

POLÍTICAS TERRITORIAIS: DESCENTRALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Jorgiene dos Santos Oliveira
UFSCAR
jorgienes03@gmail.com

INTRODUÇÃO

O federalismo brasileiro, a partir de 1988 foi marcado por ampla descentralização política e fiscal dos estados e, principalmente, dos municípios. Mesmo apresentado avanços, o federalismo brasileiro ainda apresenta desafios. Soares (2013, p. 23), em recente artigo sobre os desafios do federalismo, afirma que para que haja um maior equilíbrio e justiça entre os entes federados, é necessária uma maior integração dos estados na dinâmica federativa, reformas no federalismo fiscal e que se contenha o processo de multiplicação de estados e municípios.

Neste sentido, considerando os desafios e a complexidade do federalismo brasileiro, tendo como referências análises realizadas sobre a questão federativa no Brasil (Soares 2013; Arretche 2009; Rezende 2006), este artigo pretende responder a um questionamento: qual a possibilidade de um estado (subnacional) implementar uma política territorial para o desenvolvimento regional no federalismo brasileiro?

Para responder ao questionamento, este artigo buscou analisar a política territorial implementada no Pará, a partir de 2007. O Estado do Pará é o segundo estado brasileiro em extensão territorial e possui uma das maiores desigualdades regionais do país. A vastidão territorial ao mesmo tempo em que lhe confere uma enorme riqueza natural oferece por outro lado, algumas peculiaridades e entraves ao seu processo de desenvolvimento regional devido às dificuldades de articulação e integração entre suas regiões e a ausência do estado em suas regiões mais distantes.

Em 2007, durante o governo Ana Júlia Carepa, eleita pelo Partido dos Trabalhadores (PT), iniciou-se uma reforma territorial que tinha como objetivo garantir

a aproximação do governo estadual com as regiões mais distantes do estado bem como desenvolve-las de forma integrada, promovendo assim a diminuição das diferenças regionais.

Diante do exposto, nossa hipótese é de que a política territorial proposta não obteve o resultado esperado devido às dificuldades institucionais, políticas e sociais que caracterizam a região e ao modelo federativo brasileiro.

O artigo apresentará na primeira parte o debate a cerca da relação entre Estado e desenvolvimento a partir das contribuições de Hall & Taylor, (2003) Sen, (2000) e North, (1993), em seguida apresentaremos a política territorial implementada no estado Pará especificando variáveis independentes utilizadas no que diz respeito aos mecanismos de cooperação existentes e incentivos entre os níveis da federação (federal, estadual e municipal) relacionados ao desenvolvimento regional e a capacidade institucional e fiscal do governo (Soares 2013), estadual para implementar as política territorial proposta. Seguiremos com a análise dos dados, apresentando e em seguida as considerações finais.

2. O ESTADO E O DESENVOLVIMENTO

Atualmente o debate sobre o desenvolvimento tem buscado superar o paradigma do crescimento econômico envolvendo outros aspectos como, por exemplo, os aspectos políticos, sociais e ambientais, compreendidos a partir da sustentabilidade, equidade e democracia (Sen 2008). Este debate se contrapõe ao defendido pela Comissão Econômica para América Latina (CEPAL), na década de 1950, que buscava solução para o desenvolvimento a partir da ampliação de mercado, desenvolvimento de indústrias e elevação da capacidade de consumo dos povos da América Latina. Com isso acreditavam ser capazes de modificar situações de poder e promover o desenvolvimento.

Para Furtado (2000) o conceito de desenvolvimento pode ser entendido como uma evolução de um sistema social de produção, acumulação e progresso das técnicas, para se tornar mais eficaz, no sentido de manter um grau de satisfação das necessidades humanas. Desta forma, deve-se levar em consideração que as necessidades não são mais apenas econômicas, mas também sociais.

O debate atual contrapondo-se a noção de desenvolvimento defendida pela CEPAL, indica que para que haja um novo ciclo de desenvolvimento, diferente do

crescimento econômico, faz-se necessário um incremento na renda per capita, fazendo uso intensivo da inovação, para promover a competitividade e a geração de empregos, sem deixar de proteger a saúde pública, o bem estar e o meio ambiente Pacheco (2013). Com isso, as políticas terão impactos distributivos e promoverão a equidade. O desafio inclui ainda, segundo a autora a construção de um ambiente aberto à participação de diferentes atores sociais, transparente e democrático:

[...] não se trata de formular políticas setoriais que contemplem isoladamente os diversos objetivos; o desafio é articular, em cada política pública, elementos substantivos que respondam aos vários objetivos integradamente. Mas para tanto é necessário processar tais objetivos e construir consensos sociais que permitam resolver suas contradições intrínsecas – entre competitividade e geração de empregos, entre crescimento e sustentabilidade, entre renda e equidade. E ao mesmo tempo promover o aprofundamento da democracia e a inclusão de atores sociais (Pacheco 2013, p.2).

Neste aspecto, consideramos que as políticas públicas voltadas ao desenvolvimento regional, dependem da ação do Estado, que por sua vez apresenta atores e instituições. Neste sentido, concordamos com Hall e Taylor (1996) quando afirmam que as instituições são capazes de alterar as expectativas de atores que agem estrategicamente, o que pode assegurar efeitos sociais desejáveis.

North (1993) afirma que quanto mais previsível e segura a estrutura institucional, menores os custos para qualquer transação. Neste aspecto os custos de transação devem ser assumidos pelos atores envolvidos para o cumprimento de acordos e para a fiscalização da execução dos acordos realizados.

No entanto, as transações nas regiões brasileiras sofrem uma grande variedade de problemas decorrentes de questões institucionais, tais como: insegurança jurídica, falta de incentivos à competição federativa e ausência de mecanismos de resolução de conflitos (Machado 2009).

Neste sentido, tomando como base as características da federação brasileira, supõe-se que para a implementação de iniciativas locais para o desenvolvimento regional, devam existir instituições que permitam uma governança multinível. Dito de outra maneira, que hajam instituições capazes de coordenar as políticas intra-governamentais, as políticas intergovernamentais e demandas oriundas da sociedade civil com as ações governamentais, de modo que não hajam ações sobrepostas (Ostrom 1997).

Neste aspecto para que ocorra um desenvolvimento regional integrado deve existir uma governança regional e oportunidades institucionais. Ou seja, deverão existir instituições com autoridade para coordenar e regular o desenvolvimento regional. Pois, como afirma a teoria do *path dependence*, ou dependência da trajetória, existem mudanças institucionais que podem ser considerados como acontecimentos marcantes que conseguem estabelecer uma nova trajetória institucional (Crouch 2005).

Assim, a coordenação entre os níveis de governo se torna cada vez mais necessária, contudo, nem sempre a decisão de um ente federativo se coaduna com a dos demais. Entender este intrincado jogo é tarefa fundamental para aqueles que se dedicam a estudar e a trabalhar com programas governamentais (Abrucio & Franzese 2011). Desta maneira, analisar a coordenação federativa, é uma tentativa de fugir do debate centralização *versus* descentralização, que pode trazer frutos e favorecimento à articulação dos recursos governamentais disponíveis, sejam eles financeiros administrativos ou de atuação conjunta com a sociedade (Abrucio & Franzese 2011).

Para Bresser Pereira (2005), o Estado é um instrumento positivo para o desenvolvimento, na medida em que estimula o investimento em capital físico e humano, e o progresso técnico e científico, mas pode ser um impedimento, se suas instituições estabelecerem o privilégio e a captura do patrimônio público.

Sen (2000), afirma que o sistema democrático pode contribuir para a garantia de desenvolvimento. Portanto, na complexidade das sociedades modernas, faz-se necessário dotar as sociedades de instituições que possibilitem ao indivíduo realizar plenamente suas potencialidades, ou seja, que *garantam sua liberdade*.

Para o autor, o desenvolvimento é um processo de expansão de liberdades reais que as pessoas desfrutam. Nesta abordagem, a expansão da liberdade é considerada como o fim primordial e o principal meio do desenvolvimento. Podemos chamá-los, respectivamente, o papel constitutivo e o papel instrumental da liberdade no desenvolvimento. Dessa forma o desenvolvimento consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercerem ponderadamente sua condição de agente. A liberdade é central no processo de desenvolvimento por duas razões: a razão avaliatória, onde a avaliação do progresso tem de ser feita verificando-se primordialmente se houve aumento das liberdades das pessoas; e a razão da eficácia, onde realização do desenvolvimento depende inteiramente da livre condição de agente das pessoas (Sen 2000).

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 em um setor ou em uma região. Desta forma, as transformações ambientais, sociais e institucionais podem alterar o desenvolvimento.

Neste debate, as análises sobre o âmbito subnacional estadual, ainda precisam avançar (Abrucio 2005). Kerbauy (2006 p.58), afirma que é necessário considerar a importância dos governos estaduais na relação entre a federação e os municípios, a ponto destes se tornarem os *locus* decisivos dos rumos da descentralização no Brasil, para conseqüentemente, garantirem o que de fato foi proposto a partir da Constituição de 1988.

3. A POLÍTICA TERRITORIAL REALIZADA PELO PARÁ, A PARTIR DE 2007

A política territorial proposta no estado do Pará pelo governo Estadual a partir de 2007 seguiu a tendência nacional em que governos estaduais vêm procurando aprofundar suas estratégias de regionalização, com uma maior descentralização das políticas, aumento de parcerias com os municípios e criação de instrumentos que melhorem a gestão em seus territórios, (Abrucio 2005).

A partir de 2007, o Governo do Estadual do Pará realiza uma reforma institucional alterando a estrutura da gestão, extinguindo secretarias especiais, e criando, a Secretaria de Estado de Integração Regional (SEIR), que passou a coordenar a então recém-criada Política Estadual de Integração Regional (PEIR) que dentre outros aspectos, passou a operacionalizar a proposta de descentralização do governo com o objetivo de integrar e desenvolver as regiões do estado.

Até então, os modelos de desenvolvimento e integração pensados para o Estado, eram ditados pelo governo federal, como por exemplo, os projetos executados pela Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia Oriental (SUDAM). As reformas institucionais implementadas pelo governo estadual a partir de 1995, pelo então governador Almir Gabriel do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) baseavam-se principalmente na administração pública gerencial e tinham dentre outros objetivos, “enxugar” a máquina pública e aumentar a receita do Estado.

Então, ao assumir o governo em 2007, a governadora Ana Júlia Carepa do Partido dos Trabalhadores (PT), iniciou um processo de integração regional, como estratégia para superação da condição de subdesenvolvimento, através de uma política de Integração Regional (Costa 2010). A política teve como base a descentralização regional, ou seja, uma descentralização do planejamento e execução das ações, maior autonomia dos atores locais no processo de tomada de decisão sobre suas necessidades, através do fortalecimento da participação popular e controle social (Seir 2007).

O objetivo, portanto, era diferenciar-se das políticas de desconcentração político-institucional e de descentralização político-administrativa. Onde, no primeiro caso, ocorre uma distribuição de competências e responsabilidade das ações entre unidades administrativas, embora o poder de decisão ainda seja centralizado. E no segundo, a distribuição de competências e responsabilidades das ações ocorre paralelamente à descentralização orçamentário-financeira entre as unidades e os espaços e os atores locais ganham autonomia no processo de tomada de decisões inclusive com a criação de uma estrutura administrativa autônoma do Poder Central.

Neste contexto a política de integração regional nasceu baseada em três eixos de governo: gestão democrática e descentralizada; qualidade de vida para todos e todas; e inovação para o desenvolvimento (Costa 2010). Sendo assim, ao buscar o desenvolvimento regional, delimitou-se como diretrizes para a integração regional: promover a integração político-institucional do Governo do Estado com os municípios do Pará, através do fomento da interdependência e complementariedade econômica e social entre as regiões; a promoção de ações que incentivassem e possibilitassem maior integração do Pará com os estados da Amazônia Legal e demais estados da federação, tanto do ponto de vista infraestrutural como econômico, social e cultural para formar acordos, consensos e pactos estabelecidos a partir da garantia de inserção econômica do Pará ao desenvolvimento regional e nacional; indicando ações para integração do Pará com os países da América Latina, principalmente através da Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA), (Costa e Frasso 2010).

No mesmo ano, foi criada através da Lei Nº 7.024, a Secretaria de Integração Regional (SEIR), tendo como função assumir o papel de instituição promotora integração das ações governamentais nos múltiplos territórios existentes no Estado. Ou seja, criou-se um instrumento legal para institucionalizar a integração regional através da política já instituída. A secretária tinha como objetivo buscar a democratização e a participação da sociedade no processo de seleção e priorização de

projetos e ações que contribuíssem com a diminuição das desigualdades regionais, através da atuação integrada com os outros órgãos do governo tais como a Secretária de Planejamento e Orçamento (SEPOF) e Secretária de Projetos Estratégicos (SEPE), nas esferas federal, estadual e municipal, o que pode ser considerado como algo pouco comum no federalismo brasileiro (Abrucio 2005) e neste caso menos ainda nas esferas subnacionais.

A partir da criação da SEIR, a política de integração implementada pelo governo do Estado ampliou suas diretrizes para seis: (i) a integração político institucional do Governo do estado com os municípios e com o governo federal; (ii) a execução das ações que incentivavam o desenvolvimento de laços comerciais, produtivos, financeiros, culturais entre diversas subregiões do estado; (iii) desenvolvimento de uma política de solidariedade entre as regiões mais dinâmicas para com as menos desenvolvidas; (iv) a execução de ações e investimentos que facilitassem a internalização da renda; (v) diversificação da base produtiva e a verticalização da produção; (vi) a execução das ações que desenvolvessem na população a noção de “pertencimento” ao lado da valorização das múltiplas culturas sub-regionais; (vii) incentivo à participação popular nas decisões de governo ao lado de mecanismos de controle social; (viii) e o desenvolvimento de mecanismos de monitoramento e avaliação das políticas públicas (Atlas de Integração Regional do Estado do Pará, 2010).

Esta estratégia tinha como eixo principal a ideia de que o processo de planejamento do desenvolvimento deveria 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. Em função disto, e após a constatação de que as micros e as mesorregiões do IBGE não representavam mais a espacialidade adequada para se pensar o planejamento regional, que o Governo adotou a divisão do estado em 12 regiões, denominadas de Regiões de Integração, como instrumento fundamental para se pensar o desenvolvimento regional (Costa 2011). As 12 Regiões de Integração, nominadas a partir de acidentes geográficos importantes do Pará foram: Metropolitana, Guamá, Rio Caeté, Tocantins, Rio Capim, Lago de Tucuruí, Carajás, Araguaia, Marajó, Xingu, Baixo Amazonas e Tapajós (Atlas de Integração Regional do Estado do Pará, 2010).

Esta regionalização foi construída a partir de 12 indicadores: população (IBGE, 2000), densidade populacional (IBGE, 2000), concentração de localidades (GEOPARÁ, 2002), repasse de ICMS, Imposto sobre circulação de mercadorias (SEFA,

2º semestre 2002), renda per capita (IBGE, 1991), acessibilidade física (GEOPARÁ, 2002), consumo de energia elétrica (CELPA, 2002), leitos por 1.000 habitantes (DATASUS/SEEPS), Índice Desenvolvimento Humano - IDH (PNUD, 2000), telefonia fixa (Telemar, 2002), Índice de Alfabetização (IBGE 2000) e fatores geo-políticos.

Tabela 1: Dados das Regiões de Integração do Pará

Região de Integração	Número de Municípios	Área (km ²)	PIB (mil R\$) (2005)	PIB <i>per Capita</i> (R\$) (2005)	População (2007)	IDH (2000)
Araguaia	15	174.051,88	2.118,367	5.859,73	406.196	0,70
Baixo Amazonas	12	315.856,73	3.212,960	4.997,07	640.670	0,68
Carajás	12	44.814,54	5.911,308	12.605,92	497.731	0,67
Guamá	18	12.130,92	1.666,280	2.958,36	558.491	0,69
Lago Tucuruí	07	39.937,89	2.654,089	7.952,04	323.834	0,67
Marajó	16	104.139,33	875,884	2.217,14	435.182	0,63
Metropolitana	05	1.819,26	14.004,267	6.856,33	2.043.543	0,74
Rio Caeté	15	16.580,49	1.003,264	2.311,72	432.880	0,64
Rio Capim	16	62.135,23	1.882,572	3.426,67	534.192	0,66
Tapajós	06	189.592,97	699,781	3.042,32	245.163	0,67
Tocantins	11	35.838,56	4.158,248	6.549,39	658.664	0,68
Xingu	10	250.791,94	963,437	3.065,449	294.321	0,68
Total	143	1.247.689,76	39.150,460	5,616,52	7.070,867	0,72

Fonte: Atlas (2010)

O decreto 1.066 de 19 de junho de 2008 estabeleceu, no Art. 2º, que nos órgãos da Administração Pública Direta e Indireta deveriam, obrigatoriamente, proceder à adequação de suas ações, programas, objetivos e metas adotando a conformação das Regiões de Integração, no prazo de 120 dias a partir da sua publicação. (Costa e Frasnão 2010).

4. ANÁLISE DOS DADOS: ASPECTOS INSTITUCIONAIS, POLÍTICOS E SOCIAIS.

Diante do exposto relacionaremos a política territorial implementada no Pará a dois desafios propostos por Soares (2013). Na análise, a autora, propõe para que existam maior equilíbrio e justiça nas relações entre os entes federados deva existir uma maior articulação e participação dos estados na dinâmica federativa e um

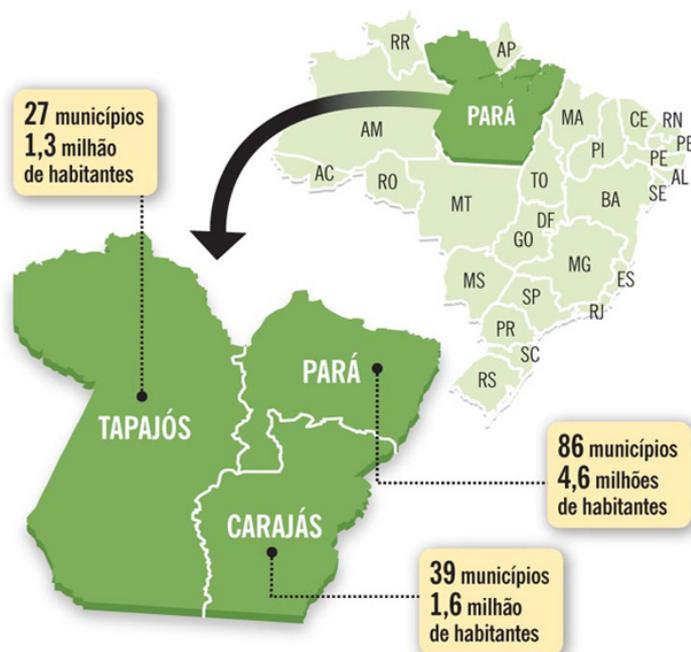
aperfeiçoamento no federalismo fiscal. Os desafios serão confrontados com a política em estudo, por considerarmos que os mesmos têm relação com os aspectos institucionais, políticos e sociais necessários implementação de uma política territorial com vistas à promoção de um desenvolvimento regional local. Importante mencionar que os desafios serão analisados a partir das relações entre os três entes federados (estados, municípios e União).

Antes de apresentarmos a análise dos dados a partir dos desafios, importante mencionar que o Estado do Pará realizou um plebiscito sobre uma nova divisão territorial, além do Pará, parte da população reivindicava a criação de mais dois estados, Tapajós e Carajás. A maioria da população decidiu por não dividir. No entanto, a divisão continua sendo um anseio da população nas duas regiões.

O mapa contribuiu para visualizar a vastidão territorial do ente federado e por destacar como ficaria a nova divisão territorial, caso ela ocorresse.

Figura 1: O Brasil e a proposta de divisão territorial no Pará

Os novos estados



Desafio 1: Maior articulação e participação dos estados na dinâmica federativa:

Investigou-se no período se aconteceram iniciativas para aumentar os canais de interlocução e coordenação entre os entes federados, União, Estado e os municípios, com o objetivo de articular as três esferas a partir de uma participação mais ativa na formulação e implementação de políticas públicas territoriais (Soares 2013 p.25).

Ao analisar documentos oficiais, observou-se que a estratégia para a implementação da política de integração territorial foi dividida em três pilares, um visando à descentralização regional, outro para tentar estabelecer uma nova relação institucional e finalmente um pilar para promover o desenvolvimento regional e sustentável.

Dentro da estratégia, cada pilar tinha como objetivo estabelecer “pactuação”, ou seja, estabelecer um diálogo com a sociedade civil e demais níveis de governo; o planejamento estratégico que seria um processo gerencial para a formulação de objetivos, para a seleção de programas de ação e para sua execução, para levar em conta as condições internas e externas para o desenvolvimento regional; a operacionalização através do estabelecimento de infraestrutura nas regiões e canais de diálogos com representantes das mesmas regiões; e enfim o financiamento da política (Costa 2008).

O quadro abaixo apresenta o detalhamento de cada pilar na estratégia governamental e os detalhamentos dos pilares através de seus instrumentos, seguidos de seus objetivos e atores envolvidos.

Quadro I: Instrumentos para implementação da política territorial

Instrumento	Objetivo	Atores Envolvidos
Zoneamento Econômico Ecológico – ZEE	Planejamento; Pactuação.	SEPE, governos municipais e governo Federal, instituições de pesquisa da região e sociedade civil.
Fórum Permanente de Prefeitos – FPP	Pactuação; Operacionalização.	SEIR e Prefeitos que ocupavam cargos como presidente de associação, consórcio e Federações de municípios.
Sala das Prefeituras – SP	Operacionalização; Financiamento.	SEIR e prefeituras municipais.
Política Estadual de Desenvolvimento ao Consórcio Públicos - PEDCP	Pactuação; Operacionalização; Financiamento.	SEIR, Assembleia Legislativa do Estado, Representantes dos consórcios intermunicipais.
Agentes de Integração Regional – AIR	Pactuação; Operacionalização.	SEIR
Instrumento	Objetivo	Atores Envolvidos
Fundo de desenvolvimento Econômico do Estado do Pará – FDE	Operacionalização; Financiamento.	SEPOF

Planos de Desenvolvimento Regional Sustentável – PDRS	Planejamento; Pactuação.	SEIR e Governo Federal
Conselhos Regionais de Desenvolvimento - CRD; Conselho Estadual de Desenvolvimento - CED.	Planejamento; Pactuação; Operacionalização.	SEPLAN-Secretária de Planejamento, representantes do executiva e legislativo, sociedade civil organizada
Sistema de Georeferenciamento do Estado – GEOPARÁ	Planejamento.	(SEIR)
Agências de Desenvolvimento Regional – ADR	Planejamento; Pactuação; Operacionalização; Financiamento.	(SEIR),SEGOV, SEPOF, SEDECT, Casa Civil, SAGRI, Eletronorte, SEBRAE/PA, IEL, CIN/FIEPA e ACP/FACIAPA
Instrumento	Objetivo	Atores Envolvidos
Planejamento Territorial Participativo-PTP	Planejamento; Pactuação.	SEPOF e sociedade civil via Assembleias pública municipais
Plano Plurianual 2008 – 2011	Planejamento.	SEPOF-Secretária de Planejamento e Orçamento do Pará.
Programa Pará Terra de Direitos – PTD	Planejamento; Operacionalização.	SEIR – Secretaria de Integração Regional; SEGOV-Secretária de Governo.
Fórum de Gestores Regionais – FGR	Pactuação; Operacionalização.	SEIR e Agentes de Integração Regional (AIR) em cada região de integração.
Centro de Integração Regional - CIR; Núcleo de Integração Regional - NIR.	Operacionalização.	SEIR e demais secretarias e órgãos do governo (CREDPARA, BANPARA, SEMA, IDEFLOR, SECOM, Defesa Civil).

Fonte: Sistema de Política de Integração Regional, 2010.

Foi possível notar a presença de espaços para diálogo entre demais secretárias e/ou órgãos do governo e sociedade civil em geral, ou seja, iniciativas para aumentar os canais de interlocução e coordenação entre os entes federados. A iniciativa para a elaboração do Zoneamento Econômico Ecológico – ZEE envolveu além da Secretária de Projetos Estratégicos (SEPE), governos municipais e governo Federal, instituições de pesquisa da região e representantes da sociedade civil. Outro espaço foi o Fórum Permanente de Prefeitos (FPP), coordenado pela SEIR e Prefeitos, que tinham como membros mandatários locais que ocupavam cargos como presidentes de associações de prefeitos, consórcio e Federações de municípios do Pará. E a Sala das Prefeituras – SP, coordenada pela SEIR e prefeituras municipais. Apresentava ainda, a Política Estadual de Desenvolvimento aos Consórcios Públicos (PEDCP), coordenado pela SEIR, a Assembleia Legislativa do Estado, através dos deputados estaduais, representantes dos consórcios intermunicipais e neste caso, o PEDCP, além de ser um instrumento de pactuação, operacionalização, também era responsável pelo

financiamento da política.

A existência de representação política da sociedade civil nas decisões estratégicas foi constatada através dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (CRD) e Conselho Estadual de Desenvolvimento. Já as demais estratégias como o Sistema de Georreferenciamento do Estado (GEOPARÁ) e Plano de Desenvolvimento Regional e Agências de Desenvolvimento Regional (ADR), foram coordenadas apenas pelos governos Estadual e Federal, através de secretárias órgãos e ministérios, no entanto, mais uma vez houve iniciativas de cooperação intergovernamental entre os governos e secretarias, como foi possível identificar no quadro acima. Não existiu cooperação entre órgão e/ou secretárias apenas no GEOPARÁ, que foi coordenado pela SEIR.

No entanto, não identificamos mecanismos políticos para fiscalizar e discutir ações estratégicas com o governo, nem tão pouco garantias de implementação e execução das ações combinadas pelo governo com a sociedade civil.

Foi possível perceber que a política implementada no estado do Pará pelo governo Estadual a partir de 2007, seguiu a tendência nacional em que governos estaduais vêm procurando aprofundar suas estratégias de regionalização, com uma maior descentralização das políticas, aumento de parcerias com os municípios e criação de instrumentos que melhorem a gestão em seus territórios, conforme apresentou (Abrucio 2005) em estudo sobre as gestões estaduais no Brasil.

Desafio 2: Aperfeiçoar o federalismo fiscal

Neste momento analisaremos se existiu compensação territorial financeira para o estado do Pará e verificaremos se houve no período alguma iniciativa de recuperação da capacidade de investimentos do estado do Pará.

Em 2013 o governo federal, com a finalidade de garantir novos recursos públicos para melhorias nas políticas sociais, vinculou recursos do Fundo Social do Pré-sal com gastos em educação, o que resultou na Lei 12.858, publicada em 10/09/2013, que define 75% dos recursos para educação e 25% para a saúde. A Lei prevê que para os contratos futuros, a totalidade dos recursos do governo federal para saúde e educação, porém não obriga que estados e municípios cumpram a mesma determinação. Essa decisão foi justificada para que não houvesse uma judicialização da questão por parte do governo federal.

Neste caso os royalties que serão destinados para educação e saúde se referem apenas aos novos contratos da União com comercialidade declarada a partir de 3 de dezembro de 2012. Royalties de campos em atividade há mais tempo, como nos estados produtores do Rio de Janeiro e Espírito Santo, continuarão a ser aplicados pelos governos estaduais. Ou seja, União vai realizar destinações fixas para a educação e a saúde. O que não é o caso do estado do Pará. No entanto, a Lei prevê que a União dê prioridade às unidades federativas e municípios que sigam a determinação válida para o governo federal.

2.1 Compensações territorial financeira para o estado do Pará

Em 2009 o estado do Pará teve uma produção mineral no valor R\$ 52,4 bi, em 2012 esse valor saltou para aproximadamente R\$ 100 bilhões. O que correspondeu à 23,3% da produção mineral do país. Em 2011, as exportações do setor mineral colocaram o Pará como 2º maior saldo da balança comercial e 5º Estado exportador do Brasil.

Em 2012 a Medida Provisória 563 incluiu a Compensação Financeira sobre Exploração Mineral (Cfem) nas normas para cobrança de tributos de exportação, indicando que Cfem deverá receber o mesmo tratamento do Imposto de Renda e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido. No Pará o município de Parauapebas, recebe 80,3% do Cfem, em seguida Canãa dos Carajás com 6,9%, Oriximiná com 4,6%, Paragominas com 2,7%, Juruti com 2,3% e os demais municípios (140), recebem 3,3. Os municípios mineradores se beneficiam das rendas minerais, em especial, da CFEM e do ISSQN das empresas terceirizadas. E os demais municípios do Estado?

2.3 Avanços nas políticas sociais

Com todos esses valores mencionados acima, sobre a questão mineral no estado do Pará, nota-se que as oportunidades de emprego, por exemplo, geradas por este setor, não conta com a participação significativa de paraenses, dados da Secretaria de Indústria e Comércio do Pará (SEICOM) do ano de 2012, demonstram que 65,6% da mão de obra empregada no setor são de outros estados, sendo 34,4% de paraenses apenas. Os dados apontam também que 82% da mão de obra com ensino fundamental incompleto é referente aos paraenses, e 69% da mão de obra com nível superior destina-se a mão de obra de outros estados do Brasil.

Ainda de acordo com estudo realizado pela SEICOM em 2012, no Estado do Pará, a mineração gera pouco emprego direto e tributo – desproporcional à sua importância nacional e global. Concentra benefícios no município minerador – “efeito imã”. Não consegue irradiar para seus entornos os mesmos benefícios, ao contrário, expulsa os fatores indesejáveis – “efeito banimento”

A consequência é o aumento da desigualdade intermunicipal, o que afeta negativamente os objetivos de desenvolvimento regional.

Portanto, é necessário implementar políticas públicas para potencializar os benefícios e mitigar externalidades, a fim de que sejam um vetor autêntico de desenvolvimento regional. O que aparentemente a política territorial com vistas ao desenvolvimento regional implementada a partir de 2007, não garantiu conforme os dados apresentados acima na questão mineral.

CONCLUSÃO

O federalismo brasileiro ainda precisa superar desafios. Os desequilíbrios entre os entes federados no que diz respeito à questão fiscal e integração dos estados subnacionais devem ser enfrentados, para que os mesmos possuam atuação efetiva para produção de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento, ou seja, os estados subnacionais deverão ter um papel efetivo na elaboração e execução de políticas públicas territoriais voltadas ao desenvolvimento regional.

A Lei Federal 12.858, publicada em 10/09/2013, que definiu 75% dos recursos para educação e 25% para a saúde, representa uma iniciativa interessante e viável na direção que devem ser reformadas as transferências intergovernamentais compensatórias, pois além de pretender a aumentar a capacidade de gastos dos entes governamentais mais pobres, atrelou estes gastos a políticas sociais voltadas a saúde e educação, o que acabará beneficiando principalmente a população mais carente dos entes federados.

A hipótese do artigo que a política territorial proposta no estado do Pará, não obteve o resultado esperado (integração e desenvolvimento regional) devido às dificuldades institucionais, políticas e sociais que caracterizam a região e o modelo federativo brasileiro, foi parcialmente comprovada, tendo em vista que a política apresentou certo interesse do governo estadual em criar canais de diálogo e cooperação com outros entes federados, bem como apresentou canais de pactuação e a destinação

do fundo estadual para o desenvolvimento. A União por sua vez, esteve presente nos canais de discussão e em 2013 apresentou a Lei dos Royalties. Os municípios também participaram, via os canais de diálogo. No entanto, a implementação da política no período, não avançou no desenvolvimento regional, como demonstrado, por exemplo, em relação à questão do uso dos recursos minerais do Estado.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.(2005). A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista Sociologia e Política**, n. 24, p. 41-67.

ABRUCIO, F. L.; COSTA, V. M. F.(1998). **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**. São Paulo: Konrad Adenauer, Série Pesquisas n. 12.

ABRUCIO, F. L.; FILIPPIM, S, E. (2010). Quando Descentralizar é Concentrar Poder: o Papel do Governo Estadual na Experiência Catarinense. **RAC**, v. 14, n. 2, p. 221-228. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/rac>. Acesso em: 22 out. 2012.

ABRUCIO, F. L.; SOARES, M. M.(2007). **Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no Grande ABC**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Série Pesquisas n. 24.

ABRUCIO, F. L.; SANO, H.; SYDOW, C. T.(2010). Radiografia do associativismo territorial

brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas. In. KLINK, J.(Org.) **Governança das metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas**. São Paulo: Annablume.

ALMEIDA, M. H. T.(1996) Federalismo e políticas sociais. In: AFFONSO, R. B. A; SILVA, P. L.B. (Org.). **Descentralização e políticas sociais**. São Paulo: Fundap.

ALMEIDA, M. H. T. (2005). Recentralizando a federação? **Revista Sociologia e Política**, n. 24, p.29-40.

ARRETCHE, M.(2000). **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. São Paulo: Fapesp; Rio de Janeiro: Revan.

_____, M. (1995). Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 11, n. 3, p. 1-23.

_____, M.(2010). Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? **Dados:Revista de ciências sociais**, Rio de Janeiro, v.53, n.3, p.587-620.

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

BRANDÃO, C. A.; COSTA, E. J. M.; ALVES, M. A. (2005). Estratégias de Desenvolvimento e a Construção do Espaço Supra Local: os novos arranjos institucionais. In: XI Encontro

Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional –ANPUR, 23 a 27 de maio de 2005, Salvador - BA. **Resumos ...** Salvador. Anais do XI Encontro Nacional da ANPUR.

BRESSER, P. L. (1997). A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Cadernos do MARE**, n. 1.

_____.(2005). A reforma do Estado Brasileiro e o desenvolvimento. **Revista Eletrônica sobre reforma do Estado**, v. 3, p.1-18.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico.

COSTA, M. A. B.; FRASÃO, R. S. (2010). **Uma análise da política de Descentralização Regional do Estado do Pará**. Monografia (Curso de Especialização em Planejamento do Desenvolvimento e Integração Regional) - Universidade Federal do Pará, Belém, PA.

COSTA, E. J. M.; GÓES, P.(2009) O Estado do Pará e a Recém Criada Política de Integração Regional: Aportes Analíticos, Desafios e Caracterização. In: XI Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e

Regional – ANPUR, 25 a 29 de maio de 2009, Florianópolis – SC. **Resumos ...**
Florianópolis. Anais do XII Encontro Nacional da ANPUR.

CROUCH, C.(2005). **Capitalist Diversity and Change Recombinant Governance and Institutional Entrepreneurs**. New York: Oxford University.

FURTADO, C. (2000). **Introdução ao desenvolvimento**. São Paulo: Paz e Terra.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R.(2003). As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, p. 193-224.

KERBAUY, M. T. M.(2006). “Federalismo, Descentralização e Democracia”. *Estudos de Sociologia*, v. 6, n. 10, p. 51-62.

DECRETO (2009). DAS MEDIDAS PARA O FORTALECIMENTO DA CAPACIDADE INSTITUCIONAL. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6944.htm.

Acessado em 23 de janeiro de 2014.

PACHECO. R. S. (2013). *Capacidade institucional do Estado brasileiro e o novo desenvolvimento: desafios atuais*. Texto preparado para o 10º Fórum de Economia da FGV; São Paulo.

SEN, A. (2008) *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras.

ARRETCHE, M. (2009).Continuidades e Descontinuidades da Federação Brasileira como facilitou 1995. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v.52, n.2.

ELAZAR, D.(1994). Federalismo. *Archè*, ano III, n.7.

REZENDE, F.(2006). Brasil: conflitos federativos e reformas tributárias. In:

REZENDE, F. (coord.). *Desafios do Federalismo Fiscal*. Rio de Janeiro: Editora FGV.