



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA
MESTRADO ACADÊMICO EM DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

JOÃO VICTOR BASTOS DE FREITAS

**PPAS 1992 – 2016: UMA ANÁLISE CRÍTICA DAS POLÍTICAS DE DINAMIZAÇÃO
ECONÔMICA NO PARÁ**

Belém – PA, fevereiro de 2025.

JOÃO VICTOR BASTOS DE FREITAS

**PPAS 1992-2016: UMA ANÁLISE CRÍTICA DAS POLÍTICAS DE DINAMIZAÇÃO
ECONÔMICA NO PARÁ**

Dissertação apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Economia – PPGE, do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas – ICSA, da Universidade Federal do Pará – UFPA, como requisito final para obtenção do título de Mestre em Economia.

Linha de Pesquisa: Macroeconomia e Desenvolvimento.
Orientador: Prof. Dr. Daniel Nogueira Silva.

Belém – PA
2025

FICHA CATALOGRÁFICA

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)

B327p Bastos de Freitas, João Victor.
PPAS 1992-2016: UMA ANÁLISE CRÍTICA DAS
POLÍTICAS DE DINAMIZAÇÃO ECONÔMICA NO PARÁ /
João Victor Bastos de Freitas. — 2025.
84 f. : il. color.

Orientador(a): Prof. Dr. Daniel Nogueira Silva
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará,
Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-
Graduação em Economia, Belém, 2025.

1. Estado do Pará. 2. Plano plurianual. 3. Política fiscal. 4.
Industrialização. I. Título.

CDD 330.98115

JOÃO VICTOR BASTOS DE FREITAS

**PPAS 1992-2016: UMA ANÁLISE CRÍTICA DAS POLÍTICAS DE DINAMIZAÇÃO
ECONÔMICA NO PARÁ**

Dissertação apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Economia – PPGE, do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas – ICSA, da Universidade Federal do Pará – UFPA, como requisito final para obtenção do título de Mestre em Economia.

Linha de Pesquisa: Macroeconomia e Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Daniel Nogueira Silva.

Data de aprovação: 27/02/2025

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Daniel Nogueira Silva

Orientador – UNIFESSPA

Examinador Interno – UFPA

Prof. Dr. Douglas Alcantara Alencar

Examinador Externo – UNIFESSPA

Prof. Dr. Lucas Rodrigues

AGRADECIMENTOS

Este trabalho foi produzido com muito apoio, em especial do meu orientador Daniel Nogueira que mostrou-se disponível em meio aos seus demais compromissos, sempre solícito e inspirador neste processo de produção acadêmica. Agradeço também aos amigos e familiares por terem tornado esta etapa um pouco mais leve. Dedico também agradecimentos a minha mãe, Socorro Bastos, que sempre me incentivou no caminho da educação. Obrigado!

Resumo: O trabalho fundamenta-se nas categorias teóricas keynesianas e kaleckianas para analisar a administração dos investimentos públicos voltados à promoção do crescimento econômico. A partir da análise dos Planos Plurianuais (PPAs) do Estado do Pará entre 1992 e 2016, constatou-se que, inicialmente, a maior parte dos recursos foi destinada à implementação de infraestrutura básica, como o fortalecimento da distribuição de energia elétrica e a melhoria do setor de transportes. Posteriormente, verificou-se que os investimentos econômicos priorizaram predominantemente os setores agrário e extrativista. Apesar de um aumento gradual nos estímulos à indústria, observou-se que os produtos industrializados apresentavam baixo grau de verticalização, resultando em uma produção limitada de bens com alto valor agregado, o que comprometeu a diversificação e a dinamização econômica do Estado, como demonstrado na Tabela de Recursos e Usos (TRU) do Estado do Pará em 2017.

Palavras-chaves: Estado do Pará; industrialização; política fiscal; plano plurianual (PPA).

Abstract: The study is based on theoretical categories Keynesian and Kaleckian to analyze the management of public investments aimed at promoting economic growth. Based on the analysis of the Multi-Year Plans (PPAs) of the state of Pará between 1992 and 2016, it was found that, initially, most of the resources were allocated to the implementation of basic infrastructure, such as strengthening the distribution of electricity and improving the transportation sector. Subsequently, it was found that economic investments predominantly prioritized the agricultural and extractive sectors. Despite a gradual increase in incentives for industry, it was observed that industrialized products presented a low degree of verticalization, resulting in a limited production of goods with high added value, which compromised the diversification and economic dynamism of the state, as demonstrated in the Table of Resources and Uses (TRU) of the State of Pará in 2017.

Keywords: State of Pará; Industrialization; Multi-Year Plans (PPA).

LISTA DE SIGLAS

CF – Constituição Federal.

Dasp – Departamento Administrativo do Serviço Público.

Lacam – Laboratório de Contas Regionais da Amazônia.

PF – Política Fiscal.

PPA – Plano Plurianual.

TRU – Tabela de Recursos e Usos.

UHE – Usina Hidroelétrica.

LISTAS DE TABELAS

Tabela 1 – Área de estratégia do governo PPA (1992 – 1995).

Tabela 2 – Área de estratégia do governo PPA (1996 – 1999).

Tabela 3 – Área de estratégia do governo (2000 – 2003).

Tabela 4 – Programas voltados ao setor de indústria e comércio (2000 – 2003).

Tabela 5 – Área de estratégia do governo PPA (2004 – 2007).

Tabela 6 – Políticas de Desenvolvimento Econômico PPA (2008 – 2011).

Tabela 7 – Políticas de Desenvolvimento Econômico PPA (2012 – 2015).

Tabela 8 – Políticas de Desenvolvimento Econômico PPA (2016 – 2019).

Tabela 9 – Tabela de Recursos e Usos (TRU)

Tabela 10 – Oferta de Bens e Serviços (Milhão R\$) – Pará 2017.

Tabela 11 – Produção das Atividades (Milhão R\$) – Pará 2017.

Tabela 12 – Ranking de produção do Setor de Industrial de Transformação.

Tabela 13 – Consumo Intermediário das Atividades (Milhão R\$) – Pará 2017.

Tabela 14 – Componentes do valor adicionado (Milhão R\$) – Pará 2017.

Tabela 15 – Demanda setorial de bens e serviços do Pará de 2017 (Milhão R\$).

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Infraestrutura PPA (1992 – 1995).

Gráfico 2 – Infraestrutura PPA (1996 – 1999).

Gráfico 3 – Fator Trabalho (Ocupações) – 2017.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Ranking dos 10 produtos de maior exportação interestadual do Pará de 2017 (Milhão R\$).

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	7
2. CAPÍTULO 1: O ESTADO NO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: UMA PERSPECTIVA CRÍTICA	13
2.1. Estado funcional	13
2.2. Planejamento em Keynes e Kalecki	17
2.3. Contribuição de Keynes e Kalecki para o Desenvolvimento Regional	24
2.4. Considerações do Capítulo	31
3. CAPÍTULO 2: PLANEJAMENTO ESTATAL E PRIORIDADES SETORIAIS NO HORIZONTE ECONÔMICO DO PARÁ	33
3.1. PPA como principal instrumento de planejamento	33
3.2. Metodologia aplicada aos PPAs	36
3.3. Os Três Primeiros Planos Plurianuais (1992 – 2003)	38
3.5. O Quarto e Quinto Plano Plurianual (2004 – 2011)	47
3.6. O Sexto e Sétimo Planos Plurianuais (2012 – 2019)	50
3.4. Considerações do Capítulo	53
4. CAPÍTULO 3: PAISAGEM SETORIAL DA ECONOMIA PARAENSE	56
4.1. Metodologia de Construção da Tabela de Recursos e Usos do Pará (2017)	57
4.2. Aplicação da Tabela de Recursos e Usos (2017)	61
4.3 Considerações do Capítulo	69
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	71
6. REFERÊNCIAS	74
ANEXOS	78

1. INTRODUÇÃO

O planejamento público desempenha um papel central na promoção do desenvolvimento econômico e social, especialmente em contextos marcados por desigualdades regionais e desafios estruturais. Por meio de políticas bem direcionadas, o Estado pode agir como um catalisador, coordenando esforços para superar limitações do mercado, estimular investimentos e fomentar a diversificação produtiva. Sob a ótica keynesiana, o planejamento estatal é essencial para mitigar crises econômicas e equilibrar ciclos de expansão e retração, garantindo estabilidade e crescimento econômico. O fortalecimento de setores estratégicos, como a indústria, emerge como uma ferramenta indispensável para aumentar a autonomia econômica e integrar regiões menos dinâmicas ao desenvolvimento nacional (Kaldor, 1966). Nesse contexto, compreender o papel do Estado como agente de transformação é fundamental para avaliar como suas ações podem moldar trajetórias econômicas e sociais, sobretudo em regiões com histórico de exclusão e vulnerabilidade.

A partir da perspectiva da Cepal, como bem elucidada pelo professor Gilberto (2015), o Estado, possuindo autonomia perante os demais grupos sociais, é capaz de estender suas funções e reorganizar-se estruturalmente. Por meio do planejamento, a entidade estatal deve coordenar suas ações direcionando seus esforços a favor da promoção do desenvolvimento, estabelecendo reformas socioeconômicas. O autor ainda reforça que o planejamento possui comprometimento de maneira axiológica pela ideologia constitucional, mas também com o intuito de alavancar o status quo. Ou seja, o Estado possui atribuições importantes a desempenhar que podem conduzir melhor o cenário atual, dentre elas está presente a compensação de falhas do mercado e da comunidade em questão, monitoramento da implementação de reformas políticas e a busca pelo reequilíbrio dos resultados do desenvolvimento para corresponder à visão nacional instituindo um cenário estratégico a partir de um diagnóstico abrangente, estabelecendo prioridades.

Sadoulet (2014) disserta que quando ocorre uma determinada alternância na dinâmica do mercado frente a uma falha dele, implica também dizer que ocorre uma alternância também no âmbito político. Pois ao recorrer ao Estado para superar um fracasso numa determinada esfera da economia induz, portanto, a mudar para outro equilíbrio político. A viabilidade política deste novo equilíbrio precisa ser estabelecida para que ele possa ser alcançado. A restauração da eficácia do Estado no desenvolvimento requer trazer a economia política para a análise, de modo que qualquer propósito normativo da economia do desenvolvimento tenha

uma realidade política correspondente. Entende-se também que não pode haver uma recomendação de novas tomadas políticas que exijam uma interferência estatal sem que haja uma análise da economia em questão.

A redefinição do papel do Estado inclui melhorar a qualidade de seu desempenho, coordenando suas ações com iniciativas empresariais e da sociedade civil e assim restaurando a confiança da população no Estado enquanto instrumento para o desenvolvimento econômico. Superar este obstáculo exige conduzir as recomendações políticas a fim estabelecer a viabilidade de um novo equilíbrio político a ser alcançado.

Sadoulet (2014) ainda destaca que a heterogeneidade e as especificidades de cada país, os caminhos para o desenvolvimento precisam ser inovadores, onde as reformas políticas moldando-se a cada realidade, é necessário ampliar a interpretação dos instrumentos e resultados para abranger não apenas uma determinada realidade, mas também contemplar outras. Estabelecer de forma clara as atribuições do Estado, das organizações e da sociedade nas estratégias de desenvolvimento ajuda a consolidar uma maior credibilidade ao Estado como um agente de desenvolvimento.

Neste âmbito, um dos instrumentos de mudança que o Estado possui é a Política Fiscal (PF) que, por sua vez, compreende diversas vertentes a depender da forma como é aplicada e qual intuito deseja atingir, podendo ser de natureza expansionista ou contracionista. Ela é essencial para o governo caso ele deseje realizar intervenções a fim de conter certos estrangulamentos econômicos como crises de inflação e desemprego, podendo também fomentar o consumo e impulsionar a economia.

“Ao considerar o governo e a política fiscal, devemos notar que os impostos arrecadados pelo governo subtraem a renda do setor privado e como tal diminuem suas despesas, enquanto os gastos do governo são elementos adicionais de demanda na economia.” (Lopes e Vasconcelos, 2008, p. 123).

A PF se apoia fundamentalmente em dois componentes: arrecadação de tributo e gastos do governo. O aumento ou a diminuição desses componentes determinará a natureza da política fiscal, pois caso o governo decida diminuir seus gastos ao passo que aumenta a tributação, ele estará realizando uma política fiscal de cunho contracionista, em que a intenção é frear a dinâmica da economia, diminuindo o fluxo de atividades, pois a combinação desses fatores torna mais oneroso para os agentes econômicos realizar suas transações uma vez que mais imposto é aplicado sobre os produtos e há uma ausência de incentivos governamentais.

Tal política pode ser realizada por diversos motivos, um deles é para o controle da inflação, pois aumentar os impostos é uma maneira também de retirar dinheiro da economia, diminuindo assim sua circulação, fazendo com que os consumidores adquiram menos produtos, e em complemento com uma política monetária restritiva seus impactos são ainda maiores, possibilitando maior êxito na meta traçada. Outro dos motivos do porquê se aplica determinada política é para conter déficits fiscais do governo, pois quando o aumento da arrecadação de impostos é maior que a despesa do governo, é possível diminuir algum déficit existente.

Outra maneira de se aplicar a política fiscal é em sua forma expansionista, geralmente adotada para aquecer a economia de alguma maneira, como explica Gadelha (2017), proporcionando estímulo a certos setores que deseja atingir a fim de gerar determinado crescimento econômico uma vez que a PF é utilizada tanto para tentar neutralizar tendências à inflação quanto a recessão. Esta última, por sua vez, ocorre quando a economia apresenta alto índice de desemprego, queda no Produto Interno Bruto (PIB), diminuição da renda familiar, dentre outros fatores. Mas a política fiscal expansionista também pode ser utilizada a fim de causar um impulso no crescimento econômico. Neste caso, invés de diminuir os gastos e aumentar a tributação, o governo irá expandir seus gastos e diminuir a arrecadação de impostos, uma das maneiras de se aplicar tal política é por meio da renúncia fiscal de alguns setores bases da economia que tem maior possibilidade de fomentar outros, causando encadeamentos para frente e para trás. Keynes aprofundou o debate em torno da política fiscal e defendeu uma atuação estatal de forma mais presente, atribuindo a ele a função de amortizar crises e buscar soluções para os problemas econômicos.

Ele argumentou que, em momentos de crise ou recessão, a atuação do Estado deveria ir além de uma postura passiva ou de regulação limitada, assumindo um papel proativo na economia. Nesse contexto, Keynes (1985) atribuiu ao Estado a função de amortecer os impactos das flutuações econômicas por meio de políticas fiscais anticíclicas, como o aumento dos gastos públicos e a redução de tributos durante períodos de baixa atividade econômica. Essas medidas visavam estimular a demanda agregada, corrigir desequilíbrios e reduzir o desemprego. Ao mesmo tempo, ele considerava fundamental o planejamento estatal para identificar gargalos estruturais e buscar soluções de longo prazo para problemas como a subutilização de recursos e a estagnação produtiva, reforçando a necessidade de uma presença estatal contínua e estrategicamente orientada.

Uma PF expansiva pode gerar aumento na taxa de lucro, aumento nos níveis de investimento, ampliação da capacidade produtiva e aumento nos níveis de emprego. Tais

repercussões positivas são tudo o que um país pretende ao aplicar uma PF, mas os impactos, sejam eles positivos ou não, dependerão da forma da estratégia adotada de cada política levando em conta a especificidade de cada região, seja aspectos econômicos, demográficos, culturais etc. Pois embora alguns padrões comportamentais dos agentes econômicos se repitam assim como certas técnicas em virtude de o sistema de produção capitalista ter atingido abrangência global, ainda há fatores regionais que possam favorecer ou dificultar a aplicabilidade da política econômica que pretende ser executada. No âmbito estadual isto não é diferente.

No caso do Pará, o Estado é territorialmente extenso (cerca de 1.248.000 km²), considerado um dos maiores não só do Norte do país, mas de todo o Brasil, possuindo cerca de 144 municípios de acordo com o IBGE, sendo considerado heterogêneo e misto culturalmente e na forma de falar até mesmo dentro do próprio território. Soma-se a isto um plural recurso natural potencialmente exploratório.

A contradição marcante entre a abundância de recursos naturais e o baixo grau de industrialização é resultado das contradições inerentes ao desenvolvimento de economias periféricas e das decisões políticas e estratégicas do Estado. A concentração na exportação de bens primários, como minérios e produtos agrícolas, reflete uma inserção subordinada do Pará no sistema econômico global, onde o valor agregado é predominantemente capturado em outras regiões ou países. Essa dinâmica é reforçada por políticas públicas que, historicamente, priorizaram setores voltados à exploração de recursos naturais em detrimento da diversificação e industrialização local.

Como resultado, as relações de produção e troca no Estado permanecem profundamente assimétricas, com baixos níveis de encadeamento produtivo e poucas oportunidades para a criação de empregos qualificados. Essa estrutura não apenas limita o potencial de desenvolvimento econômico, mas também perpetua desigualdades sociais, mantendo grande parte da população em empregos precários e com rendimentos insuficientes para melhorar suas condições de vida. Assim, a dualidade entre riqueza natural e fragilidade produtiva do Pará é um retrato das escolhas políticas que moldaram o papel do Estado no planejamento econômico e evidenciam os desafios do desenvolvimento em economias periféricas.

Nesse contexto, o objeto de estudo deste trabalho é o plano de implementação de políticas fiscais estaduais no Pará, com foco na dinamização econômica no período de 1992 a 2016. Esse recorte temporal foi escolhido por abranger o primeiro Plano Plurianual (PPA)

paraense, emitido em 1992, e se estender até 2016, ano anterior à publicação da Tabela de Recursos e Usos (TRU) de 2017, que é utilizada para analisar os impactos das políticas adotadas. Além disso, esse período coincide com transformações significativas na economia brasileira e paraense, como a abertura econômica dos anos 1990, a estabilização monetária com o Plano Real e o boom das commodities na década de 2000, eventos que influenciaram diretamente as políticas fiscais e o desenvolvimento regional, especialmente no Estado do Pará.

O objetivo geral desta dissertação é analisar os impactos do planejamento estatal do Pará, entre 1992 e 2016, na conformação da atual estrutura produtiva do Estado e seus potenciais efeitos, mobilizando para isso um conjunto de categorias teóricas elaboradas pela teoria keynesiana, kaleckiana e no pensamento da Cepal. Para alcançar esse objetivo, a pesquisa está estruturada em três objetivos específicos:

a) Discorrer sobre a função de planejamento da entidade estatal, sintetizando as proposições de Keynes e Kalecki acerca do assunto e considerando os estudos da Cepal sobre a promoção econômica. Essa etapa visa fundamentar teoricamente os argumentos do trabalho, destacando o papel das políticas fiscais e do planejamento estatal no desenvolvimento econômico.

b) Analisar os Planos Plurianuais (PPAs) do Estado do Pará, mapeando a destinação das verbas públicas e identificando os setores mais beneficiados. Essa análise permitirá compreender o tipo de política econômica adotada no período e sua relação com os objetivos de dinamização econômica.

c) Utilizar a Tabela de Recursos e Usos (TRU) de 2017, produzida pelo Laboratório de Contas Regionais da Amazônia (Lacam), para estabelecer um parâmetro dos bens ofertados pela economia paraense e da dinâmica econômica após o período de análise dos PPAs. A TRU permitirá estimar o consumo intermediário de bens e serviços, identificar os componentes do valor adicionado e avaliar se as políticas fiscais implementadas resultaram em mudanças estruturais na economia do Estado.

Metodologicamente, o trabalho combina revisão bibliográfica, análise documental dos PPAs e a utilização da TRU. A análise dos PPAs permitirá identificar as prioridades dos governos estaduais em termos de alocação de recursos e setores estratégicos ao longo dos anos de 1990 e nas duas primeiras décadas dos anos 2000, enquanto a TRU fornece uma visão

quantitativa da estrutura produtiva do Pará em 2017, permitindo avaliar os efeitos de longo prazo das políticas adotadas.

É importante ressaltar que este trabalho enfrenta algumas limitações, principalmente relacionadas à disponibilidade e à qualidade dos dados. A análise dos PPAs depende da consistência e da transparência das informações disponíveis, enquanto a TRU de 2017 reflete apenas um momento específico da economia paraense, o que pode limitar a generalização dos resultados. Apesar dessas limitações, acredita-se que a combinação das abordagens teóricas, metodológicas e empíricas adotadas permite uma análise com maior capacidade analítica.

Este estudo busca contribuir para o debate acadêmico sobre políticas fiscais e desenvolvimento regional, oferecendo insights sobre a experiência do Pará que podem ser úteis para outros Estados da Amazônia e para o Brasil como um todo. Além disso, ao relacionar teoria e evidências empíricas, o trabalho pretende fornecer subsídios para a formulação de políticas públicas mais eficazes no futuro.

Este trabalho está organizado da seguinte forma: no primeiro capítulo, será apresentado o referencial teórico, com foco nas contribuições de Keynes, Kalecki e da CEPAL; no segundo capítulo, será realizada a análise dos Planos Plurianuais (PPAs) do Pará, utilizando as perspectivas teóricas mencionadas; no terceiro capítulo, será analisada a Tabela de Recursos e Usos (TRU) de 2017, produzida pelo Laboratório de Contas Regionais da Amazônia (Lacam), para avaliar os impactos de longo prazo das políticas fiscais; e, por fim, serão apresentadas as conclusões e recomendações do estudo.

2. CAPÍTULO 1: O ESTADO NO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: UMA PERSPECTIVA CRÍTICA.

O primeiro passo para compreender como o planejamento do Estado do Pará nas últimas décadas repercutiu na estrutura econômica do Estado é estabelecer de forma clara os fundamentos teóricos que orientam tal reflexão. Nesse sentido, o objetivo central deste capítulo é destacar o papel do Estado como planejador estratégico, utilizando a teoria keynesiana para reforçar sua responsabilidade na prevenção de crises e na atuação anticíclica, e, a partir da teoria Kaleckiana, analisar o planejamento estatal de forma crítica e as limitações na promoção do crescimento econômico.

Para isso, o presente capítulo está dividido em três partes. Primeiramente discorre sobre o Estado enquanto principal órgão de planejamento, capaz de direcionar o curso dos eventos econômicos dentro da sociedade. Em seguida são apresentadas algumas categorias teóricas de Keynes e Kalecki que ajudam a compreender o papel do planejamento, reforçando o Estado enquanto responsável por amortizar crises, suscitando também o controle dos níveis de investimento. Por fim, na terceira seção, categorias teóricas relacionadas ao desenvolvimento regional construídas por esses autores são apresentadas de forma a conectar a ação do planejamento estatal com o desenvolvimento econômico.

2.1. Estado funcional

O Estado funcional, enquanto gestor e implementador de ações capazes de modificar o meio, é essencial para complementar as funções do mercado e da sociedade. As dificuldades de gestão se alteraram, como também as metas a serem alcançadas são diferentes das anteriores. O mercado como um todo, desde o setor público ao setor privado, possui atribuições mais complexas a desempenhar nos dias contemporâneos em relação às épocas anteriores onde a dinâmica se dava de maneira mais restrita.

O Estado atuando em parceria com as organizações privadas pode resultar na facilitação do objetivo que se deseja alcançar quando os interesses são mútuos. Entretanto, o papel do Estado enquanto gerador de desenvolvimento ultrapassa sua função de apenas contribuir para a manutenção do contexto já estabelecido. No entanto, cabe revisar as capacidades estatais a fim de orientação e compreensão do curso que levou ao panorama atual. Além disso, Anastácia

e La Casas de Oliveira (2013) argumentam que a identificação de diferentes tipos de capacidade estatal contribui para o alcance do objetivo traçado uma vez que os analistas, ao elaborarem determinada política, podem fazer um recorte mais preciso dos agentes e dos fenômenos.

Pires e Gomide (2016) condensa a produção de trabalhos científicos em dois principais enfoques que nortearam o debate sobre as capacidades estatais. A primeira gama de estudos focou-se em atribuições que buscavam direcionar o curso que a sociedade poderia tomar, gerindo os conflitos internos, incumbindo ao Estado a capacidade extrativa, legislativa e coercitiva. Para tanto, discutia-se a autonomia do Estado em relação à objeção de outros grupos sociais. Fazia-se necessário então a implementação de um sistema legislativo, a administração de um sistema jurídico, além da arrecadação de impostos. Tais ferramentas consumavam a soberania do Estado fomentando sua autonomia, mas também estabelecendo a criação e manutenção de um território.

Enquanto isto, a segunda geração de trabalhos acadêmicos era voltada a um nível mais complexo do Estado que excede as suas predições de existência e ordenamento básico, ou seja, abarca o sentido de políticas públicas. Expressa-se assim a necessidade atribuída ao Estado de identificar problemas e elaborar soluções para saná-los. Desta forma, os estudos são voltados para os instrumentos utilizados e os processos realizados que possibilitam a implementação das políticas públicas (Pires; Gomide, 2016). Examinar a abrangência do poder do Estado e a complexidade da sua combinação de regras, processos e os mecanismos por ele utilizados permite a implementação de uma política pública de maneira que possa haver de fato a manutenção ou mudança da realidade.

Cingolani (2013) em “The State of State Capacity” estrutura a capacidade estatal em sete dimensões distintas, mas que interagem entre si. A primeira citada no artigo refere-se à capacidade coercitiva do Estado. Isto é, uma vez que o Estado detém o monopólio da violência, ele possui legitimidade para exercê-la de maneira coercitiva a fim solucionar conflitos internos ou evitá-los, assim como o de proteger o seu território contra alguma ameaça externa, protegendo sua fronteira. O poder coercitivo do Estado reforça sua autoridade e soberania.

A capacidade fiscal adentra como o poder do Estado de extrair recursos da sociedade, geralmente na forma de impostos. Um dos autores que estudam a temática como Tilly (1975) argumentam que a origem dessa dimensão está intrinsecamente ligada a confecção de um aparelho repressivo e bélico, enquanto autores como Levi (1988, apud Cingolani, 2013 p. 28)

disserta que esta capacidade permite ao Estado a provisão dos bens públicos, mas também que, além da arrecadação, está a eficiência do Estado ao alocar de forma ótima os recursos.

No que tange a capacidade administrativa, o autor disserta que parte da literatura relaciona essa dimensão a boa governança do Estado. Um dos autores citados por Cingolani ao abordar esta capacidade é Skocpol que sua obra “Bringing the state back in: strategies of analysis in current research” afirma que a integridade soberana e o controle administrativo – militar do Estado permite que haja condições do Estado implementar suas políticas públicas a fim de alterar ou manter a realidade existente e, bem como a disponibilidade de recursos e agentes representantes estatais qualificados ajudam a atingir os objetivos traçados (Skocpol, 1985, p. 16).

Isto remete também à outra dimensão que é a capacidade transformadora que o Estado possui bastante explorada pelos autores desenvolvimentistas, evidenciando também a responsabilidade de promover a indústria nacional (no território a qual pertence). Fato é que, de acordo com Cingolani (2013), geralmente os estudos sobre essa capacidade abordam o poder de transformação e intervenção na sociedade e no sistema produtivo adotado em um determinado contexto histórico. Sob uma abordagem weberiana, sustenta-se também uma combinação equilibrada no quadro de profissionais no sistema burocrático, boa coordenação entre as instituições estaduais e na imersão do Estado na estrutura produtiva.

Mais adiante, Cingolani (2013) aborda a capacidade relacional como principal interesse dos estudos de sociologia política e talvez sendo de natureza mais ampla que as outras dimensões visto que busca-se “mensurar a extensão em que o Estado realmente permeia e é capaz de internalizar as interações sociais em suas ações” (Cingolani, 2013, p. 31). Ou seja, estimar o grau da interação entre o Estado e a sociedade, assim como seu poder de mediação entre os agentes e na economia. Ressalta-se ainda as ramificações elucidadas por Sofie (2008, apud Cingolani, 2013, p. 31) sobre esta capacidade compreendida pela: a) capacidade administrativa do Estado central; b) alcance territorial; c) como o Estado afeta a sociedade e ao mesmo tempo é limitado por ela, impactado no poder das instituições.

Quanto à capacidade legal, Cingolani (2013) sugere que os estudos acerca das limitações do Estado quanto ao seu poder e intervenções contribuíram para a formulação da noção desta capacidade. Fomentou-se então a importância de um sistema legal estável a fim de regular e limitar as ações estatais, tornando-o menos discricionário quanto a sua interação com a sociedade e com a economia, como também garantindo a ordem na interação entre os agentes.

Observa-se também, neste âmbito, a interação com a capacidade coercitiva já que é necessário fazer com que os agentes e demais instituições privadas colaborem para um ambiente socioeconomicamente organizado. Por fim, Cingolani (2013) explana sobre a capacidade de formulação de políticas e dialoga com outros autores sobre o nível de centralização de poder de atores políticos em impor suas prioridades políticas entre as diferentes esferas institucionais, seja pública ou privada.

Peter Evans (1993) argumenta que o Estado inserido na sociedade precisa lidar com a realidade socioeconomicamente mutável e que embora possam ser detectados problemas nas relações entre os agentes privados e deva ser elaboradas respostas e soluções que os reparem, mantendo a ordem; no fim, são esses mesmos atores civis que irão promover a efetivação da política pública e sanar o problema. Ou seja, deve-se compreendê-los como a solução uma vez que só se alcança o objetivo de forma colaborativa.

A autonomia do Estado frente aos grupos sociais, assim como a dimensão política e a forma como ele se dispõe estruturalmente permite, por meio de intervenções, a transformação da realidade. Mas isto também requer planejamento. Comparato (1989) observa que o planejamento, uma vez presente na tomada de decisões, ele coordena, racionaliza e opera com um sentido de finalidade, demonstrando e direcionando a intenção do Estado em exercer alguma ação, distinguindo-se de uma intervenção fruto de uma eventual casualidade. Além disso, o plano do Estado, assim como as políticas por ele implementadas, evidenciam a ideologia e os valores políticos pelos quais está sendo guiado.

No caso do Brasil, com o fim da Primeira República e início da Era Vargas, também conhecida como a Revolução de 1930, o país teve suas primeiras tentativas de elaborar planos voltados ao setor público, mas segundo Almeida (2004) é a partir da criação do Ministério de Planejamento e Coordenação Geral em 1964 que a noção de planejamento nacional foi de fato instituída sendo formalizado e integrado.

Traçado este período, pode-se dividi-lo em quatro fases principais: a) 1934 – 1945 abrange o Estado Novo e tem-se como órgão primordial do planejamento o Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), além de certas comissões criadas durante a Segunda Guerra Mundial; b) 1946 – 1956, período em que representa uma tentativa de institucionalização de um órgão central de planejamento à medida que ocorria uma forte reorganização administrativa do setor público; c) 1956 – 1963 caracterizou-se, segundo o autor, pela criação de órgãos centrais focados em planos, mas não necessariamente planejamento em

si; d) 1964: no período do governo militar houve um esforço de planejamento com o Plano de Ação Econômica do Governo, até então inédito em termos de planejamento global, que depois foi continuado por meio do Plano Nacional de Desenvolvimento 1 e 2 (Palazzo, 1997, apud Almeida, 2004, pg. 4).

Mais adiante, após o período de tentativas de estabilização econômica nas décadas de 80 e 90, Almeida (2004) complementa ao estudo do professor Palazzo um quinto período às fases do planejamento governamental no Brasil: 1988, uma vez que a Constituição Federal implementou o Plano Plurianual (PPA) como principal instrumento de planejamento a nível federal, estadual e municipal, concomitantemente com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Esses três instrumentos direcionam os rumos econômicos e estabelecem o tipo de política a ser aplicada a depender do ente federativo.

Houve assim um esforço de tornar mais transparente o plano estratégico do governo promovendo a visualização da dimensão tática por meio da alocação dos recursos disponíveis, podendo ser observada pela sociedade, Poder Legislativo e órgãos reguladores. Sugere-se assim uma espécie de prestação de contas à sociedade e dá, ainda que não completa, uma noção do que é feito com as verbas captadas pelo governo e quais as suas principais áreas de interesse.

De acordo com Paulo (2010), a intenção do legislador constituinte ao desenvolver o instrumento era induzir a clara ideia de que o planejamento governamental não pode se dar como uma opção do governante, mas deveria ser conduzido de maneira contínua à função da ação estadual. Não é à toa que o primeiro ano do mandato do então governante ainda vigora o PPA anterior. Isto serve dar continuidade à ação pública planejada além de estabelecer um prazo para a elaboração de um novo PPA (tal prazo também é importante para estabelecer acordos entre os órgãos e os poderes) que entrará em vigor a partir do segundo ano do mandato e ficará em vigência até o primeiro ano do mandato seguinte, tendo assim a duração de 4 anos.

2.2. Planejamento em Keynes e Kalecki

A teoria keynesiana teve um papel importante para o pensamento econômico ao defender a atuação estatal como mecanismo essencial para a estabilização e o crescimento econômico. No entanto, um aspecto pouco explorado da obra de Keynes é sua visão sobre o planejamento econômico, que vai além da mera intervenção anticíclica e sugere uma abordagem sistemática para garantir a estabilidade e o crescimento a longo prazo.

A virada do século XX foi marcada por transformações profundas na economia global, que colocaram em xeque a eficácia do *laissez-faire*. A Primeira Guerra Mundial, a Grande Depressão de 1929 e a instabilidade monetária internacional evidenciaram as limitações do mercado em se autorregular. Nesse contexto, Keynes propôs uma nova forma de pensar a economia, na qual o Estado assume um papel central no planejamento e na regulação da atividade econômica (Sicsu, 2020).

A abordagem de Keynes sobre o planejamento econômico evoluiu ao longo do tempo, influenciada por vários fatores, incluindo o planejamento soviético e a Grande Depressão (Sicsú, 2020). Keynes defendeu um meio-termo entre o capitalismo *laissez-faire* e o marxismo, propondo um sistema onde a economia é vista como uma instituição humana falível que pode ser melhorada por meio da razão e do julgamento. Ele enfatizou a necessidade de controlar o investimento e a distribuição de renda, mantendo os princípios democráticos (Sicsú, 2020). As ideias de Keynes ofereceram uma solução técnica para problemas econômicos sem comprometer a liberdade pessoal ou o capitalismo democrático, adiando efetivamente o conflito entre liberdade e planejamento (Adelstein, 1991). Suas teorias sugeriram que um sistema de mercado não administrado é inerentemente instável devido à incerteza irreduzível, e que os governos devem manter poder de gasto total suficiente para minimizar o risco de recessões sérias (Skidelsky, Skidelsky, 1996). Essa abordagem visava preservar tanto o mecanismo de preços quanto as instituições democráticas liberais.

Keynes argumentava que o planejamento econômico não era uma mera resposta às crises, mas uma necessidade estrutural para garantir o pleno emprego e a estabilidade econômica. Em sua obra *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda* (1936), ele defende que a intervenção estatal deve ser sistemática e orientada por objetivos claros, como a manutenção de um nível adequado de demanda efetiva. Essa abordagem difere radicalmente do planejamento centralizado das economias socialistas, pois preserva a propriedade privada e a liberdade de mercado, mas atribui ao Estado a responsabilidade de corrigir falhas e garantir o equilíbrio macroeconômico.

Um dos pilares da teoria keynesiana é o conceito de demanda efetiva, que se refere ao nível de gastos necessários para garantir o pleno emprego e a utilização plena dos recursos produtivos. Keynes demonstrou que, em uma economia capitalista, a demanda efetiva tende a ser insuficiente, especialmente em períodos de recessão. Isso ocorre porque os agentes

econômicos (consumidores e investidores) tendem a reduzir seus gastos em momentos de incerteza, criando um ciclo vicioso de queda na produção, desemprego e redução da renda.

Hermann (2006), ao explorar o princípio da demanda efetiva, destaca que as decisões de gasto do Estado exercem um papel central na dinâmica da atividade econômica, uma vez que têm o poder de estimular ou frear o crescimento econômico. Segundo o autor, quando o governo amplia seus investimentos em setores estratégicos, como infraestrutura, saúde e educação, ele não apenas gera empregos e renda no curto prazo, mas também cria as condições necessárias para um crescimento sustentável no longo prazo. Por outro lado, a redução dos gastos públicos em momentos de crise pode agravar recessões, reduzindo a demanda agregada e desacelerando ainda mais a economia. Dessa forma, as políticas fiscais, produzidas a partir do planejamento estatal, são um instrumento crucial para regular a atividade econômica e garantir a estabilidade macroeconômica.

Outro fator relevante abordado pelo autor é a não neutralidade da moeda, um princípio central no pensamento keynesiano. Com base na teoria da preferência pela liquidez, os agentes econômicos não demandam moeda apenas para transações correntes, mas também como forma de reserva de valor diante de incertezas. Esse comportamento afeta diretamente suas decisões de gasto, influenciando a taxa de juros e, conseqüentemente, a demanda por ativos de capital fixo pelas empresas. Assim, a preferência pela liquidez não apenas condiciona o nível de investimento, mas também interfere no fluxo da atividade econômica, tornando a moeda um elemento ativo no funcionamento dos mercados e na determinação do nível de emprego e renda.

Dessa maneira, Hermann (2006) enfatiza que as expectativas de demanda e o nível de confiança que os agentes depositam na economia determinam, de forma simultânea e interdependente, tanto o nível de investimento quanto a preferência pela liquidez. O primeiro fator, por meio do efeito multiplicador, impulsiona a renda gerada pelos novos gastos em investimentos, estimulando o consumo e influenciando diretamente a demanda efetiva. No entanto, essa demanda, em parte regulada por fatores instintivos, tende a ser instável em economias de mercado. Assim, cenários de insuficiência de demanda e desemprego não são meramente eventuais, mas características recorrentes em economias sujeitas à incerteza, onde a moeda se torna um instrumento essencial de proteção.

Nesse contexto, o planejamento estatal a partir da política fiscal e monetária pode desempenhar um papel fundamental ao interferir na dinâmica de mercado por meio das decisões de consumo e investimento.

O papel da política fiscal como instrumento de intervenção estatal tornou-se ainda mais relevante após a Grande Depressão, quando o colapso do mercado de ações desencadeou uma profunda recessão, marcada por altas taxas de desemprego e baixa produção econômica. Keynes argumentava que, em períodos recessivos, o Estado deveria injetar dinheiro na economia para estimular a demanda agregada, incentivando, assim, o investimento empresarial e a retomada do crescimento econômico. Hermann (2006) destaca que essa abordagem foi amplamente adotada pelos países no período pós-Segunda Guerra Mundial, tornando-se um consenso até meados da década de 1960.

Segundo Sicsu (2020), Keynes defendia que o planejamento econômico deveria ser estruturado para garantir a manutenção da demanda efetiva, combinando políticas fiscais e monetárias adequadas. Como parte dessa estratégia, ele propôs a criação de um orçamento de capital, separado do orçamento corrente, destinado a financiar investimentos públicos em setores estratégicos como infraestrutura, saúde e educação. Essa medida permitiria ao Estado atuar de forma anticíclica, ampliando os gastos em períodos de recessão para impulsionar a economia e reduzindo-os em momentos de expansão, sem comprometer o equilíbrio fiscal no longo prazo. Essa visão se conecta diretamente com discussões contemporâneas sobre o papel do Estado no desenvolvimento tanto nacional quanto regional, algo essencial para entender as dinâmicas econômicas de áreas como a Amazônia brasileira, onde políticas públicas podem mitigar desigualdades e estimular o crescimento econômico.

Bresser-Pereira e Dall Acqua (1991) abordam o orçamento de capital proposto por Keynes com a finalidade de compensar variações cíclicas nos gastos de investimento que, ao haver um controle dos níveis de investimentos tanto públicos quanto privados, o governo poderá compensar essas variações exógenas para que haja um crescimento estável do pleno emprego. Assume-se assim que a preocupação de Keynes com o investimento evidencia a sua importância no que tange a promoção do desenvolvimento econômico.

Embora parte da literatura acerca do assunto contraponha Keynes ao dissertar sobre déficits fiscais na contabilidade governamental para equilibrar essas variações exógenas, o autor nunca defendeu o déficit a longo prazo. Brown-Collier e Collier (1995) reforçam que Keynes não exigia que houvesse déficits correntes para financiar operações correntes uma vez que tais déficits, seja ordinário ou corrente, são indícios de falta de investimento público e privado. Eles argumentam que "...sendo provável que ocorram flutuações no investimento privado, planos de investimentos de entidades públicas e semipúblicas deveriam ser desenhados

de tal forma que possam variar em um padrão anticíclico” (BROWN – COLLIER; COLLIER, 1995, p. 349).

Para garantir a estabilidade econômica e evitar déficits descontrolados, a estrutura orçamentária deve ser bem planejada, distinguindo as despesas correntes das despesas de investimento. Nesse sentido, Brown-Collier e Collier (1995) ressaltam a importância de uma gestão equilibrada das contas públicas, garantindo que os investimentos sejam financiados de maneira sustentável e que o Estado possa atuar de forma anticíclica. Essa preocupação com o planejamento econômico e a intervenção estatal conecta-se diretamente ao pensamento keynesiano, que propunha mecanismos para manter o pleno emprego e a estabilidade econômica.

João Sicsu (2021) reforça essa perspectiva ao destacar a centralidade do planejamento em Keynes, enfatizando que a socialização do investimento é uma das principais ferramentas para garantir o pleno emprego. A rejeição do *laissez-faire* e a defesa de uma atuação ativa do Estado sugerem que Keynes concebia o planejamento estatal como essencial para corrigir falhas do mercado. Nesse contexto, o orçamento de capital surge como um instrumento fundamental para compensar a carência de investimentos privados, permitindo uma gestão mais eficiente da economia ao longo do ciclo econômico.

O orçamento de capital, ao contrário do orçamento corrente, pode operar com déficits para estabilizar a economia, garantindo que o Estado desempenhe um papel anticíclico. Assim, ao controlar os investimentos públicos e privados, o governo pode monitorar o investimento total e ajustar os gastos de acordo com as flutuações da economia. O orçamento corrente, por sua vez, só deveria entrar em déficit em casos excepcionais, caso os recursos do orçamento de capital não fossem suficientes para manter a estabilidade e o pleno emprego (Keynes, 2013).

Segundo Keynes (2013), o Orçamento de Investimento compreenderia também o levantamento a análises regulares dos diferentes tipos de investimentos e das fontes de poupança e um balanço que demonstra a paridade dessas fontes no último ano, assim como a previsão para o ano subsequente. Esse orçamento seria, assim, uma compilação e previsão orçamentária das despesas de capital público e privado para a economia como um todo. Haveria também o Orçamento de Capital Público que compreenderia o total das despesas de capital do governo e sua previsão orçamentária.

O orçamento de capital era, portanto, uma ferramenta central de planejamento econômico voltada para a manutenção do pleno emprego. Segundo Sicsu (2021), baseado na leitura da obra de Keynes, o planejamento deveria separar o orçamento total em orçamento corrente e orçamento de capital, garantindo que o primeiro permanecesse equilibrado, enquanto o segundo fosse utilizado para corrigir desequilíbrios e evitar o desemprego. Déficits no orçamento de capital eram aceitáveis para atingir esse objetivo, e o governo deveria supervisionar uma parcela significativa dos investimentos. Além disso, a administração do orçamento de capital deveria monitorar regularmente os recursos públicos e planejar investimentos estratégicos, incluindo tanto investimentos públicos quanto privados, de forma a promover o pleno emprego e a estabilidade econômica.

Embora Keynes tenha fornecido elementos teóricos relevantes para a compreensão do papel da política fiscal e da demanda efetiva, o debate sobre planejamento econômico foi desenvolvido de maneira mais aprofundada por Michael Kalecki. O economista polonês se destacou por suas contribuições ao planejamento econômico, especialmente no contexto das economias socialistas, onde o Estado desempenhava um papel central na coordenação da produção e do investimento (Nutti, 1986). Sua análise enfatizou as restrições ao crescimento exógeno e as políticas de acumulação, fornecendo diretrizes concretas para a seleção de investimentos e o planejamento do consumo (Nutti, 1986; Kalecki, 1971). Seus artigos sobre planejamento, escritos entre 1940 e 1970, estabeleceram fundamentos para a teoria do crescimento em economias socialistas e anteciparam conceitos posteriormente explorados pela escola do desequilíbrio (Kalecki, 1971). Apesar das diferenças metodológicas entre Keynes e Kalecki, suas abordagens se complementam, e essa interseção tem sido explorada pelo pensamento pós-keynesiano, que busca integrar as contribuições de ambos para compreender a dinâmica do investimento, da demanda e do planejamento econômico em diferentes contextos.

Michal Kalecki desenvolveu uma teoria abrangente de planejamento socialista que buscava combinar a coordenação centralizada da economia com a consideração de fatores políticos e institucionais. Seu modelo enfatizava a necessidade de um planejamento econômico centralizado como mecanismo fundamental para a organização da produção e da alocação de recursos. Essa abordagem visava assegurar o crescimento econômico e a estabilidade, reduzindo as incertezas inerentes aos mercados. No entanto, diferentemente de outras concepções de planejamento central, Kalecki reconhecia um papel limitado para os mercados dentro do sistema econômico socialista, admitindo que certos mecanismos de mercado poderiam ser utilizados de maneira complementar ao planejamento estatal.

Um aspecto distintivo de sua teoria era a descentralização política, que contrastava com a centralização econômica. Essa proposta buscava garantir um certo grau de autonomia local na tomada de decisões políticas, equilibrando a necessidade de planejamento econômico coordenado com a participação de diferentes níveis administrativos. Dessa forma, Kalecki procurava mitigar problemas de burocratização excessiva e garantir maior flexibilidade na implementação das diretrizes econômicas.

Além dos aspectos estruturais do planejamento, Kalecki dedicou atenção especial à dinâmica do sistema socialista. Ele analisou as restrições exógenas ao crescimento, reconhecendo que fatores externos poderiam limitar a expansão econômica. Também enfatizou a política de acumulação, destacando a importância da alocação eficiente dos recursos e do investimento produtivo para sustentar o crescimento de longo prazo. Seu trabalho abordou não apenas os princípios teóricos do planejamento, mas também a aplicação prática desses conceitos, desenvolvendo procedimentos para a seleção de projetos de investimento, planejamento do consumo e construção de estratégias de longo prazo.

As contribuições de Kalecki para o planejamento socialista foram moldadas pelo contexto histórico em que foram desenvolvidas, especialmente entre 1946 e 1970. Seu pensamento foi influenciado pela evolução do sistema econômico polonês e por sua experiência prévia no estudo da economia capitalista, o que lhe permitiu oferecer uma perspectiva diferenciada sobre o planejamento estatal. No entanto, muitos de seus alertas não foram devidamente considerados pelos formuladores de políticas poloneses, particularmente no que se refere às restrições ao crescimento e à política de acumulação. A negligência dessas questões teve consequências econômicas significativas, demonstrando a importância de um planejamento bem estruturado e atento aos desafios impostos tanto pelo ambiente interno quanto externo.

Kalecki destacou que o pleno emprego, embora desejável, pode ser politicamente insustentável em um sistema capitalista. Em seu ensaio *Aspectos Políticos do Pleno Emprego* (Kalecki, 1943), ele argumentou que os empresários tendem a se opor a políticas de pleno emprego, pois isso fortaleceria o poder de barganha dos trabalhadores, aumentando os salários e reduzindo os lucros. Portanto, o planejamento econômico, na visão de Kalecki, deveria considerar não apenas aspectos técnicos, mas também os limites políticos impostos pela estrutura de classes.

Alguns elementos fundamentais distinguem as abordagens dos dois autores. Keynes concentrava-se na demanda efetiva e no pleno emprego, enquanto Kalecki destacava a dinâmica de classes, a distribuição de renda e os limites políticos da intervenção estatal. Para Keynes, o Estado atuaria como regulador da economia, mas Kalecki trouxe uma perspectiva mais crítica, enfatizando os conflitos distributivos inerentes ao capitalismo. Ele argumentava que o planejamento econômico está intrinsecamente ligado às relações de poder entre trabalhadores e capitalistas, sustentando que, em uma economia capitalista, os lucros dos empresários dependem da manutenção de salários baixos e do controle sobre o processo produtivo.

Embora Keynes e Kalecki compartilhem a ideia de que o Estado deve ter um papel ativo na economia, suas abordagens divergem em aspectos cruciais. Ambos valorizavam a demanda efetiva como motor do crescimento econômico, mas Keynes focava nos mecanismos de ajuste macroeconômico, enquanto Kalecki ressaltava os conflitos distributivos e a dinâmica de classes como fatores determinantes. Além disso, Keynes via o Estado como um agente neutro, capaz de corrigir falhas de mercado e garantir o pleno emprego. Kalecki, por sua vez, alertava para os limites políticos dessa intervenção, argumentando que os interesses das elites capitalistas frequentemente se sobrepõem às políticas de bem-estar social.

No que diz respeito ao pleno emprego, Keynes acreditava que ele poderia ser alcançado por meio de políticas fiscais e monetárias adequadas. Kalecki, no entanto, enxergava essa meta como politicamente conflituosa, sujeita à resistência das classes dominantes. Por fim, a distribuição de renda era outro ponto de divergência. Kalecki atribuía grande importância a esse fator como determinante do crescimento econômico, argumentando que a concentração de renda nas mãos dos capitalistas limitava o consumo das massas e, conseqüentemente, a demanda efetiva. Keynes, embora reconhecesse a relevância do consumo, não desenvolveu uma teoria detalhada sobre a distribuição de renda

2.3. Contribuição de Keynes e Kalecki para o Desenvolvimento Regional.

A teoria keynesiana e kaleckiana, ao ser aplicada ao planejamento econômico, pode oferecer alguns fundamentos teóricos para compreender os desafios do desenvolvimento regional e a persistência das desigualdades espaciais, especialmente em economias subdesenvolvidas. Keynes e Kalecki, embora com nuances distintas em suas abordagens, como argumentado na seção anterior, compartilham a visão de que a intervenção estatal é fundamental para corrigir falhas de mercado e promover um crescimento econômico equilibrado. Essa perspectiva é particularmente relevante para o estudo do planejamento estatal no Estado do

Pará, objetivo dessa dissertação, onde as disparidades regionais e a necessidade de infraestrutura crítica demandam uma ação governamental coordenada e estratégica.

Keynes, em sua obra seminal, argumentou que o mercado, por si só, não é capaz de garantir o pleno emprego e a estabilidade econômica, especialmente em contextos de desigualdade estrutural. Essa ideia foi expandida por Kalecki, que enfatizou o papel do Estado não apenas como regulador, mas como agente ativo na promoção do desenvolvimento econômico e social. Ambos os autores destacam a importância do planejamento estatal como ferramenta para direcionar investimentos públicos em setores estratégicos, como infraestrutura, educação e saúde, que são essenciais para o desenvolvimento regional (Keynes, 1936; Kalecki, 1971).

No contexto do Pará, essas ideias ganham relevância ao se considerar a necessidade de superar os ciclos de subdesenvolvimento que atrasaram o desenvolvimento do Estado em comparação a outros Estados brasileiros, bem como as disparidades intrarregionais que afetam as diversas regiões que formam o Estado. Ahn e Juraev (2023) destacam que a teoria keynesiana oferece insights valiosos sobre como a intervenção governamental pode promover o crescimento equilibrado e melhorar os padrões de vida por meio do planejamento regional e do desenvolvimento de infraestrutura. Isso se alinha com a proposta dos Planos Plurianuais (PPAs), que buscam orientar os investimentos públicos de forma a reduzir as desigualdades regionais e promover a integração econômica.

O artigo dos autores examina a aplicação da teoria keynesiana à geografia econômica, destacando a relevância de seus princípios para o entendimento e enfrentamento dos desafios econômicos espaciais. Ao integrar as ideias centrais da economia keynesiana com uma perspectiva geográfica, busca-se promover um desenvolvimento regional mais equilibrado e inclusivo, com ênfase na redução das desigualdades econômicas entre diferentes regiões.

A teoria keynesiana, tradicionalmente aplicada no contexto macroeconômico, tem potencial para abordar questões regionais ao considerar o papel do governo e do gasto público como agentes dinamizadores da economia. A ideia central de que a demanda agregada pode ser ajustada por meio de intervenções estatais é expandida para o planejamento regional, com ênfase na necessidade de investimentos em infraestrutura para fomentar o crescimento econômico. A construção e modernização de redes de transporte, educação e saúde são apresentadas como áreas chave em que o gasto público pode impulsionar a economia de regiões

mais carentes, criando um ciclo de crescimento sustentado que beneficia tanto o nível local quanto o nacional.

A redução da desigualdade entre diferentes áreas geográficas é outro ponto central do artigo. Utilizando a teoria keynesiana, é possível sugerir políticas de redistribuição que busquem corrigir as disparidades econômicas entre regiões ricas e pobres. O investimento em setores produtivos em regiões subdesenvolvidas e a criação de programas de capacitação profissional, por exemplo, podem ajudar a mitigar as disparidades, promovendo a inclusão econômica de áreas periféricas e, por conseguinte, estimulando a justiça social.

O desenvolvimento de clusters econômicos também é explorado dentro do contexto keynesiano. A teoria sugere que a concentração de indústrias e empresas em regiões específicas pode gerar externalidades positivas, como a inovação tecnológica e a melhoria da competitividade. Através da intervenção do Estado, é possível incentivar a formação desses clusters, que podem atuar como polos de desenvolvimento regional, gerando empregos, atraindo investimentos e impulsionando o desenvolvimento local. Além disso, a teoria keynesiana destaca a importância de políticas fiscais e monetárias que incentivem a colaboração entre empresas, universidades e governos locais para fortalecer esses agrupamentos produtivos.

Por fim, o artigo discute as intervenções políticas necessárias para promover um crescimento regional mais equilibrado. No texto, a teoria keynesiana é apresentada como uma ferramenta valiosa para formuladores de políticas, que podem utilizar o gasto público para corrigir falhas de mercado e fomentar o crescimento em regiões que, de outra forma, ficariam à margem dos processos de desenvolvimento econômico. O governo, segundo a teoria, não deve apenas responder às flutuações do mercado, mas também agir de maneira proativa para garantir um crescimento mais equitativo, distribuindo os recursos de forma a reduzir as desigualdades e melhorar os padrões de vida das populações mais vulneráveis.

A perspectiva keynesiana sobre o desenvolvimento regional desafia a visão neoclássica de que as desigualdades espaciais são temporárias e serão naturalmente corrigidas pelo mercado. Buyst (2012) argumenta que regiões pobres podem ficar presas em espirais descendentes de desemprego e emigração, o que exige uma intervenção estatal deliberada para romper esses ciclos. No caso do Pará, onde a concentração de atividades econômicas em poucos polos urbanos coexiste com vastas áreas de baixo dinamismo econômico, a adoção de políticas keynesianas de desenvolvimento regional pode ser crucial para reverter esse cenário.

O contexto brasileiro de desenvolvimento regional com base em abordagens keynesianas é explorado por meio de várias perspectivas. Gobetti e Amado (2011) analisam a política fiscal do Brasil, destacando o papel da dívida externa na crise fiscal e criticando a estrutura ortodoxa das políticas atuais. Crocco *et al.* (2005) examinam o impacto das variáveis monetárias no desenvolvimento regional, utilizando a preferência pela liquidez para avaliar o desempenho econômico regional. Bresser-Pereira (2011) identifica uma escola de pensamento keynesiana-estruturalista emergente no Brasil, enfatizando uma macroeconomia estruturalista do desenvolvimento que sustenta o novo desenvolvimentismo.

Ferrari Filho e Fonseca (2015) propõem uma abordagem keynesiana-institucionalista para a economia brasileira, defendendo um regime de crescimento liderado pelos salários, mantendo a estabilidade do balanço de pagamentos a longo prazo. Esses estudos demonstram coletivamente as diversas aplicações dos princípios keynesianos no desenvolvimento regional brasileiro, abrangendo política fiscal, dinâmica monetária e estratégias de crescimento, ao mesmo tempo em que destacam a necessidade de abordagens personalizadas para enfrentar os desafios econômicos específicos do Brasil.

No entanto, como destacado por Liu e Zhao (2019), a aplicação das ideias keynesianas ao desenvolvimento regional não é uniforme e depende de contextos históricos, políticos e institucionais específicos. A experiência belga, por exemplo, ilustra como a adoção tardia desses conceitos impactou a capacidade do país de enfrentar desafios econômicos espaciais (Buyst, 2012). No caso do Pará, a análise dos PPAs revela a importância de adaptar essas teorias às particularidades locais, considerando a diversidade geográfica, social e econômica do Estado.

Um aspecto crucial a ser considerado é a relação entre o planejamento estatal e a formação de clusters econômicos, que são aglomerações de empresas e instituições interconectadas em uma região específica. A teoria keynesiana sugere que a intervenção governamental pode desempenhar um papel fundamental na criação e no fortalecimento desses clusters, fornecendo infraestrutura, incentivos fiscais e apoio à pesquisa e desenvolvimento. No contexto do Pará, a formação de clusters em setores como mineração, agroindústria e bioeconomia, a despeito das suas limitações, pode ser uma estratégia para impulsionar o desenvolvimento regional e reduzir as desigualdades espaciais. Ahn e Juraev (2023) destacam que a promoção de clusters pode gerar externalidades positivas, como a difusão de conhecimento e a criação de empregos, que são essenciais para o crescimento sustentável.

Outro ponto relevante é a importância da coordenação entre as políticas macroeconômicas e as iniciativas de desenvolvimento regional. Bresser-Pereira (2011) argumenta que uma abordagem keynesiana-estruturalista requer a integração de políticas fiscais, monetárias e industriais para alcançar um desenvolvimento equilibrado. No caso do Pará, isso implica a necessidade de alinhar os PPAs com as políticas nacionais de desenvolvimento, garantindo que os investimentos públicos sejam direcionados para áreas estratégicas que possam gerar impactos multiplicadores na economia local. Ferrari Filho e Fonseca (2015) reforçam essa ideia ao defenderem um regime de crescimento liderado pelos salários, que pode aumentar a demanda agregada e, conseqüentemente, estimular o desenvolvimento regional.

Além disso, é fundamental considerar o papel das instituições no processo de planejamento e implementação de políticas de desenvolvimento regional. A abordagem keynesiana-institucionalista proposta por Ferrari Filho e Fonseca (2015) enfatiza a importância de instituições capazes de garantir a eficácia das políticas públicas. No contexto dessa dissertação, por exemplo, isso significa fortalecer os mecanismos de governança e participação social nos processos de elaboração e monitoramento dos PPAs, garantindo que as políticas públicas reflitam as necessidades e aspirações das comunidades locais.

É importante ressaltar que o sucesso das políticas de desenvolvimento regional depende da capacidade de adaptação às mudanças no cenário econômico global. A teoria keynesiana sugere que o Estado deve ser flexível e proativo na resposta a crises e choques externos, ajustando suas políticas conforme necessário. Isso implica a necessidade de uma abordagem dinâmica e integrada ao planejamento estatal, que leve em consideração as tendências globais e as especificidades locais. A experiência brasileira, com suas diversas aplicações dos princípios keynesianos, oferece valiosas lições sobre como enfrentar os desafios do desenvolvimento regional de forma eficaz e sustentável.

A abordagem kaleckiana para o desenvolvimento regional enfatiza a inovação ecossustentável e o planejamento estratégico como elementos centrais para o crescimento econômico equilibrado. Courvisanos (2009, 2012) propõe uma estrutura ecossustentável baseada no trabalho de Kalecki, destacando a importância da inovação empreendedora descentralizada e da eco-inovação transformadora como caminhos para um desenvolvimento regional sustentável. Essa perspectiva é especialmente relevante para o Estado do Pará, onde a economia historicamente pautada na exploração de recursos naturais – como a mineração e o

agronegócio – enfrenta desafios estruturais, incluindo desigualdades regionais, impactos ambientais e a necessidade de diversificação produtiva.

No contexto amazônico, a atividade econômica ocorre sob elevada incerteza ecológica, o que exige estratégias de desenvolvimento que não apenas otimizem riscos calculáveis, mas considerem as implicações ambientais e sociais de longo prazo (Courvisanos, 2009). A teoria kaleckiana, ao enfatizar o papel da demanda efetiva e das políticas fiscais como instrumentos de estabilização e crescimento, fornece subsídios para um planejamento que leve em conta as especificidades regionais do Pará, incluindo sua posição periférica na economia nacional e global.

Fitzgerald (1990) destaca a importância das variáveis fiscais nas políticas de estabilização voltadas para economias semi-industrializadas, como é o caso do Pará, que apresenta uma estrutura produtiva baseada em commodities e depende fortemente da arrecadação oriunda de atividades extrativas. Isso reforça a necessidade de uma política de planejamento que priorize a diversificação econômica e reduza a vulnerabilidade a choques externos. Aay e Langevelde (2005), embora não explicitamente kaleckianos, propõem uma abordagem baseada em Dooyeweerd que compartilha princípios não reducionistas e pluralistas, podendo complementar as percepções kaleckianas sobre desenvolvimento regional ao considerar múltiplas dimensões do crescimento, como sustentabilidade, inclusão social e inovação tecnológica.

Outro aspecto importante a destacar é que a abordagem kaleckiana e keynesiana sobre o desenvolvimento regional dialoga diretamente com a tradição estruturalista da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), especialmente no que se refere à compreensão da heterogeneidade estrutural e à formulação de políticas para superá-la (Colistete, 1992). O modelo departamental de Kalecki, que divide a economia em setores produtivos distintos, permite uma análise detalhada das desigualdades regionais ao evidenciar as diferenças entre setores de alta produtividade e aqueles que operam sob estruturas produtivas menos dinâmicas. Essa perspectiva é essencial para entender as disparidades regionais observadas na América Latina e, em particular, no Brasil, onde a concentração de atividades industriais e tecnológicas em determinadas regiões contrasta com vastos territórios dependentes de setores primários e de baixa complexidade produtiva.

A CEPAL, desde sua formulação do estruturalismo latino-americano, destaca a heterogeneidade estrutural como um dos principais obstáculos ao desenvolvimento sustentável

e à redução das desigualdades. A contribuição de Keynes é central nesse debate, pois sua teoria permite ir além da análise do mercado e enfatiza o papel da demanda efetiva e das políticas públicas na transformação da estrutura produtiva. No contexto regional, isso significa que o desenvolvimento não ocorre de maneira espontânea, mas exige intervenções estratégicas para corrigir desequilíbrios e criar condições para o crescimento sustentável em diferentes territórios.

O pensamento kaleckiano e keynesiano também fornece ferramentas para superar essa heterogeneidade estrutural. Seu enfoque na formação de demanda e na importância do investimento público sugere que políticas industriais e regionais bem direcionadas podem reduzir a fragmentação produtiva e promover maior integração entre setores. Isso se alinha à visão da CEPAL sobre a necessidade de políticas ativas que estimulem a diversificação produtiva, o desenvolvimento tecnológico e a melhoria das condições de trabalho nas economias periféricas.

No caso do Pará, onde a economia é fortemente marcada pela dependência de atividades extrativas e pela fraca diversificação produtiva, a integração da abordagem kaleckiana e keynesiana com as propostas da CEPAL citadas neste trabalho pode oferecer diretrizes para um planejamento mais eficaz. A ampliação da infraestrutura, o fortalecimento de cadeias produtivas regionais e a criação de mecanismos de estímulo à inovação são medidas essenciais para reduzir a dependência do setor primário e fomentar uma economia mais equilibrada e sustentável.

Tal conexão permite compreender melhor as dinâmicas regionais e oferecer soluções concretas para o desenvolvimento econômico. A combinação de uma visão estruturalista com a ênfase kaleckiana na demanda efetiva e no planejamento estatal reforça a importância de estratégias que enfrentem as desigualdades estruturais e promovam um crescimento mais inclusivo e sustentável.

Incorporar a abordagem kaleckiana no planejamento estadual pode fornecer diretrizes mais eficazes para enfrentar os desafios do desenvolvimento no Pará. O fortalecimento de cadeias produtivas sustentáveis, o incentivo à inovação regional e a adoção de políticas fiscais estratégicas são elementos fundamentais para um modelo de crescimento que não reproduza a dependência excessiva de atividades extrativas, mas promova uma economia mais diversificada, resiliente e alinhada às necessidades locais.

A contribuição de Keynes e Kalecki para o pensamento econômico oferece um arcabouço teórico essencial para compreender o papel do planejamento estatal no

desenvolvimento regional. Ao integrar essas perspectivas à análise dos PPAs no Pará, esta dissertação busca não apenas elucidar os mecanismos de intervenção governamental, mas também propor caminhos para um desenvolvimento mais equilibrado e inclusivo no Estado, levando em consideração as lições e aplicações das abordagens keynesianas no contexto brasileiro.

2.4. Considerações do Capítulo

Para uma melhor coordenação das ideias, este capítulo estruturou-se em três eixos centrais. Na primeira seção, abordou-se de forma abrangente as capacidades estatais, destacando o papel do Estado como agente planejador e executor de políticas públicas. Foi ressaltada a importância de o Estado identificar problemas socioeconômicos e implementar soluções de maneira organizada e contínua, alinhando suas ações às demandas da realidade local. Essa base teórica serviu como ponto de partida para compreender como o planejamento estatal pode ser um instrumento fundamental para o desenvolvimento.

Na segunda seção, adentrou-se nas proposições de Keynes e Kalecki sobre o planejamento econômico. Apesar de não elaborar de forma sistemática uma discussão sobre planejamento estatal, Keynes destacou a necessidade de o Estado atuar de forma anticíclica, utilizando políticas fiscais para estabilizar a economia e garantir a demanda efetiva. Seu enfoque no orçamento de capital e no efeito multiplicador dos gastos públicos mostrou como investimentos estratégicos podem impulsionar o consumo, o investimento e a produção. Já Kalecki trouxe uma perspectiva crítica, enfatizando os conflitos distributivos e os limites políticos da intervenção estatal. Sua análise alertou para os desafios de implementar políticas de pleno emprego em um contexto de resistência das elites econômicas. Essas abordagens complementares oferecem um arcabouço teórico robusto para entender o papel do Estado no planejamento econômico.

Na terceira seção, o foco foi direcionado para o desenvolvimento regional, com ênfase no Estado do Pará. Aplicando as ideias de Keynes e Kalecki e suas influências no pensamento da Cepal, discutiu-se como o planejamento estatal pode promover o desenvolvimento econômico e social em regiões periféricas. A tradição cepalina enfatiza a necessidade de superar a dependência de setores primários por meio da diversificação produtiva e da industrialização, com um papel ativo do Estado na coordenação do investimento e na redução das assimetrias estruturais.

Essa discussão se conecta diretamente aos temas abordados nos capítulos seguintes. No capítulo 2, ao analisar os Planos Plurianuais (PPA) do Pará, busca-se compreender como o planejamento público estadual tem lidado com esses desafios, identificando estratégias voltadas para o desenvolvimento econômico e social entre 1992 a 2016. Já no capítulo 3, ao examinar a TRU 2017, é possível avaliar as consequências dessas decisões de planejamento sobre a estrutura produtiva paraense. Tais fundamentos teóricos fornecem alguns subsídios que colaboram para uma reflexão mais ampla sobre a eficácia das políticas públicas no enfrentamento dos desafios econômicos enfrentados pelo Estado.

3. CAPÍTULO 2: PLANEJAMENTO ESTATAL E PRIORIDADES SETORIAIS NO HORIZONTE ECONÔMICO DO PARÁ

A partir dos fundamentos teóricos apresentados, o presente capítulo, subsidiado por uma metodologia de pesquisa documental, busca fazer uma análise dos Planos Plurianuais do Estado do Pará, no que tange ao planejamento governamental acerca da dinamização econômica do Estado, fomentando os principais setores beneficiados pelos governos; isto é, o caminho traçado por qual o governo planejou gerar crescimento econômico para a região.

O objetivo do capítulo é verificar, por meio dos planos de governos voltados a promoção econômica, quais setores foram priorizados e estimulados pelo ente estatal, observando a ordem de prioridade dada aos diferentes polos econômicos do Estado do Pará desde o primeiro Plano Plurianual (1992) até o emitido em 2016; podendo-se verificar depois a interação entre esses setores a partir dos dados da Tabela de Recursos e Usos, elaborada pelo Lacam – Laboratório de Contas Regionais da Amazônia é tratada neste trabalho, no próximo capítulo.

A análise dos Planos Plurianuais (PPAs) do Estado do Pará, emitidos no período de 1992 a 2016, constitui uma etapa fundamental para compreender as políticas fiscais e as prioridades de investimento que moldaram a estrutura produtiva do Estado ao longo de 24 anos. Este capítulo adota uma abordagem metodológica sistemática e crítica, baseada na análise documental, que permite não apenas descrever o conteúdo dos PPAs, mas também interpretar suas implicações para o desenvolvimento econômico e social do Pará.

Para alcançar seu objetivo, o capítulo está organizado da seguinte forma: primeiramente é apresentado as origens do Plano Plurianual (PPA), destacando-o como instrumento de planejamento. Depois o capítulo irá discorrer sobre a metodologia aplicada neste trabalho para o tratamento dos dados presentes. Por fim, os Planos Plurianuais apresentados são separados em três períodos: o primeiro focado nos três primeiros PPA's, em seguida no período que vai de 2004 a 2011 e, por fim, 2012 a 2019. Essa divisão permite uma melhor visualização e análises dos planos.

3.1. PPA como principal instrumento de planejamento

O Plano Plurianual (PPA) surgiu mediante a implementação da Constituição de 1988, e por haver certa imprecisão conceitual acerca do documento isto pode também ter dificultado sua aplicação, mas a dificuldade maior pode ter se dado ao fato de ele ser feito a partir de

negociações feitas pelos poderes e pelos muitos órgãos da administração pública, devendo orientar-se de forma coordenativa de modo a não haver uma hierarquia entre as partes, buscando incorporar orçamento, gestão e planejamento.

Segundo a Constituição Federal Brasileira de 1988, “o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.” (CF/88, art. 165, § 1º).

A lei é de iniciativa do Poder Executivo e o legislador constituinte teve como intuito fazer o Estado assumir a responsabilidade de planejamento de suas atividades proporcionando mais consciência e organicidade aos movimentos feitos pelo Estado a fim de atingir qualquer que seja a meta de desenvolvimento a partir da estratégia de ação do governo em sua pretensão de gastos que é submetida à aprovação do Congresso Nacional (e à Assembleia Legislativa no âmbito estadual).

Desta forma, o Plano Plurianual corresponde a um instrumento que o governo utiliza para planejar a implementação de políticas públicas. Nele são estabelecidos diretrizes, metas e objetivos que a administração pública deseja alcançar. Possui uma duração de 4 anos a contar do segundo ano de exercício do candidato eleito até o primeiro ano do próximo mandato.

Ao traçar um panorama histórico sobre a elaboração dos PPAs, o professor Dr. Luiz Fernando Arantes Paulo (2010) observou que, até 1999, os planos federais eram estruturados com base em atribuições institucionais. Esse padrão também se repetia nos PPAs estaduais do período, resultando em uma organização que limitava a colaboração entre as ações governamentais. Isso ocorria porque a única estrutura integradora era a classificação funcional-programática, que agrupava as ações sob a mesma unidade orçamentária e função atribuída ao governo, sem promover uma articulação efetiva entre elas.

Além disso, não se apresentava como as intervenções do governo por meio de suas ações poderiam gerar algum desenvolvimento de modo que não ficava claro para a sociedade ou qualquer outro leitor do documento como haveria uma alteração da sociedade. Em geral, o documento não apresentava com precisão às medidas a serem tomadas deixando muito amplo como iria se alcançar determinados objetivos, ainda que introdutoriamente tenham sido apresentadas metas, objetivos e diretrizes a seguir. No entanto, cabe destacar que, na elaboração dos PPAs estaduais, houve um esforço maior dos autores no que tange à demonstração das ações estratégicas correspondentes quanto aos objetivos e metas traçadas.

No que tange ao PPA federal de 2000-2003, Paulo (2010) o descreveu como uma evolução quanto à metodologia aplicada quando comparada aos anteriores:

O PPA 2000-2003 representou um marco para o planejamento em razão da criação do programa como unidade de gestão, que organizou a ação governamental em função de problema e/ou demandas identificadas na sociedade, com o foco em resultados. Ainda no ano de 2000, a lei orçamentária adotou a mesma estrutura, e a avaliação das ações governamentais também passou a considerar os programas, sendo implementado o modelo de integração entre plano, orçamento e gestão. (Paulo, 2010, p. 178)

Metodologicamente, ao se visualizar um problema, deve-se depois identificar quais as principais razões para ele existir. Identificadas essas causas, atribui-se uma ação governamental a cada uma que, por sua vez, será responsável por repará-las, analisando também o grau de abrangência de cada ação buscando manter eficiência e eficácia, isto é, promovendo um bom desempenho da ação assim como sua qualidade de modo que alcance êxito no objetivo traçado. Tal ação corresponde a um determinado bem ou serviço a ser ofertado e quando enumeradas todas as causas para o problema em questão e atribuída a cada uma delas uma ação, institui-se assim o programa. Logo, pode-se deduzir que um programa é constituído por um conjunto de ações que viabilizem a solução do problema ou o meio para a criação de um horizonte de boas oportunidades para o que quer que o governo deseje promover ou incentivar.

A viabilidade fiscal dos programas também entrou em análise uma vez que o programa como unidade estabeleceu uma orientação comum quanto aos instrumentos de planejamento e gestão tornando tangível o plano de governo. Além disso, ao atrelar as despesas prenunciadas a um objetivo que foi traçado a depender da área da sociedade, obteve-se maior transparência e simplificação na visualização dos valores destinados a depender do setor que o governo está direcionando sua atenção. Modifica-se assim o padrão utilizado que era a funcional-programática para um método em que as ações promovidas são agrupadas em razão de um objetivo comum em determinada área de atuação, não apenas como a efetivação de uma obrigação de determinada instituição, mas como intervenção crucial para sanar determinada causa de um problema. No âmbito federal, consolidou-se um processo sistemático de monitoramento, revisão e avaliação do plano, havendo assim maior validação quanto ao desempenho e apresentando uma melhora na disponibilidade de informações, algo que se efetivou melhor no âmbito Estadual no PPA a partir de 2004 (Paulo, 2010).

Visto isto, os problemas e demandas presentes numa sociedade, assim como potenciais oportunidades de desenvolvimento, devem moldar a estratégia que o governo deveria adotar na

elaboração do Plano Plurianual. A partir disso estabelece-se qual setor econômico pode ser mais auspicioso beneficiar, quais esferas sociais direcionar mais verba a depender da emergência buscando também uma ordem de urgência e outros critérios para estabelecer uma prioridade dos diferentes âmbitos a serem assistidos pelo governo.

3.2. Metodologia aplicada aos PPAs

Os PPAs utilizados dispõem de critérios diferentes de construção de modo que a comparação entre alguns deles necessita de certo refinamento quanto ao tratamento dos dados e informações neles contidas. O principal objeto de estudo deste trabalho é a área destinada à “produção” econômica do Estado, nomenclatura esta que será utilizada nos documentos a partir dos anos 2000 conforme o manual de elaboração. A metodologia foi estruturada em três etapas principais: coleta e organização dos documentos, análise de conteúdo e interpretação crítica a partir dos fundamentos teóricos apresentados no capítulo anterior.

A primeira etapa consistiu na coleta e organização dos PPAs publicados pelo governo do Pará entre 1992 e 2016. Os documentos foram obtidos em fontes oficiais, como o site do governo estadual, bibliotecas digitais e acervos de instituições públicas. Após a coleta, os PPAs foram organizados em ordem cronológica, permitindo uma análise temporal das políticas fiscais e das prioridades de investimento. Além disso, foram selecionados trechos relevantes dos documentos, focando em temas como alocação de recursos, metas de desenvolvimento, políticas setoriais e estratégias de dinamização econômica. Esses trechos foram categorizados para facilitar a análise subsequente.

A análise de conteúdo foi realizada com base na metodologia proposta por Bardin (2011), que envolve a categorização e interpretação sistemática dos dados textuais. Essa etapa foi dividida em três fases, iniciando com a Pré-Análise em que é realizada uma leitura inicial dos PPAs para familiarização com o conteúdo e identificação de padrões e temas recorrentes. Nessa fase é importante definição algumas categorias analíticas com base nos objetivos da pesquisa para guiar a análise. As principais categorias incluíram as (1) prioridades setoriais, como infraestrutura, educação, saúde, meio ambiente, agropecuária, mineração, indústria e serviços; (2) políticas fiscais, tais como incentivos fiscais, gastos públicos, investimentos, equilíbrio orçamentário e, por fim, (3) metas de desenvolvimento, como redução de desigualdades, crescimento econômico, sustentabilidade, geração de emprego. Para encerrar essa primeira fase foi elaborado um roteiro de análise para orientar a codificação e interpretação dos dados, garantindo consistência metodológica.

A segunda fase foi a exploração do Material, momento em que os trechos selecionados dos PPAs foram codificados de acordo com as categorias definidas. Na seção “Produção” de cada PPA encontram-se os programas e ações do governo voltadas para a estratégia adotada na dinamização econômica estadual como também valores pertinentes à infraestrutura. À título de análise, houve a necessidade de diferenciar tais investimentos governamentais, além de categorizar os programas de modo a facilitar a visualização do setor beneficiado da forma como é ilustrado nos primeiros dois PPAs. Logo, a metodologia aplicada no presente trabalho busca traçar uma ordem lógica, mesclando a formatação entre os documentos com o intuito de facilitar o entendimento acerca dos dados. Os setores econômicos que serão evidenciados e catalogados no trabalho serão: a) Agropecuária e extrativismo; b) Indústria e comércio; c) Mineração; d) Turismo e, e) Ciência e tecnologia.

A infraestrutura (demais gastos demonstrados nos primeiros PPAs analisados a seguir), corresponde aos valores somados das verbas destinadas ao setor de energia, transporte, meio ambiente, comunicação e no que compete à gestão administrativa, todos presentes na seção de atribuições do poder executivo como foi dividido no primeiro PPA. Tais setores também estão citados na seção de dinamização econômica (nomenclatura utilizada do segundo PPA) e na área de produção, nomenclatura utilizada a partir do terceiro PPA, estabelecendo assim uma intercessão entre eles. As informações e valores contidos nos planos plurianuais a partir dos anos 2000 são distribuídos em programas. Para este trabalho, houve a necessidade de catalogar e diferenciar esses programas, vinculando a qual setor o programa está relacionado.

A terceira e última fase foi a Interpretação dos Resultados, momento em que se buscou identificar padrões e tendências. Nessa fase da pesquisa foram analisadas as mudanças nas prioridades setoriais e nas políticas fiscais ao longo do período estudado. Por exemplo, observou-se que os PPAs dos anos 1990 priorizaram infraestrutura básica, enquanto os dos anos 2000 focaram em setores como educação e saúde. Tal análise considerou o contexto econômico, político e social do Pará e do Brasil em cada período, buscando entender como alguns fatores externos (ex.: crises econômicas, mudanças de governo) influenciaram as políticas fiscais. Além disso, os PPAs de diferentes períodos foram comparados para identificar continuidades e rupturas nas políticas públicas, destacando mudanças nas estratégias de desenvolvimento.

Com base nesses elementos, foi realizada um esforço de interpretação crítica dos PPAs com base nas teorias de Keynes, Kalecki e da CEPAL, que fornecem ferramentas conceituais para avaliar as políticas fiscais e seus impactos. Essa etapa incluiu a análise se as políticas

fiscais descritas nos PPAs foram eficazes em promover o desenvolvimento econômico e reduzir desigualdades regionais.

3.3. Os Três Primeiros Planos Plurianuais (1992 – 2003)

O primeiro Plano Plurianual (1992 – 1995) foi implementado em um contexto de amadurecimento no que tange a consolidação democrática. Havia-se também a retomada da hegemonia neoliberal no âmbito nacional com o governo Collor e posteriormente o governo Itamar Franco, causando transformações institucionais. Enquanto isso, no Pará se reelegeu como governador Jader Barbalho em virtude do populismo e forte base regional. No âmbito econômico, houve o esforço de garantir bases de sustentação que posteriormente pudessem, de alguma forma, contribuir para a região.

Nesse primeiro plano não havia uma divisão clara que restringisse as políticas voltadas à área de produção, mas ocorre uma divisão por setor dentro das atribuições do poder executivo. Os valores apresentados estão em cruzeiros e são multiplicados por mil. A quarta coluna subtrai a infraestrutura do cálculo a fim de verificar a abrangência dos setores econômicos entre si.

Tabela 1 – Área de estratégia do governo PPA (1992 – 1995).

Área de estratégia	Valores (Cr\$ x 1000)	%	% - I
Agropecuária e Extrativismo	47.445.984	12,3	53,9
Indústria e Comércio	17.061.162	4,4	19,4
Mineração	12.574.938	3,3	14,3
Turismo	9.978.376	2,6	11,3
Ciência e Tecnologia	906.351	0,2	1,0
Infraestrutura	298.697.894	77,2	-
Total	386.664.705	100	-
Total – I	87.966.811	-	100

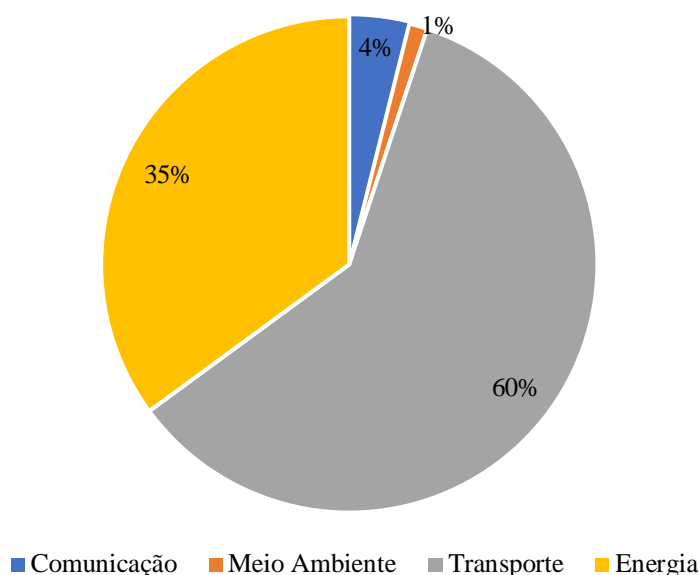
Fonte: PPA (1992) – Elaboração própria.

O valor mais expressivo voltado a um setor econômico refere-se a agricultura e extrativismo, correspondendo a cerca de 12%. E se desconsiderar a infraestrutura, tal percentual salta para quase 54% do montante parcial. Segundo o PPA (1992), mesmo com a vasta ocupação do espaço rural, a produção agrícola ainda não alcançava números significativos frente às necessidades de mercado e consumo regional visto que as unidades de pequenos portes sofriam dificuldades. Além disso, as unidades representavam cerca de 70% da produção e absorviam aproximadamente 80% da mão de obra.

A maior contribuição no setor advinda da exploração pesqueira que era apoiada em benefícios fiscais voltados para exportação. Ademais, o governo decidiu mirar e investir neste setor, sendo muitos seus objetivos e metas, tendo como principal foco fortalecer a infraestrutura e estimular a atividade agroindustrial.

Dando seguimento, o segundo percentual mais expressivo é o setor de indústria e comércio, 4,4% do montante total e 19,4% entre os setores. O de menor investimento tange à ciência e tecnologia que, ainda que se subtraia a infraestrutura da equação, não passa de 1%.

Gráfico 1: Infraestrutura PPA (1992 – 1995).



Fonte: PPA (1992) – Elaboração própria.

O gráfico acima corresponde a distribuição percentual do valor destinado à infraestrutura. Observa-se que a maior parte das verbas são destinadas ao setor de transporte, compreendendo 60%, incluindo estrutura aeroportuária e hidrovias, mas principalmente a manutenção e construção de estradas.

“Na década de 70, foram abertas as chamadas rodovias de integração: a Transamazônica (BR320) e a Santarém-Cuiabá (BR- 163) e iniciados os projetos de colonização às margens dessas rodovias, dentro da lógica do processo de penetração econômica através da vertente empresarial. Entretanto, esses projetos redundaram em fracasso, pela falta de apoio governamental aos pequenos produtores, que foram obrigados a vender seus lotes, gerando um processo de concentração fundiária. Essa

política de ocupação recriou na Amazônia e, particularmente no Pará, tensões sociais de outras regiões do país, decorrentes da luta pela terra” (PPA, 1992, p. 17).

Depois, com o II Plano de Desenvolvimento da Amazônia (PDA) como desdobramento regional do II Plano Nacional de Desenvolvimento, as políticas governamentais buscavam incentivar a ocupação regional com o intuito de impulsionar empreendimentos voltados à exportação. E, tendo essa estratégia em movimento, no período da década de 1980 as riquezas minerais começaram a ser intensamente exploradas como no caso ocorrido em projetos como Ferro – Carajás, mas também houve um estímulo ao aproveitamento do potencial energético como na Usina Hidrelétrica (UHE) de Tucuruí.

Segundo o documento, no início da década de 1990, o Estado contava com 6.196km de rodovias em tráfego e 42% concentravam-se nas regiões de Belém e Castanhal. O objetivo do governo era implementar uma política de transporte de maneira integrada com a finalidade promover melhora em pontos estrategicamente econômicos e lucrativos para a região, tendo enfoque na pavimentação da Transamazônica e da rodovia Cuiabá – Santarém, a hidrovia Tocantins – Araguaia, porto geral da Vila do Conde, a Alça Rodoviária e construções de pontes na PA – 150. Tal investimento contou também com o apoio do governo federal, que também objetivava maior viabilidade econômica e integração interestadual.

Outro setor de suma importância concentrando cerca de 35% dos investimentos foi o setor de energia em virtude da necessidade do Estado visto certas regiões com sinais de estrangulamento econômico em virtude da falta de energia elétrica ou seu funcionamento deficiente. Tal fato assolava principalmente o nordeste e o sudoeste do Pará, implicando na falta de investimento e na estagnação quanto ao desenvolvimento da região. Diante disso, a fim de erradicar essa necessidade também em outras regiões do Estado, o governo tentou promover a intensificação do fornecimento de energia para mais áreas de maior fluxo populacional incluindo interiores que tinham projetos de assentamento agrário.

Ademais, percebeu-se também a necessidade de investir no setor de comunicação com 4%, campo fundamental na estratégia de promover investimentos nas regiões do Estado, expandindo o raio de comunicação. E, por fim, adentra o setor de meio ambiente com 1% do investimento, estrangulado frente a outras necessidades básicas do Estado.

Quanto ao segundo PPA (1996 – 1999), destaca-se no âmbito nacional a vitória de Fernando Henrique Cardoso que ao longo do mandato estabeleceu certos marcos como a

implementação do Plano Real, cujas bases se deu desde o início da década com a reabertura das relações do Brasil com o exterior e a melhora no contexto internacional, além da volta de disponibilidade de crédito (diferentemente dos outros planos que sofriam com a escassez de crédito). Destaca-se ainda a consolidação de forma estrutural do modelo econômico neoliberal no país marcado pelo boom de privatizações e extinção de órgãos públicos, fomentando o controle de gastos. No Pará, elegia-se o governo de Almir Gabriel, alinhado com os preceitos do governo FHC, mas ainda mantendo foco nos investimentos voltados à infraestrutura.

Tabela 2 – Área de estratégia do governo PPA (1996 – 1999).

Área de estratégia	Valores (R\$ x 1000)	%	% - I
Agricultura	450.183,00	16,6	31,6
Mineração	330.686,00	12,2	23,2
Turismo	369.453,00	13,6	26,0
Industria	164.944,00	6,1	11,6
Ciência e Tecnologia	108.000,00	4,0	7,6
Infraestrutura	1.288.813,00	47,5	-
Total	2.712.079	100,0	-
Total – I	1.423.266,00	-	100,0

Fonte: PPA (1996) – Elaboração própria.

Dentre as ações estratégicas voltadas à dinamização econômica presentes no PPA de 1996, o governo pretendeu diversificar a produção de grãos; diversificar a integrar a produção mineral na economia estadual, criar condições infraestruturais adequadas para o desenvolvimento do turismo ecológico; estimular a implantação e a modernização de micro e pequenos empreendimentos econômicos e propiciar a captação de recursos para financiamento dos segmentos econômicos prioritários através da reestruturação da carteira do desenvolvimento do Banpará.

Conforme a tabela acima, o setor mais expressivo seguiu sendo o de agricultura e extrativismo compreendendo 31,6% entre os setores e 16,6% do total. Ainda havia certa limitação quanto aos produtos ofertados; mandioca e grãos eram os principais produtos voltados para a subsistência, além de haver políticas direcionadas para a diversificação do último. A agro bioindústria começa a tomar forma neste período, principalmente voltado ao potencial madeireiro, constando no PPA um investimento estimado em 263 milhões de reais, correspondendo em torno de 58% dos recursos voltados ao setor agrícola.

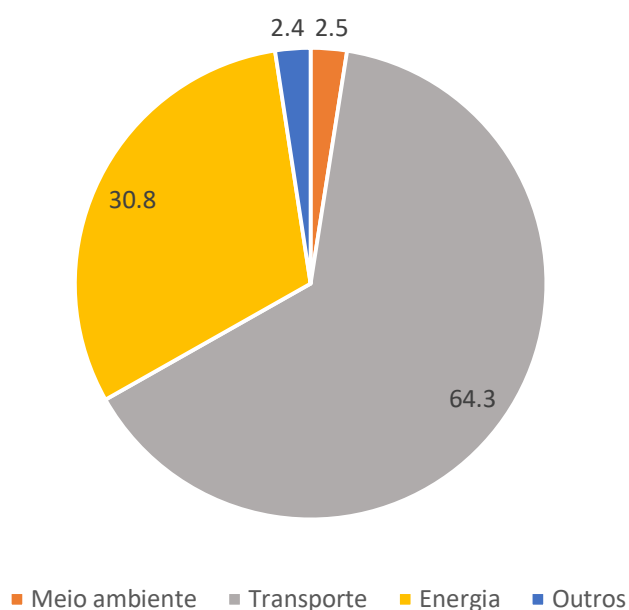
Ademais, quanto à exploração florestal, a extração de madeira foi o segmento mais relevante segundo o documento, mas que durante o período dos anos anteriores o que mais cresceu foi a taxa de exportação mineral, correspondendo a 12,2% do total, destacando-se ainda o papel da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) neste seguimento. Além disso, a verba neste setor é voltada integralmente à implantação de complexos minerais no Estado do Pará.

Outro setor que atingiu significativa relevância foi o de turismo, captando 13,6% do montante total e, quando subtraída a verba direcionada a infraestrutura, é o segundo setor de maior prioridade estatal, absorvendo 26% das verbas, pois mesmo sendo uma atividade incipiente no Pará, considerava-se esclarecida a ideia de que havia um grande potencial regional e cultural a ser explorado. A Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR) datou em junho de 1994 a potencialidade turística em 52 municípios paraenses. Logo, houve uma comoção do governo ao investir neste setor a fim garantir maior suporte estrutural tornando o Estado mais atrativo.

Assim, o setor industrial que antes ocupava segundo lugar no ranking de prioridades do governo, desloca-se para a quarta posição tendo como base um programa que busca incentivar o apoio a micro e pequenos negócios, correspondendo a 6,1% do total. Em seguida adentra a ciência e tecnologia com 4% do montante total das verbas, apresentando um avanço, pois mesmo que continue ocupando o último lugar entre os principais setores, em comparação ao PPA anterior o seu percentual não passava de 1% mesmo considerando apenas o percentual do total parcial.

Quanto aos gastos voltados à infraestrutura, o mais expressivo continuou sendo o setor de transporte, totalizando 64%, grande parte destinada a consolidação do modal rodoviário do Pará (762 milhões), seguido por mais investimentos no setor de energia (30%) ainda buscando consolidar o fornecimento de energia elétrica no Estado como no Baixo – Tocantins, sudoeste do Pará, além da implementação de fontes de usos alternativas de energia. Mas certamente a maior parte dos recursos (59%) é direcionada à integração regional de energia da UHE de Tucuruí, correspondendo a um valor de 235 milhões de reais. Por fim, adentra o meio ambiente com 2,5%.

Gráfico 2: Infraestrutura PPA (1996 – 1999)



Fonte: PPA (1996) - Elaboração própria.

Nota-se na década de 1990 um grande investimento voltado à infraestrutura evidenciado nos dois primeiros Planos Plurianuais. Keynes já argumentava sobre a necessidade dos gastos voltados a este segmento em situações em que o volume de oferta de emprego não contemplava a população, mas mais do que isto, percebe-se no Estado a necessidade de investir neste setor a fim de garantir uma melhora de qualidade da população. Mas além disso, embora conflitantes, atendia-se aos interesses privados principalmente no que tange a abertura de rotas de comercialização.

Percebe-se ainda, pela presente abundância de recursos naturais, o estímulo a uma economia predominantemente agrária, com baixíssimo grau de industrialização. A presença e ausência de certos elementos conduzem de forma enraizada a tomada de decisões quanto a formação conjuntural econômica do Estado, exercendo influência nos outros planos governamentais.

A partir dos anos 2000, a formulação dos PPAs passou por uma alteração significativa onde as ações governamentais eram organizadas em programas e cada programa era composto por um aglutinado de ações coordenadas em prol da resolução de um determinado problema ou promoção de um objetivo. Cada programa no documento estabeleceu objetivos específicos e

metas regionalizadas. Houve um esforço no presente trabalho de catalogar e identificar para quais áreas foram destinadas as verbas e analisar quais eram os setores de prioridades dentro da estratégia governamental voltada a área econômica. No PPA de 2000 em diante, adentrou uma nova seção voltada exclusivamente para programas de infraestrutura, no entanto, dentro da seção de produção, objeto de estudo deste trabalho, ainda há programas voltados para este segmento, sendo estes somados e adicionados na tabela abaixo.

Tabela 3 – Área de estratégia do governo (2000 – 2003).

Área de estratégia	Valores totais (R\$)	%	% - I
Agricultura e extrativismo	970.953.074	45,0	56,8
Mineração	4.661.204	0,2	0,3
Turismo	104.484.573	4,8	6,1
Indústria	594.172.614	27,6	34,8
Ciência e Tecnologia	35.332.588	1,6	2,1
Infraestrutura	446.220.070	20,7	-
Total	2.155.824.123	100	-
Total - I	1.709.604.053	-	100

Fonte: PPA (2000) – Elaboração própria.

Era evidente que até então os gastos do Estado voltados à infraestrutura no que tange à dinamização econômica eram elevados, talvez pela falta de uma seção que direcionasse melhor os programas, problema que é sanado na elaboração do PPA analisado. Mas ainda há a presença de determinados programas na parte da produção que tangenciam para necessidades de investimentos do governo como manutenção e conservação de bens imóveis, administração de recursos humanos, manutenção de serviços administrativos gerais etc. Logo, ocupa-se ainda um volume significativo das verbas destinadas para este segmento.

No entanto, diante da presente formatação, o setor de agricultura e extrativismo tomou dianteira no volume percentual total dentre as verbas direcionadas aos programas na seção de produção, correspondendo a 45% e este percentual aumenta para 56% quando subtraído os gastos em infraestrutura.

Os investimentos em turismo que antes ocupavam o segundo lugar em pontos percentuais, abre espaço novamente para a indústria e comércio. Tal setor conseguiu atingir um expressivo investimento, mas cabe ressaltar o tipo de programa a ele direcionado.

Tabela 4 – Programas voltados ao setor de indústria e comércio (2000 – 2003).

Programas dinamizados	R\$	Vinculação agrícola	R\$
Fortalecimento da indústria tradicional do Pará	56.000	Beneficiamento e industrialização de grãos	174.640
Legalização de empresas mercantis	1.779.930	Beneficiamento e industrialização da mandioca	12.653.399
Informações de empresas mercantis	1.023.000	Beneficiamento e industrialização de fibras naturais	201.932
Indústria coureiro calçadista	123.718	Industrialização de peixes e crustáceos	9.042.112
Verticalização do alumínio	79.524	Industrialização de frutas	48.833.368
Verticalização do ferro	83.844	Industrialização de produtos florestais	226.532
Modernização do comércio e serviço	1.113.529	Industrialização de produtos lácteos em geral	40.035.688
Promoção de novos empreendimentos de interesse do Estado	6.617.323	Produção de óleos vegetais	4.545.640
Polo industrial de Barcarena	1.710.544	Produção de culturas industriais	465.871.891
Total	12.587.412	Total	581.585.202

Fonte: PPA (2000) – Elaboração própria.

Nota-se na tabela acima que grande parte dos programas voltados à indústria e comércio possuem vinculação agrícola, abarcando cerca de 97% das verbas para este segmento. Neste sentido, o programa que mais capta recursos é o denominado “produção de culturas industriais”, tendo como objetivo “implantação e manutenção de infraestrutura física para produção de material botânico destinado a expansão dos cultivos de produtos industriais, visando ampliar a oferta de matéria prima para a agroindústria” (PPA, 2000, p. 93).

Pode-se afirmar a partir disso que a maior parte das verbas voltadas a este setor é direcionada para a consolidação de uma economia agrária, não havendo investimento expressivo para produtos com maior nível de verticalização.

A análise dos três primeiros Planos Plurianuais (PPAs) do Estado do Pará, no período de 1992 a 2004, revela uma trajetória de planejamento marcada por investimentos em infraestrutura, uma forte dependência de setores primários e uma lenta diversificação produtiva. Os conceitos teóricos apresentados no capítulo anterior oferecem ferramentas conceituais para compreender as estratégias adotadas, seus potenciais avanços e algumas das suas limitações.

Como já discutido, a teoria proposta por Keynes destaca a importância da intervenção estatal para estimular a demanda agregada e promover o crescimento econômico, especialmente em contextos de subutilização de recursos. Nos três primeiros PPAs, essa perspectiva se reflete nos investimentos em infraestrutura, que foram uma constante ao longo do período. Programas como a construção de rodovias, hidrovias e usinas hidrelétricas (como Tucuruí) visavam não apenas melhorar a logística, mas também gerar empregos e renda no curto prazo.

Todavia, a eficácia desses investimentos foi limitada pela falta de foco em setores com maior potencial multiplicador, como a indústria e setores ligados à tecnologia. Apesar de alguns avanços, como o aumento dos investimentos em indústria e comércio no segundo PPA (1996-1999) e a diversificação agrícola no terceiro PPA (2000-2004), a persistência de um modelo baseado em setores primários (agricultura, extrativismo e mineração) e a dependência de exportações de commodities reduziram o impacto dessas políticas no desenvolvimento de longo prazo. Um planejamento que focasse em estratégia mais equilibrada, com maior ênfase na industrialização e na inovação, seria necessário para garantir um crescimento sustentável.

Outro aspecto a destacar é a dependência externa e à estrutura produtiva desequilibrada, características evidentes nos três primeiros PPAs do Pará. A predominância de investimentos em setores primários (agricultura, extrativismo e mineração) e a falta de diversificação industrial refletem uma inserção subordinada na economia global, na qual o Estado exporta matérias-primas e importa bens industrializados. Apesar de alguns avanços, como a diversificação agrícola e o fomento ao turismo, os PPAs não conseguiram apresentar estratégias para superar a dependência de commodities. Como argumentado por diversos autores da CEPAL (Colistete, 1992), seria necessário implementar uma estratégia de industrialização com investimentos em setores de maior valor agregado e tecnologia, para reduzir a vulnerabilidade a flutuações nos preços internacionais e promover um desenvolvimento mais autônomo. A falta de investimentos significativos em ciência e tecnologia (que nunca ultrapassaram 4% dos recursos) é uma lacuna crítica nesse sentido.

A teoria kaleckiana enfatiza as relações de poder e a distribuição de renda como elementos centrais na análise das políticas econômicas. Nos três primeiros PPAs do Pará, é evidente que as decisões de planejamento beneficiaram principalmente grandes empresas e grupos econômicos, em detrimento de pequenos produtores e comunidades locais. A concentração fundiária, resultante do fracasso dos projetos de colonização nas décadas de 1970 e 1980, e o foco em grandes projetos de infraestrutura e exportação perpetuaram as desigualdades regionais e sociais.

Em síntese, a análise dos três primeiros PPAs do Pará revela uma trajetória de planejamento marcada por alguns avanços e diversas limitações. Embora os investimentos em infraestrutura e setores primários tenham buscado dinamizar a economia, a falta de diversificação industrial, a dependência de commodities e as desigualdades regionais e sociais limitaram o potencial de desenvolvimento do Estado.

3.5. O Quarto e Quinto Plano Plurianual (2004 – 2011)

O ano de 2004 compreende o segundo ano do primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva onde sua agenda centrava-se, ainda que mantendo certo enfoque na estabilização, em programas assistencialistas que buscavam diminuir desigualdades sociais no Brasil, além da implementação de políticas consideradas macroeconomicamente expansivas. Enquanto isto, seguia-se no Pará o mandato do governador Simão Jatene, candidato do partido vencedor nas últimas eleições, perdurando a aplicação de projetos de conjuntura a longo prazo, mas evidenciando um lento desenvolvimento na região.

Ao acessar o site da Secretaria de Planejamento e Administração, fonte de dados e dos documentos dos Planos Plurianuais, percebe-se que o ano de referência contado a partir do PPA de 2004 houve uma desagregação das sessões e dos dados e informações nele contidas. Buscou-se analisar os programas finalísticos vinculados à produção, podendo ser verificados no anexo.

Tabela 5 – Área de estratégia do governo PPA (2004 – 2007)

Área de estratégia	R\$	%	% - I
Agricultura	75.667.021	11,4	26,7
Mineração	3.228.680	0,5	1,1
Turismo	93.063.690	14,0	32,8
Indústria	85.280.190	12,9	30,1
Ciência e Tecnologia	26.469.460	4,0	9,3
Infraestrutura	379.915.421	57,2	
Total	663.624.462	100	
Total - I	283.709.041		100

Fonte: Seplad. Elaboração Própria

O PPA de 2004 orientou-se de maneira diferente dos outros no que tange a estratégia de suporte e assistência aos setores-chave, adentrando o turismo em primeiro lugar entre eles

(correspondendo a 32,8%), seguido pela indústria (30,1%), e depois a agricultura (26%), esta última que prevaleceu muitas vezes como prioridade nos planejamentos anteriores arquitetado pelos Estados. Por fim, o investimento em infraestrutura evidencia-se abarcando cerca de 57% do montante, maior parte destinada à compensação ecológica.

Adentrando na análise do próximo Plano Plurianual, o Brasil percorria o segundo mandato do governo Lula que continuou com sua agenda de inclusão social e programas de fomento à economia. O país estava estável economicamente além de ter apresentado aumento no crescimento econômico. Alinhada ao governo presidencial, Ana Júlia emerge como governadora do Estado do Pará tendo como intuito promover o desenvolvimento social e econômico para a região.

No entanto, cabe ainda assinalar a crise global que assolou este período, freando o crescimento que o país estava tendo, impactando na queda das exportações, queda na oferta de crédito e incerteza no mercado financeiro.

Tabela 6 – Políticas de Desenvolvimento Econômico PPA (2008 – 2011).

Principais programas finalísticos	Objetivo	R\$	%
Ordenamento territorial	Promover o uso racional dos recursos ambientais, garantindo o direito à terra, re-ordenando a base produtiva e valorizando a consolidação sustentável e competitiva da economia familiar.	57.206.481	3,6
Pará rural	Apoiar a implantação de Projetos Produtivos de Famílias Rurais Pobres, e instituir um sistema de ordenamento territorial de posse e uso dos recursos naturais	135.241.963	8,6
Pará florestal	Implementar o sistema de gestão e o aprimoramento da política florestal do Estado e promover o aperfeiçoamento e a diversificação das cadeias de produtos florestais nativos e de reflorestamento.	97.528.379	6,2
Fortalecimento da agricultura familiar	Viabilizar a diversificação da base produtiva da agricultura familiar, tendo como referência inovações tecnológicas apropriadas à produção familiar, visando a sustentabilidade sócio-econômica e ambiental e a equidade social, apoiando a produção de alimentos em quantidade suficiente e qualidade satisfatória, de modo permanente, a partir da dinamização das atividades produtivas e de incentivos a processos de aprendizagem de agricultores e técnicos, respeitando as particularidades de cada região.	123.977.831	7,9
Desenvolvimento da pesca e aquicultura sustentáveis	Promover o desenvolvimento sustentável integrado das atividades pesqueira e aquícola em todas as suas modalidades.	21.092.229	1,3
Modernização do setor agropecuário	Fortalecer e modernizar os arranjos e cadeias produtivas do setor agropecuário, visando minimizar o impacto ambiental e promover a consolidação da matriz produtiva, bem como a redução dos impactos sociais negativos gerados pelo modelo atual.	111.754.031	7,1

Ciência, tecnologia e inovação para o desenvolvimento	Produzir e aplicar conhecimento articulado com as necessidades de desenvolvimento econômico e social do Estado.	176.058.349	11,2
Desenvolve Pará	Incrementar a competitividade sistêmica da economia, gerando emprego e renda	811.917.302	51,6
Renovação do turismo paraense	Incentivar a formatação de produtos turísticos, visando à ampliação da demanda por destinos turísticos nos seis Pólos de Turismo destacados no Estado do Pará (Belém, Marajó, Tapajós, Amazônia Atlântica, Xingu e Araguaia-Tocantins) e consolidando o Pará como destino turístico preferencial para os mercados nacional e internacional	35.861.379	2,3
Registro mercantil em ação	Ampliar o número de empresas formalizadas no Estado do Pará	4.024.485	0,3
TOTAL		1.574.662.429	100

Fonte: Seplad. Elaboração Própria.

Essas são as políticas que tange ao desenvolvimento econômico e meio ambiente. Nota-se que nem todos os setores econômicos são contemplados pelos programas idealizados, sendo mais viável demonstrá-los na íntegra. Percebe-se que os primeiros seis programas possuem certa vinculação agrícola nos seus objetivos, abarcando cerca de 34% do montante. No entanto, pode-se notar que o programa que mais absorve verba é o “Desenvolve Pará”, que se encaixaria no setor de indústria e comércio, correspondendo a 51%.

Neste período o Brasil foi impactado positivamente por uma política mais expansionista que restritiva quando comparada aos contextos dos governos presidenciais anteriores. Não foi seguido um receituário keynesiano, mas pode-se notar o esforço que teve em oportunizar o aumento de emprego mediante o aumento do investimento governamental. Ademais, cabe assinalar que embora a atividade industrial tenha aumentado no país, há de se destacar que o crescimento no âmbito nacional se deu mais em virtude do boom das exportações de commodities do que amparado mais enfaticamente na indústria.

O quarto e quinto PPAs do Pará (2004-2007 e 2008-2011) refletem um contexto nacional marcado por políticas expansionistas e de inclusão social sob os governos Lula, com impactos significativos nas estratégias estaduais. Um primeiro ponto a destacar é o aumento dos investimentos governamentais, especialmente em infraestrutura (57% no PPA 2004-2007) e no programa “Desenvolve Pará” (51% no PPA 2008-2011), como uma tentativa de estimular a demanda agregada e gerar empregos, em linha com os fundamentos de política econômica formuladas por Keynes. Todavia, a persistência de um foco significativo em setores primários (como agricultura e turismo) e a falta de investimentos robustos em industrialização e

tecnologia limitam o potencial de efeitos multiplicadores e inovação. Mesmo com o crescimento econômico nacional impulsionado pelo boom das commodities, a dependência de exportações de matérias-primas mantém a economia vulnerável a flutuações externas, um ponto fortemente criticado pela abordagem da CEPAL.

Embora esses dois PPAs tenham avançado na diversificação setorial (com maior destaque para turismo e indústria), a estrutura produtiva do Pará permanece desequilibrada e dependente de setores primários. A vinculação agrícola de 34% dos programas no PPA 2008-2011 e o foco em commodities refletem uma continuidade da inserção subordinada do Estado na economia global. Um plano de industrialização com investimentos em setores de maior valor agregado e tecnologia, teria a capacidade de reduzir a dependência externa e promover um desenvolvimento mais autônomo, contudo, elas não foram enfatizadas em nenhum dos dois planos.

As desigualdades geradas pelas políticas dos PPAs são outro ponto importante. Apesar dos avanços em programas de inclusão social e desenvolvimento econômico, a concentração de investimentos em infraestrutura e grandes projetos (como o “Desenvolve Pará”) tende a beneficiar grandes empresas e grupos econômicos, em detrimento de pequenos produtores e comunidades locais. A falta de programas significativos para a redução das desigualdades regionais e sociais reflete uma lacuna na promoção de um desenvolvimento mais inclusivo, o que intensifica os conflitos de classe. Políticas que priorizem a redistribuição de renda e o apoio à pequena produção não foram observados.

3.6. O Sexto e Sétimo Planos Plurianuais (2012 – 2019)

No que confere ao PPA de 2012, este foi elaborado sob o retorno do governo de Jatene, tendo em suas propostas o fomento à infraestrutura e o desenvolvimento social. Em um contexto nacional, Dilma Rousseff havia assumido na presidência, tendo que lidar com os efeitos da crise que ainda persistiam (principalmente desaceleração no crescimento, ainda que em menor efeito se comparado a outros países atingidos), havendo também uma pressão no horizonte fiscal quanto ao controle dos gastos. Atribui-se assim políticas restritivas mesmo com a continuidade de certos programas de caráter assistencialista.

Tabela 7 – Políticas de Desenvolvimento Econômico PPA (2012 – 2015).

Principais programas finalísticos	Objetivo	R\$	%
--	-----------------	------------	----------

Municípios Verdes	Promover o desenvolvimento local baseado na produção sustentável.	100.896.056,00	10,4
Programa de redução da pobreza e gestão dos recursos naturais do Estado do Pará - Pará Rural	Reduzir a taxa de famílias rurais vivendo abaixo da linha da pobreza.	64.405.333	6,6
Desenvolvimento sustentável da agropecuária	Dinamizar o setor agropecuário paraense, de forma sustentável	88.125.374	9,1
Modernização da agricultura familiar	Aumentar a competitividade da base produtiva da agricultura familiar	88.080.634	9,1
Desenvolvimento sustentável da pesca e aquicultura	Promover o desenvolvimento sustentável integrado das atividades pesqueiras e aquícolas em todas as suas modalidades	37.576.290	3,9
Turismo na Amazônia	Consolidar as regiões do Estado como destino turístico nacional e internacional	135.418.660	13,9
Pará competitivo	Fomentar o desenvolvimento sustentável dos setores produtivos	456.838.780	47,0
Total	-	971.341.127,00	100

Fonte: Seplad. Elaboração própria.

A maior parte dos recursos, como pode-se observar, tange ao programa “Pará competitivo”, totalizando cerca de 47% das verbas a serem destinadas ao plano. O programa possui afinidade com outro do PPA anterior, “Desenvolve Pará”, possuindo certas interseções entre suas ações como o fomento a atividades produtivas, por meio de financiamento, a micro e pequenas empresas, fortalecimento das unidades bancárias a fim de promover melhor atendimento, etc.

Em segundo lugar adentra o turismo abarcando cerca de 13% dos recursos, promovendo qualificação dos profissionais, divulgação das regiões de interesse etc. Logo após observa-se o programa “Municípios verdes” com 10% do montante com ações como a regularização fundiária, gestão de resíduos, dinamização econômica, licenciamento ambiental etc.

Tabela 8 – Políticas de Desenvolvimento Econômico PPA (2016 – 2019).

Principais programas finalísticos	Valor x (1000)	%
Agricultura familiar	64.483	3,3
Agropecuária e pesca	104.030	5,3
Ciência, tecnologia e inovação	213.511	10,9
Indústria, comércio e serviços	1.061.780	54,2
Meio ambiente e ordenamento territorial	256.092	13,1
Trabalho, emprego e renda	72.013	3,7
Turismo	188.492	9,6
Total	1.960.401	100

Fonte: Seplad. Elaboração própria.

Antes de adentrar na análise do PPA de 2016, cabe assinalar o contexto de extrema instabilidade política no cenário nacional em que ocorria o golpe contra a então presidente Dilma em formato de impeachment. A economia estava em forte recessão, agrava-se ainda com a entrada de Michel Temer na presidência e sua agenda de corte de gastos, evidenciando uma política extremamente restritiva aumentando ainda mais as taxas de desemprego. Enquanto isso, no cenário estadual Jatene segue como governador ainda com o objetivo de aumentar o desenvolvimento social e infraestrutural, mas desta vez ainda mais afetado quanto à pressão no controle fiscal.

Na tabela número 8, “Indústria, comércio e serviços” aparece como o programa que mais absorve recursos no que tange ao plano de desenvolvimento econômico, contando com ações que buscam dar apoio a micro e pequenas empresas, à indústria, amplificação da concessão de crédito etc. Em seguida, o programa “Meio ambiente e ordenamento territorial” constitui o segundo de maior importância, especulando-se no plano 13,1% do total, seguido pelos investimentos em ciência e tecnologia e depois por programas voltados à área agrícola.

O sexto e sétimo PPAs do Pará (2012-2015 e 2016-2019) refletem um contexto nacional marcado por instabilidade política, recessão econômica e políticas fiscais restritivas, com impactos significativos nas ações estaduais. A continuidade dos investimentos em infraestrutura e desenvolvimento social demonstram-se como uma tentativa de estimular a demanda agregada e mitigar os efeitos da recessão, em linhas com os fundamentos Keynesianos sobre a demanda efetiva. No entanto, o contexto de restrição fiscal e cortes de gastos, especialmente no PPA 2016-2019, limitou a capacidade do Estado de implementar políticas expansionistas. O programa “Pará Competitivo” (47% dos recursos no PPA 2012-2015) e o foco em indústria, comércio e serviços no PPA 2016-2019 refletem uma tentativa de fomentar atividades produtivas e gerar empregos. Contudo, a falta de investimentos robustos em ciência e tecnologia e a persistência de um foco em setores tradicionais (como turismo e agricultura) limitam o potencial de inovação e crescimento de longo prazo.

A persistência em uma estrutura produtiva desequilibrada, com a predominância de setores tradicionais e a falta de diversificação industrial permanece como uma limitação ao longo desses planos. Apesar do aumento dos investimentos em indústria, comércio e serviços no PPA 2016-2019, a falta de foco em setores de maior valor agregado e tecnologia reflete uma continuidade da dependência de setores primários e de exportações de commodities, aprofundando a condição periférica da região. O foco em uma industrialização mais robusta,

com investimentos em setores de maior valor agregado e tecnologia, poderia contribuir para reduzir a dependência externa e promover um desenvolvimento mais autônomo.

Outro ponto a destacar são as desigualdades geradas pelas políticas dos PPAs. A concentração de investimentos em programas como “Pará Competitivo” e “Indústria, Comércio e Serviços” tende a beneficiar grandes empresas e grupos econômicos, em detrimento de pequenos produtores e comunidades locais. Apesar dos avanços em programas de desenvolvimento social e ambiental (como “Municípios Verdes” e “Meio Ambiente e Ordenamento Territorial”), a falta de políticas significativas para a redução das desigualdades regionais e sociais reflete uma lacuna na promoção de um desenvolvimento mais inclusivo. Políticas que priorizem a redistribuição de renda e o apoio à pequena produção tiveram pouca ênfase nesse período.

Apesar dos avanços na diversificação setorial e aumento dos investimentos em infraestrutura e desenvolvimento social, a persistência de uma estrutura produtiva dependente de setores tradicionais e a falta de foco em industrialização e tecnologia limitam o potencial de desenvolvimento de longo prazo. Para um desenvolvimento mais equilibrado e inclusivo, seria necessário combinar o estímulo keynesiano à demanda com políticas de industrialização (CEPAL) e redução das desigualdades (Kalecki), priorizando setores de maior valor agregado e o apoio à pequena produção.

3.4. Considerações do Capítulo

O capítulo iniciou conceituando o principal objeto de estudo deste trabalho, o Plano Plurianual, sendo considerado um dos principais instrumentos de planejamento que o Estado possui para operar, fomentando o sentido de continuidade e organicidade, além de permitir visualizar os setores que o governo deseja estimular no âmbito econômico.

Ao longo do capítulo apresentou-se o plano de gastos do governo direcionado aos setores chaves da economia, seja por meio do agregado ou pelos programas promovidos, deixando clara a intenção do Estado qual área beneficiar (agrícola e extrativista).

A análise dos Planos Plurianuais (PPAs) do Estado do Pará, de 1992 a 2019, revela uma trajetória de planejamento marcada por continuidades, mudanças e desafios estruturais. As abordagens teóricas que fundamentam essa dissertação oferecem ferramentas conceituais para compreender as ações adotadas, seus avanços e limitações.

Como visto no capítulo anterior, a teoria keynesiana destaca a importância da intervenção estatal para estimular a demanda agregada e promover o crescimento econômico, especialmente em contextos de subutilização de recursos. Nos PPAs do Pará, essa perspectiva se reflete nos investimentos em infraestrutura, que foram uma constante ao longo de todos os planos. Programas como a construção de rodovias, hidrovias e usinas hidrelétricas (como a de Tucuruí) visavam não apenas melhorar a logística, mas também gerar empregos e renda no curto prazo.

No entanto, a eficácia desses investimentos foi limitada pela falta de foco em setores com maior potencial multiplicador, como indústria e tecnologia. Apesar de alguns avanços, como o programa “Desenvolve Pará” e o aumento dos investimentos em indústria e comércio no PPA 2016-2019, a persistência de um modelo baseado em setores primários (agricultura, extrativismo e turismo) e a dependência de exportações de commodities reduziram o impacto dessas políticas no desenvolvimento de longo prazo. Com base nos fundamentos teóricos fornecidos pelo pensamento keynesiano, seria fundamental uma maior ênfase na industrialização e na inovação, de modo a garantir um crescimento mais sustentável no médio e longo prazo.

Em diálogo com as contribuições de Keynes, a teoria kaleckiana enfatiza as relações de poder e a distribuição de renda como elementos centrais na análise das políticas econômicas. Nos PPAs do Pará, é evidente que as decisões de planejamento beneficiaram principalmente grandes empresas e grupos econômicos, em detrimento de pequenos produtores e comunidades locais. A concentração fundiária, resultante do fracasso dos projetos de colonização nas décadas de 1970 e 1980 postos em prática pelo governo militar, e o foco em grandes projetos de infraestrutura e exportação perpetuaram as desigualdades regionais e sociais.

Programas como “Municípios Verdes” e “Meio Ambiente e Ordenamento Territorial” representam tentativas de abordar questões ambientais e sociais, mas seu impacto foi limitado pela falta de recursos e pela priorização de interesses econômicos de grandes grupos. Uma política de desenvolvimento mais justa e inclusiva exigiria políticas que priorizassem a redistribuição de renda, o apoio à pequena produção e a redução das desigualdades regionais.

Por fim, um elemento a destacar a partir dos Planos é a forte dependência externa e a estrutura produtiva desequilibrada. A predominância de investimentos em setores primários (agricultura, extrativismo e mineração) e a falta de diversificação industrial refletem uma

inserção subordinada na economia global, na qual o Estado exporta matérias-primas e importa bens industrializados.

Apesar de alguns avanços, como a diversificação agrícola e o fomento ao turismo, os PPAs não conseguiram superar a dependência de commodities. Fica evidente a necessidade de uma estratégia focada em reduzir a vulnerabilidade a flutuações nos preços internacionais e promover um desenvolvimento mais autônomo, com menor dependência aos setores de produção de commodities. A falta de investimentos significativos em ciência e tecnologia (que nunca ultrapassaram 4% dos recursos) é uma lacuna crítica nesse sentido. Em síntese, embora os investimentos em infraestrutura e setores primários tenham buscado dinamizar a economia, a falta de diversificação industrial, a dependência de commodities e as desigualdades regionais e sociais limitaram o potencial de desenvolvimento do Estado.

De modo a aprofundar essas discussões, o próximo capítulo, que analisa a Tabela de Recursos e Usos (TRU) do Pará referente ao ano de 2017, permite avaliar as consequências de longo prazo na estrutura econômica do Estado dessas políticas fiscais e de planejamento na estrutura produtiva do Estado. A TRU é uma ferramenta fundamental para compreender a interação entre os setores produtivos, a geração de valor adicionado e o fluxo de bens e serviços na economia. Ao analisar a TRU, é possível verificar se os investimentos realizados ao longo dos PPAs resultaram em mudanças estruturais na economia paraense, como a redução da dependência de setores primários, a diversificação produtiva e o aumento da integração intersetorial. Além disso, a TRU permite identificar os setores que mais contribuíram para o Produto Interno Bruto (PIB) do Estado e avaliar a eficácia das políticas fiscais na promoção do desenvolvimento econômico.

Observa-se ainda que as políticas de caráter expansionistas, embora promovessem um aumento nos gastos do governo mediante o fomento da melhora na infraestrutura, isto se dá mais pela carência e necessidade do Estado neste âmbito do que pela promoção de empregos em si, embora isso tenha consequência na melhora da qualidade da população e na criação de um ambiente mais propício a atrair investimentos.

Evidencia-se o estímulo a uma economia predominantemente agrária em face da abundância dos recursos naturais disponíveis no Estado, caminho totalmente inverso a promoção do desenvolvimento industrial por meio da produção voltada a produtos com maior grau de verticalização.

4. CAPÍTULO 3: PAISAGEM SETORIAL DA ECONOMIA PARAENSE.

Na discussão dos PPAs desenvolvida no capítulo anterior, é possível identificar algumas continuidades e mudanças nas estratégias de planejamento. Ao longo de todo o período, o foco em infraestrutura, especialmente transporte e energia, como motor do desenvolvimento sempre esteve presente. Outro elemento visível ao longo dos 25 anos é a forte dependência de setores primários (agricultura, extrativismo e mineração) e exportações de commodities, ao mesmo tempo em que houve investimentos limitados em ciência e tecnologia, refletindo uma lacuna na promoção da inovação. Contudo, alguns elementos passaram por mudanças ao longo do período.

Um primeiro ponto observado foi o aumento de ações voltadas para a diversificação setorial, com maior ênfase em turismo e, posteriormente, em indústria e comércio. A introdução de programas de desenvolvimento social e ambiental apontam para uma agenda ambiental e de melhora nas condições de competição do Estado. Por fim, as alterações no contexto nacional, com políticas mais expansionistas durante os governos Lula e mais restritivas durante a crise econômica e política de 2016, também repercutiram no planejamento do Estado.

Partindo desse panorama das ações de planejamento do Estado do Pará, o presente capítulo busca descrever de forma integrada a estrutura produtiva paraense, de modo a identificar como as decisões de planejamento adotadas pelo Estado ao longo dos anos repercutiu no desenho da estrutura econômica. Para subsidiar a análise do período analisado, o trabalho busca, por meio da Tabela de Recursos e Usos realizada pelo Lacam – Laboratório de Contas Regionais da Amazônia, estabelecer um parâmetro dos bens ofertados pela economia paraense no ano de 2017 e da dinâmica econômica, após o período de análise dos PPAs.

A utilização da tabela contribui para dar um direcionamento quanto ao planejamento público das ações e programas promovidos pelo Estado, mais especificamente no âmbito de promoção econômica, facilitando a alocação de recursos de forma mais otimizada podendo gerar mais impactos positivos. A Tabela de Recursos e Usos (TRU) auxilia na facilitação da visualização dos principais dados estatísticos no que tange aos agregados macroeconômicos.

A integração da análise dos PPAs com a TRU nesse capítulo permite avançar em uma avaliação mais abrangente das políticas de desenvolvimento do Pará, destacando tanto os avanços quanto as limitações das estratégias adotadas. Essa abordagem pode contribuir para o

debate acadêmico sobre políticas fiscais e desenvolvimento regional, oferecendo insights valiosos para a formulação de políticas públicas mais eficazes e inclusivas no futuro.

A seguinte seção buscará fazer uma análise conjuntural após a aplicação dos planos plurianuais apresentados no capítulo anterior, evidenciando dados que tange a produção estadual, a natureza das mercadorias ofertadas e demandadas, fluxo entre os setores etc.

4.1. Metodologia de Construção da Tabela de Recursos e Usos do Pará (2017)

A Tabela de Recursos e Usos (TRU) é um instrumento fundamental para a análise da estrutura produtiva de uma economia, pois permite compreender a interação entre os setores produtivos, a geração de valor adicionado e o fluxo de bens e serviços. A construção da TRU do Estado do Pará para o ano de 2017 seguiu as diretrizes metodológicas estabelecidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e pelas Nações Unidas, em particular no *System of National Accounts (SNA)*, que fornece um padrão internacional para a elaboração de contas nacionais e regionais. Esta seção descreve os principais passos metodológicos adotados na construção da TRU, destacando as fontes de dados, os critérios de classificação, os procedimentos de estimação e as técnicas avançadas utilizadas para garantir a precisão e a consistência das informações.

A Tabela de Recursos e Usos – TRU designa a movimentação da oferta e demanda dos bens e serviços que são transacionados na economia e, no caso deste trabalho, a economia paraense. Na primeira fase da tabela são apresentados os recursos utilizados durante o processo de produção e, na outra face, os usos a que esses recursos foram destinados. Os bens e serviços produzidos são disponibilizados para o consumo, seja para as famílias ou entre os setores. Os recursos e usos são equivalentes, representando o equilíbrio entre a oferta total e a demanda total na economia.

No que tange aos aspectos metodológicos, a Tabela de Recurso e Uso usualmente são constituídas por 6 matrizes: A) matriz de oferta; A1) matriz de produção; A2) matriz de importação; B1) matriz de consumo intermediário; B2) matriz de demanda final; C) matriz de componentes do valor adicionado; podendo ser expressa na tabela abaixo.

Tabela 9 – Tabela de Recursos e Usos (TRU)

Tabela de recursos de bens e serviços

A	A1	A2
Tabela de usos de bens e serviços		
A	B1	B2
	C	

Referência: Paulani e Braga, 2020, p. 102. Adaptado.

Deve-se considerar que a Matriz A é igual a soma da matriz A1 e A2, demonstrando que a oferta total dos bens e serviços presentes na economia é equivalente a soma da produção interna mais as importações. Além disso, a produção total deve ser igual a demanda total, pois a matriz A também é igual a soma das matrizes B1 (demanda por consumo intermediário) e B2 (demanda por bens finais). Importante conceituar a demanda final como aquela composta pelos consumos do governo, das famílias, a demanda externa, a formação bruta de capital fixo e a variação dos estoques.

Quanto a Matriz C, esta é igual a subtração de A1 por B1, isto é, matriz de produção menos matriz de consumo intermediário, fazendo-se assim uma demonstração do PIB.

No que tange aos dados presentes na matriz A1, estão presentes os valores da produção doméstica em que cada linha se lista em quais atividades econômicas os produtos são produzidos de modo que sua soma corresponda ao valor total que cada atividade produziu (mesmo que tenha produzido itens que não corresponda ao seu setor), já as colunas demonstram a composição dos produtos onde seu somatório indica, categoricamente, o valor total produzido perpassado por uma ou diferentes tipos de atividade.

A matriz A2 demonstra os valores despendidos em importação de bens e serviços para um determinado país. E, no caso deste trabalho, para o Estado do Pará. Já a matriz B1 fornece os valores das compras intermediárias realizadas pelas atividades. Ou seja, o quanto cada atividade interagiu com as outras demais, obtendo os insumos necessários para a confecção de seus bens finais. Quanto a matriz B2, nela está distribuída os componentes da demanda final somados aos valores do consumo intermediário. E, por fim, a matriz C decompõe o valor adicionado de cada atividade no que tange a renda e impostos de cada produção.

A construção da TRU do Pará baseou-se em uma ampla gama de fontes de dados, que foram harmonizadas e integradas para garantir a consistência das informações. As principais fontes incluem: as Contas Regionais do Brasil que são fornecidos pelo IBGE para a Fundação de Amparo à Pesquisa do Pará (FAPESPA) contendo as informações sobre o valor adicionado

bruto (VAB) por setor de atividade econômica no Pará. As Pesquisas Setoriais, tais como a Pesquisa Anual de Serviços (PAS), a Pesquisa Anual da Indústria (PIA) e a Pesquisa Agrícola Municipal (PAM), que fornecem dados sobre produção, consumo intermediário e insumos utilizados pelos setores. Dados Fiscais e Orçamentários, contendo informações sobre gastos públicos e investimentos estaduais, obtidas a partir de Portais de Dados Abertos de diferentes secretarias do Estado. Além disso, a TRU 2017 do Pará contou com informações complementares fornecidas pelo Laboratório de Contas Regionais da Amazônia (Lacam), que incluem estimativas regionais para setores específicos da economia paraense com base em Notas Fiscais Eletrônicas disponibilizadas pela Secretaria da Fazenda do Estado do Pará (SEFA-PA).

A TRU do Pará foi estruturada com base na Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), que segue os padrões internacionais estabelecidos pela Organização das Nações Unidas (ONU). A CNAE permite a desagregação da economia em setores produtivos, facilitando a análise dos fluxos de bens e serviços entre eles. Para este trabalho, a economia paraense foi dividida em 6 setores, com destaque para aqueles de maior relevância no Estado, como mineração, agropecuária, indústria de transformação, serviços e comércio. Essa classificação permite uma análise detalhada da estrutura produtiva e dos encadeamentos intersetoriais.

A primeira matriz construída foi a de recursos e descreve a origem dos bens e serviços disponíveis na economia, sendo composta por duas fontes principais: 1. Produção Doméstica: Refere-se aos bens e serviços produzidos pelos setores econômicos do Pará. Os dados de produção foram obtidos a partir das pesquisas setoriais do IBGE e ajustados para refletir a realidade regional. 2. Importações: Inclui os bens e serviços adquiridos de outras unidades da federação (importações interregionais) e do exterior (importações internacionais). Esses dados foram estimados com base nas matrizes de insumo-produto do Brasil e em informações sobre o comércio interestadual e internacional do Pará. A matriz de recursos foi elaborada de forma a garantir que a oferta total de bens e serviços seja igual à demanda total, conforme estabelecido no *System of National Accounts (SNA)*.

A segunda matriz, de usos, descreve como os bens e serviços são utilizados na economia, sendo dividida em três componentes principais: 1. Consumo Intermediário: Refere-se aos insumos utilizados pelos setores produtivos para gerar bens e serviços. Os dados foram obtidos a partir das pesquisas setoriais do IBGE e das matrizes de insumo-produto, com ajustes para refletir as especificidades da economia paraense. 2. Demanda Final: Inclui o consumo das

famílias, o consumo do governo, a formação bruta de capital fixo (investimentos) e as exportações. Os dados sobre consumo das famílias e do governo foram obtidos a partir das contas regionais do IBGE, enquanto as informações sobre investimentos e exportações foram extraídas da ferramenta Comex Stat. 3. Valor Adicionado: Representa a contribuição de cada setor para o Produto Interno Bruto (PIB) do Pará, incluindo remuneração dos trabalhadores, impostos líquidos e excedente operacional bruto. Esses dados foram obtidos diretamente das contas regionais do IBGE.

Como descrito na Nota Técnica, a construção da TRU envolveu técnicas complexas de processamento e estimativa de dados, visando garantir a consistência e a precisão das informações. Para garantir a consistência da TRU, foram realizados procedimentos de validação e ajustes, conforme recomendado pelo IBGE e pelas Nações Unidas. Esses procedimentos incluem: o balanceamento das Matrizes: As matrizes de recursos e usos foram balanceadas utilizando técnicas como o método de RAS, que permite equilibrar as matrizes sem distorcer excessivamente os dados originais. Em casos em que os dados não estavam disponíveis, foram utilizadas técnicas de estimação baseadas em proxies setoriais e informações de anos anteriores. A TRU foi validada comparando-se os resultados com indicadores macroeconômicos do Pará, como o PIB estadual e o valor adicionado por setor, para garantir a coerência das estimativas.

Cabe destacar aqui que a construção da TRU do Pará enfrentou algumas limitações, principalmente relacionadas à disponibilidade e à qualidade dos dados. Alguns deles podem ser destacados: Dados desagregados para alguns setores específicos não estavam disponíveis, exigindo a utilização de estimativas e proxies. As informações sobre comércio interestadual e internacional do Pará são limitadas, o que pode afetar a precisão das estimativas de importações e exportações, exigindo o uso de estatísticas experimentais, como NF-e para ajustar as informações. Além disso, a TRU reflete apenas um momento específico da economia (2017), o que limita a análise de tendências de longo prazo.

Apesar dessas limitações, a TRU utilizada para este trabalho representa uma ferramenta importante para a análise da estrutura produtiva do Pará, fornecendo insights valiosos sobre os fluxos de bens e serviços e os encadeamentos intersetoriais. A utilização de técnicas avançadas de estimação e balanceamento, aliada à integração de considerações de justiça ambiental e métodos de agregação de dados, contribuiu para melhorar a precisão e a aplicabilidade da TRU em diversos contextos.

4.2. Aplicação da Tabela de Recursos e Usos (2017)

Partindo dos elementos metodológicos apresentados anteriormente, pode-se realizar diversas análises diante da observação e interação com a TRU já que ela é funcional enquanto instrumento de contabilidade social. Os dados utilizados são de 2017 oriundos da tabela confeccionada pelo Lacam, Unifesspa.

Tabela 10 – Oferta de Bens e Serviços (Milhão R\$) – Pará 2017.

Oferta de bens e serviços					
Descrição do produto	Oferta total preço consumidor	Margem com. e transp.	Total de impostos líquidos de subsídios	Oferta total preço básico	Importação de bens e serviços (CIF)
Agropecuária	27.953	2.229	274	25.451	4.723
Indústria extrativista	38.422	2.216	710	35.496	888
Indústria de transformação	124.035	11.802	5.817	106.417	75.985
Eletricidade e gás, água, esgoto e gestão de resíduos	18.513	38	2.647	15.827	30
Construção	19.443	0	440	19.003	4.454
Comércio	9.435	-13.957	598	22.794	69
Transporte, armazenagem e correio	16.950	-2.358	890	18.418	2.094
Informação e comunicação	4.647	30	1.278	3.338	0
Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados	5.058	0	370	4.688	0
Atividades imobiliárias	13.529	0	17	13.512	0
Outras atividades de serviços	21.196	0	538	20.659	4.024
Administração, defesa, saúde e educação públicas e seguridade social	38.790	0	5	38.785	0
Total	337.970	0	13.584	324.387	92.266

Fonte: Lacam. Elaboração própria, 2024.

A primeira tabela expressa a oferta de bens e serviços agrupada em doze categorias que expressam a natureza dos produtos produzidos. A oferta total a preços básicos não engloba em sua totalidade os impostos sobre os produtos e importação líquidos de subsídios nem as margens de comércio e transporte. Na matriz de oferta de bens e serviços, o preço referente ao consumidor corresponde ao somatório dos preços básicos, dos impostos sobre os produtos e importação líquidos de subsídios mais as margens de comércio e transporte. Além disso, no nível agregado o valor das margens de comércio e transporte se diluem de modo que o somatório se torna zero.

"No agregado, o conceito de preços de comprador aplicado à oferta total, que aparece nas TRU, é correlato ao do preço de mercado que utilizamos para o PIB, uma vez que

a margem de comércio e transporte desaparece nesse nível (agregado). O mesmo não pode ser dito desses conceitos quando se considera cada atividade produtiva em particular" (Paulani e Braga, 2020, p. 105).

Diante disso, percebe-se que a maior diferença de preços para consumidor e básicos se dá na linha da indústria de transformação (R\$ 124 bilhões e R\$ 106,4 bilhões respectivamente). Isso ocorre principalmente devido aos altos níveis das margens de comércio e transporte e do total de impostos aplicados uma vez que o nível de importação deste setor é bem elevado. Percebe-se também um alto valor em bens importados ainda que se descontasse os impostos aplicados, fruto da dificuldade do Estado neste setor específico. A falta de estímulo ao setor industrial ao longo dos anos reforça também a dependência do Estado do Pará para com outros Estados e o resto do mundo.

Outra categoria que se destaca é a do comércio, mas esta diferenciação entre o preço básico e o preço do consumidor se dá porque muitos produtos comercializados nesta área não são provenientes necessariamente deste setor.

Tabela 11 – Produção das Atividades (Milhão R\$) – Pará 2017.

Produção das Atividades							
Descrição do produto	Agropecuária	Indústria extrativa	Indústria de transformação	Construção	Comércio	Transporte, armazenagem e correio	Total
Agropecuária	20.728						20.728
Indústria extrativista		34.608					34.608
Indústria de transformação	379		30.053				30.432
Construção				14.549			14.549
Comércio			218		22.506		22.725
Transporte, armazenagem e correio		726				15.598	16.323
Outras atividades de serviços		49	6	49	6		108
Total	21.107	35.382	30.277	14.598	22.512	15.598	13.9474

Fonte: Lacam. Elaboração própria, 2024.

Na tabela de recursos de bens e serviços as colunas explicitam a produção das atividades, enquanto as linhas demonstram a natureza do produto produzido por essas atividades quando cruzadas com as colunas. Naturalmente, um setor específico produz a maior parte dos produtos que correspondam ao seu segmento, mas ainda pode ser que determinada

atividade X produza produtos que espontaneamente correspondam à atividade Y. Isso ocorre porque as atividades não são totalmente puras podendo, em algum momento, uma desempenhar o serviço ou produto de outra.

A tabela acima corresponde a uma matriz 7x6 uma vez que se desconsidera a produção das “outras atividades de serviço” na coluna, mas ela está presente na linha para computar a produção desta categoria em outros setores. Diante disso, em grau de importância, os setores que mais produziram foram as atividades da indústria extrativa, indústria de transformação, comércio, agricultura, transporte e, por fim, atividades de construção.

Fazendo-se ainda um comparativo com a tabela anterior, percebe-se que, embora a indústria de transformação seja a segunda que mais tenha produzido, a dependência da importação ainda é alta já que a produção doméstica ainda é incapaz de suprir toda a demanda estadual. Além disso, há a necessidade de visualizar o tipo de produto que este setor está produzindo.

Tabela 12 – Ranking de produção do Setor de Indústria de Transformação.

Indústria de Transformação		
Ranking	Descrição do Produto	Valor (milhão)
1	Produtos da metalurgia de metais não-ferrosos	R\$ 8.737,08
2	Abate de reses, exceto suínos	R\$ 5.171,91
3	Produtos diversos	R\$ 2.251,17
4	Produtos de madeira, exceto móveis	R\$ 1.321,77
5	Outros produtos de minerais não-metálicos	R\$ 1.048,76
6	Bebidas	R\$ 944,22
7	Óleos e gorduras vegetais e animais	R\$ 864,21
8	Produtos de aço e seus derivados	R\$ 856,84
9	Outros produtos alimentares	R\$ 856,00
10	Celulose, papel e produtos de papel	R\$ 768,78

Fonte: Lacam. Elaboração própria, 2025.

A indústria de transformação, de acordo com o ranking de produção do setor na tabela 12, produz em sua grande maioria produtos com baixo grau de verticalização. Percebe-se que a indústria está longe de assumir a liderança no crescimento econômico, necessitando de muito mais incentivos estatais voltados a este segmento que venham a fomentar a composição de produtos de alto valor agregado, gerando maiores encadeamentos.

A baixa agregação de valor na indústria de transformação e a alta dependência de importações para esse setor (evidenciada pela diferença entre preços básicos e preços de consumidor) reforçam a necessidade de uma estratégia de industrialização. Investimentos em setores de maior valor agregado e tecnologia, como indústria de transformação avançada e serviços de maior complexidade, poderia contribuir para reduzir a dependência externa e promover um desenvolvimento mais equilibrado.

Tabela 13 – Consumo Intermediário das Atividades (Milhão R\$) – Pará 2017.

Consumo intermediário						
Descrição do produto	Agropecuária	Indústria extrativa	Indústria de transformação	Construção	Comércio	Transporte, armazenagem e correio
Agropecuária	1.096	0	5.109	7	798	107
Indústria extrativista	3	279	1.623	66	1	0
Indústria de transformação	2.502	6.972	9.968	3.821	1.577	3.885
Eletricidade e gás, água, esgoto e gestão de resíduos	172	785	1.072	92	91	242
Construção	0	193	975	1.337	742	27
Comércio	0	1.600	1.701	305	341	410
Transporte, armazenagem e correio	516	3.027	1.049	306	1.161	1.320
Informação e comunicação	2	29	89	64	0	95
Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados	8	784	82	951	217	384
Atividades imobiliárias	140	387	515	266	1.245	349
Outras atividades de serviços	328	887	1.155	856	1.992	877
Total	4.766	14.943	23.340	8.071	8.166	7.696

Fonte: Lacam. Elaboração própria, 2024.

A matriz B1 demonstra as compras intermediárias das atividades econômicas, provendo os insumos necessários para a produção dos seus bens e serviços. Ou seja, corresponde ao consumo entre os setores, excluindo-se o consumo familiar. A análise desta tabela é importante uma vez que demonstra a relação de codependência existente nos setores.

As atividades que mais se destacam dentre as selecionadas correspondem a indústria de transformação, indústria extrativista e o comércio. Este último, em especial, como já mencionado antes, por comercializar produtos oriundos de outros setores.

Enquanto isto, pode-se notar que a indústria de transformação e a extrativa são as que mais absorvem insumos dos outros setores uma vez que os produtos possuem um certo grau de

elevação, embora não se possa considerar tal grau elevado visto que a economia paraense não possui em seus produtos alto índice de verticalização mesmo em seus produtos industrializados. Ademais, percebe-se na atividade de indústria de transformação uma alta demanda por produtos de origem agrícola, evidenciando que muitos dos produtos por ele produzidos advêm do refinamento de bens primários.

A próxima tabela diz respeito aos componentes do valor adicionado. Para encontrar o valor adicionado que determinada atividade produz, é necessário subtrair do total da produção da atividade o consumo intermediário dela.

Tabela 14 – Componentes do valor adicionado (Milhão R\$) – Pará 2017.

	Agropecuária	Indústria extrativa	Indústria de transformação	Construção	Comércio	Transporte, armazenagem e correio
Valor adicionado bruto (VA)	16.342	20.439	6.937	6.478	14.341	7.901
Remunerações	2.591	1.372	3.267	2.740	7.858	3.529
Salários	2.295	1.078	2.622	2.255	6.419	2.986
Contribuições sociais efetivas	296	294	645	485	1.439	543
Previdência oficial /FGTS	295	283	628	480	1.420	514
Previdência privada	1	11	16	5	19	29
Contribuições sociais imputadas	-	-	-	-	-	-
Excedente operacional bruto e rendimento misto bruto	14.051	18.803	3.416	3.664	6.260	4.264
Rendimento misto bruto	9.197	82	703	1.895	2.876	3.549
Excedente operacional bruto (EOB)	4.854	18.721	2.713	1.768	3.383	716
Outros impostos sobre a produção líquidos de subsídios	- 300	264	254	74	223	108
Outros impostos sobre a produção	93	300	284	88	240	152
Outros subsídios à produção	- 394	- 36	- 30	- 14	- 17	- 45
Valor da produção	21.107	35.382	30.277	14.549	22.506	15.598
Fator trabalho (ocupações)	945.991	20.871	273.045	265.217	706.842	417.310

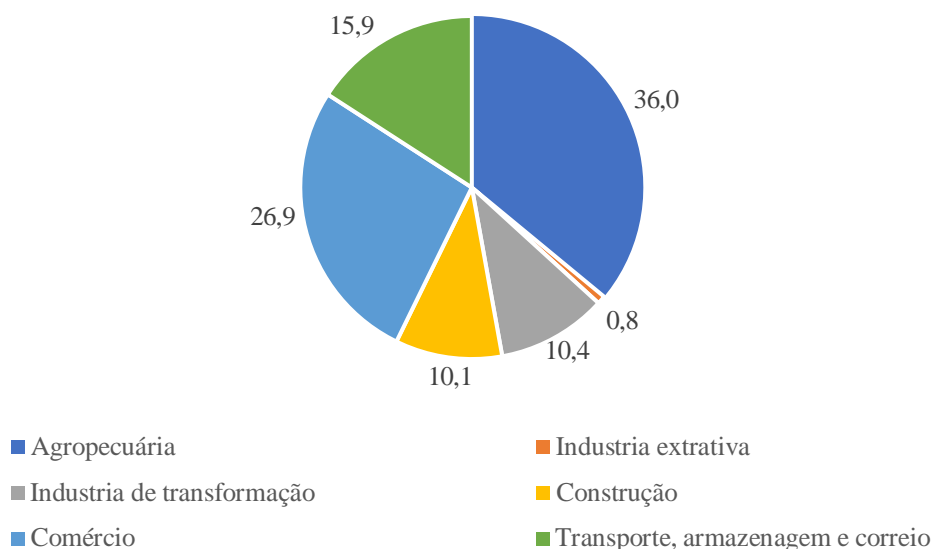
Fonte: Lacam. Elaboração própria, 2024.

Neste âmbito, dos setores analisados, os que mais geram valor são o da indústria extrativa (R\$ 20 bilhões), seguida pela agropecuária (R\$ 16 bilhões), depois comércio (R\$ 14

bilhões), transporte (R\$ 7,9 bilhões), indústria de transformação (R\$ 6,9 bilhões) e, por fim, construção (R\$ 6,4 bilhões). Assim, sendo as atividades que mais contribuem para o PIB do Estado. Nota-se que quem lidera é a indústria extrativa.

No que tange às remunerações, percebe-se que a atividade que mais remunera é a comercial, também advindo o maior montante de salários. Importante frisar que isso não se dá pela qualidade em termo de valor repassado ao funcionário, mas principalmente por ser uma das áreas que mais absorve pessoas. Depois, ainda no que tange as remunerações, adentra a atividade de transporte seguida por construção, indústria de transformação, agropecuária e, por último, indústria extrativa.

Gráfico 3 – Fator Trabalho (Ocupações) – 2017.



Fonte: Lacam. Elaboração própria, 2025.

Quanto as ocupações¹, dentre os setores analisados presentes na tabela 14, a agropecuária é atividade com maior número registrando 945.991 mil postos de trabalho, cerca de 36% do total de ocupações entre estes setores. Depois adentra o comércio com 706.842 mil, abrangendo quase 27% deste total, seguido por armazenamento, transporte e correio (15,9%), indústria de transformação (10,4%), construção (10,1%) e, por fim, indústria extrativa (0,8%).

¹ No cálculo estão incluídos os empregados, empregadores, trabalhadores domésticos, “conta própria” e trabalhadores sem remuneração.

A agropecuária é a atividade que mais comporta pessoas. Está presente de maneira forte e enraizada na dinâmica econômica paraense, assim como foi reforçado durante os planos plurianuais. O comércio adentra por segundo lugar e, como já foi mencionado anteriormente, sua atividade tem um ponto de intercessão com diversos setores, propiciando esta colocação quanto ao número de pessoas ocupadas. A indústria de transformação, por sua vez, ocupa 273.045 mil pessoas (10,4%), número relevante, mas longe de ser o ideal quando deveria ser o setor elemento motriz para o desenvolvimento econômico.

Nota-se um dado curioso no que tange a indústria extrativa. Embora ela apareça como protagonista quanto a geração de valor adicionado e fortemente presente nas outras análises, ela é uma das que menos absorve pessoas, não chegando a um por cento dentro das atividades analisadas. Dentre os motivos que podem levar a este fato, destaca-se a alta concentração de tecnologia e maquinário neste setor e a alta produtividade por trabalhador. Atividades como mineração, por exemplo, são utilizadas máquinas pesadas que fazem com que dispensem a necessidade de um número grande de trabalhadores e, além disso, absorvem pessoas que possuem um grau mais técnico de conhecimento.

Esses resultados reforçam que, embora a indústria extrativa seja a maior geradora de valor adicionado, ela emprega apenas 0,8% da mão de obra, refletindo uma alta concentração de renda e poder econômico. Em contraste, setores como agropecuária e comércio, que empregam a maior parte da população (36% e 27%, respectivamente), geram menos valor adicionado e oferecem remunerações mais baixas.

Tal estrutura produtiva perpetua as desigualdades regionais e sociais, beneficiando grandes empresas e grupos econômicos em detrimento de pequenos produtores e trabalhadores. Ela é reflexo das decisões de planejamento adotadas ao longo de vários anos, como apontado no capítulo anterior. A falta de políticas específicas para reduzir essas desigualdades, como apoio à pequena produção e à agricultura familiar, reflete uma lacuna na estratégia de desenvolvimento do Pará. Para promover um desenvolvimento mais justo e inclusivo, seria necessário priorizar políticas que redistribuam renda e reduzam as disparidades regionais.

Tabela 15 – Demanda setorial de bens e serviços do Pará de 2017 (Milhão R\$).

Setor	Exportação Internacional	Exportação Interestadual	Consumo das Famílias
Agropecuária	2.612,30	7.272,32	9.079,07
Industria extrativas	33.102,39	3.832,49	0,71
Indústrias de transformação	9.432,19	21.629,77	44.609,64
Eletricidade e gás, água, esgoto e gestão de resíduos	0,00	12.151,68	361,85
Construção	0,00	0,01	0,00
Comércio	0,00	0,00	2.414,91
Transporte, armazenagem e correio	6,69	0,00	7.552,68
Total	45.153,57	44.886,27	64.018,86

Fonte: Silva, 2023, p. 22. Adaptado.

A presente tabela e a figura abaixo foram retiradas da Nota Técnica Tabela de Recursos Usos confeccionadas pelo Lacam em 2023 e expressam bem a configuração econômica que o Pará possui no reflexo de suas exportações.

De acordo com a tabela 15, dos produtos e serviços que mais permanecem dentro da região, voltado ao consumo das famílias, encontram-se o setor de comércio e transporte, armazenagem e correio. Quanto os que competem por uma fatia da demanda entre os outros Estados e internacionalmente, adentra o setor da indústria de transformação e a agropecuária, (cujo ambos ainda são consumidos, em grande parte, pelas famílias).

Agora ao que se refere a indústria extrativa, nota-se que o grande volume de exportações está voltado ao exterior em alto volume, reforçando o Estado como exportador de commodities como pode-se observar na figura.

Figura 1 – Ranking dos 10 produtos de maior exportação interestadual do Pará de 2017 (Milhão R\$).



Fonte: Silva, 2023, p. 23.

O minério de ferro adentra como a principal das commodities exportadas do Estado do Pará, totalizando cerca de R\$24,8 bilhões, abarcando cerca de 55% do valor total das exportações. Logo em seguida vem o minério de cobre (R\$6,4 bi), produtos da metalurgia de metais não – ferrosos (R\$5,8 bi) e soja e grão (R\$1,3 bi).

Como elucidado ao longo do trabalho, a exportação de commodities reforça mecanismos de reprimarização no Estado e no país (enquanto parte dele). É necessário que o departamento de políticas públicas dirija seus esforços de maneira mais atenta para o setor industrial, estimulando a produção de produtos com maior nível de agregação.

4.3 Considerações do Capítulo

O capítulo buscou analisar a conjuntura economicamente produtiva do Estado do Pará, por meio dos dados da Tabela de Recursos e Usos disponibilizadas pelo Lacam – Laboratório de Contas Regionais da Amazônia. Constatou-se a partir dos resultados uma forte presença da economia agrária na região, podendo ser reflexo dos estímulos governamentais percorridos nos planos de governo, mas também da disponibilidade territorial do Estado e da disponibilidade de recursos naturais. Tendo em vista essa abundância de recursos, o setor industrial extrativista adentra como um dos que mais produz, mas o que menos emprega pessoas, além de contribuir para a exportação de commodities reforçando a predominância de uma economia focada em bens primários e de baixo crescimento. Além disso, é possível que ele reforce concentração de renda frente a alta remuneração e valor adicionado, mas poucos cargos em ocupação. É possível também que a alta exportação de commodities contribua para uma apreciação cambial a medida que reforça um comportamento de reprimarização.

O setor industrial paraense está longe de ser o protagonista no que tange a promoção do crescimento econômico. Pois, embora possua certa relevância quanto ao número de pessoas ocupadas, nível de produção e valor adicionado, não é suficiente para assumir a liderança. Além disso, sua composição de produtos possui baixo valor agregado frente ao pouco grau de complexidade de seus produtos.

Cabe destacar que a predominância de setores primários (indústria extrativa e agropecuária) e a alta dependência de exportações de commodities (como minério de ferro, que

representa 55% das exportações) refletem uma inserção subordinada na economia global. A CEPAL destacaria que essa dependência torna o Pará vulnerável a flutuações nos preços internacionais e limita o potencial de desenvolvimento autônomo.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho analisou o planejamento estatal no Estado do Pará entre 1992 e 2016, com foco na implementação de políticas fiscais e seus efeitos sobre a estrutura produtiva local. Fundamentado nas contribuições teóricas de Keynes, Kalecki e da Cepal, o estudo buscou compreender de que forma as políticas adotadas nesse período influenciaram o desenvolvimento econômico e social do Estado, considerando o contexto de abertura econômica dos anos 1990, a estabilização monetária promovida pelo Plano Real e o boom das commodities na década de 2000.

As primeiras políticas promovidas pelo governo analisadas neste trabalho são, em grande parte, voltadas à infraestrutura do Estado em virtude da carência de suprir necessidades básicas que atingem não somente a economia do Estado, como também a sociedade de maneira sinérgica, tendo-se o intuito também de estabelecer uma conexão interestadual fortalecendo suas parcerias comerciais. Verbas significativas foram destinadas à construção e manutenção de estradas, limitando a capacidade do governo de investir na dinamização econômica da região. Outro fator que afetava o progresso econômico era que grande parte do Estado ainda necessitava de um bom fornecimento e consolidação de energia elétrica, o que demandou também muitos recursos do governo.

Uma conclusão importante da análise dos PPA's é que os incentivos governamentais voltados à economia do Estado foram predominantemente de caráter agrícola e extrativista. E o setor que obtém menos recursos é o de ciência e tecnologia. Além disso, o setor industrial tem pouco estímulo quanto a verticalização de seus produtos, não gerando fortes encadeamentos. Dentro de uma perspectiva crítica, a predominância de uma economia baseada em origem agrária cujo a maior parte da produção são commodities, não contribui para uma boa consolidação econômica para a região.

De maneira geral, a destinação de recursos seguiu uma lógica que, em grande parte, manteve a dependência histórica da economia paraense em setores primários, como a mineração e a agropecuária. Embora tenha havido iniciativas voltadas à diversificação econômica e ao fortalecimento da infraestrutura, os investimentos não foram suficientes para alterar significativamente a estrutura produtiva do Estado.

A análise da estrutura econômica do Estado do Pará a partir da Tabela de Recursos e Usos (TRU) de 2017 reforça essa conclusão, demonstrando que, apesar dos investimentos públicos, a economia paraense manteve características de reprimarização, com uma participação relativamente baixa da indústria de transformação e uma forte dependência da exportação de bens primários. Ficou evidente que grande parte dos produtos da economia paraense são de origem agrícola, e embora a indústria de transformação ocupe um espaço de maneira significativa, ainda não está suficientemente expressiva para se firmar no Estado como motor do crescimento. Necessita-se assim de mais apoio governamental à indústria voltada a produtos com maior valor agregado no período analisado.

Um aspecto que merece destaque é a relação entre as prioridades definidas nos Planos Plurianuais e a perpetuação de uma estrutura produtiva voltada para a exportação de bens primários. Essa orientação reflete uma abordagem limitada do papel do Estado no estímulo a cadeias produtivas internas que promovam a diversificação econômica e a geração de empregos qualificados. A ausência de incentivos significativos para setores estratégicos, como a indústria de alta tecnologia ou de bens duráveis, revela a dificuldade em alinhar o planejamento público com um projeto de desenvolvimento de longo prazo capaz de reduzir a dependência externa e a vulnerabilidade econômica.

Ademais, as escolhas políticas voltadas à infraestrutura, embora necessárias em um primeiro momento, não foram acompanhadas de políticas complementares voltadas ao fortalecimento de setores produtivos locais. Isso resulta em uma economia que, apesar de melhorar sua integração física, permanece fragilmente integrada no nível produtivo, com baixo valor agregado sendo gerado no próprio território paraense. Dessa forma, a dependência de commodities reforça o ciclo de desenvolvimento limitado, característico de economias periféricas.

Por fim, destaca-se que a pouca atenção dada ao setor de ciência e tecnologia agrava a condição de atraso estrutural, uma vez que inibe a capacidade do Pará de se inserir em setores mais dinâmicos e inovadores. A ausência de políticas mais firmes nesse sentido compromete a possibilidade de transformar os recursos naturais abundantes em vantagens competitivas sustentáveis. Para alterar essa realidade, é imprescindível que o Estado redefina suas prioridades, com investimentos significativos na industrialização, na ciência e na tecnologia, de modo a romper com os padrões históricos de subdesenvolvimento e promover um crescimento econômico mais inclusivo e sustentável.

As evidências apontam para a necessidade de uma revisão na estratégia de planejamento estadual, considerando políticas fiscais que promovam maior agregação de valor à produção local, incentivem cadeias produtivas mais integradas e ampliem a participação de setores inovadores na economia. A experiência do Pará mostra que, sem um planejamento mais direcionado à industrialização e à diversificação econômica, o Estado continuará vulnerável às oscilações do mercado de commodities, perpetuando desafios relacionados à concentração de renda e à dependência de setores intensivos em recursos naturais. Apesar das potencialidades da reflexão que essa dissertação produziu em relação às decisões de planejamento do Estado do Pará, a análise documental dos PPAs enfrenta algumas limitações. A primeira delas é o viés nos Documentos Oficiais. Os PPAs são documentos oficiais que podem apresentar um viés positivo, destacando conquistas e omitindo falhas.

Uma segunda limitação é a dificuldade de Avaliação de Impactos das decisões de planejamento adotadas. A análise documental permite identificar as intenções e prioridades das políticas fiscais, mas não avalia diretamente seus impactos. Por isso, a integração com a TRU e outras fontes de dados foi essencial. Integrar a análise dos PPA's com a Tabela de Recursos e Usos (TRU) de 2017, permite identificar alguns dos potenciais impactos de longo prazo das políticas fiscais.

Apesar das limitações inerentes à disponibilidade de dados e ao escopo temporal da análise, os achados desta pesquisa contribuem para o debate sobre o papel das políticas fiscais no desenvolvimento regional. Ao articular teoria e evidências empíricas, este estudo oferece reflexões que podem ser úteis não apenas para o Pará, mas também para outros Estados da Amazônia e para a formulação de políticas públicas nacionais. Como perspectivas futuras, sugere-se aprofundar a análise dos impactos setoriais das políticas fiscais e examinar a evolução da estrutura produtiva paraense com base em dados mais recentes, ampliando a compreensão sobre os desafios e oportunidades para o desenvolvimento sustentável da região.

6. REFERÊNCIAS

AAAY, H.; LANGEVELDE, A., Dooyeweerd – Based Approach to Regional Economic Development. *Jornal de Geografia Econômica e Social*, v. 96, n. 2, p. 184–198, 2005.

AHN, J. Y; JURAEZ, Z. Linking Keynesian Theory to Economic Geography. *International Journal of Multidisciplinary: Applied Business and Education Research*, 2023.

ALDELSTEIN, R. "The Nation as an Economic Unit": Keynes, Roosevelt, and the Managerial Ideal. *The Journal of American History* – June, 1991.

ALMEIDA, P. Planejamento no Brasil: memória histórica. In: *Parcerias Estratégicas*. Número 18 - agosto de 2004. pp. 157-190, 2004.

ANASTASIA, F.; CASAS, L. L. *Instituições Políticas, Capacidades Estatais e Cooperação Internacional: África do Sul, Brasil e China*. In: Gomide, Alexandre; Boschi Renato. (Org.). *Capacidades Estatais em Países Emergentes: O Brasil em Perspectiva Comparada*. 1 ed. Rio de Janeiro: IPEA, 2016, v. 1, p. 425 – 472.

BARDIN, L. *Análise de Conteúdo*. Presses Universitaires de France, 1977.

BERCOVIC, G. Estado, Planejamento e Direito Público no Brasil Contemporâneo. In: *PPA 2012 - 2015: experimentalismo institucional e resistência burocrática/ organizadores: José Celso Cardoso Jr., Eugênio A. Vilela dos Santos*. – Brasília: IPEA, 2015.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

BRESSER-PEREIRA “Uma escola de pensamento keynesiano-estruturalista no Brasil?” *Revista de Economia Política*, v. 31, n. 2, p. 305-314, 2011.

BRESSER-PEREIRA, L. e F. DALL’ACQUA. “Economic Populism x Keynes: Reinterpreting Budget Deficit in Latin America”. *Journal of Post Keynesian Economics*, v. 14, n. 1, 1991.

BROWN-COLLIER, E. "What Keynes Really Said About Deficit Spending," *Journal of Post Keynesian Economics*, v. 17, n. 3, p. 341-355, 1995.

- BUST, E. "Why was Belgium so late in adopting Keynesian ideas and devising regional development policies?," *Working Papers of VIVES - Research Centre for Regional Economics* 27, KU Leuven, Faculty of Economics and Business (FEB), 2012.
- CINGOLANI, L. *The State of State Capacity: A Review of Concepts, Evidence and Measures*. Maastricht: UNU – MERT, 2013 (Working Paper).
- COLISTETE, R. P. Desenvolvimento, distribuição de renda e capital estrangeiro: um comentário sobre a Cepal nos anos 50. *Revista de Economia Política*, v. 12, n. 4, p. 491 – 501, 1992.
- COMPARATO, F. K. Planejar o desenvolvimento: a perspectiva institucional. In: *Para viver a democracia*. São Paulo: Brasiliense, 1989. p. 83-123.
- COURVISANOS, J. "Political Economy of Innovation and Sustainable Development," In: BLANDINE LAPERCHE & NADINE LEVRATTO & DIMITRI UZUNIDIS (ed.), *Crisis, Innovation and Sustainable Development*, chapter 8, Edward Elgar Publishing, 2012.
- COURVISANOS, J. "Regional Innovation for Sustainable Development: An Australian Perspective," *Journal of Innovation Economics*, De Boeck Université. vol. 0(1), p. 119-143, 2009.
- COURVISANOS, J. *Sustainable Eco-innovation for Regional Development: A Perspective Planning Framework*. University of Ballarat, 2012.
- CROCCO, M.; CAVALCANTE, A.; BARRA, C. "The behavior of liquidity preference of banks and public and regional development: the case of Brazil," *Journal of Post Keynesian Economics*, v. 28, n. 2, p. 217-240, 2005.
- EVAN, P. O Estado como Problema e Solução. *Lua Nova* (28 – 29): 107 – 57, 1993.
- FERRARI FILHO, F.; FONSECA, P. C. D. Which developmentalism? A Keynesian-Institutionalist wage-led proposal. *Review of Keynesian Economics*, v. 3, n. 1, p. 90-107, 2015.
- FRITZGERALD, E. V. K. Kalecki on financing development: an approach to the macroeconomics of the semi-industrialised economy. *Cambridge Journal of Economics*, Volume 14, June 1990, p. 183–203.
- GADELHA, S. *Curso introdução ao orçamento público*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública – Enap, 2017.

GARCIA, J.; BRID, J.; Percepções kaleckianas sobre heterogeneidade estrutural. *Revista Eletrônica de Economia*, 2024.

GOBETTI, S.. AMADO, A. Ajuste fiscal no Brasil: algumas considerações de caráter pós-keynesiano. *Revista de Economia Política*, v. 31, n. 1 (121), p. 139-159, 2011.

GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ. *Plano Plurianual 1992 – 1995*. Belém: Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral, 1991. Disponível em: https://seplad.pa.gov.br/wp-content/uploads/2015/07/ppa_1992-1995.pdf.

GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ. *Plano Plurianual 1996 – 1999*. Belém: Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral, 1995. Disponível em: https://seplad.pa.gov.br/wp-content/uploads/2015/07/ppa_1996-1999.pdf.

GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ. *Plano Plurianual 2000 – 2003*. Belém, 1999. Disponível em: <https://seplad.pa.gov.br/wp-content/uploads/2020/01/AVANTE-PARA-DIGITAL.pdf>.

GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ. *Plano Plurianual 2004 – 2007*. Belém, 2003. Disponível em: <https://seplad.pa.gov.br/wp-content/uploads/2015/07/producao.pdf>.

GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ. *Plano Plurianual 2008 – 2011*. Belém, 2007. Disponível em: <https://seplad.pa.gov.br/ppa-2008-2011/>.

GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ. *Plano Plurianual 2012 – 2015*. Belém, 2011. Disponível em: <https://seplad.pa.gov.br/wp-content/uploads/2015/07/finalistico.pdf>.

GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ. *Plano Plurianual 2016 – 2019*. Belém, 2015. Disponível em: <https://seplad.pa.gov.br/ppa-2016-2019/>.

HERMANN, J. Ascensão e queda da política fiscal: de Keynes ao 'autismo fiscal' dos anos 1990-2000. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA DA ANPEC, 34., 2006, Salvador, Anais..Salvador, 2006.

KALDOR, N. Causes of the slow rate of economic growth of the United Kingdom. In: KING, J. E. *Economic growth in theory and practice: a kaldorian perspective*. Cambridge: Edward Elgar, 1994. p. 279-318, 1966.

KALECKI, M. (1943) Political Aspects of Full Employment¹. *The Political Quarterly*, v. 14, n. 4, p. 322–330.

KALECKI, M. "*Selected Essays on the Dynamics of the Capitalist Economy 1933-1970*", Cambridge University Press, 1971.

KEYNES, J. *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

KEYNES, J. *The Collected Writings of John Maynard Keynes*. In *Activities 1940-1946 - Shaping the Post-War World: Employment and Commodities*, Editado por Moggridge, Donald, Volume XXVII. London: Macmillan; Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

LIU, X.; ZHAO, Y. *Regional Development*. The Wiley Blackwell Encyclopedia of Urban and Regional Studies. Edited by Anthony Orum. Published by John Wiley & Sons Ltd, 2019.

LOPES, L. e VASCONCELLOS, M. *Manual de Macroeconomia: Básico e Intermediário*. São Paulo. Editora Atlas, 2008.

PAULANI, L. e BRAGA, M. *A nova contabilidade social: uma introdução à macroeconomia* - 5. ed. - São Paulo: Saraiva, 2020.

PAULO, L. F. A. O PPA como Instrumento de Planejamento e Gestão Estratégica. *Revista do Serviço Público*. Brasília: Enap, 61(2), pp. 176 – 187, abril – junho/2010.

PIRES, R.; GOMIDE, A. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, p. 121-143, 2016.

SADOULET, E; JANVRY, A. "Sixty Years of Development Economics: What Have we Learned for Economic Development?", *Revue d'Economie du Développement*, v. 22, pp. 9-19, 2014.

SICSU, J. Keynes, um estrategista do planejamento e de uma nova sociedade. Instituto de economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro. 2021.

SKIDELSKY, R. *Keynes: The Return of Master*. Oxford University Press. Março, 1996.

SKOCPOL, T. *Bringing the state back n: strategies of analysis in current research*. In Evans, P. B., Rueschemayer, D., and Skocpol, T., editors, *Bringing the State Back in*. Cambridge University Press, 1985.

Tabelas de Recursos e Usos (TRU) do Pará 2017 / (Orgs.) Giliad de Souza Silva [et al.], UNIFESPA; Diretoria de Estatística e de Tecnologia e Gestão da Informação (FAPESPA) – Belém, 2023.

TILLY, C. *The Formation of National States in Europe*. Princeton: Princeton University, 1975.

ANEXOS

Tabela 16 - Infraestrutura PPA (1992 – 1995).

Infraestrutura	Valores (Cr\$ x 1000)
Comunicação	11.629.564
Meio Ambiente	3.587.664
Transporte	178.734.016
Energia	104.746.650
Total	298.697.894

Fonte: PPA (1992) – Elaboração própria.

Tabela 17 – Infraestrutura PPA (1996 – 1999)

Infraestrutura	Valores (R\$ x 1000)
Meio ambiente	31.950
Transporte	829.104
Energia	396.621,00
Outros	31.138,00
Total	1.288.813

Fonte: PPA (1996) – Elaboração própria.

Tabela 18 – Infraestrutura PPA (2000 – 2003)

Infraestrutura	
Programas	Valores R\$
valorização do patrimônio público	1.000.000
Manutenção e conservação de bens imóveis	4.432.566
Manutenção de serviços de transporte	2.842.168
Manutenção de serviços administrativos gerais	23.036.250
Administração de recursos humanos	315.707.562
Ações de informática	1.467.387
Novo Banpará – Modernização do atendimento	10.959.175
O Estado pela paz	909.665
Atenção básica em saúde	3.342.000
Meio ambiente	82.523.297

Fonte: PPA (2000) – Elaboração própria.

Tabela 19 – PPA (2004 – 2007)

Setor	Programa	Valores (Totais)
Agricultura	Modernização da agricultura familiar	22.799.980
	Assistencia técnica e extensão rural - PROATER	36.582.512
	Cadeia agroindustrial de origem animal	4.651.521
	Cadeia agroindustrial de origem vegetal	11.633.008
Mineração	Pará mineral	3.228.680
Turismo	Beija-flor	93.063.690
Industria e comércio	Industrializa Pará	5.408.941
	Legaliza Pará	3.765.708
Infraestrutura	Apoio adinistrativo	281.671.771
	Fortalecimento da gestão fundiária	15.720.353
	Compensação ecológica	58.740.000
	Zoneamento, monitoramento e gestão ambiental	23.783.297

Fonte: PPA (2004) – Elaboração Própria