



Desenvolvimento Regional em Debate

E-ISSN: 2237-9029

valdir@unc.br

Universidade do Contestado

Brasil

Monteiro da Costa, Eduardo José
PLANEJAMENTO TERRITORIAL, GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E
DESCENTRALIZAÇÃO REGIONAL: A EXPERIÊNCIA DO ESTADO DO PARÁ
Desenvolvimento Regional em Debate, vol. 1, núm. 1, julho-diciembre, 2011, pp. 120-148
Universidade do Contestado
Canoinhas, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=570862003008>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal

Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

**PLANEJAMENTO TERRITORIAL, GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E
DESCENTRALIZAÇÃO REGIONAL: A EXPERIÊNCIA DO ESTADO DO PARÁ***Eduardo José Monteiro da Costa¹***RESUMO**

As experiências de desenvolvimento regional, inspiradas em novas abordagens teóricas, têm evoluído para paradigmas de intervenção que valorizam as especificidades de determinados espaços, bem como as individualidades e sentimentos de pertencimento das comunidades locais. Resultante disso, cada vez mais as políticas públicas necessitaram ser pensadas de forma regionalizada, com reflexos no processo de descentralização das ações de governo. Ou seja, planejamento, regionalização, descentralização e participação popular, passaram a caminhar de forma conjunta. É dentro deste contexto que o processo de descentralização no Estado do Pará se consolidou na gestão iniciada em 2007, tendo à frente a Governadora Ana Júlia Carepa, com o propósito de tornar o Estado mais presente nas regiões distantes da Região Metropolitana, tornar o Estado mais eficiente e eficaz na execução das ações de políticas públicas e mudar o paradigma de gestão setorial para o paradigma territorial, no qual a integração e a complementaridade das ações são buscadas no território. O texto caracteriza a experiência recente de descentralização do Pará, destacando suas diferentes dimensões, seus avanços, além dos desafios a serem superados no futuro.

Palavras-chave: Desenvolvimento regional. Descentralização. Planejamento territorial. Território – Estado do Pará

ABSTRACT**TERRITORIAL PLANNING, PUBLIC POLICY MANAGEMENT AND REGIONAL
DECENTRALIZATION: THE EXPERIENCE OF THE STATE OF PARÁ**

The experiences of regional development, inspired by new theoretical approaches have evolved to paradigms of intervention that the specific value of certain spaces, as well as individuality and sense of belonging in local communities. Ensuing, increasingly public policies needed to be designed on a regional basis, reflecting the process of decentralization of government. That is, planning, regionalization, decentralization and popular participation, they had gone on together. It is within this context that the decentralization process in the State to consolidate the management started in 2007, headed by the Governor Ana Julia Carepa, in order to make the state more present in regions from the metropolitan area, make the state more efficient and effective in the execution of public policy and change

¹ Doutor em Economia Aplicada pela Universidade Estadual de Campinas, professor do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas (ICSA/UFPa) e do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Pará (PPGE/UFPa). Brasil. E-mail: ejmcosta@gmail.com.

management to the paradigm territorial sector, in which integration and complementarity of actions are pursued in the territory. The text characterizes the recent experience of decentralization of Pará, highlighting its various dimensions, their achievements, and challenges to be overcome in the future.

Keywords: Regional development. Decentralization. Territorial planning. Territory - State of Pará

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos a Teoria do Desenvolvimento Regional tem evoluído para paradigmas de intervenção que valorizam as especificidades de determinados espaços, bem como as individualidades e sentimentos de pertencimento das comunidades locais. Desta maneira, cada vez mais as políticas públicas necessitam ser pensadas de forma regionalizada, e em grande parte isto caminha em paralelo com um processo de descentralização das ações de governo. Ou seja, planejamento, regionalização, descentralização e participação popular, caminham de forma conjunta.

Sabe-se que nenhum processo de planejamento é neutro em si. Não é tarefa eminentemente burocrática, em que pese conter em grande parte participação da burocracia. O planejamento é, também, um processo político, que envolve interesses e projetos, uns que se quer apoiar e outros combater. Todo planejamento envolve um diagnóstico e a proposição de objetivos com metas e indicadores. Os objetivos a serem alcançados não são neutros. Respondem a interesses de grupos organizados que por meio de um processo dialético são construídos e interferem na construção do ambiente através de elementos de ordem econômica, ambiental, infraestrutural, cultural, política e institucional.

Neste sentido, a moderna teoria do desenvolvimento destaca que o sucesso de um setor da economia ou de uma região não é função de uma nação *per se*, mas da combinação específica de indivíduos, cultura e instituições nesse setor ou nessa região. Desta forma, a transformação de ambientes sociais e institucionais pode alterar a geografia do desenvolvimento.

Em função disso o conceito de região – entendida como um espaço homogêneo, identificado por aspectos físicos, econômicos, culturais e de ocupação, com uma rede urbana específica – é atualmente substituído pelo de território, entendido como um espaço construído social e historicamente por meio da cultura, das instituições micro e meso-regionais e da política. O território, seja este uma cidade ou uma região, é, assim, um emaranhado de interesses de uma comunidade – um espaço de disputa por poder –, possuindo uma identidade própria que em grande parte requer autonomia para sua delimitação.

Logo, o desenvolvimento de uma economia é sempre promovido por agentes de uma sociedade que tem uma cultura, formas e mecanismos próprios de organização. Cada território dá origem a formas específicas de organizações e instituições que lhe são peculiares e que não de incentivar ou coibir o seu desenvolvimento.

Isto posto, o subdesenvolvimento de uma sociedade acaba sendo em grande medida expressão de um insuficiente nível de racionalidade pública e social, no qual os interesses

individuais ou externos acabam prevalecendo. Desta forma, a sua superação somente pode ser concebida no quadro de um projeto político transescalar, articulado e coordenado pelo Estado como centro de decisão válido, capaz de subordinar os interesses individuais aos interesses regionais e nacionais coletivos buscados a médio e longo prazo através do planejamento do desenvolvimento, fundamentados, sempre, numa clara compreensão da estrutura socioeconômica e espacial da região objeto, e suas sub-regiões, e na superação da situação de dependência e exploração. Implica, portanto, na tentativa de encontrar respostas a múltiplas questões.

Desta maneira, a tentativa de superação do subdesenvolvimento deve estar assentada num projeto político, fundado em percuciente conhecimento da realidade e esposado por amplos segmentos sociais, que aumente o poder regulador das atividades econômicas, única forma de colocá-las a serviço da satisfação das necessidades sociais legitimamente conhecidas, e capaz de romper com o quadro de dependência estrutural de uma economia periférica. Nesta construção, qualquer concepção de desenvolvimento não pode alienar-se de sua estrutura social, e nem tampouco a formulação de uma estratégia desenvolvimentista pode ser concebida sem preparação ideológica e respaldo social. É em função disto que a temática da descentralização emerge com força, na medida em que estimula a participação das comunidades locais no processo de planejamento e gestão das políticas públicas, tornando mais densas e complexas as relações entre níveis de governo e a sociedade.

Diversas são as experiências que têm sido implementadas pelos Governos Estaduais, com destaque para os **Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) – Rio Grande do Sul; Conselhos Regionais de Desenvolvimento Sustentável – Ceará; Audiências Públicas Regionais – Minas Gerais; Secretarias Regionais de Desenvolvimento – Santa Catarina; Participação e Orçamento Regionalizado – Espírito Santo; Territórios de Identidade – Bahia; Planejamento Participativo Territorial – Piauí; Plano de Desenvolvimento Territorial Participativo de Sergipe (PDTP); MT Regional – Mato Grosso; e a experiência do planejamento territorial no estado do Pará.**

Um elemento é comum em todas estas experiências, os governos estaduais vêm procurando aproximar as suas estruturas administrativas e os fluxos da gestão às demandas e as necessidades das populações em diversas regiões, respeitando as peculiaridades regionais.

No que se refere especificamente ao estado do Pará, objeto deste artigo, há de se destacar alguns dos inúmeros problemas que se apresentam para se fazer gestão de políticas públicas: grande extensão geográfica, baixa densidade populacional, características de seu ordenamento econômico-espacial, economia primário-exportadora com baixa agregação de valor e a pouca internalização da riqueza e renda gerada, elevada desigualdade social e regional, elevada migração interna e vinda de outras regiões, infraestrutura econômica e social inadequadas e baixo capital social e capacidade de governança das comunidades locais.

Somado a isto, grande parte dos municípios possui baixa capacidade de gestão e captação de recursos para atender as suas demandas socioeconômicas de desenvolvimento, o que gera uma excessiva dependência das transferências de recursos e da execução de ações das demais escalas federativas (Governo do Estado e União).

É dentro deste contexto que o processo de descentralização se consolidou como uma das opções a gestão que se iniciava em 2007, tendo a frente a Governadora Ana Júlia Carepa

do Partido dos Trabalhadores (PT), para dar cabo aos inúmeros desafios postos²: tornar o Estado mais presente nas regiões mais distantes da Região Metropolitana; tornar o Estado mais eficiente e eficaz na execução das ações de políticas públicas; e mudar o paradigma de gestão setorial para um novo paradigma territorial, no qual a integração e a complementaridade das ações são buscadas no território.

Assim, dentro do eixo de governo de construção de uma gestão democrática, descentralizada e participativa, algumas diretrizes foram adotadas pelo Governo do Estado³: a promoção da integração político-institucional do Governo do Estado com municípios e o Governo Federal; a execução de ações que incentivassem o desenvolvimento de laços comerciais, produtivos, financeiros e culturais entre as diversas sub-regiões do estado, ao lado do desenvolvimento de uma política de solidariedade das regiões mais dinâmicas para com as menos desenvolvidas; a execução de ações e investimentos que facilitassem a internalização da riqueza e da renda; a diversificação da base produtiva e a verticalização da produção dentro de um novo modelo de desenvolvimento; a execução de ações que desenvolvessem na população a noção de “pertencimento” e uma noção de coletividade ao lado da valorização das múltiplas culturas sub-regionais; o incentivo a participação popular nas decisões de governo ao lado do desenvolvimento de mecanismos de controle social; e o desenvolvimento de mecanismos de coordenação, monitoramento e avaliação das políticas públicas.

Neste contexto uma proposta de descentralização das ações de governo e das políticas públicas foi erigida como peça central da gestão situada no campo democrático e popular no estado do Pará, adotando os princípios clássicos de um governo progressista⁴: autonomia, ampliação do controle social, maior possibilidade de avançar para mecanismos de participação popular orientados pela democracia direta e desmistificação do Estado como agente inacessível e distante da cidadania. Ademais, se o processo descentralização foi uma opção que se apresentou, seja como resposta as dificuldades de planejamento, gestão e articulação de políticas públicas, é no processo de regionalização que essa agenda gerencial ganhou relevância política e administrativa.

Dentro deste contexto o Governo do Pará de um lado realiza uma reforma administrativa, alterando a estrutura da gestão, extinguindo secretarias especiais, e criando dentre outras a Secretaria de Estado de Integração Regional (SEIR), que passou a coordenar a recém instituída Política Estadual de Integração Regional (PEIR); e de outro lado iniciou um amplo processo de planejamento territorial coordenado pela Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças (SEPOF) tendo como principais objetivos a garantia da ampla participação da população na definição das políticas públicas e a fiscalização e o monitoramento das obras e serviços escolhidos pela população (controle social). Este processo, denominado de Planejamento Territorial Participativo (PTP), envolveu mais de 80 mil pessoas e se constituiu como insumo do Plano Plurianual 2008-2011, conformando o primeiro processo de planejamento territorializado e participativo elaborado no estado.

O fato é que nenhuma das duas ações, apesar dos inúmeros avanços alcançados em termos de gestão territorializada e participativa de políticas públicas, conseguiu alcançar

² A este respeito ver: Costa (2008); Costa e Góes (2009); Costa e Brito (2010a); Costa e Brito (2010b); Costa e Lira (2010).

³ SEIR (2007); Costa (2008); Costa e Góes (2009).

⁴ Costa e Frazão (2010).

plenamente os objetivos a que se propunham. Adicionalmente, em vez de se tornarem ações complementares acabaram se consolidando como instrumentos paralelos de gestão territorial gerando uma relativa confusão na cabeça dos gestores públicos e na cabeça da própria população do estado.

Desta forma, este artigo tem por objetivos apresentar os fundamentos da PEIR e do PTP, além de discutir os principais obstáculos à sua implementação. Para isto está dividido da seguinte forma: o primeiro item caracteriza brevemente o espaço de intervenção, estado do Pará; o segundo apresenta os fundamentos e instrumentos da PEIR; o terceiro item apresenta os fundamentos e o processo de construção do PTP; e a parte final procura destacar os pontos relevantes a partir da análise da experiência paraense de planejamento territorial e gestão descentralizada.

BREVE CARACTERIZAÇÃO DO ESPAÇO DE INTERVENÇÃO: O ESTADO DO PARÁ

O planejamento do desenvolvimento regional é uma temática de natureza complexa, multidisciplinar e transescalar. Partindo do pressuposto de que as regiões possuem características distintas, é fundamental que no processo de planejamento sejam respeitadas as especificidades econômicas, ambientais, sociais e institucionais do espaço objeto de intervenção. Por mais que determinadas experiências possam servir de referência, o transplante sem mediações de políticas exitosas em um determinado contexto para outro, com especificidades e características distintas, é perigoso, podendo gerar simulacros ou o problema do *grafting* no transplante como modernamente tratado na literatura.

É em função disto que antes de entrar na temática central deste artigo, a experiência do planejamento territorial no estado do Pará, este item insere-se com o objetivo de caracterizar em linhas gerais o espaço objeto de intervenção.

O estado do Pará é o segundo maior estado federativo do Brasil. Engloba uma grande região geográfica heterogênea de 1,24 milhão de km², situada inteiramente na Amazônia, e equivalente a 14% do território nacional, na qual residem de acordo com estimativas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para 2010 em torno de 7,4 milhões de habitantes.

A função de metrópole regional é exercida pela cidade de Belém que possui forte poder de comando sobre os fluxos regionais, estabelecendo-se como centro primaz de decisão. As enormes distâncias e as dificuldades geográficas de acesso a muitas das diversas sub-regiões estaduais, todavia, limitam o estabelecimento de fluxos interurbanos mais consistentes e a consolidação de uma rede urbana hierarquizada de forma rígida. Por este motivo, a rede urbana paraense pode ser considerada como ainda não plenamente estruturada, em que pese à complexificação, redirecionamento e diversificação recente dos fluxos interurbanos.

Recentemente o ordenamento econômico e espacial do estado tem sido conduzido pelo dinamismo do agronegócio, pelo processo de verticalização da produção mineral, principalmente o Projeto Salobo em Marabá, o Projeto Onça Puma no município de Ourilândia do Norte, a expectativa de extração de minério de ferro da Serra Sul de Carajás, bem como a implantação de uma usina siderúrgica em Marabá, a Aços Laminados do Pará

(ALPA), e a expectativa futura de implantação de um pólo metal-mecânico também nesta cidade; e pelas obras do Plano de Aceleração do Crescimento do Governo Federal (PAC).

No específico as obras do PAC, estas procuram: ampliar a infraestrutura existente com a finalidade de integrar o território do estado e melhorar as condições de interligação entre as suas diversas sub-regiões e deste com os demais estados do Norte e Centro-Oeste, reduzindo os custos de transporte e logística; ampliar a infraestrutura hidroviária, estruturando um corredor exportador da produção regional, propiciando o aumento da competitividade regional; e expandir o acesso fluvial aos municípios da Região Amazônica, beneficiando o transporte de passageiros e de cargas, ao longo de todo ano e com maior segurança e eficiência. Dentre as principais obras do PAC para o estado convém destacar: a pavimentação das BR 163 (Cuiabá-Santarém) e BR 230 (Transamazônica); a construção da Hidrelétrica de Belo Monte; a conclusão das eclusas de Tucuruí; o prolongamento da Ferrovia Norte-Sul (em fase de estudo); a construção do Porto da Tijoca (em fase de estudo); a ampliação do Porto de Vila do Conde (construção da Rampa *roll-on roll-off*); a construção de terminais hidroviários (Santarém, Monte Alegre, Breves); e as linhas de transmissão de energia elétrica Tucuruí-Macapá-Manaus e Marabá-Serra da Mesa.

Em que pese este cenário econômico promissor, o Pará com um PIB estimado para 2007 em torno de R\$ 49,5 bilhões – equivalente a 1,86% do produto nacional –, e com um PIB *per capita* de R\$ 7.007,00, ainda constitui-se como uma típica região periférica ativa da economia mundial, com os seus baixos índices de desenvolvimento decorrendo diretamente do processo histórico de ocupação da Região Amazônica. Este processo de ocupação acabou conformando uma sociedade que tem como característica deter uma economia eminentemente fundada em interesses exógenos que se aproveitam de suas riquezas naturais, principalmente de sua biodiversidade, de sua riqueza mineral e de seus recursos hídricos, exportando produtos com baixo valor agregado e energia barata para o restante do país; em paralelo com a baixa internalização relativa da riqueza e da renda.

O desafio a ser enfrentado é que todo esse potencial não tem conseguido se efetivar através da geração de encadeamentos internos, de forças centrípetas e centrífugas, e da conformação de fluxos mais densos entre os agentes regionais. A verticalização da produção também não é significativa a ponto de conferir maior agregação de valor aos produtos regionais, empregos mais qualificados, ampliação da base econômica e diversificação da pauta de exportação.

O estado, como uma típica região subdesenvolvida, possui setores de alta tecnologia, como as grandes mineradoras e o agronegócio, e um significativo contingente de sua população vivendo em condições de subsistência e em nível absoluto de pobreza. Ademais, necessita de maciços investimentos com o objetivo de resgatar o atraso histórico no sistema educacional, no sistema de saúde, no incentivo à pesquisa e ao desenvolvimento de tecnologias apropriadas, na conservação da infraestrutura de transporte – principalmente portos, aeroportos e rodovias –; sem falar da necessidade de resolver o problema fundiário do estado que tem levado a sérios conflitos pela posse de terra.

Afora os aspectos econômicos e sociais, a questão político-institucional do estado também contribuiu para a manutenção deste quadro, com destaque para o quadro histórico de: desarticulação político-institucional; frágeis ligações institucionais entre os entes federativos (União, Estado e Municípios); frágil diálogo do Governo do Estado com a sociedade civil

organizada; ausência de efetivos pactos territoriais em prol do desenvolvimento; e ausência de uma efetiva política de desenvolvimento regional por parte das escalas federal e estadual.

Como consequência desta herança histórica assistiu-se nas últimas décadas: um processo de desarticulação física, comercial, produtiva e social; um quadro de manutenção e agudização das desigualdades sub-regionais; a manutenção de algumas sub-regiões à margem do desenvolvimento; e, talvez o mais importante, a ausência de políticas públicas articuladas e pactuadas entre as múltiplas escalas do planejamento e entre o Estado e a sociedade.

A POLÍTICA ESTADUAL DE INTEGRAÇÃO REGIONAL

Para dar cabo destes desafios foi criada no bojo da reforma administrativa a Secretaria de Estado de Integração Regional (SEIR) – pela Lei nº 7.024 de 24.07.2007, publicada no Diário Oficial do Estado no dia 26.07.2007 – com a missão de combater as desigualdades regionais através da descentralização regional e do fortalecimento das relações entre níveis de governo e a sociedade. Assim, dentro do eixo de governo de construção de uma gestão democrática, descentralizada e participativa, a SEIR assumiu a responsabilidade de estabelecer relações institucionais com as prefeituras, associações de municípios e consórcios intermunicipais, e passou a implantar a PEIR, composta por algumas diretrizes, uma estratégia e alguns instrumentos.

As principais diretrizes estabelecidas para a integração regional do estado foram: a promoção da integração político-institucional do Governo do Estado com municípios e o Governo Federal; a execução de ações que buscassem incentivar o desenvolvimento de laços comerciais, produtivos, financeiros, culturais entre as diversas sub-regiões do estado, ao lado do desenvolvimento de uma política de solidariedade das regiões mais dinâmicas para com as menos desenvolvidas; a execução de ações e investimentos capazes de facilitar a internalização da riqueza e da renda; a busca pela diversificação da base produtiva e pela verticalização da produção dentro de um novo modelo de desenvolvimento; a execução de ações capazes de desenvolver na população a noção de “pertencimento” e a noção de coletividade ao lado da valorização das múltiplas culturas sub-regionais; o incentivo a participação popular nas decisões de governo ao lado do desenvolvimento de mecanismos de controle social; e, o desenvolvimento de mecanismos de coordenação, monitoramento e avaliação das políticas públicas.

Figura 1 – As Regiões de Integração do Estado do Pará

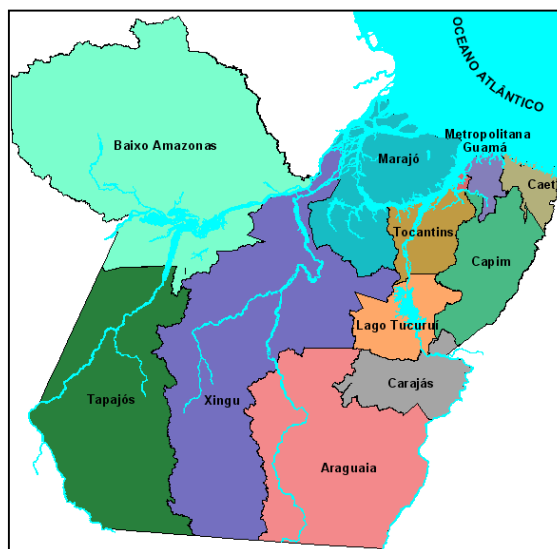


Tabela 1 – Dados agrupados das Regiões de Integração

Região de Integração	Número de Municípios	Área (km²)	PIB (mil R\$) 2007	Part. (%) PIB	População 2008	IDH 2000
Araguaia	15	174.051,88	2.862.059	5,78	436.117	0,70
Baixo Amazonas	12	315.856,73	3.571.678	7,21	659.321	0,68
Carajás	12	44.814,54	7.482.779	15,11	531.431	0,67
Guamá	18	12.130,92	2.183.962	4,41	589.415	0,69
Lago de Tucuruí	7	39.937,89	3.405.896	6,88	345.647	0,67
Marajó	16	104.139,33	1.052.089	2,13	467.822	0,63
Metropolitana	5	1.819,28	17.555.229	35,46	2.105.621	0,74
Rio Caeté	15	16.580,49	1.329.746	2,69	453.826	0,64
Rio Capim	16	62.135,23	2.345.461	4,74	566.297	0,66
Tapajós	6	189.592,97	960.186	1,94	264.307	0,68
Tocantins	11	35.838,56	5.408.071	10,92	701.066	0,68
Xingu	10	250.791,94	1.349.988	2,73	310.123	0,68
Pará	143	1.247.689,76	49.507.144	100	7.431.020	0,72

Fonte: IBGE; IDESP; Atlas (2010)

A estratégia eleita teve como eixo principal a idéia de que o processo de planejamento do desenvolvimento dever ser pensado de cima para baixo, através de políticas públicas regionalizadas, e de baixo para cima a partir da construção de territórios e da participação popular. É em função disto, e após a constatação de que as micro e as mesorregiões do IBGE não representavam mais a espacialidade adequada para se pensar o planejamento regional, que o Governo do Estado adotou a divisão do estado em 12 regiões, batizadas de Regiões de Integração (RI), como instrumento fundamental para se pensar o desenvolvimento regional⁵. As 12 RI, nominadas a partir de acidentes geográficos importantes são: Metropolitana, Guamá, Rio Caeté, Tocantins, Rio Capim, Lago de Tucuruí, Carajás, Araguaia, Marajó, Xingu, Baixo Amazonas e Tapajós.

⁵ Para maiores detalhes sobre a regionalização do estado do Pará ver: SEIR (2007), Costa (2008) e Costa e Góes (2009).

A visão adotada foi a de que as RI permitiam ao gestor olhar para determinado espaço a partir de um conjunto relativamente homogêneo em termos de características de sua ocupação, rede urbana, gargalos, potencialidades, tecido social e necessidade de ações e investimentos, configurando-se, desta forma, como uma clássica “região de planejamento” e representando, neste sentido, uma visão de “cima para baixo”. Contudo, esta estratégia incorporava a necessidade de se ter ao mesmo tempo uma visão de “baixo para cima”. Neste ponto, esta estratégia considerava como fundamental a construção e o reconhecimento de territórios dentro das RI, entendendo estes como uma construção sócio-política que se metabolizava por meio de um emaranhado de interesses de uma determinada comunidade. A visão adotada, portanto, foi a de que era imprescindível que as comunidades deveriam desenvolver a sua capacidade de governança, e que seriam capazes de em um processo democrático e participativo de eleger projetos e ações que deveriam ser apoiados e outros que deveriam ser combatidos.

Assim a estratégia desenvolvida tinha duas perspectivas de ações conjugadas: uma que partia das RI que se configuravam como regiões de planejamento e que representavam uma visão de “cima para baixo” e outra que considerava os territórios socialmente construídos que seriam capazes de trazer para o debate uma visão de “baixo para cima”. Adicionalmente, esta estratégia buscava três objetivos que se constituíam nos pilares básicos da PEIR: a descentralização regional⁶, o desenvolvimento regional sustentável e a construção de uma nova relação institucional federativa.

Visando operacionalizar esta estratégia alguns instrumentos – classificados em categorias como instrumento de planejamento, pactuação, operacionalização e financiamento – foram elaborados com destaque para⁷: o Planejamento Territorial Participativo; o Plano Plurianual 2008-2011 – “Construindo o Pará de Todos e de Todas”; o Zoneamento Econômico Ecológico; os Planos de Desenvolvimento Regionais Sustentáveis; os Conselhos de Desenvolvimento Regionais e Estadual; o Sistema de Georreferenciamento do Estado (GeoPará); as Agências de Desenvolvimento Regional; o Fórum Permanente dos Prefeitos; a Sala das Prefeituras; a Política Estadual de Apoio ao Desenvolvimento de Consórcios Públicos; o Programa Pará, Terra de Direitos; os Agentes de Integração Regional; o Fórum de Gestores Regionais; os Centros e Núcleos de Integração Regional; e a proposta para um novo formato para o Fundo de Desenvolvimento do Estado (FDE).

Convém destacar que estes instrumentos acabaram conformando aquilo que foi chamado de Sistema Estadual de Integração Regional, na medida em que os instrumentos eram da forma como originalmente pensados interdependentes e complementares. O quadro a seguir apresenta da forma como fora originalmente pensados os instrumentos, a sua tipologia, o seu objetivo e algumas observações que ajudam a qualificá-lo.

⁶ Para maiores detalhes acerca do conceito e da estratégia da descentralização regional ver: Costa e Frasso (2010).

⁷ Para maiores detalhes sobre os instrumentos da PEIR ver Tabela 2.

Tabela 2 - Instrumentos da Política de Integração Regional do Estado do Pará

Instrumento	Tipologia do Instrumento	Objetivos	Observações
Planejamento Territorial Participativo (PTP)	Planejamento Pactuação	Garantir a ampla participação da população na definição das políticas públicas; Fiscalizar e monitorar as obras e serviços votados pela população nas 12 RI – controle social; Oferecer cursos de formação e capacitação a conselheiros estaduais e regionais, garantindo assim um processo dinâmico e qualificado de participação popular.	1. O PTP serviu de base para a elaboração do Plano Plurianual 2008-2011 com as discussões ocorrendo em todos os 143 municípios e nas 12 RI; 2. As Assembléias Públicas Municipais (APM) e as Plenárias Regionais (PR) ocorreram em duas etapas nos meses de abril e maio de 2007, envolvendo mais de 80 mil pessoas; 3. As demandas do PTP também ajudaram a conformar a Carta do Estado do Pará, documento que serviu de base para a discussão do Plano Amazônia Sustentável (PAS); 4. As demandas regionais levantadas pelo PTP foram importantes para a elaboração dos Planos de Desenvolvimento Regionais Sustentáveis do Arquipélago do Marajó, do Lago de Tucuruí, do Xingu e do Tocantins.
Plano Plurianual 2008-2011 – “Construindo o Pará de Todos e de Todas”	Planejamento	Identificação clara dos objetivos e prioridades do governo; Promoção de uma gestão empreendedora; Garantia da transparência na gestão pública; Estímulo as parcerias intra-governamentais e com o setor privado; Gestão orientada para resultados; Organização das ações de governo em programas, permitindo a integração do planejamento com os orçamentos anuais.	1. O PPA 2008-2011 foi um instrumento de planejamento que estabeleceu diretrizes, objetivos e metas a fim de orientar ações e investimentos mais importantes, levando em consideração as peculiaridades regionais; 2. A construção do PPA 2008-2011 trouxe como elemento inovador a incorporação das 12 RI no processo de elaboração e execução das políticas públicas de médio e longo prazo; 3. A sua elaboração ocorreu de forma regionalizada. Grande parte das demandas populares do PTP, aproximadamente 84%, foi incorporada no PPA.
Zoneamento Econômico Ecológico (ZEE)	Planejamento Pactuação	Ampliar o nível de conhecimento dos meios físico-biótico, sócio-econômico e cultural da sua área de abrangência; Contribuir para a eficácia e eficiência das políticas públicas de desenvolvimento e meio ambiente; 2. Diminuir os riscos de investimentos utilizando uma rede de informações segura e capaz de analisar os problemas e potencialidades sociais e ambientais; 3. Reduzir os custos das obras	1. O ZEE constitui-se como um instrumento político e técnico de planejamento, que tem a finalidade de aperfeiçoar o uso do espaço e as políticas públicas; 2. O ponto de partida foi à adequação da escala do MZEE no Pará, em cumprimento ao Decreto Federal nº. 6.288/2007, corrigindo a escala de elaboração de 1:2.000.000 para 1:1.000.000; 3. No governo Ana Júlia foi feito o detalhamento do MZEE na escala de 1:250.000. Sob a coordenação da SEGOV e execução da SEPE, o arranjo institucional das instâncias de discussão e execução do ZEE-Pará considerou a participação, além das instâncias de governo (Federal, Estadual e Municipal), das instituições de pesquisas da região, bem como

		<p>infraestruturais devido à previsão de impactos sócio-ambientais e da melhor distribuição territorial dos investimentos;</p> <p>4. Atenuar os riscos de falhas e perdas por conta do uso irracional de recursos naturais e reduzir os riscos da perda de recursos culturais;</p> <p>5. Ter a capacidade de integração de dados e informações setoriais;</p> <p>6. Orientar os diversos níveis decisórios para a adoção de políticas convergentes com as diretrizes de planejamento estratégico da Amazônia, em especial o PAS;</p> <p>7. Subsidiar a elaboração dos PDRS.</p>	<p>a ampla contribuição da sociedade civil (empresários, representantes das comunidades tradicionais, indígenas, organizações não governamentais, dentre outros);</p> <p>4. O ZEE da Área de Influência das Rodovias BR 163 (Cuiabá-Santarém) e BR 230 (Transamazônica) no Estado do Pará – Zona Oeste, executado em 2006 por um consórcio de organizações públicas na escala 1:250.000, foi incorporado ao ZEE estadual, contemplando cerca de 27% da área total do estado (336,9 mil km², aproximadamente). Vale ressaltar que este ZEE necessita ainda de homologação pela Assembléia Legislativa Estadual e pelo CONAMA;</p> <p>5. Paralelamente a isto, zonas de consolidação, expansão e recuperação concentradas principalmente em algumas áreas das RI do Araguaia, Carajás, Rio Capim, Lago de Tucuruí, Rio Caeté, Guamá, Metropolitana, Baixo Amazonas e Xingu, foram selecionadas para a realização do detalhamento inicial do MZEE, na escala de 1:250.000, perfazendo uma área de aproximadamente 316,9 mil km² (25,4% do estado).</p>
Planos de Desenvolvimento Regionais Sustentáveis (PDRS)	Planejamento Pactuação	<p>Orientar as políticas públicas, identificando pontos de estrangulamento ao desenvolvimento, potencialidades regionais e necessidades de ações e investimentos setoriais;</p> <p>Fornecer um horizonte de planejamento de médio e longo prazo, contendo cenários, para cada uma das 12 RI.</p>	<p>1. Os PDRS representam um instrumento de planejamento do desenvolvimento regional, que buscavam congregar e articular as ações previstas pelos governos municipal, estadual e federal nas RI, com a participação de diversas organizações da sociedade civil em todas as etapas: diagnóstico, consultas públicas, validação, controle social e modelo de gestão;</p> <p>2. A elaboração dos PDRS estruturou-se em 5 eixos temáticos, seguindo as diretrizes do PAS: ordenamento territorial, regularização fundiária e gestão ambiental; fomento às atividades produtivas sustentáveis; inclusão social e cidadania; infraestrutura para o desenvolvimento; e modelo de gestão;</p> <p>3. A elaboração dos PDRS estava formulada em quatro etapas, contemplando as 12 RI, prevendo a participação na elaboração e gestão dos três níveis de governo:</p> <p>3.1. Na primeira, em 2007, foi elaborado em parceria com o Governo Federal o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Arquipélago do Marajó;</p> <p>3.2. A segunda etapa iniciada em 2008 contemplava a elaboração dos PDRS do Xingu, Lago de Tucuruí e Tocantins;</p> <p>3.3. A terceira etapa, que acabou não acontecendo, contemplava a elaboração dos PDRS do Araguaia, Carajás e Região Metropolitana;</p> <p>3.4. A quarta etapa, que também não ocorreu, previa a elaboração dos</p>

			PDRS do Guamá, Rio Caeté, Rio Capim, Baixo Amazonas e Tapajós.
Conselhos Regionais de Desenvolvimento (CRD) e Conselho Estadual de Desenvolvimento (CED)	Planejamento Pactuação Operacionalização	Fomentar a discussão do PTP; Promover um canal de comunicação entre o Governo do Estado e a sociedade; Subsidiar as revisões do PPA; Participar da elaboração e contribuir com a gestão dos PDRS e do plano de desenvolvimento do estado; Acompanhar e fiscalizar a execução das ações previstas nas RI pelo PPA, pelos PDRS e pelo plano de desenvolvimento do estado.	1. Os CRD e o CED constituíram como fóruns consultivos para políticas públicas de participação popular em cada RI e para políticas mais gerais em âmbito estadual; 2. Os CRD contavam com a participação do poder executivo dos diversos municípios que compõe cada RI, representantes das diversas câmaras municipais e membros da sociedade civil organizada que foram eleitos e indicados em cada município através do PTP; 3. O CED é formado pela Governadora do Estado; por representantes da Assembleia Legislativa do Estado, Tribunal de Justiça do Estado, Ministério Público do Estado, Governo do Estado, nomeados pela governadora; além de Conselhos Setoriais de âmbito estadual, entidades da sociedade civil organizada de âmbito estadual, e por conselheiros indicados pelos CRD.
Sistema de Georeferenciamento do Estado (GeoPará)	Planejamento	1. Gerar uma base georreferenciada informativa e unificada do Estado, a fim de facilitar o planejamento estratégico das políticas públicas de desenvolvimento regional e territorial.	1. O GeoPará é um Sistema de Informações Georreferenciadas que possui tecnologia para auxiliar a tomada de decisões dos gestores do estado através de relatórios, mapas, gráficos, simulações de cenários futuros para temas de interesse do Governo e avaliação dos resultados alcançados pelas ações governamentais implementadas; 2. É coordenado pela SEIR e reúne informações setoriais (habitação, transporte, energia, saneamento, dentre outras) produzidas por alguns órgãos do Governo (SETRAN, ARCON, COHAB e SEMA, dentre outros), em um banco de dados com informações regionalizadas.
Agências de Desenvolvimento Regional (ADR)	Planejamento Pactuação Operacionalização Financiamento	1. Integrar instituições públicas e privadas para que de uma forma coordenada (pacto territorial) promovam o desenvolvimento regional; 2. Destacar ações estratégicas, organizando as diversas iniciativas, projetos e propostas de desenvolvimento; 3. Promover parcerias entre as entidades envolvidas com o desenvolvimento da região e as demais instituições estaduais, nacionais e internacionais; 4. Proporcionar e/ou facilitar a captação de recursos financeiros para a realização de projetos estratégicos para a região;	1. Com o objetivo de implementar ADR no estado do Pará foi inicialmente criado um GT coordenado pela SEIR e composto pelas seguintes órgãos: SEGOV, SEPOF, SEDECT, Casa Civil, SAGRI, Eletronorte, SEBRAE/PA, IEL, CIN/FIEPA e ACP/FACIAPA; 2. O GT da ADR concebeu uma ADR como sendo uma organização técnico-institucional voltada para a identificação de projetos de desenvolvimento setorial ou global de oportunidades e fomento das ações empresariais inovadoras; 3. O GT da ADR definiu o modelo de agências a ser implementado no estado do Pará (OSCIP), definiu um cronograma de implementação, elaborou a Política de Apoio a Implantação das Agências de Desenvolvimento Regional e um Manual Operacional para Implantação e Gestão das ADR; 4. Estava prevista a implantação de ADRs no estado do Pará com o

		5. Buscar maior agilidade, eficácia e eficiência na execução de ações, por meio de parcerias públicas e privadas.	intuito de cobrir a totalidade do território do estado.
Fórum Permanente de Prefeitos (FPP)	Pactuação Operacionalização	Consolidar um espaço de articulação político-institucional no estado; 2. Estabelecer um ambiente de interação e articulação político-institucional entre Governo do Estado, associações de municípios, consórcios intermunicipais e Federação dos Municípios do Estado do Pará; 3. Estimular a construção de uma nova relação institucional federativa no estado; 4. Estimular o debate e o encaminhamento de soluções de problemas comuns entre os municípios visando a promoção do desenvolvimento local e regional.	1. O FPP era uma instância formada pelos gestores municipais, presidentes de associações de municípios, presidentes de consórcios intermunicipais e presidente da Federação dos Municípios do Estado do Pará; 2. Tinha o papel de discutir estratégias articuladas entre os municípios e destes com o Governo do Estado visando à integração de ações e o fortalecimento das relações federativas; 3. As reuniões do FPP eram de caráter setorial ou regional. Nas reuniões setoriais eram escolhidas pautas específicas onde eram discutidos os problemas enfrentados pelos gestores e as suas soluções. São convidados todos os gestores municipais do estado. Já as pautas regionais aconteciam nas RI com a presença de representantes do Governo do Estado e os prefeitos da região.
Sala das Prefeituras	Operacionalização Financiamento	Orientar prefeituras, associações de municípios e consórcios intermunicipais sobre fontes de recursos; Orientar e apoiar a elaboração de projetos para captação de recursos, a execução dos recursos e a prestação de contas por parte das prefeituras, associações de municípios e consórcios intermunicipais.	A Sala das Prefeituras, como instrumento de relação com os prefeitos, passou a funcionar em regime experimental no mês de março de 2008; Entre as atividades propostas, pode-se citar: acompanhamento de demandas municipais, orientação a prefeitos sobre programas disponíveis e fontes de recursos, e levantamento de investimentos estaduais e federais por município; A inauguração oficial da Sala das Prefeituras ocorreu no início de 2009.
Política Estadual de Apoio ao Desenvolvimento de Consórcios Públicos	Planejamento Pactuação Operacionalização Financiamento	1. Valorizar e potencializar a articulação entre os municípios que tenham projetos em comum ou algum nível de articulação política, econômica e social; 2. Consolidar uma nova fase de cooperação federativa no estado; 3. Ganho de escala na execução das políticas públicas e redução dos custos operacionais em ações específicas; 4. Aperfeiçoamento dos mecanismos de articulação intermunicipal e incentivo a	1. O apoio às ações públicas consorciadas no estado do Pará tinha como eixo a criação da Lei Estadual nº 7.088, de 16 de janeiro de 2008, que se apóia na Lei Federal nº 11.107/2005 e no Decreto nº 6.017/2007 que a regulamentou; e a Política Estadual de Apoio ao Desenvolvimento de Consórcios Públicos; 2. Procurava potencializar o desenvolvimento do associativismo cooperativo entre os diferentes níveis de governo, considerando as reais possibilidades de desenvolvimento integrado das regiões do estado; 3. Buscava ampliar os efeitos da aplicação de recursos públicos na melhoria da qualidade de vida da população do estado do Pará; 4. A construção deste programa iniciou com a criação de um Grupo de

		<p>gestão associada de serviços públicos;</p> <p>7. Ganhos institucionais na capacidade de gestão pública;</p> <p>8. Valorização da participação das organizações de controle social;</p> <p>9. Estimular o debate e o encaminhamento de soluções de problemas comuns entre os municípios visando à promoção do desenvolvimento local e regional.</p>	<p>Trabalho que envolveu várias secretarias estaduais, a Assembleia Legislativa e representantes dos Consórcios Públicos existentes no Estado do Pará. Dos debates surgiram encaminhamentos que resultaram em uma emenda parlamentar, que assegurou a dotação orçamentária para a implementação das ações consorciadas. Superada a fase de implantação, o principal resultado prático materializou-se na forma de 3 (três) convênios assinados com os consórcios CIDES, CISAT e CODESEI, visando a ampliação da capacidade de atendimento de saúde nos municípios participantes de cada um dos entes referidos. Porém as possibilidades desta modalidade de ação interfederativa tinha por intuito avançar por outros setores de atuação, podendo ser aplicada em questões como o tratamento de resíduos sólidos, água e esgoto, mobilidade social, Segurança e Justiça.</p>
Programa Pará, Terra de Direitos (PTD)	Planejamento Operacionalização	<p>1. Levar saúde, educação, emprego, transporte, lazer, segurança e cidadania para os que mais precisam.</p>	<p>1. O PTD constituiu-se como um conjunto integrado de políticas sociais – mais de 450 ações e cerca de 2.000 atividades, nos temas de desenvolvimento sustentável, justiça social, educação e cultura, saúde, segurança pública e inovação tecnológica – que o Governo do Estado dedica à melhoria da qualidade de vida da população paraense;</p> <p>2. A decisão de elaborar o PTD se deu porque tradicionalmente a administração pública estadual não consegue realizar ações pautadas por uma visão estratégica, pactuada e integrada, desperdiçando dinheiro público e diluindo o efeito das políticas implementadas;</p> <p>3. A elaboração e implementação do PTD foi organizado nas seguintes etapas: a) Planejamento das ações prioritárias do Governo, com a participação da população através do PTP (SEGOV/SEPLAN/SEIR); b) Inventário de ações e levantamento dos recursos disponíveis por município no PPA (SEGOV); c) Identificação das parcerias possíveis entre Secretarias e órgãos da administração estadual (SEGOV); d) Divulgação de ações, programas e recursos a serem investidos nos municípios (SEGOV/SECOM/SEIR); e) Apoio aos gestores na articulação de ações em curso nos municípios (SEIR); e, f) Monitoramento e avaliação (SEGOV/SEIR/PTP);</p> <p>4. Na primeira fase do PTD (2008) foram selecionados 39 municípios, das 12 RI – através dos seguintes critérios: levantamento das prioridades por município, população, Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), índices de saúde e índices de violência –, nos quais estavam prevista a aplicação de R\$ 600 milhões em 2008;</p>

			<p>5. Na segunda etapa (2009) o programa foi ampliado para aproximadamente 80 municípios, devendo ter cobrindo o estado do Pará na sua totalidade em 2010;</p> <p>6. O modelo de gestão é territorializado. As secretarias são agrupadas por compromissos nas RI, com cada compromisso sendo coordenado por pelo menos uma secretaria;</p> <p>7. As secretarias participantes compõem o Fórum de Gestores Regionais;</p> <p>8. O monitoramento do PTD é realizado por dois sistemas: o GP Pará, utilizado para monitoramento tático-operacional, e o E-Car para o monitoramento estratégico.</p>
Agentes de Integração Regional (AIR)	Pactuação Operacionalização	<p>Operacionalizar a Política de Integração Regional nas RI;</p> <p>2. Estabelecer uma relação institucional com os prefeitos, associações de municípios e consórcios intermunicipais;</p> <p>3. Articular as ações dos diversos órgãos nos territórios;</p> <p>4. Monitorar as ações, programas e políticas do governo;</p> <p>5. Coordenar o FGR;</p> <p>6. Articular as agendas institucionais do governo nas RI;</p> <p>7. Gerenciar os PDRS.</p>	<p>Havia AIR, também chamados de Assessores de Articulação Territorial, nas 12 RI;</p> <p>Os Agentes estavam lotados nos Núcleos e Centros de Integração Regional;</p> <p>Assumiam o papel de principais articuladores institucionais com as prefeituras, associações de municípios, consórcios intermunicipais, e órgãos do Estado;</p> <p>Competia aos Agentes organizar a ação do Estado em cada RI, integrando todos os órgãos de governo, procurando tornar as políticas públicas mais eficientes, eficazes, articuladas e participativas;</p> <p>Os Agentes coordenam os FGR;</p> <p>Os Agentes funcionam como interlocutores da Sala das Prefeituras nas RI.</p>
Fórum de Gestores Regionais (FGR)	Pactuação Operacionalização	<p>Articulação, monitoramento e análise das ações, programas e políticas de governo nas RI, em particular programas de impacto regional ou territorial;</p> <p>2. Integração no âmbito territorial das diversas ações setoriais do governo;</p> <p>3. Dar mais celeridade à execução das ações;</p> <p>4. Garantir a implementação da descentralização regional.</p>	<p>O Fórum de Gestores Regionais foi criado no dia 07 de maio de 2008 através do decreto nº 949/2008 assinado pela governadora;</p> <p>Reunia representantes executivos dos órgãos do Governo do Estado presentes na região, sendo moderado pelo AIR da SEIR;</p> <p>Competia a SEIR o papel de coordenar o Fórum, que deveria ter uma regularidade de reuniões ordinária mensal, e possui caráter consultivo e executivo;</p> <p>4. Deveria funcionar sempre que necessário como uma sala de situação estratégica apontando diretrizes e soluções para a resolução de problemas pertinentes à esfera pública estadual.</p>
Centros de Integração Regional (CIR) e Núcleos de Integração Regional (NIR)	Operacionalização	<p>Facilitar o planejamento, a gestão e a operacionalização das ações governamentais;</p> <p>Ampliar a presença do Governo nas RI;</p>	<p>Os CIR e NIR constituíram-se em unidades estratégicas criadas para facilitar o gerenciamento de políticas públicas. Funcionavam como espaços físicos de gerenciamento e integração das políticas públicas;</p> <p>Para 2008 foi prevista a criação de três centros (Belém, Marabá e</p>

		<p>Aglutinar órgãos setoriais que possam promover a integração e uma melhor adequação das políticas públicas à realidade regional;</p> <p>Prestar atendimento a oferecer serviços à população contribuindo para o acesso à cidadania.</p>	<p>Santarém) e nove núcleos, abrangendo as doze RI;</p> <p>O CIR da Região Metropolitana passou a funcionar no Centro Integrado de Governo. A inauguração do CIR de Marabá ocorreu dia 07 de maio de 2008 e a inauguração do CIR de Santarém no dia 11 de setembro de 2008;</p> <p>Sob o CIR de Marabá estavam subordinadas as RI de Carajás, Araguaia e Lago de Tucuruí. Sob o CIR de Santarém estavam as RI do Baixo Amazonas, Tapajós e Xingu. As restantes, Região Metropolitana, Rio Capim, Rio Caeté, Guamá, Tocantins e Marajó, estavam sob o CIR da Região Metropolitana.</p>
Fundo de Desenvolvimento Econômico do Estado do Pará (FDE)	Operacionalização Financiamento	<ol style="list-style-type: none"> 1. Apoiar projetos que tenham identidade estratégica com o Novo Modelo de Desenvolvimento do Estado do Pará; 2. Apoiar ações e projetos estruturantes de impacto regional, buscando dinamizar as regiões mais atrasadas e reduzir as desigualdades regionais; 3. Aumentar o nível de participação popular, aumentando a governança dos territórios. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. O FDE, criado em 21 de outubro de 1991 a partir da Lei Estadual nº 5.674, objetiva financiar programas e projetos considerados relevantes para o desenvolvimento do estado em consonância com as diretrizes do PPA; 2. Os recursos do fundo são oriundos em até 7% da quota-parte do FPE, em até 10% do IPI e outros recursos como aplicações financeiras; 3. O Governo do Estado, através da SEIR, estava programando dar um novo formato para o FDE, priorizando ações de impacto regional com intuito de diminuir as desigualdades regionais; 4. O controle social das ações do fundo se daria através de uma comissão de fiscalização de obra composta por conselheiros indicados pelo PTP.

A PROPOSTA DO PLANEJAMENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

Analisando a proposta inicial da PEIR é possível perceber que o PTP inseria-se com um dos instrumentos do Sistema Estadual de Integração Regional. Contudo, o que se percebeu na prática é que o PTP acabou caminhando de forma paralela a PEIR⁸, gerando pouca complementariedade e sinergia entre as suas ações.

Convém salientar que inicialmente a estrutura do PTP havia sido pensada como parte integrante da SEIR. Entretanto, foi adotada a estratégia de que o PTP seria abrigado provisoriamente na estrutura da SEPOF – órgão que já existia formalmente, a SEIR somente fora criada formalmente no final do mês de julho de 2007 – até a conclusão do processo de elaboração do PPA.

Neste contexto, o governo pretendia tornar o PTP um insumo fundamental para o planejamento governamental, buscando principalmente construir uma metodologia que colocasse a participação popular na base da construção do Plano Plurianual (PPA)⁹, e fomentasse um novo modelo de gestão que propiciasse maior controle social e uma gestão descentralizada¹⁰.

Desta forma, o governo por meio do PTP passou a perseguir quatro principais objetivos: a participação popular com o intuito de orientar o planejamento de ação do Estado; a tentativa de implantar uma nova cultura gerencial para o alcance da eficiência e justiça social; a garantia de ampliação da legitimidade do Estado; e a busca pela governabilidade.

O discurso governamental era de que o PTP tinha por finalidade consolidar a democracia do estado, através da participação popular, da gestão descentralizada e do “empoderamento” dos sujeitos, integrando os atores sociais nas decisões governamentais¹¹. Com esta filosofia norteando as ações, a construção do PTP foi organizada em três etapas: as Plenárias Públicas Regionais (PPR) e as indicações dos macro-objetivos de governo; as Assembléias Públicas Municipais (APMS); e as reuniões dos Conselhos Regionais do PTP e do Conselho Estadual do PTP.

A Primeira Etapa do PTP

A primeira etapa do PTP aconteceu entre os meses de abril e maio de 2007. Contou com a participação registrada de 41.468 pessoas nas 12 plenárias públicas, realizadas nas 12 RI. Em cada plenária foram apontados desafios para o desenvolvimento da região, que acabaram conformando os seguintes macro-objetivos de Governo:

⁸ Para uma análise mais detalhada acerca da experiência do Planejamento Territorial Participativo no estado do Pará ver: Costa e Brito (2010a, 2010b) e Costa e Lira (2010).

⁹ Ver: Costa e Brito (2010a; 2010b) e SEPOF (2007).

¹⁰ Ver: Lima (2007); Andrade e Fontes (2007); Fontes, Andrade e Mesquita, s/d; e Malheiros (2008).

¹¹ Conforme Lima (2007: 31): “O PTP, portanto, objetivou consolidar um estado tonificado na democracia, na participação popular na gestão descentralizada, no empoderamento dos sujeitos e na preocupação com o desenvolvimento socioeconômico e cultural, visando a utilização dos recursos públicos em favor da inclusão social. Assim, o PTP se constitui enquanto um conjunto de atos realizados coletivamente para programas e ações do governo, oportunizando a descentralização da gestão pública e integrando os atores sociais nas decisões governamentais.”

- a) Qualidade de vida para todos e todas: envolvendo ações nas áreas de educação, desenvolvimento social, acesso aos serviços públicos de saúde, habitação, saneamento, mobilidade, regularização fundiária, esporte e lazer, inclusão digital, direitos humanos, igualdade étnica e racial, combate ao trabalho escravo, segurança pública, prevenção e resolução dos crimes ambientais;
- b) Inovação para o desenvolvimento: envolvendo ações nas áreas de desenvolvimento da ciência e tecnologia, modernização do setor agropecuário, fortalecimento da pesca e aquicultura sustentáveis, política industrial sustentável, ampliação dos efeitos positivos da mineração sobre a economia do estado, fortalecimento da produção familiar rural, apoio a micro, pequenas e médias empresas urbanas, turismo, ordenamento territorial, produção de biocombustíveis, melhoria nas condições de tráfego nas estradas e viabilização do uso das hidrovias no estado;
- c) Gestão participativa, descentralizada e de valorização do servidor público estadual: envolvendo ações nas áreas de responsabilidade fiscal, integração regional, participação popular, valorização da identidade do Pará, relação de respeito junto aos servidores públicos estadual, descentralização da gestão pública estadual, controle social sob os gastos do governo, qualidade nos projetos e execução das obras e fiscalização na prestação de serviços.

Estes macro-objetivos constituíram-se nos pilares sobre os quais foi construída a matriz do Plano Plurianual (PPA) 2008-2011 – “Construindo o Pará de Todos e de Todas”

Em termos metodológicos, as plenárias foram organizadas envolvendo três momentos: no primeiro momento, denominado de “Momento Político”, os representantes do governo apresentavam a visão programática da gestão. No segundo momento, denominado de “Momento de Votação Qualitativa”, foram distribuídas cédulas contendo os macro-objetivos do governo e a proposição dos enunciados de cada macro-objetivo, detalhando a concepção do governo naquilo que poderia orientar a concepção de políticas setoriais. No terceiro momento, denominado de “Momento Qualitativo”, foram aprofundados os debates em termos das políticas setoriais e das questões regionais específicas. Neste último momento, os participantes foram distribuídos em 7 (sete) grupos de trabalho¹²: gestão; desenvolvimento sócio-cultural, desenvolvimento socioeconômico, defesa social, infraestrutura e transportes, políticas sociais e integração regional. A Tabela 2 indica a data de realização das plenárias, o local e a principal demanda eleita pelos participantes¹³.

¹² Os sete grupos de trabalho espelharam o modelo de gestão implantado, respeitando as 6 (seis) câmaras setoriais da Secretaria de Estado de Governo (SEGOV) – que possuem caráter consultivo e propositivo, com a finalidade de examinar e propor ao Chefe do Poder Executivo as ações de políticas públicas e ações estratégicas de caráter setorial – e a Secretaria de Estado de Integração Regional (SEIR).

¹³ Conforme Fontes, Andrade e Mesquita, s/d, p. 4: “Ao encerrar esta primeira etapa da participação popular em 12 de maio de 2007 no município de Belém, na Plenária Pública da Região Metropolitana, o Governo do Estado reafirma o interesse de governar com descentralização administrativa e com participação popular, reforçando o *slogan* ‘O Povo opina, o Governo ouve e o Estado faz’.”

Tabela 3 - Primeira Etapa do PTP: Plenárias Públicas Regionais

Região de Integração	Local da plenária	Data da plenária	Número de participantes	Principal demanda
Tocantins	Abaetetuba	22.04.2007	1.974	Educação
Guamá	Castanhal	24.04.2007	2.128	Qualidade de vida
Rio Caeté	Capanema	26.04.2007	4.006	Saúde pública
Lago de Tucuruí	Tucuruí	27.04.2007	1.736	Saúde pública
Marajó	Breves	28.04.2007	2.114	Educação
Rio Capim	Paragominas	03.05.2007	5.267	Agricultura familiar
Tapajós	Itaituba	04.05.2007	2.065	Gestão participativa e descentralizada
Xingu	Altamira	05.05.2007	4.210	Saúde pública
Baixo Amazonas	Santarém	08.05.2007	4.158	Agricultura familiar
Araguaia	Conceição do Araguaia	10.05.2007	4.327	Gestão participativa e descentralizada
Carajás	Marabá	12.05.2007	4.038	Gestão participativa e descentralizada
Metropolitana	Belém	19.05.2007	5.445	Fortalecimento das micro e pequenas empresas.

Fonte: SEPOF

A Segunda Etapa do PTP

A segunda etapa do PTP aconteceu no mês de julho de 2007. Contou com a participação registrada de 40.782 pessoas nas 143 Assembléias Públicas Municipais (APM), abarcando todos os 143 municípios então existentes no estado do Pará. Teve como principais objetivos: eleger os conselheiros e suplentes que iriam representar os municípios nos 12 (doze) Conselhos Regionais do PTP; e definir, tendo como base as diretrizes do planejamento regional do governo, as três prioridades de cada município que seriam encaminhadas aos respectivos Conselhos.

A participação popular nesta segunda etapa foi considerada elevada por parte do governo, na medida em que representou 0,57% da população do estado (LIMA, 2007:35). A participação por região está expressa na Tabela 3.

Tabela 4 - Participação nas APM por Região de Integração - (Segunda Etapa do PTP)

Região de Integração	Participantes	Conselheiros			Representantes no Conselho Estadual
		Eleitos	Natos	Total	
Araguaia	3.718	404	30	434	4 (+2)
Baixo Amazonas	2.378	287	24	311	7 (+2)
Carajás	3.308	356	24	381	5 (+2)
Guamá	2.703	256	36	292	6 (+2)
Lago de Tucuruí	4.423	251	14	265	3 (+2)
Marajó	2.693	301	32	333	4 (+2)
Metropolitana	4.679	223	10	233	10 (+2)
Rio Caeté	929	263	30	293	4 (+2)
Rio Capim	4.142	649	32	681	6 (+2)
Tapajós	4.250	110	12	122	2 (+2)
Tocantins	6.167	436	22	458	6 (+2)
Xingu	1.392	160	20	180	3 (+2)
Total Geral	40.782	3.696	286	3.983	60 (+24)

Fonte: Lima (2007)

Em termos metodológicos, esta etapa do PTP teve as suas APM organizadas em sete momentos: no primeiro momento, representantes do governo apresentavam um diagnóstico contendo pontos importantes para o desenvolvimento do estado; no segundo momento, era explicado o objetivo da reunião e a forma como as demandas eleitas na primeira etapa seriam incorporadas no PPA; no terceiro momento, era apresentado um resumo do Plano Diretor Municipal; no quarto momento, os participantes eram divididos em grupos para elegerem demandas específicas do município e revisitarem as necessidades já levantadas para a região; no quinto momento, um representante de cada grupo apresentava para todos os participantes as necessidades levantadas e enumeradas para serem alvo de votação em termos de prioridade; no sexto momento cada participante recebia uma cédula de votação e elegia por ordem três prioridades. Finalmente, após a eleição das prioridades, as APM eram divididas em reuniões específicas: movimentos sociais e populares; trabalhadores; empresários; entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa; organizações não-governamentais; e, pessoas físicas que não integram organizações da sociedade civil. Cada grupo específico elegeu uma quantidade de conselheiros, conforme percentual expresso na Tabela 4, para representar a sociedade civil organizada do município no Conselho Regional do PTP. Foram eleitos 3.623 conselheiros nos 12 Conselhos Regionais instalados, conforme Tabela 3.

Tabela 5 - Participação percentual da sociedade civil organizada nos Conselhos Regionais do PTP

Participação (%)	Segmentos sociais
30	Movimentos sociais e populares: associações comunitárias ou de moradores; movimentos por moradia; movimentos de luta por terra; movimentos estudantis; movimentos ambientais; organizações religiosas; organizações culturais; organizações esportivas; organizações de gênero, geração, etnias e orientação sexual, etc.
20	Trabalhadores: entidades sindicais de trabalhadores do setor público e privado.
20	Empresários: entidades de qualquer porte, associações e cooperativas de produtores, representativas do empresariado local.
10	Entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa: entidades representativas de associações de profissionais autônomos, profissionais representantes de entidades de ensino ou pesquisa.
10	Organizações não-governamentais: entidades do terceiro setor.
10	Pessoas físicas: que não integram organizações da sociedade civil.

Fonte: SEPOF

A Terceira Etapa do PTP

A terceira etapa do PTP foi iniciada no mês de agosto de 2007 com a instalação das reuniões dos Conselhos Regionais do PTP e do Conselho Estadual do PTP.

Os Conselhos Regionais do PTP eram considerados “órgãos de participação popular que, nas 12 RI, deliberaram acerca das necessidades dos municípios” (LIMA, 2007:37). Os membros dos Conselhos eram os representantes de grupos eleitos nas APM, os prefeitos dos municípios (ou seus representantes) e os representantes das Câmaras Municipais da região. Os principais objetivos dos Conselhos Regionais eram: discussão e votação de obras prioritárias para a região e municípios; monitoramento e fiscalização das obras; construção de planos de desenvolvimento territoriais sustentáveis; e eleição dos representantes da região no Conselho Estadual do PTP.

O Conselho Estadual, considerado como a instância de deliberação máxima do PTP, tinha como tarefa principal a elaboração de um plano de desenvolvimento para o estado do Pará. A sua composição era: Governador do Estado; representante da Assembléia Legislativa do Estado; dezoito representantes do Governo do Estado, nomeados pelo Governador; três representantes de entidades da sociedade civil organizada e âmbito estadual e oitenta e quatro Conselheiros eleitos nos Conselhos Regionais.

AVALIANDO A EXPERIÊNCIA DO PLANEJAMENTO TERRITORIAL E A ESTRATÉGIA DE DESCENTRALIZAÇÃO REGIONAL

Em setembro de 2007 o Governo do Estado encaminhou para apreciação do Poder Legislativo estadual a proposta do PPA para o quadriênio 2008-2011, assinalando no bojo das Orientações Estratégicas desse Plano que havia um elemento inovador na construção do mesmo que era a incorporação de um importante instrumento de gestão democrática denominado de PTP.

Não há dúvida de que a experiência do PTP inovou ao incorporar as demandas geradas nas assembleias públicas ao PPA. Todavia, em outubro de 2009 a Superintendência do PTP através da Coordenação de Sistematização e Pesquisa lançou um balanço do monitoramento das ações que apontou que de um total das 431 obras e serviços prioritários concebidos e tidos como prioritários para o PTP grande parte não havia sido atendida (Tabela 6).

Tabela 6 – Percentual de execução das ações

Situação das Demandas	Quantidade	%
Demandas atendidas	51	11,8%
Demandas parcialmente atendidas	22	5,1%
Demandas com previsão de entrega ou inauguração	15	3,5%
Demandas em processo de licitação ou licitada	24	5,6%
Demanda em andamento	18	4,2%
Demanda iniciada e paralisada	18	4,2%
Demanda não atendida	283	65,7%
Total	431	100,0%

Fonte: Superintendência do Planejamento Territorial Participativo

O fato é que findada a gestão da governadora Ana Júlia Carepa em dezembro de 2010 ficou clara a percepção de que apesar da proposta inovadora de planejamento e gestão territorial das políticas públicas, tanto o PTP quanto a PEIR acabaram não conseguido atender plenamente os objetivos alinhavados.

Inicialmente convém destacar que a expectativa de que a coordenação do PTP assim como toda a sua estrutura operacional iria após a elaboração do PPA passar para a estrutura da SEIR acabou não se consumando, passando a integrar informalmente, na medida em que não foi objeto de nenhum projeto de lei, a estrutura da SEPOF. Somado a isto, em função de disputas internas do núcleo duro da gestão o PTP acabou não se configurando efetivamente como um instrumento da PEIR e nem tão pouco acabou interagindo no bojo do Sistema de Integração Regional, ao contrário acabou se consolidando como uma estrutura paralela de gestão territorializada de prioridades de ações e demandas da população.

A própria PEIR acabou não sendo operacionalizada da forma como fora pensada. Parte de seus instrumentos apesar de implementados acabaram operando de forma diferente do que da forma como foram originalmente concebidos, como, por exemplo: os Agentes de Integração Regional, a Sala das Prefeituras, o Sistema de Georeferenciamento do Estado (GeoPará) e os Centros e Núcleos de Integração Regional. Outros instrumentos apesar de implantados funcionaram em um curto período de tempo na medida em que acabaram não se consolidando como prioridade da gestão, como, por exemplo: a Política Estadual de Apoio ao Desenvolvimento de Consórcios Públicos e a Política Estadual de Apoio a Implantação das Agências de Desenvolvimento Regional. Alguns instrumentos funcionaram de forma descontinua: o Fórum de Gestores Regionais e o Fórum Permanente dos Prefeitos. Sem falar que o Zoneamento Econômico Ecológico e o PTP acabaram não se integrando efetivamente com os outros instrumentos da PEIR. O Programa Pará, Terra de Direitos incorreu em descontinuidade. E os Planos de Desenvolvimento Regionais acabaram não sendo efetivamente operacionalizados, com exceção do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Arquipélago do Marajó¹⁴.

Grande parte das dificuldades de implantação da PEIR decorreu do fato desta política não ter efetivamente se constituído como uma política de governo, mas como ações específicas da SEIR. Outro fato significativo foi o próprio desconhecimento dos outros setores do governo dos objetivos e instrumentos da PEIR. Somado a isto ainda havia uma disputa interna no seio do governo que não permitiu a plena operacionalização dos instrumentos desta política.

É neste contexto de disputa interna que o PTP, como já anteriormente mencionado, deixou de compor o Sistema de Integração Regional e passou a se constituir como um processo paralelo. Contudo, da mesma forma não conseguiu atingir plenamente os seus objetivos. Neste sentido é possível, sem pretender ser exaustivo, alinhar alguns fatores explicativos.

Primeiro, o PTP careceu de uma referência ou experiência anterior no estado que desse suporte à sua validação como modelo adequado de planejamento governamental com participação popular. Assim, o aprendizado passou a ocorrer ao longo do processo.

Em segundo lugar, por falta de prática e de experiência na condução da gestão pública, o novo governo concebeu uma cultura inovadora de planejamento com base na participação e no controle social sem que tivesse uma estratégia definida que pudesse alterar radicalmente o paradigma de gestão até então adotado. Ou seja, esta nova proposta de gestão requeria uma reforma administrativa que lhe desse pleno respaldo para sua operacionalização e que propiciasse uma mudança radical na forma de se fazer gestão pública, rompendo com a visão setorializada e construindo um modelo centrado no território.

Em terceiro lugar, e em parte consequência disto, a concepção do PTP não substituiu os mecanismos tradicionais que o governo utilizava para conceber os programas, projetos e ações que normalmente são inseridos no PPA e efetivados posteriormente pelos órgãos governamentais. Assim, a proposta do PTP não permeou o planejamento governamental como um todo, e como consequência disto acabou não se constituindo como mecanismo básico de elaboração das ações do governo, mas apenas um caminho alternativo, ou complementar, na

¹⁴ A PEIR previa a elaboração de um plano de desenvolvimento para cada uma das 12 RI. Efetivamente somente quatro regiões foram objeto de elaboração de um plano: Marajó, Xingu, Lago de Tucuruí e Tocantins.

concepção das ações de políticas, tendo como diferencial o fato de que estas ações foram concebidas de forma democrática, pautada na participação popular e de forma descentralizada.

Este fato acabou gerando uma contradição no bojo do planejamento governamental, pois enquanto as demandas do PTP foram concebidas democraticamente pelos atores sociais, as demais ações constantes do PPA foram concebidas de forma tradicional, ou seja, sem a participação, ingerência e controle popular. Ademais, essas últimas ações eram em quantidade física e em valores monetários bem mais expressivos do que as demandas definidas pelo PTP, portanto, bem mais representativas do ponto de vista do plano de governo como um todo.

Convém salientar que as demandas do PTP foram concebidas ao mesmo tempo em que os órgãos estaduais também concebiam as suas ações setoriais, só que de forma separada e sem nexo entre elas. Quando no final de agosto de 2007 foram definidas pelos Conselhos Regionais as ações prioritárias do PTP nos diversos municípios do estado, os órgãos setoriais já tinham também definido a sua programação de ação para o quadriênio seguinte. Logo, as demandas do PTP vieram tão somente a somar-se às ações já definidas pelos órgãos, sem que houvesse nesse momento tempo disponível para a análise, interação e síntese desses dois conjuntos. O prazo para entrega da proposta do PPA ao Poder Legislativo já estava acabando.

Em quarto lugar é de bom alvitre destacar que o governo não definiu o volume de recursos financeiros que seriam destinados para atendimento das demandas do PTP, seja no âmbito das regiões ou municípios, seja no âmbito setorial. Além disto, também não quantificou o custo de execução das demandas aprovadas nas APM ou nos Congressos Regionais do PTP, com o intuito de comparar com a disponibilidade orçamentária de recursos vinculada a cada setor governamental e, com base nisso, confirmar ou não a possibilidade real de execução das demandas aprovadas.

De forma complementar e associado a isto se manifestou outro obstáculo. Quando da realização da segunda etapa do PTP, o governo definiu que faria parte das diretrizes do seu planejamento regional três prioridades de cada município. Portanto, por ocasião das APM os representantes municipais escolheram as suas três demandas locais prioritárias dissociadas das demandas dos demais municípios no seu entorno e das demandas prioritárias de caráter regional. Não houve, nessa etapa, uma compatibilização dessas demandas com a estratégia de desenvolvimento prevista para cada RI e com a sua capacidade de investimento global, dada a limitação do orçamento estadual.

Como não houve ponderamento sobre essas demandas no momento de suas escolhas – em face da capacidade financeira do estado, da perspectiva de desenvolvimento regional concebida pelo governo na sua visão global, dos limites de intervenção do próprio governo estadual na esfera municipal e da sua interação com o governo federal –, simplesmente as três prioridades municipais escolhidas, votadas e referendadas posteriormente pelos Congressos Regionais do PTP, foram concebidas e acatadas como possíveis de serem realizadas pelo governo. Este fato acabou por fomentar a expectativa local de sua imediata realização.

Conseqüentemente, ao serem transferidas as demandas do PTP para inserção no plano de ação de cada órgão governamental no momento de concepção do PPA, não houve compatibilização entre as demandas municipais e a capacidade financeira para atendê-las. É nesse momento que o governo por meio da estrutura técnica de cada órgão, e não mais pelos técnicos que conduziram as plenárias do PTP, toma consciência de que as demandas emanadas dos municípios iam além da sua capacidade financeira, mesmo considerando o

quadriênio previsto para o PPA. Também, nesse momento, é que o governo se conscientiza que determinadas demandas não estavam em sua área de abrangência, sendo de competência do governo local ou federal, inviabilizando, portanto, o seu atendimento.

Em suma, a estratégia de concepção e condução do PTP não foi devidamente adequada como modelo de construção do processo de planejamento territorial em face do governo não ter definido limites, estratégias e prioridades para atendimento das demandas. Mas, independente disto, como o PTP era considerado elemento fundamental da gestão, parte de suas demandas foram inseridas na programação dos órgãos setoriais no âmbito do PPA.

Este fato ocasionou um conflito interno na gestão na medida em que fomentou uma concorrência na distribuição dos recursos do orçamento entre os dois conjuntos de ações, as do PTP e as inerentes ao planejamento de cada órgão. Conseqüentemente, as demandas que exigiam um esforço mínimo no dispêndio de recursos foram inseridas na sua plenitude no PPA e no orçamento do ano correspondente, sendo plenamente atendidas. Já as demandas que exigiam um elevado dispêndio de recursos só foram atendidas parcialmente. E as demandas que fugiam à alçada do governo estadual foram encaminhadas para apreciação de outras esferas de poder, sem, contudo, ter a garantia do seu atendimento.

Este conflito interno no âmbito da gestão estadual ganhou maiores proporções na medida em que a estrutura do PTP estava sendo utilizada para projetar ante a sociedade pré-candidaturas às próximas eleições. Assim, o que era para ser uma estrutura técnica voltada para a gestão de demandas sociais vindas do território acabou se convertendo numa estrutura política de construção de pré-candidaturas.

Outro obstáculo fundamental para a execução das ações decorreu da falta de sustentação das ações do PTP no Poder Legislativo estadual. Como a operacionalização do PTP se deu à margem dos representantes políticos eleitos democraticamente pela população e que possuíam assento no Poder Legislativo estadual, no momento em que o PPA foi submetido à apreciação desse Poder, os deputados estaduais não se sentiram comprometidos com essas demandas sociais, nem mesmo aqueles deputados que formavam a base de sustentação do governo naquele Poder. Como o governo impôs as demandas do PTP como prioridades, isto propiciou o surgimento de centenas de emendas parlamentares que também demandavam prioridades idênticas para municípios distintos, em conformidade à área de atuação política de cada parlamentar, independente se idêntica demanda já havia sido concebida pelo PTP ou por iniciativa própria de cada órgão governamental.

O discurso que imperou naquele Poder era de que o PTP era uma iniciativa política exclusiva do governo, e que como tal não perpassava e nem interagia com os interesses políticos dos chamados representantes legítimos com assento no Legislativo. Este tipo de conflito voltou novamente a ocorrer no ano seguinte, em 2008, quando o governo submeteu à apreciação da Assembleia Legislativa a proposta de revisão do PPA 2008-2011. Para garantir que novamente as demandas do PTP não fossem alteradas, o governo teve que aceitar inúmeras emendas parlamentares com demandas idênticas para outros municípios.

Finalmente em termos do PTP, convém destacar que o governo não conseguiu implementar grande parte das demandas do PTP ao longo dos quatro anos de governo, mesmo considerando que essas demandas se constituíam em prioridades do planejamento do desenvolvimento estadual. Tal fato gerou no âmbito social um processo crescente de descrédito quanto a realizações das demandas pactuadas. Faltou planejamento para a

definição de prioridades, a estrutura técnica requerida para um processo como este nunca foi mobilizada, o processo decorreu descasado com a capacidade orçamentária do Estado, e a politização do PTP contaminou o nível de racionalidade pública necessária para efetivar as ações. Este conjunto de fatores levou, portanto, a que os objetivos do PTP não fossem plenamente atingidos.

Quanto à análise da estratégia de descentralização regional embutida no contexto do planejamento territorial no estado do Pará, Costa e Frazão (2010) e Costa, Frazão e Costa (2011) analisam os principais aspectos, sem a pretensão, como destacam os autores, de serem exaustivos. Conforme os autores em relação ao processo de descentralização pode-se destacar quatro elementos principais:

a) Uma nova abordagem institucional

Segundo os autores, um importante avanço ocorreu na concepção de uma nova abordagem institucional para a superação das desigualdades regionais tendo como elemento central a estratégia de descentralização regional que procurava criar soluções institucionais através: da proposta de ampliação do arco de ação do Governo; da consolidação de instrumentos de acompanhamento das ações executadas com recursos públicos; da formação de capacidades gerenciais e de responsabilidades dos gestores locais colocando-os como sujeitos do processo de implementação das ações e estimulando a parceria entre unidades locais regionais; do fortalecimento das relações institucionais com os municípios e com as prefeituras; e da consolidação de instrumentos de planejamento visando o desenvolvimento sustentável de regiões deprimidas.

b) O fortalecimento da presença governamental nas Regiões de Integração:

Para os autores, a estratégia de descentralização regional apresentava uma proposta de interferência governamental regulada não apenas no emprego de recursos, mas também no fortalecimento da presença governamental nas RI com a finalidade de diminuir a sensação de ausência do poder público estadual, da falta de amparo e de abandono as questões locais. Além disso, havia ainda um esforço no sentido de fazer com que as políticas públicas chegassem à sociedade numa escala sub-regional em todo o estado.

c) O estímulo a participação popular e o fortalecimento das lideranças locais:

Outro avanço destacado pelos autores foi o estímulo a participação popular e o fortalecimento das lideranças locais. Neste sentido, o PTP acabou desempenhando papel estratégico ao mobilizar amplos segmentos da sociedade para propor ações e discutir prioridades que foram incorporadas ao planejamento e a pauta de investimentos do Governo do Estado. Ademais, o PTP além da promoção da participação popular, também propiciou um processo de difusão das ações em escala sub-regional e a ampliação da presença governamental nas diversas regiões uma vez que foram coletadas demandas da população em todos os municípios do estado que acabaram subsidiando a elaboração do Plano Plurianual de Governo 2008-2011, “Construindo o Pará de Todos e de Todas”.

d) A valorização da escala regional no processo de planejamento:

Para os autores a valorização da escala regional no planejamento e a execução e monitoramento das ações governamentais representou um avanço, uma vez que permitiu aos

formuladores de políticas ampliar o seu foco de ação e aperfeiçoar os efeitos das soluções propostas, assim como ampliar as externalidades das ações implementadas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Terceira Geração de Políticas de Desenvolvimento Regional, caracterizada pela busca do planejamento regional a partir de uma visão de cima para baixo ao mesmo tempo em que enseja a construção de territórios dentro de uma visão de baixo para cima, chegou à Amazônia no nível de governos estaduais a partir da experiência do planejamento territorial do estado do Pará, envolvendo a PEIR e o PTP.

Neste contexto a visão de desenvolvimento partia da constatação de que a superação da condição de dependência e periferia do estado, ou seja, a superação da condição de economia subdesenvolvida dependia fundamentalmente da mudança da trajetória econômica e social, colocando o destino do estado na mão da coletividade que nele habita, internalizando os principais centros decisórios, e implementando um novo modelo de desenvolvimento capaz de: descobrir formas locais e sustentáveis de aproveitamento econômico dos recursos naturais, aproveitando a biodiversidade regional; internalizar a riqueza e a renda gerada a partir da exportação de seus recursos naturais, principalmente os produtos minerais e florestais; desenvolver tecnologias apropriadas às necessidades dos produtores regionais; apoiar o desenvolvimento de micro e pequenos empreendimentos e da agricultura familiar; articular as múltiplas escalas de planejamento a partir de um objetivo comum; desenvolver o capital social e a capacidade de governança das comunidades locais; fomentar a construção de territórios; além de pactuar com a sociedade diretrizes, ações e investimentos prioritários.

Neste ponto é fundamental ter clareza de que o planejamento territorial é uma problemática transescalar, que exige, portanto, a participação das múltiplas esferas públicas. É fundamental que as ações das diversas escalas possam ser articuladas no território de modo a evitar superposições e ineficiências, otimizando as ações, os investimentos e os recursos públicos. Assim, é imprescindível a construção de uma arquitetura institucional adequada que possa ser ao mesmo tempo ágil e plural.

O planejamento do desenvolvimento regional dentro de um contexto de ações territorializadas configura-se como a maneira mais correta e ao mesmo tempo a mais difícil. Transcende aspectos de natureza eminentemente técnica e precisa estar vinculada a questões como a governabilidade do sistema e a capacidade de governo, que se materializa na capacidade implementar de forma eficaz, eficiente e efetiva as ações e as políticas públicas dentro de uma lógica sistêmica de desenvolvimento capaz de envolver as múltiplas dimensões do desenvolvimento: econômica, social, ambiental e institucional.

Entretanto, analisando especificamente a experiência paraense, é necessário destacar que os quadros do governo estadual e das prefeituras municipais ainda não estavam preparados e qualificados para a implementação de um processo de planejamento com participação popular. Há uma enorme carência de profissionais qualificados na área de planejamento regional e urbano no estado e no Brasil. Em que pese, em parte, este ser um processo de *learning by doing*, é fundamental que o governo do estado invista recursos em um amplo programa de qualificação e atualização dos servidores públicos estaduais e municipais.

O planejamento territorial necessita de uma sociedade esclarecida, amadurecida e possuidora de uma institucionalidade adequada. A cultura, o capital social e a capacidade de governança são elementos decisivos. Como consequência, é um processo educativo que leva tempo, e ganha em qualidade com a continuidade do processo. Contudo, da mesma forma que para os servidores públicos, o governo do estado precisa investir recursos em um amplo programa de formação e qualificação dos representantes da sociedade civil, de modo que nas próximas experiências a participação popular possa ocorrer de forma mais qualificada.

Ademais, partindo da constatação de que o planejamento territorial configurou-se como uma inovação em termos de processo de construção e gestão de políticas públicas no estado do Pará, necessitava, para que pudesse atingir plenamente os seus objetivos, de um suporte administrativo adequado e adaptado. Assim, era fundamental que ao lado da nova concepção de política houvesse a construção de uma nova arquitetura institucional capaz de lhe dar suporte, através de um amplo processo de reforma administrativa. Isto envolveria a redefinição e a readequação das estruturas técnicas e burocráticas, com o objetivo de aumentar a eficiência da gestão e desburocratizar os processos, dando maior agilidade ao processo de tomada de decisão e execução das ações.

Ou seja, esta concepção de gestão precisava operar dentro de um “novo espírito burocrático”, capaz de romper com o paradigma setorial e consolidar o paradigma territorial, no qual as políticas públicas são integradas no território dentro de um modelo mais amplo de intervenção. E este modelo deveria se configurar dentro de um projeto de governo, e não somente como ações isoladas e desconexas de algumas secretarias.

Finalmente, faltou a construção de mecanismos adequados e eficientes de monitoramento e avaliação das políticas públicas, na medida em que o processo de planejamento é dinâmico, e precisa ser constantemente revisto e atualizado.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Cássio Guilherme Franco; FONTES, Edilza Joana Oliveira. *Perfil dos Participantes das Assembléias Públicas Municipais e dos Conselheiros do PTP*. In.: SUPERINTENDÊNCIA Estadual do Planejamento Territorial e Participativo do Pará. Caderno para Reflexões. Belém, novembro de 2007.

BARQUERO, A.V. *Desenvolvimento Endógeno em Tempos de Globalização*. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2001.

BRANDÃO, Carlos Antonio; COSTA, Eduardo José Monteiro da; ALVES, Maria Abadia da Silva. *Construir o Espaço Supra-Local de Articulação Sócio-Produtiva e das Estratégias de Desenvolvimento*. Universidade Federal de Minas Gerais, Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (CEDEPLAR). Belo Horizonte, 2005.

BRANDÃO, Carlos Antonio; COSTA, Eduardo José Monteiro da; ALVES, Maria Abadia. *Estratégias de Desenvolvimento e a Construção do Espaço Supra Local: os novos arranjos institucionais*. XI Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional – ANPUR. Salvador, 23 a 27 de Maio de 2005.

CARDOSO, Ana Cláudia; PUTY, Cláudio Castelo Branco; MONTEIRO, Maurílio de Abreu. *O significado do Governo Ana Júlia*. In.: GOVERNO do Estado do Pará. Governo Democrático Popular na Amazônia Brasileira. Belém, 2008.

CARDOSO, Ana Cláudia; PUTY, Cláudio Castelo Branco; MONTEIRO, Maurílio de Abreu. *As Tarefas de um Governo Democrático Popular na Amazônia Brasileira*. In.: SUPERINTENDÊNCIA Estadual do Planejamento Territorial e Participativo do Pará. Caderno para Reflexões. Belém, novembro de 2007.

COSTA, Eduardo José Monteiro da; COSTA, Marco Antônio Barbosa da; FRASÃO, Roseane Santana. *Planejamento Territorial e Gestão de Políticas Públicas: Uma Análise da Estratégia de Descentralização Regional do Estado do Pará*. Anais do XIV Encontro Nacional da ANPUR. Rio de Janeiro, 23 a 27 de maio de 2011.

COSTA, Eduardo José Monteiro da; LIRA, Sérgio Bacury de. O Planejamento Territorial Participativo no Estado do Pará: A Avaliação de uma Experiência de Planejamento Público. In: Anais do VIII Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos (ENABER). Juiz de Fora (MG): 08 a 10 de setembro de 2010.

COSTA, Eduardo José Monteiro da; BRITO, Liane do Socorro Bastos. O Planejamento Territorial Participativo: a Experiência do Estado do Pará, Brasil. Scripta Nova. Revista Eletrônica de Geografia y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona. ISSN: 1138-9788. Depósito Legal: B. 21.741-98. Vol. XIV, núm. 331 (37), 1 de agosto de 2010a.

COSTA, Eduardo José Monteiro da; BRITO, Liane do Socorro Bastos. *O Planejamento Territorial Participativo: A Experiência do Estado do Pará (Brasil)*. XI Colóquio Internacional de Geocrítica: “La Planificación Territorial y El Urbanismo desde el Dialogo y la Participacion”. Buenos Aires, 2 a 7 de maio de 2010b.

COSTA, Eduardo José Monteiro da; GÓES, Priscila. *O Estado do Pará e a Recém Criada Política de Integração Regional: Aportes Analíticos, Desafios e Caracterização*. Anais do XII Encontro Nacional da Anpur. Florianópolis: 25 a 29 de maio de 2009.

COSTA, Eduardo José Monteiro da. *A Problemática da Superação do Subdesenvolvimento e a Questão da Integração Regional*. Revista de Estudos Paraenses, 2008. Belém, 2008. V.1, n.2, p. 11-34.

COSTA, Marco Antônio Barbosa da; FRASÃO, Roseane Santana. *Uma análise da política de Descentralização Regional do Estado do Pará*. Monografia apresentada no Curso de Especialização em Planejamento do Desenvolvimento e Integração Regional. Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará (NAEA/UFGPA). Belém, 2010.

FONTES, Edilza Joana Oliveira; ANDRADE, Cássio Franco de; MESQUITA, Thiago Broni de. O Planejamento Territorial Participativo e as experiências de participação. Mimeo, s/d.

LIMA, José Júlio Ferreira. *As Experiências das Plenárias Públicas Regionais e Das Assembléias Públicas Municipais do Planejamento Territorial e Participativo no Pará*. In.: SUPERINTENDÊNCIA Estadual do Planejamento Territorial e Participativo do Pará. Caderno para Reflexões. Belém, novembro de 2007.

MALHEIROS, Rogério Guimarães. *O Planejamento Territorial Participativo como experiência de democracia participativa no estado do Pará*. II Congresso Consad de Gestão Pública. Florianópolis, 2008.

SEPOF. *Plano Plurianual - PPA 2008/2011 – Construindo o Pará de Todas e Todos*. Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças. Belém, 2007a.

SEPOF. *Proposta para Implementação do Orçamento Participativo do Estado do Pará*. . Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças. Belém, 2007b.

SEIR. *Política de Apoio a Implantação de Agências de Desenvolvimento Regional no Estado do Pará*. Secretaria de Estado de Integração Regional. Belém, 2008a.

SEIR. *Política Estadual de Apoio ao Desenvolvimento de Consórcios Públicos no Estado do Pará*. Secretaria de Estado de Integração Regional. Belém, 2008b.

SEIR. *Projeto da Sala das Prefeituras*. Secretaria de Estado de Integração Regional. Belém, 2008c.

SEIR. *Sistema de Informações Georreferenciadas do Estado do Pará – GeoPARÁ*. Secretaria de Estado de Integração Regional. Belém, 2007a.

SEIR. *Diretrizes, Estratégia e Instrumentos para a Integração Regional do Estado do Pará*. Secretaria de Estado de Integração Regional. Belém, 2007b.

SEPE. *Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado do Pará*. Secretaria de Estado de Projetos Estratégicos. Belém, 2008. 17 Slides: color.

SUPERINTENDÊNCIA Estadual do Planejamento Territorial e Participativo. *Caderno para Reflexões*. Belém, SEPOF, a, 1, n.1, 2008.

SUPERINTENDÊNCIA Estadual do Planejamento Territorial e Participativo do Pará. *Caderno para Reflexões*. Belém, novembro de 2007.