assim, a Regional 2, onde insere-se o recorte territorial dessa pesquisa, compreende as seguintes Agrovilas: Anita Garibaldi, Bacabalzinho, Calúcia, Campina, São Lucas e São Sebastião, e as ocupações chamadas de 05 de Outubro, 15 de maio, Bibiana, Jesus de Nazaré, José de Alencar, Nova Esperança e Novo Tempo (Castanhal, 2020, p. 29).

sobre a governança metropolitana e gestão territorial de espaços periurbanos e rurais metropolitanos, especialmente considerando as peculiaridades da Região Norte do Brasil, a presente pesquisa tem como pressuposto inicial o seguinte questionamento: Considerando o contexto metropolitano do município de Castanhal, como o Plano Municipal de Desenvolvimento Rural e Sustentável de Castanhal, enquanto instrumento de desenvolvimento territorial, permitiu (ou não) a participação dos atores locais da Agrovila Calúcia em sua construção e implantação?

Nesse contexto, a pesquisa em tela buscou compreender como o instrumento de planejamento territorial consegue (ou não) refletir na mitigação de problemáticas locais e garantia do desenvolvimento local, através da investigação da visão dos atores locais quanto as (des)conexões na criação e implementação do Plano de Desenvolvimento Rural e Sustentável de Castanhal, considerando especialmente a realidade dos moradores da Agrovila Calúcia. Além disso, considerando que a cidade lócus da pesquisa faz parte da Região Metropolitana de Belém (RMB), a investigação da pesquisa também perpassa pelos desafios da governança metropolitana da RMB, com ênfase no município de Castanhal.

Nesse ponto, cabe destacar que usando os ensinamentos de Albuquerque e Dias (2019) entendemos que a participação é tanto um direito quanto uma metodologia, representando uma conquista cidadã na trajetória dos direitos humanos e na história do Brasil republicano. Esta prática exige uma constante atividade política que envolve a negociação de conflitos e divergências, transcendendo a simples decisão pela maioria dos votos.

O processo de participação cidadã pressupõe uma abertura para o diálogo e para a tomada de decisões coletivas sem coerção, de modo que a deliberação pública, particularmente no âmbito urbanoambiental, reflita verdadeiramente as necessidades locais e esteja alinhada com os princípios democráticos trazidos pela Carta Magna de 1988 (Albuquerque; Dias, 2019).

Ademais, a Constituição Estadual do Pará de 1989 dispõem no artigo 20 que um dos princípios da administração pública no Estado do Pará, incluindo os entes municipais, é o princípio da participação na Administração Pública, garantindo transparência e inclusão nos processos decisórios (Pará, 1989).

Diante disso, apesar da limitação territorial de realização da presente pesquisa centrada na Agrovila Calúcia, consideramos que esta pode contribuir com as reflexões para o processo de avaliação e revisão do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural e Sustentável de Castanhal na medida em que traz informações sobre o processo de construção dessa norma, da necessidade de maior engajamento e participação social da população diretamente interessada.

2. OBJETIVOS

2.1. Objetivo Geral

Analisar como o Plano de Desenvolvimento Rural e Sustentável de Castanhal considera territórios rurais e periurbanos, investigando se permitiu a participação dos atores locais, especialmente dos moradores da Agrovila Calúcia, conforme estabelecido no instrumento legislativo.

2.2. Objetivos específicos

- Discorrer sobre desenvolvimento territorial, com ênfase na interrelação entre urbano e rural, bem como os desafios das áreas periurbanas, especialmente em contextos metropolitanos;
- Discorrer sobre a Região Metropolitana de Belém, com ênfase no ordenamento territorial estabelecido no município de Castanhal, contextualizando onde se insere à Agrovila Calúcia;
- Analisar a visão dos atores locais da Agrovila Calúcia sobre a participação na implementação e gestão da Política Municipal de Desenvolvimento Rural de Castanhal e do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural e Sustentável de Castanhal, auxiliando na avaliação da implementação dessa política de desenvolvimento territorial;
- Confeccionar Nota Técnica sintetizando as principais informações coletadas e sistematizadas ao final da pesquisa, podendo contribuir com o debate sobre desenvolvimento territorial, visando auxiliar nas atividades dos atores locais a ser entregue ao Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Castanhal, a associação comunitária da Agrovila Calúcia e do Assentamento Nova Esperança, a Secretaria de Agricultura de Castanhal, ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Castanhal.

3. PERCURSO METODOLÓGICO

Em termos metodológicos, a pesquisa realizada possui natureza exploratória, de caráter analítico descritivo, com abordagem qualitativa e amparada no método de investigação do estudo de caso, com realização de pesquisa bibliográfica, documental e de campo.

Justifica-se essa escolha metodológica vez que pressões são exercidas globalmente em um mundo globalizado, mas as problemáticas decorrentes disso são vivenciadas localmente. Assim, a escala de discussão local-global que é realizada com o estudo de caso, possibilita a percepção do local e o apontamento das interferências globais.

Em primeiro lugar, ao longo dos anos 2021 e 2022, foi realizada pesquisa exploratória, através de pesquisa bibliográfica, documental e levantamento da legislação pertinente. Desse modo, em síntese, em âmbito federal, foi analisada a Constituição da República Federativa do Brasil (Brasil, 1988), notadamente no capítulo referente à Política Urbana, a Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal (Brasil, 2001), dispondo acerca de diretrizes gerais da política urbana, bem como a Lei Federal nº 13.089/2015, que institui o Estatuto da Metrópole (Brasil, 2015).

Além disso, em âmbito estadual consideramos válido analisar a Constituição do Estado do Pará (Pará, 1989), fazendo um paralelo do disposto entre as Cartas Políticas federal e estadual no que concerne aos objetivos fundamentais à garantia do desenvolvimento nacional, participação popular como princípio da administração pública estadual, bem como a análise dos artigos referentes a instituição de regiões metropolitana.

Somado a isso, em âmbito municipal, foram analisados: a Lei Orgânica do Município de Castanhal (Castanhal, 2010), o diagnóstico de Castanhal 2017 para a revisão do Plano Diretor Participativo (Castanhal, 2017), Plano Diretor Municipal Participativo 2018 (Castanhal, 2018) e Lei Municipal Nº 033/2020, que institui a Política Municipal de Desenvolvimento Rural De Castanhal e o Plano Municipal de Desenvolvimento Rural e Sustentável De Castanhal – PMDRS (Castanhal, 2020).

Nesse contexto, o Quadro 1 abaixo traz a síntese das bases legais analisadas ao longo da presente pesquisa, indicando a norma estudada, o artigo ou seção ao qual se deu ênfase na análise, bem como a descrição sucinta da norma ou do dispositivo legal analisado.

Quadro 1 - Síntese das principais bases legais analisadas na presente pesquisa

Norma	Artigo/Seção	Descrição
Constituição Federal de 1988	Artigo 182 - Política Urbana	Estabelece diretrizes da política urbana para o desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem-estar dos habitantes; Plano Diretor como instrumento básico.
Constituição Estadual do Pará de 1989	Artigo 20 - Princípio da Participação na Administração Pública	Reforça a participação popular na administração pública, garantindo transparência e inclusão nos processos decisórios.
Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001)	Artigo 2º, II e IV; e Artigo 40	Estabelece a regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, define diretrizes gerais para a política urbana e dispõe sobre outras providências.
Lei Orgânica do Município de Castanhal	Objetivos, Ordem Econômica e Meio Ambiente, Política Rural	Define a criação e o funcionamento do Município de Castanhal
Lei Complementar Municipal de Castanhal nº 001/2019	Objetivos, Diretrizes e Seção II que trata do Desenvolvimento Econômico, Científico e Tecnológico	Dispõe sobre a revisão do Plano Diretor Municipal Participativo do Município de Castanhal para o período de 2018-2028
Lei Municipal de Castanhal nº 033/2020	Princípios e Diretrizes	Institui a Política Municipal de Desenvolvimento Rural de Castanhal e o Plano Municipal de Desenvolvimento Rural e Sustentável de Castanhal (PMDR)

Fonte: Elaboração própria a partir dos textos normativos (2024).

Ademais, considerando que a área lócus da pesquisa faz parte de um município que integra a Região Metropolitana de Belém – RMB, foi realizada pesquisa documental e bibliográfica acerca da RMB, seu processo de formação, inserção de Castanhal e atual sistema de governança, contextualizando a natureza dupla do município de Castanhal nessa região, exercendo influência sobre as cidades próximas ao mesmo tempo em que estreita seus laços com a metrópole de Belém.

Para aproximar a pesquisa teórica da realidade local, no ano de 2023, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com atores locais a fim de realizar a coleta de dados primários.

Ao longo da etapa da pesquisa em campo, foram realizadas 15 (quinze) entrevistas com questionário semiestruturado, com roteiro de perguntas anexo. Os entrevistados foram divididos, basicamente, em três grupos, cada um com roteiro semiestruturado de questionamentos norteadores, sendo os seguintes grupos: a) Grupo 1: pessoas que moram na Agrovila Calúcia, Assentamento Nova Esperança, conhecem a realidade da área através do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Castanhal e/ou sejam integrantes do Conselho de Desenvolvimento Rural de Castanhal; b) Grupo 2: integrante da gestão anterior do Poder Executivo Municipal que participou da construção do PMDRS; c) Grupo 3: representante da gestão atual do Poder Executivo Municipal lotado na Secretaria Municipal de Agricultura.

O Quadro 2 abaixo traz a síntese dos grupos de entrevistados (as) com a descrição dos sujeitos pertencentes a cada grupo:

Quadro 2 - Síntese dos grupos de entrevistados(as)

Grupos de Entrevistados	Descrição
Grupo 1	Pessoas que moram na Agrovila Calúcia, Assentamento Nova Esperança, conhecem a realidade da área através do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Castanhal e/ou sejam integrantes do Conselho de Desenvolvimento Rural de Castanhal.
Grupo 2	Integrante da gestão anterior do Poder Executivo Municipal que participaram da construção do PMDRS.
Grupo 3	Representante da gestão atual do Poder Executivo Municipal lotados na Secretaria Municipal de Agricultura.

Fonte: Elaboração própria (2024).

Ademais, a seleção dos entrevistados ocorreu através da amostragem bola de neve, onde os próprios entrevistados foram indicando outras pessoas a serem entrevistadas, salvo pessoas integrantes do Poder Executivo local, as quais foram escolhidas em virtude do cargo que ocupam ou ocupavam no momento de criação/implantação do Plano de Desenvolvimento Rural e Sustentável de Castanhal.

Somado a isso, fora realizada tentativa de entrevista com os atuais dirigentes das associações comunitárias da Calúcia (área central da agrovila) e do Assentamento Nova Esperança (associação mais antiga desta localidade). Porém, por questões de disponibilidade, não foi possível realizar a entrevista com ambos.

As informações colhidas nas entrevistas realizadas foram registradas através de anotações por escrito. Posteriormente, na análise dos dados para obtenção dos resultados, fora realizada análise e interpretação do conteúdo relatado através da triangulação de métodos, considerando a complexidade da temática estudada e a necessidade de articulação entre métodos a fim de conferir cientificidade ao estudo, amparando-se nesse ponto nas lições de Marcondes e Brisola (2014).

A amostragem bola de neve para a seleção dos entrevistados é um método de amostragem de forma não probabilística que utiliza cadeias de referência, sendo indicado para o desenvolvimento de pesquisas qualitativas quando o grupo a ser pesquisado é de difícil acesso, quando não existe precisão sobre a quantidade dos entrevistados ou quando a questão a ser estudada é delicada, demandando o conhecimento de pessoas imersas na situação a ser pesquisada (Vinuto, 2014). Consideramos a amostragem bola de neve como interessante para a presente pesquisa, pois, permite entender dinâmicas sociais específicas amparando a pesquisa exploratória e o método de investigação do estudo de caso aqui realizado.

Ademais, indica-se a utilização dessa forma de amostragem juntamente com outras formas de coletas de dados como a entrevista (Vinuto, 2014), que foi uma das formas de coletas de dados em campo utilizadas na presente pesquisa.

Além disso, durante a entrevista, foi adotada uma abordagem flexível em relação aos questionamentos e respostas, havendo em alguns momentos ocorrência de perguntas e informações adicionais, visando maior aprofundamento em algumas

questões, respeito à mensagem a ser repassada pelo entrevistado e considerando a dinamicidade das interações.

Desse modo, levando em conta que em uma pesquisa qualitativa é importante trazer informações gerais dos entrevistados para que se possa realizar uma síntese do perfil dos interlocutores na pesquisa, foi construído o Quadro 3. Onde, este quadro contém o perfil dos entrevistados (as), informando sobre a faixa etária, ocupação, residência, participação na associação e observações (quando for o caso), conforme demonstrado a seguir:

Quadro 3 - Perfil dos entrevistados (as)

Entrevistado	Gênero	Faixa Etária	Profissão	Participa da Associação	Residência	Observações
1	Masculino	50 a 60 anos	Agricultor	Sim	Assentamento Nova Esperança	
2	Masculino	40 a 50 anos	Empresário	Não	Calúcia	
3	Masculino	30 a 40 anos	Engenheiro Agrônomo	Não	Não residente na Calúcia	Membro da gestão anterior do Poder Executivo Municipal
4	Masculino	60 a 70 anos	Agricultor	Sim	Assentamento Nova Esperança	
5	Feminino	50 a 60 anos	Do lar	Não	Calúcia	Marido é membro da associação
6	Masculino	20 a 30 anos	Desempregado	Não	Mudou-se para Castanhal	Mudou-se recentemente por falta de emprego na Calúcia
7	Masculino	60 a 70 anos	Aposentado	Sim	Calúcia	
8	Feminino	80 a 90 anos	Aposentada	Não	Calúcia	

Entrevistado	Gênero	Faixa Etária	Profissão	Participa da Associação	Residência	Observações
9	Feminino	30 a 40 anos	Servidora pública	Não	Calúcia	
10	Masculino	30 a 40 anos	Servidor público	Não	Não residente na Calúcia	Membro da gestão atual do Poder Executivo Municipal
11	Feminino	70 a 80 anos	Aposentada	Não	Calúcia	Não participa da associação no momento
12	Feminino	50 a 60 anos	Do lar	Não	Assentamento Nova Esperança	Não participa da associação no momento
13	Masculino	70 a 80 anos	Agricultor	Não	Assentamento Nova Esperança	
14	Masculino	60 a 70 anos	Agricultor	Não	Não residente na Calúcia	Atual presidente do Conselho de Desenvolvimento Rural de Castanhal
15	Masculino	60 a 70 anos	Servidor público	Não	Não residente na Calúcia	Atual Secretário do Conselho de Desenvolvimento Rural de Castanhal

Fonte: Elaborada pela autora a partir da análise de dados das entrevistas em campo (2024).

Assim, em síntese, para a realização da presente pesquisa, fora realizada a análise de dados de campo, análise da conjuntura com interpretação mais ampla da realidade e correlação com autores e documentos que versam sobre o objeto da pesquisa.

Ademais, na construção dos capítulos da dissertação, sua construção foi orientada correlacionando com os objetivos específicos da pesquisa para alcançar o objetivo geral. Desse modo, a presente pesquisa está dividida em três capítulos principais, além da introdução, objetivos, percurso metodológico e considerações finais. O primeiro capítulo (item 4), discorrerá sobre desenvolvimento territorial, com ênfase na interrelação entre urbano e rural, bem como os desafios das áreas periurbanas, especialmente em contextos metropolitanos.

O segundo capítulo (item 5), explanará sobre a Região Metropolitana de Belém, com ênfase no ordenamento territorial estabelecido no município de Castanhal, contextualizando onde se insere o lócus territorial da pesquisa. E o terceiro capítulo (item 6), discorre sobre a visão dos atores locais da Agrovila Calúcia sobre a participação na implementação e gestão da Política Municipal de Desenvolvimento Rural de Castanhal e do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural e Sustentável de Castanhal.

Por fim, considerando que a presente pesquisa insere-se em um programa profissional de pós-graduação, bem como visando auxiliar na avaliação e revisão do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural e Sustentável de Castanhal, fora confeccionada Nota Técnica sintetizando as principais informações coletadas e sistematizadas ao final da pesquisa, podendo contribuir com o debate sobre desenvolvimento territorial, visando auxiliar nas atividades dos atores locais a ser entregue ao Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Castanhal, a associação comunitária da Agrovila Calúcia e do Assentamento Nova Esperança, a Secretaria de Agricultura de Castanhal e ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Castanhal.

Assim, primeiramente, é realizada reflexão sobre desenvolvimento territorial, com ênfase na interrelação entre urbano e rural, bem como os desafios das áreas periurbanas, especialmente em contextos metropolitanos. Posteriormente, explana-se sobre a Região Metropolitana de Belém, com ênfase no ordenamento territorial estabelecido no município de Castanhal, contextualizando onde se insere à Agrovila Calúcia. E, por fim, é realizada a análise da visão dos atores locais da Agrovila Calúcia sobre a participação na implementação e gestão da Política Municipal de Desenvolvimento Rural de Castanhal e do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural e Sustentável de Castanhal.

Por último, tendo em vista o limite territorial da pesquisa de campo, que teve como lócus a agrovila Calúcia, reconhece-se os limites da pesquisa, recomendando-se à municipalidade a realização de estudos locais detalhados em cada uma das agrovilas que compõem a zona rural do município de Castanhal a fim de diagnosticar as necessidades e potencialidades de cada uma dessas localidades.

4. REVISÃO SOBRE O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL DE ÁREAS RURAIS E PERIURBANAS NO BRASIL

4.1. Síntese do processo de urbanização brasileira e os reflexos na relação urbano-rural

Primeiramente, é importante destacar que a industrialização das cidades brasileiras, ocorrida notadamente na segunda metade do século passado, ocorreu de forma tardia e acelerada, promovendo um acelerado e excludente processo de urbanização nas cidades³, sendo esse processo de urbanização marcado por diversas problemáticas em questões fundiárias, ambientais e sociais (Albuquerque; Almeida, 2020).

Nesse contexto, considerando a dimensão histórica e social dos territórios, consideramos pertinente trazer os ensinamentos de Milton Santos (1993) para poder definir a urbanização brasileira, ensinando que:

[...] Alcançamos, neste século, a urbanização do território, depois de longo período de urbanização social e territorialmente seletiva. Depois de ser litorânea (antes e mesmo depois da mecanização do território), a urbanização brasileira se tornou praticamente generalizada a partir do terceiro terço do século XX, evolução quase contemporânea da fase atual de macroubanização e metropolização. O turbilhão demográfico e a terceirização são fatos notáveis. A urbanização se avoluma e a residência dos trabalhadores agrícolas é cada vez mais urbana. Mais que a separação tradicional entre um Brasil urbano e um Brasil rural, há, hoje, no País, uma verdadeira distinção entre um Brasil urbano (incluindo áreas agrícolas e um Brasil agrícola (incluindo áreas urbanas). No primeiro os nexos essenciais devem-se sobretudo a atividades de relações complexas e no segundo a atividades mais diretamente produtivas (Santos, 1993, p. 09).

Ademais, utilizando-se os ensinamentos de Favareto (2007), temos que existem diferenças consideráveis na construção das dimensões rural e urbano nos países de capitalismo avançado em comparação aos países da América Latina e dos

³ Nesse ponto, temos que a urbanização tardia, acelerada e excludente não é fenômeno exclusivo do Brasil, mas é compartilhado por outros países da América Latina e da África, resultando na formação de favelas e assentamentos informais. Para maiores informações sobre os efeitos da globalização na urbanização e a produção de favelas e assentamentos informais, indicamos a leitura de "Planeta Favela" de Mike Davis ([2003 ?]).

continentes asiático e africano. E, especificamente sobre a América Latina, esse mesmo autor destaca que:

O fenômeno urbano aqui se constituiu sobre estruturas sociais e instituições outras porque os agentes e os processos históricos se compuseram de maneira diferente. A herança colonial e escravista, associada à hipertrofia urbana e à vertigem resultante da velocidade com que ela se deu é, a um só tempo, resultado e causa de um estilo de urbanização que se fez sem a criação de classes e lugares mediadores, a exemplo daquilo que os *villages* e seus respectivos atores representaram na Europa Ocidental. Por aqui, as técnicas agrícolas, que tiveram nas cidades uma importante fonte de irradiação, foram importadas dos países do capitalismo avançado. O padrão de urbanização, apoiado em cidades muito grandes, exigiu grandes volumes de importações, com impactos para o balanço econômico. A monetarização da vida social significou endividamento e não-liberação dos laços servis. E a complexidade das técnicas e a integração econômica mundial tornaram as trocas entre países e regiões mais importantes que as trocas entre cidade e campo. (Favareto, 2007, p. 175).

Assim, diversas cidades tiveram um crescimento, mas a malha e a infraestrutura urbana necessária não acompanharam as necessidades no mesmo ritmo de crescimento da dinâmica populacional; ou seja, o tecido urbano cresceu, mas a oferta de serviços não experimentou aumento em sua qualidade e quantidade de oferta para os cidadãos (Pará, 2018).

Neste aspecto, é evidente que a urbanização tardia, rápida e excludente não é uma ocorrência única no Brasil, mas também é observada em outros países da América Latina e da África, levando à proliferação de favelas e assentamentos informais (Davis, [2003 ?]).

Nesse contexto, Santos (1993) ensina-nos que as cidades, especialmente as grandes cidades, acabam tornando-se o local com maior atração e manutenção de pessoas em condições socioeconômicas precárias, onde a pobreza torna-se fato do modelo socioeconômico e do modelo espacial vigentes.

[...] A grande cidade se torna o lugar de todos os capitais e de todos os trabalhos, isto é, o teatro de numerosas atividades “marginais” do ponto de vista tecnológico, organizacional, financeiro, previdenciário e fiscal. Um gasto público crescentemente orientado à renovação e a reabilitação urbana e que sobretudo interessa aos agentes socioeconômicos hegemônicos, engendra a crise fiscal da cidade; e o

fato de que a população não tem acesso aos empregos necessários, nem aos bens e serviços essenciais, fomenta a expansão da crise urbana. Algumas atividades continuam a crescer, ao passo que a população se empobrece e observa a degradação de suas condições de existência.(Santos, 1993, p. 10).

Diante disso, nota-se que o processo de urbanização do território brasileiro, assim como ocorrido em outras localidades do dito Terceiro Mundo não caracteriza-se, necessariamente, como um fator de desenvolvimento, mas sim como um fator de subdesenvolvimento (Bairoch, 1992, *apud* Favareto, 2007, p. 175).

Outra característica que podemos apontar como marcante do processo de urbanização brasileiro é a complexificação das relações entre o urbano e rural, ou nas palavras de Santos (1993), o urbano e o agrícola⁴, onde:

A cidade torna-se *locus* da regulação do que se faz no campo. É ela que assegura a nova cooperação imposta pela nova divisão do trabalho agrícola, porque obrigada a se afeiçoar as exigências do campo, respondendo às suas demandas cada vez mais prementes e dando-lhes respostas cada vez mais imediatas. Como o campo se torna extremamente diferenciado pela multiplicidade de objetos geográficos que o formam, pelo fato de que esses objetos geográficos tem um conteúdo informacional cada vez mais distinto (o que se impõe, por que o trabalho no campo é cada vez mais carregado de ciência) tudo isso faz com que a cidade local deixe de ser a cidade no campo e transforme na cidade do campo.

A urbanização também aumenta porque cresce a quantidade de agricultores residentes na cidade (Santos, 1993, p. 52).

Em algumas localidades do país, esse processo de urbanização acelerada ocorreu de forma tão intensiva que a malha urbana, por vezes, ultrapassou os limites municipais, resultando em desafios e problemáticas de caráter intermunicipal, tais como a questão urbana, moradia adequada, gestão de resíduos sólidos, entre outros (Pará, 2018). E ao ultrapassar os limites do município esses desafios ultrapassaram a esfera do local e passaram a ser regionais, de ordem intermunicipal.

⁴ Sobre essa temática, em apertada síntese, temos que Milton Santos em sua obra “A Urbanização brasileira” faz uma diferenciação entre rural e agrícola, incorporando a definição de agrícola mais voltada a atividade econômica desempenhada pelos trabalhadores do meio rural, entendendo que muitos trabalhadores desse meio residem em áreas urbanas, como por exemplo, os boias-frias. Para maiores informações ver Santos (1993).

4.2. Planejamento territorial de áreas urbanas e rurais

No ano de 2023, o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2021) completou 22 (vinte e dois) anos de promulgação, lei esta que foi um marco para o planejamento do território municipal no país. Porém, ainda na atualidade, percebe-se que diversos municípios possuem dificuldades no cumprimento e implementação dos instrumentos trazidos no referido diploma legal. Entre as problemáticas na implementação fática do Estatuto da Cidade é possível destacar o não cumprimento da função social da cidade, a dificuldade na garantia do direito à cidade sustentável e a inobservância do princípio da participação popular e gestão democrática nas cidades.

Ocorre que, se nas áreas urbanizadas essas problemáticas são recorrentes, nas áreas rurais, acabam, por vezes, intensificando-se ante o imaginário de associação do rural a “precariedade”, ao “atraso”, em contraposição ao urbano “moderno”. Pois, no Brasil, até muito recentemente, o campo era visto exclusivamente como o local de atividades agropecuárias. Onde, problemas estruturais, como a alta concentração de propriedade da terra, manutenção de relações de produção altamente exploratórias, as desigualdades sociais e a falta de universalização dos serviços públicos básicos para os trabalhadores rurais, são comuns (Hespanhol, 2007).

Somado a isso, trazendo os ensinamentos de Santos (2011) ao realizar pesquisa em um assentamento localizado na zona rural do município de Marabá também observa que “ainda hoje a população rural é a principal vítima da pobreza, do isolamento e da submissão política” (Santos, 2011, p. 73), situação essa que leva os moradores da zona rural a vivenciar um quadro de limitações nos serviços públicos que os leva a sentir vontade de sair do meio rural para o meio urbano em busca desses serviços (Santos, 2011).

Nesse contexto, espaços como o da Calúcia possuem um elemento a mais de reforço à precariedade se comparados com as periferias nas bordas da cidade, qual seja, o imaginário social e o discurso em torno do rural. O discurso da ruralidade acaba sendo apropriado pelo município para justificar a precariedade desses espaços e os baixos investimentos em infraestrutura, interferindo negativamente na reprodução socioespacial destes moradores. (Vale; Ribeiro, 2019, p. 1776-1777).

Nesse contexto, é importante destacar que, ao longo de mais de cinco séculos desde o "descobrimento" do Brasil, o território brasileiro ainda enfrenta profundas problemáticas sociais originadas no processo de colonização, cujos efeitos persistem até hoje, tanto no meio rural quanto no urbano (Albuquerque; Almeida, 2020).

Além disso, a industrialização das cidades brasileiras, ocorrida notadamente na segunda metade do século passado, foi tardia e acelerada, resultando em um rápido processo de urbanização. Esse processo visava atender às necessidades da indústria em ascensão, mas gerou diversas problemáticas fundiárias, ambientais e sociais (Albuquerque; Almeida, 2020).

Assim, o êxodo rural, com a migração da população das áreas rurais para as áreas urbanas, geralmente periféricas, tornou-se significativo no final dos anos 80 do século passado. Esse deslocamento foi geralmente motivado pela mecanização agrícola, que frequentemente resultou na diminuição do emprego nessas localidades. Esse processo, somado às ilegalidades cometidas pelo capital imobiliário especulativo, resultou numa urbanização caótica e sem planejamento, gerando diversas problemáticas socioambientais negativas (Moura Filho, 2010).

Posteriormente, observa-se um movimento de retorno, com residentes urbanos migrando para áreas rurais em busca de melhores condições de vida. Essa dinâmica cria uma realidade contraditória nas cidades, pois, ao mesmo tempo em que a cidade se expande horizontalmente e alcança áreas rurais, os perímetros urbanos são ampliados para incluir esses territórios, muitas vezes já ocupados ou com interesse de ocupação. Esses interesses clientelistas acabam interferindo na demarcação dos perímetros urbanos na legislação municipal (Nakano, 2004).

Noutro giro dessa realidade contraditória, há ainda a permanência de diversos vazios urbanos ao longo do tempo nas cidades, acarretando uma descontinuidade e desigualdade na vivência da cidade nas zonas mais centrais e periféricas, impactando ainda em maior dificuldade de interação entre os diversos bairros da cidade e aumento dos custos com expansão de infraestrutura, o que demonstra a necessidade da regulação do solo tanto em área urbana, quanto rural serem articulados (Nakano, 2004).

Nesse contexto, cabe frisar que essa necessidade de articulação das políticas de regulação do solo tanto em área urbana, quanto rural, é imprescindível também nas áreas de expansão urbana, devendo ser priorizado o interesse público, conforme salientam Mocci e Leonelli (2021, p. 66):

Nesse contexto, planejar a expansão urbana se faz necessário no sentido de proporcionar a extensão do espaço urbano a partir de uma demanda real por área urbanizável. O aumento da “linha invisível” (perímetro urbano), sem um plano específico que o justifique, tende a resultar em uma urbanização dispersa, caracterizando cidades cada vez mais extensas e mais caras, tanto da perspectiva econômica, quanto social e ambiental. A infraestrutura se torna mais onerosa à medida que processos de segregação socioespacial se intensificam e danos ambientais irrecuperáveis são cometidos. Nesse processo, que também é político, cabe ao Estado priorizar o interesse público. (Mocci; Leonelli, 2021, p. 66).

Diante disso, no processo (ainda em curso) de construção e expansão da sociedade brasileira e da organização do território brasileiro, tanto na área urbana, quanto rural, nota-se que a lógica das classes dominantes (capitalista) orienta esse processo.

Somado a isso, ao refletir sobre as relações entre o rural e o urbano, consideramos válido destacar as contribuições trazidas por Carlos (2003), que realiza uma resenha crítica da obra “Cidades Imaginárias: O Brasil é menos urbano do que se calcula” de José Eli da Veiga, onde ressalta que:

O que o Autor ignora é que estamos diante da produção do espaço pela sociedade e sob a égide do Estado esta produção ganha um caráter estratégico. **O Estado regulador impõe as relações de produção enquanto dominação do espaço, imbricando espaços dominados/dominantes para assegurar a reprodução da sociedade.** A busca de coesão / coerência e equilíbrio baseada na eficácia do que chama "desenvolvimento sustentável" é pura ideologia pois elimina conflitos e contradições. E assim a crítica ao Estado se reduz ao problema da definição administrativa da cidade e não a sua capacidade produtiva que se estende por todo o espaço. É ingênuo acreditar que mexendo nas estatísticas, redirecionam-se as políticas que vão criar a possibilidade do crescimento; isto porque, o espaço é o lugar da planificação de uma lógica de crescimento sob a égide do Estado. **A Questão a partir da produção do espaço é como se**

ampliam e aprofundam, no mundo moderno, as contradições decorrentes da reprodução da sociedade num momento de generalização da urbanização anunciada pelo desenvolvimento da cidade , isto é com sua "explosão" Assim se revelaria um debate profícuo aquele das relações entre o Estado e o espaço através, por exemplo, das políticas públicas. (Carlos, 2003, p. 181). (destaque inserido)

Somado a isso, amparando-nos nas contribuições de Mocci e Leonelli (2021, p. 64), entendemos o planejamento urbano “como um instrumento de fazer política pública”, possuindo a cidade como objeto, estando em constante reinvenção e transformação tanto o instrumento quanto o objeto. E no ordenamento jurídico pátrio, com o advento da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), e posteriormente, com a edição do Estatuto da Cidade (2001), o instrumento que é considerado base para a política de desenvolvimento e expansão urbana é o Plano Diretor (artigo 182, §1º, da CF/88 e artigo 40 da Lei Federal nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade).

Nesse contexto, a com a promulgação da Constituição Cidadã em 1988, fruto de lutas populares e promulgada de forma a fazer frente ao totalitarismo vivenciado no período da Ditadura Militar, o Estado Democrático de Direito e o exercício democrático da população brasileira são evidenciados e fortalecidos em diversos dispositivos da Carta Magna.

Além disso, há uma enorme ampliação dos poderes e deveres atribuídos aos municípios brasileiros que passam a ser considerados entes federativos e possuem papel protagonista na política de desenvolvimento urbano nos termos do artigo 182 da Carta Magna (Albuquerque; Almeida, 2020).

Diante disso, vale frisar que o Plano Diretor, entendido como instrumento de planejamento das cidades já era desenvolvido no Brasil, sob nomenclaturas diferentes de acordo como o período histórico, desde a primeira metade do século XX, mais precisamente a partir da década de 1930, como nos ensina Villaça (1999) citado por Mocci e Leonelli (2021).

Assim, a inovação realizada no ordenamento pátrio em termos de planejamento territorial se dá na realidade ao caráter urbanístico conferido ao Plano Diretor

(Mendonça, 2000 *apud* Mocci; Leonelli, 2021), bem como no protagonismo conferido ao ente municipal, conferindo autonomia a este ente, que deve ser exercida com base gestão democrática urbana.

Ocorre que o artigo 182, §1º, da Carta Magna se lido de modo isolado, sem a devida hermenêutica jurídica, remete a ideia de que o plano diretor seria instrumento de planejamento somente da área urbana do município, sem possuir atribuições na área rural; impressão equivocada ante a finalidade que é atribuída ao Plano Diretor, qual seja ser instrumento de desenvolvimento urbano que possui como objetivo o atendimento da necessidade de todos os habitantes de seu território, visando à saúde e qualidade de vida digna destes (Saule Júnior, 2004). Neste contexto, Saule Júnior (2004) ainda destaca que:

Com o objetivo de estabelecer um tratamento isonômico aos habitantes do município, o município deve adotar um Plano Diretor que seja voltado à promoção do desenvolvimento local sustentável, abrangendo a totalidade do seu território. Esse é o entendimento legal que se pode extrair das normas constitucionais da política urbana e do Estatuto da Cidade, que é a Lei Federal que regulamenta essa política (Saule Júnior, 2004, p. 45).

Nesse contexto, para reflexão sobre as noções de território e de espaço, cabe frisar as lições de Milton Santos, que possui os conceitos de espaço e território como centrais em suas pesquisas e foi realizando uma evolução e aprofundamento dos conceitos ao longo de sua trajetória, conforme sintetizam Saquet e Silva (2008), dissertando, entre outras obras, sobre a importância da obra *A natureza do espaço* (1996), onde o espaço seria entendido como o território modelado, e este é construído historicamente, através de uma construção técnica e social, sendo delimitado, organizado, racionalizado, entre outros, a partir dos interesses, lógicas e ações dos agentes.

Ademais, com a edição do Estatuto da Cidade fica expresso no texto legal que o Plano Diretor deve abarcar o territorial municipal como um todo, conforme dispõe o artigo 40, §2º, desta lei (Brasil, 2001; Saule Júnior, 2004).

Nesse ponto, cabe frisar que a presente pesquisa, utilizando-se os ensinamentos de Saule Júnior e Libório (2021), adota o sentido de direito à cidade como bem comum, considerando que essa é a visão adotada quando se trata da noção jurídica desse direito, sentido este que em seu aspecto jurídico, territorial, político e institucional considera que o direito à cidade compreende o território do município em sua totalidade (área urbana e rural), possuindo como base o disposto na política urbana estabelecida na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade, especialmente considerando que o artigo 40, inciso II, do Estatuto da Cidade determina que o Plano Diretor municipal deve abranger o território de todo o município.

Nesse cenário, consideramos importante ressaltar que o entendimento de que o direito à cidade refere-se a habitantes tanto da zona urbana, quanto rural dos municípios, é entendimento que afasta visões limitadas e ultrapassadas desse direito, tais como: “o direito à cidade restrito somente aos habitantes que vivem em áreas urbanas excluindo os habitantes que vivem nas áreas rurais de serem sujeitos desse direito” (Saule Júnior; Libório, 2021, p. 1481); ou de “que a população rural teria que passar a viver nas áreas urbanas para ter acesso os componentes do direito à cidade acima abordados, como a moradia, saneamento ambiental, transporte, serviços públicos, trabalho e lazer” (Saule Júnior; Libório, 2021, p. 1481).

Esse entendimento, inclusive, coaduna-se com as lições de Silveira e Rech (2022), que ensinam:

O Estatuto da Cidade tratou de potencializar o desenvolvimento da cidade, estabelecendo, de forma determinante, sua função social. Isso não significa apenas atender ao direito à terra urbana, moradia, saneamento ambiental, infraestrutura urbana, transporte e demais serviços públicos. Como norma geral, não há como esta Lei contemplar e esgotar o rol de funções sociais de uma cidade, pois são estas decorrentes das necessidades locais. O seu conceito (de função social) é muito mais abrangente do que meramente a pobreza ou necessidade material. Não há como privar o homem do campo dos benefícios da urbanização, limitando, pelo perímetro urbano, atividades complementares e necessárias à qualidade de vida dos também cidadãos rurais (Silveira; Rech, 2022, p. 09-10).

O planejamento territorial do Brasil historicamente foi realizado de forma imposta, tecnicista e sem participação da população, havendo uma mudança

considerável nesse cenário a partir da década de 1980, momento em que a participação popular na gestão pública começa a ser fortalecida como política institucional no país (Lemos; Magalhães Junior; Wstane, 2019).

Assim, usando os ensinamentos de Lemos, Magalhães Junior e Wstane (2019) o planejamento do território realizado de forma centralizada na figura do Estado e baseado em uma lógica tecnicista, que desconsiderava outras lógicas de produção do espaço e a relevância dos atores locais, acabou sendo amplamente difundido nas cidades brasileiras, provocando transformações que acentuaram as desigualdades históricas, assim:

Nesse modelo de planejamento não gerou cidades socialmente mais justas, ao contrário, reafirmou velhas disparidades sociais e foi responsável por significativos processos de segregação social. Uma das formas de entender a não efetividade dessa forma de planejamento pode ser a partir da sua escala de análise. O planejamento moderno, desconexo das práticas do cotidiano e com grandes influências objetivas de um conhecimento técnico e pragmático, ordena espaços atuando principalmente em pequenas escalas cartográficas e que, portanto, correspondem a áreas extensas. Esse ordenamento alija esses espaços de suas práticas políticas e nega as representações espaciais dos cidadãos e dos atores locais (Lemos; Magalhães Junior; Wstane, 2019, p. 734).

Diante desse contexto, vale frisar que as cidades brasileiras, em maior ou menor grau, ainda hoje vivenciam reflexos do planejamento tecnicista, porém, nas últimas décadas, vêm tentando adequar a lógica de planejamento territorial para o cumprimento do Estado Democrático de Direito (artigo 1º da Constituição Federal de 1988), da função social da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes (artigo 182, *caput*, da Constituição Federal de 1988).

Somado a isso, o Estatuto da Cidade reforça a necessidade da garantia da função social da cidade e da propriedade, devendo ainda promover o desenvolvimento do território municipal como um todo, incluindo as áreas rurais. Assim, vale frisar que:

Ainda que seja considerado, principalmente, em função das cidades, não se pode negar que o Estatuto da Cidade trouxe um avanço no que

diz respeito às discussões do rural e do seu planejamento nos Planos Diretores Municipais (Mesquita; Ferreira, 2017, s.p.).

Ocorre que, apesar, dessa inovação legislativa trazida pelo Estatuto da Cidade em matéria de competência municipal para o desenvolvimento territorial, na prática, há diversas variáveis que dificultam o planejamento territorial do município, incluindo suas áreas urbanas, rurais e periurbanas.

Dentre as dificuldades para o planejamento territorial pelos municípios, usando os ensinamentos de Mesquita e Ferreira (2017), pode-se destacar, em apertada síntese: a) a repartição de competências para o planejamento dessas áreas entre os entes federativos e a falta de articulação entre estes para a formulação/implementação das políticas de planejamento territorial; b) a dificuldade de conceituação do que é o “rural”; c) as dificuldades técnico-administrativas dos entes municipais na construção e execução dos Planos Diretores.

Ademais, considerando o território rural, vale frisar que ao longo das últimas décadas, vem havendo a modificação entre a visão tradicional do rural como oposto ao urbano, ou como uma continuidade do espaço urbano, para uma nova visão da ruralidade. Assim, é importante frisar que a ocorrência de três mudanças ocorridas que levaram a mudança de perspectiva sobre o rural, onde:

Elas trouxeram um reposicionamento das áreas rurais com uma alteração qualitativa em algumas de suas estruturas constitutivas, nas funções que elas prestam para o conjunto da sociedade e, como corolário, nas formas de relação que elas estabelecem com as áreas urbanas (Favareto; Empinotti, 2021, p. 38).

Desse modo, a partir dessa nova visão do espaço rural, este não pode mais ser identificado apenas com a agropecuária, pois há outras atividades ocorrendo no campo, ainda que a atividade agropecuária ainda seja essencial para a maior parte das localidades rurais brasileiras (Hespanhol, 2007).

Assim, seguindo os ensinamentos de Favareto e Empinotti (2021), podemos destacar como uma síntese das mudanças de visão entre o rural e urbano os seguintes pontos : i) forma de uso dos recursos naturais nas áreas rurais, saindo da

função essencial na produção de alimentos, passando a reconhecer outras destinações para os recursos; ii) a relação com as cidades, saindo da visão dos espaços rurais como “meros exportadores de bens e pessoas” (p. 38), passando a visão de complementaridade entre essas áreas; iii) relativamente “a qualidade das relações interpessoais” (p. 39), onde cada vez mais os habitantes de áreas rurais incorporam hábitos, tradições, aspectos culturais e religiosos vistos, até então, como urbanos.

Diante dessas transformações, quando reflete-se sobre políticas públicas voltadas ao desenvolvimento rural, faz-se necessário considerar que:

A dinamização dos espaços rurais requer o melhor aproveitamento dos potenciais produtivos, tanto da agropecuária quanto de outras atividades que propiciem a obtenção de renda pela população residente no meio rural. A recuperação ou a manutenção dos recursos naturais é de crucial importância para o resgate da qualidade ambiental das zonas rurais. A recomposição das matas ciliares, a proteção das áreas de nascentes e a destinação de 20% da área das propriedades rurais para a constituição de reservas legais poderão resultar na revitalização da paisagem rural. As zonas rurais poderão se tornar mais atrativas, o que potencializará a exploração de serviços para o atendimento da população urbana que tende, cada vez mais, a buscar alternativas de lazer, a consumir produtos com maior qualidade e a buscar amenidades que poderão ser oferecidas pelos habitantes do meio rural (Hespanhol, 2007, p. 278).

Além disso, é salutar aprofundar o debate acerca das dificuldades de refletir sobre o planejamento urbano considerando áreas rurais e periurbanas na realidade amazônica. Nesse contexto, pode-se destacar as contribuições trazidas por Vicente *et al.* (2022), onde ao discorrer sobre a realidade vivenciada nas ilhas de Cotijuba e Combu, localizadas em Belém-PA, aponta para a seguinte reflexão e questionamentos:

De modo geral, nota-se que existe um foco no planejamento urbano que adota parâmetros urbanísticos pensados para metrópoles (do centro – sul do país), que são na verdade colonizadores, pois difundem novos valores e práticas que não dialogam com o que havia antes. Para eles o diferente é o não urbano. Não compreendem aquilo que está fora da linha imaginária demarcadora da cidade, mas que não corresponde ao modo de vida rural idealizado do isolamento em fazendas. Levantam-se aqui questionamentos de como territórios e comunidades na Amazônia que vivem dinâmicas de entrelaçamento

entre urbano e rural são vistas. Como fica o espaço periurbano (aquele que faz a transição da cidade para o rural)? E como é o rural vivido? Em que medida essas categorias são incorporadas aos planos? Quais as referências disponíveis de governança adequada para a realidade amazônica? (Vicente *et al.*, 2022, p. 32).

Assim, considerando a diversidade de cidades do território brasileiro, algumas com uma área rural e periurbana consideráveis, mas aparentemente não priorizadas no momento de elaboração e revisão desse instrumento basilar para o desenvolvimento territorial, consideramos que a gestão democrática das cidades e a participação popular na construção de políticas públicas deve ser realizada considerando a diversidade de territórios, as relações entre estes, a multiplicidade de atores locais e orientados para a garantia do direito à cidade sustentável e qualidade de vida dos cidadãos residentes seja em áreas urbanas, rurais ou periurbanas.

Somado a isso, Mocci e Leonelli (2021) relatam que, em geral, a definição do perímetro urbano e do rural pelo ente municipal ainda é realizada de forma não homogênea no Brasil, sendo, por vezes, de forma discricionária e com instrumentos legislativos não integrados ao Plano Diretor, instrumento este que possui (ou deveria ser amparado) na gestão democrática e participativa da cidade.

Dito isso, relativamente à legitimidade e representatividade no processo de elaboração e revisão dos Planos Diretores municipais, e demais instrumentos norteadores de políticas públicas, é importante refletir sobre como ainda podem ser produzidos de uma forma excludente; onde, por vezes, grupos sociais em vulnerabilidade não conseguem participar efetivamente desses momentos e lutar na arena social pela garantia dos seus direitos.

4.3. Desenvolvimento e emergência da perspectiva da abordagem territorial do desenvolvimento

Primeiramente, temos que a definição de desenvolvimento em sua acepção clássica e economicista reduz desenvolvimento simplesmente no aumento de indicadores econômicos e taxas (Martins, 2002). Porém, essa visão clássica e simplista do desenvolvimento, não se mostrou suficiente para responder as problemáticas vivenciadas globalmente, seja nos países considerados desenvolvidos, bem como nos países ditos subdesenvolvidos, trazendo a necessidade de reflexão sobre a temática (Vasconcellos Sobrinho, 2013).

Em virtude das problemáticas vivenciadas globalmente, há uma transição da visão regional do desenvolvimento para a abordagem territorial, pois, com a permanência das mazelas sociais (como a desigualdade social, desemprego, violência, entre outros), sendo o Estado alvo de diversas críticas referentes à sua incapacidade de solucionar essas problemáticas e o elevado custo econômico para custear a máquina pública, o território passa a ser a “nova unidade de referência para a ação do Estado e a regulação das políticas públicas” (Vasconcellos Sobrinho, 2013, p. 25).

Diante disso, ao longo dos anos a abordagem territorial do desenvolvimento vem colocando o território como centralidade de reflexões, buscando superar a visão clássica, economicista e cartesiana do desenvolvimento por uma visão mais holística, ecológica e preocupada com a realidade local.

Assim, entre as décadas de 1950 a 1970 ocorreu um grande crescimento econômico mundial, como reflexo da aplicação de conhecimentos científicos ao processo produtivo de forma geral, sendo esse período denominado por Santos (1985) como “técnico-científico”.

Ademais, nesse mesmo momento, o Brasil experimentou um momento contraditório, vez que apesar de vivenciar grande crescimento econômico com o crescimento do PIB – Produto Interno Bruto nas décadas de 1950-1970, manteve, e até mesmo aprofundou, problemas estruturais, como a alta concentração da propriedade da terra (Hespanhol, 2007), materializada nos diversos latifúndios espalhados pelo país.

Ou seja, o grande crescimento econômico não foi capaz de reduzir as desigualdades sociais, não trazendo um verdadeiro desenvolvimento nacional, vez que:

Este elevado crescimento econômico, decorrente da expansão do PIB não redundou no desenvolvimento do país, pois os problemas estruturais foram mantidos, a má distribuição da renda foi ampliada e os problemas sociais e ambientais foram agravados. Portanto, o grande crescimento econômico não propiciou o desenvolvimento efetivo. O desenvolvimento ocorre somente quando o crescimento econômico se faz com respeito aos recursos naturais e quando ocorre a melhoria da qualidade de vida da maioria da população, o que é muito raro, especialmente em países subdesenvolvidos, nos quais as ações do Estado na correção das imperfeições geradas pelo mercado são tímidas, quando não reforçam ainda mais tais imperfeições (Hespanhol, 2007, p. 272).

Neste contexto, a partir da década de 90, a abordagem territorial emerge no Brasil contribuindo, entre outros objetivos, na redução da visão meramente dicotômica e oposicionista do rural versus urbano, considerando ainda o protagonismo de diferentes atores sociais (Dallabrida *et al.*, 2021, *apud* Schneider *et al.*, 2010). Do mesmo modo, Hespanhol (2007) destaca que nesse período ocorreram mudanças significativas na maneira de entender o campo; onde, pelo menos em teoria, as especificidades locais e regionais passaram a ser consideradas na formulação de políticas públicas.

Assim, essa mudança de visão do rural, busca favorecer a representação dos atores sociais através de suas formas de organização coletiva na elaboração e implementação de políticas públicas desenvolvidas para o desenvolvimento rural, passando os documentos oficiais nesta seara utilizar uma perspectiva territorial, rompendo com a visão produtivista e setorial tradicional (Hespanhol, 2007).

A partir das mudanças da noção de desenvolvimento territorial, as discussões sobre o papel da agricultura e do espaço rural também se modificaram. A abordagem territorial promoveu a superação do enfoque setorial das atividades econômicas (agricultura, indústria, comércio, serviços, etc.) e ultrapassou a dicotomia espacial entre o rural versus urbano ou o campo versus cidade. Na perspectiva territorial, as dicotomias e os antagonismos são substituídos pela diversidade de ações, estratégias e movimentos que os atores (indivíduos, empresas ou instituições) assumem na trajetória da reprodução social e econômica. Neste sentido, a viabilização dos atores e dos territórios dependerá das características de cada tipo de interação, das decisões e racionalidades. Os efeitos desse novo processo são a riqueza da diversidade e a heterogeneidade social e econômica dos territórios que apresentam distintos movimentos em direção ao desenvolvimento (Vasconcellos Sobrinho, 2013, p. 26-27).

Assim, utilizando os ensinamentos de Favareto e Empinotti (2021) é importante correlacionar a abordagem territorial do desenvolvimento rural com as três mudanças ocorridas na visão clássica do rural até chegar na dita nova ruralidade, não sendo mais suficiente reduzir o rural simplesmente como sinônimo de agrícola, devendo haver o planejamento não apenas do setor agrícola, mas do território como um todo.

Três conceitos criados no âmbito das ciências sociais dedicadas aos fenômenos rurais sintetizam estas mudanças e os aspectos que precisam ser manejados em formas de ação coletiva: o planejamento rural precisa operar com a multifuncionalidade deste tipo de espaços, envolvendo os outros usos dos recursos naturais, para além da produção agrícola; há uma pluriatividade das famílias residentes em áreas rurais, com uma importância crescente das rendas obtidas em outros setores, compensando assim os postos de trabalho que tendem a desaparecer à medida que se moderniza a produção agropecuária, e também porque outras atividades são socialmente mais valorizadas e atraem mais a atenção dos moradores rurais, sobretudo os mais jovens; e há uma crescente interdependência entre o rural e o urbano, tornando impossível planejar um destes tipos de espaço, sem operar com as relações de reciprocidade que existem com seu polo oposto. (Favareto; Empinotti, 2021, p. 40).

Somado a isso, é importante salientar que para Martins (2002) não são os objetivos do desenvolvimento local que constituem o principal diferencial da abordagem territorial do desenvolvimento, mas sim a revisão da questão da participação através da qualificação que faz da comunidade local agente e não somente destinatária do desenvolvimento.

Além disso, utilizando-se os ensinamentos de Vasconcellos Sobrinho (2013), amparado nas lições de Sen (1999, p. 35 e p. 32), temos que o desenvolvimento pode ser entendido como o aumento da possibilidade de os indivíduos realizarem escolhas e, para isso é necessário condições para o exercício do poder de escolha. Desse modo, cumpre ressaltar que:

Não basta que a lei assegure certos direitos, o fundamental é que os indivíduos possuam as capacidades, as qualificações, as prerrogativas de se deslocar, de participar dos mercados e de estabelecer relações humanas que enriqueçam sua existência (Vasconcellos Sobrinho, 2013, p. 26).

A construção social do território é fruto da convivência e engajamento dos atores sociais geograficamente localizados e das ações destes na solução de problemas comuns (Dallabrida *et al.*, 2021). E, para isso, na construção coletiva do desenvolvimento territorial é necessário que os atores sociais possam exercer seu

poder de escolha sobre a organização do presente e futuro desse território, devendo possuir condições para esse exercício (pessoais, materiais e relacionais).

Neste contexto, utilizando os ensinamentos de Neves (2010, p. 176), consideramos que “ [...] tomar, em sentido mais genérico, políticas públicas como objeto de estudo é considerar o Estado em ação no que tange à relação com os governados ou com os cidadãos (e vice-versa)”.

Ademais, amparando-se nos ensinamentos de Santos (2011) entendemos que a abordagem territorial do desenvolvimento traz a possibilidade de avançar no planejamento territorial, pois:

Vale ressaltar que a mudança do enfoque de setorial para territorial apresenta uma grande perspectiva de avanço, visto que se aproximando da noção de território pretende-se ultrapassar a forma homogeneizante de se perceber os espaços, pois compreender os lugares a partir da lente do território é antes de qualquer coisa perceber as múltiplas formas existentes na relação homem x natureza. Ou seja, a apropriação da categoria de território para se pensar o desenvolvimento rural traz a ideia da necessidade de se levar em consideração toda a diversidade do grupo social em questão, tanto no que se refere à vertente econômica, quanto à política e à cultural, uma vez que o território, enquanto um conceito de análise espacial, consegue, em virtude de seu dinamismo, auxiliar uma compreensão mais abrangente das múltiplas relações estabelecidas em um determinado tempo e espaço, pois o termo território está assentado nas múltiplas lógicas de ação (política, social, econômica e cultural). (Santos, 2011, p. 96).

Porém, apesar dos avanços advindos da mudança de perspectiva acerca do desenvolvimento rural no Brasil, ainda há diversos desafios aos entes federativos, especialmente em âmbito municipal, na implementação prática da abordagem territorial com a consideração das múltiplas visões dos atores sociais que compõem o meio rural, tendo em vista ainda a necessidade de enfrentamento das problemáticas locais.

Nesse contexto, Hespanhol (2007) destaca que com o advento da Constituição Federal de 1988 ocorreu a atribuição aos entes municipais para o desenvolvimento rural, com a descentralização de recursos financeiros, passando a participação social

nas mais diversas temáticas a ser realizada através da instituição de Conselhos Municipais.

Ocorre que existem estrangulamentos estruturais que dificultam o funcionamento dos conselhos, havendo ainda problemáticas de ordem política e operacional que impedem a formulação e execução de políticas públicas eficazes, comprometendo a gestão das demandas cotidianas e a criação de estratégias que possibilitem o efetivo desenvolvimento local (Hespanhol, 2007).

Diante do exposto, no próximo tópico, aprofundaremos a questão da nova ruralidade no Brasil, explorando como as transformações no meio rural e urbano resultaram em novas perspectivas para o desenvolvimento rural no país.

4.4. Considerações sobre a nova ruralidade no Brasil

No que concerne a “nova ruralidade” e “enfoque territorial”, utilizando-se dos ensinamentos de Favareto e Empinotti (2021), temos que, inicialmente, essa abordagem surgiu para entender, examinar e intervir nos espaços rurais considerando as relações entre o rural e o urbano; possibilitando uma visão intersetorial, abrangendo um conjunto de atividades econômicas que garantem a reprodução social das famílias rurais, além do que acontece na agricultura; bem como promove o olhar para o meio rural enquanto território em sua forma integral (em oposição a visão dicotômica rural-urbano).

Pois, até recentemente, as políticas públicas voltadas ao desenvolvimento rural se restringiam ao apoio à produção, focando especialmente nos segmentos direcionados à exportação e ao abastecimento de matérias-primas para as agroindústrias, denotando o caráter setorial e uma perspectiva notadamente produtivista dessas políticas (Hespanhol, 2007).

Em relação ao planejamento, a partir do advento da abordagem territorial, objetivou-se a promoção e constituição de espaços que possibilitem o estabelecimento de acordos entre atores locais através de processos mais participativos na construção de planos e intervenções, havendo esforço maior para escuta e priorização na condução da nova geração de intervenções e outros (Favareto e Empinotti, 2021).

O que se pretende argumentar no decorrer das próximas páginas é que esta dupla transição, amalgamada pela emergência do enfoque territorial nas práticas do planejamento rural, ainda é uma inovação parcial, incompleta, em curso. E que, para avançar na direção de uma modalidade de planejamento verdadeiramente capaz de dialogar com as transformações mencionadas, será preciso superar duas dificuldades ainda persistentes entre a comunidade de profissionais atuante no planejamento rural: a) superar a visão setorial, que insiste em conceber os espaços rurais a partir de uma de suas funções e de um de seus atores – a agricultura e os agricultores; b) ir além da tradicional e repisada prática de elaboração de planos como organização de demandas, introduzindo, em vez disso, novos instrumentos de incentivos e regulação mais coerentes com a complexidade das relações urbanorural típicas do mundo contemporâneo (Favareto; Empinotti, 2021, p. 35).

Assim, sob o enfoque territorial do desenvolvimento, é necessário considerar o território como um todo, considerando a relação de complementariedade entre áreas urbanas e rurais. Logo, não é adequado pensar no campo separado das cidades, ainda mais quando reflete-se sobre a realidade da maior parte dos municípios do interior de país, com uma rica dinâmica entre área urbana e rural (Hespanhol, 2007).

Ademais, considerando as lições trazidas por Andrade (2010), ao analisar as questões teórico-metodológicas e técnicas acerca da geografia rural e das mudanças ocorridas no campo brasileiro a partir de meados do século XX, relata que a partir desse período é possível notar que no âmbito geográfico, além da preocupação com a economia voltada ao setor agrícola, começam ser considerados relevantes outras atividades econômicas desenvolvidas no campo, como a indústria, comércio, turismo e transportes.

Além disso, ainda amparados nas contribuições trazidas por Favareto e Empinotti (2021), temos que:

Três conceitos criados no âmbito das ciências sociais dedicadas aos fenômenos rurais sintetizam estas mudanças e os aspectos que precisam ser manejados em formas de ação coletiva: o planejamento rural precisa operar com a multifuncionalidade deste tipo de espaços, envolvendo os outros usos dos recursos naturais, para além da produção agrícola; há uma pluriatividade das famílias residentes em áreas rurais, com uma importância crescente das rendas obtidas em outros setores, compensando assim os postos de trabalho que tendem a desaparecer à medida que se moderniza a produção agropecuária, e também porque outras atividades são socialmente mais valorizadas

e atraem mais a atenção dos moradores rurais, sobretudo os mais jovens; e há uma crescente interdependência entre o rural e o urbano, tornando impossível planejar um destes tipos de espaço, sem operar com as relações de reciprocidade que existem com seu polo oposto. (Favareto; Empinotti, 2021, p. 40).

É notório que o enfoque territorial do desenvolvimento perpassa pela mudança de paradigma do rural trazida pela nova ruralidade, não sendo mais possível reduzir o desenvolvimento de áreas rurais somente ao desenvolvimento agrário, desconsiderando diversas outras atividades que podem ser realizadas nesse meio, bem como não considerando a relação de complementariedade necessária e permanente entre áreas urbanas e rurais.

4.5. Espaços periurbanos em contextos metropolitanos

No que concerne a “periurbanização” dos espaços, temos que:

Ao mesmo tempo em que o urbano se expande no meio rural, este se estende também na periferia das cidades, passando a formar grandes arruados, conjunto de casebres para pessoas de baixa renda, em áreas em que subsistem algumas atividades agrícolas, beneficiadas com a proximidade do mercado urbano. Estas, porém, vão sendo paulatinamente destruídas face à pressão urbana e à elevação do preço do solo (Andrade, 2010, p. 13).

Assim, os espaços periurbanos são justamente os espaços de transição entre o espaço urbano e o espaço rural. Desse modo, temos que, em âmbito global, as características dos espaços periurbanos variam de acordo com aspectos sociais, econômicos, políticos e culturais específicos, existindo diferenças entre os espaços periurbanos de países com urbanização e industrialização aceleradas e aqueles de países menos urbanizados com uma economia agroexportadora (Vicente, 2022).

Ademais, dentro de um mesmo país, a realidade dos espaços periurbanos pode apresentar características diferentes considerando às variações regionais e locais (Vicente, 2022).

Os espaços periurbanos ganham destaque nas discussões acadêmicas, na elaboração de políticas públicas e agendas institucionais em todo o mundo devido alguns fatores como: o avanço da urbanização, que passa a estender-se em áreas cada vez mais distantes; as mudanças nos marcos tecnológicos; as mudanças na economia global, concentrada em grandes centros urbanos, e, ao mesmo tempo dispersa quando se trata da área produtiva; a discussão sobre provisão de alimentos / segurança alimentar; o debate sobre cidades sustentáveis; a necessidade de gestão de áreas ambientalmente estratégicas. No padrão de urbanização contemporâneo não é mais possível pensar em divisões arbitrárias, linhas que dividem até onde vai a cidade e onde começa o campo [...]. (Vicente, 2022, p. 39).

Nesse contexto, o cenário de transformações vivenciadas no território rural e periurbano brasileiro ao longo dos anos, complexifica e não se enquadra mais nas definições clássicas do urbano e rural, acarretando um entrelaçamento de conceitos e práticas, que ainda hoje demandam maior sinergia e investigação para conseguir abarcar as peculiaridades dos espaços locais.

Os contrastes entre o campo e a cidade vêm desaparecendo, de vez que, com as facilidades de transportes e de comunicação, o campo penetra cada vez mais a cidade e a cidade cada vez mais o campo. Pode-se afirmar que há um processo de ruralidade urbana e, em contrapartida, um de urbanização rural (Andrade, 2010, p. 12).

Assim, utilizando-se os ensinamentos de Vicente (2022) temos que os espaços periurbanos, haja vista sua diversidade, possuem algumas características gerais, sinteticamente resumidas à seguir: a) Composição social diversificada; b) Rápido crescimento demográfico; c) Usos variados do solo; d) Intensa dinâmica de transformações físicas; e) Superexploração do meio ambiente para criação de estruturas estratégicas; f) Conflitos socioambientais; g) Pressões sobre o uso do solo; h) Expansão espacial horizontal; i) Lacunas na regulação.

Além disso, cabe destacar que, ainda amparando-se nas lições de Vicente (2022), a grande diversidade de usos e formas de apropriação dos espaços periurbanos resulta dos diferentes interesses entre grupos ou atores sociais, que, apesar das variações locais, compartilham padrões comuns, quais sejam: a) pobres enxergam esses espaços como áreas disponíveis para construção de moradia e para práticas de sobrevivência, como o agroextrativismo familiar; b) os industriais enxergam essas

localidades como áreas de extração de matéria-prima e de terras para a instalação de sua base logística; c) já a classe média considera os espaços periurbanos pelas amenidades rurais que esses locais podem oferecer, servindo como locais alternativos para moradia, descanso e lazer; D) por fim, a administração pública, utiliza esses espaços são para alocação de usos não desejáveis (como aterros sanitários, usos poluentes, cemitérios), usos estratégicos (como mananciais de abastecimento de água) ou logísticos (como instalação de obras de infraestrutura na malha viária, aérea e fluvial (Vicente, 2022).

Somado a isso, contribuindo com a complexificação do cenário relativo ao campesinato na América latina, temos ainda novas formas de resistências e lutas a ser consideradas, onde:

Ainda mais do que outros setores, o campesinato e os povos indígenas na América Latina rural estão sendo esmagados pelo fardo da integração econômica internacional e a quimera da prosperidade motivada pela abertura do mercado. Diferente de muitos outros grupos sociais, entretanto, muitas sociedades rurais estão reivindicando com sucesso seus próprios espaços, territorial e / ou político, onde eles estão procurando construir suas próprias alternativas ao ataque violento da globalização. Essa diversidade é uma das mais notáveis características da vida rural hoje – uma das quais geralmente escapa à atenção dos observadores do Norte (BARKIN, 2004, p. 281, *apud* Marques, 2008, p. 56).

No que concerne ao urbano, rural e periurbano na Amazônia, temos que essa complexidade fica ainda mais evidenciada, vez que a dicotomia clássica entre rural e urbano nunca compreendeu as formas de ocupação e vivência do território amazônico.

No território amazônico, de modo mais evidenciado do que outros biomas, há uma convergência entre diversas formas de assentamentos humanos (povoados, comunidades, distritos, vilas, quilombos, áreas indígenas, cidades, entre outros), que de modo conjunto formam um sistema urbano com múltiplas centralidades (Cardoso, dal'Asta, Monteiro, 2023).

Do mesmo modo, Vicente (2022) destaca que ao se aproximar da vivência cotidiana dos municípios paraenses pode-se observar uma diversidade ainda maior de modos de vida e ocupação do espaço, havendo vilas ribeirinhas e comunidades

agrícolas, bem como espaços de transição rural-urbana nas próprias cidades, como feiras e mercados.

Desse modo, na região amazônica, é nítida a não aplicação da dicotomia urbano-rural, mas sim da existência de um *continuum* urbano-rural, pois:

Um território se estende entre a cidade moderna e a histórica, onde os ciclos e processos naturais persistem nas diferentes comunidades ali localizadas, porém enfrentando uma forte pressão para desaparecer. Nesse contexto, as redes de centros urbanos se entrelaçam com áreas naturais como rios e florestas, formando uma contínua interligação entre o urbano e o rural, ao invés de uma dicotomia entre ambos. É crucial desviar o foco da agenda que separa o urbano do rural. No passado e no presente, não há isolamento; existe, sim, uma intencional invisibilidade desses processos socioespaciais. Tal realidade aumenta a complexidade da gestão territorial dos municípios, especialmente no que diz respeito às políticas de saúde (Cardoso, dal'Asta, Monteiro, 2023, p. 03).

Nesse contexto, com o avanço do capitalismo e a maior facilidade (em geral) nos transportes, auxiliando na intensificação das relações entre zonas urbanas e rurais, a nova ruralidade e o crescimento de áreas periurbanas acabam tendo duas dimensões, de acordo com o poder aquisitivo de quem a vivência.

De um lado, temos pessoas com maior poder aquisitivo adquirindo propriedades nas proximidades da zona urbana (denominadas de chácaras, sítios ou granjas) para utilizar como segunda residência e atividades de lazer, podendo haver ainda uma pequena produção agrícola, e, mais recentemente, temos ainda, a criação de condomínios fechados em zonas rurais (Andrade, 2010).

Somado a isso, utilizando o trabalho temporário da cana de açúcar no país como exemplo, Marques (2008, p. 56), aponta que diversos “camponeses são mantidos num estado permanente de semi ou sub-proletarização, em condições de trabalho extremamente precárias, seja no campo ou na cidade”.

Além disso, podemos citar ainda como exemplo da precarização a qual diversos trabalhadores são submetidos no meio rural brasileiro o trabalho em condições análogas à escravidão. Situação esta ainda, infelizmente, comum no cenário nacional e paraense. Onde, o estado do Pará, no ano de 2022, liderava o ranking de resgate

de pessoas em situação análoga à escravidão no país, de acordo com os dados do Painel de Informações e Estatísticas da Inspeção do Trabalho no Brasil (Narcisa; Carneiro; Sóter, 2023).

Não obstante, utilizando-se dos ensinamentos de Vicente (2022), consideramos válido destacar que a literatura aponta que os estudos sobre os espaços periurbanos e as áreas de transição rural-urbana nas metrópoles brasileiras destacam as transformações e os conflitos, especialmente em relação à expansão imobiliária. Assim, ainda utilizando-se dos ensinamentos de Vicente (2022), ao fazer uma síntese sobre os espaços periurbanos em contexto metropolitano no Brasil revela a precariedade de infraestrutura, a desestruturação de práticas agrícolas tradicionais e os conflitos ambientais ocasionados pelo avanço da urbanização.

Assim, nos espaços periurbanos das metrópoles brasileiras coexistem: áreas naturais (rios, áreas vegetadas), atividades agroextrativistas (familiar e industrial), áreas de lazer, empreendimentos turísticos (do turismo comunitário ao turismo do grande capital), condomínios fechados, bairros periféricos (formais e informais), e grandes empreendimentos como instalações industriais, de logística e infraestrutura (Vicente, 2022, p. 44).

Esses grandes empreendimentos geralmente criam impactos sociais e ambientais. Onde, diversos destes realização sua instalação em áreas habitadas por populações pobres e grupos marginalizados, que carecem de força econômica e política decisória, acarretando a transferência de prejuízos sociais e ambientais para esses grupos, seja pelo recebimento direto de resíduos ou pela privação de recursos essenciais à manutenção da vida, ocasionando injustiça ambiental (Vicente, 2022).

Assim, ao considerar o contexto amazônico, é importante adotar uma perspectiva que ultrapasse a dicotomia rural-urbana tradicional, reconhecendo as especificidades, complexidades das relações e interações, considerando a nova ruralidade; bem como, que os espaços periurbanos na Amazônia são espaços periurbanos estendidos (Cardoso, 2021, *apud* Vicente, 2022, p.56):

O contexto amazônico requer urbanismo e planejamento territorial capazes de reconhecer diversas narrativas como válidas, de mediar

os conflitos que se revelam quando todas as escalas são articuladas, e de priorizar soluções duráveis, adequadas aos ciclos da natureza em um bioma tão importante em escala planetária. Nestes termos, demanda uma concepção de estruturação urbana que reconheça os diversos marcos cultural, político e econômico que seguem em disputa; que conceba territórios de viver e produzir como novas tipologias dentro de um urbano extensivo (que articula espaço e política), para além das dicotomias urbano–rural e formal–informal, capaz de lidar com o acúmulo de desvantagens (interseccionalidade) e de posicionar a visão capitalista como mais uma cosmovisão (Cardoso, 2021, *apud* Vicente, 2022, p.56).

Somado a isso, ainda utilizando-se os ensinamentos de Vicente (2022), amparando-se nas lições Lefebvre (1999), temos que há três estágios de urbanização de uma sociedade, sendo divididos em rural (agrária), industrial (urbano-industrial) e urbana (urbano-terapia). Ademais, destaca ainda Vicente (2022) que esses estágios de urbanização não são fenômenos simples e lineares, podendo haver localidades que ainda estejam passando (ao mesmo tempo) pelos três estágios de urbanização.

A partir de uma perspectiva dialética a era rural, que consiste no primeiro momento de urbanização lefebvriana, funciona como tese. Essa era está presente hoje através de manifestações entendidas nesta dissertação como resistências. Como antítese tem-se o segundo estágio de urbanização, a era do urbano-industrial, marcada pelo que aqui é entendido como transformações. Como síntese apresenta-se a era da urbano-utopia como possibilidade de vislumbre do que se chamou de re-existências. (Vicente, 2022, p. 53).

Ademais, considerando que o território é fruto de construção coletiva, devendo, em uma democracia, essa construção ser realizada tendo como base a participação popular, considera-se que investigar a conexão da implementação dessa política a partir da visão dos atores sociais locais contribui para o aprofundamento da análise da política pública, investigação da sua aplicabilidade e fornece subsídios para sua futura revisão.

O município de Castanhal faz parte da Região Metropolitana de Belém e o recorte territorial da pesquisa de campo encontra-se em uma área formalmente considerada como rural, mas já vem sendo considerada por alguns autores como área de expansão urbana (Vale; Ribeiro, 2019). Assim, consideramos relevante a realização da pesquisa

para aprofundar estudos que versem sobre as peculiaridades e multiplicidade de funções relativas a espaços periurbanos em contextos metropolitanos, bem como a explanação sobre a nova ruralidade.

5. PLANEJAMENTO TERRITORIAL DE CIDADES METROPOLITANAS: RM DE BELÉM

5.1. Região Metropolitana de Belém e desafios na governança metropolitana

Diante dos desafios de ordem intermunicipal, surge também a necessidade ao enfrentamento dessas problemáticas não somente no município, mas demandando uma abordagem integrada de planejamento, gestão e execução em nível intermunicipal (Pará, 2018).

Desse modo, a partir da década de 1970, diversos diplomas normativos vêm sendo criados com o objetivo de definir espacialmente e estabelecer competências das chamadas regiões metropolitanas (Pará, 2018); sendo essas criadas visando a conjugação de serviços e funções compartilhadas entre os municípios pertencentes à região, bem como na integração, debate e enfrentamento de problemáticas comuns.

Dito isso, cabe mencionar que a Região Metropolitana de Belém (RM de Belém) foi criada formalmente através da Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973, diploma legal que instituiu as nove primeiras regiões metropolitanas do Brasil (Pinheiro *et al.*, 2013). O artigo 1º, § 7º, da Lei Complementar nº 14/1973, estabelece que a Região Metropolitana de Belém é constituída, em sua formação originária, pelos municípios de Belém e Ananindeua (Brasil, 1973).

Nesse ponto, consideramos importante a síntese realizada pela Secretária de Estado de Desenvolvimento Urbano e Obras Públicas – SEDOP do estado do Pará (2018), em que destaca o seguinte:

O Brasil, na década de 70, já apresentava fenômenos de metropolização e de formação de áreas metropolitanas em diversas porções de seu território. Com base no Artigo 164º da Constituição Federal de 1967, e por meio da Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973, e foram instituídas as primeiras regiões metropolitanas (RMs) brasileiras: São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. A composição numérica destas RMs revela uma parte da manifestação heterogênea do fenômeno metropolitano no Brasil. Enquanto a RM de São Paulo, a maior, possuía 37 municípios, a RM de Belém, a menor, era composta por apenas dois: Belém e Ananindeua (Pará, 2018, p. 16).

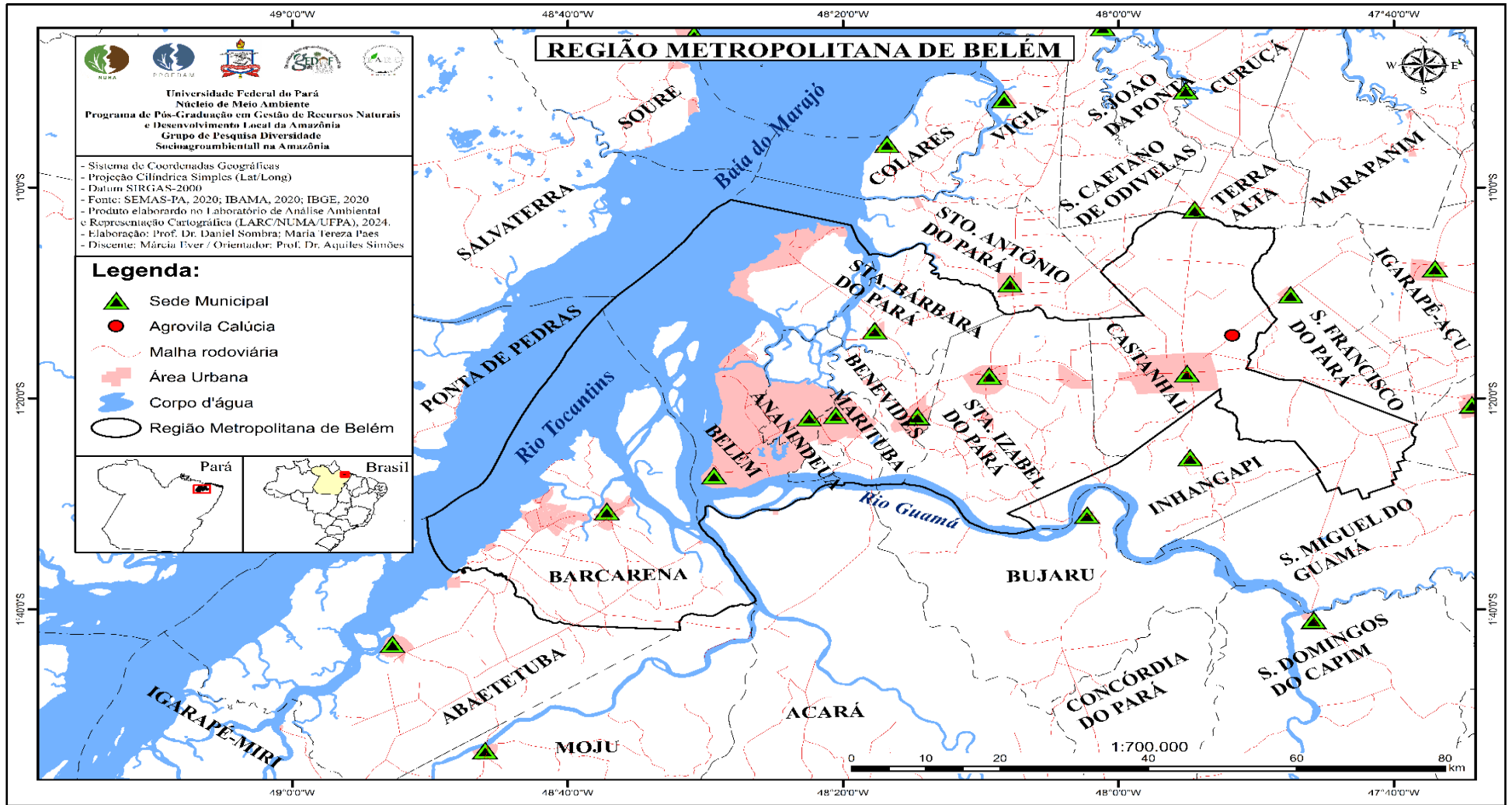
Ademais, o utilizando-se ainda da síntese da RM de Belém realizada pela SEDOP (Pará, 2018), é importante salientar que no cenário paraense ocorreu uma expansão de forma progressiva dos municípios que compõem a Região Metropolitana de Belém, que passou a englobar os seguintes municípios: Belém, Ananindeua, Benevides, Castanhal, Marituba, Santa Bárbara do Pará e Santa Izabel do Pará; e mais recentemente, fora incluído o município de Barcarena através da Lei Complementar Nº 164/2023 (Pará, 2023b).

Além disso, no estado do Pará, temos ainda a criação da Região Metropolitana de Santarém (RMS), que engloba os municípios de Santarém, Belterra e Mojuí dos Campos (Pará, 2018). Porém, de modo similar ao que ocorre em diversas outras Regiões Metropolitanas do Brasil, temos que as regiões metropolitanas existentes no estado do Pará ainda não realizaram de forma devida a regulamentação e implementação de seus sistemas de planejamento e gestão (Pará, 2018).

Na realidade, considerando o cenário da Região Amazônica como um todo, a precariedade das cidades existentes nesta região, estão profundamente relacionadas a uma utilização insuficiente dos instrumentos de planejamento, como o Plano Diretor, sua devida atualização, e existência de legislação referente ao zoneamento, uso e ocupação do solo (Fajardo *et al.*, 2023). E essas dificuldades são ainda mais profundas quando inserem-se no contexto metropolitano e na necessidade de adequação de instrumentos de planejamento nesse cenário.

A Figura 1, a seguir, traz um mapa com os municípios que compõem a Região Metropolitana de Belém, destacando a abrangência e a complexidade dessa área. Nesta figura, temos a atual configuração dos municípios que compõem a Região Metropolitana de Belém, havendo a representação da localização da RMB no mapa do Pará e do Brasil. Além disso, consta no referido mapa, destacado na cor vermelha, a Agrovila Calúcia, que foi o lócus territorial da presente pesquisa. Vejamos:

Figura 1- Mapa da Região Metropolitana de Belém



Fonte: LARC/UFPA, 2024.

Diante disso, pela própria dimensão das regiões metropolitanas no país, além dessa manifestação heterogênea pontuada acima, é perceptível também a questão do crescimento urbano desigual entre as diversas regiões do país. Desigualdade essa ainda presente atualmente, onde alguns municípios pertencentes a RM de Belém figuram em índices alarmantes de acesso à água e esgotamento sanitário, bem como segundo o Censo Demográfico do ano de 2010 apontam essa região metropolitana como a região brasileira com 52,5% (cinquenta e dois vírgula cinco por cento) de domicílios em aglomerados subnormais (IBGE, 2010; 2011 *apud* Pinheiro *et al.*, 2013).

Logo, considerando esse cenário, a Região Metropolitana de Belém “caracteriza a RM do país com os piores índices acerca da precariedade de moradia e da infraestrutura urbana de um modo geral” (Pinheiro *et al.*, 2013, p. 49). Cenário esse que ao longo dos anos, infelizmente, não obteve avanços significativos, havendo ainda na RM de Belém problemáticas profundas das áreas de mobilidade, saneamento e moradia.

Nesse sentido, através dos dados preliminares do Censo Demográfico 2022 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a análise de tendências demográficas históricas da população metropolitana local realizada por membros do Observatório das Metrôpoles no Boletim 808 indica, entre outras tendências, que: a) houve um decréscimo na população do município de Belém; b) existiu a maior variação de população absoluta em Santa Izabel; c) houve a segunda maior variação absoluta no município de Castanhal, denotando a centralidade microrregional que este último município exerce; d) destacaram a baixa variação absoluta no município de Marituba, ente municipal que já foi apontado como o “município metropolitano mais precário do país”, mesmo tendo sido instalado neste município o maior conjunto habitacional do Programa Minha Casa, Minha Vida (Lima; Ponte, 2023).

Em síntese, o crescimento absoluto da população de pequenos e médios municípios não representa impacto significativo na população metropolitana devido à concentração em torno de Belém e Ananindeua, porém indica o espraiamento territorial da população, com sinal claro de permanência da precariedade habitacional (em 2019, a RMB ainda constava entre as cinco metrôpoles brasileiras com maior percentual de aglomerados subnormais), procura pelo acesso ao solo urbano de menor custo imediato e tendência de proximidade em relação a dinâmicas econômicas pontuais e locais. A Região

Metropolitana de Belém ainda apresenta traços de relativa estagnação econômica e precariedade infraestrutural e habitacional que têm de ser sistematicamente enfrentadas com políticas urbanas metropolitanas e integradas, mesmo não mais possuindo características de frente migratória de expansão (Lima; Ponte, 2023, não paginado).

Ademais, traçando ainda o percurso histórico e legislativo das Regiões Metropolitanas no Brasil, cabe frisar que Lei Complementar nº 14/1973 apesar de ter sido criada antes do advento da Constituição Federal de 1988, não foi revogada com a CF/1988, sendo, posteriormente, estabelecido em seu artigo 1º, caput, que a instituição dessas regiões metropolitanas pelo país visa dar concretude ao estabelecido no artigo 164 da Constituição Federal de 1988.

Vejamos, respectivamente, a redação dos artigos legais mencionados:

Art. 1º - Ficam estabelecidas, na forma do art. 164 da Constituição, as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. (Brasil, 1973).

Art. 164. A União, mediante lei complementar, poderá para a realização de serviços comuns, estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, façam parte da mesma comunidade sócio-econômica [sic] (Brasil, 1988).

Posteriormente, no ano de 1974, a Lei Complementar nº14/1973 determinou a criação de conselhos consultivo e deliberativo pelas regiões metropolitanas, determinando em seus artigos 2º e 4º as composições e competências de cada uma dessas estruturas (Pará, 2018). Além disso, no ano de 1988, a partir da promulgação da Constituição Cidadã, temos o estabelecimento constitucional no artigo 164, já transcrito acima, da instituição de Regiões Metropolitanas voltadas a uma comunidade socioeconômica:

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, a responsabilidade de criação de região metropolitana foi transferida para os Estados. Manteve-se a necessidade de serviços em comum, agora chamados de funções públicas de

interesse comum (FPICs), , como a justificativa principal para criação das RMs (Pará, 2018, p. 16).

Nesse contexto, considerando o desafio das regiões metropolitanas no estabelecimento da governança e sistemas de planejamento e gestão, no ano de 2015, a União editou a Lei Federal nº 13.089/2015, chamado de Estatuto da MetrÓpole (Pará, 2018). E de acordo com a determinação contida no artigo 5º dessa Lei, as normas estaduais que criarem regiões metropolitanas deveriam explicitar o seguinte:

- a) a relação dos municípios que a compõe;
- b) a indicação das Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs) que justificam sua instituição; e
- c) a definição da estrutura de governança interfederativa e dos meios de controle social. (Pará, 2018, p. 13).

Ademais, realizando uma breve descrição da Região Metropolitana de Belém, utilizando os ensinamentos de Pinheiro *et al.* (2013) é possível caracterizar como uma metrÓpole no Norte do país, se destaca pela baixa renda da sua população, pela distribuição desigual e concentrada do acesso à infraestrutura e aos serviços urbanos, além do acúmulo de capital e empregos principalmente na área central do município-sede. Entretanto, é importante observar que o setor terciário nessa região é predominantemente composto por atividades de baixa qualificação.

Ocorre que segundo o Relatório de Pesquisa do Projeto Governança Metropolitana no Brasil do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2021), ao longo dos 47 (quarenta e sete) anos, à época, da RM de Belém não há um Órgão gestor específico que possua responsabilidade sobre as relações Inter federativas entre os municípios pertencentes à RM de Belém. Porém, esse mesmo Relatório aponta que a SEDOP era responsável pelo planejamento metropolitano e desenvolvimento urbano, onde:

Conforme a estrutura organizacional da Sedop, instituída por meio da LCE no 8.096/2015, a sua diretoria metropolitana (Dimet) é a responsável pelas FPICs de planejamento metropolitano e a de desenvolvimento urbano das regiões metropolitanas paraenses, tendo como uma de suas finalidades propor – em conjunto com os outros

órgãos estaduais de atuação metropolitana, entes federados municipais e sociedade civil organizada – o sistema de governança interfederativa metropolitana e posterior elaboração dos PDUIs para as regiões metropolitanas paraenses. (IPEA, 2021, p. 19).

Todavia, mesmo existindo convergência político-partidária entre os governos executivos municipais e estaduais nas gestões recentes dos municípios pertencentes à RMB, houve uma baixa articulação e realizações de âmbito Inter federativo de alcance metropolitano, salvo com o enfrentamento a questão dos resíduos sólidos e a questão de transporte público via BRT (IPEA, 2021)

. Assim, é possível identificar que ao longo dos anos, os municípios pertencentes à RMB não vêm compartilhando uma gestão Inter federativa de fato, havendo aproximação e tentativa de enfrentamento comum de algumas problemáticas mais expressivas, como a gestão de resíduos sólidos e transporte público.

Além disso, outro ponto importante constatado pela SEDOP (Pará, 2018) é que os instrumentos legislativos (leis) que formaram a Região Metropolitana de Belém ao longo dos anos não estão de acordo com o que preconiza o Estatuto da MetrÓpole⁵, vez que: a) a lei que realizou a incorporação de Marituba, Benevides e Santa Bárbara do Pará, por exemplo, apenas indicou a necessidade de unificação na prestação de serviços comuns mas não especificou quais seriam os serviços a serem abrangidos; b) a lei que incorporou Castanhal e Santa Izabel do Pará, não mencionou a unificação na execução dos serviços comuns, bem como não mencionou quais seriam as funções públicas de interesse comum desses municípios (FPICs).

Diante disso, identifica-se que a legislação paraense metropolitana não atendia as exigências determinadas pelo Estatuto da MetrÓpole, notadamente, do que se refere à identificação e reconhecimento das FPICs, não contemplando ainda mecanismos da estrutura de governança interfederativa e meios eficazes de controle social (IPEA, 2021).

⁵ Nesse ponto, cabe fazer a observação de que, exceto o um município de Barcarena que foi o inserido na RMB no ano passado, os demais municípios já faziam parte da RMB. Assim, é esperado que as legislações que façam a inserção do município na RMB não estejam adequadas ao Estatuto da MetrÓpole, o que demanda o trabalho de revisão das legislações esparsas.

Assim, aponta que o arcabouço jurídico vigente à época precisaria de revisão para poder se adequar ao Estatuto da Metrópole, já que demonstrou ser insuficiente para ordenar de modo eficaz o planejamento, a gestão e a execução das FPICs (Pará, 2018; IPEA, 2021). Nesse contexto, cabe destacar que:

Apesar da ausência de marco legal instituindo e regulamentando as FPICs para a RM de Belém, o resultado do estudo publicado pela Sedop em 2018 identifica estruturas institucionais formais para essas políticas de relação interfederativa. Como dito, trata-se da previsão formal, administrativa, porém não necessariamente realizada dessas políticas e iniciativas de cunho metropolitano. São questionáveis suas eficácias e efetividades quanto ao planejamento e gestão, como é o caso das estruturas das FPICs de planejamento metropolitano e de desenvolvimento urbano (relacionadas ao Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado – PDUI para a RM de Belém, elaborado pela Sedop), dada a ausência de mecanismos concretos para se tornarem operacionais, concretas, suas ações (IPEA, 2021, p. 17).

Ademais, o Relatório de Pesquisa do Projeto Governança Metropolitana no Brasil do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2021), aponta ainda que a formalização das ações de gestão metropolitana na Região Metropolitana de Belém inicia-se de forma precária, necessitando de regulamentação legal adequada, destinações orçamentárias, definição de atribuições administrativas, investimento em corpo técnico e projetos específicos. Pois, tendo em vista esse cenário, considera que o plano de desenvolvimento urbano-metropolitano integrado acaba sendo esvaziado, na medida que não existem políticas abrangentes que englobem intervenções físico-territoriais ou políticas urbanas detentoras de abrangência em nível metropolitano (IPEA, 2021).

Em abril do ano de 2023, houve uma mudança legislativa importante no âmbito estadual e metropolitano com a promulgação da Lei Estadual nº 9.887/2023, que cria a Secretaria de Estado das Cidades e Integração Regional (SECIR) (Pará, 2023a). A Lei de criação da SECIR dispõe em seu artigo 1º sobre sua natureza, missão e finalidade, dispondo que:

Art. 1º A Secretaria de Estado das Cidades e Integração Regional (SECIR), órgão da administração direta, vinculada ao Governador do

Estado, tem por missão propor, formular e implementar a política de organização urbana e regional, em conformidade com o disposto nos arts. 50 e 236 da Constituição do Estado do Pará, assim como planejar, articular, coordenar, monitorar e avaliar ações que contribuam para a integração socioeconômica, cultural e físico-espacial do território paraense, com vistas ao desenvolvimento regional e redução das desigualdades entre as diversas regiões do Estado.

Além disso, em seu artigo 2º, inciso II, a referida Lei ao dispor sobre as funções básicas da SECIR determina que haveria a atribuição na promoção do desenvolvimento metropolitano; e no artigo 11 estabelece que a SECIR sucederá à SEDOP em assuntos que façam referência a missão institucional da Secretária estabelecida no artigo 1º já transcrito acima (Pará, 2023a). Vejamos abaixo a redação dos demais artigos mencionados, respectivamente:

Art. 2º São funções básicas da Secretaria de Estado das Cidades e Integração Regional (SECIR):

[...]

II - promover o desenvolvimento equilibrado das cidades e regiões do Estado do Pará, por meio de ações de planejamento urbano e metropolitano, estruturação e requalificação urbana, habitação, saneamento, mobilidade, fortalecimento institucional dos municípios do Estado do Pará;

[...]

Art. 11. A Secretaria de Estado das Cidades e Integração Regional (SECIR) sucederá em todos os direitos e obrigações decorrentes de leis, contratos, convênios e outros instrumentos celebrados pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Obras Públicas (SEDOP), em assuntos concernentes à sua missão prevista no art. 1º desta Lei.

Diante disso, realizando interpretação da literalidade dos artigos transcritos acima referentes a lei estadual que cria a SECIR e estabelece suas atribuições, entendemos que a partir da criação dessa nova secretaria, as atribuições ao desenvolvimento urbano e planejamento metropolitano passarão a ser desempenhadas pela SECIR.

Além disso, cabe frisar que ao refletir sobre a Reforma Urbana em geral e sobre a Região Metropolitana em particular, Pontes *et al.* (2022) destacam a necessidade de

provisão de um programa de infraestrutura que seja nacional, equilibrando as desigualdades de acesso espacial ao atendimento de direitos sociais básicos (saúde e educação), e governança territorial e econômica.

Ademais, esses mesmos autores frisam a importância do estabelecimento de uma Política Habitacional que enfrente a problemática da ociosidade de diversos imóveis em áreas urbanas e rurais; bem como, realizar o enfrentamento de questões sanitárias e ambientais focando nas potencialidades e especificidades do local, valorizando as técnicas do lugar e a vegetação nativa (Pontes *et al.*, 2022).

Assim, consideramos que ainda há um longo caminho a ser percorrido na Região Metropolitana de Belém para o enfrentamento de problemáticas históricas que envolvem habitação, saneamento e infraestrutura. Porém, não é demais pontuar que o enfrentamento dessas problemáticas, além de demandar um arranjo político e institucional robusto e coerente, precisa considerar as peculiaridades e potencialidades de todos os municípios pertencentes à RMB, incluindo as necessidades da população residente nas áreas rurais, e tendo em vista a necessidade de desenvolvimento sustentável desses municípios, com valorização das áreas periurbanas e rurais.

5.2. Castanhal e a Agrovila Calúcia: síntese do processo de criação

Realizada a síntese sobre a Região Metropolitana de Belém onde o município de Castanhal se insere, tendo em vista os limites da presente pesquisa, consideramos importante realizar um breve histórico da criação e desenvolvimento do município de Castanhal e da Agrovila Calúcia.

Castanhal é um município localizado no Estado do Pará, com uma população de 192.256 pessoas, sendo o sexto município mais populoso do estado, segundo informações do Censo Demográfico de 2022 (IBGE, 2022).

Atualmente, conforme nós ensinam Vale e Ribeiro (2021), usando dados do IBGE do ano de 2020, este município é classificado como Capital Regional C pelo estudo Regiões de Influência das Cidades 2018. Pois, Castanhal exerce o papel de cidade média na rede urbana do nordeste paraense, mas destaca-se pela peculiaridade de sua proximidade com a metrópole de Belém, tanto de forma física, quanto relacional (Vale; Ribeiro, 2021).

Dita a importância regional desse município, passaremos agora a uma breve síntese do seu processo de criação e do processo de criação da agrovila Calúcia. Nesse ponto, amparados pelas reflexões de Santos, 1994b *apud* Sposito, 1999, p.33, onde informa que uma cidade é produzida por meio do urbano que ela incorpora ou não.

Ou seja, não há possibilidade de compreensão da cidade sem sua inserção no processo de urbanização, e esse processo por sua vez não apenas se desenvolve em função de amplas transformações de múltiplas dimensões, mas também em função da forma como os espaços urbanos estão organizados nas cidades e como expressam em suas formas o tempo em suas diferentes escalas (Sposito, 1999, p.33-34).

A cidade de Castanhal surge a partir do processo de implantação da Estrada de Ferro de Bragança, que ligava a capital do estado do Pará à cidade de Bragança; onde, no ano de 1885, os trilhos começaram a chegar na localidade chamada Itaqui, nas proximidades do atual Distrito do Apeú em Castanhal (Castanhal, 2020).

Desse modo, através do esforço de imigrantes nordestinos que começaram a se alojar na região, no ano de 1899, o Núcleo de Castanhal passou a ser considerado vila através da Lei nº 646/1899, mas a instalação solene somente ocorreu em 15/08/1901, juntamente com a comemoração da Adesão do Pará à Independência e no período Republicano (Castanhal, 2020).

A vila de Castanhal somente passou a ser considerada município em 28 de janeiro de 1932 através do Decreto-lei nº 600, no governo do interventor federal Magalhães Barata (Castanhal, 2020).

Dito isso, cabe frisar que a criação da Agrovila Calúcia também está imersa no contexto de criação e influência da Estrada de Ferro de Bragança, onde:

O processo de ocupação deste espaço ocorre, inicialmente, com um pequeno conjunto de famílias de agricultores, os Lisboa, os Valente e os Da Silva, que passaram a estabelecer laços matrimoniais formando novas famílias. Estes produziram excedentes agrícolas para Castanhal durante o período de funcionamento da EFB – Estrada de Ferro de Bragança. (Vale; Ribeiro, 2019, p. 1768).

Nesse contexto, através de informações colhidas com as entrevistas em campo, foi informado que a Agrovila Calúcia teve sua origem através dessa mesma dinâmica de criação do município de Castanhal, quando famílias de imigrantes nordestinos alojaram-se na região da atual agrovila em busca de melhores condições de vida, denominada à época de km 84 da Estrada do Trem e atualmente de km 09 da Rodovia PA 320. Dentre essas famílias que alojaram-se no local, pode-se destacar as famílias da Sra. Antônia Linhares Lisboa, apelidada de Calúcia, e do Sr. Manoel Soares de Lima.

Vejamos, respectivamente, o relato do Entrevistado 1 e Entrevistado 4 acerca do processo de criação da Agrovila Calúcia:

"A Agrovila Calúcia foi criada há mais de quarenta anos e recebeu esse nome em homenagem à senhora Antônia Linhares Lisboa, com o apelido de Calúcia, que foi uma das fundadoras." (Entrevistado 1).

"A agrovila Calúcia tem uma história rica que começou com os nordestinos que se instalaram aqui. Uma das primeiras moradoras foi Antônia Linhares Lisboa, conhecida como Dona Calúcia. Dona Calúcia morreu após um atropelamento, e a agrovila foi renomeada em sua homenagem." Naquela época, o local era conhecido como Estrada do Trem, na PA 320." (Entrevistado 2).

Relato acerca dessas famílias como fundadoras da Agrovila Calúcia também identificados na pesquisa de Vale e Ribeiro (2021), vejamos:

A "agrovila "Calúcia localiza-se no eixo da PA-320, porção nordeste do município de Castanhal, como exposto na figura 4. O processo de ocupação deste espaço ocorre, inicialmente, com um pequeno conjunto de famílias de agricultores, os Lisboa, os Valente e os Da Silva, que passaram a estabelecer laços matrimoniais, formando novas famílias. Estes produziram excedentes agrícolas para Castanhal durante o período de funcionamento da EFB –Estrada de Ferro de Bragança. A retirada da EFB, em 1965, implicou em transformações na dinâmica desse espaço, tal qual relata esta moradora: "[...] quando tiraram o trem, os moradores começaram a ficar apavorados. Como eles não tinham como levar as suas mercadorias para a cidade, eles foram vendendo tudo e foram embora, por conta do medo de não ter como levar as mercadorias pra Castanhal" (Informação verbal obtida em entrevista realizadas na Calúcia em novembro de 2018). (Vale; Ribeiro, 2021, p. 202-203).

Posteriormente, a desativação da Estrada de Ferro Belém-Bragança e criação da rodovia PA-320 provocou mudanças na dinâmica do espaço da agrovila, pois ao

mesmo tempo que a desativação da ferrovia trouxe certo receio aos moradores do local, a construção da via teria facilitado o acesso e contribuído com a migração da população para o espaço da agrovila (Vale; Ribeiro, 2019).

Segundo registros da Prefeitura Municipal de Castanhal, a oficialização da agrovila ocorreu através do decreto municipal nº 77/75, de 29 de dezembro de 1975, que reorganizou a divisão do espaço rural do município de Castanhal, concedendo-se esse nome a agrovila em homenagem a primeira moradora do local (Vale; Ribeiro, 2021).

Nesse ponto, como observação relevante a ser feita, considerando as dimensões e realidades distintas das Amazônias, conforme comentado na introdução da presente pesquisa, cabe frisar que o processo de criação e ocupação da Agrovila Calúcia apesar de utilizar a denominação “agrovila” iniciou-se antes do período em que o governo federal passou a realizar ao longo da Transamazônica o processo de colonização, onde esse processo era constituído por “um sistema composto de três pequenos núcleos urbanos hierarquicamente posicionados e com funções diferentes e complementares: Rurópolis, Agropólis e Agrovilas” (Rocha, 2020, p. 113).

No sistema de colonização da Transamazônica, que ocorreu em processo distinto do ocorrido na cidade de Castanhal, a agrovila era a menor unidade urbana desse sistema, local onde deveriam residir os colonos para lotes existentes nos travessões partido da estrada para a floresta, possuindo a agrovila uma infraestrutura básica com centro administrativo, escola, templo ecumênico, comércio, entre outros (Rocha, 2020).

Assim, entendemos que apesar da denominação “agrovila” ser comum no processo de criação e instalação de assentamentos em localidades rurais do Pará, a formação da Agrovila Calúcia teve início em decorrência da Estrada de Ferro de Bragança, estando inserida no processo de colonização do nordeste paraense, que ocorreu de modo e em temporalidades diversas do ocorrido ao longo da Transamazônica.

Nesse tópico, cabe destacar ainda que a Lei Orgânica do Município de Castanhal (Castanhal, 2011), traz em seu artigo 4º a explicação sobre a denominação agrovila, informando que: “Art. 4º - A sede do Município dá-lhe o nome e tem a

categoria de cidade; a sede dos distritos tem a categoria de vila, enquanto a sede dos subdistritos denomina-se agrovila” (Castanhal, 2011).

De acordo com os dados do diagnóstico rural constante no Plano de Desenvolvimento Rural e Sustentável de Castanhal, utilizando dados do IBGE de 2010 residiriam na área rural de Castanhal 19.771 (dezenove mil, setecentos e setenta e um) habitantes, sendo esse número correspondente a 11% (onze por cento) dos habitantes do município (Castanhal, 2020).

Nesse ponto, é importante relembrar que a zona rural do município de Castanhal é dividida informalmente em quatro regionais, sendo essa expressão "informalmente" utilizada para se referir à divisão da zona rural de Castanhal de acordo com o Diagnóstico para Revisão do Plano Diretor (Castanhal, 2017). Do mesmo modo, o Plano de Desenvolvimento Rural e Sustentável de Castanhal também relata que a divisão do território rural do município em quatro regionais é realizada "de forma informal e com o aval da comunidade" (Castanhal, 2020, p. 28).

Assim, a Regional 2, que inclui o recorte territorial desta pesquisa, abrange as seguintes agrovilas: Anita Garibaldi, Bacabalzinho, Calúcia, Campina, São Lucas e São Sebastião, além das ocupações conhecidas como 05 de Outubro, 15 de Maio, Bibiana, Jesus de Nazaré, José de Alencar, Nova Esperança e Novo Tempo (Castanhal, 2020, p. 29).

Além disso, cabe destacar que o Plano de Desenvolvimento Rural e Sustentável de Castanhal menciona que além das agrovilas, há muitas ocupações na Regional 2 que estariam em processo de legalização fundiária, informando que apenas após o processo de regularização seria possível a implementação de políticas públicas setoriais nas áreas de saúde, educação, desenvolvimento sustentável e saneamento básico (Castanhal, 2020).

5.3. O município de Castanhal no contexto metropolitano

Além disso, chegando no contexto da inserção do município de Castanhal na Região Metropolitana de Belém, cabe frisar que o município de Castanhal, onde está localizado à Agrovila Calúcia, faz parte da Região Metropolitana (RM) de Belém desde o ano de 2011 (IPEA, 2021).

O município de Castanhal foi formalmente incluído na Região Metropolitana de Belém através da Lei Complementar nº 076/2011 (Pará, 2018). Porém, as interrelações entre Castanhal e a metrópole Belém são complexas, e ainda objeto de discussão sobre a real necessidade de incorporação de Castanhal à RMB e a centralidade que Castanhal exerce nos municípios sob sua área de influência.

Das iniciativas de gestão interfederativas relatadas no referido relatório, Castanhal somente faz parte do consórcio público intermunicipal de resíduos sólidos implementado no ano de 2018, indicando a centralidade de Castanhal na microrregião em se insere (IPEA, 2021).

Neste contexto, considerando a importância que Castanhal assume em relação as demais cidades em sua área de influência, bem como a intensificação ao longo dos anos da dinâmica relacional com a metrópole de Belém, Ribeiro (2016), destaca o caráter híbrido da cidade de Castanhal na região Nordeste Paraense, pois:

A complexidade das interações espaciais é uma das principais marcas de Castanhal e de sua funcionalidade na rede urbana regional, além de uma dimensão metropolitana, evidenciada na intensidade dos fluxos com a metrópole e nas marcas da dispersão metropolitana de Belém em seu espaço, e de uma dimensão de cidade média, representada por seu papel de principal centro do nordeste paraense na oferta de comércio e serviços e materializada em sua região de influência.

Por essa condição, considera-se aqui que a expressão cidade híbrida é a que melhor expressa a natureza de Castanhal e de seu papel na rede urbana regional. O hibridismo se deve ao entrecruzamento de lógicas diversas, dinâmicas de natureza e origem divergentes, mas que se articulam para compor determinada realidade. Numa rede urbana cada vez mais complexa, a simplicidade e a “pureza” das lógicas e dinâmicas é cada vez mais rara, o que dificulta a conceituação dessas realidades, impondo que concepções como a de metrópole e de cidade média sejam relativizadas ou integradas para se as interpretar (Ribeiro, 2016, p. 127).

Assim, temos que o município em que está inserido a área lócus da pesquisa, encontra-se em uma dinâmica complexa de interação com a metrópole Belém ao mesmo tempo em que exerce grande influência em municípios da região Nordeste paraense, indicando sua importância local e regional.

Nesse contexto, usando os ensinamentos de Santos e Nogueira (2023), ao abordarem sobre o contexto diferenciado das cidades de Santa Isabel do Pará e Castanhal frente ao cenário da inserção e interação com a metrópole de Belém no que concerne a dispersão urbana e o transporte público, temos que a situação destas cidades apresenta um carácter descentralizado face à metrópole belenense. Pois, ainda que haja relações de dependências entre esses municípios e Belém, ocorre também o estabelecimento de redes próprias de Castanhal e Santa Isabel, ligadas a subcentros metropolitanos (Santos; Nogueira, 2023).

Ademais, relativamente à Castanhal, além da relação com Belém, o foco está na construção de uma identidade com o Nordeste do Pará e a região Bragantina num contexto histórico e econômico, considerando que o processo de criação desse município está profundamente ligado a questão da construção e funcionamento da Estrada de Ferro Belém-Bragança (Santos; Nogueira, 2023).

Além disso, consideramos importante destacar que o Estudo de Delimitação da Região Metropolitana de Belém (Pará, 2018) levou em consideração três critérios-chaves a fim de justificar a participação dos municípios na Região Metropolitana de Belém, quais sejam: “conurbação; relações de interdependência socioespacial, dadas pelos fluxos cotidianos intermunicipais; e, existência ou necessidade de FPICs” (Pará, 2018, p. 136).

Ademais, o Estudo de Delimitação da Região Metropolitana de Belém (Pará, 2018) realizou entrevistas com gestores dos municípios pertencentes a RMB a fim de verificar diretamente junto à gestão municipal como estava sendo o processo de articulação interfederativa em âmbito metropolitano, bem como na identificação das FPICs metropolitanas.

Nesse contexto, em síntese, o representante da Secretaria Municipal de Planejamento de Castanhal informou que haveria a necessidade de aumentar as reflexões e debates para o planejamento estratégico em âmbito regional, tendo em vista o repasse de recursos necessários ao desenvolvimento local (Pará, 2018). Além disso, relatou ainda que, durante sua representação na pasta, não teria sido chamado para participar de iniciativas de integração e planejamento em âmbito metropolitano (Pará, 2018).

Ademais, cabe destacar ainda que o representante da Secretaria Municipal de Planejamento de Castanhal ao ser questionado sobre a inserção e permanência do município na RMB teria informado não ver necessidade de compartilhamento de FPICs com maior parte dos municípios da RMB, exceto em relação ao município de Santa Izabel do Pará com o qual declarou a necessidade de três FPICs, quais sejam: transporte e mobilidade, meio ambiente e educação (Pará, 2018).

Somado a isso, na conclusão do estudo de delimitação da RMB, a SEDOP destacou que: “[...] os Distritos de Apeú (Castanhal) e de Americano (Santa Izabel do Pará) apresentaram clara tendência à conurbação. Por esses dois motivos recomenda-se a manutenção de Castanhal na RMB” (Pará, 2018, p. 137).

Assim, considerando esse cenário, entendemos que são dados que confirmam a natureza híbrida do município de Castanhal em relação a Região Metropolitana de Belém, conforme sugerido por Ribeiro (2016). Pois, ao mesmo tempo em que há relevância da influência de Castanhal com os municípios limítrofes, também há um aprofundamento ao longo do tempo da dinâmica de interação com a metrópole de Belém.

Desse modo, ainda amparados nas lições de Ribeiro (2016), podemos considerar que os principais papéis que a cidade de Castanhal exerce na rede urbana do Nordeste Paraense, podem ser sintetizados nos seguintes: a) centralidade regional no nordeste paraense, considerando que atende uma vastidão de municípios menores ao seu redor, sendo um importante centro comercial e de serviços; b) intermediadora de fluxos entre a Região Nordeste Paraense e a RMB, tendo em vista sua localização geográfica privilegiada, notadamente ao longo da rodovia BR-316; e) hibridismo funcional, vez que é uma cidade de consegue agregar elementos tanto de cidade média, quanto de uma subcentralidade metropolitana, dadas as interações com os municípios ao seu redor e com a metrópole de Belém.

6. POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO RURAL E SUSTENTÁVEL DE CASTANHAL: FOCO NA AGROVILA CALÚCIA

6.1. Agrovila Calúcia: cenário atual no município de Castanhal

É relevante rememorar que a zona rural de Castanhal é dividida informalmente em quatro regionais, conforme indicado no Diagnóstico para Revisão do Plano Diretor (Castanhal, 2017) e o Plano de Desenvolvimento Rural e Sustentável de Castanhal também destaca que essa divisão é feita "de forma informal e com o aval da comunidade" (Castanhal, 2020, p. 28).

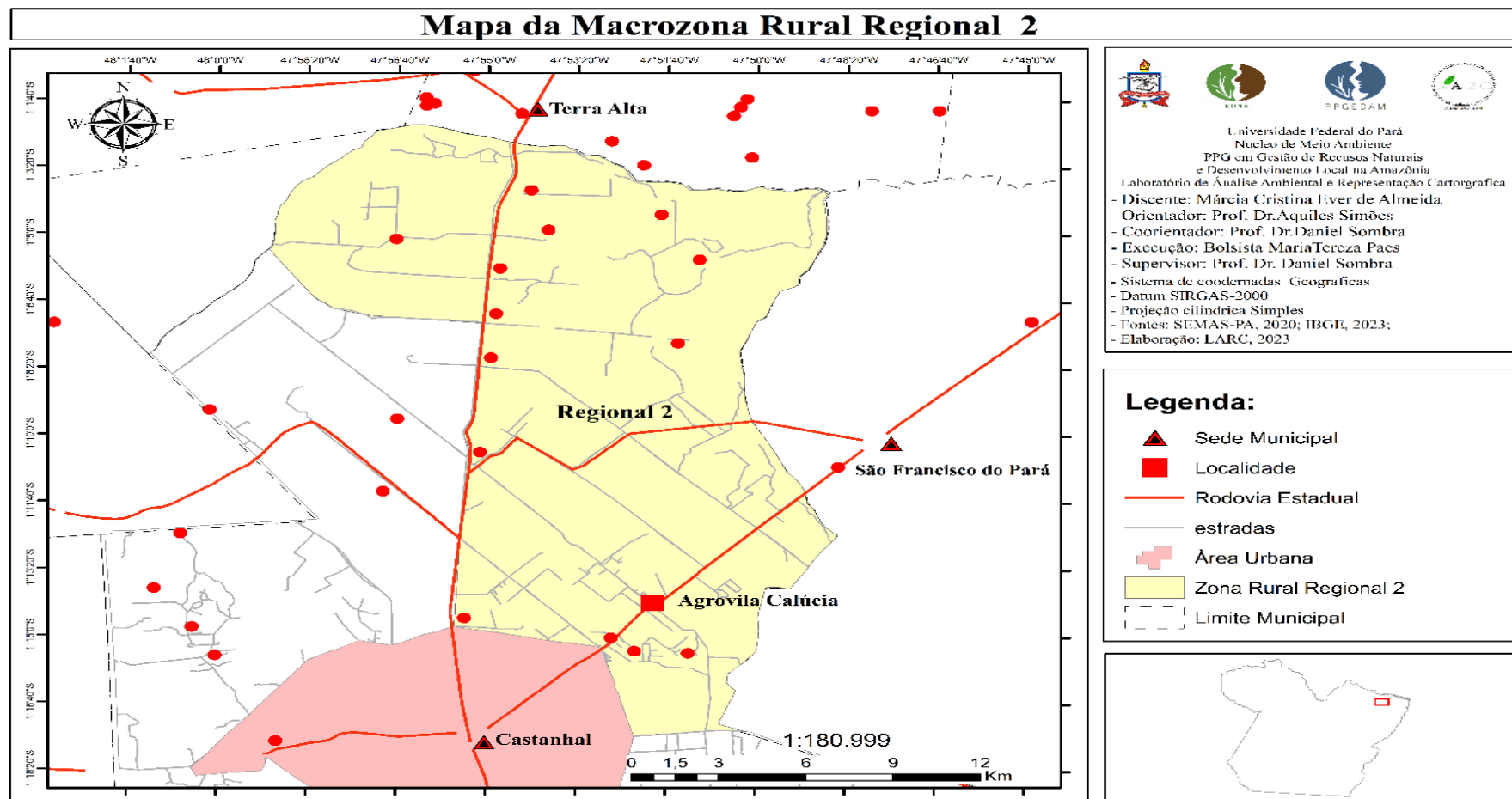
Segundo dados do diagnóstico rural constante no Plano de Desenvolvimento Rural e Sustentável de Castanhal, a regional 2 onde a agrovila Calúcia se insere possui 307 km² de extensão, correspondendo essa área à 31% (trinta e um por cento) do território municipal., possuindo duas principais vias de acesso ao núcleo urbano de Castanhal, quais sejam: Rodovias PA 136 e PA 320 (Castanhal, 2020).

Nesse contexto, segundo mencionado no Plano Municipal de Desenvolvimento Rural e Sustentável de Castanhal – PMDRS (Castanhal, 2020), há diversas agrovilas e ocupações localizadas na Regional 2, dentre as quais: Calúcia, Bacabalzinho, São Sebastião e São Lucas; havendo ainda as chamadas “ocupações denominadas de Jesus de Nazaré, 05 de Outubro, Bibiana, Nova Esperança, 15 de maio, Novo Tempo e José de Alencar” (Castanhal, 2020, p. 29).

O Plano também menciona que muitas dessas ocupações estão em processo de regularização fundiária, e somente após esse processo será possível implementar políticas públicas setoriais em áreas como saúde, educação, desenvolvimento sustentável e saneamento básico (Castanhal, 2020).

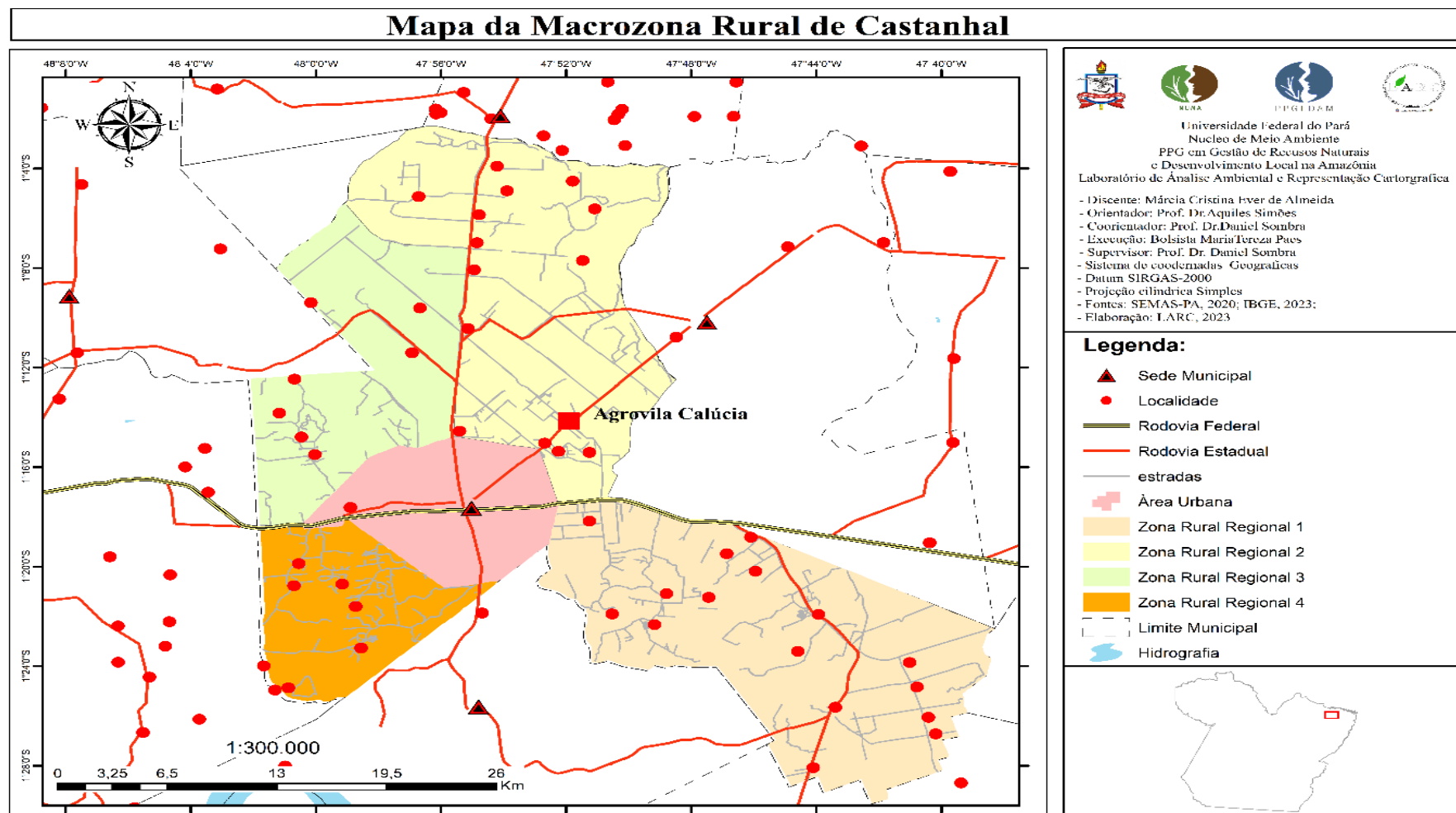
Neste cenário, visando facilitar a visualização do território lócus da pesquisa, vejamos a representação cartográfica da Macrozona Rural da Regional 2 (Figura 2) e o Mapa da Macrozona Rural de Castanhal (Figura 3) feitas pelo Laboratório de Análise Ambiental e Representação Cartográfica – LARC/UFGA:

Figura 2 - Mapa Macrozona Rural da Regional 2



Fonte: LARC/UFPA, 2023.

Figura 3 - Mapa da Macrozona Rural da Regional

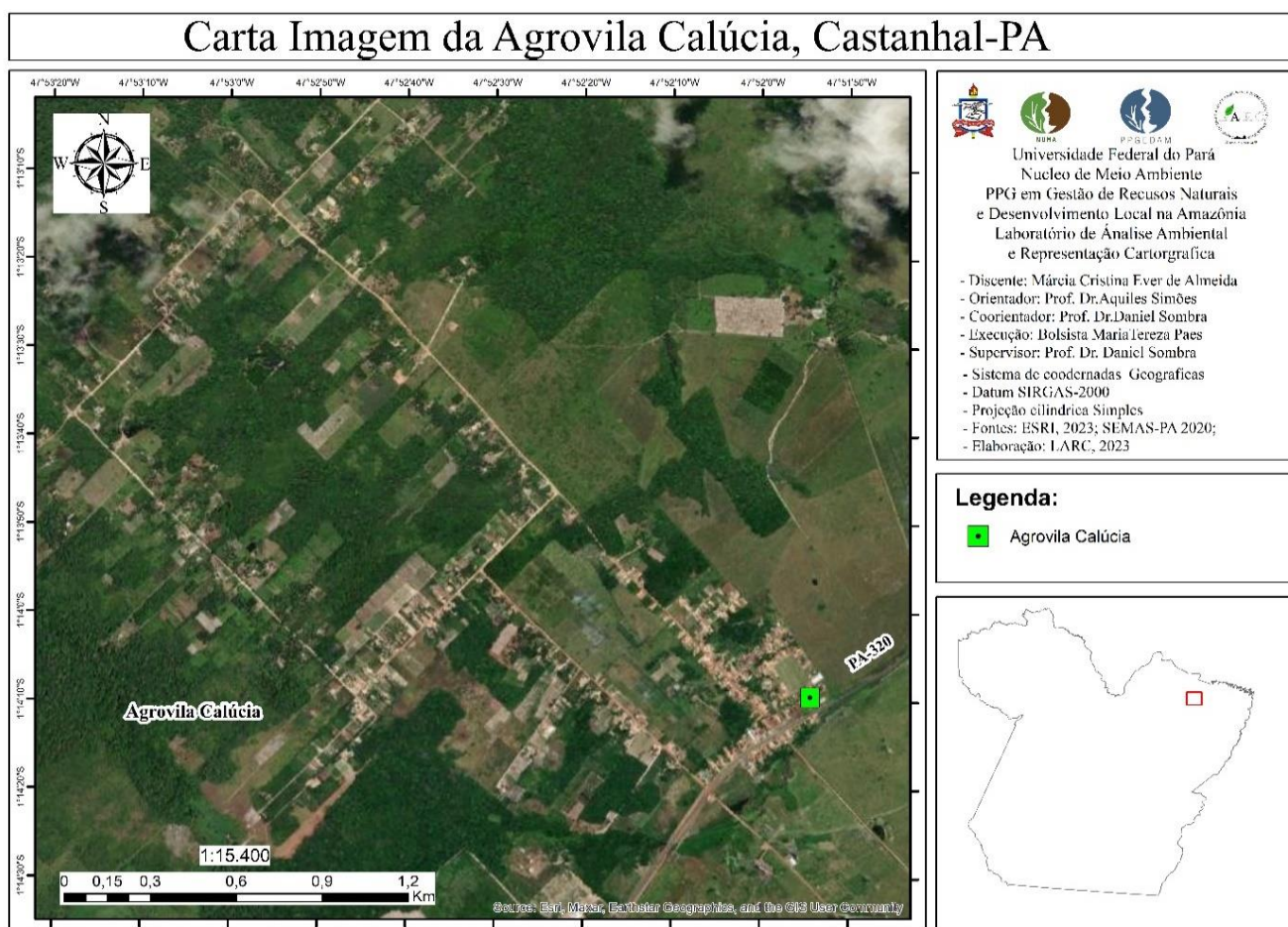


Fonte: LARC/UFPA, 2023

Na Figura 2, temos a representação cartográfica da Macrozona Rural de Castanhal, com ênfase na Regional 2, onde está localizada a Agrovila Calúcia. Pela representação cartográfica é possível verificar a proximidade da agrovila com a área urbana de Castanhal. Já, na Figura 3, temos a representação cartográfica da Macrozona Rural de Castanhal, demonstrando como que espacialmente a área rural de Castanhal é bem maior que a área urbana.

A Figura 4 abaixo retrata uma carta imagem da Agrovila Calúcia, demonstrando a área central da agrovila e suas imediações. Onde, é possível notar que a área central da agrovila é mais urbanizada, enquanto os assentamentos nas imediações ainda carregam características mais rurais.

Figura 4 - Carta-imagem da Agrovila Calúcia, Castanhal-PA



Fonte: LARC/UFPA, 2023.

Nesse contexto, sobre o cenário atual da agrovila Calúcia, segundo a Secretaria de Habitação de Castanhal esta agrovila atenderia três assentamentos em

suas imediações, quais sejam: Novo Tempo, 15 de maio e Nova Esperança (Castanhal, 2020; Vale; Ribeiro, 2021). Porém, além dessas localidades, através de entrevistas semiestruturadas realizadas em campo, considera-se que o assentamento/comunidade de José de Alencar também faria parte da região de influência da Agrovila Calúcia, além de haver ramais/travessas que ainda estariam em fase de formação e pertenceriam a área de influência da Agrovila Calúcia, quais sejam: Ramal/Travessa do 14 e Ramal/Travessa do Caranã.

Ademais, cabe frisar que ao longo dos anos, há um aumento na população residente na Agrovila Calúcia, seja na área central, seja no seu entorno, conforme infere-se sobre as mudanças no setor censitário dessa localidade utilizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, em relação ao Censos Demográficos dos anos 2010 e 2022 (IBGE, 2022).

Assim, no Censo Demográfico de 2010 havia apenas um setor demográfico referente a Agrovila Calúcia. Já no Censo Demográfico 2022, há dois setores demográficos, quais sejam: a) Calúcia: que engloba o entorno da área mais urbanizada da agrovila; b) Agrovila Calúcia: que engloba a área mais central da agrovila Calúcia (IBGE. 2022). Vejamos abaixo o quadro com o setor censitário, população residente e quantidade de domicílios elaborado de acordo com os dados do Censo IBGE 2022:

Quadro 4 - População e quantidade de domicílios

Setor Censitário	População Residente	Quantidade de Domicílios
Calucia (Setor 150240005000110P)	960 pessoas	466 domicílios
Agrovila Calucia (Setor 150240005000237P)	617 pessoas	228 domicílios

Fonte: Elaborado pela autora com dados do Censo IBGE 2022

Além disso, de acordo com dados constantes no Plano de Desenvolvimento Rural e Sustentável de Castanhal (Castanhal, 2020), temos as seguintes informações gerais sobre a agrovila Calúcia: a) Saúde: Unidade de Saúde da Família Severina S. Valente, com 2879 de usuários cadastrados, e 1116 domicílios cadastrados, com

dados da SESMA de Castanhal; b) Educação: EMEIF Maria Perpétua Lisboa, com 277 alunos matriculados; com dados da SEMED de Castanhal.

6.2. Relatório fotográfico da Agrovila Calúcia: área central x Assentamento Nova Esperança

Nesse contexto, é importante frisar que a partir da observação *in loco* da Agrovila Calúcia e do Assentamento Nova Esperança, é perceptível, por exemplo, que a agrovila possui uma área mais central as margens da rodovia PA-320, sendo essa faixa nas proximidades da rodovia a área mais urbanizada, com residências mais próximas umas das outras, possuindo escola, posto da polícia militar, igreja e estabelecimentos comerciais; e no assentamento as moradias, em geral, já teriam a caracterização mais de sítio, com maior distância entre as famílias, com via não asfaltada para chegar ao assentamento, conforme ilustra-se nas imagens abaixo.

Figura 5 - Diferença no asfaltamento da área central da agrovila para o assentamento Nova Esperança



Fonte: Acervo pessoal (2023).

As figuras 5 e 6 refletem as condições das vias na área central da agrovila. Na figura 5 há parte asfaltada, mas somente a que faz parte da área central da agrovila, deixando de receber asfaltamento quando passa ao assentamento Nova Esperança.

Figura 6 - Ramal do assentamento Nova Esperança sem asfaltamento e buraco ocasionado pelas chuvas



Fonte: Acervo pessoal (2023).

. E a figura 6 reflete a presença de lama e buracos na via que conduz ao assentamento Nova Esperança, demonstrando as dificuldades de acesso e infraestrutura vivenciadas pela comunidade local, especialmente, os moradores do assentamento Nova Esperança.

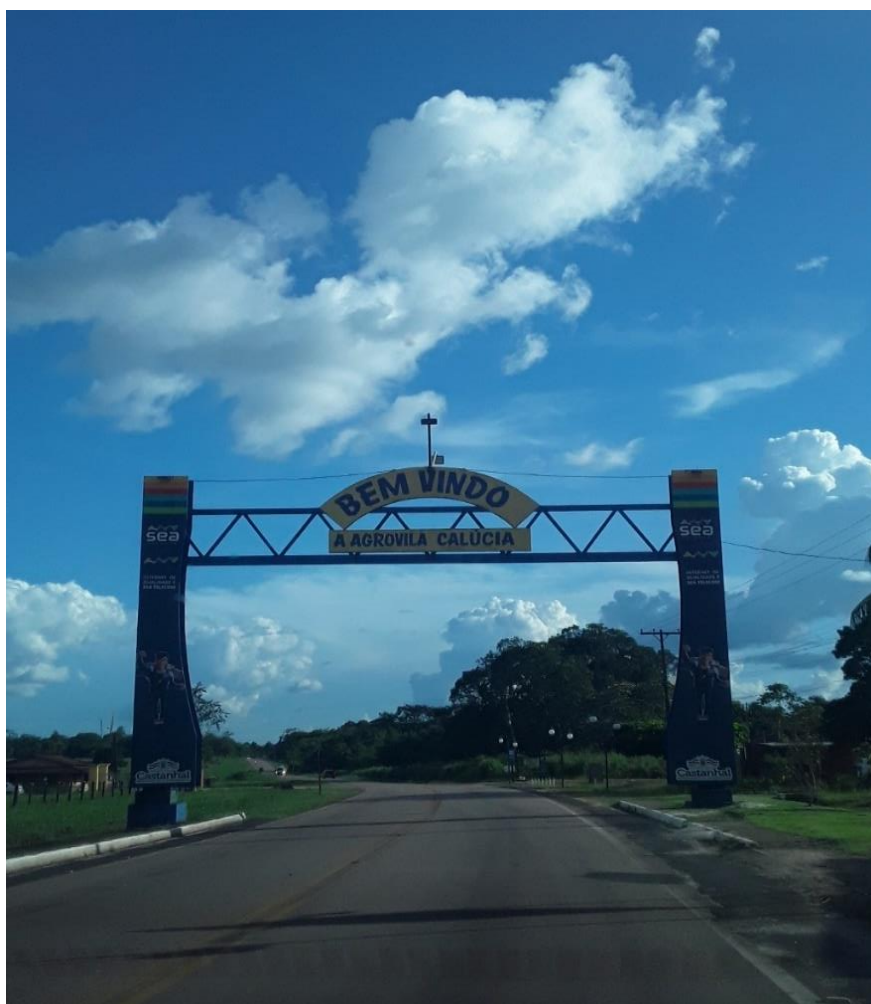
Figura 7 - Ônibus escolar estacionado na área central da agrovila Calúcia



Fonte: Acervo pessoal (2023).

A figura 7 retrata o ônibus escolar que conduz os alunos da agrovila para as escolas em Castanhal, já que a escola existente na agrovila ainda não possui turmas do Ensino Médio. Segundo relatos de moradores que residem no Assentamento Nova Esperança, o ônibus escolar é único tipo de transporte público que adentra o assentamento para buscar alunos (as) para a escola. O restante da população que reside nessa localidade precisa se locomover a pé, de bicicleta ou com veículos automotores (se houver).

Figura 8 - Pórtico de entrada da Agrovila Calúcia na PA 320



Fonte: Acervo pessoal (2023).

. A figura 8 retrata o Pórtico de entrada da Agrovila Calúcia na PA 320, demonstrando parte da área central da agrovila.

6.3. Vozes da Calúcia: Perspectivas e Histórias

Tendo em vista, as informações colhidas em campo, é possível considerar que quem reside na área central da agrovila possui uma vivência diferente das pessoas que residem no interior do Assentamento Nova Esperança, diferenças essas que se manifestam, principalmente, nas atividades exercidas, no acesso a transporte e a vias com asfaltamento, conforme podemos observar nas imagens colhidas em campo expostas acima.

Nesse ponto, a maior parte dos entrevistados residentes na parte central da agrovila não relataram problemas com mobilidade para o município de Castanhal, considerando a rodovia próxima as suas residências. Porém, em relação aos entrevistados residentes no Assentamento Nova Esperança, a questão da mobilidade foi apontada como uma problemática vivenciada.

Além disso, através da análise das entrevistas realizadas é notável que há uma diferença nas atividades exercidas e na relação com a terra de quem reside na área central da agrovila e na área do assentamento, ao mesmo tempo que é bastante equilibrado a percepção dos entrevistados em considerar a Calúcia como local urbano ou rural, evidenciando a ocorrência da nova ruralidade e da periurbanização da área.

Nesse contexto, os entrevistados/as residentes na área central da agrovila relataram não exercerem a agricultura enquanto atividade econômica para subsistência de si e de sua família, havendo, inclusive, um entrevistado que informa possuir um restaurante, localizado às margens da Rodovia PA-320. Pois, considera que o apelo ao rural/rústico decorrente da localização do empreendimento em uma agrovila, bem como a ambientação (design, arranjo interno, nome comercial) serve como atrativo para clientes do estabelecimento. Ademais, considera que deveriam ser fomentadas iniciativas para a gastronomia e turismo rural, tendo em vista a Rota Turística Belém-Bragança.

Além disso, os entrevistados 02 e 03 informaram que enxergam a Agrovila Calúcia como um local dormitório, onde algumas pessoas trabalham em Castanhal, mas moram na Calúcia. Todavia, para os entrevistados moradores do Assentamento Nova Esperança, a agricultura foi a apontada como atividade importante para os moradores

da área, tendo alguns entrevistados informado a necessidade de fomento a assistência técnica e agricultura na região.

Para Vicente (2022), em sua pesquisa sobre o espaço metropolitano em Belém, a grande diversidade de usos e formas de apropriação dos espaços periurbanos resulta dos diferentes interesses entre grupos ou atores sociais, que, apesar das variações locais, compartilham padrões comuns, quais sejam: a) pobres enxergam esses espaços como áreas disponíveis para construção de moradia e para práticas de sobrevivência, como o agroextrativismo familiar; b) os industriais enxergam essas localidades como áreas de extração de matéria-prima e de terras para a instalação de sua base logística; c) já a classe média considera os espaços periurbanos pelas amenidades rurais que esses locais podem oferecer, servindo como locais alternativos para moradia, descanso e lazer; D) por fim, a administração pública, utiliza esses espaços são para alocação de usos não desejáveis (como aterros sanitários, usos poluentes, cemitérios), usos estratégicos (como mananciais de abastecimento de água) ou logísticos (como instalação de obras de infraestrutura na malha viária, aérea e fluvial (Vicente, 2022).

Nesse contexto, cabe destacar a multiplicidade de usos e formas de apropriação do espaço da agrovila Calúcia, o que aproxima essa localidade da definição de espaço periurbano. Vejamos abaixo quadro com a síntese das respostas dos entrevistados acerca das características gerais da Agrovila Calúcia:

Quadro 5 - Características Atuais da Agrovila Calúcia segundo a Opinião dos Entrevistados

O que disse	Quem disse
"Com a desativação da ferrovia e a criação do sindicato, muita coisa mudou por aqui. Hoje vejo que muitas pessoas usam a Calúcia mais como dormitório do que como local de trabalho, o que me preocupa sobre o futuro da nossa comunidade. O que indica que estamos caminhando para uma urbanização. Por isso, considero que precisamos aproveitar melhor o potencial turístico da nossa região, incentivando a gastronomia e o turismo rural."	Entrevistado (a) 1

<p>A agrovila Calúcia fica a cerca de 9 km de Castanhal. A agrovila inclui vários assentamentos e comunidades, como Nova Esperança, com 98 lotes e atualmente mais de 500 famílias, Novo Tempo com 68 lotes, e 15 de maio com 40 lotes." Nova Esperança, Novo Tempo e 15 de Maio possuem associações próprias, e outras áreas como a Travessa José de Alencar, comunidade Santa Luzia, e a Travessa Ramal do 14, Travessa Caranã 1 e 2, fazem parte da agrovila."</p>	Entrevistado (a) 14
<p>"A saúde em Castanhal e da vila precisa de atenção. Embora saiba que fazemos parte da Região Metropolitana de Belém, sinto que ainda há muito a ser feito para melhorar os serviços de saúde na nossa área."</p>	Entrevistado (a) 5
<p>"A agrovila sempre teve transporte escolar, o que ajudou muito nos meus estudos. Sempre considerei a Calúcia uma área rural, embora veja que poucas pessoas ainda trabalham com agricultura familiar hoje em dia."</p> <p>"Mesmo considerando a Calúcia uma área rural, noto que a agricultura familiar não é tão forte como antigamente. Acho que com mais atenção e recursos para a capacitação dos jovens, especialmente em tecnologia e informática, podemos revigorar nossa comunidade e oferecer novas oportunidades para todos."</p>	Entrevistado (a) 6
<p>"Eu considero que a Calúcia não é mais uma área rural, porque a agricultura familiar aqui na vila praticamente desapareceu e só existe mesmo nos assentamentos. A maioria das pessoas que mora aqui, na área central da Calúcia, faz compras no mercado de Castanhal. Mas os aposentados costumam comprar no comércio local e acabam deixando a aposentadoria por aqui mesmo."</p>	Entrevistado (a) 9

<p>"Aqui na Calúcia, temos um posto de saúde, comércio local e uma escola que vai até o 6º ano. Tentaram formar uma turma de Ensino Médio, mas não deu certo porque não teve alunos suficientes.</p> <p>"Quem mora na Calúcia tem facilidade com transporte, mas o pessoal dos assentamentos só conta com o transporte escolar."</p>	
<p>"Sinto falta de uma organização social mais forte aqui, como associações e cooperativas, que poderiam ajudar na busca por maquinários e outros recursos. Percebo que muitos produtores rurais não têm uma visão empreendedora e não sabem muito sobre gestão de negócios, o que acaba dificultando o desenvolvimento."</p> <p>"Na Calúcia, uma das principais necessidades é o preparo das áreas, especialmente nos assentamentos, e sempre recebemos demandas dos produtores sobre isso. Os próprios produtores têm que trazer seus produtos para vender na Feira do Agricultor, o que às vezes é um desafio por causa da logística."</p>	Entrevistado (a) 10
<p>"Temos três assentamentos na Agrovila Calúcia: Nova Esperança, Novo Tempo e 15 de Maio. Pra ir pra Castanhal, a gente não tem transporte público, só dá pra pegar vans ou carrinhos alternativos."</p> <p>"A agrovila tem três caixas d'água, sede da associação, mercados, restaurante e um posto de saúde, mas o posto não funciona muito bem. Se precisar de um atendimento mais sério, a gente tem que ir pra cidade."</p>	Entrevistado (a) 11
<p>"Olha, uma das grandes dificuldades aqui no Assentamento nova esperança é a falta de transporte. A gente não tem ônibus e isso complica</p>	Entrevistado (a) 12

muito a vida de todo mundo. Às vezes, a gente precisa de uma consulta médica, mas não consegue no Posto Médico da Calúcia, só na cidade mesmo. Isso atrapalha demais, especialmente pra quem tem mais dificuldade de locomoção."

"Eu tenho medo de andar na estrada do assentamento, é meio perigoso, sabe? E como não tem transporte, a gente fica meio isolado."

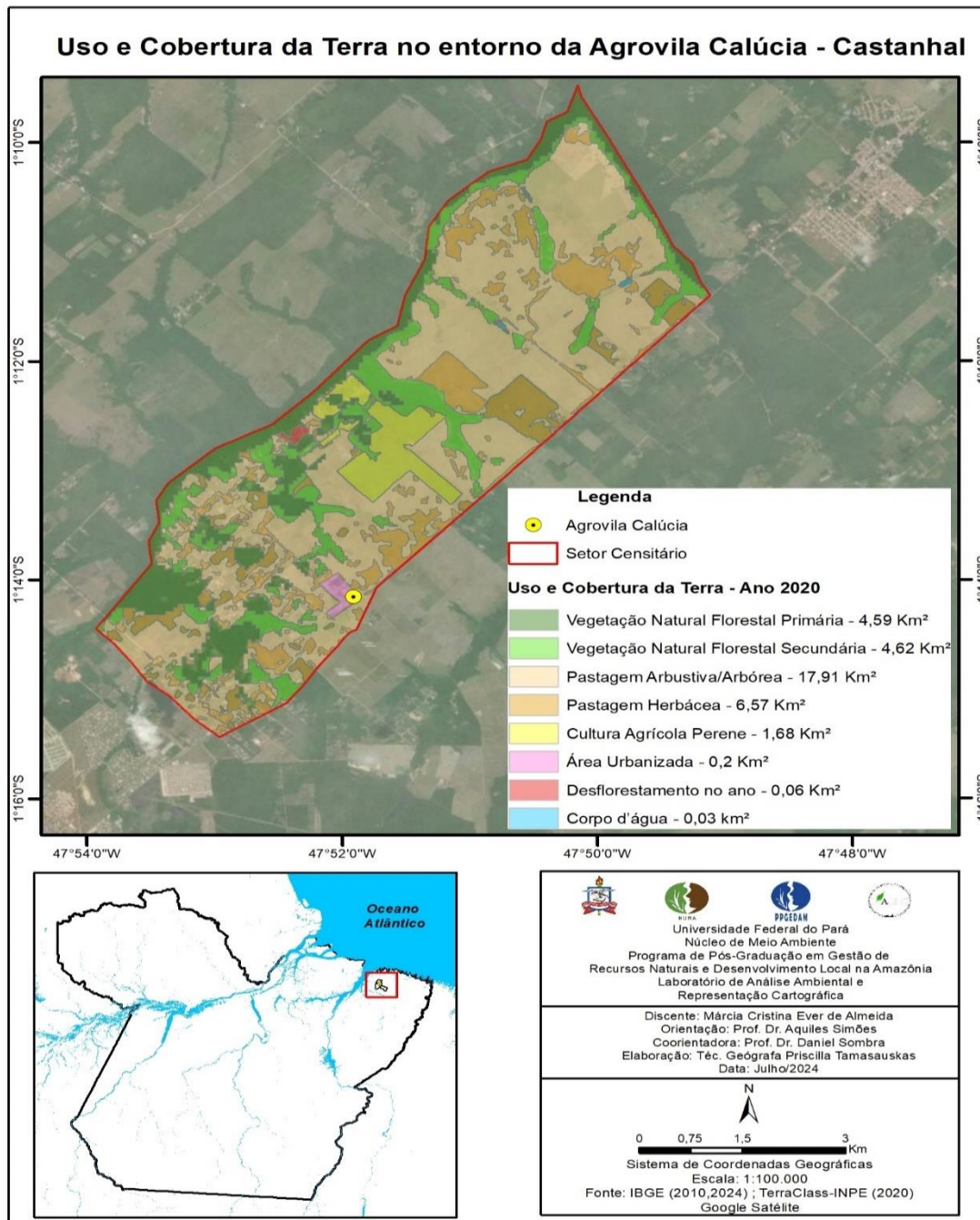
"Lembro que uns cinco anos atrás até tinha um ônibus rodando por aqui, mas ele parou de funcionar e nunca mais voltou."

Fonte: Elaboração própria (2024) a partir dos dados coletados em campo (2023).

Assim, é evidente que a multiplicidade atividades e funções exercidas pela Calúcia para os moradores de sua área central e do Assentamento Nova Esperança, sendo perceptível as mudanças de visão de cada um desses atores dependendo do local em o entrevistado reside.

Nesse contexto, referente ao uso e ocupação do solo na Agrovila Calúcia e entorno, é possível visualizar a multiplicidade de atividades desenvolvidas nessas localidades através do Mapa a seguir que foi elaborado considerando o setor censitária da agrovila de acordo com o Censo do IBGE de 2010 e com os dados mais recentes do TerraClass/INPE (referente ao ano de 2020):

Figura 9 - Mapa Uso e Cobertura da Terra no entorno da Agrovila Calúcia

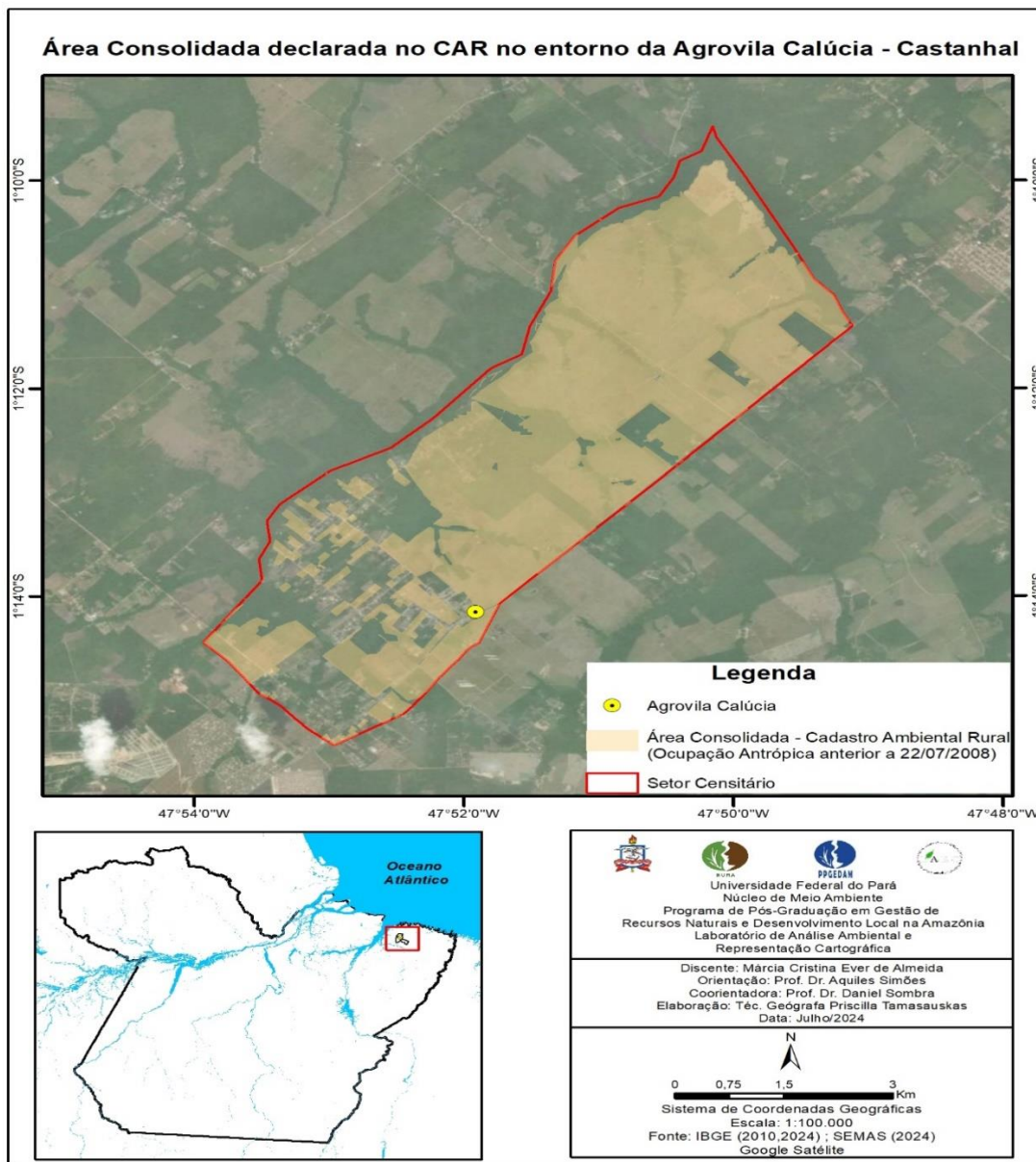


Fonte: Elaborado pelo LARC/UFPA, 2024.

Assim, é possível visualizar na Figura 9 (Mapa de Uso e Ocupação do Solo) que a área central da Agrovila Calúcia concentra sua área urbanizada, porém no entorno ainda há outras formas de ocupação do solo, dentre as quais destacam-se a predominância da pastagem, a presença de vegetação natural e uma pequena parcela de culturas agrícolas perenes.

Ademais, no que se refere a espacialização das atividades produtivas da Agrovila Calúcia, temos a seguir o Mapa 10 referente a área consolidada declarada no Cadastro Ambiental Rural – CAR, elaborado considerando o setor censitário referente ao Censo do IBGE de 2010:

Figura 10 - Mapa Área Consolidada declarada no CAR no entorno da Agrovila Calúcia



Fonte: Elaborado pelo LARC/UFPA, 2024

Nesse contexto, cabe destacar que entende-se por área rural consolidada a propriedade rural que possuía ocupação humana (antrópica) com edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvipastoris anteriormente a 22 de julho de 2008,

conforme dispõe o artigo 3º, IV, do Código Florestal (Brasil, 2012). Desse modo, é possível verificar no mapa que grande parte da área de entorno da Agrovila Calúcia já encontra-se registrada junto ao Cadastro Ambiental Rural como área rural consolidada tendo em vista as atividades agrícolas desempenhadas no local.

6.4. Planejamento territorial municipal e o Plano de Desenvolvimento Rural e Sustentável de Castanhal

Nesse contexto, tendo em vista as diversas transformações do conceito de desenvolvimento e ruralidade, passando de uma visão reducionista e cartesiana para uma visão holística e integral, assim como considerando a necessidade de fomentar a produção de pesquisas que versem sobre a governança metropolitana e gestão territorial de médias e pequenas cidades na Região Norte do Brasil, considera-se que a pesquisa em questão contribui com reflexões e debates voltados a gestão territorial e participação democrática em áreas metropolitanas da Amazônia.

Diante disso, a pesquisa justifica-se pela necessidade de fortalecimento da gestão territorial e democrática do território municipal por meio da análise da visão dos atores locais da Agrovila Calúcia quanto às conexões na implementação do Plano de Desenvolvimento Rural e Sustentável de Castanhal, busca-se possibilitar uma aproximação da realidade social e os instrumentos de desenvolvimento territorial, auxiliando na futura revisão do plano. Nesse contexto, nos termos do artigo 7º, caput, da Lei Municipal, o PMDRS poderá passar por revisão após 04 (quatro) anos, contados a partir de sua publicação, que ocorreu em dezembro do ano de 2020 (Castanhal, 2020).

Ademais, tendo em vista que Castanhal integra a Região Metropolitana de Belém, consideramos que a pesquisa perpassa ainda pelos desafios da governança interfederativa, considerando a ausência de arranjos institucionais robustos para que os municípios possam desenvolver de forma conjunta e coordenada iniciativas para enfrentamento de problemáticas e funções comuns.

Além disso, considerando que o estado brasileiro, incluindo todos os entes estatais, deve guiar suas ações a fim de garantir o estado democrático de direito, a

participação popular efetiva e informada é essencial na construção, revisão e acompanhamento das normas municipais de planejamento territorial para que possam efetivamente refletir as necessidades e as problemáticas das comunidades urbanas e rurais, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida e promoção dos direitos humanos das populações que residem nesses locais.

Nesse ponto, cabe destacar que, segundo Albuquerque e Dias (2019), a participação é tanto um direito quanto uma metodologia, representando uma conquista cidadã na trajetória dos direitos humanos e na história do Brasil republicano. Esta prática exige uma constante atividade política que envolve a negociação de conflitos e divergências, transcendendo a simples decisão pela maioria dos votos.

O processo de participação cidadã pressupõe uma abertura para o diálogo e para a tomada de decisões coletivas sem coerção, de modo que a deliberação pública, particularmente no âmbito urbano-ambiental, reflita verdadeiramente as necessidades locais e esteja alinhada com os princípios democráticos estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 (Albuquerque; Dias, 2019).

Ademais, a Constituição Estadual do Pará de 1989 dispõe, em seu artigo 20, que um dos princípios da administração pública no Estado do Pará, incluindo os entes municipais, é o princípio da participação na Administração Pública, garantindo transparência e inclusão nos processos decisórios (Pará, 1989).

Somado a isso, considera-se que a pesquisa alinha-se aos objetivos do desenvolvimento sustentável (ODS) da ONU e do cumprimento da Agenda 2030 no território brasileiro. No caso dessa pesquisa, considera-se a relação ao ODS 11 (cidades e comunidades sustentáveis), em suas metas 11.3 e 11.a, as quais, segundo dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA foram adequadas para aplicação em âmbito brasileiro, estabelecendo o seguinte, respectivamente:

Meta 11.3

[...]

Brasil

Até 2030, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, aprimorar as capacidades para o planejamento, para o controle social e para a

gestão participativa, integrada e sustentável dos assentamentos humanos, em todas as unidades da federação. (INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA, 2019) (destaque no original).

Meta 11.a

[...]

Brasil

Apoiar a integração econômica, social e ambiental em áreas metropolitanas e entre áreas urbanas, periurbanas, rurais e cidades gêmeas, considerando territórios de povos e comunidades tradicionais, por meio da cooperação interfederativa, reforçando o planejamento nacional, regional e local de desenvolvimento.(INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA, 2019) (destaque no original).

Assim, nota-se que as temáticas gestão territorial em área rural pertencente à região metropolitana e participação democrática em instrumentos de planejamento são temáticas debatidas nas metas de desenvolvimento mencionadas, por este motivo fizeram parte da investigação realizada na presente pesquisa.

Diante disso, considera-se que a pesquisa contribui para a reflexão e aprofundamento do ODS 11 a realidade do território brasileiro, na medida em que considera essencial a cooperação interfederativa entre os municípios pertencentes à Região Metropolitana de Belém para o enfrentamento de problemáticas comuns, bem como considera que é necessário o fomento a iniciativas de planos e outras formas de planejamento reconheçam e apoiem a integração entre as áreas urbanas, periurbanas e rurais, voltadas ao desenvolvimento local e sustentável do território como um todo.

Nesse cenário, como resultados da pesquisa bibliográfica e documental realizada, importa destacar que a presente pesquisa está voltada para uma abordagem territorial, por entender que o desenvolvimento deve ser pensado/produzido para o território municipal como um todo; considerando a disposição trazida no artigo 40, §2º, do Estatuto da Cidade – Lei Federal nº 10.257/2001 (Brasil, 2001) de que o plano diretor municipal deve abranger todo o território do município.

A Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) traz, entre outros, como objetivos fundamentais a garantia do desenvolvimento nacional (artigo 2º, inciso III, CF/88) e erradicação da pobreza e marginalização, bem como a diminuição das desigualdades

sociais e regionais (artigo 3º, inciso III, CF/88). Desse mesmo modo, dispõe a Constituição Estadual do Estado do Pará (Pará, 1989) no seu artigo 3º, incisos II e III, dispondo no *caput* do referido dispositivo que o ente estadual contribuirá com a efetivação dos objetivos fundamentais nacionais.

Somado a isso, a Lei Orgânica do Município de Castanhal (Castanhal, 2010) também traz as disposições de colaboração com os demais entes federativos visando concretizar os objetivos nacionais (artigo 2º). Ademais, pode-se considerar que o desenvolvimento é um direito humano fundamental a ser garantido por todos os entes federativos em âmbito nacional, havendo, inclusive proteção internacional a este direito nos termos da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento proclamada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas em 1986 (Nações Unidas, 1986).

No que se refere ao desenvolvimento rural, a Lei Orgânica do Município de Castanhal (Castanhal, 2010) ao referir-se à política rural (artigo 152) dispõe que entre os objetivos do ente municipal na zona rural vale frisar:

Art. 152 – A atuação do Município na zona rural terá como principais objetivos:

I – Oferecer meios para assegurar ao ser humano condições de permanência no interior;

II – Assegurar ao pequeno e médio produtor e ao trabalhador rural condições de trabalho e de mercado para os produtos, a rentabilidade de empreendimentos e a melhoria do padrão de vida da família rural;

[...]

Somado a isso, o Plano Municipal de Desenvolvimento Rural e Sustentável de Castanhal – Lei nº 033/2020 (Castanhal, 2020) dispõe em seu artigo 3º que a política municipal de desenvolvimento rural possui como base, entre outros, os seguintes princípios: desenvolvimento sustentável (inciso I); desenvolvimento econômico e conservação ambiental (inciso II); igualdade e inclusão social (inciso IV); e gestão democrática e controle social do planejamento e avaliação da política municipal de desenvolvimento rural (inciso V).

Assim, tendo em vista a edição do Plano Diretor Municipal Participativo e do Plano de Desenvolvimento Rural e Sustentável do município de Castanhal, considerou-se

válido investigar a conexão entre os disposto na política de desenvolvimento rural sustentável e a prática da implementação, desafios para sua implementação ou a sua não implementação, a partir da visão dos atores sociais locais do território da Agrovila Calúcia, podendo contribuir para o aprofundamento da análise da política pública, investigação da sua aplicabilidade e fornecer subsídios para futura revisão da legislação.

Por questões de segurança, bem como respeito à individualidade de cada um dos entrevistados/as, esses não foram identificados por nomes, sendo somente informado o número de cada entrevistado (exemplo: Entrevistado/a 01), e a informação de ser pertencente a gestão anterior ou a gestão atual do Poder Executivo Municipal ou entidade da sociedade civil, quando for o caso.

Além disso, das informações advindas dos dados em campo, é a de que o PMDRS, apesar da Lei estar em vigor desde dezembro de 2020, ainda não teria sido implementado na prática pela atual gestão do Poder Executivo Municipal.

Nesse contexto, na entrevista realizada com o Coordenador do Desenvolvimento Agrário, foi informado da não implantação do PMDRS haja vista a falta de recursos, relatando ainda que esse Plano vem sendo objeto de discussões junto ao Conselho de Desenvolvimento Rural na tentativa de, junto a outros atores, o Poder Executivo Municipal tentar achar formas de viabilizar recursos para o desenvolvimento da política de desenvolvimento rural.

Ademais, o entrevistado 14 relata problemáticas de falta de estrutura física e verbas necessárias para o desempenho das atividades do Conselho de Desenvolvimento Rural de Castanhal, o que acaba por limitar e prejudicar as atividades a serem desempenhadas pelo Conselho. Problemáticas essas que são relatadas por outros entrevistados como o entrevistado 15.

Em relação a participação dos moradores na agrovila Calúcia na construção do PMDRS, das informações colhidas em campo, a totalidade dos moradores do local entrevistados informou não saber da existência do Plano. Ademais, obteve-se com um dos entrevistados a informação de que as agrovilas teriam sido representadas na construção do PMDRS através das associações comunitárias. Porém, como informado na metodologia, fora realizada tentativa de entrevista com os atuais

dirigentes das associações comunitárias da Calúcia (área central da agrovila) e do Assentamento Nova Esperança (associação mais antiga desta localidade).

Ademais, das informações colhidas em campo, o entrevistado 14 informou que no momento de criação do PMDRS, as oficinas participativas para a construção do documento foram feitas por regional, sendo que cada comunidade ficou responsável por eleger e levar os membros para participar das oficinas. E a escolha desses membros teria sido realizada através das associações comunitárias existentes nas localidades.

Diante disso, podemos considerar que a dificuldade logística pode ter sido um impeditivo para moradores e representantes das regionais participarem dos momentos de construção participativa do PMDRS.

Além disso, o entrevistado 15 relata que no momento de confecção do PMDRS a mobilização para a criação do Plano foi limitada e restrita para alguns setores. Ademais, informa que o PMDRS não conseguiu a articulação política e institucional necessária para o desenvolvimento do Plano, o que implicou em sua falta de efetividade. Sobre a Calúcia, de forma mais específica, relata que é um local de moradia, possuindo uma atividade agrícola menor nos últimos 20 (vinte) anos, notadamente, a partir de 2010, quando enxerga uma expansão imobiliária horizontal grande em Castanhal.

Esse pensamento alimenta a teoria de que Castanhal é um espaço metropolitano. Pois, segundo Vicente (2022), a diversidade de usos dos espaços periurbanos em Belém reflete diferentes interesses sociais, apesar de alguns padrões comuns. Para os mais pobres, esses espaços são vistos como áreas para moradia e sobrevivência, como o agroextrativismo familiar. Os industriais enxergam esses locais como fontes de matéria-prima e terrenos para sua infraestrutura. Já a classe média valoriza as amenidades rurais, utilizando-os como alternativas para moradia e lazer. Por fim, o poder público destina esses espaços para usos indesejáveis, estratégicos ou logísticos, como aterros sanitários e mananciais de abastecimento de água.

No mais, pontua o entrevistado 15 sobre a necessidade de educação para autonomia dos agricultores e dos próprios conselheiros, a fim de entender a

importância da efetiva participação cidadã no Plano para os primeiros, e a relação de fiscalização da política pública que deve ser realizada pelos últimos.

Nesse ponto, consideramos pertinente correlacionar com os ensinamentos de Hespanhol (2007) que ressalta que com o advento da Constituição Federal de 1988, os municípios passaram a ter atribuições no desenvolvimento rural, acompanhadas da descentralização de recursos financeiros, o que viabilizou a participação social por meio da criação de Conselhos Municipais. No entanto, há entraves estruturais que dificultam o funcionamento desses conselhos, além de desafios políticos e operacionais que impedem a formulação e implementação de políticas públicas eficazes. Isso compromete tanto a gestão das demandas cotidianas quanto a criação de estratégias que promovam o desenvolvimento local (Hespanhol, 2007).

Diante disso, foram elaborados quadros trazendo trechos das respostas realizadas aos entrevistados (as) acerca da ciência, participação e processo de construção do PMDRS.

Quadro 6 - Referente a ciência, participação e construção do PMDRS

O que disse	Quem disse
"Soube do plano mas não participei das atividades"	Entrevistado (a) 1
O Plano de Desenvolvimento Rural e Sustentável de Castanhal, admito que não participei do desenvolvimento e nem tenho conhecimento sobre ele.	Entrevistado (a) 2
"O Conselho de Desenvolvimento Rural foi criado em 1997, mas só começou a atuar em 2017. Ele visa apoiar os principais segmentos da agricultura através do Plano e Fundo de Desenvolvimento Rural. Apesar de várias iniciativas e reuniões, o plano não foi implementado pela atual gestão. Para a próxima gestão, é essencial criar o fundo, formar o comitê de gestão e executar o plano."	Entrevistado (a) 3
"Embora tenha participado de muitos cursos, não me recordo de ter contribuído diretamente para o plano de desenvolvimento rural sustentável de Castanhal.	Entrevistado (a) 4

"Não tenho muita informação sobre o Plano de Desenvolvimento Rural e não participei da criação dele."	Entrevistado (a) 5
"Nunca participei da associação da Calúcia, e honestamente, nem conhecia o Plano de Desenvolvimento Rural de Castanhal."	Entrevistado (a) 6
Não soube do plano de desenvolvimento	Entrevistado (a) 7
Sobre o Plano do Plano de Desenvolvimento Rural de Castanhal, a gente não recebeu informações sobre a lei e não sabemos quem participou."	Entrevistado (a) 8
"Nunca recebemos informações sobre a lei do Plano de Desenvolvimento Rural de Castanhal e, pra ser sincero, não sei quem participou da criação."	Entrevistado (a) 9
<p>"Castanhal tem 27 agrovilas, e cada uma tem suas demandas específicas. Por enquanto, ainda não há previsão de revisão da Lei da Política de Desenvolvimento Rural, mas é algo que precisa ser discutido no futuro. Para definir o Plano das Agrovilas, consideramos as maiores agrovilas e as que têm melhor estrutura."</p> <p>"Acredito que o Plano de Desenvolvimento Rural e Sustentável é uma boa ideia, mas ainda não saiu do papel por falta de recursos. A população participa através de Conselhos como o Conselho de Desenvolvimento Rural e o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, mas não sei dizer se tem representação civil em todos."</p>	Entrevistado (a) 10
"Eu não participei da construção do Plano de Desenvolvimento Rural."	Entrevistado (a) 11
"Sinceramente, não sei nada sobre a Lei do Plano de Desenvolvimento	Entrevistado (a) 12

Rural de Castanhal. Nunca ouvi falar disso."	
"Sobre a Lei do Plano de Desenvolvimento Rural de Castanhal, eu não sei nada. Nunca ouvi falar desse negócio."	Entrevistado (a) 13
"As oficinas para o Plano foram feitas por regionais. Cada comunidade ficou responsável por levar membros para essas oficinas, então teve uma mobilização grande por parte das regionais e comunidades. O critério para escolha de representantes regionais foi por meio de votação entre os representantes das associações das comunidades. Tudo feito de forma democrática."	Entrevistado (a) 14
"Olha, esse Plano de Desenvolvimento Rural começou com uma iniciativa do Secretário de Agricultura da época, o Plano acabou ficando como uma série de tarefas, mas sem fazer o debate político necessário com as instituições. Por isso, o Conselho acabou recuando um pouco." "A mobilização para criar o Plano foi limitada, restrita a setores e pessoas próximas ao poder instituído. Então, acaba que o Plano é mais uma lista de problemas do que um compromisso real das instituições."	Entrevistado (a) 15

Fonte: Elaborada pela autora a partir da análise de dados das entrevistas em campo

Além disso, com base na análise das entrevistas realizadas em campo, foram elaborados quadros para sintetizar as respostas dos entrevistados. Desse modo, o Quadro 7 reúne a síntese das respostas acerca da ciência e participação na questão do Plano referente ao Grupo 1 (sociedade civil).

Já o quadro 8, apresenta as respostas do poder público (executivo municipal), comparando a gestão anterior com a gestão, a fim de entender melhor o processo de construção da norma e sua eventual aplicabilidade. A seguir, apresentamos os quadros:

Quadro 7 – Síntese das entrevistas do Grupo 1

CATEGORIAS	DESCRIÇÃO CATEGORIAS	INCIDÊNCIA DAS RESPOSTAS
Tempo de Residência na Agrovila Calúcia (considerando residentes na área central e no assentamento)	Curto prazo (menos de 1 ano) Médio prazo (de 1 a 5 anos) Longo prazo (mais de 5 anos) Nativo/local (nascido e criado na Agrovila)	Maior parte dos entrevistados/as são nativos do local ou residentes de longo prazo
Conhecimento sobre o processo de Criação da Agrovila Calúcia	Detalhado (conhecimento profundo do processo) Superficial (informações básicas) Desconhecimento (não sabe sobre o processo)	Os nativos do local possuem conhecimento detalhado, os residentes de longo prazo possuem conhecimento superficial
Participação em Associação Local	Ativa participação Participação ocasional Não participação	A maior parte dos entrevistados/as relatam que fazem parte de associação comunitária, mas não são atuantes na associação.
Percepção sobre a Natureza da Área da Agrovila Calúcia	Urbana Rural Periurbana (características tanto urbanas quanto rurais)	A maior parte dos entrevistados especialmente os residentes no assentamento, consideram que a agrovila é área rural
Envolvimento em Reuniões/Encontros sobre a Lei de Política e Plano de Desenvolvimento Rural	Participou ativamente Compareceu, mas não participou ativamente Não participou	A maior parte dos entrevistados/as relatam que não tinham ciência e nem participaram das reuniões relativas ao PMDRS
Opinião sobre as Necessidades/Ações para o Desenvolvimento Rural e sugestões para melhoria futura do PMDRS	Infraestrutura (estradas, saneamento básico, eletricidade) Educação e Capacitação Agricultura Sustentável Preservação Ambiental Acesso a Serviços de Saúde Geração de Emprego e Renda Outras necessidades ou ações específicas mencionadas	A maior parte dos entrevistados relatam necessidade de melhorias no acesso a serviços de saúde e geração de emprego e renda. Os residentes na área do assentamento relatam a necessidade de melhoria na infraestrutura (principalmente, transporte) e agricultura sustentável (em especial, acesso a crédito e assistência técnica).

Fonte: Elaborada pela autora a partir da análise de dados das entrevistas em campo (2024).

Quadro 8 - Síntese das entrevistas dos Grupos 2 e 3

CATEGORIAS	DESCRIÇÃO CATEGORIAS	GESTÃO ANTERIOR PODER EXECUTIVO MUNICIPAL	GESTÃO ATUAL PODER EXECUTIVO MUNICIPAL
Processo de Criação da Política e Plano de Desenvolvimento Rural e Sustentável	Participação da comunidade Transparência do processo Envolvimento de diferentes setores	Informou que foram realizadas sensibilização dos agricultores para participar de oficinas através de rádio, carro de som, entre outros.	Relata da ciência da existência do Plano, mas informa que ainda não foi implementado por falta de recursos.
Seleção de Locais para Realização das Oficinas	Critérios de seleção Representatividade dos locais escolhidos	Relatou que a agrovila São Sebastião foi a representante da Regional 2 para realização da oficina, por concentrar maior número de agrovilas nas proximidades.	Informa como critérios para seleção da agrovila para realização das oficinas, o tamanho da agrovila e a que possui sede em melhores condições para realização da reunião
Implantação da Política e Plano de Desenvolvimento Rural e Sustentável	Efetividade na implementação Cooperação com a comunidade	Para a implementação do plano de desenvolvimento rural, foi pensada a criação do comitê de gestão de plano de desenvolvimento rural. Porém, o comitê não foi criado na época por restrição de tempo.	Informa que a participação da população ocorre através dos Conselhos: inicialmente, somente através do Conselho de Desenvolvimento Rural; e mais recentemente, informa que foi criado o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional.
Acompanhamento das Atividades de	Mecanismos de acompanhamento	Relata que o conselho de desenvolvimento iria fiscalizar	Relata que o Conselho de Desenvolvimento

Desenvolvimento Rural pela Comunidade	Envolvimento da comunidade	as ações do comitê de gestão e fiscalizar também o fundo de desenvolvimento rural.	Rural vem debatendo o Plano, tentando achar formas de viabilizar recurso para o desenvolvimento do Plano.
Percepção da Área da Agrovila Calúcia como Urbana ou Rural	Consenso Discrepância	Área periurbana, com característica de local dormitório e produção agrícola nos assentamentos locais.	Área rural, relatando que recebem demandas, principalmente dos assentamentos, sobre preparo de área.
Previsão ou Início de Atividades de Revisão da Lei Municipal nº 033/2020	Transparência e Planejamento Progresso na Revisão	Informa que a atual gestão não vem implementando a lei.	Informa que ainda não tem previsão de revisão da Lei da Política de Desenvolvimento Rural

Fonte: Elaborada pela autora a partir da análise de dados das entrevistas em campo (2024).

Do exposto, denota-se que o PMDRS, apesar do esforço político para sua criação, das informações coletadas em campo, ainda não foi devidamente implementado, tendo em vista problemáticas decorrentes da maior necessidade de mobilização social, política, institucional e financeira para que sua efetivação seja possível.

Nesse cenário, Hespanhol (2007) ressalta que, com a Constituição Federal de 1988, os municípios passaram a ter atribuições no desenvolvimento rural, acompanhadas da descentralização de recursos financeiros, o que viabilizou a participação social por meio da criação de Conselhos Municipais. No entanto, há entraves estruturais que dificultam o funcionamento desses conselhos, além de desafios políticos e operacionais que impedem a formulação e implementação de políticas públicas eficazes. Isso compromete tanto a gestão das demandas cotidianas quanto a criação de estratégias que promovam o desenvolvimento local (Hespanhol, 2007).

Somado a isso, Albuquerque e Dias (2019) ressaltam que a participação é tanto um direito quanto uma metodologia, configurando-se como uma conquista cidadã na trajetória dos direitos humanos e na história do Brasil republicano. Essa prática exige uma constante atividade política, que envolve a negociação de conflitos e divergências, ultrapassando a simples decisão pela maioria dos votos.

O processo de participação cidadã requer abertura ao diálogo e à tomada de decisões coletivas sem coerção, garantindo que a deliberação pública, especialmente no contexto urbanoambiental, reflita verdadeiramente as necessidades locais e esteja em consonância com os princípios democráticos estabelecidos pela Constituição de 1988 (Albuquerque; Dias, 2019).

Assim, como o artigo 7º, *caput*, da Lei Municipal nº 033/2020, estabelece que o Plano poderá ser revisto no prazo de 4 (quatro) anos, contados a partir da sua publicação, que ocorreu em 17/12/2020 (Castanhal, 2020). Logo, a partir de dezembro do presente ano o Plano poderá ser revisto.

Além disso, a Constituição do Estado do Pará, de 1989, em seu artigo 20, estabelece que a participação é um dos princípios fundamentais da administração pública no Estado, abrangendo os entes municipais e assegurando transparência e inclusão nos processos decisórios (Pará, 1989).

Desse modo, visando aproximar os atores locais da política de desenvolvimento territorial, uma das perguntas realizadas fora acerca das sugestões que os entrevistados tinham para a futura revisão do plano, sendo as respostas sintetizadas no Quadro 9 disposto a seguir:

Quadro 9 - Sugestões dos entrevistados (as) de melhorias para a revisão do PMDRS

O que disse	Quem disse
Acho que oficinas no próximo Plano de Desenvolvimento Rural de Castanhal seriam uma boa forma de continuar fortalecendo nossa comunidade."	Entrevistado (a) 1
"Pensando no futuro da nossa agrovila, acho que a Rota Turística Belém-Bragança poderia ser mais explorada. Acredito que incentivar a gastronomia e o turismo rural traria benefícios enormes para nossa comunidade."	Entrevistado (a) 2
Precisamos garantir que a próxima gestão crie o fundo, forme o comitê de gestão e execute o plano, para que as melhorias realmente aconteçam." . O plano deve trazer tecnologias para aumentar e dinamizar a produção, mantendo nossa essência rural."	Entrevistado (a) 3
"Tenho algumas sugestões para melhorar o plano, como passar a verba diretamente para representantes das associações em vez de políticos ou vereadores. Acho que a prefeitura deveria realizar um censo com todos os trabalhadores rurais para entender melhor as necessidades e dificuldades que enfrentamos. Esse censo ajudaria a mapear quem realmente é agricultor e quem precisa de assistência técnica para aprender a trabalhar no campo. A triagem das necessidades dos agricultores, feita através de um censo, ajudaria a prefeitura a prestar assistência técnica e prática.	Entrevistado (a) 14

Acho que seria importante, numa futura revisão do Plano de Desenvolvimento Rural, incluir cursos de capacitação para jovens, como informática e outras áreas, para preparar melhor nossa comunidade para o futuro."	Entrevistado (a) 6
"Pra melhorar o Plano de Desenvolvimento Rural, acho que devíamos focar mais em melhorar a associação e incentivar o cooperativismo. A agricultura familiar já não é tão forte na área central da agrovila."	Entrevistado (a) 9
"Acho que uma melhoria importante pro plano seria ter uma escola de ensino médio aqui na agrovila, com mão-de-obra da própria comunidade."	Entrevistado (a) 11
"Pra melhorar o plano, eu sugeriria um projeto de incentivo pro plantio de eucalipto e cedro, além de um programa de reflorestamento."	Entrevistado (a) 13
"O associativismo e o cooperativismo são importantes para a luta coletiva. Não adianta só esforço individual, precisamos de poder. A associação é o primeiro passo para o cooperativismo."	Entrevistado (a) 14
"A revisão do Plano deveria ser a cada quatro anos."	Entrevistado (a) 15

Fonte: Elaborada pela autora a partir da análise de dados das entrevistas em campo (2024).

Diante disso, é possível verificar a multiplicidade de interesse nas respostas das entrevistas realizadas, havendo sugestões tanto de melhorias de caráter mais individual como a prestação de assistência técnica, quanto a de caráter mais coletivo como o fortalecimento do associativismo e cooperativismo.

No geral, considera-se que no plano formal, de acordo com o descrito no texto do PMDRS, a criação da Política Municipal de Desenvolvimento Rural de Castanhal, instrumentalizada, através do Plano de Desenvolvimento Rural e Sustentável de

Castanhal, possui como fundamentos a Lei Federal nº 8.171/1991, que institui a Política Agrícola, bem como o disposto nos artigos 153 e 154 da Lei Orgânica do Município de Castanhal (Castanhal, 2020).

Ademais, o conteúdo do PMDRS informa em sua justificativa que a criação do Plano esteve pautada no cumprimento das diretrizes constitucionais determinadas pela Carta Magna, fazendo referência a obediência do disposto no Estatuto da Cidade (notadamente: artigo 41, inciso I), nos programas de fomento do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, na Lei Orgânica do Município de Castanhal e no Plano Diretor Municipal.

Além disso, realizando a análise do disposto no Plano Diretor do município de Castanhal, cabe destacar que um dos objetivos para garantir a implementação do Plano Diretor de Desenvolvimento e da Política Urbana Sustentável é:

Art. 9º. Para assegurar a implementação e execução do Plano Diretor de Desenvolvimento e Política Urbana Ambiental do município de Castanhal deverão ser considerados os seguintes objetivos para uma cidade sustentável:

[...]

XV – Contemplar o planejamento e execução de políticas integradas de desenvolvimento urbano que garantam decisões identificadas por atores locais, respeitando as especificidades ambientais, incluindo a área rural como parte indissociável do desenvolvimento urbano;

[...]

Ademais, no que se refere ao Desenvolvimento Econômico municipal, correlacionando com a área rural, o Plano Diretor de Castanhal estabelece:

Artigo 38. São estratégias de Desenvolvimento Econômico:

I – Criar sistemas integrados de planejamento e gestão do processo de desenvolvimento econômico sustentável, diversificado e de qualidade;

II – Promover a articulação entre as políticas econômicas, urbana-ambiental e social, tanto no planejamento municipal e regional quanto na execução das ações estratégicas;

III – Investir em infraestrutura urbana e rural dando suporte aos empreendimentos em suas diversas configurações como forma de minimizar e corrigir as deseconomias de aglomeração presentes no município, bem como priorizar a revisão e modernização da administração financeira, tributária, operacional e gerencial de empreendimentos:

- a) Corredores produtivos agroindustriais ou agroecológicos;
- b) Unidades espaciais de produção limpa na forma de condomínios modernos e sustentáveis substitutos dos distritos industriais de conotação física restritiva.

[...]

Diante do exposto, temos que o texto normativo de todos os diplomas legais analisados nessa seção, especialmente do Plano Diretor Municipal de Castanhal e Plano de Desenvolvimento Rural e Sustentável trazem boas diretrizes voltadas ao desenvolvimento sustentável municipal, incluindo sua zona rural. Porém, nota-se que ainda há um apelo forte de limitação do setor rural a atividade agrícola.

Desse modo, cabe frisar que não basta que um documento traga a expressão, no sentido formal, de que utiliza a abordagem territorial do desenvolvimento, sendo necessário que a perspectiva centrada no desenvolvimento endógeno local seja desenvolvida de fato.

Ademais, os dados obtidos em campo, demonstram que o PMDRS ainda não fora implementado, o que demonstra a necessidade de construções normativas que possuam um diagnóstico e arranjo político-institucional robusto a fim de possibilitar a realização material a fim de que a Lei possa ter real efetividade.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do advento da Constituição Federal de 1988, trazendo aos municípios o protagonismo na política de desenvolvimento urbano não há qualquer distinção entre cidadãos residentes em áreas urbanas ou rurais. Somado a isso, com a promulgação do Estatuto da Cidade, sendo o plano diretor considerado instrumento basilar da política de desenvolvimento urbano, estabeleceu o Estatuto que o plano diretor precisa abarcar o município como um todo, incluindo as áreas rurais.

Diante do exposto, é essencial refletir sobre a relação entre o rural e o urbano, reconhecendo que a nova concepção de rural transcende a dicotomia entre campo e cidade. Essa visão valoriza o protagonismo dos atores sociais no meio rural, destacando a diversidade econômica e cultural dessas áreas e rompendo com a ideia de que o rural é apenas uma extensão do espaço urbano.

Além disso, essa abordagem ressalta a interdependência entre os meios rural e urbano, evidenciando que ambos são essenciais para o desenvolvimento integrado e sustentável, bem como considera ainda a existência e as peculiaridades de territórios periurbanos, que mesclam características urbanas e rurais, sendo este o caso da Agrovila Calúcia, lócus territorial da presente pesquisa.

Assim, consideramos que o desenvolvimento urbano e territorial e promoção do direito à cidade deve ser realizada de forma integrada, visando a promoção do desenvolvimento do território como um todo e garantia da qualidade de vida de todos seus habitantes.

Ademais, com a promulgação do Estatuto da Metrópole faz-se necessário repensar o planejamento de municípios integrantes de regiões metropolitanas, considerando as funções públicas de interesse comum a fim de que os próprios municípios possam identificar e estabelecer relações para o enfrentamento de problemáticas comuns entre si.

No que concerne ao município de Castanhal, temos que é município que exerce uma centralidade na região em que se insere, havendo certo distanciamento com a região metropolitana de Belém. Onde, seguindo as lições de Ribeiro (2016), podemos concluir que a cidade de Castanhal desempenha papéis fundamentais na rede urbana do Nordeste Paraense, os quais podem ser sintetizados em três principais funções: a)

exerce centralidade regional, atendendo a uma vasta rede de municípios menores ao seu redor, destacando-se como um relevante centro comercial e de serviços; b) atua como intermediadora de fluxos entre a Região Nordeste Paraense e a Região Metropolitana de Belém (RMB), beneficiada por sua localização estratégica ao longo da rodovia BR-316; e c) apresenta um hibridismo funcional, caracterizando-se tanto como uma cidade média quanto como uma subcentralidade metropolitana, devido às suas interações dinâmicas com os municípios vizinhos e com a metrópole de Belém.

No que concerne ao Plano Municipal de Desenvolvimento Rural e Sustentável de Castanhal – PMDRS, conclui-se que apesar do esforço realizado pelo Poder Executivo Municipal na construção do Plano, segundo as informações colhidas em campo ainda não houve sua implementação na prática. Além disso, como dentre as oficinas realizadas para a construção do PMDRS não houve específica na Agrovila Calúcia, isso pode ter ocasionado certo distanciamento dos habitantes dessa localidade no Plano.

Nesse ponto, cabe destacar que para os fins da presente pesquisa, entendemos que a participação é tanto um direito quanto uma metodologia, representando uma conquista para a democracia e a trajetória dos direitos humanos no país. Além disso, a Constituição Estadual do Pará de 1989 dispõe no artigo 20 que um dos princípios da administração pública no Estado do Pará, incluindo os entes municipais, é o princípio da participação na Administração Pública, garantindo transparência e inclusão nos processos decisórios (Pará, 1989). Diante disso, como proposta para a revisão do PMDRS, sugere-se que seja realizado um esforço maior para a realização de oficinas para revisão do Plano em cada uma das Agrovilas, incluindo a Calúcia.

Somado a isso, considerando a multiplicidade de usos e ocupação do solo, consideramos que a melhor definição para a Agrovila Calúcia é a de que pertence a categoria de espaço periurbano, sendo uma área de transição entre urbano e rural. Assim, realizando a revisão através da abordagem territorial e integrada, considera-se necessária a revisão do Plano considerando a multifuncionalidade dos espaços periurbanos e rurais, bem como a necessidade de promoção da qualidade de vida dos habitantes residentes nessas áreas.

Ademais, embora esta pesquisa tenha sido limitada à Agrovila Calúcia, acreditamos que suas contribuições podem enriquecer as reflexões no processo de

avaliação e revisão do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural e Sustentável de Castanhal. As informações apresentadas destacam a importância de fortalecer o processo de construção dessa norma, enfatizando a necessidade de um maior engajamento e participação social das comunidades diretamente envolvidas.

Desse modo, sugere-se que, no processo de acompanhamento e revisão do PMDRS de Castanhal, para que a abordagem territorial do desenvolvimento seja efetivada, é necessário que:

a) Haja integração entre o disposto no plano de desenvolvimento rural sustentável, o Plano Diretor vigente e eventuais outros planos territoriais para desenvolvimento local;

b) Para viabilizar recursos para a execução do Plano, é essencial integrar o PMDRS com as leis orçamentárias municipais, especialmente, Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA);

c) Em relação ao conteúdo do Plano, é fundamental incorporar a preocupação com a crise climática global, dispendo sobre cláusulas que abordem, entre outras temáticas, a conservação dos recursos naturais, mitigação das emissões de gases do efeito estufa, a adaptação mudanças climática. A promoção do uso racional do solo, através da preservação ambiental e da agricultura sustentável, além de promover o desenvolvimento sustentável, auxilia no combate às mudanças climáticas. Portanto, é necessário tecer estratégias no PMDRS que ajudem na mitigação e adaptação às mudanças climáticas, correlacionando a política de desenvolvimento rural sustentável com a questão climática.

d) Considerando a necessidade de integração interfederativa entre os municípios pertencentes à RMB, é necessário que o Poder Público Municipal pressione pela criação do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) da Região Metropolitana de Belém;

e) A fim de detalhar com maior precisão as características do meio rural de Castanhal, bem como considerando as sugestões dos entrevistados (as), recomenda-se que a Prefeitura Municipal de Castanhal ao promover o processo de revisão do Plano de Desenvolvimento Rural e Sustentável de Castanhal – PMDRS faça um

Censo Rural, a fim de verificar a situação, necessidades e interesses da população residente o meio rural.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Maria Claudia Bentes; DIAS, Daniella Maria dos Santos. A trajetória da participação pública em matéria urbano ambiental no sistema jurídico brasileiro. **Revista de Direito da Cidade**, [S. l.], v. 11, n. 3, p. 66–86, 2020. DOI: 10.12957/rdc.2019.39382. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/39382>. Acesso em: 9 jul. 2023.

ALBUQUERQUE, Maria Claudia Bentes; ALMEIDA, Márcia Cristina Ever de. O SUBSTANTIVO ENTRE ADJETIVOS: DESAFIOS TEÓRICO-CONCEITUAIS À GESTÃO E AO PLANEJAMENTO URBANOS. **Colóquio de Organizações Desenvolvimento e Sustentabilidade**, v. 11, n.1, 2020. Disponível em: <http://revistas.unama.br/index.php/coloquio/article/view/2202/pdf> . Acesso em: 07 abr. 2022.

ANDRADE, Manuel Correia de. Geografia Rural: questões teórico-metodológicas e técnicas . **Revista Campo-Território**, Uberlândia, v. 5, n. 9, fev., p. 5–17, 2010. DOI: 10.14393/RCT5911992. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/campoterritorio/article/view/11992>. Acesso em: 09 jan. 2024.

BRASIL. **Lei Complementar nº 14 de 08 de junho de 1973**. ESTABELECE AS REGIÕES METROPOLITANAS DE SÃO PAULO, BELO HORIZONTE, PORTO ALEGRE, RECIFE, SALVADOR, CURITIBA, BELEM E FORTALEZA. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL - 1969) Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LCP&numero=14&ano=1973&ato=f08ATTU5EenRVT49c>. Acesso em: 27 jul. 2023.

BRASIL. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 jul. 2022.

BRASIL. **LEI N. 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001**. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 21 jul. 2022.

BRASIL. **LEI Nº 12.651, DE 25 DE MAIO DE 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12651compilado.htm. Acesso em: 01 jul. 2024.

BRASIL. **LEI Nº 13.089, DE 12 DE JANEIRO DE 2015**. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm. Acesso em: 23 jun. 2023.

CARDOSO, Ana Cláudia Duarte; dal'Asta, Ana Paula; Monteiro, Antonio Miguel Vieira. O que é o urbano na Amazônia contemporânea? Implicações para a vigilância em saúde no bioma. **ESPAÇO TEMÁTICO: AMAZÔNIA**, Cad. Saúde Pública, v. 39, n. 9, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-311XPT129723> . Acesso em: 15 fev. 2024.

CASTANHAL. Prefeitura Municipal de Castanhal. **LEI ORGANICA DO MUNICÍPIO DE CASTANHAL**. 2011. Disponível em: <http://www.castanhal.pa.gov.br/wp-content/uploads/2017/05/lei-organica-municipio.pdf>. Acesso em: 20 set. 2021.

CASTANHAL. Prefeitura Municipal de Castanhal. **Diagnóstico de Castanhal 2017**. Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão. Coordenação da Comissão de Revisão do Plano Diretor Municipal Participativo. Disponível em: <https://drive.google.com/drive/folders/11RKgtsgPvNGQmGUeveXP0PquNaLulteQ>. Acesso em: 21 maio 2022.

CASTANHAL. Prefeitura Municipal de Castanhal. **LEI MUNICIPAL Nº 033/20, DE 17 DE DEZEMBRO DE 2020. INSTITUI A POLÍTICA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL DE CASTANHAL/PA E O PLANO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL E SUSTENTÁVEL DE CASTANHAL – PMDRS, DÁ OUTRAS PROVIDENCIAS**. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1dp0hv6ugfvuWgqyVOfenP_P1SGrdgYqC/view. Acesso em: 21 maio 2022

CANTO, Otávio. **Mineração na Amazônia: assimetria, território e conflito socioambiental**. Belém: NUMA/ UFPA, 2016.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula. **GEOUSP Espaço e Tempo (Online)**, [S. l.], v. 7, n. 1, p. 179-187, 2003. DOI: 10.11606/issn.2179-0892.geousp.2003.123804. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/123804>. Acesso em: 30 jun. 2022.

DALLABRIDA, Valdir Roque; ROTTA, Edeimar; BÜTTENBENDER, Pedro Luís; DENARDIN, Valdir Frigo; ARENHART, Lívio Osvaldo. ABORDAGEM TERRITORIAL DO DESENVOLVIMENTO: CATEGORIAS CONCEITUAIS E PRESSUPOSTOS METODOLÓGICOS. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Territorial Sustentável GUAJU**, Matinhos, v.7, n.1, jan. /jun. 2021. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/guaju/article/view/80437/44421>. Acesso em: 21 maio 2022.

DAVIS, Mike. **Planeta de Favelas: a involução urbana e o proletariado informal**. [2003?]. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4126351/mod_resource/content/1/Mike%20avis%20-%20Planeta%20de%20Favelas.pdf. Acesso em: 10 jan. 2024.

FAVARETO, Arilson da Silva. A longa evolução da relação rural-urbano: para além de uma abordagem normativa do desenvolvimento rural. **RURIS** (Campinas, Online), Campinas, SP, v. 1, n. 1, 2007. DOI: 10.53000/rr.v1i1.646. Disponível em: <https://econtents.bc.unicamp.br/inpec/index.php/ruris/article/view/16755>. Acesso em: 10 nov. 2023.

FAVARETO, Arilson; EMPINOTTI, Vanessa Lucena. Notas sobre os desafios do planejamento rural frente às transformações do início do século XXI. In: Deponti Cidonea Machado; Tanise Dias Freitas; Arilson Favareto [Orgs.] **Três décadas de**

planejamento em áreas rurais: balanços e perspectivas. São Carlos: Pedro & João Editores, 2021. ISBN: 978-65-5869-393-2 [Digital]. Disponível em: http://observadr.org.br/portal/wp-content/uploads/2021/07/Ebook_Cidonea-1.pdf. Acesso em: 12 nov. 2022.

FAJARDO, Whashington; PINTO, André Luiz; LINS, Tatiana Maia; BARONE, Victor. Cidades Amazônicas – Um Chamado à ação. 2023. **Amazônia 2030**. Disponível em: <https://amazonia2030.org.br/wp-content/uploads/2023/07/Cidades-Amazonicas-um-chamado-a-acao.pdf>. Acesso em: 14 janeiro 2024.

HESPAHOL, Antonio Nivaldo. O desenvolvimento do campo no Brasil. *In*: FERNANDES, Bernardo Mançano; MARQUES, Marta Inez Medeiros; SUZUKI, Julio Cesar. (Org.). **Geografia Agrária: teoria e poder**. São Paulo: Expressão Popular, 2007, p. 271-288.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Cidades e Estados. Castanhal - código: 1502400. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/pa/castanhal.html>. Acesso em: 01 jul. 2024.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. 11. Cidades e Comunidades Sustentáveis. 2019. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/ods/ods11.html#coll_11_8. Acesso em: 27 mar. 2023.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). IDENTIFICAÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DAS RELAÇÕES INTERFEDERATIVAS NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM. Relatório de Pesquisa. Interfaces com a construção da PNDU. Componente A. Projeto Governança Metropolitana no Brasil. Brasília. 2021. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10451>. Acesso em: 10 abr. 2023.

LE MOS, Rodrigo Silva; MAGALHÃES JUNIOR, Antônio Pereira; WSTANE, Carla. Planejamento e gestão territorial: reflexões a partir da modernidade, da ciência e da participação social. ISSN 2318-2962 **Caderno de Geografia**, v. 29, n. 58, 2019. DOI 10.5752/p.2318-2962.2019v29n58p726 726. Disponível em: <https://manuelzao.ufmg.br/wp-content/uploads/2019/08/19570-75055-1-PB.pdf>. Acesso em: 01 dez. 2022.

LE TOURNEAU, François-Michel.; CANTO, Otávio. (Org.). **Amazônias Brasileiras: situações locais e evoluções**. Belém: NUMA/ UFPA, 2019.

LIMA, José Júlio Ferreira; PONTE, Juliano Pamplona Ximenes. Censo 2022: Região Metropolitana de Belém conta com mais de 3 mil moradores indígenas e 10 mil quilombolas. **BOLETIM 808**. 02 novembro, 2023. **Observatório das Metrôpoles**. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/boletins/censo-2022-regiao-metropolitana-de-belem-conta-com-mais-de-3-mil-moradores-indigenas-e-10-mil-quilombolas/>. Acesso em: 07 dez. 2023.

MARQUES, Marta Inez Medeiros. Agricultura e campesinato no mundo e no Brasil: um renovado desafio à reflexão teórica. *In*: **Campesinato e territórios em disputa**. São Paulo: Expressão Popular, 2008. . Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/361174441_Agricultura_e_campesinato_no

_mundo_e_no_Brasil_um_renovado_desafio_a_reflexao_teorica. Acesso em: 17 jan. 2024.

MARTINS, Sérgio Ricardo Oliveira. Desenvolvimento Local: questões conceituais e metodológicas. **INTERAÇÕES**. Revista Internacional de Desenvolvimento Local. v. 3, n. 5, p. 51-59, set. 2002. Disponível em: <https://www.interacoes.ucdb.br/interacoes/article/view/570>. Acesso em: 29 out. 2021.

MESQUITA, Amanda Pires de; FERREIRA, William Rodrigues. O MUNICÍPIO E O PLANEJAMENTO DO TERRITÓRIO RURAL NO BRASIL. **Revista Geográfica de América Central**, v. 1, n. 58, p. 331-355, 2017. Universidad Nacional. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/4517/451750038023/html/>. Acesso em: 01 dez. 2022.

MOCCI, Maria Angélica; LEONELLI, Gisela Cunha Viana. Expansão urbana na legislação urbana brasileira: uma revisão temporal. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU**, Belo Horizonte, v. 7, n. 13, p. 61-80, jul./dez. 2021. Disponível em: <https://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/issue/view/rbdu13>. Acesso em: 20 jun. 2022.

MOURA FILHO, José Luiz de. (2010). A RELAÇÃO URBANO/RURAL NO ESTATUTO DA CIDADE. **Revista Eletrônica Do Curso De Direito Da UFSM**, v.5, n. 3. Disponível em: <https://doi.org/10.5902/198136947056>. Acesso em: 01 jun. 2022.

MAUÉS, Raymundo Heraldo. H. **Uma outra “invenção” da Amazônia: religiões, histórias, identidades**. Belém: Cejup, 1999.

NAÇÕES UNIDAS. Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento. **Resolução 41/128 da Assembleia Geral, 4 dez. 1986**. Disponível em: https://www.mpma.mp.br/arquivos/COCOM/arquivos/centros_de_apoio/cao_direitos_humanos/direitos_humanos/geral/DecDirDesenvolvimento.htm. Acesso em: 23 jun. 2023.

NAKANO, Kazuo. O Plano Diretor e a zonas rurais. *In*: SANTORO, Paula (Org.); PINHEIRO, Edie (Org.) **O município e as áreas rurais**. São Paulo, Instituto Pólis, 2004. 64 p. (Cadernos Pólis, 8).

NARCISA, Tayana; CARNEIRO, Taymã; SÓTER, Gil. Pará lidera ranking nacional de pessoas resgatadas em situação análoga à escravidão. **G1 Pará**. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/pa/para/noticia/2023/01/28/com-mais-de-13-mil-vitimas-para-lidera-ranking-nacional-de-pessoas-resgatadas-em-situacao-analoga-a-escravidao.ghtml>. Acesso em: 10 jan. 2024.

NEVES, Delma Pessanha. Políticas Públicas: Mediação e Gestão de Demandas Sociais. **Retratos De Assentamentos**, v. 13, n.1, 171-206, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.25059/2527-2594/retratosdeassentamentos/2010.v13i1.70>. Acesso em: 10 fev. 2022.

RIBEIRO, Willame de Oliveira. Entre a metrópole e a cidade média: a complexidade das interações espaciais e das dinâmicas de centralidade da cidade de Castanhal, no nordeste paraense. **Geosp – Espaço e Tempo (Online)**, v. 20, n. 1, p. 115-129, 2016. ISSN 2179-0892. Disponível em:

<<http://www.revistas.usp.br/geosp/article/view/96710>. DOI:

<http://dx.doi.org/10.11606/issn.2179-0892.geosp.2016.96710>. Acesso em: 10 maio 2023.

ROCHA, Gilberto de Miranda. **Municipalização do território na Amazônia: entre o global e o local – transformações territoriais de desenvolvimento e emancipações municipais**. Rio de Janeiro: Consequência, 2020.

PARÁ. Governo do Estado do Pará. **CONSTITUIÇÃO ESTADUAL DE 5 DE OUTUBRO DE 1989**. Disponível em:

<https://www.sistemas.pa.gov.br/sisleis/legislacao/228>. Acesso em: 21 jul. 2022.

PARÁ. SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO URBANO E OBRAS PÚBLICAS. **Estudo de delimitação da região metropolitana de Belém**.

Organizadores: Helena Lúcia Zagury Tourinho; Andréa de Cássia Lopes Pinheiro; Leonardo Augusto Lobato Bello. Belém: SEDOP, 2018. ISBN: 978-85-94056-02-3.

Disponível em: chrome-

extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.seop.pa.gov.br/sites/default/files/estudo_de_delimitacao_da_regiao_metropolitana_de_belem.pdf. Acesso em: 19 maio 2023.

PARÁ. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARÁ. LEI Nº 9.887, DE 3 DE ABRIL DE 2023. DOE Nº 35.350 DE 04/04/2023. **Dispõe sobre a Secretaria de Estado das Cidades e Integração Regional (SECIR)**. GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE. 2023a. Disponível em: <https://www.semas.pa.gov.br/legislacao/normas/view/273333>. Acesso em: 02 dez. 2023.

PARÁ. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARÁ. LEI COMPLEMENTAR Nº 164, DE 5 DE ABRIL DE 2023. **Altera a Lei Complementar nº 027, de 19 de outubro de 1995, que Instituiu a Região Metropolitana de Belém**. 2023b. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/pa/lei-complementar-n-164-2023-para-altera-a-lei-complementar-no-027-de-19-de-outubro-de-1995-que-instituiu-a-regiao-metropolitana-de-belem>. Acesso em: 29 nov. 2023.

PINHEIRO, Andréa de Cássia Lopes; RODRIGUES, Roberta Menezes; PONTE, Juliano Pamplona Ximenes; MONTE, Leila de Fátima Oliveira; SABINO, Thiago Alan Guedes. DESAFIOS DA GOVERNANÇA METROPOLITANA NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM: ALGUNS APONTAMENTOS. *In: 40 anos de regiões metropolitanas no Brasil*. Marco Aurélio Costa, Isadora Tami Lemos Tsukumo (org). Brasília (DF): Ipea, 2013. ISBN 978-85-7811-177-9.

PONTE, Juliano Pamplona Ximenes *et al.* Uma crítica social e urbanística e propostas para a RMB. Agenda de planejamento territorial. *In: Reforma Urbana e*

Direito à Cidade, 8, Belém, Belém [recurso eletrônico] / organização Juliano Ximenes ... [et al.]. - Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022. Recurso digital. Disponível em: <http://reformaurbanadireitoacidade.net/livros/regiao-metropolitana-de-belem/>. Acesso em: 03 nov. 2023.

RIBEIRO, Willame de Oliveira. Entre a metrópole e a cidade média: a complexidade das interações espaciais e das dinâmicas de centralidade da cidade de Castanhal no nordeste paraense. **GEOUSP Espaço e Tempo** (Online), [S. l.], v. 20, n. 1, p. 115-129, 2016. DOI: 10.11606/issn.2179-0892.geousp.2016.96710. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/96710>. Acesso em: 17 nov. 2023.

SANTOS, Milton. **Espaço e método**. São Paulo: Nobel, 1985. (Coleção espaços).

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Editora de Humanismo, Ciência e Tecnologia HUCITEC LTDA, 1993.

SANTOS, Clarissa Viera. **O espaço-vivido como lugar de projeto**: reflexões a partir de um assentamento rural do Sudeste Paraense. 2011. Dissertação apresentada para obtenção do grau de Mestre em Agriculturas Familiares e Desenvolvimento Sustentável no Programa de Pós-Graduação em Agriculturas Amazônicas, Núcleo de Ciências Agrárias e Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Pará e Empresa Brasileira de Projeto de pesquisa Agropecuária – Amazônia Oriental. Disponível em: <https://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/13178>. Acesso em: 12 fev. 2023.

SANTOS, Gabriel Augusto Nogueira dos; NOGUEIRA, Ricardo José Batista. DISPERSÃO URBANA E TRANSPORTE PÚBLICO NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM: UMA ANÁLISE DE CASTANHAL E SANTA IZABEL DO PARÁ. **Revista do Instituto Histórico e Geográfico do Pará**, v. 8 n. 1, 2021. Disponível em: <https://ihgp.net.br/revistaojs/index.php/revihgp/article/view/28>. Acesso em: 19 ago. 2024.

SAQUET, Marcos Aurelio; SILVA, Sueli Santos da. MILTON SANTOS: concepções de geografia, espaço e território. ISSN 1981-9021 - **Geo UERJ**, ano 10, v. 2, n.18, 2 semestre de 2008. p. 24-42. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/view/1389/1179>. Acesso em: 01 abr. 2023.

SAULE JÚNIOR, Nelson. A competência do município para disciplinar o território rural. *In*: SANTORO, Paula; PINHEIRO, Edie (org.) **O município e as áreas rurais**. São Paulo, Instituto Pólis, 2004. 64 p. (Cadernos Pólis, 8).

SAULE JÚNIOR, Nelson; LIBÓRIO, Daniela Campos. Questões chave sobre a noção jurídica do direito à cidade. **Revista de Direito da Cidade**, [S. l.], v. 13, n. 3, p. 1466–1494, 2021. DOI: 10.12957/rdc.2021.43832. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/43832>. Acesso em: 29 nov. 2022.

SOARES, Daniel Araújo. Diversidade na unidade: uma proposta de interpretação das Amazônias. RESENHA. GONÇALVES. Carlos Walter Porto. Amazônia, Amazônias. São Paulo: Contexto, 2001. **GEOgraphia**, ano 2017, n. 34, 2015.

Disponível em:

https://www.researchgate.net/publication/328521837_GONCALVES_Carlos_Walter_Porto_Amazonia_Amazonias_1_Ed_Sao_Paulo_Contexto_2001>. Acesso em: 04 dez. 2023.

SPÓSITO, M. E. B. A ANÁLISE URBANA NA OBRA DE MILTON SANTOS.

Caderno Prudentino de Geografia, [S. l.], v. 1, n. 21, p. 25–42, 2020. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/cpg/article/view/7262>. Acesso em: 23 jan. 2024.

VASCONCELLOS SOBRINHO, Mário. Notas introdutórias sobre Desenvolvimento e Desenvolvimento Territorial. *In*: Thomas A. Mitschein, Jadson F. Chaves, Gilberto Rocha e Mário Vasconcelos. **Desenvolvimento local e direito à cidade na floresta amazônica**. Belém: NUMA/UFPA, 2013. Disponível em:

https://livroaberto.ufpa.br/jspui/bitstream/prefix/230/1/Livro_DesenvolvimentoLocalDireito.pdf. Acesso em: 20 nov. 2021.

VALE, Kelly Virginia Santos do; RIBEIRO, Willame de Oliveira. **DISPERSÃO URBANA E OCUPAÇÕES PRECÁRIAS: A PRODUÇÃO DO ESPAÇO NA “AGROVILA” CALÚCIA EM CASTANHAL/PA**. Simpósio Nacional de Geografia Urbana. 16. SIMPURB, 14 a 17 nov. 2019. Disponível em:

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwixzPyz6L78AhXDA7kGHcf5CCIQFnoECBIQAQ&url=https%3A%2F%2Fperiodicos.ufes.br%2Fsimpurb2019%2Farticle%2Fview%2F26510%2F19796&usg=AOvVaw0JSreJJSgeZjoRBXPdS4io>. Acesso em: 17 dez. 2022.

VALE, Kelly Virginia Santos do; RIBEIRO, Willame de Oliveira. INVISÍVEIS DOS CONFINS: A “AGROVILA” CALÚCIA NO CONTEXTO DA DISPERSÃO URBANA DE CASTANHAL/PA. **ACTA Geográfica**, Boa Vista, v.15, n.37, jan./abr. de 2021. p.193-217. Disponível em: <https://revista.ufrb.br/actageo/article/view/5684/3305>. Acesso em: 01 jan. 2023.

VICENTE, Letícia Ribeiro. **O espaço periurbano de Belém (PA):** entre transformações, resistências e re-existências. Orientadora: Ana Cláudia Duarte Cardoso. 2022. 182 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Instituto de Tecnologia, Universidade Federal do Pará, Belém, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/14392>. Acesso em: 17 jan. 2024.

VICENTE, Letícia Ribeiro *et al.* **Entre travessias e atravessamentos:** um pouco sobre a realidade das ilhas de Cotijuba e do Combu, em Belém (PA). Belém: UFPA, 2022. Disponível em: <https://www.urbanapesquisa.net/sociobiodiversidades>. Acesso em: 14 abr. 2023.

VINUTO, J. A amostragem em bola de neve na pesquisa qualitativa: um debate em aberto. **Temáticas**, Campinas, SP, v. 22, n. 44, p. 203–220, 2014. DOI: 10.20396/tematicas.v22i44.10977. Disponível em: <https://econtents.bc.unicamp.br/inpec/index.php/tematicas/article/view/10977>. Acesso em: 13 dez. 2023.

APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA (GRUPO I)

1. Dados gerais sobre a pesquisa

Nome da pesquisadora: Márcia Cristina Ever de Almeida

E-mail: marciaever.p@gmail.com

Telefone: (91) 988050534

Nome do Orientador: Aquiles Vasconcelos Simões

Nome do Coorientador: Daniel Sombra

2. Dados gerais sobre o entrevistado (a)

Nome:

Idade:

Ocupação/profissão:

3. Dados gerais sobre a entrevista

Data:

Hora:

Local da entrevista:

4. Perguntas:

a) Há quanto tempo o senhor (a) mora na Agrovila Calúcia?

b) O que o senhor (a) sabe informar sobre o processo de criação da Agrovila Calúcia?

c) Participa de alguma associação local?

d) Entende que a área da Agrovila Calúcia é uma área urbana ou rural?

e) Conhece ou participou de alguma reunião/encontro que debateu a criação da lei da Política Desenvolvimento Rural e Sustentável de Castanhal e do Plano de Desenvolvimento Rural e Sustentável de Castanhal?

f) Em uma futura revisão do Plano, considerando a realidade da Agrovila Calúcia, qual sua opinião quanto as necessidades/ações para o Desenvolvimento Rural e Sustentável de Castanhal?

APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA (GRUPO II)

1. Dados gerais sobre a pesquisa

Nome da pesquisadora: Márcia Cristina Ever de Almeida

E-mail: marciaever.p@gmail.com

Telefone: (91) 988050534

Nome do Orientador: Aquiles Vasconcelos Simões

Nome do Coorientador: Daniel Sombra

2. Dados gerais sobre o entrevistado

Nome:

Telefone:

Ocupação/cargo:

3. Dados gerais sobre a entrevista

Data:

Hora:

Local da entrevista:

4. Perguntas:

a) Como foi o processo de criação da Política de Desenvolvimento Rural e Sustentável de Castanhal e do Plano de Desenvolvimento Rural e Sustentável de Castanhal?

b) Como foram selecionados os locais para a realização das oficinas no processo de criação da Política Desenvolvimento Rural e Sustentável de Castanhal e do Plano de Desenvolvimento Rural e Sustentável de Castanhal?

c) Como vem ocorrendo a implantação da Política Desenvolvimento Rural e Sustentável de Castanhal e do Plano de Desenvolvimento Rural e Sustentável de Castanhal?

d) Existe alguma forma de acompanhamento das atividades de desenvolvimento rural pela comunidade?

e) Entende que a área da Agrovila Calúcia é uma área urbana ou rural?

APÊNDICE C - ROTEIRO DE ENTREVISTA (GRUPO III)

1. Dados gerais sobre a pesquisa

Nome da pesquisadora: Márcia Cristina Ever de Almeida

E-mail: marciaever.p@gmail.com

Telefone: (91) 988050534

Nome do Orientador: Aquiles Vasconcelos Simões

Nome do Coorientador: Daniel Sombra

2. Dados gerais sobre o entrevistado

Nome:

Telefone:

Dados profissionais atuais:

- Organização/instituição:

- Ocupação/cargo:

3. Dados gerais sobre a entrevista

Data:

Hora:

Local da entrevista:

4. Perguntas:

a) Como foi o processo de criação da Política Desenvolvimento Rural e Sustentável de Castanhal e do Plano de Desenvolvimento Rural e Sustentável de Castanhal?

b) Como foram selecionados os locais para a realização das oficinas no processo de criação da Política Desenvolvimento Rural e Sustentável de Castanhal e do Plano de Desenvolvimento Rural e Sustentável de Castanhal?

c) Como vem ocorrendo a implantação da Política Desenvolvimento Rural e Sustentável de Castanhal e do Plano de Desenvolvimento Rural e Sustentável de Castanhal?

d) Existe alguma forma de acompanhamento das atividades de desenvolvimento rural pela comunidade?

e) Existe previsão ou já foram iniciadas atividades de revisão da Lei Municipal nº 033/2020?

APÊNDICE D – NOTA TÉCNICA



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE MEIO AMBIENTE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE RECURSOS NATURAIS E
DESENVOLVIMENTO LOCAL DA AMAZÔNIA

MÁRCIA CRISTINA EVER DE ALMEIDA
AQUILES VASCONCELOS SIMÕES
DANIEL ARAUJO SOMBRA SOARES

**NOTA TÉCNICA PARA REVISÃO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO RURAL E
SUSTENTÁVEL DE CASTANHAL: REFLEXÕES A PARTIR DA AGROVILA
CALÚCIA**

Belém – PA

2024

MÁRCIA CRISTINA EVER DE ALMEIDA
AQUILES VASCONCELOS SIMÕES
DANIEL ARAUJO SOMBRA SOARES

**NOTA TÉCNICA PARA REVISÃO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO RURAL E
SUSTENTÁVEL DE CASTANHAL: REFLEXÕES A PARTIR DA AGROVILA
CALÚCIA**

Belém – PA

2024

FICHA CATALOGRAFICA

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ - UFPA

NÚCLEO DE MEIO AMBIENTE - NUMA

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE RECURSOS NATURAIS E
DESENVOLVIMENTO LOCAL NA AMAZÔNIA - PPGEDAM



NOTA TÉCNICA

1. DESTINATÁRIOS

- Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Castanhal;
- Associação comunitária da Agrovila Calúcia;
- Associação comunitária do Assentamento Nova Esperança;
- Secretaria de Agricultura de Castanhal;
- Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Castanhal.

2. ELABORAÇÃO

- Mestranda Márcia Cristina Ever de Almeida (PPGEDAM/NUMA/UFPA).

3. ORIENTAÇÃO

- Aquiles Vasconcelos Simões (Orientador/PPGEDAM/UFPA)
 - Daniel Araujo Sombra Soares (Coorientador/PPGEDAM/UFPA)
- De acordo com a Banca de Defesa:
- Presidente: Aquiles Vasconcelos Simoes (PPGEDAM/UFPA)
 - Externo à Instituição: Prof. Dr. Lovois de Andrade Miguel (Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR/ UFRGS)
 - Interno: Prof. Dr. Luis Otávio do Canto Lopes

4. FUNDAMENTAÇÕES

- Resolução nº 4.511, de 20 de maio de 2014, do Conselho Superior de Ensino, Pesquisa e Extensão (CONSEPE) da Universidade Federal Do Pará (UFPA), que aprova o regimento do Programa de Pós-Graduação em Gestão dos Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia (PPGEDAM), em nível de mestrado profissional;

- Resolução Interna nº 03/2021 - PPGEDAM/NUMA/UFGA, do Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia, do Núcleo de Meio Ambiente da Universidade Federal do Pará, que Regulamenta os critérios para a definição da Carteira de Produtos, previstos no artigo 62 do regimento do PPGEDAM, oriunda das atividades vinculadas a Dissertação ou Tese produzidas no Programa de Pós-Graduação em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia da UFGA.

5. INTRODUÇÃO

A Nota Técnica em questão constitui o produto da Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão dos Recursos Naturais e Desenvolvimento Local da Amazônia do Núcleo de Meio Ambiente da Universidade Federal do Pará (PPGEDAM/NUMA/UFGA), intitulada “Desafios para o desenvolvimento territorial de espaço rural na Região Metropolitana de Belém: os atores locais da Agrovila Calúcia e o Plano Municipal de Desenvolvimento Rural e Sustentável de Castanhal”.

Haja vista que Castanhal faz parte da Região Metropolitana de Belém (RMB), a pesquisa que embasou a presente nota a abrange os desafios da governança metropolitana na RMB, com foco especial no município de Castanhal, bem como possuiu como cerne para análise documental a Lei Municipal nº 033/2020, que institui a Política Municipal de Desenvolvimento Rural de Castanhal e o Plano Municipal de Desenvolvimento Rural e Sustentável de Castanhal (PMDR), bem como o Plano Diretor Municipal Participativo de 2018-2028 (Lei Complementar nº 001/2019). Ademais, o território de investigação em campo (recorte territorial) foi a Agrovila Calúcia.

Do ponto de vista metodológico, a pesquisa em questão da qual resultou a presente Nota Técnica, possuiu uma abordagem exploratória, de natureza analítico-descritiva, fundamentada na pesquisa qualitativa e utilizando o método de estudo de caso. Assim, para a realização da pesquisa, foi necessário o desenvolvimento de pesquisa bibliográfica, documental e de campo.

Assim, a investigação realizada objetivou auxiliar o Poder Público, a sociedade em geral, e os atores locais da Agrovila Calúcia em particular em refletir e aprofundar o

debate sobre o desenvolvimento territorial. Essa investigação pode contribuir para aprofundar a análise da política pública, examinar sua aplicabilidade e fornecer subsídios para futuras revisões da legislação.

6. METODOLOGIA

Em termos metodológicos, a pesquisa realizada para a confecção da presente Nota Técnica é de natureza exploratória, com caráter analítico descritivo e abordagem qualitativa, utilizando o método de investigação do estudo de caso. Foram realizadas pesquisas bibliográficas, documentais e de campo.

Esta escolha metodológica se justifica pelas pressões exercidas globalmente em um mundo globalizado, cujas problemáticas são vivenciadas localmente. Assim, a escala de discussão local-global, realizada por meio do estudo de caso, permite compreender o contexto local e identificar as interferências globais.

Considerando o limite territorial da pesquisa de campo, que teve como lócus a agrovila Calúcia, reconhece-se os limites da pesquisa, recomendando-se à municipalidade a realização de estudos locais detalhados em cada uma das agrovilas que compõem a zona rural do município de Castanhal.

7. DIAGNÓSTICO DA AGROVILA CALÚCIA

Nesse tópico, cabe destacar que a Lei Orgânica do Município de Castanhal (Castanhal, 2011) define a denominação "agrovila" em seu artigo 4º, informando: "Art. 4º - A sede do Município dá-lhe o nome e tem a categoria de cidade; a sede dos distritos tem a categoria de vila, enquanto a sede dos subdistritos denomina-se agrovila" (Castanhal, 2011).

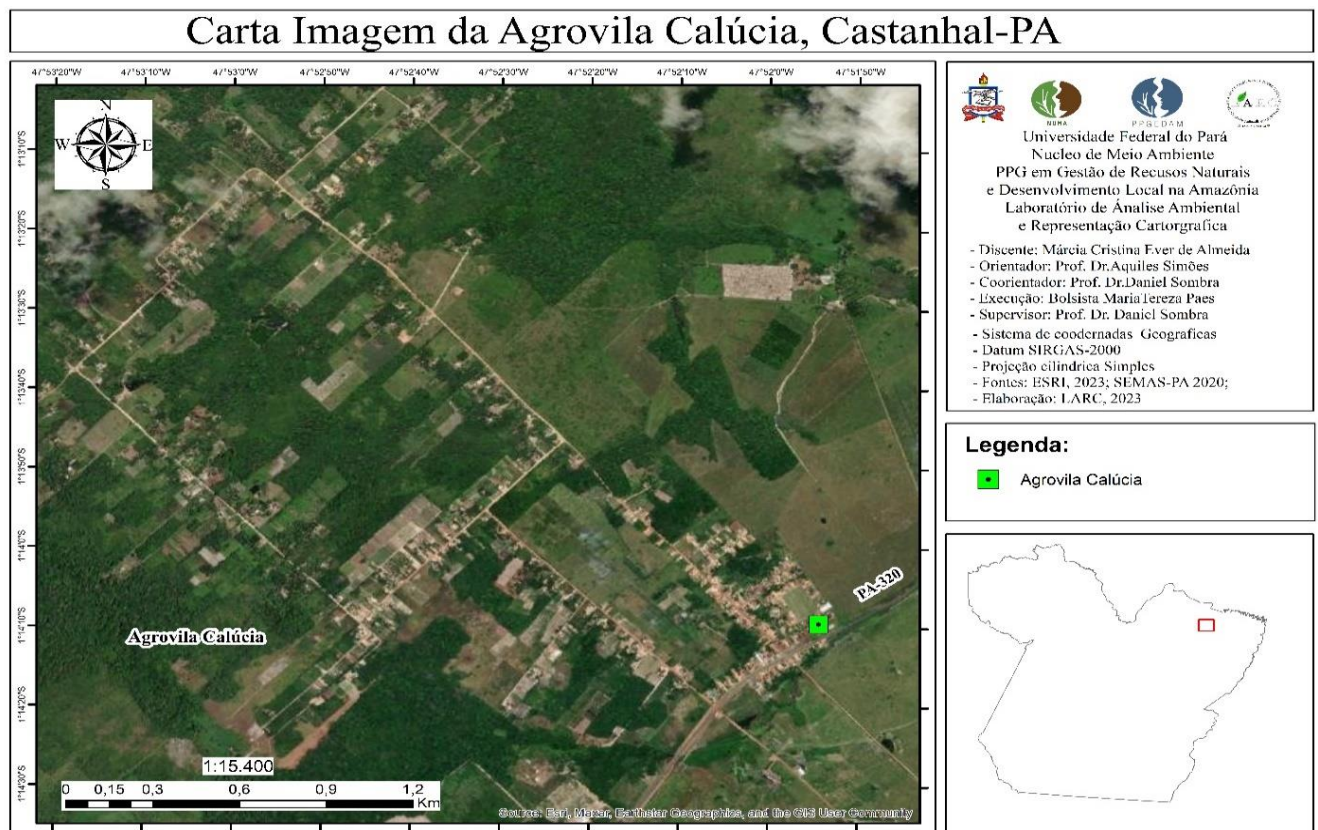
De acordo com os dados do diagnóstico rural constantes no Plano de Desenvolvimento Rural e Sustentável de Castanhal, utilizando dados do IBGE de 2010, residiam na área rural de Castanhal 19.771 habitantes, correspondendo a 11% da população do município (Castanhal, 2020).

É importante lembrar que a zona rural do município de Castanhal é dividida informalmente em quatro regionais, conforme o Diagnóstico para Revisão do Plano Diretor (Castanhal, 2017). O Plano de Desenvolvimento Rural e Sustentável de Castanhal também menciona que a divisão do território rural em quatro regionais é realizada "de forma informal e com o aval da comunidade" (Castanhal, 2020, p. 28).

A Regional 2, que inclui o recorte territorial desta pesquisa, abrange as seguintes agrovilas: Anita Garibaldi, Bacabalzinho, Calúcia, Campina, São Lucas e São Sebastião, além das ocupações conhecidas como 05 de Outubro, 15 de Maio, Bibiana, Jesus de Nazaré, José de Alencar, Nova Esperança e Novo Tempo (Castanhal, 2020, p. 29).

A Figura 1 abaixo retrata uma carta imagem da Agrovila Calúcia, demonstrando a área central da agrovila e suas imediações. Onde, é possível notar que a área central da agrovila é mais urbanizada, enquanto os assentamentos nas imediações ainda carregam características mais rurais.

Figura 1 - Carta-imagem da Agrovila Calúcia, Castanhal-PA

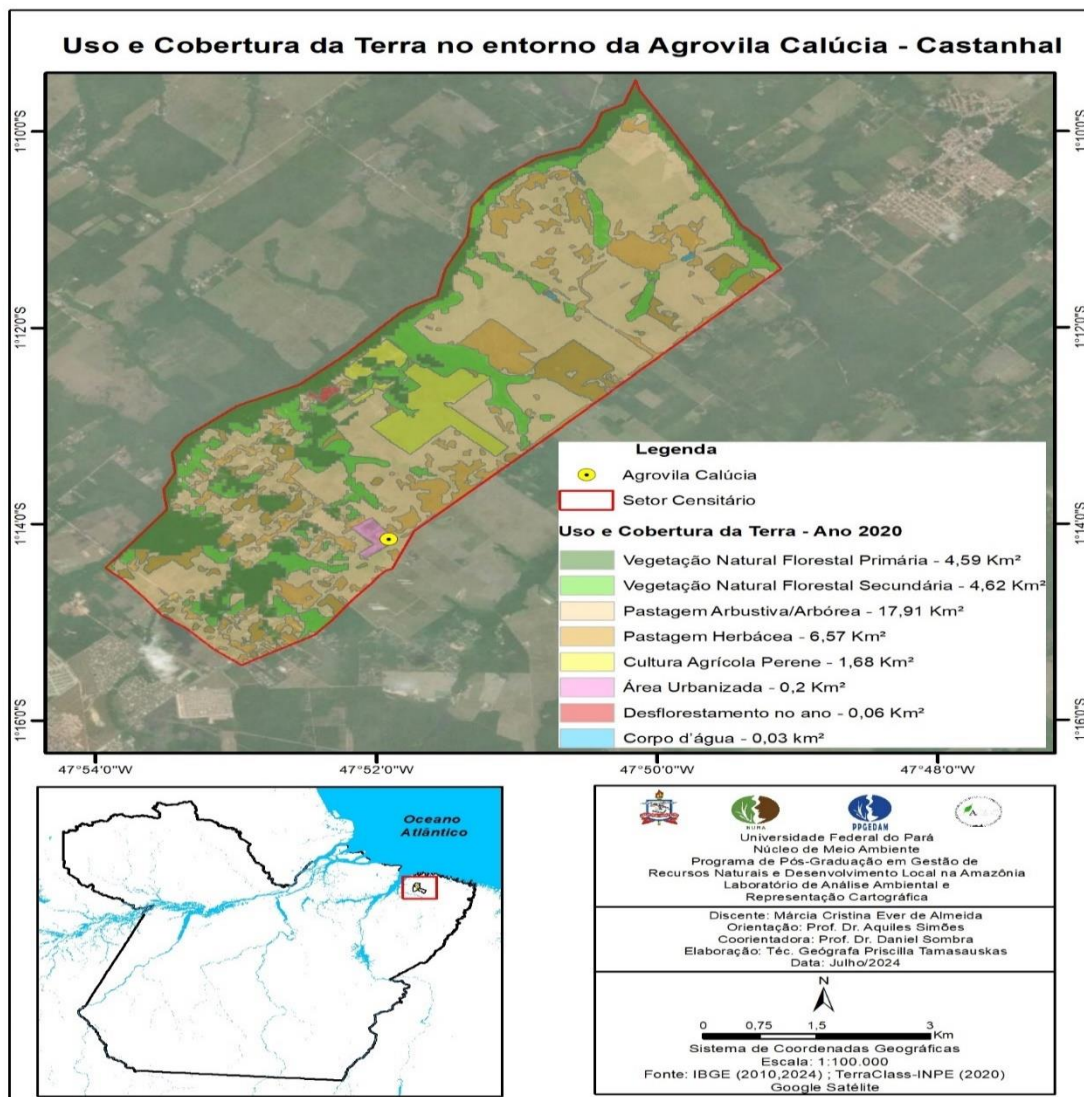


Fonte: LARC/UFGPA, 2023.

Como acima mencionado, a Figura 1 acima representa uma carta imagem da Agrovila Calúcia, mostrando a área central da agrovila e suas imediações. Observa-se que a área central é mais urbanizada, enquanto os assentamentos ao redor mantêm características predominantemente rurais.

Nesse contexto, referente ao uso e ocupação do solo na Agrovila Calúcia e seu entorno, é possível visualizar a multiplicidade de atividades desenvolvidas nessas localidades por meio do mapa a seguir, elaborado com base no setor censitário da agrovila conforme o Censo do IBGE de 2010 e os dados mais recentes do TerraClass/INPE (referentes ao ano de 2020):

Figura 2 - Mapa Uso e Cobertura da Terra no entorno da Agrovila Calúcia

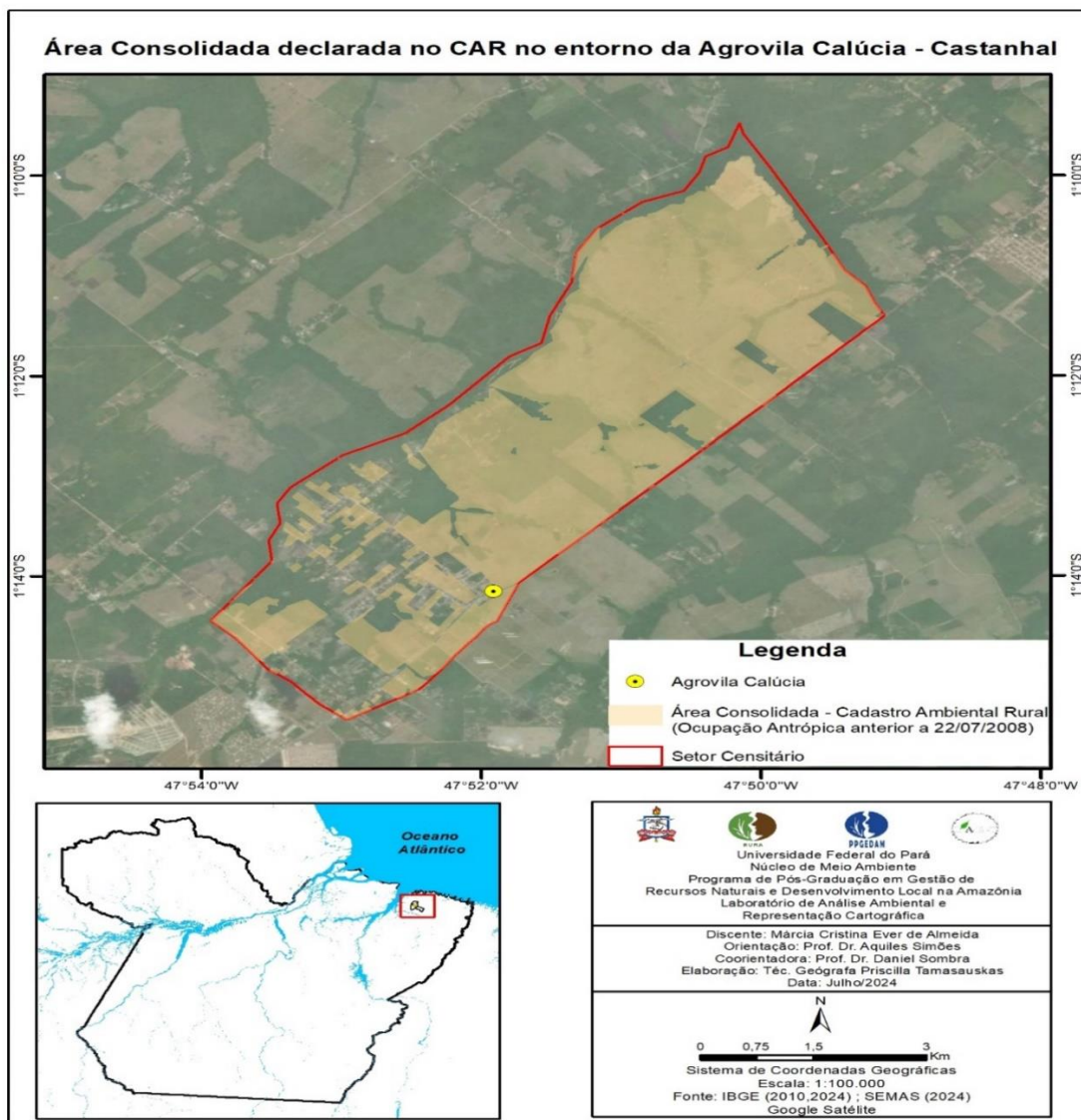


Fonte: Elaborado pelo LARC/UFPA, 2024.

Assim, é possível visualizar na Figura 9 (Mapa de Uso e Ocupação do Solo) que a área central da Agrovila Calúcia concentra sua área urbanizada, enquanto o entorno apresenta outras formas de ocupação do solo, destacando-se a predominância de pastagens, a presença de vegetação natural e uma pequena parcela de culturas agrícolas perenes.

Além disso, no que se refere à espacialização das atividades produtivas da Agrovila Calúcia, apresentamos a seguir o mapa da área consolidada declarada no Cadastro Ambiental Rural (CAR), elaborado com base no setor censitário referente ao Censo do IBGE de 2010.

Figura 3 - Mapa Área Consolidada declarada no CAR no entorno da Agrovila Calúcia 1



Nesse contexto, cabe destacar que entende-se por área rural consolidada a propriedade rural que possuía ocupação humana (antrópica) com edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvipastoris anteriormente a 22 de julho de 2008, conforme dispõe o artigo 3º, IV, do Código Florestal (Brasil, 2012). Dessa forma, é possível verificar no mapa que grande parte da área ao redor da Agrovila Calúcia já está registrada no Cadastro Ambiental Rural como área rural consolidada, em virtude das atividades agrícolas desempenhadas no local.

Ademais, cabe frisar que ao longo dos anos houve um aumento na população residente na Agrovila Calúcia, tanto na área central quanto em seu entorno, conforme inferido a partir das mudanças no setor censitário dessa localidade, utilizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em relação aos Censos Demográficos dos anos 2010 e 2022 (IBGE, 2022).

No Censo Demográfico de 2010, havia apenas um setor demográfico referente à Agrovila Calúcia. Já no Censo Demográfico de 2022, há dois setores demográficos: a) Calúcia, que engloba o entorno da área mais urbanizada da agrovila; e b) Agrovila Calúcia, que abrange a área mais central da agrovila Calúcia (IBGE, 2022).

Além disso, de acordo com dados constantes no Plano de Desenvolvimento Rural e Sustentável de Castanhal (Castanhal, 2020), temos as seguintes informações gerais sobre a agrovila Calúcia: a) Saúde: Unidade de Saúde da Família Severina S. Valente, com 2879 de usuários cadastrados, e 1116 domicílios cadastrados, com dados da SESMA de Castanhal; b) Educação: EMEIF Maria Perpétua Lisboa, com 277 alunos matriculados; com dados da SEMED de Castanhal.

Nesse contexto, é importante frisar que a partir da observação in loco da Agrovila Calúcia e do Assentamento Nova Esperança, é perceptível, por exemplo, que a agrovila possui uma área mais central as margens da rodovia PA-320, sendo essa faixa nas proximidades da rodovia a área mais urbanizada, com residências mais próximas umas das outras, possuindo escola, posto da polícia militar, igreja e estabelecimentos comerciais; e no assentamento as moradias, em geral, já teriam a caracterização mais de sítio, com maior distância entre as famílias, com via não asfaltada para chegar ao assentamento.

8. DESENVOLVIMENTO

A hipótese que embasou a pesquisa que originou a presente Nota Técnica, considera que, na maior parte das vezes, os municípios priorizam a área urbana em seu planejamento territorial, relegando um papel secundário ou invisibilizado à área rural e periurbana.

Além disso, mesmo que a gestão democrática seja uma diretriz norteadora da política urbana trazida pelo Estatuto da Cidade (artigo 2º, inciso II), considera-se que mesmo na atualidade existem dificuldades práticas na implementação dessa diretriz, bem como ainda há limitações para a efetiva participação democrática na construção, gestão e implantação de planos, programas e projetos voltados ao desenvolvimento urbano e territorial.

Com base nisso, é crucial destacar que, entre os objetivos fundamentais estabelecidos pela Constituição de 1988, podemos mencionar a correlação com a questão do desenvolvimento e a garantia do desenvolvimento nacional (artigo 2º, inciso III, CF/88), bem como a erradicação da pobreza e marginalização, além da redução das desigualdades sociais e regionais (artigo 3º, inciso III, CF/88).

Nesse ponto, cabe destacar que, seguindo os ensinamentos de Albuquerque e Dias (2019), entendemos que a participação é tanto um direito quanto uma metodologia, representando uma conquista cidadã na trajetória dos direitos humanos e na história do Brasil republicano. Esta prática exige uma constante atividade política que envolve a negociação de conflitos e divergências, transcendendo a simples decisão pela maioria dos votos.

O processo de participação cidadã pressupõe uma abertura para o diálogo e para a tomada de decisões coletivas sem coerção, de modo que a deliberação pública, particularmente no âmbito urbanoambiental, reflita verdadeiramente as necessidades locais e esteja alinhada com os princípios democráticos trazidos pela Carta Magna de 1988 (Albuquerque; Dias, 2019).

Ademais, a Constituição Estadual do Pará de 1989 dispõe no artigo 20 que um dos princípios da administração pública no Estado do Pará, incluindo os entes municipais, é o princípio da participação na Administração Pública, garantindo transparência e inclusão nos processos decisórios (Pará, 1989).

Ademais, trazendo a análise para âmbito municipal, temos que o artigo 2º da Lei Orgânica do Município de Castanhal (Castanhal, 2010) também aborda disposições que promovem a colaboração com os demais entes federativos para alcançar os objetivos nacionais.

Somado a isso, seguindo as lições de Ribeiro (2016), bem como considerando a RMB a qual Castanhal integra enquanto município membro, podemos concluir que a cidade de Castanhal desempenha papéis fundamentais na rede urbana do Nordeste Paraense, os quais podem ser sintetizados em três principais funções: a) exerce centralidade regional, atendendo a uma vasta rede de municípios menores ao seu redor, destacando-se como um relevante centro comercial e de serviços; b) atua como intermediadora de fluxos entre a Região Nordeste Paraense e a Região Metropolitana de Belém (RMB), beneficiada por sua localização estratégica ao longo da rodovia BR-316; e c) apresenta um hibridismo funcional, caracterizando-se tanto como uma cidade média quanto como uma subcentralidade metropolitana, devido às suas interações dinâmicas com os municípios vizinhos e com a metrópole de Belém.

Diante do exposto, temos que a elaboração do Plano Diretor Municipal Participativo e do Plano de Desenvolvimento Rural e Sustentável do município de Castanhal, foi considerado válido investigar a relação entre as diretrizes da política de desenvolvimento rural sustentável e a prática de sua implementação. Isso incluiu os desafios para a execução ou a não implementação, a partir da perspectiva dos atores sociais locais do território da Agrovila Calúcia.

No geral, no âmbito formal, conforme descrito no texto do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (PMDRS), a criação da Política Municipal de Desenvolvimento Rural de Castanhal, por meio do Plano de Desenvolvimento Rural e Sustentável de Castanhal, encontra fundamentos na Lei Federal nº 8.171/1991, que institui a Política Agrícola, e nos artigos 153 e 154 da Lei Orgânica do Município de Castanhal (Castanhal, 2020).

Além disso, a justificativa do PMDRS destaca que sua criação está alinhada com as diretrizes constitucionais estabelecidas pela Carta Magna, mencionando a conformidade com o Estatuto da Cidade (notadamente: artigo 41, inciso I), nos programas de fomento do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, na Lei Orgânica do Município de Castanhal e no Plano Diretor Municipal

Diante disso, as informações coletadas durante a pesquisa de campo evidenciam que o Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (PMDRS) ainda não foi colocado em prática, ressaltando a importância de estabelecer normas que contenham um diagnóstico e um arranjo político-institucional robusto. Isso é necessário para viabilizar a concretização prática do plano, assegurando que a legislação possa efetivamente produzir resultados.

Desse modo, das entrevistas colhidas em campo, nota-se que apesar do esforço do Poder Público municipal para a construção do PMDRS este Plano teve problemáticas no que concerne a participação popular efetiva em sua construção, vez que grande parte dos entrevistados informaram desconhecer a existência do Plano, demandando um esforço maior de conscientização e participação popular em seu processo de revisão.

Somado a isso, cabe destacar ainda que apesar da contribuição significativa das associações representativas nos processos de construção normativas, entendemos que à participação de cidadãos nos Fóruns, Audiências, Oficinas e demais espaços políticos de participação devem ser incentivados e apoiados, visando à multiplicidade e diversidade de contribuições.

Ademais, considera-se ainda problemático o fato de o PMDRS ainda não ter sido implementado na prática, sendo informada que essa não implementação decorre de falta de recursos, demonstrando a necessidade de articulação do Plano com as leis orçamentárias municipais a fim de subsidiar recursos para sua implementação,

9. CONCLUSÃO

Diante do exposto, é possível observar que o texto normativo dos diplomas legais analisados, especialmente o Plano Diretor Municipal de Castanhal e o Plano de Desenvolvimento Rural e Sustentável, apresentam diretrizes positivas para o desenvolvimento sustentável do município, abrangendo também sua zona rural. Contudo, é perceptível um forte apelo para limitar o setor rural predominantemente à atividade agrícola.

Além disso, os dados coletados em campo revelam que o Plano de Desenvolvimento Rural e Sustentável ainda não foi implementado, destacando a necessidade de construções normativas que contenham um diagnóstico e um arranjo

político-institucional sólidos. Isso é essencial para viabilizar a efetivação prática do plano, garantindo que a legislação tenha impacto real e eficaz.

Ademais, considera-se ainda que é necessário aprofundar a reflexão sobre participação democrática, possibilitando maior mobilização e condições favoráveis à participação direta, bem como investigando estruturando e fortalecendo espaços de participação já estabelecidos como o Conselho Rural de Desenvolvimento Local e Sustentável.

Embora esta pesquisa tenha se concentrado na Agrovila Calúcia, acreditamos que suas contribuições podem enriquecer o debate sobre a avaliação e revisão do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural e Sustentável de Castanhal. As informações levantadas reforçam a importância de fortalecer o processo de construção dessa norma, destacando a necessidade de um maior engajamento e participação ativa das comunidades diretamente afetadas.

Desse modo, sugere-se que, no processo de acompanhamento e revisão do PMDRS de Castanhal, para que a abordagem territorial do desenvolvimento seja efetivada, é necessário que:

a) Haja integração entre o disposto no plano de desenvolvimento rural sustentável, o Plano Diretor vigente e eventuais outros planos territoriais para desenvolvimento local;

b) Para viabilizar recursos para a execução do Plano, é essencial integrar o PMDRS com as leis orçamentárias municipais, especialmente, Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA);

c) Em relação ao conteúdo do Plano, é fundamental incorporar a preocupação com a crise climática global, dispor sobre cláusulas que abordem, entre outras temáticas, a conservação dos recursos naturais, mitigação das emissões de gases do efeito estufa, a adaptação às mudanças climáticas. A promoção do uso racional do solo, através da preservação ambiental e da agricultura sustentável, além de promover o desenvolvimento sustentável, auxilia no combate às mudanças climáticas. Portanto, é necessário tecer estratégias no PMDRS que ajudem na mitigação e adaptação às mudanças climáticas, correlacionando a política de desenvolvimento rural sustentável com a questão climática.

d) Considerando a necessidade de integração interfederativa entre os municípios pertencentes à RMB, é essencial que o Poder Público Municipal pressione pela criação do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) da Região Metropolitana de Belém;

e) Para detalhar com maior precisão as características do meio rural de Castanhal e atendendo às sugestões dos entrevistados, recomenda-se que a Prefeitura Municipal de Castanhal, ao promover a revisão do Plano de Desenvolvimento Rural e Sustentável de Castanhal (PMDRS), realize um Censo Rural para verificar a situação, as necessidades e os interesses da população residente na área rural.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Maria Claudia Bentes; DIAS, Daniella Maria dos Santos. A trajetória da participação pública em matéria urbano ambiental no sistema jurídico brasileiro. **Revista de Direito da Cidade**, [S. l.], v. 11, n. 3, p. 66–86, 2020. DOI: 10.12957/rdc.2019.39382. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/39382>. Acesso em: 9 jul. 2023.

BRASIL. Lei Complementar nº 14 de 08 de junho de 1973. **ESTABELECE AS REGIÕES METROPOLITANAS DE SÃO PAULO, BELO HORIZONTE, PORTO ALEGRE, RECIFE, SALVADOR, CURITIBA, BELEM E FORTALEZA. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL - 1969)** Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LCP&numero=14&ano=1973&ato=f08ATTU5EenRVT49c>. Acesso em: 27 jul. 2023.

BRASIL. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 jul. 2022.

BRASIL. **LEI N. 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001.** Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 21 jul. 2022.

BRASIL. **LEI Nº 12.651, DE 25 DE MAIO DE 2012.** Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12651compilado.htm. Acesso em: 01 jul. 2024.

CASTANHAL. Prefeitura Municipal de Castanhal. **LEI ORGANICA DO MUNICÍPIO DE CASTANHAL.** Disponível em: <http://www.castanhal.pa.gov.br/wp-content/uploads/2017/05/lei-organica-municipio.pdf>. Acesso em: 20 set. 2021.

CASTANHAL. Prefeitura Municipal de Castanhal. **LEI MUNICIPAL Nº 033/20, DE 17 DE DEZEMBRO DE 2020. INSTITUI A POLÍTICA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL DE CASTANHAL/PA E O PLANO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL E SUSTENTÁVEL DE CASTANHAL – PMDRS, DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.** Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1dp0hv6ugfvuWgqyVOfenP_P1SGrdgYqC/view. Acesso em: 21 maio 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Cidades e Estados. Castanhal - código: 1502400. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/pa/castanhal.html>. Acesso em: 01 jul. 2024.