



XIV Encontro Nacional da ANPUR

23 a 27 · maio · 2011 · Rio de Janeiro

XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR
Maio de 2011
Rio de Janeiro - RJ - Brasil

PLANEJAMENTO TERRITORIAL E GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE DA ESTRATÉGIA DE DESCENTRALIZAÇÃO REGIONAL DO ESTADO DO PARÁ

Eduardo José Monteiro da Costa (UFPA) - ejmcosta@gmail.com

Economista, Doutor em Desenvolvimento Econômico (IE/Unicamp), professor do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Pará (PPGE/UFPA) e da Faculdade de Ciências Econômicas da mesma universidade (FACECON/UFPA).

Marco Antônio Barbosa da Costa - costamab@gmail.com

Biblioteconomista, Especialista em Planejamento e Integração Regional pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará (NAEA/UFPA).

Roseane Santana Frasão (SEDURB) - roseane.frasao@hotmail.com

Economista, Técnica da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Regional (SEDURB) e Especialista em Planejamento e Integração Regional pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará (NAEA/UFPA).

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 estudo, 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 postos (COSTA, 2008; COSTA e GÓES 2009; COSTA e BRITO, 2010a; COSTA e BRITO, 2010b; COSTA e LIRA, 2010): 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 Estado (SEIR, 2007; COSTA, 2008; COSTA e GÓES, 2009): 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 progressista (COSTA e FRASÃO, 2010): 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.

Assim, 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. Desta forma, este artigo analisa a estratégia de descentralização regional adotada pelo Governo do Estado do Pará no período entre 2007 a 2010, buscando explicitar os seus fundamentos, avanços e gargalos, bem como o porquê do conceito de descentralização regional e não descentralização político-administrativa. Para isto está dividido em três partes, além desta breve introdução. A primeira procura apresentar os principais fundamentos da estratégia de descentralização regional adotada pelo Governo Ana Júlia (2007-2010) no estado do Pará. A segunda parte procura fazer uma análise desta estratégia. E a parte final está reservada as considerações finais.

1. A Estratégia de Descentralização Regional no Estado do Pará

A história econômica do estado do Pará é marcada pelo extrativismo de seus recursos naturais, baixa internalização da riqueza e da renda gerada, significativos impactos sociais e ambientais, conformação de uma sociedade desigual, existência de uma economia pouco diversificada e com baixo grau de verticalização da produção. Trata-se, desta forma, de uma típica região periférica (COSTA, 2008). Ademais, outra característica de sua sociedade é a sua fragilidade institucional e a fragilidade de suas relações federativas.

Em função de ter sua história fortemente marcada pela influencia externa, na medida em que os ciclos econômicos que ocorreram no estado sempre foram determinados por circunstâncias externas, o Pará sempre se ressentiu de uma política própria (endógena) de desenvolvimento. Em paralelo, a gestão e os investimentos públicos, por outro lado, concentravam-se prioritariamente na Região Metropolitana de Belém, ocasionando um vazio político-institucional, sentimento de abandono e a ausência de políticas públicas pactuadas com as populações que viviam em regiões mais distantes da capital do estado. Este sentimento de um lado impulsionou os movimentos separatistas para a criação dos estados do Tapajós e de Carajás, além da proposta de criação do Território Federal do Marajó; e de outro influenciou na derrota do candidato Almir Gabriel do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) nas eleições para o governo do estado em 2006 para a candidata Ana Júlia Carepa do PT.

Assim, por ocasião da posse da nova gestão do Governo do Estado em janeiro de 2007 alguns desafios se faziam proeminentes. Dentre estes estava a necessidade de (COSTA, 2008; COSTA e GÓES 2009; COSTA e BRITO, 2010a; COSTA e BRITO, 2010b; COSTA e LIRA, 2010): tornar o Estado mais presente nas regiões mais distantes da Região Metropolitana por meio de um processo de descentralização; tornar o Estado mais eficaz, eficiente e efetivo 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 setoriais são buscadas no território.

Dentro deste contexto o Governo do Pará de um lado realizou uma reforma administrativa alterando a estrutura da gestão, extinguindo as secretarias especiais, e criando, dentre outras, a Secretaria de Estado de Integração Regional (SEIR), que passou a coordenar a então recém instituída Política Estadual de Integração Regional (PEIR) que dentre outros aspectos (Ver: COSTA, 2008), passou a operacionalizar a proposta de descentralização do governo.

Especificamente no que se refere à estratégia de descentralização regional, parte integrante da PEIR, convém salientar que esta se caracterizava como uma proposta inovadora de retomada do planejamento do desenvolvimento do estado em bases regionais. Partia da crítica ao modelo burocrático tradicional de conduzir a gestão estadual e a aplicação dos recursos de forma centralizada e concentrada no centro de poder econômico e político do estado e apresentava como alternativa a divisão do estado em Regiões de Integração (RI), típicas regiões de planejamento, que deveriam servir de base para o planejamento e para a regionalização do orçamento do estado.

Desta forma, toda a estratégia de integração regional tinha na sua base a divisão do estado do Pará em 12 RI, e era com base nesta regionalização que todo o processo de descentralização regional deveria ser operado (SEIR, 2007; COSTA, 2008; COSTA e GÓES, 2009). Neste contexto, a estratégia eleita tinha como eixo principal a idéia 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. É em função disto, e após a constatação de que as micro e as mesoregiões 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 RI, como instrumento fundamental para se pensar o desenvolvimento regional. 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.

Figura 1
As Regiões de Integração do Estado do Pará

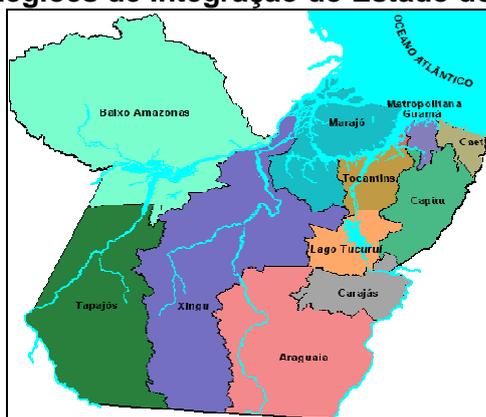


Tabela 1 - Dados agrupados das Regiões de Integração

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)

Ou seja, 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”. 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 (SEIR, 2007; COSTA, 2008; COSTA e GÓES, 2009).

Tendo como base a regionalização, a PEIR possuía três pilares básicos sobre os quais os diversos instrumentos criados para operar a política se assentavam (SEIR, 2007; COSTA, 2008; COSTA e GOÉS, 2009; COSTA e FRASÃO, 2010): promover o desenvolvimento regional, construção de uma nova relação institucional federativa e descentralização regional. Estes três pilares, por sua vez, tinham como foco (COSTA e FRASÃO, 2010): primeiro, a superação das desigualdades intra-regionais e a melhora da qualidade de vida das populações através do aumento da oferta de serviços públicos e de

investimentos em infra-estrutura encabeçados pelo estado; segundo, o estímulo a criação de instrumentos capazes de gerar transformações estruturais, seja através de investimentos em infraestrutura econômica ou em mudanças no modelo de gestão, cujos efeitos poderiam alterar os indicadores socioeconômicos, gerando as condições necessárias para o desenvolvimento do estado e a superação da sua condição de subdesenvolvimento.

Isto posto, uma característica que precisa ser destacada na estratégia de descentralização regional adotada pelo Governo Ana Júlia é a sua diferença com relação ao processo de desconcentração político-institucional e de descentralização político-administrativa. No primeiro, ocorre uma distribuição das competências e responsabilidade das ações entre as unidades administrativas, embora o poder de decisão ainda centralizado. No segundo, a distribuição das competências e responsabilidade das ações ocorre paralelamente a 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. Na descentralização regional o que há é uma descentralização do planejamento e execução das ações e uma maior autonomia dos atores locais no processo de tomada de decisão sobre suas necessidades através do fortalecimento da participação popular e do controle social, cuja finalidade é a implementação de políticas públicas com vistas a garantir o desenvolvimento regional, não havendo, portanto, uma arquitetura institucional regional formalizada.

Ademais, de acordo com COSTA (2008), quatro premissas davam a base para a formulação de políticas públicas no estado. A primeira delas era a de que para a superação da situação subdesenvolvimento era necessário investir num processo de construção de um sólido sistema sócio-econômico regional integrado. A segunda premissa era de que a dinamização das economias regionais em um estado de grande extensão territorial e grande diversidade sociocultural, como o estado do Pará, deveria considerar como elemento central a valorização de elementos endógenos. A terceira premissa considerava que o subdesenvolvimento de uma sociedade está relacionado à expressão de um insuficiente nível de racionalidade pública e social na qual ela está inserida. A quarta premissa foi concebida dentro de um contexto de planejamento do desenvolvimento no qual o estado deveria chamar para si a direção do processo por meio da construção de uma agenda de intervenção que visasse a integração de suas diversas sub-regiões. Por isso, a PEIR foi elaborada como peça central e estratégica da ação do estado, tendo como linha geral o objetivo de democratizar a gestão pública e aproximar o governo e sociedade, tornando o estado presente em todas as regiões (COSTA e FRASÃO, 2010). Isto possibilitaria ao povo paraense o acesso às políticas públicas por meio do surgimento de um novo modelo de gestão que deveria fomentar a descentralização regional.

Em suma, a PEIR consistia em um conjunto de ações e instrumentos que reconheciam e respeitavam as diversidades regionais ao mesmo tempo em que estabelecia estratégias para atender às características do estado e as relações institucionais pactuadas entre os diversos níveis de governo (COSTA e FRASÃO, 2010). Desta forma, a integração caminhava para além dos aspectos unicamente relacionados à infraestrutura, mas passava também pela relação entre as escalas governamentais e a população, buscando e discutindo os problemas e soluções articuladas e pactuadas.

Desta forma, toda a PEIR foi construída de forma sistêmica, na medida em que os seus instrumentos constitutivos eram interdependentes e acabavam por operar aquilo que foi denominado de Sistema de Integração Regional (COSTA, 2008). Conforme a Tabela 2, os diversos instrumentos elaborados podem ser classificados a partir de sua tipologia (planejamento, pactuação, operacionalização e financiamento), do pilar no qual está inserido (Desenvolvimento Regional, Nova Relação Institucional Federativa ou Descentralização Regional) e a origem, ou seja, se interna a SEIR ou pertencente a outro órgão de governo, ou até mesmo outro nível de governo.

Tabela 2 – Instrumentos da Política Estadual de Integração Regional

Instrumento	Tipologia	Pilar	Origem
Planejamento Territorial Participativo – PTP	Planejamento; Pactuação.	Descentralização Regional	Externa (SEPOF)
Plano Plurianual 2008 – 2011	Planejamento.	Descentralização Regional	Externa (SEPOF)
Zoneamento Econômico Ecológico – ZEE	Planejamento; Pactuação.	Nova Relação Institucional	Externa (SEPE)
Planos de Desenvolvimento Regional Sustentável – PDRS	Planejamento; Pactuação.	Desenvolvimento Regional Sustentável.	Interno (SEIR); Externo (MIN, governo federal).
Conselhos Regionais de Desenvolvimento - CRD; Conselho Estadual de Desenvolvimento - CED.	Planejamento; Pactuação; Operacionalização.	Desenvolvimento Regional Sustentável.	Externa (SEPE).
Sistema de Georeferenciamento do Estado – GEOPARÁ	Planejamento.	Desenvolvimento Regional Sustentável.	Interno (SEIR).
Agências de Desenvolvimento Regional – ADR	Planejamento; Pactuação; Operacionalização; Financiamento.	Desenvolvimento Regional Sustentável.	Interno (SEIR).
Fórum Permanente de Prefeitos – FPP	Pactuação; Operacionalização.	Nova Relação Institucional	Interno (SEIR).

Sala das Prefeituras – SP	Operacionalização; Financiamento.	Nova Relação Institucional.	Interno (SEIR).
Política Estadual de Desenvolvimento ao Consórcio Públicos - PEDCP	Pactuação; Operacionalização; Financiamento.	Nova Relação Institucional.	Interno (SEIR); Externa (Assembléia Legislativa do Estado).
Programa Pará Terra de Direitos – PTD	Planejamento; Operacionalização.	Descentralização Regional.	Interno (SEIR); Externa (SEGOV).
Agentes de Integração Regional – AIR	Pactuação; Operacionalização.	Nova Relação Institucional.	Interno (SEIR).
Fórum de Gestores Regionais – FGR	Pactuação; Operacionalização.	Descentralização Regional	Interno (SEIR).
Centro de Integração Regional - CIR; Núcleo de Integração Regional - NIR.	Operacionalização.	Descentralização Regional	Interno (SEIR).
Fundo de desenvolvimento Econômico do Estado do Pará – FDE	Operacionalização; Financiamento.	Desenvolvimento Regional Sustentável.	Externa (SEPOF)

Fonte: COSTA e FRASÃO (2010)

2. Análise da Estratégia de Descentralização Regional no Estado do Pará

Ao iniciar este item, é preciso salientar um importante aspecto da estratégia de descentralização regional, objeto deste artigo. Diferente de outras políticas de governo, esta não advém de uma problemática específica sobre a qual lança mão de um conjunto de ações articuladas cuja soma dos alvites finais proporciona uma solução de médio e longo prazo a situação enfrentada. No caso da estratégia de descentralização regional, a complexidade que envolve o problema da desintegração regional, exige que a solução parta de um conjunto de instrumentos cuja implementação necessita de outras ações que concorrem para objetivos específicos de áreas estratégicas diferenciadas, o que acaba caracterizando a formação e a execução de outras políticas públicas dentro da política maior de integração regional.

Isto posto, objetiva-se aqui, sem a pretensão de ser exaustivo, analisar os principais aspectos relacionados à estratégia de descentralização regional adotada pelo Governo Ana Júlia.

Um importante avanço ocorreu na concepção de uma nova abordagem institucional para a superação das desigualdades regionais. Assim, a estratégia de descentralização regional procurava criar soluções institucionais a este problema através (COSTA e FRASÃO, 2010): 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.

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.

Outro avanço foi o estímulo a participação popular a o fortalecimento das lideranças locais. Neste sentido, convém destacar o advento do Planejamento Territorial Participativo - PTP (COSTA e BRITO, 2010a; COSTA e BRITO, 2010b; COSTA e LIRA, 2010), iniciativa que mobilizou a sociedade para discutir e propor ações e prioridades que foram incorporadas ao planejamento e a pauta de investimentos do Governo do Estado. 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”.

Por fim, mas não por isto menos importante, 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.

Não obstante o fato de que a estratégia de descentralização regional trouxe a tona elementos inovadores na concepção e na gestão das políticas públicas nos estado do Pará, é preciso observar que esta encontrou diversos obstáculos para alcançar os objetivos para a qual foi concebida. Ademais, é de bom alvitre salientar que esta por si só não é a solução para os inúmeros problemas da gestão pública no nível estadual e seus instrumentos não são fins em si mesmos. Neste sentido, a avaliação dessa política não deve limitar-se aos avanços que esta representa e nem nos seus aspectos inovadores, mas dos resultados que deveriam ser auferidos a médio e longo prazo. Assim, uma limitação da estratégia de descentralização regional foi a ausência de uma definição clara dos problemas para os quais esta se propunha e de metas de médio e longo prazo para a solução dos mesmos. Somado a isto, havia a falta de uma estratégia de governo para a sua implementação, ou mesmo, o que pôde ser confederado mais grave, o desvio da estratégia inicialmente

concebida como estava em SEIR (2007) e COSTA (2008), na medida em que ocorreu a “contaminação política do processo”.

A maioria das ações, corporificadas nos seus instrumentos, competiam a uma secretaria de estado criada para esse fim. Por outro lado, as demais unidades do governo estadual pareciam estar alheias ao processo relegando a segundo plano elementos importantes, tais como a regionalização de suas ações e a descentralização de suas atividades (COSTA e FRASÃO, 2010). No que concerne este último aspecto, a questão do aumento dos custos de operacionalização da ampliação da máquina pública (custeio) acabou constituindo-se como o problema central.

Outro problema enfrentado neste processo foi a dificuldade de integração das políticas setoriais dentro de uma única lógica de intervenção territorializada. O nível de articulação entre as ações dos diversos órgãos de governo este longe de atingir aquilo que fora inicialmente proposto. Além disto, houve várias falhas e nunca aconteceu efetivamente a construção de um aparato técnico e institucional de monitoramento e avaliação das ações públicas capaz de retroalimentar o planejamento. Neste contexto, a gestão pecou por não ter conseguido desenvolver capacidades gerenciais complementares a nova cultura de gestão e planejamento que estava sendo implementado na burocracia estadual. Destarte, como alerta, faz-se necessário a consolidação de um sistema governamental de monitoramento capaz de permitir aos gestores o acompanhamento das ações executadas com foco na identificação de problemas na execução, implementação e no funcionamento dos produtos e processos, na escala local, garantindo assim que a tríade eficiência, eficácia e efetividade do planejamento sejam alcançados na prática.

O PTP que, apesar de representar um avanço na cultura estadual de planejamento, acabou por ser interpretado como uma entidade a parte das outras unidades do governo estadual e passou a concorrer, em vez de se integrar, com a PEIR. Somado a isto, o PTP, decorrente em parte da contaminação política do processo e da falta de articulação com os outros órgãos de governo, acabou não recebendo a atenção prioritária dos outros órgão de governo como desejava o núcleo de planejamento do governo.

Finalmente, outro aspecto da política que representou um significativo desafio aos formuladores de políticas é a precária capacidade gerencial e administrativa das prefeituras municipais. Apesar da iniciativa de instrumentalização de um instrumento com o objetivo de fortalecer a relação institucional com as administrações municipais (Sala das Prefeituras) e de iniciativas práticas de descentralização de recursos para atender em especial a área social, estas ainda carecem de uma atenção especial no que diz respeito a sua capacidade de captação recursos e de aproveitamento da sua base local de arrecadação. Este problema tende a onerar as finanças públicas estaduais além de causar desequilíbrios na

oferta de serviços públicos deslocando fluxos populacionais para os centros mais desenvolvidos.

Considerações Finais

Este artigo se propôs a analisar a estratégia de descentralização regional do estado do Pará, buscando identificar quais os avanços, limites, gargalos desta política, assim como, o porquê do conceito descentralização regional e não descentralização político-Administrativo.

Entre os avanços destacamos a concepção de uma nova abordagem institucional para a superação das desigualdades, pois em geral, a desigualdade regional é tratada como decorrente unicamente da dotação de fatores econômicos. Já na descentralização regional isso se dá com a ampliação do arco de ação do governo, consolidação de instrumentos de acompanhamento das ações executadas com recursos públicos, fortalecimento das relações institucionais com os municípios e prefeituras, além de instrumentos de planejamento visando o desenvolvimento sustentável de regiões deprimidas. A descentralização regional proporciona uma intervenção governamental pautada não apenas na aplicação de recursos, mas ao mesmo tempo no fortalecimento da presença governamental nas regiões com a finalidade de diminuir a ausência do poder público estadual, empenho-se para que as políticas públicas cheguem efetivamente à sociedade numa escala sub-regional em todo o estado.

Outro avanço está no estímulo à participação popular. Destaca-se neste aspecto o PTP, ação que movimentou a sociedade para debater e propor obras e prioridades que foram incorporadas ao planejamento e a pauta de investimentos do Governo do Estado através do Plano Plurianual regionalizado.

Por fim, a valorização da escala regional no planejamento, execução e monitoramento das ações governamentais representou um avanço uma vez que permitiu aos formuladores de políticas ampliar o seu foco de ação e otimizar os efeitos das soluções propostas em paralelo a ampliação das externalidades das ações implementadas.

Entre os limites e gargalos podemos verificar que a estratégia de descentralização regional, apesar de ocasionar elementos inovadores na concepção e na gestão das políticas públicas na escala estadual, por si só não era solução para todos os problemas e seus instrumentos não são fins em si mesmos. Portanto uma barreira encontrada estava na deficiência de uma definição dos problemas para os quais se propôs e de metas de médio e longo prazo para a solução dos mesmos. Somado a isto havia ainda a falta de uma estratégia governamental claramente definida para a sua implementação.

Verifica-se ainda que a maior parte das atuações dessa política competia a uma secretaria de estado criada para esse fim (SEIR). As outras pareciam estar distantes do

processo deixando em segundo plano por fatores como a regionalização de suas ações e a descentralização de suas atividades, tendo o aumento do custeio como principal entrave.

Tem-se ainda, apesar de representar um avanço no planejamento da cultura estadual, o pouco interesse dos demais órgãos pelo PTP que deveria se constituir como peça de ligação entre os demais órgãos de governo com o núcleo de planejamento do governo. Este instrumento precisava ser unificado a agenda prioritária dos órgãos por representar a aspiração da sociedade proposta através de ações, obras e serviços públicos impetrados em escala local.

Outra questão fundamental está relacionada com a precária capacidade administrativa e gerencial das prefeituras, pois, carecem de atenção distinta no que diz respeito a sua capacidade de captação financeira. Este problema onera as finanças públicas do estado e causa desequilíbrio na oferta de serviços públicos, forçando o constante deslocamento populacional para os centros mais desenvolvidos ou como são chamadas cidades pólo.

Em relação o porquê do conceito de descentralização regional, observa-se que uma das características da estratégia de descentralização regional está na diferenciação aos processos de desconcentração político-institucional e de descentralização político-administrativa. Ocorre que no primeiro, mesmo estando centralizado o poder de decisão há distribuição das competências e responsabilidade das ações entre as unidades administrativas. No segundo esta distribuição de competência e responsabilidade das ações acontece de forma paralela a descentralização orçamentária e financeira dentre as unidades, estas recebem autonomia e passam a ter poderes no processo de tomada de decisão até mesmo com a criação de espaços administrativos próprios. O que determina a descentralização regional é a descentralização do planejamento e execução das ações onde as populações locais se tornam participes do processo de tomada de decisão sobre suas necessidades, fortalecendo o controle social e garantindo políticas públicas que visam o desenvolvimento regional, não havendo, portanto, uma institucionalidade regional formalizada.

Antes de prosseguirmos temos que compreender que desde a promulgação da constituição de 1988, que inclui entre outras a garantia do desenvolvimento nacional (inciso II), a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais (inciso III), são insuficientes as experiências bem sucedidas de desenvolvimento regional calcadas num processo de descentralização de políticas públicas e de aumento da autonomia das unidades federativas. O que se vê desde então, é um processo de desconcentração das responsabilidades, onde o poder central, representado no caso brasileiro pela União, repassa aos municípios uma carga de novas atribuições, sem que estas unidades estejam devidamente reparadas tanto do ponto de vistas orçamentário e

financeiro para arcar com todas as demandas sociais presente em seus territórios, quanto no que diz respeito à capacidade de gestão dessas novas atribuições.

O resultado desse processo tem sido, em alguns casos, o aprofundamento das desigualdades regionais, ou seja, aquela observada dentro das unidades da federação, nas quais predomina o “mimetismo” das relações de poder, onde domina a concentração e a centralização dos investimentos públicos e privados e especialmente das políticas públicas com a justificativa de que os efeitos futuros do desenvolvimento alcancem os pontos mais distantes do pólo central no qual estão concentrados os serviços, as atividades econômicas relevantes, a mão-de-obra especializada e que atrai para si enormes contingentes populacionais e não menores problemas sociais. Ao contrário, o diagnóstico sócio-econômico dos municípios brasileiros tem mostrado outra realidade.

Torna-se necessário uma nova estratégia de intervenção das políticas públicas. Essa intervenção deve enfrentar um dos maiores desafios dos planejadores de políticas que é a superação das desigualdades e o estímulo ao desenvolvimento regional. O princípio por trás dessa máxima é que as políticas públicas, quando implementadas de forma eficiente e descentralizadas, além de gerar benefícios diretos a sociedade através da ampliação da oferta de serviços públicos é capaz de produzir as condições favoráveis ao desenvolvimento das atividades produtivas permitindo um aumento do produto, da renda e do emprego com impactos no nível dos indicadores sócio-econômicos e na melhoria da qualidade de vida população.

Neste contexto, o conceito de “descentralização regional” que o governo do Estado do Pará através da SEIR implementou pode ser resumido como um modelo de “gestão regional” cuja incumbência fundamental versa em implementar estruturas organizacionais como centros e núcleos de integração regional e instrumentos de planejamento, pactuação e operacionalização que buscam a integração, coordenação e articulação de ações conjuntas das várias áreas setoriais da administração pública estadual visando a execução de políticas públicas nas 12 Regiões de Integração. A Descentralização tende ainda a transformar a ação de regionalização em influente mudança social e cultural, perpetuando a prática da participação, fortalecendo o espírito associativo e as composições da sociedade civil, aproximando o governo da população. Esta aproximação ocorre através do planejamento participativo e do provimento de políticas públicas adequadas às realidades regionais.

Outro aspecto importante é que a descentralização regional acabou se constituindo com um dos pilares da PEIR, que possuía vários instrumentos que acabavam por constituir o Sistema de Integração Regional e que visava proporcionar caminhos de desenvolvimento as diversas regiões do estado do Pará.

O processo de integração regional pressupõe o desenvolvimento das regiões deprimidas e a articulação das políticas setoriais dentro de uma lógica de intervenção territorializada. Contudo, em que pese o estabelecido de instrumento legal que institucionalizou a regionalização, havia ainda a necessidade da adequação dos diversos órgãos da administração direta e indireta a esta nova configuração espacial da gestão.

Por outro lado, a descentralização caminha em conformidade com a conservação e constituição de mecanismos de democratização do estado como já foi dito anteriormente, como, por exemplo, o Planejamento Territorial Participativo, a valorização dos poderes municipais e o aguilhoamento à participação da população nos assuntos da coisa pública em função da maior proximidade do poder dos problemas regionais.

Assim, o aumento da estrutura do Estado nas 12 (doze) Regiões de Integração (RI) não constitui fragmentação de sua capacidade de operacionalização e de coordenação, mas sim, reforça a presença do Estado visando o acolhimento aos pleitos da população, elevando sua eficiência e agilidade. Além disso, faz-se necessário uma nova forma de relacionamento, sendo os processos de qualificação profissional componente primário para distinguir o debate e os formatos da prática do novo modelo de gestão.

Contudo, vale ressaltar ainda que a simples implementação de instrumentos de políticas públicas não constitui solução para todos os problemas relacionados a capacidade de gestão do Estado e que a avaliação da política em si deve se dar no âmbito dos efeitos que estes surtirão na realidade social, econômica, política, institucional e cultural do estado. Surge, desse modo, dois problemas principais: o primeiro relaciona-se ao fato de que a política de descentralização regional é uma experiência muito recente e que devido a isso, seus efeitos ainda não podem ser amplamente mensurados e avaliados; o segundo problema está diretamente relacionado a própria falta de definição de indicadores específicos identificados como emblemáticos para definir as alterações sofridas no âmbito da sociedade no estado do Pará. Este fato cria uma dificuldade a mais no processo de avaliação do sucesso ou do fracasso da estratégia de descentralização regional implementada no estado do Pará.

Bibliografia

- ALLEBRANDT, Sérgio Luís. *Coredes e Comudes: uma nova experiência de planejamento do desenvolvimento local/regional no Rio Grande do Sul, Brasil?*, In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 11., 2006, Ciudad de Guatemala. Anais... Ciudad de Guatemala: [s.n.], 2006.
- ALMEIDA, M. H. *Federalismo e Políticas Sociais: descentralização e políticas sociais*. São Paulo : FUNDAP, 1996.
- ARRETCHE, Marta T. S. *Mitos da Descentralização-Mais democracia e eficiência nas políticas públicas*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, 1996.
- _____. *Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, n. 40, p. 111-141, 1999.
- BANDEIRA, P. S. *Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional*. Textos para discussão, Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, n. 630, 1999.
- BIRKNER, W.M.K. *Desenvolvimento Regional e Descentralização Político-Administrativa: um estudo comparativo dos casos de Minas Gerais, Ceará e Santa Catarina*. Curitiba, v. 16, n. 30, p. 297-311, jun. 2008.
- 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/UFPA). Belém, 2010.
- 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.
- LIMA, José Júlio. *Planejamento Territorial Participativo*. Belém: Escola de Governo, 2008.
- SEIR. *Diretrizes, Estratégia e Instrumentos para a Integração Regional do Estado do Pará*. Secretaria de Estado de Integração Regional. Belém, 2007.
- SILVA, Pedro L. B. *Políticas Sociais: descentralização para mais eficiência e equidade*. SEMINÁRIO IMPASSES E PERSPECTIVAS DA FEDERAÇÃO NO BRASIL. 1995. Resumos...São Paulo: [s.n], 1995. (mimeo)
- UGA, Maria Alice. *Descentralização e democracia: o outro lado da moeda*. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, n. 5, 1991.