



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL
DO TRÓPICO ÚMIDO
MESTRADO EM PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO

MARCO ANTÔNIO BARBOSA DA COSTA

**A DESCENTRALIZAÇÃO NO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO
DE INTEGRAÇÃO DO TOCANTINS NO ESTADO DO PARÁ**

Belém
2014

MARCO ANTÔNIO BARBOSA DA COSTA

**A DESCENTRALIZAÇÃO NO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO
DE INTEGRAÇÃO DO TOCANTINS NO ESTADO DO PARÁ**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, da Universidade Federal do Pará, para obtenção do título de Mestre em Planejamento do Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Durbens Martins Nascimento
Co-Orientador: Prof. Dr. Eduardo José Monteiro da Costa

Belém
2014

Dados Internacionais de Catalogação de Publicação (CIP)
(Biblioteca do NAEA/UFPA)

Costa, Marco Antônio Barbosa da

A descentralização no processo de desenvolvimento da região de integração do Tocantins no Estado do Pará ; Orientador, Durbens Martins Nascimento ; Co-Orientador Eduardo José Monteiro da Costa. – 2014.

109 f.: il.; 29 cm.

Inclui bibliografias

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Belém, 2014.

1. Política pública. 2. Teoria Neoinstitucionalismo. Descentralização - Pará. 3. Desenvolvimento regional - Para. 4. Planejamento. I. Nascimento, Durbens Martins, orientador. II. Título.

CDD 22 ed. 320.8098115

MARCO ANTÔNIO BARBOSA DA COSTA

**A DESCENTRALIZAÇÃO NO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO
DE INTEGRAÇÃO DO TOCANTINS NO ESTADO DO PARÁ**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, da
Universidade Federal do Pará, para obtenção do título de
Mestre em Planejamento do Desenvolvimento.

Aprovado em ____/____/ 2014

Prof. Dr. Durbens Martins Nascimento
Orientador- NAEA/UFPA

Prof. Dr. Eduardo José Monteiro da Costa
Co-Orientador - ICSA/NAEA/UFPA

Prof. Dr. Fabio Carlos da Silva
Examinador Interno–NAEA/UFPA

Prof. Dr. Milton Cordeiro Farias Filho
Examinador Externo - UNAMA

Profa. Dra. Nirvia Ravena
Examinadora Interna Suplente – NAEA/UFPA

Belém
2014

AGRADECIMENTOS

Aos funcionários e professores do NAEA/UFPA reconhecimento e respeito;

Aos Professores da banca agradecimento pela colaboração;

À turma, amizade infinita;

Ao Professor Durbens Nascimento, respeito pela paciência e generosidade em socializar experiência e seus conhecimentos acadêmicos;

Ao Professor Eduardo Costa pela amizade e profissionalismo durante a co-orientação;

A minha mãe Sueli, pelo exemplo de vida.

A minha esposa pelos confortos e incentivos nos momentos difíceis, carinho e amor;

A meus filhos Iara e Rafael, força e superação.

A meu avô Raimundo da Costa, in memória;

Aos amigos Cantarely e Driely Falcão, pelo apoio;

A todos muito obrigado.

RESUMO

Esta pesquisa propôs-se a analisar os efeitos do Planejamento Territorial Participativo (PTP), que se apresenta como uma nova forma de gestão e intervenção de descentralização de políticas públicas na dinâmica do desenvolvimento regional, no período de 2007 a 2010, na Região de Integração (RI) do Tocantins, que compõem uma das doze Regiões de Integração do Estado do Pará, sendo composta por um conjunto de municípios com características semelhantes e que tem indicadores socioeconômicos diferentes. Nesta buscou-se verificar como se deu a estratégia do PTP na formulação e descentralização das políticas públicas no desenvolvimento regional. Para tal, utilizou-se a abordagem empírica analítica e a fundamentação do neoinstitucionalismo, teoria que considera como uma das causas da existência do desenvolvimento regional às transformações institucionais. Dentre as conclusões, apesar de se ter constatado indicadores que demonstram o desenvolvimento da RI do Tocantins, verifica-se que PTP foi um instrumento inovador de elaboração de políticas públicas no Estado do Pará, mas que por falta de dados, não há como comprovar que esse teve influência direta no processo de desenvolvimento regional.

Palavra chave: Política Pública. Neoinstitucionalismo. Descentralização; Desenvolvimento Regional. Planejamento Territorial Participativo.

ABSTRACT

This research aimed to examine the effects of Participative Territory Planning (PTP), which presents itself as a new form of management intervention and decentralization of public policies on the dynamics of Region development in the period 2007-2010, the Region of Integration (RI) of Tocantins, which comprise of the twelve regions of Integration of the State of Pará, being composed of a number of municipalities with similar characteristics and have different socio-economic indicators. This tried to determine how was the strategy of the PTP in the formulation and decentralization of public policies on regional development. To this end, we used the analytical approach and empirical reasoning of the neo-institutionalism, theory that considers as one of the causes of the existence of regional development institutional transformations. Among the findings, although it was found indicators that demonstrate the development of RI Tocantins, it appears that PTP was an innovative instrument of public policy in the State of Pará, but for lack of datum, there is no evidence that this had a direct influence on the regional development process

Keyword: Public Policy. Neoinstitutionalism. Decentralization Regional Development. Participative Territorial Planning.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Mapa 1 -	Regiões de Integração Regional do Estado do Pará.....	51
Quadro 1 -	Sistema da Política de Integração Regional.....	54
Mapa 2 -	Região de Integração Tocantins.....	68
Quadro 2 -	Comparativo de Ações do PTP Com o PPA 2008 – 2011.....	69
Gráfico 1 -	Dados Econômicos da Região de integração do Tocantins por Município - Produto Interno Bruto (PIB) (Preço Corrente).....	79
Gráfico 2 -	Dados Econômicos da Região de Integração do Tocantins por Município - Produto Interno Bruto (PIB) Per Capta.....	80
Gráfico 3 -	Dados Sócio-econômicos da Região de Integração do Tocantins Por Município Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (Percentual).....	81
Gráfico 4 -	Dados Sócio-econômicos da Região de Integração do Tocantins Por Município - Índice FIRJAN de Saúde Municipal.....	83
Quadro 3 -	Demandas em Relação ao Parecer dos Órgãos Região de Integração do Tocantins.....	89

LISTA DE TABELAS

Tabela 1-	Dados demográfico-econômicos do Estado do Pará por região de integração.....	59
Tabela 2 -	Investimentos Realizados na RI Tocantins.....	77
Tabela 3 -	Quantidade de Ações Similares ou Desmembradas Região de Integração do Tocantins.....	82

LISTA DE SIGLAS

AAT	Assessoria de Articulação Territorial
ADR	Agencia de Desenvolvimento Regional
ALBRAS	Alumínio Brasileiro S/A
ALUNORTE	Alumina do Norte do Brasil S/A.
APM	Assembleia Popular Municipal
CRD	Conselho Regional de Desenvolvimento
CIR	Centro Integrado de Governo
CRD	Conselho Regional de Desenvolvimento
E-CAR	Sistema de Controle, Acompanhamento e Avaliação de Resultados
EG	Escola de Governo do Estado do Pará
FDE	Fundo de Desenvolvimento do Estado do Pará
FGR	Fórum de Gestores Regionais
GEOPARA	Sistema de Georeferenciamento do Estado do Pará
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDESP	Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará
NAEA	Núcleo de Altos Estudos Amazônicos
NIR	Núcleo de Integração Regional
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organizações das Nações Unidas
PAS	Plano de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia
PDR	Plano de Desenvolvimento Regional
PDFF	Programa de Desenvolvimento das Faixas de Fronteira
PEDCP	Política Estadual de Apoio ao Desenvolvimento de Consórcios Públicos

PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PNOT	Política Nacional de Ordenamento Territorial o Programa Territórios da Cidadania
PPA	Plano Plurianual
PSDB	Partido Social Democrático Brasileiro
PT	Partido dos Trabalhadores
PTD	Programa Pará, Terra de Direitos
PTP	Planejamento Territorial Participativo
PROMESO	Programa das Mesorregiões Diferenciadas
SEEAM	Secretario Extraordinário de Articulação Municipal
SEGOV	Secretaria de Governo
SEIR	Secretaria de Estado de Integração Regional
SEIDURB	Secretaria de Estado e Integração Regional, Desenvolvimento Urbano e Metropolitano
SEPE	Secretaria de Estado de Projetos Estratégicos
SIM	Sistema de Informações Municipais
SEPOF	Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças
SPVEA	Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia
SUDAM	Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
UFPA	Universidade Federal do Pará
ZEE	Zoneamento Econômico Ecológico

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	13
2	TEORIA NEOINSTITUCIONALISTA.....	20
2.1	Região, Território e Institucionalismo.....	20
2.2	Descentralização regional na perspectiva das organizações e instituições.....	22
2.3	Contextualização e conceitos de hipóteses teóricas de desigualdades e desenvolvimentos regionais no Brasil.....	24
2.4	Hipóteses e teorias para o desenvolvimento no Brasil.....	25
2.5.	A teoria institucionalista no Brasil.....	28
2.6	Descentralização e o neoinstitucionismo no Brasil.....	29
3	CONTEXTUALIZANDO LANEJAMENTO, POLITICAS PÚBLICAS E DESCENTRALIZAÇÃO NO BRASIL.....	31
3.1	O planejamento no Brasil.....	31
3.2	Planejamento e concepção regional no Brasil.....	32
3.3	Políticas públicas e governo.....	33
3.4	O caminho da descentralização das políticas públicas no Brasil	35
3.5	A problemática da descentralização.....	38
3.5.1	Descentralização no Brasil.....	41
3.5.2	Descentralização no Brasil Pós-Constituição Federal de 1988.....	42
4	A EXPERIÊNCIA DA POLÍTICA DE DESCENTRALIZAÇÃO REGIONAL NO ESTADO PARÁ.....	45
4.1	Desigualdades e desenvolvimento – perspectivas Para o desenvolvimento regional do Pará.....	45
4.2	A regionalização e a política de integração regional no Estado do Pará.....	48
4.2.1	Os principais Instrumentos da Política de Integração Regional do Estado do Pará.....	53
4.3	Porque descentralização regional no Estado do Pará?.....	57

5	DESCENTRALIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO ESTADO DO PARÁ.....	62
5.1	O Planejamento Territorial Participativo (PTP).....	62
5.1.1	O PTP na Região de Integração do Tocantins.....	67
5.2	PTPE os determinantes para a descentralização das políticas públicas na região de integração do Tocantins.....	84
5.2.1	Os Determinantes para a descentralização de políticas públicas.....	85
5.2.1.1	Sistema de Integração Regional e a Política de Descentralização Regional do Estado do Pará.....	85
5.2.1.2	Estratégia de Indução.....	87
5.2.1.2.1	<i>Estratégia de Indução Externa e Interna.....</i>	87
5.2.1.3	Similaridade ou desmembramento das ações do PTP executadas na Região de Integração do Tocantins.....	93
5.2.1.4	Atuação e capacitação dos conselheiros delegados.....	94
6	CONCLUSÃO.....	96
	REFERÊNCIAS.....	100
	APÊNDICE.....	108

1 INTRODUÇÃO

O Estado do Pará, assim como outros estados da região Norte, apresenta grandes problemas sociais, que juntamente com sua dimensão territorial cria grandes dificuldades de planejamento e execução de uma política direcionada para o desenvolvimento.

Nas palavras de Costa (2008), o Estado do Pará¹ pode ser classificado como uma típica região periférica, em função de suas características econômicas e institucionais. De fato, os indicadores socioeconômicos do estado não deixam dúvidas sobre essa condição. O Estado apresenta baixa densidade demográfica, cerca de 6,08 habitantes por quilômetro quadrado (IDESP, 2010, IBGE, 2010), elevado índice de analfabetos e baixos níveis de escolaridade, apresenta ainda elevado percentual de pessoas pobres² vivendo em áreas ribeirinhas, áreas de ocupação recente, assentamentos precários e em áreas periféricas dos centros urbanos.

Junte-se a isso, a pouca presença e até mesmo ausência de instituições estatais e da sociedade civil organizada, necessárias para pensar em um processo de elevação das capacidades institucionais conforme preconiza o neoinstitucionalismo, inclusive em pensar no desenvolvimento do estado, e, também em atender as demandas das populações que se situam distantes do centro de decisões, claramente identificado como a Região Metropolitana. Esta região, centralizada pela capital do Estado, Belém, concentra cerca de 1/3 da população estadual além de grande parte dos serviços de saúde especializados, comércio, etc, funcionando ainda como sede das instituições estatais do executivo, legislativo e judiciário e de suas unidades administrativas, secretarias estaduais, autarquias, empresas públicas e fundações.

Vale ressaltar que desde a promulgação da Constituição de 1988, que inclui entre outras a garantia do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da

¹O Estado do Pará tem uma área territorial com cerca de 1,25 milhões de quilômetros quadrados e é o segundo maior Estado da federação representando 14,7% do território nacional. Apresenta ainda, uma enorme potencialidade em riquezas naturais, com destaque para os recursos minerais e florestais, além dos animais e hídricos, e uma incontestável biodiversidade (MOURÃO, 2007).

²Dados do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil no ano de 2013, elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento demonstra que o Pará encontra-se em relação aos demais estados brasileiros, entre os dez mais pobres. Estando 55,9% de sua população caracterizado como o primeiro nível de pobreza.

marginalização e a redução das *desigualdades sociais e regionais* (BRASIL, 1988), são poucas as experiências bem sucedidas de desenvolvimento regional calcadas em um 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 essas unidades estejam prontas para recebê-las, tanto do ponto de vista 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, por falta até mesmo de técnicos capacitados.

É preciso notar que, muito embora tenham ocorrido avanços no processo de redistribuição das competências entre às escalas regionais, percebe-se que no Brasil os Estados têm tido um papel secundário no processo de organização administrativa da federação. Esse processo decorre especialmente do modelo de desenvolvimento econômico baseado em um processo de industrialização que demandam grandes investimentos em infraestrutura, conduzido pelo poder central (União) relegando aos estados e municípios um papel de menor importância no processo de organização e funcionamento da sociedade.

Tendo o processo de descentralização como uma opção que se apresentou, seja como resposta a crise do modelo burocrático de organização do setor público, seja pela incapacidade do Estado manter um padrão de resposta às demandas da cidadania, é no processo de regionalização que essa agenda gerencial ganha em relevância política e administrativa (COSTA, M.; FRASÃO, 2010, COSTA, E., et al., 2010). Mais do que isso, consolidar a descentralização em todas às escalas e avançar para constituir núcleos de governança territorial³ coerentes com princípios de organização de governos progressistas⁴, ou seja, maior possibilidade de a população controlar o Estado, maior possibilidade do Estado avançar para mecanismos de participação popular orientados pela democracia direta⁵, e,

³Governança territorial é o conjunto de iniciativas ou ações que expressam à capacidade de uma sociedade organizada territorialmente para gerir os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais (DALLABRIDA, 2011, p. 1).

⁴Os governos, as forças políticas e as instituições que lutam pela construção de um mundo multipolar, que enfraqueça a hegemonia imperial hoje dominante, que logre a resolução dos conflitos de forma política e pacífica, contemplando a todas as partes em conflito, ao invés da imposição da força (SADER, 2012, p. 1).

⁵A democracia direta pode já ser vista como um tipo de sistema onde os cidadãos discutem e votam diretamente as principais questões de seu interesse (SOUSA, 2014, p.1).

desmistificação do Estado como ente inacessível e distante da cidadania, entre outros aspectos.

Essas estratégias, diante das incapacidades institucionais em decorrência de poucos recursos e da necessidade de satisfazer as demandas sociais, figura ainda como uma saída para a promoção de uma política de desenvolvimento regional, uma vez que, através da descentralização podem-se estimular as capacidades locais de aumento da produção, da renda e do emprego, criando as condições ideais para o desenvolvimento local e para a sustentabilidade (COSTA, M.; FRASÃO, 2010).

Em 2007 o Governo do Estado do Pará deu início a um extenso processo de planejamento de políticas públicas que envolveu a participação popular. Tal processo, denominado de Planejamento Territorial Participativo (PTP), possibilitou através de plenárias regionalizadas a reunião de representantes de vários setores da sociedade, e teve como proposta inicial a indicação de obras e serviços que foram incluídos no Plano Plurianual de 2008 – 2011 (COSTA; LIRA, 2010, AGE, 2012, ROCHA, 2012). De acordo com Rocha (2012, p.11), o governo estadual, com este processo inédito no Estado do Pará, pretendia construir uma base para a elaboração do planejamento territorial e para a descentralização das políticas públicas. Nesse contexto, surge uma nova estratégia de intervenção das políticas públicas, que tem como um dos maiores desafios dos planejadores de políticas a superação das desigualdades e o estímulo ao desenvolvimento regional.

No entanto, no que diz respeito ao Estado do Pará, apesar de estudos que destacam o Planejamento Territorial Participativo (PTP), esses não tratam diretamente da descentralização de políticas públicas, portanto é especialmente importante estudar de que forma tem se dado o processo de descentralização no Estado do Pará. Desse modo é preciso analisar de que maneira o processo de descentralização das políticas públicas estaduais tem afetado os municípios do estado. Este estudo é particularmente importante, em função de que esse pertence a uma região que, embora possua um elevado estoque de riquezas naturais e que tem experimentado um processo de crescimento de suas economias, aparece no cenário nacional como uma das regiões mais pobres do País apresentando ainda elevados níveis de pobreza, baixo índice de desenvolvimento humano e grandes desigualdades regionais.

Neste sentido, a pesquisa analisa essa mudança recente na agenda pública do Estado do Pará, explorando analiticamente se as políticas públicas, quando implementadas de forma 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 socioeconômicos (COSTA, 2010). Tem-se, assim, nesta, como objeto de pesquisa o PTP e buscou-se descortinar o seguinte: (1) verificar e analisar quais foram as políticas públicas, construídas de forma descentralizadas, tendo como instrumento o PTP, implantadas na Região de Integração do Tocantins, no Estado do Pará; (2) analisar, em que medidas, as políticas públicas, entre elas as sociais, descentralizadas no processo de construção do PTP, desenvolveram a Região de Integração (RI) do Tocantins no Estado do Pará e; (3) verificar, na Região de Integração do Tocantins no Estado do Pará, quais os impactos positivos decorrentes desse tipo de política pública descentralizada.

Antes de prosseguirmos vale ressaltar que de acordo com Bruyne (1991, p. 50) “uma problemática, conjunto dos problemas e de suas condições de aparecimento, é mais bem solucionada, formulada e explicitada quanto mais se determina”. Todavia, o objeto científico é abstrato e recebe sua fundação e sua validade de uma operação "referencial" constantemente reafirmada de sua linguagem ao objeto real que ele visa. A Problemática comanda a pesquisa e o domínio de objetos, sendo essa a base mais ou menos explícita das questões que são colocadas à realidade. Este objeto percebido aparece espontaneamente como real.

O interesse pelo tema da descentralização deu-se devido: (1) a pouca bibliografia existente sobre a descentralização no Estado do Pará; (2) a oportunidade de ter participado da discussão da descentralização das Subprefeituras de São Paulo, enquanto servidor público, no período de 2001 a 2004; (3) o desejo de aprofundamento da matéria após ter concluído o curso de especialização de Planejamento do Desenvolvimento Regional e Integração Regional no NAEA/UFGA em 2010, onde apresentei monografia sobre a temática da descentralização; e ter exercido cargo de Diretor de Descentralização, na Secretaria de Integração Regional no período de 2008 a 2009.

A hipótese que norteia este trabalho é que as políticas públicas descentralizadas, de *corte social*, mas não menos importante nas outras áreas, tais como econômica, meio ambiente e de gestão, tem grande impacto na promoção do desenvolvimento das regiões e dos municípios, principalmente, naqueles localizados em estados de grande dimensão territorial agregado à baixa capacidade de investimento, como é o caso do Pará, e, é uma importante estratégia de estímulo ao desenvolvimento regional.

Para atingir-se os propósitos desta pesquisa, partiu-se do pressuposto que a sociedade é constituída de componentes como: escolas, hospitais, igrejas, e outros, agindo dentro de suas funções e complementando-se entre si, um grande sistema que interage e mantém a estabilidade social, um fenômeno social, onde as ações individuais são compreendidas tendo a coletividade como ponto de partida (PECI, 2006), indo-se ao encontro da teoria do neoinstitucionalismo, que concebe as instituições como peça-chave na explicação dos processos que promovem o desenvolvimento, ou seja, as instituições explicam processos de mudança na sociedade e, ao mesmo tempo, elas impactam sobre as dinâmicas que conduzem ao desenvolvimento regional ou entram todo esse processo.

A abordagem utilizada neste estudo é a empírica analítica, por meio do método⁶ dedutivo que parte do geral, e a seguir, desce ao particular” (GIL, 2002, p. 32), isto é, de proposições gerais entendidas como verdadeiras que se aplicam a uma realidade específica. Foram, portanto, empregadas produções teóricas que abordam a discussão sobre a descentralização de políticas públicas enquanto produção do conhecimento.

“Quanto à natureza, à pesquisa desenvolvida é qualitativa, porque se utilizou o levantamento e revisão de fontes bibliográficas para aproximação com o objeto estudado” (LIMA; MIOTO, 2007) e quantitativa, porque, considerou “que tudo pode ser quantificável, o que significa traduzir em números opiniões e informações para classificá-las e analisá-las” (MORESI, 2003). As tabelas, gráficos e quadros expressos na dissertação mostram a dimensão quantitativa da pesquisa indispensável para a testagem da hipótese.

⁶Os métodos se modificam porque são aplicados a objetos novos, e, reciprocamente, cada ciência, à medida que progride, tende a modificar o próprio objeto de sua pesquisa para adaptá-lo a seus próprios meios de concepção e de expressão. “Ao invés de ela se definir por um objeto previamente colocado, vem um momento em que, ao contrário, é o objeto que se deduz como “o que é objeto” da ciência” (BRUYNE et al., 1991, p. 49).

Portanto, nesta pesquisa foram compulsados trabalhos teóricos que abordam a discussão sobre a temática da descentralização de políticas públicas enquanto produção do conhecimento, sendo analisados: livros, artigos, teses etc, além de documentos e dados impressos e eletrônicos, como: relatórios, atlas, arquivos e banco de dados, referentes às ações do Planejamento Territorial Participativo e Plano Plurianual no Estado do Pará, da Secretaria de Estado de Planejamento e Finanças (SEPOF) e da extinta Secretaria de Estado de Integração Regional (SEIR). Foram ainda, analisados indicadores/dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto de Desenvolvimento, Econômico, Social e Ambiental do Pará (IDESP) e da Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (FIRJAN).

Vale ressaltar que com dificuldade se conseguiu acessar os dados sobre as demandas votadas na Região de Integração do Tocantins, no Estado do Pará durante a realização das plenárias do PTP. Sendo que para realização de tal êxito, foi contactado no final do ano de 2012, o Secretário de Planejamento, Economia e Finanças do Estado do Pará. Este possibilitou acesso a Coordenadoria de Planejamento da mesma secretaria. Nesta, consultamos alguns relatórios referentes ao PTP. Todavia, em nenhum constava a relação das demandas votadas no PTP. Depois de várias tentativas a Coordenadoria esclareceu que uns documentos estavam perdidos e/ou extraviados, por decorrência da mudança de governo no ano de 2011. Um novo contato com o secretário de finanças foi realizado, nesse momento, esse já estava à frente da Secretaria Extraordinária de Articulação Municipal do Estado do Pará (SEEAM), e orientou o acesso ao Site da SEPOF, informando que lá se encontrava disponibilizado os relatórios de investimentos e ações positivas do PPA 2008 – 2011.

Entretanto, a dificuldade persistia, pois, os relatórios não identificavam as demandas do PTP. A partir deste momento passamos a entrar em contato com a Secretaria de Estado de Integração Regional, Desenvolvimento Urbano e Metropolitano (SEIDURB). Pois, essa teria recebido, com a extinção da SEIR, os dados e demais estruturas da mesma. Ao decorrer de algumas visitas a SEIDURB, não houve resultados positivos, pois, ao se perguntar pelo banco de dados da ex-Secretaria de Integração Regional e quem estava operando o Sistema de Informações Municipais (SIM) que esta gerenciava, não se tinha resposta conclusiva.

Passou-se a se entrar em contato com o Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Estado do Pará (IDESP) através da Diretoria de Estudos e Pesquisas Socioeconômicas e Análise Conjuntural, que forneceu vários indicadores, mas que mesmo com seus esforços, não conseguiu fornecer as demandas em questão. Traçou-se então nova estratégia e a partir da localização dos Agentes de Integração Regional que atuaram na SEIR, nas Regiões de Integração do Estado do Pará, tentou-se levantar as demandas, mas a maioria dos Agentes de Integração não guardara a memória do referido período. Já no final de 2013, e com muita insistência, recebemos por e-mail, de um dos Agentes de Integração Regional, uma planilha eletrônica extraída do SIM e que ao ser transmitida, a época, para um dos Agentes do Planejamento Territorial Participativo que atuavam em uma das Regiões de Integração e eram ligados a SEPOF, ficara na memória de seu correio eletrônico. Tal planilha constava as ações votadas e informações fornecidas pelos servidores dos órgãos do Estado do Pará em relação a locação da demanda do PTP no PPA 2008 - 2011. Esta fora organizada e efetivada pela Secretária de Integração Regional no final do ano de 2007.

Esta dissertação está estruturada da seguinte forma: além da introdução e da conclusão em quatro capítulos, sendo que o capítulo I apresenta a base teórica sobre os conceitos fundamentais que norteiam os objetivos deste trabalho. No capítulo II trata-se da temática da descentralização e aborda-se a política pública, planejamento e descentralização no Brasil. O capítulo III contextualiza o PTP na política de descentralização do Estado do Pará e o capítulo IV, discorre sobre o Planejamento Territorial Participativo e seus efeitos no processo de desenvolvimento da Região de Integração do Tocantins no Estado do Pará.

2 TEORIA NEOINSTITUCIONALISTA

Neste capítulo traçamos um caminho teórico, base para a explicação do tema, relacionando o trabalho com o fundamento epistemológico. Neste, cinco tópicos são abordados: a) Região, território e institucionalismo; b) Desenvolvimento regional na perspectiva das organizações e instituições; c) Contextualização e conceitos de hipóteses teóricas de desigualdades e desenvolvimento regionais no Brasil; d) Hipóteses e teorias para o desenvolvimento no Brasil e) A teoria institucionalista no Brasil e; f) Descentralização e o neoinstitucionalismo no Brasil.

2.1 Região, Território e Institucionalismo

A partir da crise do desenvolvimento, no final dos anos 70 o conceito de região é substituído pelo de território, sendo visto como sujeito do processo de transformação capaz de decidir sobre questões fundamentais para o desenvolvimento. Antes disso a região era vista como algo inerte, um local desprovido de sujeito (COSTA, 2010).

Vários são os conceitos propostos por diversos autores para região que variam desde organismo de regionalização sobre um território, anteriormente ocupado, com heranças culturais e materiais, e definida estrutura social (CORRÊA, 1998), a ente que permite entender como um mesmo modo de produção produz distintas áreas caracterizadas, conforme as especificidades (SANTOS, 2006).

Tais conceitos estão diretamente ligados aos aspectos sociais, culturais e econômicos de cada momento histórico, o que possibilita a utilização de várias formas do espaço pelos agentes locais, no cenário social e econômico, visando as transformações necessárias para o desenvolvimento (CHAGAS, 2010, p. 27). Para os autores institucionalistas essas construções sociais para o desenvolvimento na região se dão através das interações *institucionais* entre seus atores (SÁ; SOUZA, 2011), criando um processo de mudança social geradora de cidadania e esperanças de melhorias no território com ações coletivas que mobilizem as instituições e organizações (PIRES et al., 2006).

Por sua vez Brandão (2007) entende que é preciso tratar a espacialidade considerando os projetos de desenvolvimento das escalas nacionais e internacionais, sendo as escalas intermediárias importantes no processo de

produção do capitalismo contemporâneo. Deste modo o processo de regionalização está ligado as relações de produção e divisão do trabalho que ao fomentarem o desenvolvimento de forma desigual possibilitam a constituição de regiões com características diferentes. Todavia, Sá e Souza (2011) consideram que o desenvolvimento está ligado diretamente a reprodução *institucional e organizacional* de um determinado território, região ou local, onde a melhoria do processo de desenvolvimento depende de haver instituições capazes de promover o fortalecimento das organizações e comunidades locais. Entretanto, o debate tem pouco tempo e faz parte do mundo moderno. Sendo a regionalização, territorialização ou o ordenamento regional definidos muitas vezes com o objetivo de ajustar políticas, efetivar programas e/ou ações consequentes da ausência ou poucos recursos.

Para Pires, Muller e Verdi (2006) o território é mais racional em determinados locais e por isso possibilita a participação de diferentes atores em dimensões internacionais, nacionais e intermediárias, estando este em constante mudança e sendo um campo fértil para a dialética entre o Estado, sociedade e mercado, é, portanto, um local de dimensões institucionais que forma inter-relações entre os indivíduos, comunidades e os sistemas de produção regionais, nacionais e internacionais, acarretando simultaneamente, ao território, como ator social o desenvolvimento regional/local (PIRES et al., 2006).

Destarte, os territórios e localidades se organizam como um conjunto de regras e de instituições descentralizadas ou locais, onde a democracia e cidadania se renovam a partir de um novo contexto local (PIRES et al., 2006) Neste o Estado tem a função de regulador e estimulador de impactos positivos com vistas ao desenvolvimento local através do planejamento e articulação de ações integradas de políticas públicas.

Entretanto, a constatação de concorrência territorial faz com que novas teorias de desenvolvimento econômico surjam e contribuam para o entendimento do processo de crescimento local e de integração das regiões, através de experiências empíricas e teóricas que tratam da indução do desenvolvimento regional (PIRES et al., 2006).

De acordo com Pires et al. (2006) ao se considerar os papéis das organizações, instituições e dos territórios a partir da noção de desenvolvimento

territorial ou região tem-se um processo de mudança social que acarreta de forma integrada e constante a melhoria do bem-estar regional.

2.2 Descentralização regional na perspectiva das organizações e instituições

Para Furlanetto (2008) a influência mútua entre organização e instituição no processo da teoria organizacional tem origem a partir do final do século XIX. Contudo, para melhor embasamento da problemática relacionada ao desenvolvimento regional partiremos da questão do subdesenvolvimento que de acordo com Furtado (1975, p. 61) foi considerado como “atraso no processo de acumulação, decorrente de fatores naturais, culturais ou históricos”. Todavia, o subdesenvolvimento era demonstrado primeiramente a partir de um conjunto de informações descritivas que comparava aspectos e determinadas sociedades nacionais (FURTADO, 1975), onde, as sociedades com as melhores informações ou dados eram consideradas desenvolvidas ou centro do desenvolvimento e a outra subdesenvolvida ou periferia do desenvolvimento.

Entretanto, o conceito de desenvolvimento contemporâneo refere-se a um processo de transformação que requer desdobramento de formas preexistentes promovendo um aumento de bens e serviços para a sociedade, resultantes do anseio social vigente, melhor dizendo, de entidades que assumiram após transformação novas formas. Essas entidades apresentam-se como entes estruturados, sendo compreendidos por meio de regras que exprimem a totalidade e as relações das partes do todo (FURTADO, 1975).

Muitos são os fatores explicativos sobre o desenvolvimento, sendo a partir dos anos 90 convergido para uma concepção mais institucionalista e sistêmica, oposta a concepção economista. Sendo o desenvolvimento territorial/regional ou local neste processo interpretado como um novo paradigma (PIRES et al., 2006), e o território visto, como já explanamos anteriormente, como sujeito do processo de transformação capaz de decidir sobre questões fundamentais para o desenvolvimento regional (COSTA, 2010).

Lemos (2006) considera que o espaço (território/região) geográfico foi redescoberto na economia, através do resgate da teoria da localização de autores desenvolvimentistas dos anos 50, se constituindo em um instrumento de intervenção no território com a finalidade de diminuir as desigualdades regionais. Há aí, portanto,

o início da convergência nas ciências sociais entre geografia e economia Lemos (2006).

Todavia, o desenvolvimento requer estar amarrado ao espaço e a forma de organização da produção social definida pela sociedade, assim como, a articulação dentre os atores sociais locais na busca de algo comum para melhorar a vida da coletividade, refletindo-se em desenvolvimento territorial. Nesse patamar os territórios são a fonte de ativos, recursos e vantagens competitivas necessária para o processo de transformação e mudanças sociais (PIRES et al., 2006). Essas mudanças sociais buscam o desenvolvimento e possuem sua origem na desigualdade.

Por sua vez, Lemos (2006, p.176) considera que a dinâmica da produção capitalista requer a criação de novas regiões a serem incorporadas e recriação das já incorporadas através de um processo dinâmico entre centro e periferia, ou seja, espaço desenvolvido e espaço subdesenvolvido.

Como podemos ver invocar o espaço ou território ou região ou o local, onde se materializa o desenvolvimento é antes de qualquer coisa, a construção de um caminho diferente do modelo tradicional de desenvolvimento econômico. Devendo-se levar em consideração as especificidades dos locais e o desejo da população, que em grupos sociais se articulam como e junto a organizações locais, para definir o caminho a ser percorrido para o desenvolvimento (SÁ; SOUZA, 2011). Estas agem de forma convergente e homogênea, levando em consideração a realidade, para alcançar a legitimidade na região (MUZZIO, 2006). Tais organizações surgem em espaços institucionais, e refletem as estratégias de seus atores que desenvolvem estruturas políticas, sociais e econômicas, para alcançar com desempenho sua finalidade (ZYLBERSTAJN, 1995), podendo intervir de modo definitivo na vida econômica de uma determinada região (CARVALHO et al., 2012).

Assim sendo, as estruturas organizacionais coordenam o poder e espelham-se nas esferas institucionais. Portanto, as instituições podem sim ser responsáveis por parte significativa do desenvolvimento regional, e devem ser constituídas democraticamente de forma a representar os interesses da maioria, oferecendo chances iguais, onde as diferenças resultarem de interesses, dedicações e empreendedorismo, entretanto, nunca em benefícios vindo de regras que favoreçam uma única classe social (FURLANETTO, 2008). O espaço institucional se constitui de várias normas políticas, sociais e legais onde são determinadas às próprias

regras do processo social (ZYLBERSTAJN, 1995). Neste o desenvolvimento perpassa por um processo de pressão do ambiente social onde as organizações tornam-se institucionalizadas (FURLANETTO, 2008).

2.3 Contextualização e conceitos de hipóteses teóricas de desigualdades e desenvolvimentos regionais no Brasil

De acordo com Barros (2011, p. 2- 3), nos últimos anos, vários foram os trabalhos na literatura especializada que procuraram explicar as causas das diferenças regionais. Nestes destacam-se por Barros duas percepções: i) *a maioria das hipóteses não são apresentadas dentro de uma preocupação com o rigor teórico adequado, sendo elas muitas vezes mencionadas apenas secundariamente, no interior de trabalhos com outros objetivos*; ii) *ainda não há uma síntese bem elaborada dessas hipóteses. Contudo, todas enfatizam a existência de falhas de mercado*⁷. Entretanto, não se pode atribuir, a tais falhas de mercado por si só a responsabilidade pela existência das desigualdades regionais, pois caso fosse, o passo fundamental para resolver o problema seria identificá-las e desenvolver políticas públicas para eliminá-las ou pelo menos contrabalançá-las (BARROS, 2011, p. 5).

Foi somente a partir da introdução rigorosa de novos métodos de análise dinâmicos pela Teoria Econômica que se rompeu com as bases das teorias desenvolvimentistas não ortodoxas, dando início a necessidade de se reinterpretar as origens das desigualdades regionais no Brasil, com vista a um novo corpo de propostas de políticas para eliminar os efeitos perversos das diferenças regionais e reduzir às ineficiências das políticas constituídas na esfera das interpretações antigas de escritos sobre a questão da região (PREBISH, 1949). Ou seja, não se precisa necessariamente de falha de mercado para se explicar a desigualdade regional no Brasil (BARROS, 2011, p. 9,13).

Barros (2011, p. 7) esclarece, ao comparar dois indivíduos com características semelhantes de regiões diferentes, que os problemas regionais existem quando as oportunidades nos diversos territórios não são as mesmas para

⁷Barros (2011, p. 10) destaca entre estas falhas de mercado: (i) externalidades; (ii) bens públicos; (iii) informação imperfeitas e assimetria de informação entre agentes; (iv) retornos crescentes de escalas; (v) um número finito de agentes em alguns mercados, gerando poder de mercado para alguns deles; (vi) custos de transação; e (vii) recursos de propriedade comum.

todos, e que ao se identificar tais problemas é que se deve intervir para diminuí-los, o que não significa investimento de recursos, pois, a aplicação de políticas não é garantia de pessoas mais felizes. Neste as diferenças que causam as desigualdades regionais, demonstram-se: em nível de educação, preferência da população em relação ao trabalho e custos de vida e preços dos produtores locais (BARROS, 2007, p. 47).

Portanto, vários são os desafios travados pela sociedade em busca do desenvolvimento socioeconômico e resolver o problema das desigualdades territoriais é um deles. Mas é necessário conhecer as estruturas, mecanismos e a extensão que os determinam para compreender e definir de que forma se deve agir para resolvê-los, sejam estes considerados em espaços ou escalas.

Entretanto, o desenvolvimento econômico não poderá ser visto somente como taxas positivas⁸ de variação de produtos nacional global e *per capita*, mas também de arranjos que definam a realização de mudanças estruturais necessárias para a criação de novas formas de crescimento (CONCEIÇÃO, 2002, p. 15).

2.4 Hipóteses e teorias para o desenvolvimento no Brasil

Em geral o problema das diferenças regionais é tratado do ponto de vista da comparação da maior ou menor dotação de fatores econômicos (COSTA, M.; FRASÃO, 2010), mas nos últimos anos no Brasil, ocorreram expressivas valorizações da atribuição do espaço e das instituições na constituição de políticas públicas (COSTA; LIRA, 2010), voltadas para o desenvolvimento local com foco no combate as desigualdades regionais.

Tais desigualdades regionais sempre fizeram parte do elemento de estudo e análise no Brasil na busca de melhorias e transformações sociais que visassem o bem-estar e a qualidade de vida nas localidades regionais. Sendo muitas as explicações e hipóteses teóricas que tentam elucidar as desigualdades regionais e propor o desenvolvimento regional no Brasil. Barros (2011, p. 87 - 110) sintetizou várias delas e, considerou tais hipóteses como: i) incompletas e; ii) hipótese

⁸Barros (2011, p. 48 - 52) ao comparar as desigualdades regionais das regiões nordeste e sudeste do Brasil, utilizando o PIB per capita, relativo ao período de 1920 a 2008, enfatiza que os dados não apontam qualquer tendência de desaparecimento das desigualdades regionais no Brasil.

estruturalista de Celso Furtado⁹. Contudo, para nosso propósito nos apropriaremos da primeira que ele dividiu em: a) *hipótese baseada nas diferenças em capital humano* (esta considera que há grande diferença no estoque de capital humano *per capita* entre as regiões brasileiras); b) *hipótese baseada nas diferenças climáticas e de solo* (esta considera a diferença existente do clima e solo entre as regiões brasileiras); c) *hipótese baseada nas diferenças de capital social* (esta considera que há grande diferença de capital social devido as disparidades regionais existentes no Brasil); d) *hipóteses baseada no papel das amenidades* (esta considera a preferência dos indivíduos de residirem em regiões mais atrasadas) e; e) *hipótese baseada em diferenças nas instituições* (esta considera a diferença na qualidade das instituições responsáveis pela desigualdade e desenvolvimento das regiões brasileiras). Esta última hipótese teórica de acordo com Barros (2011) não só encontrou suporte teórico, mas teve no empirismo uma base forte. Sendo, a hipótese que será discorrida por se entender que o Planejamento Territorial Participativo constituiu-se de uma experiência empírica neoinstitucional.

Peci (2006) ilustra que o conceito de instituições é aplicado há vários anos em trabalhos sociológicos e organizacionais, e esclarece que o estudo das instituições consiste em observar a sociedade em ação nos limites de formas sociais estabelecidas. Portanto o institucionalismo define-se pelo procedimento de transformações de crenças e ações em normas de comportamento social (MUZZIO, 2006).

Todavia, concepções que partem das instituições como unidade de análise do desenvolvimento, buscam encontrar pontos de anuência, que permitam a identificação de uma possível teoria institucionalista. Conceição (2001) enfatiza que se fosse possível assegurar a existência de uma teoria geral institucionalista, sua generalidade seria em apontar como desenvolver análises particulares e diversas, em relação a um determinado fenômeno.

Entretanto, as teorias ditas neoinstitucionalistas ou do novo institucionalismo concebem os organismos sociais definidos através da criação de instituições resultantes da interação social entre atores confrontados em um campo ou arena específica. Ao serem constituídas as instituições tanto capacitam quanto coagem os atores sociais (FLIGSTEIN, 2007).

⁹ Ver também Celso Furtado em Grupo de Trabalho de Desenvolvimento Nacional – GTDN, 1559.

De acordo com Hall e Taylor (2003, p.198):

[...], as instituições fornecem modelos morais e cognitivos que permitem a interpretação e a ação. O indivíduo é concebido como uma entidade profundamente envolvida em um mundo de instituições composta de símbolos, de cenários e de protocolos que fornecem filtros de interpretação, aplicáveis à situação ou a si próprio, a partir das quais se define uma linha de ação. Não somente as instituições fornecem informações úteis de um ponto de vista estratégico como também afetam a identidade, a imagem de si e as preferências que guiam a ação.

Furlanetto (2008, p. 58) explica que no campo das ciências sociais aplicadas, há três orientações na perspectiva institucionalista, são elas: i) a *política* - sendo que esta possui duas correntes, uma que defende a autonomia das instituições política frente aos fenômenos sociais (sob a liderança de March e Olson) e a que considera as organizações artefatos racionalmente construídos pelos indivíduos para alcançar seus interesses. Para ele nas duas correntes a modernidade é responsável pela transformações das instituições sociais; ii) a *sociológica* - onde Furlanetto separa o velho institucionalismo do novo institucionalismo. O primeiro consiste no papel exercido pelos símbolos, conhecimento, crença e autoridade moral e o segundo no papel das normas culturais, dos elementos que fazem parte do contexto e das organizações do Estado para o processo de institucionalização. Para ele tais orientações são influenciadas, respectivamente, por Durkheim e pelos autores Meyer, Zucker e Meyer e Rowon; iii) a *econômica* - nesta Furlanetto considera que há importantes contribuições de Williamson. Tal orientação consiste em estudos e análise de aspectos de instituições econômicas, desprezados pelos economistas de correntes econômicas dominante. Para ele as instituições influenciam no processo de desempenho da economia, sendo responsáveis pelas incertezas, ou seja, dependendo de sua ação poderá haver maiores ou menores investimentos de uma empresa no local onde atua (FURLANETTO, 2008).

Para Rocha (2012) o neointitucionalismo é um termo contemporâneo da ciência política e Hall e Taylor (2003) que o termo neoinstucionalismo é utilizado na ciência política para designar uma perspectiva teórica, e que pelo menos três métodos diferentes reivindicam o título de neoinstitucionalismo em busca de elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos. Sendo eles: o institucionalismo histórico (*consiste na reação contra a análise da vida política em termos de grupos e contra o estruturo-funcionalismo* (HALL; TAYLOR, 2003, p. 194); o institucionalismo da escola racional (*consiste em*

explicar a ascensão ou queda dos regimes internacionais, o tipo de responsabilidade que os Estados delegam às organizações internacionais e a forma dessas organizações (HALL; TAYLOR, 2003, p. 205)) e o institucionalismo sociológico (consiste em incorporar formas e procedimentos as organizações aumentando sua eficácia, tendo como consequência o processo de transmissão que dá origem às práticas culturais em geral (HALL; TAYLOR, 2003, p. 207 - 208).

2.5. A teoria institucionalista no Brasil

Muitos foram os estudos nas diversas regiões do Brasil utilizando-se a teoria institucionalista. Ocorrendo pesquisa em diferentes áreas, na ciência política, na economia e nas ciências sociais, sempre em busca do entendimento da realidade (CARVALHO et al., 2012), apresentando contribuições empíricas e teóricas, de como os cidadãos utilizam as mudanças nas instituições para estabelecerem valores coletivos de interesse de todos (SHENG, 1997).

Portanto, através das instituições as necessidades coletivas são satisfeitas a partir das relações de interesses construídas coletivamente. Essas necessidades não só advêm de comportamentos culturalmente estabelecidos, mas também das relações existentes entre fenômenos sociais (PECI, 2006).

Contudo, neste trabalho, compreende-se o conceito teórico de neoinstitucionalismo, como as instituições formais da sociedade que desempenham papéis múltiplos na área social, econômica, política e cultural, efetivando ações específicas que regulam o comportamento dos indivíduos (CONCEIÇÃO, 2002).

O alicerce de análise proposto aqui está intrinsecamente ligado ao processo de mudanças estruturais e transformações das instituições que resultam no desenvolvimento regional. Busca-se, portanto, compreender as trajetórias de desenvolvimento no qual sem a presença das instituições não acredita-se ser possível. Pois, entende-se que o crescimento econômico e mudanças que geram o desenvolvimento são interdependentes, sendo este processo influenciado pelas instituições e aparatos institucionais que o circulam e não considerar isso é não aceitar o conceito teórico e analítico do institucionalismo, ou seja, é desprezar às mudanças estruturais, como elemento desencadeador do processo de desenvolvimento (CONCEIÇÃO, 2002).

Neste sentido, Conceição (2002) considera as instituições responsáveis e articuladoras pelo desenvolvimento e Furlanetto (2008) que a perspectiva da dimensão institucional do desenvolvimento considera três motes: *o território e o governo local (este último como articulador e aglutinador das políticas de desenvolvimento); a participação da sociedade e; as parcerias público privadas*. Papel este cumprido pelo Governo do Estado do Pará, através do Planejamento Territorial Participativo, que tinha como objetivo a participação popular, a descentralização de políticas públicas, o controle social e o desenvolvimento e integração regional (ROCHA, 2012). Este caracteriza-se como modelo institucionalista proposto para o funcionamento de organizações públicas, onde ocorrem inovações administrativas e gerenciais, com associação institucional de burocracia e democracia (ROCHA, 2012).

2.6 Descentralização e o neoinstitucionalismo no Brasil

De acordo com vários autores como Hall e Taylor (2003), Silva (2010), Caldas e Fachin (2005), etc., as ciências sociais importam no estudo das políticas públicas. Sendo, em várias literaturas consenso que a descentralização de políticas pública, com foco nos pressupostos do neoinstitucionalismo, é um vetor de desenvolvimento regional. Havendo, portanto, a necessidade de se notar alguns fatores de ordem institucional como: estratégia de indução, cooperação, adesão, regras de funcionamento, entre outras (CALVACANTE, 2011).

Todavia, a descentralização não é vista por Cavalcante (2011, p. 1783) como fenômeno indivisível, pois, esta envolve uma pluralidade de reprodução, formas, estratégias de implementação e, principalmente, é alterada de acordo com as transformações políticas, econômicas e sociais. Estando, portanto, a descentralização das políticas de governos atreladas a várias finalidades.

Analistas defendem que os processos de descentralização podem ser responsáveis por melhorias na eficiência alocativa e de respeito dos direitos mútuos de cada ente federativo, além da participação da população Cavalcante (2011, p. 1783). Sendo uma tendência cada vez maior a participação dos gestores das escalas estaduais, municipais e da população nas discussões dos planejamentos das políticas públicas.

Tal temática tem sido tratada no Brasil em sua maioria abordando a descentralização fiscal e de políticas públicas sociais, decorrentes da disputa de competências em relação a áreas como saúde, educação, saneamento, assistencial social, entre outras. Resultando em um processo heterogêneo de gestão compartilhada, em virtude de o modelo federativo brasileiro apresentar ao mesmo tempo convergências centralizadoras e descentralizadoras Cavalcante (p. 1783). Sendo, a tática a ser utilizada para garantir as relações entre as escalas de governo, pautada em adesão, barganhas e estratégias de indução (ARRETCHE, 2009).

Partindo do início dos anos 90 o começo institucional da descentralização se configurou em um dos processos fundamentais do governo central (União) (ALENCAR JÚNIOR, 2011). Para Cavalcante (2011, p. 1787) a descentralização administrativa começou após a Constituição de 1988, primeiramente com a saúde, impulsionada pelo movimento sanitaria, sendo que, somente em 1995 é que se percebe uma estratégia do governo federal junto aos entes federativos no processo de gestão das políticas sociais. A partir daí a descentralização vem sendo utilizada como principio orientador para implantação das políticas públicas, com preferência às políticas sociais (CAVALCANTE, 2011).

É diante deste processo que a teoria do neointitucionalismo utilizada na ciência política para designar uma perspectiva (HALL; TAYLOR, 2003) que converge a aceitação de que as instituições são importantes na análise deste fenômeno social no Brasil (CAVALCANTE, 2011). Sendo destinado aos fatores de natureza institucional o sucesso da descentralização das políticas sociais (ALENCAR JÚNIOR, 2011).

3 CONTEXTUALIZANDO PLANEJAMENTO, POLÍTICAS PÚBLICAS E DESCENTRALIZAÇÃO NO BRASIL

Neste capítulo aborda-se a temática deste trabalho que é a descentralização, apresentando a partir da discussão do tema uma análise do processo de descentralização no Brasil, contextualizando a problemática dentro de alguns aspectos pertinentes que identifique e se explique o porquê do estudo proposto e relacionando o mesmo com o neoinstitucionalismo. O capítulo aborda a) Políticas públicas e governo; b) Planejamento e concepção regional no Brasil; c) O caminho da descentralização das políticas públicas no Brasil; d) A problemática da descentralização; d.1) A descentralização no Brasil e; d.2) Descentralização Pós-Constituição Federal de 1988.

3.1 O planejamento no Brasil

A experiência do Brasil com o planejamento data de 1939 com a criação do Plano Especial de Obras e Aparelhamento da Defesa Nacional, sendo a partir de 1942, com a criação da Coordenadoria da Mobilização Econômica complementado. Este processo representava a iniciativa do governo brasileiro de intervir no campo econômico. Porém, as experiências com o Planejamento só se intensificaram com término da Segunda Guerra Mundial, quando o Estado brasileiro passa a empreender diversas tentativas de organização do processo de desenvolvimento econômico e regional, tendo seu avanço por intermédio da Constituição de 1946 com a criação do Conselho Nacional de Economia que foi regulamentado em 1948 (D'ARAÚJO, 1978). Paralelamente é criada no mesmo ano a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) que incentiva a formação de centros de planejamento e a intervenção estatal para garantir o desenvolvimento.

Baseadas em teorias econômicas vindas da Alemanha e do Estado Unidos, que se utilizavam de fundamentos, já citados no capítulo I, sobre a localização e o desenvolvimento regional, tais experiências geraram até a década de 1970 no discurso governamental, uma grande confusão associando-se desenvolvimento a crescimento econômico¹⁰. Neste período, com o endividamento do Estado e a alta

¹⁰O crescimento econômico é caracterizado pelo aumento da capacidade produtiva, ou seja, da produção de bens e serviços e desenvolvimento é um processo, em que as estruturas econômicas, políticas e sociais de um País sofrem contínuas e profundas transformações (MOURÃO, 2008).

da inflação os planejamentos são colocados de lado, havendo a partir dos anos de 1980 uma drástica mudança na capacidade de planejamento do Estado. E é com a Constituição de 1988 que cria o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) que o Estado passa a ter condições de implementar estratégias de planejamento para o desenvolvimento regional (CHAGAS, 2010).

3.2 Planejamento e concepção regional no Brasil

Por ser um instrumento que determina os objetivos, metas e o que fazer e as ferramentas de controle e gerenciamento a ser adotado pelo gestor público, o planejamento se apresenta como a primeira função administrativa. Todavia, este não resolve todos os problemas da administração pública.

Portanto, planejamento governamental é uma engenharia de reflexões e decisões que afeta as ações de toda a sociedade, contra a força dos fatos, que nos faz seguir uma direção que não escolhemos e que não responde aos propósitos e desejos de ninguém (MATUS, 1989, p. 154 - 155).

O planejamento, portanto, demonstra-se como um caminho para a introdução de critérios que são utilizados pelos governantes para atuarem diante de situações complexas, tomando decisões claras na escolha de alternativas que os possibilitem alcançarem objetivos e concretizarem mudanças estruturais necessárias para a implementação de políticas públicas. Apesar dos vários tipos (tradicional, estratégico, estratégico situacional, participativo) de planejamentos governamentais, estes podem quando aplicados de forma imperfeita por consequência de fatores como à ausência de servidores públicos qualificados, o imediatismo dos governantes, a pouca compreensão política dos técnicos e a rigidez da formulação teórica para a aplicação do processo de planejamento, contribuir para ações desastrosas dos governantes (MATUS, 2006).

No plano regional o planejamento no Brasil ganhou vigor com a Constituição de 1946 que tinha como objetivo trazer as regiões mais atrasadas e pobres para o mesmo nível de desenvolvimento das regiões mais ricas do País. Contudo, foi a partir dos anos posteriores que o planejamento regional passou a ser priorizado pelos governos brasileiros, e passando-se a qualificar técnicos para executarem o planejamento (D`ARAÚJO, 1992).

Em 1953 é criada, no governo de Getúlio Vargas a *Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia* (SPVEA) que tinha como objetivo o desenvolvimento da região amazônica. Esta extinta e substituída pela Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) em 1966 durante o governo de Castelo Branco.

Durante essa trajetória vários planos para a Amazônia foram traçados, sendo em 2008 criado, o Plano de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia (PAS). Este tem como objetivo o desenvolvimento econômico da região amazônica com uso sustentável.

3.3 Políticas públicas e governo

A política pública teve duas grandes escolas, a Europeia através do desenvolvimento de estudos sobre o papel do Estado que levou em consideração a instituição “*governo*” (detectado como formulador de políticas públicas). Contudo, o foco de sua análise era o Estado e não o Governo. E a dos Estados Unidos onde a política pública nasceu enquanto área do conhecimento e disciplina e tendo seu enfoque acadêmico no estudo dos governos. Esta segunda entendia que em democracias estáveis, as intervenções ou não intervenções dos governos possibilitavam o estudo científico das políticas públicas (SOUZA, 2006).

Souza (2006, p. 21) considera que a escola norte-americana teve três trajetórias: i) A tradição de Madison, que focalizava o estudo das instituições, consideradas fundamentais para limitar a tirania e as paixões inerentes à natureza humana; ii) A tradição de Paine e Tocqueville, que viam, nas organizações locais, a virtude cívica para promover o “bom” governo e; iii) As políticas públicas como um ramo da ciência política para entender como e por que os governos optam por determinadas ações”.

Entretanto, foi no século XX, devido às consequências pós-Segunda Guerra Mundial produzida pela guerra fria que tinha a frente de um lado os Estados Unidos e do outro a antiga União Soviética que realmente ocorreu o ingresso da política pública nos governos com a valorização da tecnocracia, ou seja, a organização com base na ciência ou métodos científicos (SOUZA, 2006).

Pese, contudo, a importância da política pública enquanto área da ciência política, econômica e sociológica, passaremos, para um melhor entendimento a

abordar gestão pública que se considera como a tomada de decisão para resolução de conflitos internos e externos e planejamento, administração e controle de recursos humanos, materiais, tecnológicos e financeiros em um determinado período com foco na organização para atender às necessidades da população através das concepções de projetos, realização de ações ou atividades e superação de obstáculos (SANTOS, 2006). Neste sentido governo e gestão pública exercem entre si uma relação intrínseca, pois o governo ao estabelecer objetivos e metas garante, quase sempre, o planejamento, gestão e execução das políticas públicas.

As transformações das gestões públicas seguem a necessidade de mudanças dos objetivos dos governos que resultam em alteração na organização institucional do Estado, formulação de políticas públicas quanto a estruturação da produção, distribuição e controle dos serviços públicos (SANTOS, 2006).

Tais transformações no paradigma da gestão pública do Estado brasileiro perpassaram por constantes reformas. Santos (2006, p.4) esclarecem que segundo Bresser Pereira (1996): *“até o século XIX o paradigma existente no Brasil era o patrimonialista exacerbadamente centralizado pelo poder e que efetuava serviços conforme os interesses econômicos estabelecidos”*.

No século XX, fundamentado na forma e na norma para garantir a racionalidade absoluta, o paradigma passou a ser burocrático, entretanto continuava com características centralizadoras e com rígidos procedimentos e pouca aplicação a resultados. Esse entre outros motivos, mais a necessidade de democratizar o Estado impulsionou a busca por reformas que conciliassem democracia com burocracia. Para alguns autores, tal processo de conciliação dependeria de um ambiente democrático, onde corresse novos modelos administrativos e gerenciais para implementação de políticas públicas (MATUS, 1989).

Deve-se aqui levar-se em consideração que o Estado tem poder de regular e disciplinar as relações existentes na sociedade para proporcionar o bem-estar dos cidadãos.

De acordo com Santos (2006, p. 37):

a especialização das funções ou divisão dos poderes do Estado é a consequência natural do desenvolvimento social, da complexidade crescente da atividade do Poder Público, do progresso material e do aprimoramento moral dos povos.

O Estado assume diferentes formas de organização para alcançar objetivos, estabelecendo estruturas formais de autoridade para classificar as subdivisões do trabalho e agir diretamente, mantendo o controle social, nos seguintes componentes: tarefas, pessoas, órgãos e relações (SANTOS, 2006).

Destacaremos enquanto as formas de organização do Estado para maior compreensão deste trabalho a descentralização e a desconcentração – a primeira atribui a outros poderes para administrar através de concessão, permissão ou autorização – a segunda reparte funções entre os vários setores/órgãos de uma mesma instituição administrativa (ARRECHE, 1996, 1998).

3.4 O caminho da descentralização das políticas públicas no Brasil

O percurso histórico delinea o caminho econômico, político e social determinando a cada País a ocasião que deve ser implantada as políticas públicas. Ou seja, cada um tem o seu momento na história para agir e introduzir entre as políticas públicas às políticas sociais que julga necessária, traçando e gerando características e planejamentos diferentes e peculiares próprias (MACIEL, [2005?]).

Neste contexto, as políticas públicas no Brasil possuíam características impositivas, tendo seu auge com a ditadura militar. Havia, portanto, uma atuação do Estado junto à sociedade, onde este tinha o papel de garantir a ordem social. A consequência disso era a organização de políticas públicas sem considerar-se as questões sociais que afligiam a realidade brasileira. Por sua vez, é o processo histórico que atua no papel das políticas públicas fazendo com que essa mude, em decorrência da pressão dos movimentos sociais que até hoje demonstram dúvidas sobre os programas, ações e projetos impositivos, referente a políticas públicas, para o combate as chamadas questões sociais (MACIEL, [2005?]).

Para Pereira (2002) a questão social foi criada em volta da miséria e pobreza das massas, e constituiu o fim de um idealismo de que a sociedade pudesse encontrar soluções para os problemas sociais. Todavia, para ele ao se identificar essa falsa concepção, surgiu uma nova, amparada, pelos liberais, na obrigação do sistema de rebater, através da regulação estatal eficaz, os efeitos destruidores das questões sociais.

É neste momento, para manter sua legitimidade, que o Estado adota um papel regulador, passando a interferir nas questões de caráter econômico, político e social da sociedade (MACIEL, [2005?]). E essa característica, que é decorrente dos Estados que utilizam as políticas sociais é vista, nos países capitalistas como forma de reagir a crise econômica que teve em seu auge a queda da Bolsa de Valores de Nova York, após o período de 1929 (BEHRING, 1998). Destarte, as políticas públicas, como políticas sociais, se tornaram estratégias na manutenção das relações de poder que o Estado representa junto à sociedade (MACIEL, [2005?]).

De acordo com Galper (1986), é entre as funções que as políticas sociais possuem sua legitimação, uma vez que conservava uma imagem de preocupação do Estado com os interesses da classe trabalhadora.

Maciel ([2005?]) enfatiza, que já próximo a atualidade, várias medidas políticas econômicas e sociais foram adotadas pelo governo no Brasil e que refletiram a partir dos anos noventa no formato da política pública brasileira. Estas eram contrárias aos preceitos do bem estar social, que naquela ocasião eram vistos, pelos neoliberais, como os causadores das despesas públicas (BEHRING, 1998). Para Araújo (1998) as investidas para acabar com as políticas sociais foram causadas por uma ideia comportamental crescente na sociedade que acolheu a alegação de que a maioria do serviço público necessitava estar voltado somente para os mais carentes, sem condições de organização e com baixa compreensão política para exigir.

Anteriormente a Constituição de 88, movimentos impulsionados pelo desejo democrático geraram uma grande mobilização em vários segmentos sociais. Estes buscavam garantir no processo constituinte propostas democráticas, expressando o amadurecimento e expansão de organizações da sociedade civil de forma qualitativa desde o regime militar (MACIEL, [2005?]). Este processo ocasionou a união de pleitos em setores da sociedade, mesmo entre setores considerados classes médias e baixas que tinham, entre os fatores comuns, além da luta por direitos básicos e contra o regime militar a afinidade pelas carências sociais. Essa última projetou a edificação de uma identidade comum, que promoveu os alicerces para as ações em busca de garantir na Constituição Federal concretização de direitos através de uma moderna cultura social (MACIEL, [2005?]).

Desta forma, a Constituição Federal de 1988 trouxe, de acordo com Maciel ([2005?]), para a esfera legal, diversas reivindicações das classes populares, e foi apontada como um dos marcos da década de 80 trazendo inovações quanto ao financiamento de diversas políticas sociais (POCHAMAN et al., 2006). É importante frisar ainda, em relação a Constituição Federal em questão, o valor dos municípios enquanto ente da federação, o que possibilitou a estes deixarem de serem meros coadjuvantes frente ao governo central. Além de ser garantido que as políticas públicas municipais fossem orientadas para garantir a participação municipal (CAMPOS, 2001, MACIEL, [2005?])

Todavia, Mesmo sendo o processo de descentralização, no Brasil, ser marcado expressivamente pela Constituição Federal de 1988, valorizando os municípios, na prática, apesar dos avanços, ainda é muito brando. Pois, a centralização continua fazendo parte do modelo federalista brasileiro, o que causa tensão entre as escalas de governos central, estaduais e municipais, o que demonstra que a descentralização não é vista declaradamente como um processo alternativo ao centralismo federal (MACIEL, [2005?]), pelo menos em curto prazo.

Entre os avanços da descentralização, Arretche (1999) destaca que um conjunto expressivo de atribuições de gestão na área de políticas sociais que envolvem educação fundamental, saúde, habitação e etc., com exceção da previdenciária, estão sendo transferidas gradualmente para Estados e municípios, através de programas de descentralização.

Portanto, a descentralização tem avançado e, possibilita atualmente aos governos, excepcionalmente, os municipais atuarem em quase todas as áreas da administração pública. Isso porque a descentralização ao ser abordada no processo constituinte não teve oposição de grupos políticos e outros segmentos da sociedade, sendo esta de acordo com Franzese (2006, p. 27): “o mais importante ponto de convergência entre a agenda democratizante e concepção universalista de direitos presentes na Constituição e a agenda de redução do Estado e a juste fiscal dos anos 90”. Pois, expressava para a esquerda e oposição ao Estado autoritário e para a direita o fim da estrutura centralizadora do Estado do Bem Estar Social o que possibilitava o início da redução de recursos e o ajuste fiscal do Estado (FRANZESE, 2006).

Heimann e Kayno (2006) compreenderam este processo de descentralização como a democratização do aparelho de Estado através do reconhecimento da

autonomia das escalas ou entes federativos, onde se reconhecia os diferentes poderes, atribuição e competências.

Contudo, esta autonomia implica em um peso determinante para a descentralização, pois, a desigualdade regional no Brasil é constatada na estrutura de natureza econômica, social, política, cultural e de gestão administrativa de seus governos, principalmente na escala municipal, sendo acarreta ao governo central que deseje transferir políticas públicas, implementação de estratégias eficientes de indução dos governos locais (ARRETCHE, 1999).

3.5 A problemática da descentralização

Para entendermos a problemática da descentralização no Brasil deve-se antes de tudo, analisar a descentralização como parte das políticas públicas, e sendo assim, cada país tem sua trajetória fortemente marcada por suas complexidades econômicas, políticas, sociais e culturais no decorrer de suas histórias (MACIEL, [2005?]). Neste sentido, descentralização não é um ente simplesmente jurídico, é sim um conjunto de ações, divisão de estrutura (administrativa ou financeira ou administrativo-financeira) ou modo de agir, estabelecido em certo momento, pelos órgãos político-administrativos. Entretanto, não se pode conceber a descentralização com um organismo radial, pois se assim fosse, haveria uma desconexão da lógica da ação e organização do próprio Estado, pois todos os ordenamentos até hoje conhecidos são parcialmente centralizados e descentralizados (GOULART, 2007). Portanto, centralização e descentralização não se constituem uma divisão com propriedades bem determinadas.

Entretanto, o processo de descentralização emana de um fenômeno técnico-político inserido e retirado, dentro de uma lógica e estratégia, da agenda do Estado em decorrência de mudanças políticas, econômicas, sociais e culturais durante o processo histórico.

Destarte, partiremos, para melhor compreensão dos anos 60 onde as Organizações das Nações Unidas (ONU) recomendava aos países subdesenvolvidos a descentralização política, administrativa e fiscal para resolver os problemas enfrentados pelas políticas públicas naquele momento. Esta recomendação passa a ter fôlego, na Europa, nos anos 70, como alternativa à crise do Estado do Bem Estar Social. Estado este, estabelecido como alternativa de

desenvolvimento, após a Segunda Guerra Mundial, conjecturando um processo sem atritos com o capital, ou seja, uma nova relação entre Estado e economia e Estado e sociedade (DRAIBE, 1989), tendo como características a centralização da regulação de bens e serviços públicos e privados.

Assim este Estado centralizador que intervém nas políticas públicas começa a perder força, por consequência das fortes críticas de grupos neoliberais que desejavam a desregulamentação da economia, o que possibilita o surgimento da descentralização como proposta para se contrapor ao centralismo do Estado. O processo de falência desse modelo de Estado esta ligado ao fato dele determinar as “regras do Jogo” (COSTA, 2009) em um período de grande pressão para que fosse feita a transferência de competências públicas para o setor privado com o argumento da se garantir a eficiência das políticas públicas e o lucro.

Este processo foi absorvido na América Latina, na busca de se (re) estruturar o Estado e as políticas públicas. O Brasil que seguiu um modelo de governo federalista, que garante tanto a divisão territorial de poder quanto a independência de “ações” e gestão de governo nas escalas federal, estadual e municipal, teve este modelo interrompido, durante a ditadura militar, retornado nos anos 80 com eleições diretas para governador e a aprovação em 1988 da carta magna que possibilitou a descentralização de recursos fiscais e atribuições de gestão (ARRETCHE, 2000). Este último processo – descentralização – possibilitou, de acordo com alguns autores, um falso entendimento de democracia, pluralismo e liberdade, resultando, talvez, da compreensão idealizadora de movimentos sociais e análise distorcida do dado momento histórico.

Neste contexto a descentralização era considerada, pelos movimentos sociais no Brasil, como a solução dos problemas sociais, pois, a transferência de poder para os municípios na dinâmica das relações federalistas, permitiria mudança no comportamento político-administrativo que beneficiaria o atendimento dos pleitos sociais. De acordo com Cavalcante (2011, p. 1785) a relação federativa é um pré-requisito para análise do processo da descentralização no Brasil.

Entretanto, com a ausência de uma melhor definição, a origem do conceito de descentralização é variada e tem, entre outras, as seguintes vertentes: 1) enquanto principio político é oriundo do pensamento liberal; 2) enquanto ideia de mercado está assimilada a economia. (BARZELAY, 1992).

No todo, contudo, nos processos político-administrativos, sempre se deu mais importância para a centralização do que a descentralização. E as ações descentralizadoras no Brasil tem buscado o desenvolvimento em escalas subnacionais, ou seja, o desenvolvimento regional acaba em alguns casos sendo visto como resultante do aprofundamento de desigualdades e incentivando o conflito entre entes da federação (ARRETCHE, 1999, MACIEL, [2005?], CAVALCANTE 2011).

Com efeito, Lustosa (2006) esclarece que os rearranjos de competências, em particular o de descentralização por ausência, pode perverter ou neutralizar os efeitos que as políticas sociais tem por meta. Por ser meio e não fim, a descentralização de políticas públicas pode ser utilizada para esconder finalidades espúrias ou talvez desviar do foco da política pública em discussão (LUSTOSA, 2006).

Mas apesar das críticas a descentralização vem sendo defendida por parte dos governos municipais que têm como argumento a eficiência e controle dos gastos, em decorrência da aproximação com o problema social. Embora os processos de descentralização na realidade ser meramente a transferência de responsabilidade, ou seja, um mero processo de desconcentração (MACIEL, [2005?]).

A descentralização pode ser utilizada como argumento para a democratização ou como proposta de desoneração do Estado com relação a sua responsabilidade com as políticas sociais, e como ainda como um instrumento que se contrapõe as dificuldades de planejamento e gestão da maioria dos municípios brasileiros em resposta a incapacidade deste de atenderem as demandas sociais locais.

Mesmo o Brasil sendo marcado por grandes diferenças municipais foi somente com a consolidação da Constituição de 88, e no mesmo ano com a criação de centenas de novos municípios, que algumas funções do governo federal foram assumidas por Estados e municípios. Contudo, muitos dos municípios e estados não possuem apoio financeiro por consequência da política fiscal. Essas situações demonstram profunda heterogeneidade local e fazem com que a descentralização produza efeitos ora positivos ora negativos evidenciando novos problemas regionais (SOUZA, 2002).

Entre estes problemas, há ainda o dilema de que as políticas locais são elaboradas e executadas por Estados e municípios com o objetivo de atender as demandas sociais, mas os efeitos sociais sentidos são gerados por deliberações macroeconômicas centrais (União), onde não há, em tese, influência dos gestores locais.

3.5.1 Descentralização no Brasil

O Brasil é considerado, em relação aos demais países, como um dos mais descentralizados. Entretanto, sua história foi fortemente marcada pela forma administrativa centralizadora, passando pelo período colonial, monárquico e republicano. O republicano por sua vez apesar de demonstrar características democráticas manteve, em grande parte da sua história, o controle dos recursos administrativos necessários para o desenvolvimento de estatais como plano central de governo (ARRETCHE, 1996).

A partir de 1930 o Estado brasileiro ampliou sua capacidade de recursos financeiros e expandiu significativamente a quantidade de empresas estatais e órgãos públicos de regulação econômica e de prestação de serviços. Este processo decorrente do chamado Estado Emergente advém de duas ações, o aumento progressivo da concentração pela União dos principais recursos fiscais e o fortalecimento institucional através da criação de órgãos federais adequados para o desenvolvimento de políticas econômicas, inovação em políticas sociais e formação de burocracias tecnicamente preparadas. Com a implantação do regime militar no ano de 1964, a concentração de recursos fiscais atingiu índices imprevistos. Neste mesmo sentido seguiu a formação de agentes públicos destinados a elaboração de políticas nacionais (ARRETCHE 1999).

A forma de expansão do Estado realizada durante o regime militar implicaria a criação de capacidades institucionais e administrativas nos estados e municípios. Capacidades estas que explicam em parte a natureza do processo de descentralização hoje em curso. Com efeito, é durante o processo de redemocratização, que envolveu atores do setor público e movimentos sociais que ganham crescentemente poder político reduzindo o poder de mando central, é que se dá início a descentralização na busca por reformas no Estado (MACIEL, [2005?]).

Contudo, a descentralização instituiu um processo ordenador das melhoras da coisa pública, iniciando nos países ditos desenvolvidos e ingressando nos países subdesenvolvidos. Sendo que nos países que ocorreram governos autoritários, como é o caso do Brasil e de muitos da América Latina a descentralização foi recebida enquanto extensão de um processo de democratização (ARRETCHE, 2002).

A Constituição de 88 possibilita a autonomia e descentralização de algumas atribuições de gestão de políticas públicas, além de descentralização tributária fiscal, que vinha sendo consolidada com as discussões oriundas dos anos 70 com a abertura política. Ao contrário do que acontecera a partir de 1930 com o surgimento do Estado desenvolvimentista e o aumento crescente do papel do governo central, a capacidade financeira e administrativa é altamente centralizada no poder federal em relação às demais escalas estadual e municipal (ARRETCHE, 1999)

3.5.2 Descentralização no Brasil Pós-Constituição Federal de 1988

Como já explicitado acima a descentralização tem dado avanços significativos com demonstração de continuidade e consolidação do processo iniciado na Constituição Federal de 88. Entretanto, mesmo sendo o federalismo um moldador para a descentralização o *status quo* federativo brasileiro dá sinais de centralização nos anos 90 (ARRETCHE, 2009).

Neste período ocorrem alguns fatos que aproximam o Brasil de um *regime Hierárquico*: 1) a centralização da competência da criação de municípios, através da Emenda Complementar nº 15 do ano de 1996, que de acordo com a Constituição de 88 pertencia aos Estados (ARRETCHE, 2009); 2) a aprovação da Lei Complementar nº 87 de agosto de 1996, a chamada Lei Kandir, que regulamentava a maneira de arrecadação do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Tais fatos, além de outros demonstravam uma recentralização da União e a perda de arrecadação dos Estados e Municípios, ou seja, mesmo sendo atos de natureza legal, o governo federal retirava receitas e autonomia dos entes subnacionais federativos (ARRETCHE, 2009).

De acordo com Arretche (2009) há mais continuidade nas modificações da Constituição Federal de 1988 nos anos 90 do que ruptura com o período anterior. Com efeito, vários autores tentam explicar esses fatos, atribuindo o papel das

realizações dos acontecimentos as seguintes ideias: a) as elites brasileiras favoráveis a descentralização partiram de princípios normativos centralizadores; b) mudanças nos impostos do Plano Real sobre as preferências dos governadores causando cooperação das bancadas estaduais; c) o comando dos partidos no comando das votações, a baixa coesão das bancadas estaduais e influência dos governadores (ARRETCHE, 2009, p. 379).

Para Souza (2002) do ponto de vista tributário não há indicadores na literatura da descentralização que determine o grau de centralização e descentralização dos recursos públicos, mas reconhece que desde a abertura política nos anos 70 e consolidação da Constituição de 1988, os municípios tem se beneficiado da descentralização, onde passaram a ter liberdade de decisão para aplicar recursos e definir as políticas municipais.

Entretanto, a centralização no Brasil, incide de um processo autoritário que está enraizado em sua própria história e instituiu-se em um obstáculo conservador as novas bases construídas para as políticas públicas Pós-Constituição de 1988. Tendo esta criada no decorrer dos anos um conjunto de alegações ideológicas para a sua legitimação perante a sociedade brasileira, o que possibilita o funcionamento de organizações da sociedade civil em formato hierarquizado e centralizado de decisões (MACIEL, [2005?]).

Todavia, a descentralização tem possibilitado inovações para as políticas públicas brasileira e a participação do cidadão na decisão das políticas, fiscalização dos recursos públicos e das gestões de municípios e estados, evidenciando um exercício democrático (MACIEL, [2005?]).

Vale evidenciar, que mesmo não sendo o processo de descentralização da maioria das políticas públicas federal para os entes municipais acompanhados na mesma proporção de recursos, a descentralização de políticas públicas continua a ocorrer, sendo sempre reivindicadas pelos Estados e Municípios de acordo com a pressão políticas sociais locais e o planejamento definido pelos gestores em comando.

Estas pressões sociais para atendimento de demandas têm impulsionado estados e municípios (as escalas subnacionais ou regionais), a desenvolverem políticas-institucionais de descentralização. Estas, apesar de serem poucas, têm demonstrado serem positivas e relevantes para o desenvolvimento regional. Dentre elas, merecem destaque as que ocorreram nos estados do Rio Grande do Sul, que

implementou uma estratégia de regionalização e posteriormente deu início a um conjunto de ações voltadas ao desenvolvimento regional criando os Conselhos Regionais de Desenvolvimento, também conhecidos pela sigla COREDES (SIEDENBERG 2005). Nessa linha de atuação podem ainda ser incluídos os Conselhos Regionais no Ceará, o Orçamento Participativo no Espírito Santo, das audiências públicas em Minas Gerais, da descentralização regional em Santa Catarina, e a Política de Integração Regional no Estado do Pará, entre outras¹¹.

Neste sentido, a descentralização demonstra-se estar sempre interligada a regionalização e pode, ao contribuir para a organização da sociedade e as ações do Estado na implementação de políticas públicas ou programas ou ações ser um vetor para o desenvolvimento regional.

¹¹ Boschi (1999) relaciona descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana comparando as experiências de Belo Horizonte e Salvador.

4 A EXPERIÊNCIA DA POLÍTICA DE DESCENTRALIZAÇÃO REGIONAL NO ESTADO DO PARÁ

Neste capítulo se contextualiza o Planejamento Territorial Participativo na política de descentralização regional do Estado do Pará. Este encontra-se dividido em a) Desigualdades e Desenvolvimento – Perspectivas para o desenvolvimento regional do Pará; b) A regionalização e a política de integração regional no Estado do Pará; b.1) Os principais instrumentos da política de integração regional do Estado do Pará; e c) O por que descentralização regional no Estado do Pará?

4.1 Desigualdades e desenvolvimento – perspectivas para o desenvolvimento regional do Pará

Para alcançar como a Política de Descentralização Regional foi construída é necessário antes de tudo abarcar como as desigualdades regionais se constituem seu desenvolvimento histórico-espacial e suas múltiplas escalas geográficas no procedimento capitalista. Portanto os desafios para o entrosamento dessa questão e a procura para superação desse tema não é tarefa simples. Contudo, o empenho por parte dos governos democráticos populares na concepção de políticas que combatam disparidades é imperioso.

Ao examinar as disparidades das escalas, averiguamos o “processo de desenvolvimento desigual e conjugado” como bem determinou (TROTSKIA apud COSTA, 2009), está na essência do modo de produção capitalista, ou seja, riqueza e pobreza; desenvolvimento e subdesenvolvimento, etc. compõem à dialética intrínseca ao sistema de reprodução socioprodutiva capitalista e pode ser percebido em múltiplas escalas, no desenvolvimento dos países centrais do capitalismo, que por sua vez são o centro difusor do sistema e o subdesenvolvimento dos países periféricos do sistema, nos mostrando que o processo de produção e reprodução capitalista não se dá de forma homogênea e isso é visível em seus espaços socialmente construídos. É bom lembrar que mesmo os países desenvolvidos possuem em seu território desigualdades entre seus espaços subnacionais. O que passa a ser caracterizado e analisado de forma mais intensa segundo Costa (2009), ao fazer referência aos estudos de Lacoste, a partir da Segunda Guerra Mundial.

No entanto, Lacoste (apud COSTA 2009) considerou imprescindível diferenciar subdesenvolvimento entre recortes nacionais, ou seja, entre países, e o

subdesenvolvimento que caracteriza espaços subnacionais. Ainda para o referido autor, o subdesenvolvimento de espaços subnacionais em países desenvolvidos precisa ser considerado de forma distinta do “subdesenvolvimento” que assola espaços subnacionais em países periféricos.

Desenvolvimento e subdesenvolvimento são situações históricas distintas, porém derivadas de um mesmo impulso inicial – faces de uma mesma dinâmica – com o subdesenvolvimento se constituindo em um processo histórico autônomo e heterogêneo de conformação estrutural, produzido pela forma como se propagou o progresso tecnológico no plano internacional, e derivado de más formações sociais e econômicas durante o processo de difusão do sistema capitalista na periferia. Ou seja, o subdesenvolvimento deve ser entendido como uma formação social específica, necessariamente dependente e periférica, na medida em que o subdesenvolvimento é uma criação da situação de dependência e um desequilíbrio na assimilação dos avanços tecnológicos produzidos pelo capitalismo industrial a favor das inovações que incidem diretamente sobre o estilo de vida. (COSTA, 2009, p. 2).

Essas diferenças são marcadas por relações complexas e não podem ser analisadas por uma visão meramente econômica. Pois, o modo de produção capitalista produz e reproduz desigualdades em diferentes esferas da vida e para além da perspectiva econômica (BRANDÃO, 2007).

Costa (2009) descreve que “uma das principais características do subdesenvolvimento é a fragilidade das relações econômicas, sociais, culturais, políticas e institucionais intra-regional e entre sub-regiões de uma mesma área geográfica na medida em que boa parte da dinâmica econômica e social é ditada por uma relação direta com o setor externo. Ou seja, os mais importantes centros decisórios estão desconectados das necessidades da coletividade que habita a região, e esse processo acaba engendrando uma dinâmica espacial fragmentada” (COSTA, 2009, p. 3).

Sobre essa questão, Brandão (2007), nos chama atenção para o fato de que o capitalismo desenha e redesenha “novas geografias” produzindo novas escalas, novos pontos nodais, rearranjando as forças da polarização, da heterogeneidade e das dominações regionais e que, portanto, as relações entre as regiões dominantes e a regiões subordinadas tem se transformado rapidamente, na medida em que o sistema capitalista aperfeiçoou uma série de instrumentos técnicos, organizacionais etc., que lhe permitiu avançar em sua seletividade geográfica. O que torna nos tempos atuais essas relações de desigualdades características de um sistema mais dinâmicas e complexas.

Todas essas questões nos dão suporte para o entendimento de como o Estado do Pará, um subespaço nacional de um país considerado subdesenvolvido, está posicionado em escala mundial, sendo o nosso próximo passo entender a dinâmica de suas desigualdades internas e o pensamento que norteiam as políticas públicas implementadas para a superação desse problema.

Neste sentido, no subdesenvolvimento, a produção da dinâmica sócio espacial acontece, como já vimos, de forma fragmentada. Vários fatores são apontados como responsáveis por essa questão no espaço brasileiro, dentre elas, Costa (2009) destaca a inserção tardia do Brasil na nova ordem mundial e a inexistência de uma funcional política de desenvolvimento regional articulada em múltiplas escalas e pactuada com a população no mesmo período, além da penetração de ideias neoliberais que estimularam uma dinâmica socioeconômica e espacial vinculada sobremaneira às exigências do setor externo, inserindo os espaços subnacionais nessa dinâmica como plataformas de produção destituídas de contorno, criando condições necessárias para perpetuação do quadro de subdesenvolvimento e dependência, bem como a formação de enclaves produtivos.

Costa (2009) entende que em um estado com graves disparidades entre as suas sub-regiões e para com o restante do território nacional, como é o caso do Pará, a validação indiscriminada de políticas localistas de desenvolvimento representaria um retrocesso no processo de construção de um sistema econômico regional e nacional. Para ele na direção contrária às visões localistas, o desenvolvimento econômico das partes só se sustenta na medida em que o rumo das decisões esteja centrado em um projeto social, sendo o todo estabelecido em função da própria questão estadual, e, conseqüentemente, nacional. Destacam-se neste sentido, algumas políticas públicas elaboradas recentemente no âmbito federal, como o Plano Amazônia Sustentável (PAS), a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), a Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT), o Programa Territórios da Cidadania, o Programa das Mesorregiões Diferenciadas (PROMESO) e o Programa de Desenvolvimento das Faixas de Fronteira (PDFF); e no estadual vale destacar o Programa Pará, Terá de Direitos e a Política Estadual de Integração Regional.

Não se trata de condenar arbitrariamente esforços reflexivos no intuito de estimular o crescimento econômico de uma determinada localidade ou sub-região. A intenção é ressaltar que há espaço para a formulação de políticas

de desenvolvimento em diferentes escalas geográficas, desde que a orientação dessas políticas responda a um projeto maior - uma agenda estadual, macrorregional e nacional - capaz de determinar as bases materiais e institucionais para o processo de superação do subdesenvolvimento da nação e de suas partes (COSTA, 2009, p. 2).

Portanto, a partir desta análise que nos possibilita compreender como se dá o processo de desenvolvimento e subdesenvolvimento em determinados espaços passaremos para a experiência da descentralização no Estado do Pará.

4.2 A regionalização e a política de integração regional no Estado do Pará

A construção do processo de integração regional como estratégia de superação da condição de subdesenvolvimento, não pode deixar de levar em consideração para além dos aspectos econômicos os elementos de ordem cultural, política e institucional, visto que, em suas variadas formas de reprodução o capital se sustenta sob uma infraestrutura econômica e social. Havendo, portanto, uma relação intrínseca entre cultura, instituições e desenvolvimento.

Segundo Costa (2009), quatro premissas dão base a formulação de políticas públicas no Estado. A primeira delas é a de que para superar sua situação de estado subdesenvolvido é necessário investir em um processo de construção de um sólido sistema socioeconômico regional integrado. A segunda premissa assume que a dinamização das economias regionais, em um estado com grande extensão territorial e grande diversidade sociocultural como o Pará, deve considerar como estratégico a valorização de elementos endógenos. A terceira premissa considera 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 é concebida dentro de um contexto de planejamento do desenvolvimento no qual o Estado chama para si a direção do processo por meio da construção de uma agenda de intervenção que vise à integração de suas diversas sub-regiões. Por isso, a Política Estadual de Integração Regional foi elaborada como peça central e estratégica da ação do Estado. Esta política teria como perspectiva a eficiência e agilidade na execução das políticas públicas e seria estabelecida em longo prazo.

Com essas premissas a Política de Integração Regional do Estado do Pará foi implantada pelo governo através da Secretaria de Estado de Integração Regional – SEIR. Essa política tem como objetivo democratizar a gestão pública e aproximar o

governo e sociedade, ou seja, fazer o Estado presente em todas as regiões, possibilitando ao povo paraense a cesso às políticas públicas, com o surgimento de um novo modelo de gestão, a partir desta relação, com instrumentos complexos até então desconhecidos pelo povo paraense, trabalhados por meio da descentralização regional.

Com a dinâmica social cada vez mais marcada pela instabilidade e rápidas alterações nos valores e crenças, os sistemas de planejamento precisam ser flexíveis para se adaptarem às contínuas mudanças, especialmente do ambiente externo e na sociedade civil. Os consumidores e cidadãos cada vez mais cobram do poder público agilidade, eficiência e eficácia no uso dos recursos e nas respostas às demandas sociais. (COSTA, 2008, p. 3).

A Política de Integração Regional consiste em um conjunto de ações e instrumentos que reconhecem as diversidades regionais ao mesmo tempo em que estabelecem estratégias para atender às características do estado e as relações institucionais pactuadas entre Governo Estadual com os Governos Municipais e com o Governo Federal. Esta surge com a criação da Secretaria de Estado de Integração Regional através da Lei nº. 7024 de 24.07.2007, publicada no Diário Oficial do Estado no dia 26.07.2007. Com isso, o governo demonstrava que seu entendimento de integração não era somente infraestrutura, ou melhor, dizendo, construir estradas e pontes, mas perpassava também pela relação entre às escalas governamentais e a população, buscando e discutindo os problemas e soluções locais.

Esta política de integração é baseada em três eixos de governo, que são: “gestão democrática e descentralizada; qualidade de vida para todos e todas; e inovação para o desenvolvimento” (PARÁ, 2007). Objetivo da Política de Integração Regional era promover o desenvolvimento regional, a descentralização e a construção de um novo pacto federativo (PARÁ, 2007).

Para fazer frente ao desenvolvimento regional, delimitou-se como diretrizes para a integração regional o que se segue: promover a integração político-institucional do Governo do Estado com os municípios do Pará, fomentando interdependência e complementaridade econômica e social entre as regiões; promover ações que incentivem e possibilitem 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 de forma a que os acordos, consensos e pactos possam ser estabelecidos, garantindo a inserção econômica do Estado ao desenvolvimento regional e nacional; indicar ações que possibilitem a

integração do Estado com os países da América Latina, principalmente através das iniciativas do IIRSA; promover a descentralização como forma de atender a todas as regiões, levando o Estado para perto dos cidadãos, de forma a alcançar um melhor atendimento de suas necessidades e permitir a identificação de políticas públicas necessárias à diminuição de gargalos e entraves e incremento das potencialidades regionais (PARÁ, 2007).

As Regiões de Integração, o Planejamento Participativo, o PPA e a articulação territorial são instrumentos fundamentais para a descentralização; Fortalecer a noção de “pertencimento” ao Pará como um todo e a cada uma das regiões, induzindo a formação de uma rede de incentivo ao desenvolvimento de talentos e capacidades, como forma, também, de indução ao desenvolvimento econômico e social de cada região do Estado feitos com base nos territórios; investir em infraestrutura econômica de transportes, energia e comunicação para melhorar a conectividade inter-regional, facilitar os fluxos e induzir as atividades econômicas e melhorar a acessibilidade do cidadão aos serviços públicos de educação e saúde; investir em infraestrutura social de saneamento, habitação, educação e saúde, para a melhoria da qualidade de vida do cidadão e diminuição das desigualdades regionais, além da fixação da população em sua região o que induz ao desenvolvimento econômico e social; promover ações para consolidação de uma rede urbana estadual integrada, com definição de centros hierarquizados, para a distribuição de serviços públicos de educação, saúde e segurança; aprimorar o monitoramento e avaliação das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento regional. (PARÁ. SEIR, 2007, p. 13 -14).

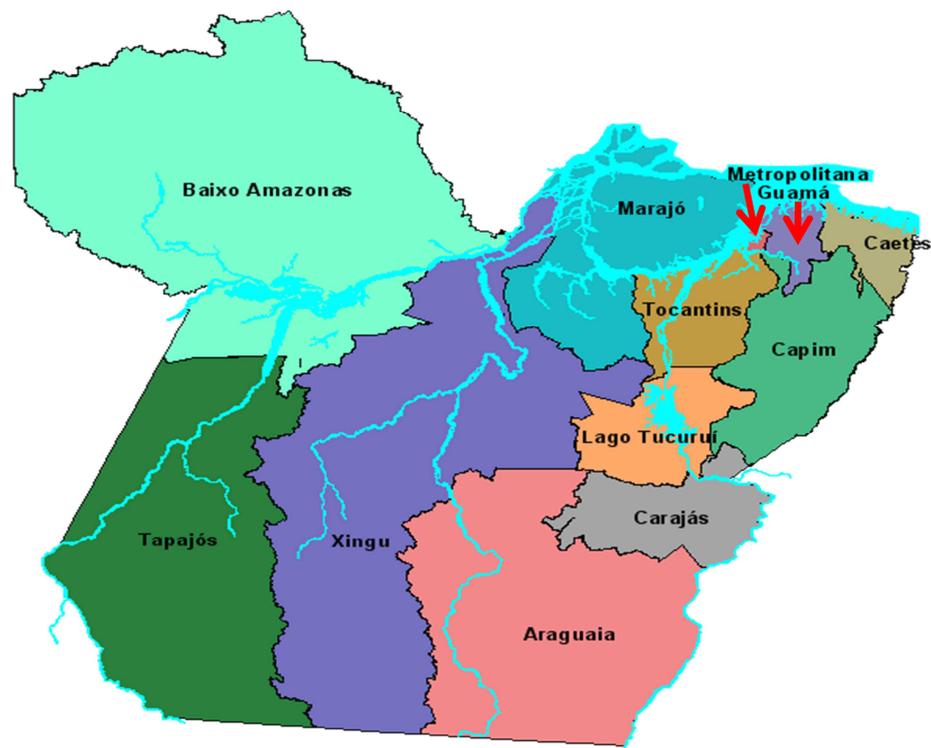
Salienta-se que todas essas diretrizes só se refletirão positivamente na diminuição das desigualdades regionais e interpessoais se, paralelamente, forem empreendidas ações de incentivo ao desenvolvimento econômico sustentável, através da atração de investimentos privados.

Segundo, ainda, Costa (2008) e Costa e Góes (2009), o processo de planejamento do desenvolvimento deve ser pensado, ao mesmo tempo, de “cima para baixo”, através de políticas públicas regionalizadas, e de “baixo para cima”, a partir da participação popular. Em função disso, e após constatar-se que as micro e as mesorregiões do IBGE não representavam mais a espacialidade adequada para pensar o planejamento regional, elaborou-se a proposta de nova divisão territorial do estado orientada para o planejamento. Assim, o Pará foi dividido em 12 regiões,

batizadas de Regiões de Integração Regional (MAPA1), consideradas como instrumento fundamental para o desenvolvimento regional.

No caso do Brasil, a divisão territorial do IBGE das Grandes Regiões procura contemplar as necessidades da regionalização macro espacial. Os avanços do processo de urbanização nos últimos 30 anos modificaram a rede urbana e estabeleceram novas centralidades, se fazendo, portanto, necessário um novo recorte macro que capte de forma mais precisa a nova dinâmica do desenvolvimento inter-regional. (LEMOS, 2004, p. 7).

Mapa 1 - Regiões de Integração Regional do Estado do Pará



Fonte: SEIR; GEOPARA (2008).

Esta espacialização que consiste em 12 regiões está focada na descentralização regional, no desenvolvimento regional sustentável e a construção de um novo pacto federativo e foi definida, levando em conta os seguintes indicadores: *população, densidade populacional, concentração de localidade, repasse de ICMS, renda per capita, acessibilidade física, consumo de energia elétrica, leitos por 1000 habitantes, índice de desenvolvimento humano, índice de alfabetização, e fatores geopolíticos* (PARÁ, 2007).

Através dos indicadores acima que estabeleceram as regiões de integração, foi possível a hierarquização de 04 (quatro) níveis de regiões, estabelecidas entre as mais populosas, acessíveis e dinâmicas, aos locais mais distantes e menos

povoados. O primeiro nível compreendia as regiões Metropolitana, Guamá, e Caetés; o segundo as do Araguaia, Carajás, Tocantins e Baixo Amazonas; o terceiro as regiões do Tucuruí, Capim e Xingu; e o quarto as regiões do Marajó e Tapajós (PARÁ, 2007).

Com isso, teve-se o objetivo de se determinar espaços que se integrassem de maneira a serem partícipes do processo de redução das desigualdades regionais e na execução de ações que busquem solucionar problemáticas e necessidade constatadas. Ficando distribuídos os 143 municípios do Estado do Pará, nas regiões de integração como se segue: **Metropolitana:** Belém, Ananindeua, Benevides, Marituba, Santa Bárbara; **Guamá:** Colares, Castanhal, Curuçá, Igarapé Açu, Inhangapi, Magalhães Barata, Maracanã, Marapanim, Santo Antônio do Tauá, Santa Isabel do Pará, Santa Maria do Pará, São Caetano de Odivelas, São Domingos do Capim, São Francisco do Pará, São João da Ponta, São Miguel do Guamá, Terra Alta, Vigia; **Rio Caetés:** Augusto Corrêa, Bonito, Bragança, Cachoeira do Piriá, Capanema, Nova Timboteua, Peixe Boi, Primavera, Quatipuru, Salinópolis, Santa Luzia do Pará, Santarém Novo, São João de Pirabas, Tracuateua, Viseu; **Araguaia:** Água Azul do Norte, Bannach, Conceição do Araguaia, Cumaru do Norte, Floresta do Araguaia, Ourilândia do Norte, Pau d'Arco, Redenção, Rio Maria, Santa Maria das Barreiras, Santana do Araguaia, São Félix do Xingu, Sapucaia, Tucumã, Xinguara; **Carajás:** Bom Jesus do Tocantins, Brejo Grande do Araguaia, Canaã dos Carajás, Curionópolis, Eldorado dos Carajás, Marabá, Palestina do Pará, Parauabepas, Piçarra, São Domingos do Araguaia, São Geraldo do Araguaia, São João do Araguaia; **Tocantins:** Abaetetuba, Acará, Baião, Barcarena, Cametá, Igarapé Miri, Limoeiro do Ajuru, Mocajuba, Mojú, Oeiras do Pará, Tailândia; **Baixo Amazonas:** Alenquer, Almeirim, Belterra, Curuá, Faro, Juruti, Monte Alegre, Óbidos, Oriximiná, Prainha, Santarém, Terra Santa; **Lago Tucuruí:** Breu Branco, Goianésia do Pará, Itupiranga, Jacundá, Nova Ipixuna, Novo Repartimento, Tucuruí; **Rio Capim:** Abel Figueiredo, Aurora do Pará, Bujaru, Capitão Poço, Concórdia do Pará, Dom Eliseu, Garrafão do Norte, Ipixuna do Pará, Irituia, Mãe do Rio, Nova Esperança do Piriá, Ourém, Paragominas, Rondon do Pará, Tomé-Açu, Ulianópolis; **Xingu:** Altamira, Anapú, Brasil Novo, Gurupa¹², Medicilândia, Pacajá, Placas, Porto

¹²No dia 19 de junho de 2008, o município de Gurupá, que fazia parte da região do Xingu passou a pertencer a região do Marajó, com a publicação do Decreto número 1.066. Esta mudança foi decorrente da solicitação dos moradores do município, em questão, durante uma das Assembleias do

do Moz, Senador José Porfírio, Uruará, Vitória do Xingu; **Marajó:** Afuá, Anajás, Bagre, Breves, Cachoeira do Arari, Chaves, Currálinho, Melgaço, Muaná, Ponta de Pedras, Portel, Salvaterra, Santa Cruz do Arari, São Sebastião da Boa Vista, Soure; **Tapajós:** Aveiro, Itaituba, Jacareacanga, Novo Progresso, Rurópolis, Trairão.

Esta formatação das regiões de integração conforme já explicado foram estabelecidas usando-se à análise dos indicadores citados anteriormente. Esse decreto estabelece ainda, no Art. 2º, que os 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, conforme estabelecido neste Decreto, no prazo de 120 dias a partir da sua publicação. Entretanto, tal prazo nunca foi cumprido.

4.2.1 Os principais Instrumentos da Política de Integração Regional do Estado do Pará

Como vimos acima os instrumentos da política de integração regional formam um sistema onde os organismos são distinguidos pela tipologia, pelo pilar da política de integração e pela origem (Quadro 1).

Em relação a tipologia os organismos poderão ser diferenciados quando forem de planejamento, operacionalização, pactuação e de financiamento. Todavia Costa (2008) relaciona a alguns organismos mais de uma tipologia. Em relação ao Pilar os organismos podem ser de descentralização regional, de desenvolvimento regional sustentável e de nova relação institucional federativa. Já quanto a origem os organismos são classificados em internos e externos. Os internos são os gestados e coordenados diretamente pela Secretaria de Estado de Integração Regional e os externos gestados e coordenados por outros órgãos do Estado ou até mesmo do governo federal, sendo esses em parceria com o Estado. Ex: a Secretaria de Estado de Planejamento e Finanças com o PTP.

Planejamento Territorial Participativo no Grupo de Trabalho "Integração Regional" por acharem que tinham mais identidade com a RI do Marajó do que com a RI do Xingu. O que foi ratificado posteriormente por sua liderança maior, o prefeito. Entendemos que esse sentimento de pertencimento da população de Gurupá faz parte dos instrumentos utilizados para a descentralização. Posteriormente, já em 2012, outras alterações foram feitas através da aprovação de PLs na Assembleia Legislativa do Estado do Pará, que passaram o município de Santa Isabel e em seguida o de Castanhal para a Região Metropolitana.

Quadro 1 - Sistema da Política de Integração Regional

Instrumento	Finalidade	Tipologia	Pilar	Origem
Planejamento Territorial Participativo – PTP	Finalidade acolher às necessidades de efetivação de políticas públicas nas 12 Regiões de Integração do Estado do Pará	Planejamento; Pactuação.	Descentralização Regional	Externa (SEPOF)
Plano Plurianual 2008 – 2011	Planejamento com objetivos, diretrizes e metas que orientam os investimentos, considerando às especificidades e necessidades das 12 Regiões de Integração	Planejamento.	Descentralização Regional	Externa (SEPOF)
Zoneamento Econômico Ecológico – ZEE	Otimizar e regulamentar a utilização do espaço para o desenvolvimento e meio ambiente	Planejamento; Pactuação.	Nova Relação Institucional	Externa (SEPE)
Planos de Desenvolvimento Regional Sustentável – PDRS	Agrupar e articular ações previstas pelos governos nas escalas municipal, estadual e federal nas regiões de integração	Planejamento; Pactuação.	Desenvolvimento Regional Sustentável.	Interno (SEIR); Externo (MIN, governo federal).
Conselhos Regionais de Desenvolvimento - CRD; Conselho Estadual de Desenvolvimento - CED.	Formatar a discussão do PTP; criar um canal de diálogo com o governo; fiscalizar e acompanhar a execução das ações previstas e incorporadas no PPA 2008 – 2011	Planejamento; Pactuação; Operacionalização.	Desenvolvimento Regional Sustentável.	Externa (SEPE).
Sistema de Georeferenciamento do Estado – GEOPARÁ	Gerar informações georeferenciada do estado, para facilitar o desenvolvimento regional e o planejamento estratégico das políticas públicas	Planejamento.	Desenvolvimento Regional Sustentável.	Interno (SEIR).

Continuação...

Instrumento	Finalidade	Tipologia	Pilar	Origem
Agências de Desenvolvimento Regional – ADR	Valorização das diversidades do estado para o fortalecimento do capital social e a capacidade de governança de cada uma de suas regiões, levando em consideração suas peculiaridades e potencialidades na definição de estratégias voltadas para o desenvolvimento	Planejamento; Pactuação; Operacionalização; Financiamento.	Desenvolvimento Regional Sustentável.	Interno (SEIR).
Fórum Permanente de Prefeitos – FPP	Espaço de articulação político-institucional que reúne estado e municípios para discutir soluções conjuntas de problemas que emperram o desenvolvimento regional	Pactuação; Operacionalização.	Nova Relação Institucional	Interno (SEIR).
Sala das Prefeituras – SP	Orientar e estimular, prefeitos, associações e consórcios de municípios para a captação de recursos e prováveis fonte disponíveis, assim como auxiliar na elaboração de projetos e prestação de contas das instituições a qual se propõe atender	Operacionalização; Financiamento.	Nova Relação Institucional.	Interno (SEIR).
Política Estadual de Desenvolvimento ao Consórcio Públicos-PEDCP	Potencializar a articulação e o desenvolvimento do associativismo cooperativo entre municípios e níveis de governo que tenham projetos e interesses semelhantes ou determinado grau de articulação política e/ou econômica e/ou social, ponderando nas regiões as possibilidades de desenvolvimento integrado	Pactuação; Operacionalização; Financiamento.	Nova Relação Institucional.	Interno (SEIR); Externa (Assembléia Legislativa do Estado).

Continuação...

Instrumento	Finalidade	Tipologia	Pilar	Origem
Programa Pará Terra de Direitos – PTD	Atender a população levando saúde, educação, emprego, transporte, lazer, segurança e cidadania para os mais necessitados, otimizar recursos através da execução de ações pactuadas e integradas pautadas por uma visão estratégica.	Planejamento; Operacionalização.	Descentralização Regional.	Interno (SEIR); Externa (SEGOV).
Agentes de Integração Regional – AIR	Promover a pactuação e operacionalização das ações de governo e garantir a Política de Integração Regional e articular às ações e agendas institucionais do Estado, monitorar ações, programas e políticas de governo e fazer a relação institucional com prefeitos, associações e consórcios intermunicipais	Pactuação; Operacionalização.	Nova Relação Institucional.	Interno (SEIR).
Fórum de Gestores Regionais – FGR	Articulação e o monitoramento de ações, programas e investimentos nas Regiões de Integração; a integração de ações setoriais do governo; e garantir a execução da descentralização na região	Pactuação; Operacionalização.	Descentralização Regional	Interno (SEIR).
Centro de Integração Regional - CIR; Núcleo de Integração Regional - NIR.	Centros - Aglutinam órgãos de Estado, no mesmo espaço, que estavam ausentes nas regiões a que estão instalados, contribuindo assim para a descentralização. Núcleos - Espaços para facilitar a política de integração com a descentralização	Operacionalização.	Descentralização Regional	Interno (SEIR).
Fundo de desenvolvimento Econômico do Estado do Pará – FDE	Financiar programas e projetos avaliados proeminentes para o desenvolvimento do estado em acordo com as diretrizes do PPA.	Operacionalização; Financiamento.	Desenvolvimento Regional Sustentável.	Externa (SEPOF)

Fonte: Costa e Frasnão (2010)

Como podemos ver a Política de Descentralização Regional do Estado do Pará encontrava-se inserida na Política de Integração Regional e constituía-se em cinco instrumentos: PTP, Plano Plurianual 2008-2011 (PPA 2008-2011), Programa Pará Terra de Direitos (PTD), Fórum de Gestores Regionais (FGR), Centros de Integração Regionais (CIR) e Núcleos de Integração Regionais (NIR). Entretanto, é essencial afirmar que a proposta de desenvolvimento e integração do Estado do Pará tinha como base a perspectiva de interação dos instrumentos do Sistema de Integração Regional.

4.3 Por que descentralização regional no Estado do Pará?

O Estado do Pará, com uma área territorial com cerca de 1,25 milhões de quilômetros quadrados constitui-se no segundo maior Estado da federação representando 14,7% do território nacional. Apresenta uma enorme potencialidade em riquezas naturais, com destaque para os recursos minerais e florestais além dos animais e hídricos e de sua incontestável biodiversidade (MOURÃO, 2007). Entretanto, tal como ocorre com os demais estados da região Amazônica, o Pará tem a história da sua formação socioeconômica marcada por ciclos de exploração de seus recursos naturais. Não obstante, o fato da economia do Estado ter sido impulsionada pelos elevados investimentos públicos em infraestrutura, pelos incentivos fiscais e o apoio creditício ao setor privado e pelas transferências governamentais, seu crescimento econômico está fortemente ligado as atividades produtivas voltadas para a exploração de seus recursos naturais.

Apesar das transformações ocorridas ao longo do século XX e seus impactos negativos, é inegável que também ocorreram inúmeras transformações estruturais conduzidas pelo processo de ocupação do estado. Becker (2005) destaca entre estas transformações a questão da abertura de estradas, tais como a BR 316, BR 230 e a BR 163 que serviram como eixos de ocupação do território, o advento das telecomunicações que permitiram a formação de uma rede de articulações locais, nacionais e globais e as mudanças econômicas, passando o estado da exploração de atividades exclusivamente extrativista para a industrialização com destaque para a exploração mineral. Também deve ser destacado que o Estado do Pará, tal qual o demais estados da região norte, tem passado por um intenso processo de

urbanização com cerca de 70% (5.193.636 milhões) da população vivendo em áreas urbanas (IBGE, 2010).

Tal como mostrado acima, o Pará caracteriza-se com um estado periférico, nitidamente subdesenvolvido com grandes fragilidades sociais, econômicas e ambientais com destaque para a dependência externa em função do seu caráter primário-exportador, pelos conflitos pela posse da terra e pelo avanço do desmatamento.

Outro aspecto desse Estado é a sua fragilidade institucional, em função de ter sua história fortemente marcada pela influência externa, ou seja, à história do Estado sempre esteve condicionada aos processos de ocupação e exploração que ocorrem na região amazônica como um todo, o Estado do Pará sempre se ressentiu de uma política própria de desenvolvimento (COSTA, 2009). Pode-se dizer que o poder público estadual esteve alheio ao processo de desenvolvimento do estado. Isso é agravado pela grande extensão territorial e pela precária rede de transportes que, em conjunto com as características geográficas típicas da região amazônica, dificultam o fluxo de pessoas, mercadorias e serviços, o que dificulta e eleva os custos da execução de ações restringindo a oferta de serviços públicos.

A ausência do Poder Público não se deu apenas em pensar o desenvolvimento do estado, mas também em atender as demandas das populações que se situam distantes do centro de decisões, claramente identificado como a região metropolitana. Esta região, centralizada pela capital do Estado, Belém, concentra cerca de 1/3 da população estadual (Tabela 1) além de grande parte dos serviços de saúde especializados, universidades, comércio, etc, funcionando também como sede das três esferas de Governo: executivo, legislativo e judiciário e de suas unidades administrativas, secretarias estaduais, autarquias, empresas públicas e fundações.

Tabela 1 - Dados demográfico-econômicos do Estado do Pará por região de integração

REGIÃO DE INTEGRAÇÃO	PIB (2007)*	PIB (2010)*	POPULAÇÃO (2007)	POPULAÇÃO (2010)
Araguaia	2.866.752	3.814.468	406.000	472.933
Baixo Amazonas	3.529.328	5.436.813	638.582	678.542
Carajás	7.460.824	21.945.680	497.937	569.026
Guamá	2.210.053	3.208.557	354.273	381.175
Lago de Tucuruí	3.412.531	4.310.117	322.743	359.332
Marajó	1.113.011	1.592.425	438.694	487.010
Metropolitana	17.601.857	22.956.409	2.247.426	2.275.032
Rio Caeté	1.330.025	1.959.853	431.418	469.484
Rio Capim	2.368.357	3.573.508	534.715	607.171
Tapajós	941.719	1.227.719	244.742	209.531
Tocantins	5.387.606	6.022.019	655.955	740.045
Xingu	1.285.086	1.800.023	258.012	331.770
TOTAL	49.507.149	77.847.591	7 030.497	7.581.051

Fonte: IBGE. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em dezembro de 2013.

* Produto Interno Bruto. Valores em reais a preços correntes.

Essa região e seu entorno, devido a sua importância geopolítica dentro do estado, ao longo do tempo, concentrou um grande volume de investimentos públicos em detrimento de outras áreas mais longínquas que sempre se ressentiram dos poucos recursos destinados a atender suas demandas mais imediatas. Tal situação é a causa de inúmeros descontentamentos de lideranças locais, de parte da classe política e da população local que se situa à margem do centro de decisões do Estado, o que cria um ambiente propício para propostas separatistas e de desagregação do território estadual e a formação de mais dois Estados: Tapajós e Carajás.

É diante desse cenário que surge a Política de Descentralização Regional. Esta, por sua vez, se caracteriza como uma proposta inovadora de retomada do planejamento do desenvolvimento do estado considerando as dimensões econômica, cultural e político-institucional. Parte 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 apresentando como alternativa a divisão do estado em regiões de integração nas quais devem ser observadas suas particularidades culturais, políticas, econômicas e institucionais tornando-se os alvos das políticas públicas de todas as unidades administrativas do Estado.

A Política de Descentralização regional, através de seus instrumentos tem como foco: 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 infraestrutura encabeçados pelo Estado; segundo, estimula 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 poderão alterar os indicadores socioeconômicos, gerando as condições necessárias para o desenvolvimento do estado e a superação da sua condição de subdesenvolvimento.

Uma característica que precisa ser destacada na Política de Descentralização Regional 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 (ARRETCHE, 1999). 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 institucionalidade regional formalizada (COSTA, E.; COSTA, M.; FRASÃO, 2010).

No que pese os conceitos, a descentralização das políticas públicas, sugere o acolhimento do processo histórico desse fenômeno técnico-político à agenda do Estado. Sugere ainda, reconhecer os interesses em disputa, identificar os atores por trás desses interesses, compreender suas lógicas e estratégias e, principalmente, tentar estabelecer relações entre seus movimentos e os desdobramentos desses processos.

Para Costa (2009), o desenvolvimento econômico das partes só se sustenta na medida em que o rumo das decisões esteja centrado em um projeto social, sendo o todo estabelecido em função da própria questão estadual, e, conseqüentemente,

nacional. Deve-se, portanto, compreender como se constituem as desigualdades regionais, seu desenvolvimento histórico-espacial e suas múltiplas escalas geográficas no processo capitalista. Por este motivo é imperioso o empenho dos governos democráticos no combate das desigualdades regionais.

Age (2012) esclarece que de acordo com Myrdal (1957) para haver desenvolvimento regional o Estado deve adotar diferentes papéis no intuito de intervir no sistema de causação cumulativa, compreender as especificidades regionais, estimular o desenvolvimento e melhorar a qualidade de vida da população em regiões periféricas subdesenvolvidas. Sendo necessárias medidas de compensação dos efeitos de polarização do comércio inter-regional, garantir investimentos e alocação de recursos em todas as regiões do estado. Entre tais mediadas estariam a melhoria na infraestrutura local, saúde e educação.

5 DESCENTRALIZAÇÃO NO DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO ESTADO DO PARÁ

Esta seção aborda o Planejamento Territorial Participativo e seus efeitos no processo de desenvolvimento da Região de Integração de Tocantins no Estado do Pará, através da análise de ações realizadas, indicadores e identificação de determinantes que possam ter contribuído positivamente para o processo de desenvolvimento regional. Este encontra-se dividido em: 1) O Planejamento Territorial Participativo; 1.1) O PTP na Região de Integração do Tocantins; 2) PTP e os determinantes para o desenvolvimento da Região de Integração do Tocantins; 2.1) Os determinantes para o desenvolvimento; 2.1.1) Sistema de Integração Regional e a Política de Descentralização Regional; 2.1.2) Estratégia de Indução; 2.1.2.1) Estratégia de Indução Externa e Interna; 2.1.2.3) Similaridade e /ou desmembramento das ações do PTP na Região de Integração do Tocantins; 2.1.2.3) Capacitação dos conselheiros delegados.

5.1 O Planejamento Territorial Participativo (PTP)

Como já citamos anteriormente no capítulo II deste trabalho, desde a Constituição Federal de 1988, é cada vez maior no Brasil a participação da população na elaboração de políticas públicas e no planejamento dos Estados, perpassando por um processo de regionalização e se utilizando como base a descentralização de recursos nos Parâmetros dos Planejamentos Plurianuais (PPAs).

Nesse sentido, o desenvolvimento de uma região e a participação da sociedade no processo decisório considera as especificidades dos territórios, ou seja, a participação dos cidadãos se torna essencial, pois vivenciam a rotina local e podem estimular e colaborar com a formulação das políticas públicas (AGE, 2012). Nesta mesma linha Costa e Lira (2010) consideram que o desenvolvimento da região é causado pela participação e contribuição das informações dos agentes de uma sociedade que expressa sua cultura, formas e mecanismos que dão origem a organizações e instituições características de cada ente federativo no Brasil.

Portanto, para esses autores a superação do subdesenvolvimento deve estar fundamentada em um projeto político, com base no conhecimento da região e com

ampla participação dos diversos setores constituídos na sociedade local, possibilitando a esta à satisfação do atendimento de suas demandas e o rompimento com os grilhões estruturais de uma economia periférica.

Este desafio, coube ao Governo do Estado, através da SEIR, propor uma política de descentralização que garantisse acesso às políticas públicas a todos os cidadãos paraenses. Em 2007 surge a discussão e início da execução do PTP que tinha como objetivo a descentralização de políticas públicas (COSTA; LIRA, 2010, AGE, 2012). Este planejamento em primeiro momento seria implantado pela Secretaria de Estado de Integração Regional, mas por vários fatores entre eles a falta de estrutura, a efetivação da reforma administrativa e a própria criação de direito da SEIR, o Planejamento Territorial Participativo passou a ser conduzido pela (SEPOF. Sendo o PTP, como já evidenciado no capítulo III, incluído como instrumento do Sistema de Integração Regional, no pilar Descentralização Regional que tinha como proposta tornar o Estado mais eficiente e eficaz na execução de políticas públicas, mudar o paradigma de gestão setorial por um territorial e aproximar o Estado das regiões mais distantes da capital (Região Metropolitana) (COSTA; LIRA, 2010).

Tal modelo rompe com o paradigma existente através da proposição de uma nova cultura de gestão do Estado do Pará, aberta a discutir com a sociedade de forma democrática a constituição de um novo modelo de desenvolvimento respeitando as peculiaridades de cada Região de Integração (PARÁ, 2007).

Costa e Lira (2010) e Age (2012) classificaram o PTP, como o Orçamento Participativo do Pará (alusão a proposta orçamentária que ocorrera no nível da capital, Belém, e deu início ao modelo do Estado, sendo alterado posteriormente por não comportar as características necessárias para a regionalização das políticas públicas e a gestão democrática), esse era um instrumento de planejamento e pactuação, que tinha como finalidade acolher as necessidades de efetivação de políticas públicas nas 12 Regiões de Integração proposta pelo governo do Estado, definindo ações através do diálogo entre governo e sociedade, orientada por uma ótica regionalizada.

O PTP se iniciou com intenso processo de consultas públicas, realizadas a princípio em cada uma das 12 Regiões de integração, as chamadas Plenárias Regionais. As demandas sistematizadas a partir dessa primeira fase foram, por sua vez, pactuadas durante as Assembleias Municipais, momento em que a população de cada município das doze regiões elegeu suas próprias demandas com base naquelas levantadas pela região de

integração. O trajeto das consultas públicas, relacionando região e municípios, viabiliza uma proposta de planejamento que prioriza a coesão territorial como forma de articular a execução de políticas públicas a partir de um modelo de desenvolvimento regional construído participativamente (LIMA, J., 2008, p. 18).

O PTP foi cumprido em duas etapas, no período de abril a maio de 2007, sendo que as Plenárias Regionais ocorreram nas 12 Regiões de Integração e as Assembleias Públicas Municipais, em todos os 143 municípios do estado, durante estes processos participaram na primeira fase 41.468 pessoas e na segunda 40.782 (mil) pessoas, totalizando 82.250 (mil) pessoas nas duas fases do processo. As demandas num percentual de 85% (PARÁ, 2008, p. 95) eleitas pelo PTP subsidiaram e foram incorporadas ao Plano Plurianual 2008 – 2011 do Estado do Pará (PARÁ, 2008, COSTA; LIRA, 2010, COSTA, M.; FRASÃO, 2010, AGE, 2012, ROCHA, 2012). Proporcionando um processo de difusão das ações em escala sub-regionais (COSTA, 2011). É necessário esclarecer que muitas das ações eleitas no PTP, eram de competência da esfera federal, o que determinou, além de critérios técnicos a não inclusão destas no PPA. Entretanto, 431 demandas eleitas no Planejamento Territorial Participativo fizeram parte do PPA 2008 – 2011.

As principais demandas eleitas nas Regiões de Integração foram nos seguintes eixos: Araguaia – Gestão participativa e descentralizada; Baixo Amazonas – Agricultura familiar; Caeté – Saúde pública; Capim – Agricultura familiar; Carajás – Gestão participativa e descentralizada; Guamá – Qualidade de vida; Marajó – Educação; Metropolitana – Fortalecimento das micros e pequenas empresas; Tapajós – Gestão participativa e descentralização; Tocantins – Educação; Tucuruí – Saúde pública; Xingu – Saúde pública (PARÁ, 2008).

Para fazer o monitoramento e gestão para garantir a execução das ações propostas o PTP elegeu delegados nas escalas de decisão regional e estadual, ambos os conselhos eram compostos por membros natos (prefeitos e vereadores municipais) e eleitos. Em termos de quantidade de delegados/conselheiros a Região de Integração do Baixo Amazonas possuía 311 conselheiros regionais (287 eleitos e 24 natos) e 9 conselheiros estaduais (7 eleitos e 2 natos); a Região do Xingu possuía 180 conselheiros regionais (160 eleitos e 20 natos) e 5 conselheiros estaduais (3 eleitos e 2 natos) a Região do Capim possuía de 681 conselheiros regionais (649 eleitos e 32 natos) e 8 conselheiros estaduais (6 eleitos e 2 natos); a Região de Tucuruí possuía 265 conselheiros regionais (251 eleitos e 14 natos) e 5

conselheiros estaduais (3 eleitos e 2 natos); a Região Metropolitana possuía 233 conselheiros regionais (10 eleitos e 2 natos) e 12 conselheiros estaduais (10 eleitos e 2 natos); a Região Caeté possuía 293 conselheiros regionais (263 eleitos e 30 natos) e 6 conselheiros estaduais (4 eleitos e 2 natos); a Região Carajás possuía 381 conselheiros regionais (356 eleitos e 24 natos) e 7 conselheiros estaduais (5 eleitos e 2 natos); a Região Marajó possuía 333 conselheiros regionais (301 eleitos e 33 natos) e 6 conselheiros estaduais (4 eleitos e 2 natos); a Região Tocantins possuía 458 conselheiros regionais (436 eleitos e 22 natos) e 8 conselheiros estaduais (6 eleitos e 2 natos); a Região Araguaia possuía 434 conselheiros regionais (404 eleitos e 30 natos) e 6 conselheiros estaduais (4 eleitos e 2 natos); a Região Guamá possuía 292 conselheiros regionais (256 eleitos e 36 natos) e 8 conselheiros estaduais (6 eleitos e 2 natos); a Região Tapajós possuía 122 conselheiros regionais (110 eleitos e 12 natos) e 4 conselheiros estaduais (2 eleitos e 2 natos) (PARÁ, 2008).

O Conselho Estadual do PTP, além dos 84 conselheiros estaduais era composto pela Governadora do Estado, representante da Assembleia Legislativa do Estado do Pará, 18 representantes do Governo do Estado (indicados pela Governadora), 3 representantes de entidades da sociedade civil organizada eleitos nas Reuniões dos Conselhos Estaduais. Sendo ainda 68% dos conselheiros estaduais e regionais ligados a movimentos sociais (PARÁ, 2008), deste total 30% era de movimentos sociais e populares (associação de moradores; movimento por moradia; movimentos estudantis; movimentos ambientais; organizações religiosas; organizações de gênero; organizações culturais, etc.), 20% trabalhadores (entidades sindicais pública e privadas), 20% empresários (produtores, associações e cooperativas de produtores e empresários locais) 10% entidades profissionais (acadêmicos e pesquisadores), 10% Organizações Não-Governamentais, 10% pessoas físicas sem vínculo com organizações da sociedade civil (PARÁ, 2008). Esse ato democrático demonstra um incentivo do Governo para garantir a participação popular nas decisões e também a inserção deste em um mecanismo de controle social.

Os CDR e CDE eram fóruns consultivos constituídos por conselheiros eleitos nas Assembleias do Planejamento Territorial Participativo (PTP) com os objetivos de formatar a discussão do PTP; criar um canal de diálogo com o governo; fiscalizar e acompanhar a execução das ações previstas e incorporadas no PPA 2008 – 2011 (COSTA, 2010, COSTA, M.; FRASÃO, 2010).

Todos os conselheiros foram qualificados através de cursos ministrados pela Escola de Governo do Estado (EG), no intuito de adquirirem conhecimento para o desenvolvimento das suas atribuições nos conselhos. Com isso o Governo compartilha a responsabilidade de fiscalização e também de problemas que possam surgir para a não execução de determinadas ações, fazendo com que os cidadãos se envolvam, reduzindo os conflitos que possa haver. De acordo com Age (2012) esse processo não garantiu elementos viáveis para instrumentalizar os conselheiros na sua tarefa.

Apesar de ser um instrumento de planejamento inovador, o PTP, não foi tratado como agenda prioritária dos órgãos do Estado, ficando cada vez mais difícil de explicar a população o atraso na execução das ações, estabelecidas por esta, como principais para o desenvolvimento regional. Vale ressaltar, que mesmo não tendo o PTP atingido seu total objetivo, até o ano de 2010, este estava previsto para ser executado até 2011, e que quase 50% das demandas foram concluídas no estado.

O PTP ao ser implantado trouxe para a população uma grande expectativa. Esta não compreendia porque suas demandas não eram executadas e cobrava cada vez mais do governo uma resposta, pois, entendia que em um governo popular deveria prevalecer à prioridade da população (COSTA; LIRA, 2010, AGE, 2012).

Outro fator negativo relacionado ao PTP foi a não aprovação do PL 02/2008 de criação da Superintendência do Planejamento Territorial Participativo. Este durante o seu transcurso na Assembleia Legislativa do Estado do Pará (ALEPA) demonstrou-se desgastante para o Governo. Rocha (2012), ao estudar o problema, identificou que, durante o jogo de interesses instalado em torno do Planejamento Participativo na ALEPA, havia suspeita dos deputados estaduais que a Superintendência significaria a tentativa do Governo em criar uma instituição política para fins eleitorais e um novo posto de emprego para correligionários políticos. Sendo esta muito mais uma política de governo do que de Estado. Além de se caracterizar uma ameaça competitiva ao poder e legitimidade representativa dos mesmos.

Entretanto, apesar da pouca efetividade do PTP no atendimento das demandas (COSTA; LIRA, 2010, COSTA; GÕES, 2009, AGE, 2012), este foi incorporado nos Planos de Desenvolvimento Sustentável do Marajó, Xingu, Tucuruí

e Tocantins¹³, teve uma função descentralizadora das políticas públicas, máxima participação popular, facilitou e garantiu a presença dos gestores e deu maior eficiência as estruturas do Estado nas Regiões de Integração e criou uma forma de atendimento, dos movimentos e organizações sociais, para as demandas sociais¹⁴

5.1.1 O PTP na Região de Integração do Tocantins

Cabe aqui, portanto, antes de continuarmos se entender que o Pará assim como toda a região amazônica, até hoje, devido a média densidade demográfica e a desigualdade na distribuição espacial tem sido um grande desafio para as autoridades brasileira (SILVA, M., 2002). A Região de Integração do Tocantins tem as mesmas características. Todavia apesar de sua economia estar basicamente voltada para o extrativismo e a agropecuária (PARÁ: SEIR, 2010), possui um PIB de R\$ 6.022.019,00 (moeda corrente) e é a RI com o terceiro maior Produto Interno Bruto (Tabela 1) do Estado do Pará, conforme dados do IBGE, para o censo de 2010. Entretanto, deve-se ter cuidado ao analisar seu crescimento como um todo somente através do PIB, pois, nesta região, no município de Barcarena está instalada a Alumina do Norte do Brasil S/A - ALUNORTE¹⁵ e a Alumínio Brasileiro S/A - ALBRAS¹⁶. Tais empresas elevam o PIB do município, que acaba representando quase a totalidade do PIB da Região de Integração do Tocantins. Portanto, é prudente analisar os indicadores da região se utilizando de dados referentes a cada município.

Essa RI é formada por 11 (onze) municípios (Mapa 2) que possuem entre 20 mil a 150 mil habitantes (PARÁ, 2010), e de acordo com dados de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), possui uma população de 740.045 mil habitantes (Tabela 1), posicionando-se como a segunda Região de Integração mais populosa do Pará.

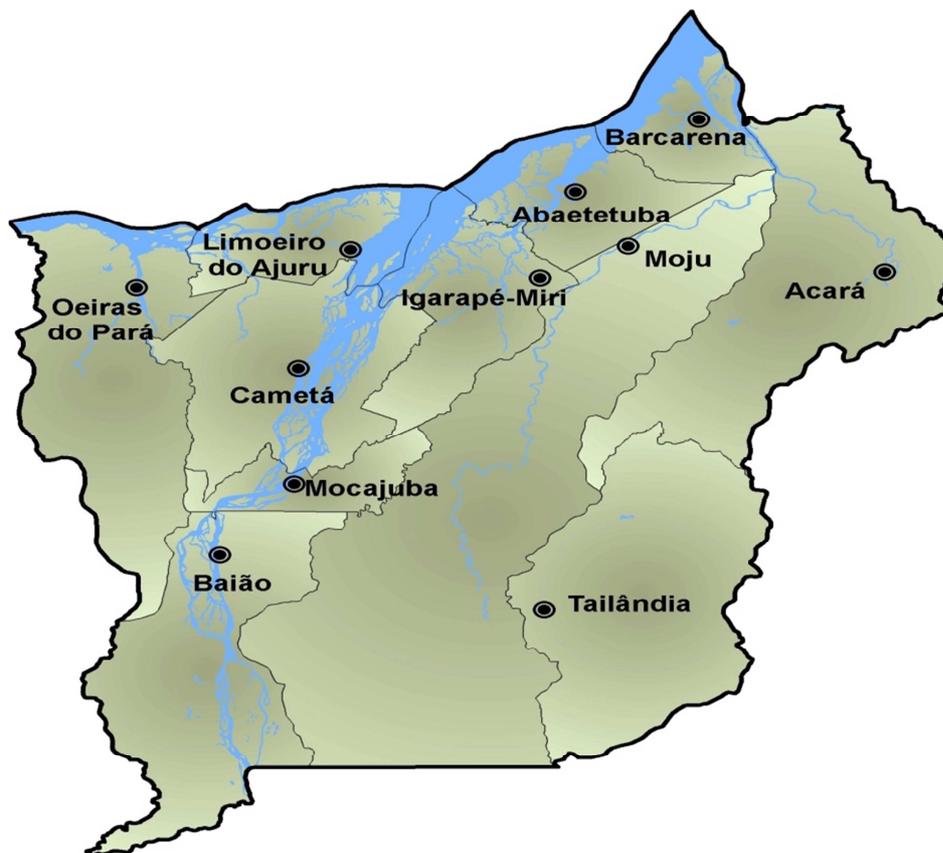
¹³ O PDRS da Região de Integração do Tocantins foi lançado no final do ano de 2010, mas não chegou a ser iniciado.

¹⁴ A forma de escolha democrática das demandas através da eleição em plenária pública Age (2012) caracterizou como teoria da escolha racional, um dos métodos do neoinstitucionalismo.

¹⁵ Maior refinaria de alumina do mundo.

¹⁶ Terceira maior fábrica de metal primário das Américas.

Mapa 2 - Região de Integração Tocantins



Fonte: SEIR; GEOPARÁ (2008).

Nesta Região de Integração a Plenária Regional¹⁷ foi realizada em 22 de abril de 2007 e contou com a participação de 1.974 pessoas, ou seja, mais de 0,02% da população da região, de acordo com o censo 2008 do IBGE, no ano de 2007 (Tabela1). Dentre as necessidades da região se destacaram as de desenvolvimento social. Segurança, política cidadã, saneamento, habitação, acessibilidade e mobilidade social, (PARÁ, 2008, p. 12), sendo a principal demanda sobre a educação.

Todavia, na Região de Integração do Tocantins, assim como, as demais Ris, muitas das demandas eleitas no processo do PTP não saíram do papel. Demonstrando ser trado em segundo plano pelos órgãos do Estado, por fatores como a ausência da regionalização de suas ações e descentralização de suas unidades (COSTA, M.; FRASÃO, 2010). Ao se analisar as demandas propostas e o

¹⁷Carlos Guedes – então Secretário de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças – apresenta à população presente à Plenária da Região Tocantinaos micro e macro-objetivos da ação governamental que seriam considerados na elaboração do PPA 2008-2011(SEPOF, 2008, p. 13).

relatório de atividades desenvolvidas pelo Plano Plurianual no período de 2008 a 2011 (Quadro 2), constata-se que das 33 demandas eleitas pela população da Região de Integração do Tocantins, apenas 1 foi efetivada. Sendo esta: Fortalecimento das instituições governamentais e não governamentais (coluna 3, em negrito).

**Quadro 2 – Comparativo de Ações do PTP Com o PPA 2008 – 2011
(Quantidade)**

Região de Integração do Tocantins

MUNICÍPIO (coluna 1)	PROGRAMA PPA (coluna 2)	DEMANDA PTP/ATIVIDADES DESENVOLVIDAS NO PPA 2008 – 2011 (coluna 3)	AÇÃO POSITIVA NO DESENVOLVIMENTO PPA 208 - 2011 – SIMILARES OU DESMEMBRADAS (coluna 4)
ABAETETUBA	Resolutividade na Saúde	Construção do hospital regional no trevo de Igarapé –Miri	Implantação de serviços de média e alta complexidade (Un)
			Implementação da assistência farmacêutica de média e alta complexidade (Un)
			Implementação de ações de média e alta complexidade (Un)
			Implementação do atendimento à gravidez na adolescência (Un)
	Educação Pública Para Todos	Implantação de escolas de ens. Fund. E médio na zona rural (ilhas e estradas)	Ampliação de unidades escolares (Un)
			Construção de unidades escolares (Un)
			Implementação do ensino fundamental (Un)
			Implementação do ensino médio (Un)
	Água para Todos / Caminhos da Parceria	Saneamento urbano (70 KM) e revitalização do centro urbano de Abaetetuba .	Ampliação de sistemas de abastecimento de água (Un)
			Implantação, ampliação e melhoria de sistemas de abastecimento de água (Un)
Operacionalização das ações de saneamento (Un)			

Continuação...

MUNICÍPIO (coluna 1)	PROGRAMA PPA (coluna 2)	DEMANDA PTP/ATIVIDADES DESENVOLVIDAS NO PPA 2008 – 2011 (coluna 3)	AÇÃO POSITIVA NO DESENVOLVIMENTO PPA 208 - 2011 – SIMILARES OU DESMEMBRADAS (coluna 4)
ACARÁ	Universidade Pública de Qualidade	Pólo da Universidade do Estado do Pará	Implementação das ações de ensino, pesquisa e extensão (Un)
	Saúde Essencial	Conclusão e equipamento do hospital estadual de referência do Acará	Implantação do campi universitário
			Apoio à infraestrutura da atenção básica (Un)
			Apoio as ações da assistência farmacêutica na atenção básica (Un)
			Implementação de ações da estratégia saúde da família (Un)
	Fortalecimento da Agricultura Familiar	Programa estadual de apoio à agricultura familiar	Implementação dos serviços de atenção básica (Un)
Apoio a produção de alimentos (Un)			
BAIÃO	Caminhos da Parceria	Conclusão da PA 151 com a construção das pontes sobre os rios Meruu, Igarapé-Miri e trapiche municipais	Apoio ao desenvolvimento dos territórios rurais (Un)
			Construção de infraestrutura hidroviária (Un)
			Operacionalização das ações do projeto asfalto participativo (PAP) - Via pavimentada (Km)
			Pavimentação e restauração de rodovias estaduais (Km)
			Manutenção, recuperação e abertura de vicinais (Km)
	Perenização de estradas vicinais (Km)		
	Universidade Pública de Qualidade	Instalação do campus da UEPA no município	NE
Fortalecimento da Agricultura Familiar	Incentivo, fortalecimento da agricultura familiar	Apoio à produção de alimentos Apoio ao desenvolvimento dos territórios rurais	

Continuação...

MUNICÍPIO (coluna 1)	PROGRAMA PPA (coluna 2)	DEMANDA PTP/ATIVIDADES DESENVOLVIDAS NO PPA 2008 – 2011 (coluna 3)	AÇÃO POSITIVA NO DESENVOLVIMENTO PPA 208 - 2011 – SIMILARES OU DESMEMBRADAS (coluna 4)
BARCARENA	Resolutividade na Saúde	Construção do Hospital Regional em Barcarena	Implantação de serviços de média e alta complexidade (Un)
			Implementação da assistência farmacêutica de média e alta complexidade (Un)
			Implementação de ações de média e alta complexidade (Un)
			Implementação do atendimento à gravidez na adolescência (Un)
	Água para Todos	Implantação de sistema de abastecimento de água e esgoto em Barcarena	Ampliação do sistema de abastecimento de água urbana, rural e/ou ribeirinha (Un)
			Implantação de banco de dados referente a recurso hídricos (Un)
			Implementação da ações de educação ambiental para uso racional da água potável (Un)
			Implementação de ações de saneamento rural (Un)
	Educação Pública Para Todos	Construção de uma escola técnica em Barcarena	Construção de unidades escolares (Un)
			Implementação de educação especial (Un)
			Implementação do ensino fundamental (Un)
			Implementação do ensino médio (Un)

Continuação...

MUNICÍPIO (coluna 1)	PROGRAMA PPA (coluna 2)	DEMANDA PTP/ATIVIDADES DESENVOLVIDAS NO PPA 2008 – 2011 (coluna 3)	AÇÃO POSITIVA NO DESENVOLVIMENTO PPA 208 - 2011 – SIMILARES OU DESMEMBRADAS (coluna 4)
CAMETÁ	Resolutividade na Saúde	Adequação do hospital regional de Cametá da media para alta complexidade com ref.	Implantação de serviços de média e alta complexidade (Un)
			Implementação da assistência farmacêutica de média e alta complexidade (Un)
			Implementação de ações de média e alta complexidade (Un)
			Implementação do atendimento à gravidez na adolescência (Un)
			Reordenamento da rede de serviço de urgência emergência em saúde no Pará (Un)
	Caminhos da Parceria	Infra - estrutura na melhoria da malha rodoviária	Conservação de rodovias estaduais (KM)
			Implantação de rodovias estaduais (KM)
			Manutenção e recuperação e abertura de vicinais (KM)
			Restauração de obras d` arte especiais - ponte restaurada (M)
			Construção de obras d` arte especiais - ponte construída (M)
	Eficiência e Qualidade na Gestão Municipal	Fortalecimento das instituições governamentais e não governamentais (ENCONTRADA)	Apoio à implementação de planos diretores municipais - PARÁ-URBE
			Construção de imóveis municipais
			Elaboração de bases cartográficas de sedes municipais e áreas de interesse social
			Investimento para o desenvolvimento municipal - PARÁ-URBE
			Manutenção de imóveis municipais

Continuação...

MUNICÍPIO (coluna 1)	PROGRAMA PPA (coluna 2)	DEMANDA PTP/ATIVIDADES DESENVOLVIDAS NO PPA 2008 – 2011 (coluna 3)	AÇÃO POSITIVA NO DESENVOLVIMENTO PPA 208 - 2011 – SIMILARES OU DESMEMBRADAS (coluna 4)
IGARAPÉ – MIRI	Água para Todos	Saneamento básico: tratamento e distribuição de água com tratamento de esgoto para o município	Ampliação de sistemas de abastecimento de água (Un)
	Segurança para Todas e Todos	Segurança pública: reforma e ampliação da delegacia, viaturas e lanchas e aumento do efetivo policial	Implantação de ações de controle de qualidade da água (Un)
			Melhoria de sistemas de abastecimento de água (Un)
			Ampliação da capacidade operacional dos órgãos do SESP (Un)
			Realização das ações da polícia judiciária (Un)
	Resolutividade e na Saúde	Construção do hospital regional da região do Tocantins de médio e grande complexidade (Trevo de Igarapé-Miri)	Realização de ações de segurança e paz em grandes eventos (Un)
			Reforma e restauração de delegacia de polícia - EP (Un)
			Implementação da assistência farmacêutica de média e alta complexidade (Un)
	LIMOEIRO DO AJURU	Saúde Essencial	Ampliar e equipar o hospital municipal e maternidade o convênio existente
Implementação do atendimento à gravidez na adolescência (Un)			
Apoio à infraestrutura da atenção básica			
Apoio as ações da assistência farmacêutica na atenção básica			
Desenvolvimento da Pesca e Aquicultura Sustentáveis		Implantação de mini- indústria de despolpamento e filetagem de pesca	Implementação de ações da estratégia saúde da família
Água para todos		Infraestrutura e saneamento básico da orla da cidade (Un)	Implementação dos serviços de atenção básica
			Assistência técnica, extensão rural e pesquisa para o desenvolvimento sustentável da pesca e aquicultura (Un)
	Conclusão das obras de saneamento do projeto alvorada (Un)		
Melhoria de sistemas de abastecimento de água (Un)			

Continuação...

MUNICÍPIO (coluna 1)	PROGRAMA PPA (coluna 2)	DEMANDA PTP/ATIVIDADES DESENVOLVIDAS NO PPA 2008 – 2011 (coluna 3)	AÇÃO POSITIVA NO DESENVOLVIMENTO PPA 208 - 2011 – SIMILARES OU DESMEMBRADAS (coluna 4)
MOCAJUBA	Segurança para Todas e Todos	Aumento do efetivo policial	Realização das ações de polícia judiciária (Un)
			Realização de ações de segurança e paz em grandes eventos (Un)
			Realização demissões especiais (Un)
			Implementação de ações preventivas e repressivas especializadas (Un)
	Caminhos da Parceria	Programa de apoio ao desenvolvimento agropecuário com construção de estradas e pontes	Pavimentação e restauração de rodovias estaduais (Km)
			Implantação de rodovias estaduais (Km)
			Manutenção, recuperação e abertura de vicinais (Km)
	Renovação do Turismo Paraense	Incentivo ao potencial turístico da região com revitalização do sistema portuário e orla	Fomento à diversificação dos segmentos turísticos Paraense
	MOJU	Resolutividade na Saúde	Construção do Hospital Regional no trevo de Igarapé- mirim
Implantação da assistência farmacêutica de média e alta complexidade (Un)			
Implementação de ações de média e alta complexidade (Un)			
Implementação do atendimento à gravidez na adolescência (Un)			
Caminhos da Parceria		Infra - estrutura rural e urbana: Estrada que liga Soledade a Sucuba e 20 km Zona Urbana	Conservação de rodovias estaduais (KM)
			Construção de infraestrutura hidroviária (Un)
			Implantação de rodovias estaduais (KM)
			Operacionalização das ações do projeto asfalto participativo (PAP) - Via pavimentada (Km)
			Pavimentação e restauração de rodovias estaduais (Km)
			Perenização de estradas vicinais (Km)
Segurança para Todas e Todos		Implantação do quartel da PM	Ampliação da capacidade operacional dos órgãos do SESP (Un)
			Modernização dos órgãos do SESP (Un)
			Realização das ações da polícia judiciária (Un)
			Realização das ações de segurança e fiscalização no trânsito e nos transportes (Un)
	Realização de ações de segurança e paz em grandes eventos (Un)		

Continuação...

MUNICÍPIO (coluna 1)	PROGRAMA PPA (coluna 2)	DEMANDA PTP/ATIVIDADES DESENVOLVIDAS NO PPA 2008 – 2011 (coluna 3)	AÇÃO POSITIVA NO DESENVOLVIMENTO PPA 208 - 2011 – SIMILARES OU DESMEMBRADAS (coluna 4)
OIERAS DO PARÁ	Saúde Essencial	Conclusão do hospital municipal com área laboratorial com RH qualificado	Apoio à infraestrutura da atenção básica (Un)
			Apoio as ações da assistência farmacêutica na atenção básica (Un)
			Implementação de ações da estratégia saúde da família (Un)
			Implementação dos serviços de atenção básica (Un)
	Caminhos da Parceria	Conclusão da PA 379 e trechos da PA 368	Construção de obras d' arte especiais - ponte construída (M)
			Implantação de rodovias estaduais (KM)
Esporte Participativo	Construção de um centro cultural esportivo de lazer	Operacionalização das ações do projeto asfalto participativo (PAP) - Via pavimentada (Km)	
		NE	
TAILÂNDIA	Resolutividade e na Saúde	Conclusão, manutenção e equipamento para o funcionamento do hospital de Tailândia	Implantação de estabelecimentos de assistência de saúde - EAS (Un)
			Implantação da assistência farmacêutica de média e alta complexidade (Un)
			Implementação de ações de média e alta complexidade (Un)
			Implantação de serviços de média e alta complexidade (Un)
	Segurança para Todas e Todos	Construção de uma delegacia, contratação de policiais e aquisição de viaturas	Ampliação da capacidade operacional dos órgãos do SESP (Un)
			Implementação de ações preventivas e repressivas especializadas (Un)
			Realização das ações da polícia judiciária (Un)
			Realização das ações de segurança e fiscalização no trânsito e nos transportes (Un)
			Realização de ações de segurança e paz em grandes eventos (Un)
	Modernização do Setor Agropecuário	Verticalização da agricultura e pecuária com geração de emprego e renda	Realização de missões especiais (Un)
			Apoio à inovação tecnológica na agropecuária (Un)
			Apoio a realização de eventos agropecuários (Un)
			Assistência técnica, extensão rural e pesquisa em apoio ao desenvolvimento da bioenergia (Un)
			Modernização institucional da EMATER - PARÁ (Un)

Fonte: SEIR. Sistema de Informações Municipais - SIM (2008)/SEPOF. Relatório de ações desenvolvidas no PPA 2008 - 2011 (2013). Disponível em: < www.sepof.pa.gov.br>

OBS¹: Na coluna 3, encontram-se as 36 demandas eleitas no PTP na RI Tocantins, a em negrito foi a única encontrada no PPA 2008 – 2011.

OBS²: **NE** – Ação não encontrada no relatório de ações desenvolvida do PPA 2008 – 2011.

Entretanto, muitos podem ter sido os fatores que levaram a não concretização das demandas, entre eles: à incapacidade de investimento do Governo Estadual, à falta de adequação das demandas as necessidades técnicas-administrativas do Estado, à falta de compreensão do processo, pelos servidores do Estado do Pará que participaram do PTP e a falta de governabilidade junto aos gestores de primeiro escalão (Secretário de Estado).

Age (2012) ao analisar o PTP enfatiza que, ao acatar as três demandas¹⁸ municipais o Governo do Estado, garantiu no momento das Assembleias as demandas. Mas, por problemas de limitações orçamentárias, somente, atendeu, no PPA 2008 – 2011, em sua totalidade as demandas de menor valor e as que exigiam maior repasse financeiro parcialmente.

Pese o não atendimento de determinadas demandas o Governo do Estado em decorrência de entraves já mencionados deu resposta com outras ações. A construção da ponte do Rio Paracaurí, uma das três demandas eleitas na Assembleia Popular Municipal (APM) de Soure na Região do Marajó, não foi atendida, mas, outra reivindicação do mesmo município que era um navio com linha direta Belém-Soure foi disponibilizada (AGE, 2012, p. 64). Neste mesmo sentido, as dez patrulhas mecanizadas, solicitadas e definidas como prioridade na APM de Xinguara, pertencente a Região de Integração do Araguaia, por meio do PTP, foi restringida a apenas uma pelo Governo do Estado (COSTA; LIRA, 2010, AGE, 2012). Nesta região, esta demanda foi ainda votada, enquanto prioridade, em Ourilândia do Norte, Santa Maria das Barreiras e Sapucaia.

Em relação a Região de Integração de Tocantins, ocorreram situações semelhantes, pois, a região mesmo tendo diretamente apenas uma das suas demandas executadas, recebeu no período de 2008 a 2011, conforme dados dos relatórios de investimento do PPA, recursos no montante (Tabela 2) de R\$236.544.168,66 (Duzentos e trinta e seis milhões, quinhentos e quarenta e quatro mil, cento e sessenta e oito reais e sessenta e seis centavos)

¹⁸ Durante as Assembleias Públicas Municipais do PTP, a população local elegeu três (3) ações prioritárias a serem efetivadas no município pelo Governo do Estado.

Tabela 2 - Investimentos Realizados na RI Tocantins

RI	INVESTIMENTOS REALIZADOS POR MUNICÍPIO PPA 2008 – 2011					TOTAL
	MUNICÍPIO	2008	2009	2010	2011	
Tocantins	Abaetetuba	8.662.451,23	4.410.852,17	5.966.462,58	12.140.082,56	31.179.848,54
	Acará	1.198.956,29	17.163.771,12	16.372.222,52	37.507.252,88	72.242.202,81
	Baião	3.915.54,69	8.189.402,54	3.977.007,53	85.847,00	12.252.257,07
	Barcarena	6.972.438,58	14.465.354,00	10.664.145,80	3.328.296,60	35.430.234,98
	Cametá	1.117.226,50	10.003.468,13	5.084.297,50	4.794.416,50	20.999.408,63
	Igarapé - Miri	888.812,67	1.394.624,95	5.197.273,11	1.497.378,89	8.978.089,62
	Limoeiro do Ajuru	178.755,57	230.000,00	734.476,22	1.070.785,78	2.214.017,57
	Mocajuba	424.604,10	578.222,70	18.092.947,85	985.833,51	20.081.608,16
	Moju	5.370.646,45	1.070.537,70	4.786.699,19	311.459,99	11.539.343,33
	Oeiras do Pará	1.158.896,55	407.222,63	1.110.492,55	362.130,87	3.038.742,60
	Tailândia	8.644.082,16	860.011,44	10.222.495,30	8.723.233,97	28.449.822,87
	Total Região	24.755.462,58	58.773.467,38	82.208.520,15	70.806.718,55	236.544.168,66

Fonte: SEPOF. Disponível em: < www.sepof.pa.gov.br>. Acesso em dezembro de 2013.

Outra questão é que apesar de mais de 90% das demandas do PTP da RI de Tocantins não estarem conformadas no PPA aparecem 116 ações (no relatório de ações desenvolvidas do PPA 2008 – 2011), similares ou desmembradas (QUADRO2, coluna 4) para o período. Cabe ainda, que relatório de investimentos do PPA, para o período, consta a execução, em investimento¹⁹ no valor de R\$ 94.563.238,73 (Noventa e quatro milhões, quinhentos e sessenta e três mil e setenta e três centavos) relacionados com as ações similares ou desmembradas. Demandas como Implantação de escolas de ensino fundamental e médio na zona rural (ilhas e estradas), eleitas na APM do município de Abaetetuba aparecem atendidas, no relatório de ações desenvolvidas (Quadro 2, coluna 4) no PPA 2008 – 2011, através de duas ações, desmembradas: 1) implementação do ensino fundamental; 2) implementação do ensino médio, ambas com oferta de vagas durante o período de 2008 a 2011, e duas ações similares: 1) ampliação de unidades escolares; 2) construção de unidades escolares.

Mesmo quando se analisa individualmente os municípios da RI de Tocantins, também percebe-se que durante o período de 2008 a 2010, houve um crescimento

¹⁹ Ver Tabela consolidada em apêndice.

do PIB (Gráfico 1) e PIB per capita (Gráfico 2), com exceção para o município de Barcarena, que já esclarecemos anteriormente, possui instaladas às empresas ALBRAS e ALUNORTE e em decorrência da crise econômica de 2008, que surgiu nos Estados Unidos da América (EUA), resultante da crise imobiliária que afetou o mundo (HARVEY, 2011), fez com que estas empresas fizessem cortes e por consequência acabaram ocasionando a redução dos indicadores em questão. Todavia, nos outros municípios da região em relação ao Produto Interno Bruto o município com maior desempenho foi o de Abaetetuba saindo de um PIB de R\$ 367.646,00 em 2007 para R\$ 534.335,00 em 2010 e o município de menor desempenho foi Mocajuba saindo de um PIB de R\$ 61.662,00 em 2007 para um PIB de R\$ 94.067,00 em 2010.

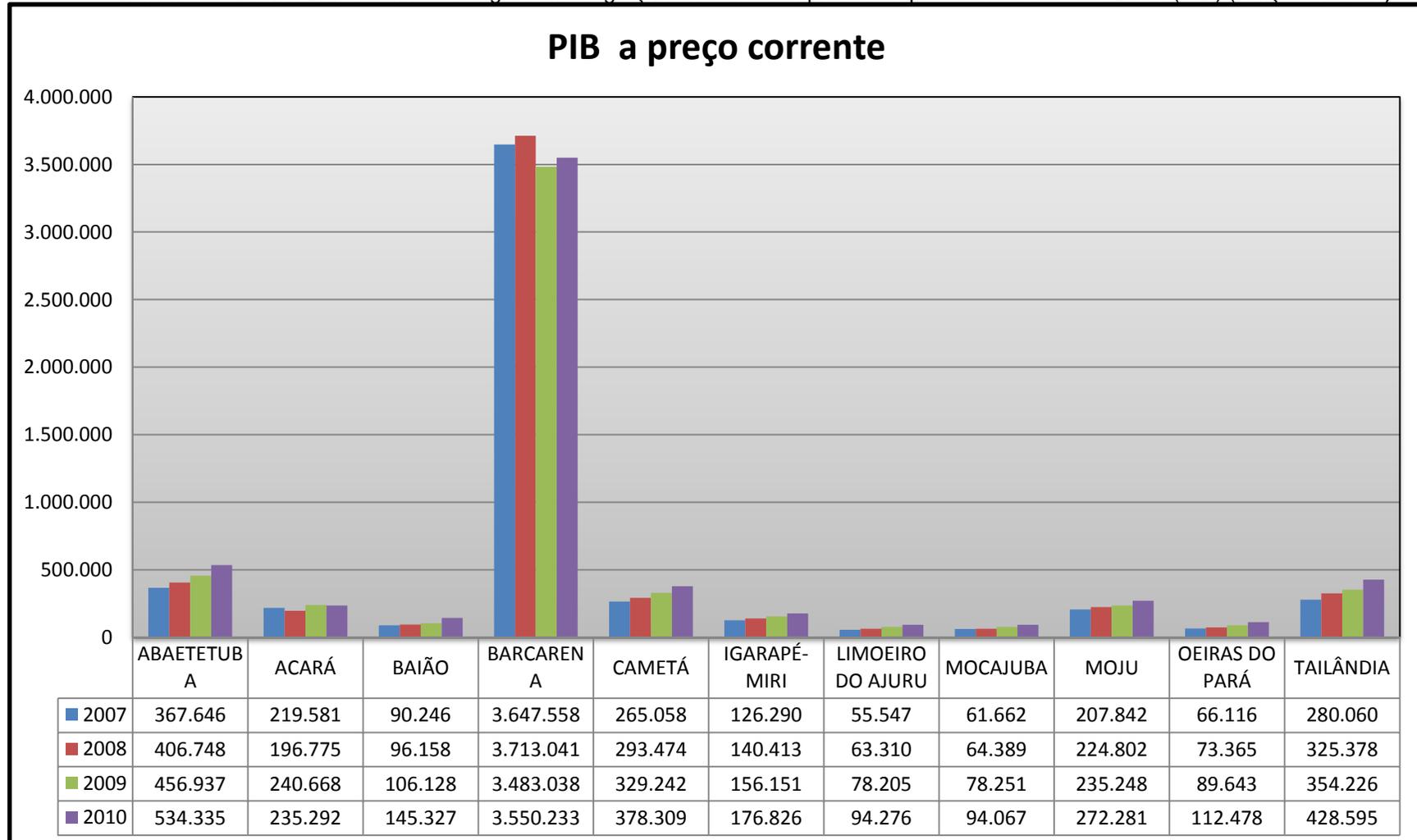
Vale ressaltar, que a crise econômica de 2008 não demonstra ter sido, em relação ao conjunto dos municípios da RI do Tocantins relativamente significativa. Pois, a região conforme gráficos 1 e 2 evidencia estar em constante crescimento desde 2007.

Mesmo o PIB e PIB per capita, não estar ancorado no conceito de desenvolvimento sustentável, esses perpassam que a região teve no período analisado influência de mecanismos favoráveis para o desenvolvimento regional.

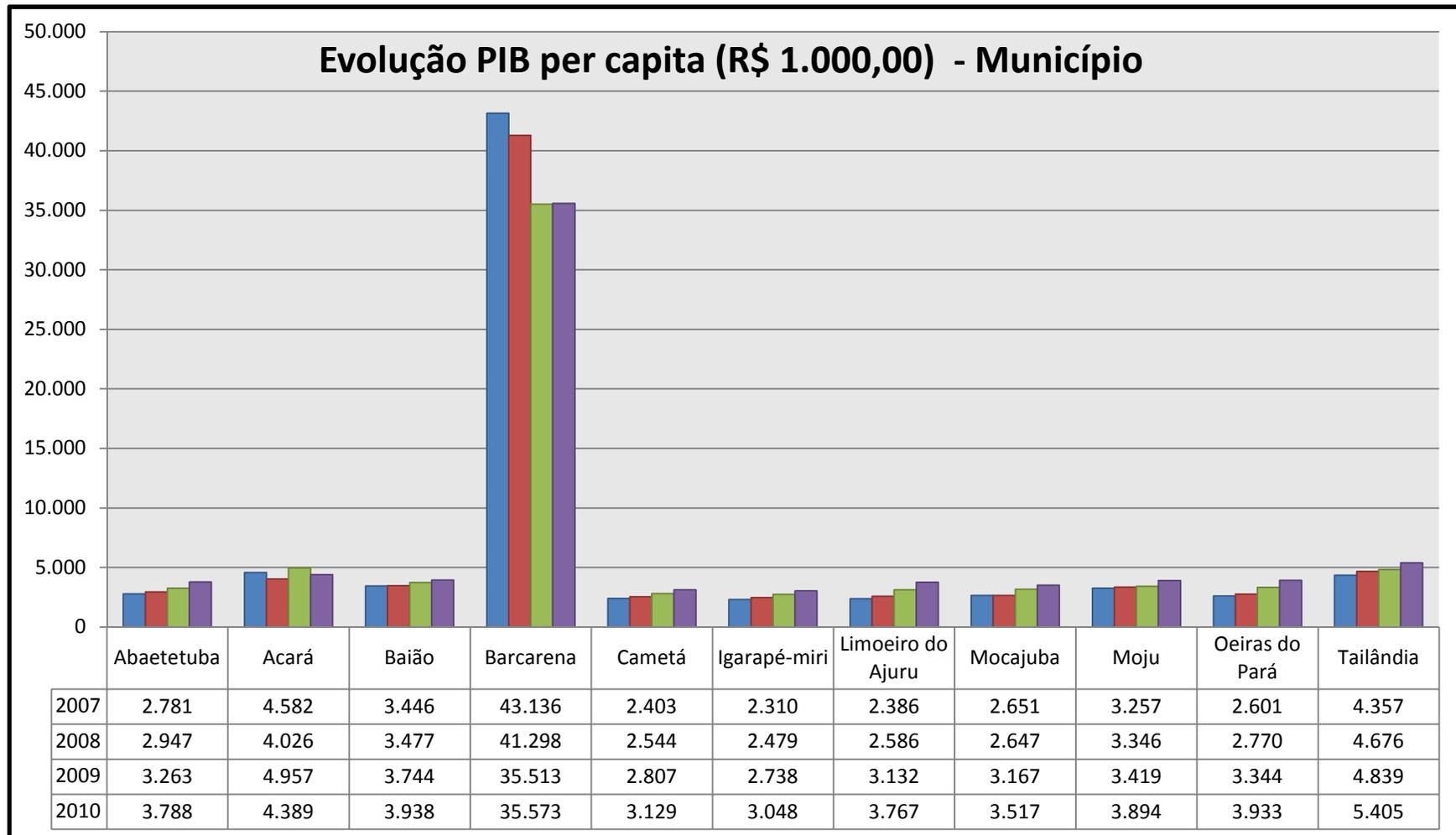
Entretanto, apesar de aproximadamente 50% das ações do PTP terem sido concretizadas, não houve uma homogeneidade entre as execuções nas regiões de integração, sendo que a região do Marajó de acordo com Age (2012) alcançou um patamar superior a 80% das execuções das ações eleitas no PTP, o que na região do Tocantins, conforme quadro2, este percentual não passou de 3%. Contudo, esta região confirma de acordo com os Indicadores de Desenvolvimento Municipal FIRJAN²⁰ (Gráfico 3), ter mantido uma estabilidade no processo de desenvolvimento, com exceção para os municípios de Barcarena, explicado acima (decorrente da crise econômica), e para o de Mocajuba, este por falta de disponibilidade de dados no site da Federação das Indústria do Rio de Janeiro.

²⁰ O Índice FIRJAN leva em conta os seguintes Índices para medir o Desenvolvimento Municipal: Saúde, Educação e Emprego e Renda.

Gráfico 1 – Dados Econômicos da Região de Integração do Tocantins por Município - Produto Interno Bruto (PIB) (Preço Corrente)

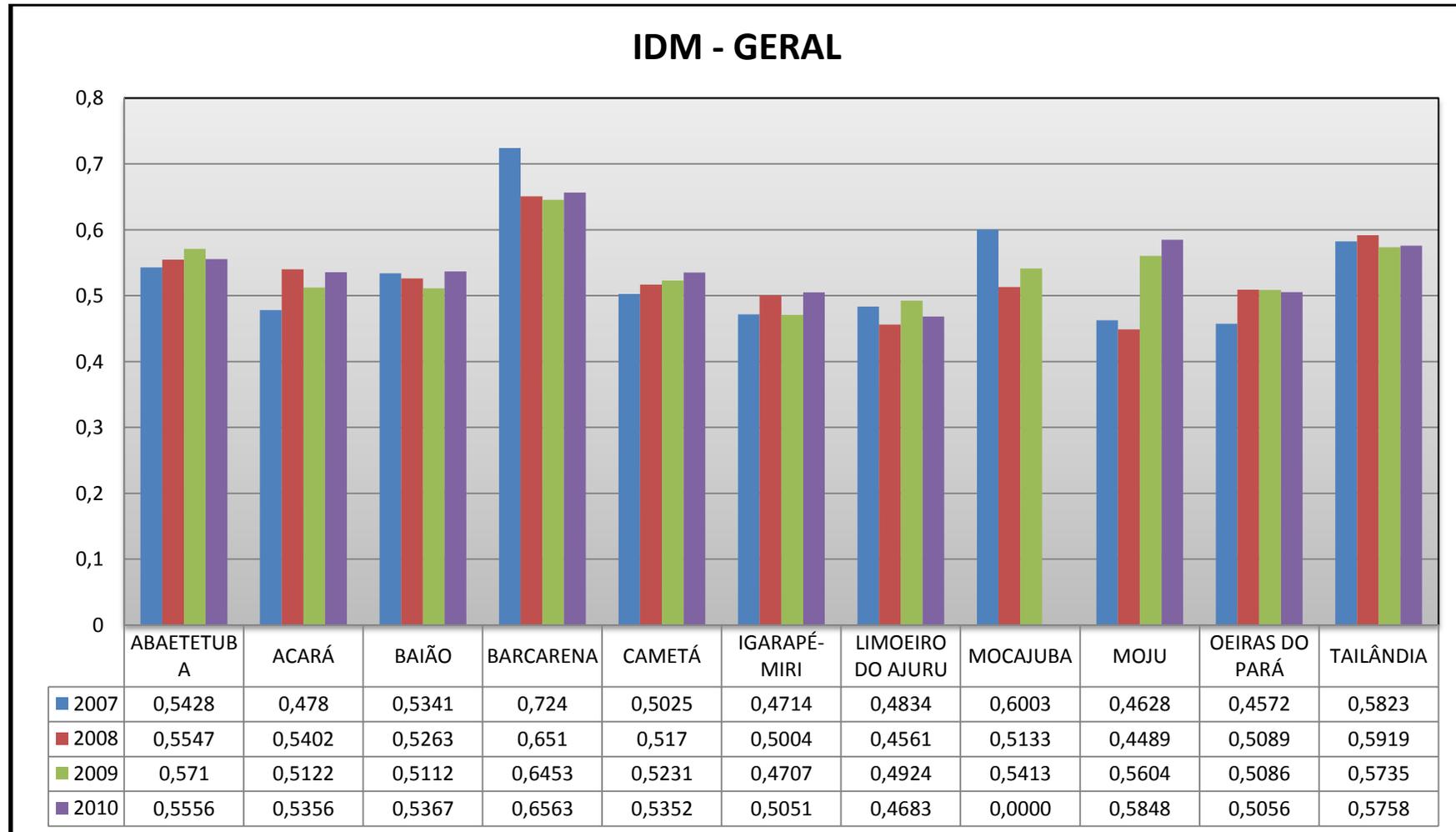


Fonte: IBGE. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em dezembro de 2013.

Gráfico 2 – Dados Econômicos da Região de Integração do Tocantins por Município - Produto Interno Bruto (PIB) Per Capta

Fonte: IBGE. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em dezembro de 2013.

Gráfico 3 – Dados Sócio-econômicos da Região de Integração do Tocantins Por Município Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (Percentual)



Fonte: FIRJAN. Disponível em: <<http://www.firjan.org.br>>. Acesso em dezembro de 2013.

Quando se analisa os índices somente referentes, a saúde, no período de 2007 a 2010 (Gráfico 4) identifica-se uma relação com as demandas similares e/ou desmembradas (Quadro 2, coluna 4), pois, os índices são positivos, tendo havido, de acordo com o relatório de ações desenvolvidas do PPA 2008 – 2011 inserção 36 ações de saúde no PPA (Tabela 3), distribuídas em 9 dos 11 municípios da região (com exceção de Baião e Mocajuba) representando um total de 31% das 116 ações, onde 23 ações foram executadas em algum momento do período em questão. As informações evidenciam ainda que em relação a Limoeiro do Ajuru, apesar de ter havido o desenvolvimento de 4 ações, destacamos: a que teve mais efetivação foi a de Implementação de ações da estratégia de saúde da família²¹ que em 2008 desenvolveu 4.910 ações, 2009 desenvolveu 0 e 2010 desenvolveu 135, o que pode ter explicado no declínio do índice no período. Com efeito, estes dados demonstram que houve uma relação da ação do PTP com o desenvolvimento da Região de Integração do Tocantins.

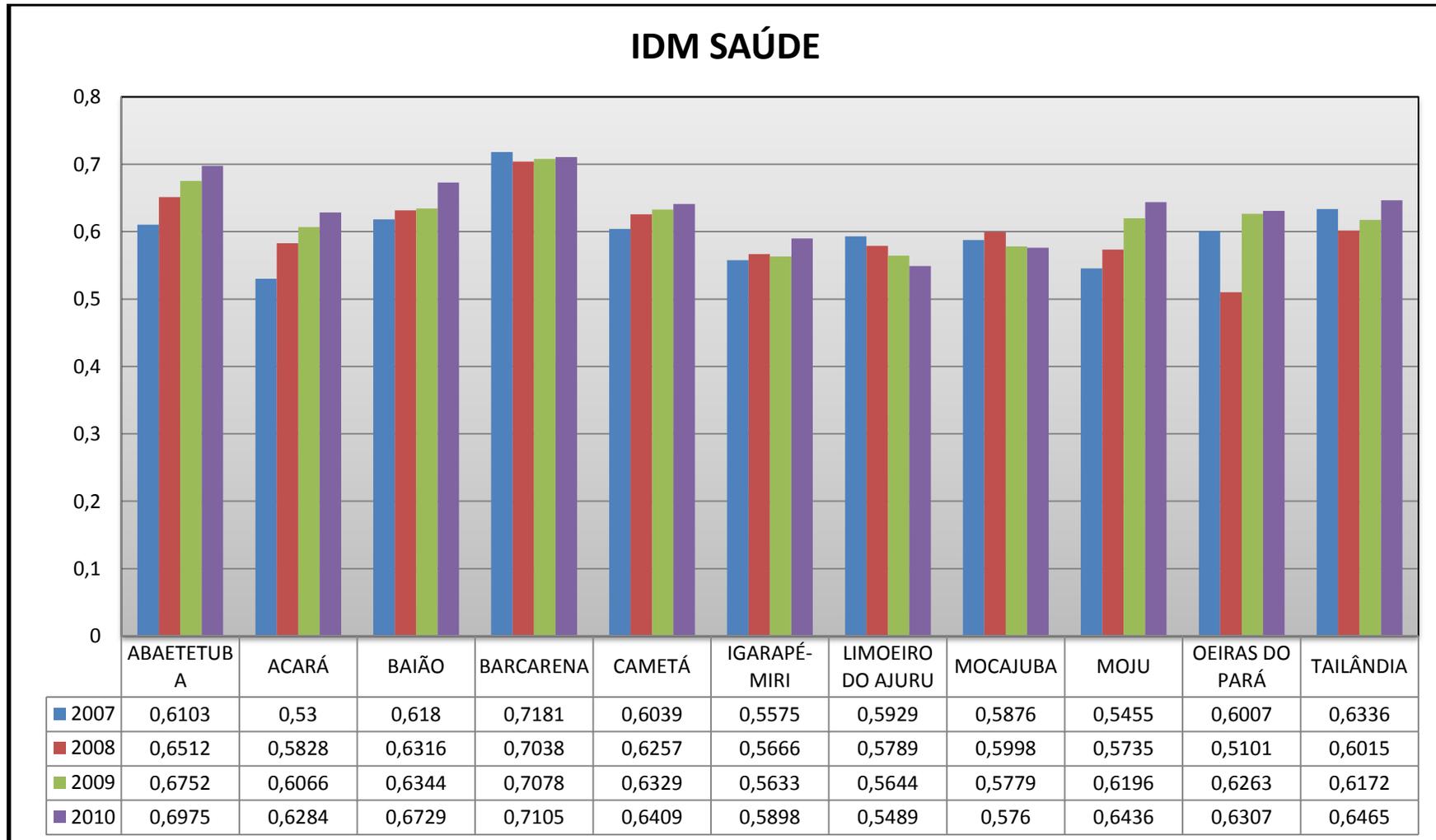
O município que teve maior desempenho no indicador de saúde é o de Acará que aumentou em 0,1%, saindo de 0,53% em 2007 para 0,628% em 2010 e o com menor desempenho foi o município de Tailândia que aumentou em apenas 0,01%, saindo de 0,633% para 0,646%.

Tabela 3 – Quantidade de Ações Similares ou Desmembradas Região de Integração do Tocantins

POLITICA PÚBLICA	Nº DE AÇÕES DESENVOLVIDAS	PERCENTUAL
SAÚDE	36	31%
INFRAESTRUTURA	28	24%
SEGURANÇA	19	16%
SANEAMENTO	13	11%
EDUCAÇÃO	10	9%
AGRICULTURA	4	3%
AGROPECUARIA	4	3%
PESCA E AQUICULTURA	1	1,5%
TURISMO	1	1,5%
TOTAL	116	100%

Fonte: SEPOF. Disponível em: <<http://www.sepof.pa.gov.br>>. Acesso em dezembro de 2013.

²¹ SEPOF. Relatório de ações desenvolvidas em <www.sepof.pa.gov.br>

Gráfico 4 - Dados Sócio-econômicos da Região de Integração do Tocantins Por Município Índice FIRJAN de Saúde Municipal

Fonte: FIRJAN. Disponível em: <<http://www.firjan.org.br>>. Acesso em dezembro de 2013.

5.2 PTPE os determinantes para a descentralização das políticas públicas na região de integração do Tocantins

De acordo com Pires, Muller e Verdi (2006) o desenvolvimento depende das intervenções do Estado, das atividades empresariais e da organização e da forma com que a sociedade participa da construção do espaço se relacionado com os diferentes atores em prol de metas comuns, para garantir o desenvolvimento socioeconômico do território. O PTP, experiência neoinstitucionalista²² ocorrida no Estado do Pará tem tais características. Pois, mesmo que a administração pública tendo uma série de limitações, dentre as quais à cultura política presentes nas estruturas de governo (AGE, 2012), demonstrou-se positiva como modelo inovador, no Estado do Pará, de elaboração e implementação de políticas públicas descentralizadas.

Ao iniciar o processo de Planejamento Territorial Participativo o Governo Estadual tinha como desafios a superação das desigualdades regionais e o compromisso de garantir acesso a população aos serviços públicos do Estado. Para tal, fez do território, base da identidade coletiva em volta de um projeto comum, o ator principal deste processo, que tinha como meta o desenvolvimento regional, com a descentralização das políticas públicas, mudanças e transformações institucionais e a governança através do comprometimento da sociedade com a participação popular no controle social. Desta forma, o desenvolvimento regional para ser alcançado perpassava pelo resultado de uma ação coletiva institucional, portanto, uma ação que precisava da associação de: um plano, uma cultura e as instituições locais (PIRES et al., 2006).

O PTP constituiu-se de processo de desenvolvimento impulsionado por uma inovação institucional, oriundo de um conjunto de variáveis diretas e indiretas, que envolveu desde a descentralização de políticas públicas, mudanças e transformações nas estruturas institucionais e mudança na constituição das políticas públicas, entre outros.

²²Neoinstitucionalismo são construções sociais no sentido de abordarem a criação de instituições como resultado da interação social entre atores se confrontando em campos ou arenas (FLIGSTEIN, 2007, p. 63).

No entanto, Costa e Lira (2010, p. 19) consideram que:

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 paralelo, ou complementar, na concepção das ações de políticas, tendo como diferencial o fato de que estas ações foram concebidas de forma democrática, pautada da participação popular, e da forma descentralizadora.

Vale destacar que o processo de crescimento ou desenvolvimento econômico advêm também de mudanças estruturais na esfera social, cultural e política do sistema nas várias escalas, garantindo mecanismos que induzam o desenvolvimento regional. Assim, o processo de crescimento ou desenvolvimento econômico da Região de Integração do Tocantins não pode ser atribuído apenas ao aumento do PIB e PIB per capita, mas sim, de acordo com o neoinstitucionalismo, a um conjunto de fatores culturais e diversos que compõem os rearranjos institucionais (SÁ; SOUZA, 2011). Pois, para o desenvolvimento das regiões mais distantes do centro, o Estado tem que adotar vários papéis a fim de interferir na causa cumulativa, considerando as particularidades das regiões, para estimular o desenvolvimento e melhorar a qualidade de vida da população local (MYRDAL, 1957).

Um dos papéis do Estado do Pará se deu através do PTP, de forma regionalizada, sendo que a Região de Integração do Tocantins, objeto de análise empírica deste trabalho, conforme dados anteriormente exemplificados durante o período de efetivação das demandas produzidas no planejamento em questão. Neste sentido, o êxito do desenvolvimento da região, parece estar ligado a um conjunto de variáveis emblemáticas, o que não é o caso da descentralização de políticas públicas que demonstra estar ligada a alguns determinantes.

5.2.1 Os Determinantes para a descentralização de políticas públicas

5.2.1.1 Sistema de Integração Regional e a Política de Descentralização Regional do Estado do Pará

Conceituado de descentralização do planejamento e maior autonomia dos atores locais no processo de tomada de decisões sobre suas necessidades através do fortalecimento da participação popular e do controle social, tendo como finalidade a implementação de políticas públicas com vista a garantir o desenvolvimento

regional, a Política de Descentralização Regional do Pará, como já vimos no capítulo III, constituía-se de instrumentos internos e externos como o PTP e o PPA.

Ao inserir o PTP e PPA, enquanto instrumento da política de descentralização regional, no sistema de Integração Regional, a SEIR criou condicionantes favoráveis para a descentralização de políticas públicas visando o desenvolvimento regional, alicerçada no planejamento, pactuação, operacionalização e financiamento. Em sua lógica os instrumentos interagem, garantindo a efetivação das políticas. Entre os instrumentos destacam-se dois, que assim como o PTP e o PPA faziam parte do Pilar de Descentralização Regional, o Fórum de Gestores Regionais e os Núcleos de Integração Regional, esse último coordenado pelo Articulador de Integração Regional (Agente de Integração Regional que realizava a ponte institucional entre os setores do Estado e município, na região, criando condições saudáveis para a execução das políticas públicas), era um espaço de reunião de todos os gestores do Estado alocados na Região de Integração (geralmente realizadas nas cidades conhecidas como cidades sedes), onde, havia troca de informações referente, ao monitoramento das ações, programas e investimentos, e planejamento de trabalhos coletivos, envolvendo os órgãos locais para execução de ações, juntamente com os municípios, buscando a efetivação das políticas públicas locais de responsabilidade do Estado. Esses acabavam tentando resolver, devido a pressão política local, qual a melhor forma para atender as demandas regionais, entre elas as do PTP, e articulavam junto aos órgãos centrais sua operacionalização.

Outro instrumento, o Fórum Permanente de Prefeitos, que não está incluído no Pilar da Descentralização Regional, mas que faz parte, assim com os citados anteriormente, do Sistema de Integração Regional, pelas características, acabava debatendo os entraves para o desenvolvimento local, e sentia a pressão política local para solucionar os problemas do atendimento das demandas regionais. Este, sobre a coordenação da Secretaria de Integração Regional, pautava o Governo Estadual para atendimento das demandas da melhor forma possível, tendo, a finalidade não somente o desenvolvimento da região, mas também resolver o problema da baixa efetivação do PTP. Esses instrumentos acabavam, assim como os Conselheiros Delegados do PTP, sendo corresponsáveis por garantir a efetivação do PTP e complementavam-se, entre si, para garantir o processo de desenvolvimento regional, dando respostas as demandas regionais e articulando ações de importância para a localidade.

5.2.1.2 Estratégia de Indução

De acordo com Arretche (2009) um dos instrumentos que devem ser utilizados pelos governos para buscar o interesse e adesão dos entes federativos, pela descentralização, é a estratégia de indução. O PTP, uma cultura inovadora de um governo sem experiência de gestão pública no Pará (COSTA; LIRA, 2010), ao ser implantado, foi iniciado com as características do Orçamento Participativo que muitos governos de esquerda experimentaram no Brasil, destaca-se aí os governos petistas do Rio Grande do Sul. Este logrou para um modelo de planejamento que tinha como base o Plano Plurianual, e, ao ser remodelado para uma concepção de desenvolvimento regional, foi operacionalizado de maneira que a adesão dos municípios foi imediata, pois, a participação deste independia de contrapartida financeira ou capacidade técnica-administrativa.

A estratégia de indução dos executivos estaduais é, na verdade o resultado de um conjunto de variáveis – tais como a orientação do governo e do secretário estadual, a ação das burocracias do setor, a pressão dos interesses organizacionais em conjunturas específicas e a própria pressão dos municípios [...] (ARRETCHE, 1999, p. 134 - 135).

O planejamento participativo foi, portanto, um processo estratégico de indução sem transferências de atribuições (ARRETCHE, 1999), que ao possibilitar a população local e autoridades, como prefeitos e vereadores, setores empresariais, ONGs e etc., deliberarem democraticamente sobre a descentralização e prioridades das ações a serem executadas conseguiu a atenção dos moradores e autoridade regionais. Essa estratégia de indução demonstrou-se atrativa, também, ao compartilhar a responsabilidade da fiscalização e acompanhamento das ações com a composição dos Conselhos de Delegados, nos níveis de escala regional e estadual.

5.2.1.2.1 Estratégia de Indução Externa e Interna

Ressalta-se, que este processo estratégico de indução, agiu de duas formas: externa e interna. A externa uma relação direta entre Estado e município e a interna uma relação que mesmo não sendo aparente, contraria a cultura política estabelecida no Estado e ocorreu entre os servidores estaduais de terceiro escalão.

Inclui-se esses os gestores das Regiões de Integração, que por serem agentes técnico-administrativos do Estado, participaram do PTP, contribuindo com a coordenação do processo na organização das Audiências Públicas Municipais e Regionais, e na alocação das ações no planejamento institucional de cada órgão do Governo do Estado do Pará. Destacam-se também os servidores da Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças e os servidores que direta ou indiretamente, dos demais órgãos, faziam parte dos núcleos de planejamento, que incluíram as ações na constituição do Plano Plurianual de 2008-2010.

Esse ato deixa evidente, que a Administração Pública por mais que respeitasse e considerasse legítimas as demandas dos participantes do PTP, achou por bem desenvolver programas, projetos e ações de governo, levando em consideração a racionalidade e a especialidade técnica (AGE, 2012). Ocorrendo a adesão dos servidores, por razão do processo de análise técnica e financeira das ações demandadas nas Assembleias Públicas Municipais e Regionais, o que resultou também na inclusão de ações similares ou desmembradas as votadas no PTP (Quadro 2, coluna 4).

Tal processo estratégico de indução forjado no transcurso de todo o PTP, foi se desenhando, embora sem percepção de seus atores, delegando a níveis do escalão mais baixo do Governo do Estado do Pará, à responsabilidade pela gestão das políticas eleitas no Planejamento Territorial Participativo, compensando os obstáculos à descentralização derivados de fatores de natureza financeira, estrutural ou institucional (ARRECTHE, 1999). Revela-se ainda, de forma alusiva ao PTP, em 2008, quando a Secretaria de Integração Regional, responsável pelo monitoramento das políticas públicas no Estado, para alimentar o Sistema de Informações Municipais (SIM), entrou em contato com os diversos órgãos da administração direta e indireta do Estado do Pará, para levantar quais ações do PTP eram de suas responsabilidades e em que programas no PPA 2008-2011, estas estavam alocadas (Quadro 3, coluna 5).

Quadro 3 - Demandas em Relação ao Parecer dos Órgãos Região de Integração do Tocantins

MUNICÍPIO (coluna 1)	PROGRAMA PPA (coluna 2)	DEMANDA PTP (coluna 3)	ÓRGÃO (coluna 4)	PARECER DOS ÓRGÃOS (coluna 5)
ABAETETUBA	Resolutividade na Saúde	Construção do hospital regional no trevo de Igarapé - Miri	SESPA	Construção do Hospital Regional do Trevo de Igarapé -Miri - R\$ 42.500.000,00 - 2008 recurso à captar
	Educação Pública Pará Todos	Implantação de escolas de ens. Fund. E médio na zona rural (ilhas e estradas)	SEDUC	Construção de 3 (três) escolas: uma na Área das Ilhas e 2 (duas) de Terra Firme.
	Água para Todos / Caminhos da Parceria	Saneamento urbano (70 KM) e revitalização do centro urbano de Abaetetuba .	SETRAN	70 Km (30 Km 2007 e 40 Km PAP) 10 Km incluído na Ação 1467 (Operacionalização das Ações do Projeto Asfalto Participativo - PAP) para o ano de 2008. Tem emenda para revitalização do centro urbano na ordem de um milhão de reais para o ano de 2008 e para saneamento na ordem de 200 mil reais também para o ano de 2008. Ainda tem Ação 1923 (Implantação, Ampliação e Melhoria do Sistema de Água) na ordem de R\$ 8. 500,000,00 para os anos 2008-2011. Ação 1871 (Ampliação do SAA) COSANPA: R\$ 25.000.000,00 para ampliação do sistema de abastecimento de água. SEDURB: R\$ 8.750.000,00 para abastecimento de água e R\$ 2.170.000,00 para MSD. Emenda no valor de R\$ 200.000,00 para microssistema de abastecimento de água e R\$ 1.000.000,00 infraestrutura urbana.
ACARÁ	Universidade Pública de Qualidade	Pólo da Universidade do Estado do Pará	UEPA	Implantação de convênios entre Governo do Estado, Prefeituras e Universidades Públicas (UEPA/CEFET/UFPA), para ofertas de cursos anuais.
	Saúde Essencial	Conclusão e equipamento do hospital estadual de referência do Acará	SESPA	Convênio - Recurso do tesouro no valor R\$ 500.000,00
	Fortalecimento da Agricultura Familiar	Programa estadual de apoio a agricultura familiar	SAGRI	Demanda contemplada por todas as Ações do Programa

Continuação...

MUNICÍPIO (coluna 1)	PROGRAMA PPA (coluna 2)	DEMANDA PTP (coluna 3)	ÓRGÃO (coluna 4)	PARECER DOS ÓRGÃOS (coluna 5)
BAIÃO	Caminhos da Parceria	Conclusão da PA 151 com a construção das pontes sobre os rios Meruu, Igarapé-Miri e trapiche municipais	SETRAN	Incluído no PPA 2008-2011 no trecho de Baião para a conclusão da PA 151 na Ação 1478 (Pavimentação e Restauração de Rodovias Estaduais) . Ação programada para o ano de 2008. Estava incluída no financiamento das Pontes Italianas (Rivoli) . (CONSTRUÇÃO DE INFRAESTRUTURA HIDRAULICA) . Está sendo ajustado junto com a Capitania dos Portos e não há previsão por conta de problemas técnicos. Quanto aos trapiches o município de Baião já possui terminal hidroviário de passageiros que está em bom estado. Há programação em 2008 para a construção de 2 (duas) rampas sem definição de localidade.
	Universidade Pública de Qualidade	Instalação do campus da UEPA no município	UEPA	Implantação de Convênios entre Governo do Estado, Prefeituras e Universidades Públicas (UEPA/CEFET/UFPA), para ofertas de cursos anuais.
	Fortalecimento da Agricultura Familiar	Incentivo, fortalecimento da agricultura familiar	SAGRI / EMATER	Demanda contemplada por todas as Ações do Programa
BARCARENA	Resolutividade na Saúde	Construção do hospital regional em Barcarena	SESPA	Construção do hospital regional no trevo de Igarapé - Miri
	Água para Todos	Implantação de sistema de abastecimento de água e esgoto em Barcarena	SEDURB	Estadualização do abastecimento de água, incluindo zona rural / Programa Água para todos na região. Emenda no valor de R\$ 400.000,00 para perfuração de dois poços.
	Educação Pública Pará Todos	Construção de uma escola técnica em Barcarena	SEDUC	Previsão de conclusão de escola sem data prevista, podendo ser concluída até 2010.

Continuação...

MUNICÍPIO (coluna 1)	PROGRAMA PPA (coluna 2)	DEMANDA PTP (coluna 3)	ÓRGÃO (coluna 4)	PARECER DOS ÓRGÃOS (coluna 5)
CAMETÁ	Resolutividade na Saúde	Adequação do hospital regional de Cametá da media para alta complexidade com ref.	SESPA	Previsto no PPA o aparelhamento da UTI do Hospital Luiza Marilac no valor de R\$ 280.000,00, a reforma e ampliação do Hospital Regional, obra no valor de R\$ 1.500.000,00 e aparelhamento no valor de R\$ 1.500.000,00
	Caminhos da Parceria	Infraestrutura na melhoria da malha rodoviária	SETRAN	Qual o tipo de Intervenção: implantação e recuperação de pontes? E qual o tipo de rodovia - PA, BR ou vicinal?
	Eficiência e Qualidade na Gestão Municipal	Fortalecimento das instituições governamentais e não governamentais	SEDURB	Tem recursos na Ação 4792 (Apoio a implementação de Planos Diretores Municipais) na ordem de R\$ 85.000.000 Ação está prevista para os anos de 2008, 2009, 2010 e 2011.
IGUARAPÉ – MIRI	Água para Todos	Saneamento básico: tratamento e distribuição de água com tratamento de esgoto para o município	SEDURB/C OSANPA	COSANPA: R\$ 10.000.000,00 para ampliação do SAA. SEDURB: R\$ 8.750.000,00 para abastecimento de água e R\$ 2.170.000,00 para MSD. Emenda no valor de R\$ 60.000,00 para micro sistema de abastecimento de água. Ação 1871 (Ampliação do SAA)
	Segurança para Todas e Todos	Segurança pública: reforma e ampliação da delegacia, viaturas e lanchas e aumento do efetivo policial	Polícia Militar / Polícia Civil	Rever parecer do órgão
	Resolutividade na Saúde	Construção do hospital regional da região de integração do Tocantins de médio e grande complexidade (Trevo de Igarapé-Miri)	SESPA	Construção do hospital regional no trevo de Igarapé –Miri
LIMOEIRO DO AJURU	Saúde Essencial	Ampliar e equipar o hospital municipal e maternidade o convênio existente	SESPA	Convênio Recurso do Tesouro R\$ 1.000.000,00 – 2008
	Desenvolvimento da Pesca e Aquicultura Sustentáveis	Implantação de mini-indústria de despulpamento e filetagem de pesca	SEPAQ	Incluído no Programa Pará Rural
	Água para todos	Infraestrutura e saneamento básico da orla da cidade	SEDURB	SEDURB: R\$ 1.150.000,00 para abastecimento de água e R\$ 1.100.000,00 para MSD. Ação 1866 (Conclusão de Obras do Projeto Alvorada) na ordem de R\$ 500.000,00 para o ano de 2008.

Continuação...

MUNICÍPIO (coluna 1)	PROGRAMA PPA (coluna 2)	DEMANDA PTP (coluna 3)	ÓRGÃO (coluna 4)	PARECER DOS ÓRGÃOS (coluna 5)
MOCAJUBA	Segurança para Todas e Todos	Aumento do efetivo policial	POLÍCIA MILITAR	Não está previsto
	Caminhos da Parceria	Programa de apoio ao desenvolvimento agropecuário com construção de estradas e pontes.	SETRAN	10 Km na Ação 1856 (Perenização de Estradas vicinais para o ano de 2008)
	Renovação do Turismo Paraense	Incentivo ao potencial turístico da região com revitalização do sistema portuário e orla.	PARATUR	Obra em estudo (SEDURB)
MOJÚ	Resolutividade na Saúde	Construção do hospital regional no trevo de Igarapé –Mirí	SESPA	Construção do hospital regional do trevo de Igarapé Miri - R\$ 42.500.000,00 - 2008 recurso à captar.
	Caminhos da Parceria	Infra - estrutura rural e urbana: Estrada que liga Soledade a Sucuba a 20 km da Zona Urbana.	SETRAN	20 Km na Ação 1856 (Perenização de Estradas vicinais para o ano de 2008)
	Segurança para Todas e Todos	Implantação do quartel da PM	POLÍCIA MILITAR	Previsto R\$ 250.000,00 na Ação: Ampliação da Capacidade Operacional dos Órgãos da SESP.
OEIRAS DO PARÁ	Saúde Essencial	Conclusão do hospital municipal com área laboratorial com RH qualificado	SESPA	Recurso SESP / Obra executada pela SEOP no valor de R\$ 1.500.000,00, sendo repassado pela SESP R\$ 500.000,00 em 2008 e R\$ 2.050.000,00 para 2009, referente à conclusão da obra e aquisição de equipamentos.
	Caminhos da Parceria	Conclusão da PA 379 e trechos da PA 368	SETRAN	A Rodovia PA 379 e a PA 368 não incluídas no PPA. Necessita de investimento de operação de crédito. Sem previsão de investimento.
	Esporte Participativo	Construção de um centro cultural esportivo de lazer	SEEL	O município será atendido com uma quadra coberta, através da Ação Nº 1539 "Construção de Espaços de Esporte e Lazer".

Continuação...

MUNICÍPIO (coluna 1)	PROGRAMA PPA (coluna 2)	DEMANDA PTP (coluna 3)	ÓRGÃO (coluna 4)	PARECER DOS ÓRGÃOS (coluna 5)
TAILÂNDIA	Resolutividade na Saúde	Conclusão, manutenção e equipamento para o funcionamento do hospital de Tailândia.	SESPA	Previsto no PPA para 2008 R\$ 6.616.621,00 para equipamento (SEOP) - Contrapartida do BNDES
	Segurança para Todas e Todos	Construção de uma delegacia, contratação de policiais e aquisição de viaturas.	Polícia Militar / Polícia Civil	Construção de Delegacia no valor de R\$ 332.540,00 – Previsto no orçamento de 2007
	Modernização do Setor Agropecuário	Verticalização da agricultura e pecuária com geração de emprego e renda.	SAGRI	Apoio a Organização da Produção, Estratégia de Comercialização e Mercado e demais Ações do Programa SAGRI

Fonte: SEIR/SIM (2008).

5.2.1.3 Similaridade ou desmembramento das ações do PTP executadas na Região de Integração do Tocantins

Alguns analistas do neointitucionalismo esclarecem que muitas experiências empíricas que são utilizadas para investigação desta teoria, acabam por se utilizar da similaridade para evidenciar o desenvolvimento regional, alertando para os cuidados que devem ser tomados com esse critério, pois, podem não ser apropriados. Sendo, um dos fatores que ofuscariam tal critério as desigualdades regionais. Entretanto, este trabalho não está tratando, diretamente, da comparação das desigualdades existentes entre as Regiões de Integração, o que busca-se é saber se a descentralização das políticas públicas elaboradas a partir do PTP ocorreram e contribuíram no processo de desenvolvimento da Região de Integração do Tocantins no Estado do Pará. Neste sentido, considera-se neste processo as várias ações do Estado na Região de Integração do Tocantins que definidas no PTP.

Ao analisar-se os relatórios do PPA 2008 – 2011, de ações desenvolvidas pelo Estado do Pará (Quadro 2), evidencia-se que quase a totalidade das ações propostas no PTP, na RI do Tocantins, não foram executadas, mas tiveram a efetivação de ações similares ou desmembradas, que resultaram em estruturas e investimentos governamentais na região. “Em alguns momentos, a atividade

organizacional do Estado se realiza para a sua legitimidade institucional (SÁ; SOUZA, 2011)

Com efeito, como podemos observar no quadro2, onde constam os dados do Relatório do PPA 2008–2009, estas similaridades ocorreram. Contudo, não houve adesão dos órgãos do Estado a prioridade do PTP, em decorrência da polaridade dos gestores, característico de um governo de convergência partidária²³. O primeiro escalão, da maioria dos órgãos, devido a interesses políticos instalados no governo buscava preservar uma cultura estabelecida. De acordo com Sá e Souza (2011) para manter a conformidade cerimonial, organizações que refletem regras institucionais tendem a conservar suas estruturas formais diante da incerteza das atividades técnicas.

5.2.1.4 Atuação e capacitação dos Conselheiros Delegados

Conforme foi citado no capítulo I o institucionalismo também qualifica e o PTP, apesar de não se entrar na discussão de capital social neste trabalho, exerceu um processo de qualificação sobre os Conselheiros Regionais e Estaduais, possibilitando a estes, pressão social nas reuniões dos Conselhos de Desenvolvimento, repercutindo, sobre a exigência de se atender as demandas do planejamento territorial. Essas qualificações foram essenciais, pois, resultaram em transmissão de conhecimento a respeito de desenvolvimento regional, mecanismo de fiscalização e outros, que enquanto disseminação de informações refletiu no processo de desenvolvimento regional.

Porém, Age (2012) esclarece que o PTP, ao implantar um sistema de monitoramento, denominado Sistema de Controle, Acompanhamento e Avaliação de Resultados- E-CAR, se deparou com a dificuldade de adaptação dos Conselheiros à Tecnologia da Informação, por decorrência do baixo grau de estudo e avançada idade dos participantes. Apesar disso, como relatado anteriormente, por intermédio de informações da SEPOF, boa parte dos Conselheiros pertenciam a setores de movimentos sociais organizados (sindicatos, ONG, etc.) e embutidos de experiência e vivência local, atuavam junto ao Governo do Estado reivindicando melhorias de

²³ Em Estados federativos com sistema partidário competitivo, o controle de postos no Executivo e nas agências de governo constitui um importante recurso institucional das partes em disputa, o que implica dizer que tais sistemas tendem a estimular conflitos [...] (ARRETICHE, 1999, p.155, apud SCHAPS; RIKER, 1987, p. 73-77).

qualidade de vida para a população das regiões. Sendo, a qualificação um processo de melhoramento em suas atividades que resultaram, mesmo com a dificuldade no manuseio da Tecnológica da Informação, em conhecimento da estrutura do Estado, o que lhes possibilitou articular com os gestores locais e dos órgãos centrais do Estado a efetivação de ações de ações do PTP ou outras do interesse das RIs.

Para Moraes (2003) as redes de relações, normas de comportamento, valores, confiança, obrigações e canais de informações compreendem o conjunto de características da organização social que constitui o capital social. Vale ainda ressaltar que a Região de Integração do Tocantins é considerada próxima da Região de Integração Metropolitana, onde se encontra instalado o poder central do Estado do Pará, facilitando o acesso e o monitoramento das ações e que os Conselhos Regionais, eram compostos, além de representantes da sociedade civil organizada, por prefeitos e vereadores locais. Estes com autoridade para agirem na região. Há ainda de se enfatizar que entre os quatro (4) Planos de Desenvolvimento Regional Sustentável (PDRS) lançados pelo Governo do Estado do Pará, um ocorreu na Região de Integração do Tocantins, e teve a participação dos Conselheiros Regionais que indicaram as mesmas demandas do PTP para o PRDS e por motivo da presença de autoridades federal e estadual pressionaram para que as ações de interesse regional fossem concretizadas.

6 CONCLUSÃO

As diversas discussões políticas, econômicas, sociais e culturais sobre o desenvolvimento por meio da descentralização de políticas públicas, às vezes repletas de persuasões ideológicas, constituem-se, em especial nos espaços locais/regionais (SÁ; SOUZA, 2011), como é o caso da região de integração do Tocantins no Pará, na possibilidade de se melhorar a qualidade de vida da População.

Tal processo de descentralização das políticas públicas, no Estado do Pará, caminhou em sentido oposto ao conservadorismo institucional dos mecanismos de democratização do Estado. O PTP valorizava os poderes municipais e estimulava a participação popular na decisão dos assuntos da coisa pública em função da maior proximidade com os problemas da região. Com efeito, este por ter sido regionalizado, projetou a estrutura do Estado nas 12 Regiões de Integração, aumentando sua capacidade de acolhimento das demandas da população.

Neste sentido, destaca-se inicialmente que o Planejamento Territorial Participativo foi uma nova concepção de abordagem institucional, com estímulo a elementos inovadores na elaboração, descentralização e gestão de políticas públicas no Estado do Pará. Porém, durante a sua implantação observou-se a ausência de uma estratégia governamental em todas as suas fases: concepção, acompanhamento e execução.

O PTP, mesmo com os problemas e implicações, representou uma política contrária ao paradigma político-cultural dominante que teve dificuldade em lidar com a descentralização e regionalização das políticas públicas. Muitas vezes por não ser compreendido pelo quadro técnico-administrativo do Estado que trabalhava com a elaboração do PPA e por Deputados Estaduais que sentiam-se ameaçados pela transformação que esse representava (ROCHA, 2012). Sendo um grande desafio para o Governo do Pará a sua execução.

Outro fator importante deste planejamento é que mesmo constituindo-se em uma concepção de descentralização de políticas públicas, as ações do Estado continuavam centralizadas, sendo as demandas votadas no PTP gerenciadas e executadas diretamente pelo próprio Estado. Porém sua regionalização favorecia a execução descentralizada e forçava a representação das unidades gestoras do Estado nas regiões, o que indicava o aumento da capacidade de planejamento

regional, articulação e integração entre órgãos que possuíam representação nas regiões.

Em relação à Região de Integração do Tocantins indicadores como IFDM, IFSM, PIB e PIB per capita demonstraram-se positivos, e analisados individualmente, por município, percebe-se, no período de 2007 a 2010 um crescimento da região. Tendo, o município, com o Produto Interno Bruto, com maior desempenho o de Abaetetuba que saiu de um PIB de R\$ 367.646,00 em 2007 para R\$ 534.335,00 em 2010 e o município de menor desempenho foi Mocajuba que saiu de um PIB de R\$ 61.662,00 em 2007 para um PIB de R\$ 94.067,00 em 2010. Sobre a saúde, no período de 2007 a 2010 identificou-se em relação às demandas similares ou desmembradas, no relatório de ações desenvolvidas do PPA 2008 – 2011, um total de 36 ações, distribuídas em 9 (nove) dos 11(onze) municípios da região (com exceção de Baião e Mocajuba. Representando um total de 31% das 116 ações, onde 23 ações foram executadas em algum momento do período em questão. O município que teve maior desempenho no índice FIRJAN de saúde foi o de Acará que aumentou em 0,1%, saindo de 0,53% em 2007 para 0,628% em 2010 e o com menor desempenho foi o município de Tailândia que aumentou em apenas 0,013%, saindo de 0,633% para 0,646%.

Havendo assim, dados positivos que indicam o desenvolvimento da Região de Integração do Tocantins, mas esses não podem ser atribuídos ao PTP, pois apenas uma entre as demandas votadas na Região de Integração do Tocantins foi inserida no PPA de 2008 -2011 e efetivada, conforme consta no relatório de ações desenvolvidas do PPA, na SEPOF. Soma-se a isso, a ausência de indicadores específicos e emblemáticos relacionados ao Planejamento Participativo para definir as alterações sofridas na região. Não permitindo assim, uma análise mais concreta, para demonstrar se houve efeito deste planejamento no desenvolvimento regional. Há ainda, de se levar em consideração outros fatores, não analisados nesta pesquisa, que podem ter contribuído para o desenvolvimento da região. Cite-se entre estes as ações dos entes municipais e federal que aqui não foram computadas.

Conclui-se ainda, que mesmo constatado que houve 116 ações entre similares e desmembradas relacionadas às ações votadas no PTP, no relatório de ações desenvolvidas do PPA 2008 - 2011, não pode-se definir que estas foram lançadas no PPA, em substituição as demandas não realizadas do PTP na Região

de Integração do Tocantins, pois mesmo que Age (2012) tenha relatado em seu trabalho que o Governo do Estado do Pará substituiu ou desmembrou as ações para poder atender essas de forma gradativa, por falta de recursos, não constatou-se em nenhum momento nesta pesquisa que este fato realmente ocorreu. O que se verificou em relação às demandas similares e desmembradas é que estas ao serem alocadas no PPA 2008 - 2011, foram em parte executadas por influência do processo de descentralização de políticas públicas instalada a partir do PTP e teve como determinantes, para o seu êxito além da sua própria similaridade ou desmembramento das demandas do PTP, o Sistema de Integração Regional; a Estratégia de Indução; e a atuação e capacitação dos conselheiros delegados.

A *similaridade ou desmembramento* surgiu decorrente da não aprovação técnico-administrativa dos projetos (demandas) eleitos no PTP na execução das ações na Região de Integração do Tocantins. Sendo, essas ao serem implantadas no PPA, desmembradas ou substituídas por similares. Cabe ressaltar que em muitos casos, as ações foram aprovadas nas plenárias do PTP, mesmo sendo, apresentado por técnicos dos órgãos a inviabilidades destas, por motivos técnicos ou financeiros.

O *Sistema de Integração Regional* possuía em seu pilar a Política de Descentralização Regional do Estado do Pará, que foi uma descentralização do Planejamento das execuções e maior autonomia dos atores locais no processo de tomada de decisões sobre suas necessidades através do fortalecimento da participação popular e do controle social, tendo como finalidade, a implementação de políticas públicas com vistas a garantir o desenvolvimento regional. Esta tinha como instrumento o PTP que ao interagir com outros instrumentos se complementavam para a efetivação da descentralização de políticas públicas, visando o desenvolvimento regional, alicerçada no planejamento, pactuação, operacionalização e financiamento.

A *estratégia de indução* tornou-se visível no transcurso do processo, foi operacionalizada de maneira que a adesão dos municípios foi imediata, pois, a participação deste independia de contrapartida financeira ou capacidade técnica-administrativa. Esse fato retrata uma estratégia de indução do Governo do Estado do Pará que teve duas vertentes: a externa e a interna. A externa, uma relação direta entre Estado e município e a interna, uma relação que mesmo não sendo aparente, contrariando a cultura política estabelecida, ocorreu entre os servidores estaduais de terceiro escalão, inclui-se entre estes os gestores regionais.

Os *Conselheiros Delegados por fazerem parte* dos Conselhos de Desenvolvimento Regionais e Estadual, sendo composto de delegados eleitos e natos, onde os natos eram prefeitos e vereadores da região, foram capacitados pelo Governo do Estado para atuarem no monitoramento das ações votadas no PTP. Esses interagiam com os técnicos e representantes do Governo, possuíam trânsito entre os órgãos do Estado e exerciam pressão social para efetivação das demandas.

No entanto, a simples presença destes determinantes no processo de descentralização não demonstra também, que tais elementos contribuíram para o desenvolvimento regional da Região de Integração do Tocantins, pois se entende que esses apenas garantiram a execução de ações na região. E mesmo sendo comprovada que houve a efetivação de ações similares e desmembradas, através de resultado meta físico-financeira, não se identificou indicadores a ser utilizado para mensurar seus efeitos no processo de desenvolvimento regional.

REFERÊNCIAS

AGE, Yuri Pereira Carneiro. **O PTP e as limitações para a efetivação de políticas públicas**: participação popular no governo de Ana Júlia Carepa (2007-2010), 2012. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2012.

ALENCAR JUNIOR, Osmar Gomes de. Condicionantes políticos da descentralização da política pública no Estado do Piauí. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PUBLICAS, 5., 2011, São Luis, **Anais**. São Luis: [S.n.], 2011.

ALLEBRANDT, Sérgio Luís. COREDES e COMUDES: uma nova experiência de planejamento do desenvolvimento local/regional no Rio Grande do Sul, Brasil? In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 11., 2006, Guatemala, **Anais...** Guatemala, nov. 2006.

ARAÚJO, José Prata de. **Manual dos direitos sociais da população**. Belo Horizonte: O Lutador, 1998.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. “Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo”. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n. 40, p. 111-141, 1999.

_____. Mitos da Descentralização: maior democracia e eficiência nas políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais/Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais**– ANPOC, n. 11, v. 31, p. 44 – 66, 1996.

_____. Relações federativas nas políticas sociais. In: **Revista de Educação Social**, v. 23, n. 80, p. 25 – 48, set. 2002.

_____. Continuidade e descontinuidade da federação brasileira: de como 1988 facilitou 1995. **Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro**, v. 52, p. 377 - 423, 2009.

_____. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. São Paulo: FAPESP. 2000.

_____. Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e economia. In: **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 8, 2. ed. p. 331 – 345, 2003.

_____. Tendências nos estudos sobre avaliação. In: MELO, Elizabeth (Org.). RICO. **Avaliação de políticas sociais**: uma questão em debate. São Paulo: CORTEZ, 1998.

BACHELARD, Gaston. **A formação do espírito científico**: contribuição para uma psicanálise do conhecimento. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996. (Tradução de Estela de Santos Abreu).

BARROS, Alexandre Rands. **Desigualdades regionais no Brasil**: natureza, causas, origens e soluções. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

BEHRING, Elaine Rosseti. **Política social no capitalismo tardio**. São Paulo: Cortez, 1998.

BIRKNER, W. M. K. **Desenvolvimento regional e descentralização político-administrativa**: um estudo comparativo dos casos de Minas Gerais, Ceará e Santa Catarina. Curitiba: [S.n.], v. 16, n. 30, p. 297-311, jun. 2008.

BOURDIEU, Pierre. Os usos sociais da ciência: por uma sociologia clínica do campo do campo científico. In: **“Conferência e debate organizados pelo grupo Sciencesen Questions”**, Paris, 1977. Paris: [S.n.], 1977.

BRANDÃO, C. **Território & desenvolvimento**: as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas: Unicamp, 2007.

BRASIL. **Constituição [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal. 1988, 292 p. (Promulgada em 05 de Outubro de 1988).

_____. **Lei Orgânica da Assistência Social**. LEI nº 8.742. Brasília, DF, 1993.

BRUYNE, Paul de; HERMAN, Jacques; SCHOUTHEETE, Marc de. **Dinâmica da pesquisa em ciências sociais**: os pólos da prática metodológica. Trad. de Ruth Joffily. Rio de Janeiro: F. Alves. 1991. p. 41 - 61.

BUARQUE, Sergio C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.

CALDAS, Miguel P. FACHIN, Roberto. Paradigma funcionalista: desenvolvimento de teorias e institucionalismo nos anos 1980 e 1990. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo: FGV, v. 45, n. 2, abr./jun. 2005.

CALVACANTE, Pedro. Descentralização de política pública sobre a ótica neoinstitucional: uma visão de literatura. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV, v. 45, p. 1781 – 1804, nov./dez. 2011.

CAMPOS, Edval Bernardino e MACIEL, Carlos Alberto Batista. Conselhos Paritários: o enigma da participação e da gestão democrática. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 55. São Paulo: Cortez, 1997.

CARVALHO, Cristina Amélia, VIEIRA, Marcelo Milano Falcão, SILVA, Sueli Maria Goulart. A trajetória conservadora da teoria institucional. **Revista Eletrônica de Gestão Organizacional**, v. 10, n. especial, p. 469 - 496, dez. 2012. (Publicação original: Revista de Administração Pública, em 2005).

CHAGAS, Clay Anderson Nunes. **Região, território e planejamento estatal**: planejamento plurianual e desenvolvimento regional. Belém: NAEA; UFPA, 2010.

CHAUI, Marilena. **Brasil: mito fundador e sociedade autoritária**. 4. reed. São Paulo: P. Abramo, 2001.

CONCEIÇÃO. Octavio Augusto Camargo. **O conceito de instituição nas modernas abordagens institucionais**. Porto Alegre: Fundação de Ciências Econômicas da Faculdade do Rio Grande do Sul. Rio Grande do Sul: UFRS. 2002.

_____. **Instituições, crescimento e mudança na ótica institucionalista**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 2001. (Tese).

CORRÊA. R. L. **Região e organização espacial**. São Paulo: Ática, 1998.

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

COSTA, Eduardo José Monteiro da; BRITO, Liane do Socorro Bastos. O Planejamento Territorial Participativo: a experiência do Estado do Pará, Brasil. **Revista Eletrônica de Geografia y Ciencias Sociales**. Universidade de Barcelona, v. 14, n. 331, v. 37, 1 ago. 2010a.

COSTA, Eduardo José Monteiro da; BRITO, Liane do Socorro Bastos. O Planejamento Territorial Participativo: a experiência do Estado do Pará (Brasil). In: COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GEOCRÍTICA: "LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y EL URBANISMO DESDE EL DIALOGO Y LAPARTICIPACION". 11., 2010, Buenos Aires. **Anais**. Buenos Aires: [S.n.], 2 a 7 maio, 2010.

COSTA, Eduardo José Monteiro da; GÓES, Priscila. O Estado do Pará e a recém criada Política de Integração Regional: aportes analíticos, desafios e caracterização. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 12., 2009, Florianópolis. **Anais**. Florianópolis: ANAPUR, 25 a 29 maio, 2009.

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: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS REGIONAIS E URBANOS (ENABER), 8., 2010, Juiz de Fora. **Anais**. Juiz de Fora: ENABER, 08 a 10 set. 2010.

COSTA, Marco Antônio Barbosa da; FRASÃO, Roseane Santana. **Uma análise da política de Descentralização Regional do Estado do Pará**. 2010. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização)- Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2010.

D`ARAUJO, Maria Celina. Amazônia e desenvolvimento à luz das políticas governamentais: a experiência dos anos 50. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: ANPOCS, n. 19, p. 40-55, jun. 1992.

DALLABRIDA, Valdir Roque. Governança territorial e desenvolvimento: as experiências de descentralização político-administrativa no Brasil como exemplos de

institucionalização de novas escalas territoriais de governança. **Circuito de debates acadêmicos**, São Paulo: IPEA, CODE, n. 47, 2011.

DRAIBE, Sônia Maria. As Políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. **Para a Década de 90 - Prioridades e Perspectivas de Políticas Públicas**, n. 4. Brasília: IPEA; IPLAN, 1990.

DRAIBE, Sônia Miriam; ARRETCHE, Marta T. S. Descentralização e políticas de combate à pobreza: observações sobre o caso brasileiro. In: “**Programa de Estudos sobre Pobreza Urbana y Descentralización en América Latina**”. Santiago, Chile: CIEP, 1995.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO RIO DE JANEIRO. **Índice FIRJAN de desenvolvimento municipal**. Rio de Janeiro: FIRJAN, 2013. Disponível em: <<http://www.firjan.org.br/ifdm>>. Acesso em: 21 maio, 2013.

FLIGSTEIN, N. Habilidade social e a teoria dos campos. **Nova Era**, São Paulo, v. 47, n. 2. Abr./jun. 2007.

FURLANETTO, Egidio Luiz. Instituições e desenvolvimento econômico: a importância do Capital Social. **Revista Sociologia Política**. Curitiba, v. 16, n. suplementar, p. 55 – 67, ago. 2008.

FURTADO, Celso. **Economia do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2008. v. 2. Arquivo Celso Furtado (Curso ministrado na PUC-SP em 1975).

GALPER, Jeffry. **Política social e trabalho social**. São Paulo: Cortez, 1986.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2008.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais e luta pela moradia**. São Paulo, Loyola, 1991.

GOULART, Flávio. **A descentralização em dez provocações**. Mato Grosso do Sul: Café com Ideias, 2007.

HALL, Peter A. TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neoinstitucionalismo. **Revista Lua Nova**. São Paulo: CEDEC, n. 58, 2003.

HARVEY, David. **O enigma do capital: e as crises do capitalismo**. Tradução de João Alexandre Peschanski. São Paulo: Boitempo, 2011.

HEIMANN, Luíza; KAYANO, Jorge. Políticas públicas em saúde e participação Popular. In: ALBUQUERQUE, Maria do Carmo (Org.). **Participação popular nas políticas públicas: espaço de construção da democracia brasileira**. São Paulo: Instituto Pólis, 2006. p. 85-96.

IBGE. Disponível em:<www.ibge.gov.br>. Acesso em: 21 dez. 2013.

JOVCHELOVITCH, Marlova. O Processo de descentralização e municipalização no Brasil. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, n. 56, 1998.

LIMA, José Júlio. **Planejamento territorial participativo**. Belém: EG, 2008.

LIMA; Telma C. S.; MIOTO, Regina T. C. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. **Revista Katálysis, Florianópolis**: Santa Catarina: UFSC, v. 10, n. especial, p. 37-45, 2007.

MACIEL, Carlos Alberto Batista. **Políticas públicas e controle social**: encontros e desencontros da experiência brasileira. Belém: UFPA, [2005?].

MACULAN, Benildes Couto Moreira dos Santos. **Manual de normalização**: padronização de documentos acadêmicos do NITEG/UFMG e PPGCI/UFMG. Belo Horizonte: UMG, 2008.

MATUS, Carlos. **O planejamento é democrático?** Adeus Senhor Presidente. Recife: Litteris, 1989.

MATUS, Carlos. O plano como aposta. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (Org.). **Planejamento e orçamento governamental**. Brasília, DF: ENAP, 2006. v. 1, 2 .

MORAES, Jorge Luiz Amaral de. Capital social e desenvolvimento regional. In: CORREA, Silvio Marcus de Souza (Org.). **Capital social e desenvolvimento regional**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003. p. 123-148.

MORESI, Eduardo (Org.). **Metodologia da pesquisa**. Brasília, DF: UCP, 2003.

MOURÃO, Kleber Antônio da Costa (Org.). **Estudos sobre economia na Amazônia**. Belém: UNAMA, 2008. (Coleção Prêmio Jaime Teixeira, v. 1).

_____. **Centralização produtiva via política de incentivos fiscais**: o caso da economia paraense no período de 1997-2000. Belém: SOBER, 2007.

MUZZIO, Henrique. Teoria institucional, cultura regional e comportamento organizacional: agência de investigação para subsidiárias brasileiras. In: SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO TECNOLÓGICA, 3., 2006. [S. l.]. **Simpósio...** [S. l.]: FGV : EAESP, 2006.

MYRDAL G. **Economic theory and under-developed regions**. Gerald Duckworth & CO: London, 1957.

PARÁ. Governo do Estado. **Mensagem à Assembleia Legislativa do Pará**. Belém, 2008.

_____. Governo do Estado. **Plano plurianual 2008-2011**: Construindo o Pará de Todas e Todos. Belém, 2007.

_____. Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e ambiental do Pará. **Índices**. Belém, 2013. Disponível em: <<http://www.idesp.pa.gov.br>>. Acesso em: 19 dez. 2013.

_____. Secretaria de Estado de Integração Regional. Diretoria de Integração Regional. **Atlas de integração regional do Estado do Pará**. Belém, 2010.

_____. Secretaria de Estado de Integração Regional. Diretoria de Integração Regional. **Diretrizes para a integração regional**. Belém, 2007.

_____. Secretaria de Estado de Integração Regional. Diretoria de Integração Regional. **Sistema de informações municipais**. Belém 2008.

_____. Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças. Superintendência do planejamento Territorial Participativo. **Imagens do Planejamento Territorial Participativo**. Belém, 2008.

_____. Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças. PPA 2004 – 2008. **Relatório de ações desenvolvidas**. Belém, 2013. Disponível em: <<http://www.sepof.pa.gov.br>>. Acesso em dez. de 2013.

_____. Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças. PPA 2004 – 2007. **Relatório de investimentos**. Belém, 2013. Disponível em: <<http://www.sepof.pa.gov.br>>. Acesso em: 19 dez. 2013.

_____. Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças. PPA 2004 – 2008. **Relatório de investimento**. Belém, 2013. Disponível em: <<http://www.sepof.pa.gov.br>>. Acesso em: 20 dez. 2013.

PECI, Alketa. A nova teoria institucional em estudos organizacionais: uma abordagem crítica. **Cadernos EBAPE. BR. FGV/EBAPE**, São Paulo, v. 4, n. 1, mar. 2006.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da administração pública burocrática à gerencial. In: **Revista do Serviço Público**, v, 47, n. 1, jan./abr. 1996. (Trabalho apresentado ao seminário sobre Reforma do Estado na América Latina organizado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado e patrocinado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (Brasília, maio de 1996).

PEREIRA, Potyara Amazoneida. Sobre a política de assistência social no Brasil, in: BRAVO, Maria I. S.; PEREIRA, Potyara A. P. **Política social e democracia**. 2. ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2002.

PIRES, Elson L. S. MULLER, Geraldo, VERDI, Adriana Renata. Instituições, territórios e desenvolvimento local: delineamento preliminar dos aspectos teóricos e morfológicos. **Geografia**, Rio Claro, v. 31, n. 3, p. 437-454, set./ dez. 2006.

POCHAMANN, Marcio; BLANES, Denise; AMORIM, Ricardo (Coord.). **Inclusão social: impacto das políticas públicas de mato Grosso do Sul**. São Paulo: Cortez, 2006.

PREBISH, Raul. **El desarrollo de la América Latina y algunos de sus principales problemas**. Santiago: CEPAL, 1949. p. 1-75.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Atlas do desenvolvimento humano no Brasil 2013**. Disponível em: <www.pnud.org.br>. Acesso em: 26 out. 2013.

ROCHA, Dalton Favacho da Rocha. **A relação executivo-legislativo no projeto de criação da Superintendência do Planejamento Territorial Participativo (SPTP) no Estado do Pará**. Belém: UFPA, 2012. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas), Universidade Federal do Pará, Belém, 2012.

RODRIGUES, José Alberto (Org.). In: DURKHEIM, Émile. **Sociologia**. 6. ed. São Paulo: ATÍCA. 1993.

ROGHER, Guy. **Talcott Parsons e a sociologia americana**. São Paulo: F. Alves, 1976.

SÁ, Vinicius Claudino de, SOUZA, Renato Santos de. **O desenvolvimento na perspectiva institucional**. São Paulo: IPEA, 2011.

SADER, Emir. **Quem é progressista e quem é de direita**. 27 de maio de 2012. Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br/?/Blog/Blog-do-Emir/Quem-e-progressista-e-quem-e-de-direita/2/27162>>. Acesso em: 21 ago. 2013.

SALLUM Jr., Brasília. "Transição política e crise de Estado", São Paulo, **Lua Nova**, n. 32, p. 133-67, 1994.

SANTOS, Clezio Saldanha dos. **Introdução à gestão pública**. São Paulo: Saraiva, 2006.

SHENG, Fulai. Valores em mudança e construção de uma sociedade sustentável. In: CALVACANTE, Clovis (Org.). **Meio Ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas**. Cortes: São Paulo, 1997.

SIEDENBERG, DieterRugard. Estratégias de desenvolvimento socioeconômico regional no Rio Grande do Sul: a experiência dos COREDES, In: SEMINÁRIO ESTADO E POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL, 2., 1995, Campos de Cascavel, 1995. **Anais...**Campos de Cascavel, 1995.

SILVA, M. A. **Intervenção e consentimento**: a política educacional do Banco Mundial. Campinas: Autores Associados; São Paulo: FAPESP, 2002.

SILVA, Vagner Luís da. Fundamentos do institucionalismo na teoria social de Thorstein Bøhlen. **Políticas & Sociedade**. Santa Catarina: UFSC, v. 9, n. 17, out. 2010.

SOUSA, Rainer. **Democracia direta e Indireta**. 2014. Disponível em:<<http://www.brasilecola.com/politica/democracia-representativa.htm>>. Acesso em:15 jul. 2013.

SOUZA, Celina. Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização. **Ciências & Saúde Coletiva**. São Paulo: ABRASCO, v. 7, n. 3, p. 431-432, 2002.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre: UFRGS, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

UGA, Maria Alice. Descentralização e democracia: o outro lado da moeda. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, DF: IPEA, n. 5, 1991.

ZYLBERSZTAJN, Decio. **Estruturas de governança e coordenação do agribusiness**: uma aplicação da nova economia das instituições. São Paulo: USP, 1995. (Tese).

APÊNDICE

