

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
SÃO CARLOS - SP**

JORGIENE DOS SANTOS OLIVEIRA

**GOVERNANÇA E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS: A
Experiência de Desenvolvimento e Integração Regional do Estado do
Pará (2007 a 2014).**

**SÃO CARLOS-SP
2016**

JORGIENE DOS SANTOS OLIVEIRA

GOVERNANÇA E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS: A
Experiência de Desenvolvimento e Integração Regional do Estado do
Pará (2007 a 2014).

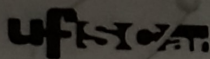
Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos para a obtenção do título de Doutora em Ciência Política.

Orientadora: Prof. Dra. Maria Teresa Miceli Kerbauy.

Financiamento: Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo.

SÃO CARLOS- SP

2016

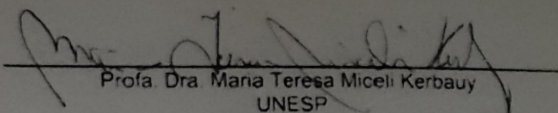


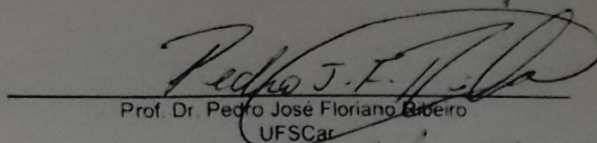
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

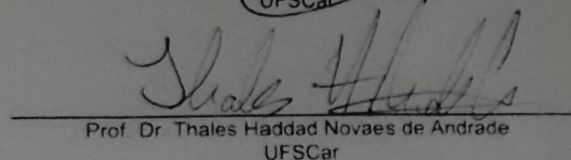
Centro de Educação e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

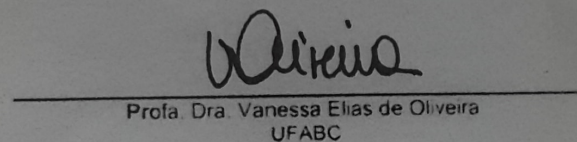
Folha de Aprovação

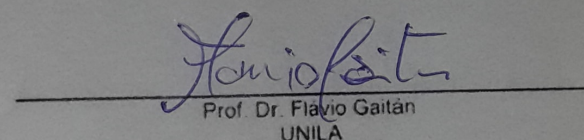
Assinaturas dos membros da comissão examinadora que avaliou e aprovou a Defesa de Tese de Doutorado da candidata Jorgiene dos Santos Oliveira, realizada em 24/11/2016


Prof. Dra. Maria Teresa Miceli Kerbauy
UNESP


Prof. Dr. Pedro José Floriano Ribeiro
UFSCar


Prof. Dr. Thales Haddad Novaes de Andrade
UFSCar


Prof. Dra. Vanessa Elias de Oliveira
UFABC


Prof. Dr. Flávio Gaitán
UNILA

*À memória do meu amado Pai
Jorge dos Santos Oliveira*

AGRADECIMENTOS

Quero agradecer, à minha querida orientadora da Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR), professora ***Doutora Maria Teresa Miceli Kerbauy***, a quem quero dedicar um agradecimento especial, por me aceitar sem nunca ter me conhecido e por me incentivar todas as vezes que esmoreci. *“Professora Teresa, (como lhe chamo), você é uma grande pessoa e pesquisadora, seu brilho, além da sua competência, estão em acreditar e confiar nas pessoas. Muito obrigada!”*.

A conclusão de um curso de doutorado faz parte de uma trajetória acadêmica árdua, longa e prazerosa. Por isso, nestes agradecimentos, quero lembrar de todos (as) que estiveram comigo neste percurso:

Primeiro, quero agradecer a todos os orientadores de pesquisa que tive na minha trajetória acadêmica, iniciando pela graduação com o professor MSc. Raimundo Jorge, na especialização e no Mestrado com o professor Dr. Armin Mathis.

Agradecer aos professores da Universidade Livre de Berlim: Dra. Dörte Segebart e Dr. Sérgio Costa, os quais me deram profundo apoio para o desenvolvimento da pesquisa. Além da paciência com o pouco domínio do alemão, o carinho e a paciência de vocês me deram forças para enfrentar o desafio de viver longe do Brasil.

Agradeço à minha família por estar sempre comigo, não entendendo muito bem a necessidade de tanto “sofrimento acadêmico”, simplesmente me apoiando. Em especial à minha mãe Benedita Oliveira, mulher de fibra e de amor que me ensinou a lutar pelos meus sonhos.

Aos meus amigos de Belém, Santarém, São Carlos e Berlim que desde sempre me ajudaram e apoiaram: Camila Riso Sales, Kátia A. Fukushima, Leandro Targa, Caroline Eliza Mendes, Adílson Marques, Marcelo Castro, Beatrice Sesani, Frankê Alves de Ataíde, Marcia Pinheiro, Gleice Costa, Simone Silva, Socorro Pena, Makeline Gonçalves, Carlos Farias, Paulo Rocha e João Batista.

Agradeço aos meus professores do programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFSCAR, Maria do Socorro Souza Braga, Carolina Raquel Justo, Fernando Azevedo, Vera Cepêda, Thalles Haddad e Pedro Floriano, obrigada pelo aprendizado e pela amizade.

Agradeço à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) e à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

(CAPES) pelo apoio financeiro para o desenvolvimento desta pesquisa no Brasil e na Alemanha.

Agradecer de forma especial, também, aos professores Vanessa Oliveira, Flávio Gaitán, Eduardo Noronha, Pedro Ribeiro e Thales Haddad por aceitarem o convite para participar da banca de defesa desta tese.

Enfim, a todos que, diretamente ou indiretamente, contribuíram para o término deste trabalho.

O sonho obriga o homem a pensar.

Milton Santos.

RESUMO

No Estado do Pará, objeto da presente pesquisa, ocorreu em 2007 uma reforma institucional significativa, baseada na descentralização regional e na busca pelo desenvolvimento regional integrado. Até então, os planos de desenvolvimento e integração projetados para o Estado eram implementados pelo governo federal, como por exemplo, os projetos executados pela Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia Oriental (SUDAM). Nesse sentido, o objetivo principal desta tese é analisar como os governos do estado do Pará de 2007 a 2014 atuaram para promover o desenvolvimento regional. A questão central que norteou a análise foi: Quais as mudanças institucionais dos governos estaduais do Pará no período de 2007 a 2014 com o objetivo do desenvolvimento regional integrado? Neste estudo, partimos do pressuposto de que a reforma do Estado, proposta pelo governo do Pará de 2007 a 2014, foi uma iniciativa voltada à governança regional, que possui um redesenho institucional favorável às relações intergovernamentais, tanto no plano vertical, como no plano horizontal ao desenvolvimento regional e à integração intrarregional. Tendo por suposto que as instituições podem contribuir no desenvolvimento regional (ainda que limitadas por constrangimentos de ordem institucional), a hipótese sustentada nesta tese será a de que o governo Estadual no Pará, entre os anos de 2007 a 2014, realizaram reformas institucionais baseadas no fortalecimento das relações intergovernamentais com objetivo de desenvolvimento regional. Estas mudanças contribuíram para produzir um desenvolvimento regional e foram baseadas na governança regional. Assim sustentamos que, por se tratar de uma análise institucional relacionada ao desenvolvimento regional e integração regional, a análise tem como eixo principal o paradigma da governança regional e a referência teórica do neoinstitucionalismo. Neste aspecto, analisamos a dimensão institucional, social e ambiental das ações governamentais no período. A metodologia utilizada para atingir o objetivo proposto foi a análise qualitativa e quantitativa dos dados sobre o caso do Estado do Pará. Partimos do modelo analítico já utilizado na literatura (ABRUCIO, 2010) em relação aos governos estaduais no Brasil. Concluímos que às mudanças institucionais propostas pelos governos do Estado no período analisado, procuraram favorecer as relações intergovernamentais. No entanto, existiram fatores que limitaram o entrelaçamento e as parcerias intergovernamentais implementadas a partir de iniciativas baseadas na governança regional.

Palavras-Chave: Governança. Relações Intergovernamentais. Governo Estadual. Desenvolvimento Regional.

ABSTRACT

In the State of Pará, the object of the present research, a significant institutional reform took place in 2007, based on regional decentralization and the search for integrated regional development. Until then, the development and integration models designed for the State were dictated by the federal government, such as the projects executed by the Superintendency for the Development of the Eastern Amazon (SUDAM). In this sense, the main objective of this thesis is to analyze how the governments of the state of Pará from 2007 to 2014 acted to promote regional development. The central question that led to the analysis was: What are the institutional changes of the state governments of Pará in the period from 2007 to 2014 with the objective of integrated regional development? In this study, we assume that the State reform proposed by the government of Pará from 2007 to 2014 was an initiative focused on regional governance, which has an institutional redesign that favors intergovernmental relations both vertically and horizontally Regional development and intraregional integration. Assuming that institutions can contribute to regional development (although limited by institutional constraints), the hypothesis supported by this thesis will be that the State government in Pará, between 2007 and 2014, carried out institutional reforms based on the Strengthening intergovernmental relations for the purpose of regional development. These changes contributed to regional development and were based on regional governance. Thus, it is argued that, because it is an institutional analysis related to regional development and regional integration, the analysis has as its main axis the regional governance paradigm and the theoretical reference of neoinstitutionalism. In this regard, we analyze the institutional, social and environmental dimension of government actions in the period. The methodology used to reach the proposed objective was the qualitative and quantitative analysis of the data on the case of the State of Pará. We started from the analytical model already used in the literature (ABRUCIO, 2010) in relation to the state governments in Brazil. We concluded that the institutional changes proposed by the State governments during the period analyzed sought to favor intergovernmental relations. However, there were factors that limited interlocking and intergovernmental partnerships implemented from initiatives based on regional governance.

Keywords: Governance; Intergovernmental Relations; State Government; Regional Development.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Estratégias de governo estaduais no Brasil relacionadas ao desenvolvimento regional e integração regional.	29
Figura 2: Variáveis independentes: Governança Regional	34
Figura 3: Variáveis dependentes: Desenvolvimento Regional	35
Figura 4: Reforma Pará no período de 2007 a 2010 no governo Ana Júlia Carepa (PT)	144
Figura 5: Reforma no Pará no período de 2011 a 2014 na gestão do governador Simão Jatene (PSDB)	144

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Produto Interno Bruto das Regiões de Integração	39
Tabela 2: Índice de autonomia fiscal e Produto Interno Bruto (PIB) dos Governos Estaduais do Pará, Ceará e Minas Gerais entre o período de 2000 a 2010. (Em%)	128
Tabela 3: Dados das Regiões de Integração do Pará	137

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Pressupostos, características e lacunas sobre o conceito de governança na América Latina	56
Quadro 2: Competências concorrentes e competências municipais	62
Quadro 3: Aspectos Constitucionais e Ações dos governos estaduais do PA, CE e MG voltados ao desenvolvimento e integração regional (2007 a 2014)	126
Quadro 4: Instrumentos para implementação da reforma no período de 2007 a 2010	140
Quadro 5: Entroncamento Institucional e Calculo Estratégico dos Atores	152
Quadro 6: Metas projetadas e Índice de Desenvolvimento da Educação Básica observados de 4 ^a a 5 ^o ano -2005 a 2013	161
Quadro 7: Metas projetadas e Índice de Desenvolvimento da Educação Básica observados de 8 ^a a 9 ^o ano 2005 a 2013	162

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Mortalidade Infantil nas Regiões de Integração do Pará período de 2003 a 2006.	157
Gráfico 2: Mortalidade Infantil nas Regiões de Integração do Pará período de 2007 a 2010	157
Gráfico 3: Mortalidade Infantil nas Regiões de Integração do Pará período 2011 a 2014	158
Gráfico 4: Matrículas nas Escolas Estaduais no Pará dos anos 2003-2006	159
Gráfico 5: Matrículas nas Escolas Estaduais no Pará dos anos 2007-2010	159
Gráfico 6: Matrículas nas Escolas Estaduais no Pará dos anos 2011-2014.	159
Gráfico 7: Área Desflorestada por Km ² nas Regiões de Integração e no Estado do Pará.....	164
Gráfico 8: Registros de Focos de Queimadas nas Regiões de Integração do Pará no período de 2007 a 2013	165
Gráfico 9: Adesão ao Programa Municípios Verdes (PMV) 2007 a 2014.....	166
Gráfico 10: Convênios e Repasses do Governo Estadual do Pará por Região de Integração entre 2009 a 2010.	167
Gráfico 11: Convênios e Repasses do Governo Estadual do Pará por Região de Integração entre 2011 a 2014	168
Gráfico 12: Receitas do Estado do Pará de 2003 a 2014.	169

LISTA DE SIGLAS

ADRs	Agencias de Desenvolvimento Regional
AIR	Agente de Integração Regional
ALACIP	Associação Latino Americana de Ciência Política
ALEPA	Assembleia Legislativa do Pará
ARCON	Agencia de Regulação e Controle de Serviços Públicos do Estado do Pará
CAR	Cadastro Ambiental Rural
CED	Conselho Estadual de Desenvolvimento
CELPA	Centrais Elétricas do Pará
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CF	Constituição Federal
CIR	Centro de Integração Regional
CONASEMS	Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde
CONASS	Conselho Nacional de Secretários de Saúde
COREDES	Conselho Regional para o Desenvolvimento do Rio Grande do Sul
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
CRD	Conselho Regional de Desenvolvimento
DNOCS	Departamento Nacional de Obras Contra as Secas
EDR	Escritório de Desenvolvimento Regional
ELETRONORTE	Centrais Elétricas do Norte do Brasil S/A
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
ESD	<i>Environmentally Sustainable Development</i>
FAPESP	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo
FDE	Fundo de Desenvolvimento Econômico
FGR	Fórum de Gestores Regionais
FP	Fórum de Prefeitos
FPE	Fundos de Participação dos Estados
FPM	Fundos de Participação dos Municípios
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IDESP	Instituto de Desenvolvimento Social do Pará
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IFOCS	Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas
IOCS	Inspetoria de Obras Contra as Secas
IPEA	Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
NIR	Núcleo de Integração Regional
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PAC	Plano de Aceleração do Crescimento
PAS	Plano Amazônia Sustentável
PEDCP	Política Estadual de Desenvolvimento de Consórcios Públicos
PDR	Plano Desenvolvimento Regional
PDT	Programa Terra de Direitos
PDTP	Política de Desenvolvimento Territorial para o Sergipe
PED	Programa Estadual de Desestatização
PEIR	Política de Integração Regional
PGC	Polo Grande Carajás
PIB	Produto Interno Bruto
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMV	Programa Municípios Verdes
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PPA	Plano Plurianual
PPCDAM	Plano de Prevenção e Controle ao Desmatamento da Amazônia Legal
PR	Partido Republicano
PRDA	Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PTP	Programa Territorial Participativo
PVA	Plano de Valorização da Amazônia
SAGRI	Secretaria de Agricultura
SDRL	Secretaria de Desenvolvimento Local e Regional
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequena Empresa
SEDECT	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Ciência e Tecnologia

SEDURB	Secretaria Executiva de Desenvolvimento Urbano
SEEI	Secretaria Extraordinária de Estado para Assuntos Institucionais
SEGOV	Secretaria de Governo
SEIDURB	Secretaria de Estado de Integração Regional, Desenvolvimento Urbano e Metropolitano
SEIR	Secretaria de Integração Regional
SEPE	Secretaria de Programas Estratégicos
SEPLAN	Secretaria de Planejamento
SEPOF	Secretaria de Planejamento e Orçamento
SEPOG	Secretaria de Planejamento Gestão e Finanças
SP	Sala das Prefeituras
SPVEA	Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia
SUDAM	Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia Oriental
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
UFC	Universidade Federal do Ceará
UFSCar	Universidade Federal de São Carlos
ZEE	Zoneamento Econômico e Ecológico

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	19
1.1 DESENHO DA PESQUISA, SELEÇÃO DO CASO E HIPÓTESES	27
1.1.1 Metodologia	31
1.1.2 As Regiões Analisadas	37
1.1.2.1 Região de Integração Metropolitana	37
1.1.2.2 Região de Integração do Tocantins.....	38
1.1.2.3 Região de Integração Baixo Amazonas	39
1.1.3 Plano de Trabalho	39
2 DESENVOLVIMENTO, REFORMA DO ESTADO, GOVERNANÇA E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS	42
2.1 DESENVOLVIMENTO E INSTITUIÇÕES	43
2.2 INSTITUIÇÕES PROMOVEM O DESENVOLVIMENTO?.....	45
2.3 GOVERNANÇA E PERSPECTIVA DE ANÁLISE NO BRASIL E AMÉRICA LATINA.....	49
2.4 AS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NO BRASIL E O PAPEL DOS GOVERNOS ESTADUAIS NO FEDERALISMO BRASILEIRO.....	59
2.4.1 As relações intergovernamentais (RIGs)	65
3. AS TEORIAS DO DESENVOLVIMENTO E A ATUAÇÃO DE PLANEJAMENTO DO ESTADO BRASILEIRO NA AMAZÔNIA	69
3.1 DESENVOLVIMENTO REGIONAL, TERRITORIAL E LOCAL	72
3.2 A ATUAÇÃO DE PLANEJAMENTO DO ESTADO BRASILEIRO NA AMAZÔNIA	80
3.2.1 Resultados do planejamento estatal no Brasil	88
3.2.2 O Neodesenvolvimentismo	98
4. REFORMA ADMINISTRATIVA EM SISTEMAS FEDERAIS	102
4.1 FEDERALISMO NO BRASIL.....	108
4.2 SITUAÇÃO FISCAL DOS GOVERNOS ESTADUAIS.....	111
4.3 REFORMA DO ESTADO NO BRASIL	117
4.4 AS EXPERIÊNCIAS DO ESTADO DO CEARÁ E DO ESTADO DE MINAS GERAIS.....	120
4.4.1 A experiência do Estado no Ceará	120
4.4.2 A experiência do Estado de Minas Gerais	123
5. A GOVERNANÇA REGIONAL: DIMENSÃO INSTITUCIONAL E AS	

TENDÊNCIAS ESTADUAIS	125
5.1 MATRIZ ANALÍTICA, ASPECTOS CONSTITUCIONAIS E AÇÕES DE GOVERNOS: CEARÁ, MINAS GERAIS E PARÁ	126
5.1.1 Aspectos Constitucionais e ações do governo do Pará em relação ao Desenvolvimento Regional Integrado (2007 a 2014)	129
6. GOVERNANÇA REGIONAL NO GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ; A DIMENSÃO INSTITUCIONAL	134
6.1 A TRAJETÓRIA DA REFORMA DO ESTADO NO PARÁ NO PERÍODO DE 2007 A 2014.....	134
6.2 A PERCEPÇÃO DOS GESTORES RESPONSÁVEIS PELA ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DA GOVERNANÇA REGIONAL: CUSTOS DE TRANSAÇÃO.	145
6.3 PERCEPÇÃO DOS ATORES GOVERNAMENTAIS SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DA GOVERNANÇA REGIONAL: ENTRALACAMENTO INSTITUCIONAL E CALCULO ESTRATÉGICOS DOS ATORES.	152
7. GOVERNANÇA REGIONAL NO GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ: A DIMENSÃO SOCIAL E AMBIENTAL.	155
7.1 A DIMENSÃO SOCIAL.....	156
7.1.1 Saúde	157
7.1.2 Educação	158
<i>7.1.2.1 Dados do IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica)</i>	160
7.2 A DIMENSÃO AMBIENTAL.....	163
7.3 DESFLORESTAMENTO	164
7.4 FOCOS DE QUEIMADAS	165
7.5 INICIATIVAS AMBIENTAIS.....	165
7.6 INVESTIMENTO EM SAÚDE, EDUCAÇÃO E MEIO AMBIENTE POR REGIÃO	166
8. CONSIDERAÇÕES GERAIS	175
REFERÊNCIAS	186
APÊNDICES	205
I - ROTEIRO DE ENTREVISTA COM GESTORES DO PARÁ (2007 a 2010)	205
II - ROTEIRO DE ENTREVISTA COM GESTORES DO PARÁ (2011 a 2014).....	207
III - QUADROS DE ENTREVISTAS	209

IV – REGISTRO DE QUADROS E TABELAS.....	211
ANEXOS	216
I - D E C R E T O Nº. 4.827, DE 18 DE SETEMBRO DE 2001	216
II - D E C R E T O Nº 1.066, DE 19 DE JUNHO DE 2008.....	217
III – DECRETO Nº 54, DE 29 DE MARÇO DE 2011	217
IV - DOCUMENTOS DA SECRETARIA DE INTEGRAÇÃO REGIONAL	224

1 INTRODUÇÃO

O estado do Pará possui 14,6% da área nacional, sendo o segundo Estado em termos territoriais da Federação, ficando atrás apenas do estado do Amazonas. A dimensão do território lhe confere riquezas e natureza singulares, porém apresenta, por outro lado, peculiaridades e entraves ao seu processo de desenvolvimento regional, devido à dificuldade de articulação e integração entre suas regiões. O estado possui uma densidade demográfica de 6,55 habitantes por km². Apesar da maioria da sua população viver em áreas urbanas, mais de 70% da sua população, quando comparado aos outros estados brasileiros, como Rio de Janeiro (96,7%), Distrito Federal (96,6%) e São Paulo (95,9%), ainda possui uma significativa parte de sua população residindo em áreas rurais (68,5%).

O estado do Pará foi selecionado por ser marcado por uma forte desigualdade regional. Estudo publicado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) em 2011 mostra a capital Belém como a cidade com a maior renda média de toda a população, o município de Bagre, por exemplo, com apenas 13,8% de pessoas nas classes A, B e C; Santa Cruz do Arari (15,1%); Limoeiro do Ajuru (15,9%); Chaves (16,1%); Augusto Corrêa (16,1%); Afuá (16,3%); Viseu (16,9%); e Porto de Moz (17%).

Por outro lado, depois de Belém, os maiores redutos consumidores do Estado são Novo Progresso, com 59,9% da população classificada acima da classe C; Parauapebas, com 58,4%; Ananindeua, com 54,5%; Redenção, com 51,8%; Canaã dos Carajás, 51,3%; Tucumã, com 50,8%; e Rio Maria, com 50,1%.

As desigualdades regionais internas resultaram em 2011 em uma consulta popular, através de um plebiscito, a respeito da divisão do território para a criação de outras duas unidades Estaduais da Federação, denominadas Tapajós e Carajás.

A primeira fase do plebiscito foi a aprovação, pelo Congresso Nacional, da realização de uma consulta popular. Caso o “SIM” obtivesse a maioria dos votos, o processo seguiria para a terceira etapa: a análise da Assembleia Legislativa. Em seguida, na quarta e última etapa, o Congresso Nacional votaria se acataria o resultado do plebiscito e os argumentos do Legislativo Estadual. Caso aprovasse a criação, editaria a lei complementar dos Estados, regulando detalhes das duas novas unidades da federação. A decisão deveria ainda ser sancionada pela Presidência.

Entretanto, a criação não foi aprovada pela população das demais regiões do Pará, o que ocasionou a derrota do “SIM”, ou seja, a população do Pará optou pela

não criação de mais Unidades Federativas. O Pará possui atualmente 144 municípios divididos em 12 regiões de integração regional. Nesse plebiscito os paraenses opinaram sobre a divisão da região sul e sudeste do território paraense.

Dentre os principais argumentos para a derrota do “SIM” está o de que a decisão de manter o Pará sem a divisão territorial evitaria que os novos Estados nascessem sem viabilidade financeira. Segundo um estudo do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA, 2011), os três possíveis novos estados seriam deficitários – ou seja, teriam mais despesas do que receitas. Segundo a análise, o Pará atual registrava um superávit anual de R\$ 300 milhões. Mas, para o Ipea, a situação mudaria com a divisão: Carajás nasceria com um déficit de pelo menos R\$ 1 bilhão anual; Tapajós, de R\$ 864 milhões; e o Pará remanescente, de R\$ 850 milhões.

Se fosse dividido, o “novo Pará” ficaria com 17% do território atual, mas concentraria 4,8 milhões dos 7,5 milhões de habitantes em seus 78 municípios remanescentes. A capital continuaria sendo Belém. O maior território e mais pobre, no caso de divisão, o Tapajós – na região oeste do Pará– ficaria com 59% das terras paraenses e 1,2 milhão de moradores em 27 municípios. A capital do Tapajós seria Santarém. Com maior PIB per capita, o Carajás teria 24% do território, correspondente à região sudeste paraense, com 39 municípios, dentre eles a possível capital, Marabá, o estado teria 1,6 milhão de moradores (IPEA, 2011).

O IPEA (2011) concluiu, em seu estudo, que existe a necessidade de análises sobre a demografia e a identidade das regiões pleiteantes às sucessões, bem como a análises em relação à constituição, necessidades e expressões políticas de novos atores nas regiões em foco, pois assim seria possível ampliar o entendimento sobre as causas e motivações dos pleitos separatistas.

Contra-pondo-se aos argumentos mencionados acima, os movimentos separatistas de Carajás e Tapajós afirmavam que a divisão territorial seria necessária devido, principalmente, à grande extensão territorial do estado que inviabiliza a administração e a prestação adequada dos serviços públicos; à forte desigualdade de distribuição e alocação de recursos concentradas, principalmente, na região metropolitana de Belém; à necessidade de avançar no controle e na defesa do território e das fronteiras e, portanto, a necessidade de ampliação da presença do governo do estado nos limites territoriais do Pará, o que contribuiria para a defesa nacional; à ampliação da representatividade política regional e, nesse caso, a estadualização como alavanca para o desenvolvimento regional; à necessidade de

controle das fronteiras em função do narcotráfico e das guerrilhas fronteiriças¹; e à melhoria da qualidade de vida da população das regiões de Tapajós e Carajás.

O estado do Tapajós seria uma proposta de nova unidade federativa do Brasil, resultante do desmembramento do Pará, ou seja, das regiões do Baixo Amazonas e Sudoeste Paraense.

As iniciativas de desenvolvimento e reforma do estado no Pará sempre foram marcadas pelas influências externas, assim como os ciclos econômicos que ocorreram no estado. A gestão e os investimentos públicos, por outro lado, concentraram-se na Região Metropolitana de Belém, ocasionando a ausência do governo do estado nas demais regiões. O que provocou o sentimento de abandono e a ausência de políticas públicas pactuadas com as populações que viviam em regiões mais distantes da capital do Pará (COSTA, 2009). Este sentimento de um lado impulsionou os movimentos separatistas para a criação dos Estados do Tapajós e de Carajás, além da proposta de criação do Território Federal do Marajó; e influenciou na derrota do candidato Almir Gabriel do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), nas eleições para o governo do estado em 2006, para a candidata Ana Júlia Carepa do PT. É importante mencionar que o estado do Pará foi o primeiro e único estado brasileiro a realizar um plebiscito para divisão territorial. Mesmo tendo implementado a reforma institucional analisada nesta pesquisa.

Em 2007, a governadora Ana Júlia Carepa do Partido dos Trabalhadores (PT) executou uma reforma institucional com o objetivo de aproximar o governo estadual das regiões mais distantes do estado, para desenvolvê-las de forma integrada (COSTA, 2011).

Diante deste contexto, o objeto de estudo nesta tese, será a Reforma do Estado realizada no Pará a partir de 2007, que teve como proposta desenvolver as regiões do estado de forma integrada. A partir deste objeto, o objetivo será analisar esta reforma relacionando-a ao desenvolvimento e à integração regional.

Os pressupostos que fundamentam esta pesquisa são os de que o desenvolvimento e a integração regional são funções do estado, através de suas instituições. Portanto, partimos do suposto de que as instituições podem alterar as expectativas de atores que agem a partir de suas estratégias, o que pode assegurar

¹ Informações obtidas através do site criado pelo movimento Pró-Carajás no período eleitoral em 2011: estadodocarajas.com.br.

efeitos sociais desejáveis, ou seja, o desenvolvimento regional integrado, levando ao êxito de uma determinada política de governo.

Mas as instituições criadas pelos atores políticos podem também constranger as escolhas posteriores dos mesmos. Daí a especial preocupação com a construção de uma discussão institucional relacionada ao desenvolvimento e à integração, tendo como parâmetros as relações intergovernamentais, baseadas no conceito de governança regional.

É importante mencionar que as pesquisas sobre desenvolvimento foram marcadas durante muito tempo pela oposição entre a necessidade de uma intervenção estatal e o caráter autorregulador do mercado. No entanto, a partir dos anos de 1990, as abordagens (HARVEY,1992; BARON,1994; BOYER,1993; ARRIGHI,1997; MARTINS,1999) passaram a ser mais sistêmica, levando-se em consideração as variáveis institucionais neste processo.

Neste sentido, a busca por explicações sobre desenvolvimento desigual ou do atraso econômico, de países, regiões ou territórios, devem ultrapassar os paradigmas econômicos e buscar suas causas na interseção institucional, na história e na governança, que considere não apenas os paradigmas de eficiência e participação como elementos centrais, mas considere também as relações horizontais e verticais estabelecidas entre os atores que compõe um processo de reforma do estado.

Diante do exposto, o principal questionamento da pesquisa é: Quais as mudanças institucionais dos governos estaduais do Pará no período de 2007 a 2014 com o objetivo do desenvolvimento regional integrado? – A partir desta questão procuramos responder, também, a mais dois questionamentos: Quais as mudanças formuladas e implementadas pelos governos estaduais do Pará que possuíam como objetivo o desenvolvimento regional integrado? – Essas mudanças no período de 2007 a 2014 contribuíram para o desenvolvimento regional integrado?

Diante destes questionamentos, os objetivos desta tese são:

a) Analisar como os governos do Estado do Pará de 2007 a 2014 implementaram políticas para promover o desenvolvimento regional integrado. A análise se concentra nas mudanças institucionais propostas pelo governo do Pará que procurou favorecer as relações intergovernamentais. Procuramos, também, compreender quais os fatores que limitaram o entrelaçamento e as parcerias intergovernamentais.

b) Aprofundar a discussão referente à apresentação de um referencial teórico

que possibilite a análise sobre a reforma do Estado tendo como prisma o modelo do federalismo atual brasileiro e do desenvolvimento regional a partir da ação estatal, considerando o paradigma da governança regional.

Para atender aos objetivos da pesquisa, analisamos três unidades de observação que serão as Regiões de Integração do Pará criadas pelos governos do Estado a partir de 2007, tendo como referência acidentes geográficos do estado. As três regiões selecionadas para este estudo seguiram o critério de representação em número de habitantes, sendo respectivamente: Região de Integração Metropolitana que possui a maioria da população do estado e a capital do estado Belém com 1.425.923 habitantes; Região de Integração do Baixo Amazonas, a segunda região mais populosa do estado com 288.462 habitantes; Região de Integração de Tocantins, com o terceiro maior número de habitantes, 109.975. Com o critério da quantidade populacional para selecionar as regiões, analisamos as três regiões mais populosas do estado do Pará.

Na metodologia empregada realizamos entrevistas qualitativas com gestores, formuladores e administradores da reforma do estado voltada ao desenvolvimento e à integração no Estado do Pará, bem como a análise quantitativa dos dados e de relatórios produzidos pelo governo do estado e outros órgãos avaliadores. A observação *in loco* foi extremamente rica para a análise.

Para contribuir com a discussão sobre a experiência do estado do Pará, apresentaremos uma matriz analítica construída a partir dos os estados de Minas Gerais e Ceará, com o objetivo de verificar as tendências sobre os governos estaduais no Brasil em relação ao desenvolvimento regional integrado. Assim, teremos um panorama de um estado da região Norte (Pará), um da região Sudeste (Minas Gerais) e outro da região Nordeste (Ceará), o que não supera todas as particularidades regionais existentes no Brasil, mas representa uma parcela significativa da população brasileira em se tratando de número de habitantes, diversidade cultural e Produto Interno Bruto (PIB), por exemplo.

Além dos pontos de partida de modelos analíticos já utilizados na literatura (ABRUCIO, 2010; HALL; TAYLOR, 2003; SEN, 2000; NORTH, 1993) e o paradigma da governança, propomos o avanço nas discussões sobre relações intergovenamentais. Assim, partiremos das análises neoinstitucionalistas para discutir o desenvolvimento regional a partir da ação de um governo estadual.

A referência do estudo será o Estudo de Caso, porém não pretendemos criar

generalizações a partir de seus resultados. Teremos como motivação o que consideramos serem três vantagens desse tipo de estudo: i) procurar analisar os diferentes contornos de um dado problema; ii) apresentar procedimentos de coleta e análise de dados considerados simples em relação aos outros tipos de delineamento; iii) e estimular a novas descobertas (GIL, 2002). Além de acreditarmos que o mesmo irá contribuir para o debate sobre o federalismo brasileiro, especialmente na discussão sobre as relações intergovernamentais entre os níveis de governo relacionadas ao desenvolvimento regional integrado em governos estaduais no Brasil.

Este estudo não vai analisar a institucionalização dos modelos de cooperação Interestadual, seja no plano da ação dos governadores, seja na articulação com base territorial dos mesmos, mesmo concordando com Sano e Abrucio (2012) que Conselhos Estaduais de Políticas Públicas têm conseguido discutir a agenda das políticas, disseminar boas práticas e estabelecer a *advocacy* dos estados junto à União. O estudo vai se concentrar na análise de um arranjo vertical e horizontal que contempla a participação dos municípios e dos demais atores institucionais, visto que:

[...] a existência de muitas tarefas comuns e compartilhadas entre estados e municipalidades, além da forte concentração das definições normativas no plano da União e um raio legislativo pequeno no plano estadual, levam a uma necessidade maior de articulação dos governos estaduais com os outros níveis de governo, incluindo aí suas formas de colaboração e consorciamento. Daí ser menor o contingente de casos de cooperação territorializada exclusivamente interestadual (SANO; ABRUCIO, 2012, p.90).

Concordamos com Rezende quando este afirma que é preciso considerar que “as políticas de reforma administrativa produzem *incentivos conflitantes* quanto à questão do controle burocrático, que dificultam muito a cooperação simultânea dos atores com os seus objetivos e levam as reformas à falha. O modo particular pelo qual uma dada política de reforma, num dado contexto histórico, político e institucional, produz tais incentivos explica suas possibilidades de sucesso, ou não” (REZENDE, 2002, p.124). No entanto, acrescentamos que, além da burocracia, a forma de compartimentalização no cálculo estratégico dos atores e na ação nos níveis de governo dificultou a performance da reforma, ou seja, dificultou desenvolvimento e integração regional no Estado do Pará.

De acordo com Abrucio et al., (2010), nos últimos anos, no Brasil, têm-se observado um aumento dos debates acerca da organização dos territórios nacionais, ou seja, acerca da governança local e regional. A autonomia conferida aos estados e municípios pela Constituição de 1988, na qual foram considerados como entes da

federação, não incentivou a cooperação regional, pois não foram criados mecanismos políticos-institucionais que motivassem, por exemplo, a realização de desenvolvimento regional a partir de iniciativas locais.

Neste aspecto, é necessário que as políticas públicas e/ou reformas tenham em seu desenho institucional o objetivo de colaborar com os aspectos intergovernamentais (ABRUCIO et al., 2010). Ou seja, é preciso considerar que uma reforma do estado, por si só, não garante a coordenação e articulação entre os órgãos do poder local e os órgãos locais do estado. É preciso que seja criado um conjunto de normas e regulamentos, ou seja, uma série de procedimentos internos e locais que garantam o andamento independente da instituição e promovam uma ação articulada entre as esferas subnacionais que executam a política de desenvolvimento regional.

Pires² (2008, p. 105) ao discutir a descentralização do poder e a regionalização das soluções: instrumentos de promoção do desenvolvimento local/regional, parte do princípio de que o desenvolvimento local/regional pressupõe novas relações entre o Estado, regiões e coletividades. O autor afirma que o primeiro passo a dar nessa direção reside na *desconcentração administrativa* ou na localização regional de grande parte dos órgãos e serviços públicos. Mas tal passo só é viável com uma verdadeira *descentralização* (reforma política que se traduza por uma transferência de poder do nível central para o nível local/regional).

A descentralização cria as condições para que se chegue à regionalização, isto é, à consciencialização do carácter espacial e participativo do desenvolvimento. Sendo o desenvolvimento local/regional, conforme aponta Pires, 2008, “um processo de *conquista de autonomia* por parte das populações, não se trata de uma dinâmica isolada, pelo contrário, uma tomada de consciência das relações com o meio; as interações com o meio envolvente tenderão a reforçar-se no quadro de uma *internalização* (ou de uma localização) desses processos”:

O desenvolvimento endógeno tende a apropriar-se dos contributos dos atores e a configurá-los no contexto local, dando-lhes uma forma específica e adaptada às características e às necessidades das populações. O problema é, no entanto, da maior importância porque, nomeadamente nos grupos carenciados de informação e nos contextos espaciais incapazes de gerar iniciativa sem processos de animação, é *fundamental que instituições públicas ou privadas* assumam o papel de mediadoras de interesses, de difusoras de informação e de promotoras de animação (PIRES, 2008, p. 108).

² PIRES, H, L. "A descentralização do poder e a regionalização das soluções: instrumentos de promoção do desenvolvimento local/regional". In: Dawbor e Pochmann, (Org.) – Ladislau e Márcio. *POLÍTICAS PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2008.

Esta consideração não implica a negação da tradição que confere particular relevância ao poder local como ator de processos de promoção do desenvolvimento com base territorialista. Mas é a partir deste formato que uma reforma do estado deverá se pautar para promover um desenvolvimento regional integrado. Portanto, reforma do estado será entendida neste trabalho como novas relações entre Estado, regiões e coletividades onde deverá acontecer uma desconcentração administrativa e/ou localização regional de parte dos órgãos e serviços públicos. Guiado por uma *descentralização e/ou* reforma política que se traduza por uma transferência de poder do nível central para o nível local/regional.

Não obstante, é preciso salientar que, com a coordenação entre estas esferas, os objetivos serão atingidos a partir do momento em que haja sintonia via estratégias de cooperações. Para Abrucio (2005, p.11) este federalismo estadualista possui “dois dilemas básicos, que são marcas das relações intergovernamentais brasileiras: um, é a dificuldade em estabelecer caminhos institucionais capazes de compatibilizar as demandas das elites regionais com uma visão nacional dos problemas do país; e o outro, o descompasso entre a modernização das estruturas estatais do Governo Central e a permanência de padrões patrimonialistas em quase todos os estados e municípios”.

Nesta pesquisa, notamos que dentro deste federalismo estadualista o governo estadual do Pará vem passando por reforma sucessivas, desde a década de 1990. Este ciclo de reforma buscava “enxugar” a máquina estatal e, a partir de 2007, aperfeiçoar as relações intergovernamentais. No entanto, todas estas propostas ainda não conseguiram se traduzir em diminuição das desigualdades regionais.

É possível afirmar que não existirá crescimento e desenvolvimento sem “um estado forte, pois, somente o estado, ancorado em um projeto desenvolvimentista em função dos interesses particulares nacionais e regionais, pode constituir-se no regulador de assimetrias do mercado e garantidor das condições de inclusão social” (BOSCHI, 2011, p.11). Assim, segundo o autor, o Estado precisa reestruturar o seu papel, seja na economia ou na área social.

Nessa pesquisa sustentaremos as argumentações de Boschi (2011), no entanto, entenderemos que a intervenção do governo estadual para alcançar um objetivo de redução das desigualdades sociais e regionais na governança federativa ou regional deverá ampliar e dinamizar as relações intergovernamentais.

Com esta tese, pretendemos contribuir com as análises sobre governos estaduais no Brasil que procuram favorecer o desenvolvimento regional integrado a partir de seu redesenho institucional, a fim de ampliar o debate sobre reformas de estado e avançar no principal foco da pesquisa que é governança regional democrática e relações intergovernamentais.

1.1 DESENHO DA PESQUISA, SELEÇÃO DO CASO E HIPÓTESES

O estado do Pará possui significativas desigualdades regionais. Conforme já mencionado, dados do ano de 2010, da Secretária Estadual de Planejamento e Orçamento do Estado do Pará (SEPOF), confirmam estas desigualdades, a região do Marajó representou 2,98% do Produto Interno Bruto (PIB), do estado, a região Sudoeste, 5,75%, Tapajós 10,54%, Nordeste 11,33%, enquanto a Metropolitana (que possui a capital do estado, Belém) representou 40,52%, mesmo tendo ficado o estado do Pará entre os anos de 1995 a 2008, de acordo com o IPEA, entre as seis economias, em relação à soma de todas as riquezas que mais cresceram, dentre todas as unidades federativas brasileiras.

Mesmo assim o Pará tem um dos piores valores per capita do País, com um valor que representa menos da metade do PIB per capita brasileiro. Por exemplo, dez municípios do Pará possuem um PIB per capita superior aos índices brasileiros, dentre eles, estão Belém 36%, Barcarena, Marabá, Parauapebas, Ananindeua, Tucuruí, Santarém, Castanhal, Paragominas e Canaã dos Carajás. Juntos, eles somaram à economia, em 2010, R\$ 32.752 bilhões.

No entanto, o crescimento do nível de pobreza, de violência, de déficit habitacional, que geram dentre outras situações, ocupações de terras públicas e desmatamento, não diminuiu. Suas bases econômicas sempre estiveram ligadas a atividades extrativistas e primárias de baixa agregação de valor e poucos efeitos no restante da economia, estruturando-se como enclaves. Tornou-se dessa forma, um espaço de interesses exógenos à região.

O Pará possui uma enorme fronteira agropecuária em expansão e uma vasta biota oriunda da Floresta Amazônica e é um dos estados brasileiros mais ricos em recursos minerais do Brasil. De acordo com o Sumário Mineral do Pará (2010) estão em terras paraenses 80% das reservas nacionais de bauxita, 77% das de cobre, 43% das de caulim, 36% das de manganês e 14,8% das de ouro. O estado é ainda o maior

produtor de minério de ferro do país, depois de Minas Gerais, conforme dados do Ministério das Minas e Energia, (2010). Extraído da serra do Carajás, o minério é explorado pela Companhia do Vale do Rio Doce. As jazidas de bauxita em território paraense, do mineral do qual se obtém o alumínio metálico, são as terceiras maiores do mundo.

A economia é fortemente influenciada pelo processo de verticalização da produção mineral, principalmente pelo Projeto Salobo em Marabá, o Projeto Onça Puma no município de Ourilândia do Norte, a expectativa de extração de minério de ferro da Serra Sul de Carajás, bem como a implantação de uma usina siderúrgica em Marabá, a Aços Laminados do Pará (ALPA), e a expectativa futura de implantação de um polo metalomecânico também nesta cidade; e pelas obras do Plano de Aceleração do Crescimento do Governo Federal (PAC), obras realizadas no estado, principalmente, a partir dos anos 2000. (ARROYO; OLIVEIRA, 2016).

No caso específico das obras do PAC para o estado, convém destacar: a pavimentação das BR 163 (Cuiabá-Santarém) e BR 230 (Transamazônica); a construção da Hidrelétrica de Belo Monte; a conclusão das eclusas de Tucuruí; o prolongamento da Ferrovia Norte-Sul (em fase de estudo); a construção do Porto da Tijoca (em fase de estudo); a ampliação do Porto de Vila do Conde (construção da Rampa *roll-on roll-off*); a construção de terminais hidroviários (Santarém, Monte Alegre, Breves); e as linhas de transmissão de energia elétrica Tucuruí-Macapá-Manaus e Marabá-Serra da Mesa. (ARROYO; OLIVEIRA, 2016).

Nesse contexto social e econômico, a partir de 2007, o governo do Pará realizou uma reforma institucional alterando a estrutura da gestão, extinguindo secretarias especiais, e criando, dentre outras, a Secretaria de Estado de Integração Regional (SEIR), responsável pela coordenação da então recém criada Política Estadual de Integração Regional (PEIR) que dentre outras atividades, passou a operacionalizar a proposta de descentralização do governo.

A hipótese sustentada nesta tese será a de que o governo Estadual no Pará, entre os anos de 2007 a 2014, realizou mudanças institucionais baseadas no fortalecimento das relações intergovernamentais com objetivo de desenvolvimento regional integrado. Estas mudanças contribuíram para produzir um desenvolvimento regional integrado e foram baseadas na governança regional.

Dentro da perspectiva do debate entre Estado e desenvolvimento, considera-se importante analisar uma reforma institucional que buscou um desenvolvimento

regional integrado, por entender essa reforma como elemento constitutivo do que é atualmente tratado na literatura como Terceira Geração de Políticas de Desenvolvimento Regional, onde a lógica de planejamento territorial e organização socioprodutiva do espaço, a capilaridade do Estado e a interação deste com os agentes econômicos e os atores políticos passam a ser elementos decisivos, à medida que acabam por determinar a forma da governabilidade do sistema e por contribuir para o planejamento territorial e para a gestão das políticas públicas (COSTA, 2010).

Em relação à perspectiva temporal, o estudo se concentra nas análises dos governos estaduais do estado do Pará entre os anos de 2007 a 2014³, de modo a entender as iniciativas dos governos, que buscaram avançar nestes últimos anos nos processos de construção e aplicação de estratégias de desenvolvimento regional integrado.

No Brasil estão em curso outras iniciativas a partir de Governos Estaduais, que buscam um desenvolvimento regional integrado, além das iniciativas do governo do estado do Pará, Rückert (2011) identificou outras experiências similares, como os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES) – Rio Grande do Sul; Conselhos Regionais de Desenvolvimento Sustentável – Ceará; Audiências Públicas Regionais – Minas Gerais; Secretarias Regionais de Desenvolvimento – Santa Catarina; Participação e Orçamento Regionalizado – Espírito Santo; Territórios de Identidade – Bahia; Planejamento Participativo Territorial – Piauí; Plano de Desenvolvimento Territorial Participativo de Sergipe (PDTP); MT Regional – Mato Grosso, conforme demonstrado na figura 01:

Figura 1: Estratégias de governo estaduais no Brasil relacionadas ao desenvolvimento regional e

³ Este período compreende o mandato da governadora Ana Júlia Carepa - PT e mandato do atual governador Simão Jatene - PSDB.

integração regional.



Fonte: Elaboração da autora (2015).

É importante destacar que, em relação aos governos subnacionais, a maioria das análises no Brasil parte da hipótese de que esses governos são marcados por um atraso histórico no processo de modernização das máquinas públicas (TORRES, 2004).

Abrucio (2005) se contrapõe a essas hipóteses, não as desconsiderando, mas identificando que os “governos estaduais vêm procurando aprofundar suas estratégias de regionalização, com maior descentralização das políticas, aumentando suas parcerias com os municípios e criando instrumentos que melhorem a gestão em seus territórios”. Dessa forma, é preciso que a literatura acadêmica, conforme afirma o autor, acompanhe essa realidade nas escalas subnacionais, em especial na subnacional estadual.

De acordo com Abrucio (2010), mesmo apresentando inovações, os governos estaduais ainda são fragmentados e descoordenados, o que prejudica a adoção de uma visão sistêmica. Pois, para o autor, a descentralização de tarefas e funções é desejável, ainda mais se o poder público estiver mais próximo dos cidadãos, como é o caso dos governos subnacionais. Todavia, sem interligação e coordenação entre as partes, governar se resume na seguinte regra: as secretarias prioritárias e mais fortes têm poder e atenção, enquanto as mais fracas “jogam” isoladamente e atuam na órbita dos órgãos centrais. Disso decorre uma forte verticalização que não consegue

coordenar efetivamente todas as partes - no máximo centraliza certas decisões, conclui o autor.

Para Boschi (2011) existe a necessidade de um olhar latino-americano sobre as questões de desenvolvimento, tendo o Estado como co-ordenador deste processo. Mesmo estudos sobre capitalismo, mudanças institucionais e desenvolvimento ainda não consideram as análises teóricas realizadas na América-Latina (BOSCHI, 2011, pg. 8). Ainda, segundo o autor, existe a predominância na literatura de uma visão “primeiro mundista”, uma visão americanista ou eurocêntrica.

1.1.1 Metodologia

Na análise do caso selecionado, inicialmente, partimos de uma pesquisa descritivo-explicativa sobre a reforma do estado no Pará, conforme será apresentado na seção 6, com o objetivo de analisar os aspectos institucionais relacionados às propostas de desenvolvimento regional integrado a partir dos mandatos de 2007 a 2010 e de 2011 a 2014. Em seguida faremos um recorte temporal de 2003 a 2006 em relação às dimensões social e ambiental, para o aprofundamento da análise sobre as dimensões escolhidas.

Para a análise dos dados referentes à dimensão social foram utilizados os índices do IDEB. Para ampliar a análise, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os gestores das ações estaduais relacionadas ao desenvolvimento regional integrado. As entrevistas buscaram identificar os cálculos estratégicos dos atores envolvidos na implementação e execução das ações governamentais, bem como identificar como se deram a coordenação e cooperação intergovernamentais nas iniciativas da governança regional proposta.

O roteiro que guiou a entrevista⁴ com os atores envolvidos nas gestões estaduais teve como objetivo verificar os aspectos da governança regional e os aspectos relacionados à coordenação e cooperação em relação ao nível vertical e horizontal das relações intergovernamentais no processo estadual.

Foram realizadas entrevistas com perguntas abertas e fechadas com atores em duas instituições: prefeituras dos municípios polos e membros do governo estadual. Esta escolha teve como base os atores que participaram da implementação e execução da reforma, considerando-se envolvidos diretamente com o tema. Os atores

⁴ O roteiro de entrevista com gestores encontra-se no Apêndice I.

entrevistados foram: governadores (as) no período da reforma, gestores da reforma (coordenadores por região de 2007 a 2014), prefeitos dos municípios polos das mesorregiões (Belém, Santarém e Abaetetuba) e secretários estaduais de governo.

Devido ao período de gestão dos prefeitos não convergir com o período da gestão dos governadores⁵, entrevistamos somente aqueles cujos municípios polos são concomitantes com as duas gestões em análise na pesquisa. Ressaltamos que o fato dos períodos das gestões não coincidirem foi apontado pelos prefeitos (as) como um fator limitante na implementação de governança regional proposta.

Ao apresentar as discussões sobre as tendências dos governos estaduais no Federalismo Brasileiro, relacionadas às iniciativas próprias para o desenvolvimento e a integração regional, além da questão fiscal, atribuições e limites, conforme consta na tese, elaboramos uma matriz analítica com o objetivo de verificar as tendências sobre os governos estaduais no Brasil em relação ao desenvolvimento regional integrado.

A matriz foi elaborada a partir da análise dos Planos Plurianuais dos respectivos governos Estaduais. Estes planos foram selecionados por, além de serem exigências constitucionais, apresentarem as metodologias de planejamento de programas e projetos baseados no Planejamento Estratégico Situacional (PES), segundo a concepção de Carlos Matus, e do Enfoque Quadro Lógico (*Logical Framework Approach*), desenvolvidos pela Agência Americana para o Desenvolvimento Internacional (*Unites States Agency for International Development – Usaid*), com os seus desdobramentos, em especial os implementados pela Agência Alemã de Cooperação Técnica (*Gesellschaft für Technishe Zusammenarbeit – GTZ*), que deram origem ao popular método Planejamento de Projetos Orientado por Objetivos (*ZielOrientierte ProjektPlanung – ZOPP*). Essas metodologias dão suporte à sistemática de planejamento governamental utilizada nos últimos Planos Plurianuais (PPA) do governo federal no Brasil e, conseqüentemente, aos governos Estaduais brasileiros.

Essas metodologias têm como característica comum o planejamento democrático, participativo, voltado para o enfrentamento de problemas e com foco em resultados. A sistemática de elaboração do PPA brasileiro incorporou os elementos

⁵ A legislação eleitoral no Brasil prevê eleições no período de 2 em 2 anos. Sendo assim as eleições para Presidente (a), Governadores (as), Deputados Estaduais, Deputados Federais (as) e Senadores (as) ocorrem em um período. E para prefeitos (as) e vereadores em outro período.

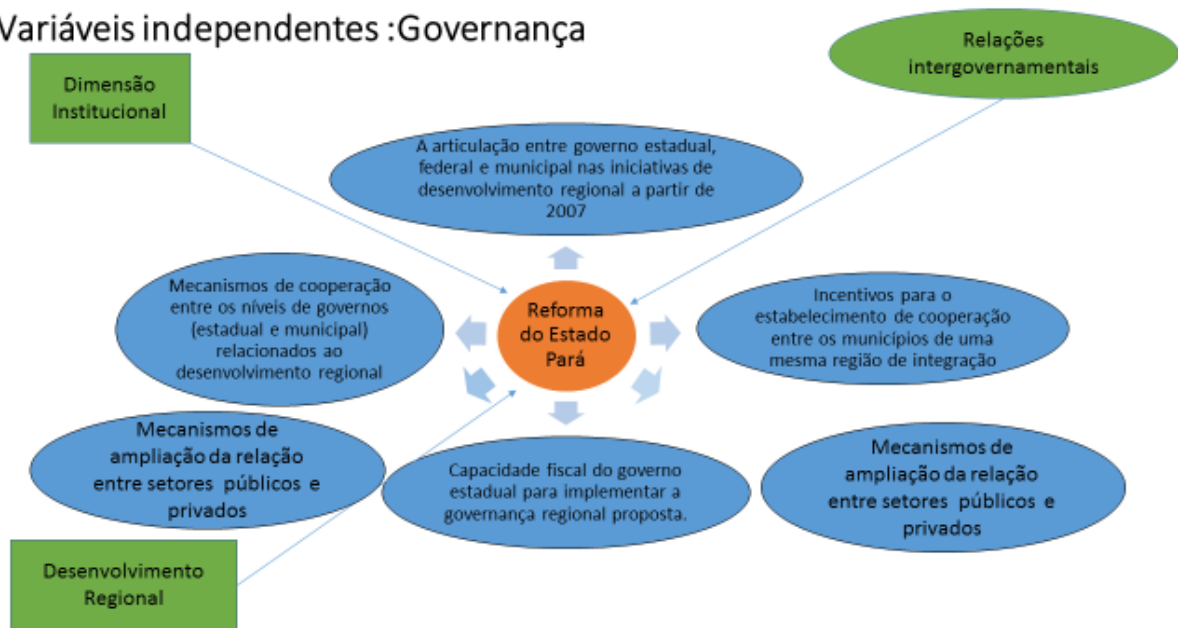
da fundamentação teórica, os princípios e o enfoque metodológico e valeu-se de uma combinação e integração dos métodos. O PES é apropriado para reforçar a preocupação com a visão estratégica, com a gestão e a participação dos diversos atores sociais. A organização dos programas segue a estrutura do Quadro Lógico, e o processo de elaboração segue os passos do ZOPP, com a identificação e a análise de problemas e a seleção dos projetos para enfrentamento das causas do problema (PAGNUSSAT, 2006, p.19). Pode-se afirmar que:

Em síntese, o método PES, sem dúvida, tem particular validade e excepcionalidade de resultados no setor público, em que a presença de problemas verdadeiramente complexos e mal-estruturados compõe o cenário dominante, mas sua influência no planejamento governamental brasileiro é recente. Apesar da difusão do método pelo Cendec/Ipea a partir do final dos anos 80, somente nos planos plurianuais mais recentes seus princípios, fundamentos e o enfoque metodológico foram contemplados, conforme pode-se constatar pelos pontos destacados do texto "O plano como aposta", de Carlos Matus (PAGNUSSAT, 2006, p.22).

Após a sistematização das informações sobre ações, programas e resultados relacionadas ao desenvolvimento regional integrado, optamos por 13 indicadores⁶ correspondentes à governança regional, relações intergovernamentais e aspectos legais das constituições estaduais dos estados de Minas Gerais, Ceará e Pará e fazem parte da matriz elaborada.

As variáveis dependentes e independentes utilizadas estão explicitadas nas figuras abaixo:

⁶ Ver indicadores no quadro 3: Aspectos Constitucionais e ações dos governos do PA, CE e MG.

Figura 2: Variáveis independentes: Governança Regional**Variáveis independentes :Governança**

Fonte: Elaboração da autora (2015)

São consideradas variáveis independentes (dimensão institucional) sobre: i) os mecanismos de cooperação entre os níveis de governos (estadual e municipal) relacionados ao desenvolvimento regional (verificamos se existia algum mecanismo que contribuiu para a cooperação entre estas esferas); ii) os incentivos para o estabelecimento de cooperação entre os municípios de uma mesma região de integração (se existia algum mecanismo ou deliberação (leis e decretos) que contribuam para a melhor cooperação e coordenação entre os municípios de uma mesma região); iii) a articulação entre governo estadual, federal e municipal nas iniciativas de desenvolvimento regional a partir de 2007 (verificação das iniciativas de ações em relação a planos ou políticas públicas, voltas a atuação das três esferas); iv) a capacidade fiscal do governo estadual para implementar a governança regional proposta (o qual o montante de recursos destinados para implementação e execução da reforma propostas). A capacidade estatal do governo estadual do Pará será mensurada a partir das três dimensões: social, ambiental e econômica. As variáveis independentes estão relacionadas à governança regional implementada.

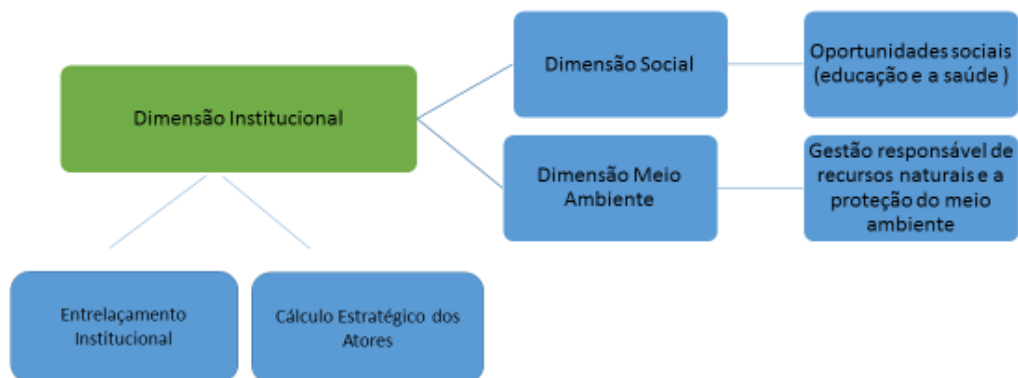
Cabe destacar que, em geral, sejam em estudos no Brasil ou em outros continentes, as análises concentram-se na esfera subnacional Federal, não considerando as variações das esferas subnacionais estaduais (SOIFER, 2012).

Capacidade estatal, desta forma, pode ser entendida como a aptidão do estado em fazer com que os cidadãos, empresas e organizações atuem conforme as regulações propostas pelo estado, ou seja, conforme as regras elaboradas e impostas por este. A análise dos custos de transação terá como referência as entrevistas com os atores governamentais sobre a duração das negociações e nível de conflito entre as escalas subnacionais.

A dimensão institucional priorizou as categorias propostas por Abrucio (2010), sobre quais foram os mecanismos e recursos gerenciais estaduais que regularam e coordenaram as ações, bem como quais os mecanismos de ampliação da relação entre setores públicos e privados. Seguindo os passos do autor, também, no que se refere à análise sobre a governança estabelecida através de reformas, consideramos tantos os aspectos relacionados à participação social, cooperação e coordenação nas relações intergovernamentais (dimensão institucional); eficiência/implementação (dimensões sociais e ambientais).

Na Figura 03 (três), especificamos as variáveis dependentes utilizadas:

Figura 3: Variáveis dependentes: Desenvolvimento Regional



Fonte: Elaboração da autora (2015)

Para a análise da dimensão social, iremos verificar os avanços referentes à educação e à saúde nas regiões do Pará. A variável “desenvolvimento regional” será analisada como uma variável dependente. Para a análise da saúde, utilizamos os

dados referentes à mortalidade materna e infantil⁷. Em relação à educação, teremos como referência o IDEB dos anos iniciais (1^a ao 4^o ano) e o número de matrícula nas escolas estaduais por região de integração, Pará e Brasil no período de 2007 a 2013.

Em relação à dimensão ambiental incluída na pesquisa, por estarmos falando de um estado inteiramente situado na região da Amazônia legal, propomos como categorias de análise, os aspectos da gestão responsável pelos recursos naturais e proteção do meio ambiente: Levantamos os dados por região de integração, o desflorestamento, focos de queimadas e as iniciativas ambientais nas regiões por parte dos governos e o total de cada categoria no território brasileiro.

As variáveis acima permitiram análises quantitativas e qualitativas, contribuindo para testar o papel das variáveis intergovernamentais nas estratégias de implantação da governança regional voltada ao desenvolvimento regional integrado no estado do Pará.

No que se refere às fontes de informações, durante a pesquisa buscamos um conjunto de referências sobre os principais aspectos institucionais nos governos do Pará, Ceará e Minas Gerais, analisadas nos Planos Plurianuais - PPA's (2008 a 2015) e relatórios de avaliações referentes aos PPA's. Além de documentos específicos elaborados pelos governos estaduais, tais como o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado, Mensagem do Governador (2008) enviada à Assembleia Legislativa do Ceará e Pará e informações fornecidas pelo site do governo estadual do Ceará e Atlas de Desenvolvimento Regional do Pará (2008). Sobre o governo estadual do Pará além de *websites* das Secretárias de Planejamento Gestão e Finanças (SEPOG), consultamos as Leis Orçamentárias Anuais (LOA) entre os anos de 2003 a 2014.

O período que compreende a pesquisa encerrou-se em 2014, portanto informações sobre as reformas de 2011 a 2014 ainda não estão totalmente consolidadas. Neste aspecto a pesquisa qualitativa colocou-se como um instrumento estratégico que possibilitou o entendimento sobre os objetivos traçados, pelos governos analisados, em cada período analisado, no estado do Pará.

É importante mencionar que as informações necessárias às análises referentes às relações intergovernamentais do governo federal (vertical) foram coletadas via documentos oficiais do governo estadual do Pará. Isso possivelmente limitou a análise, porém, não a inviabilizou.

⁷ Indicadores para o desenvolvimento segundo a ONU (2000).

1.1.2 As Regiões Analisadas

O decreto n.1.066, de 19 de junho de 2008 da governadora Ana Júlia Carepa (PT) implementou uma nova regionalização ao estado do Pará com o objetivo, segundo o mesmo, de definir regiões que representassem os espaços com semelhanças de ocupação, de nível social e de dinamismo econômico e para que os municípios mantivessem integração entre si, quer física quer economicamente.

A finalidade foi definir espaços para que os municípios se integrassem de forma a serem partícipes do processo de diminuição das desigualdades regionais. O decreto em seu artigo 3 determinou que os órgãos da administração pública direta e indireta deveriam, obrigatoriamente, proceder a adequação de suas ações, programas, objetivos e metas adotando a conformação das Regiões de Integração, em um prazo de 120 dias a partir da sua publicação.

A regionalização, instituída, passou a denominar-se “Regiões de Integração”, sendo composta por doze Regiões: Região Metropolitana (5 municípios); Região Guamá (18 municípios); Região Rio Caeté (15 municípios); Região Araguaia(15 municípios); Região Carajás (12 municípios); Região Tocantins (11 municípios); Região Baixo Amazonas (12 municípios); Região Lago de Tucuruí (7 municípios); Região Rio Capim (16 municípios); Região Xingu (10 municípios); Região do Marajó (16 municípios); Região Tapajós (6 municípios).

Para esta pesquisa foram selecionadas três regiões de integração (Metropolitana, Baixo Amazonas e Tocantins) que representam 28 municípios dos 144 do Estado do Pará e onde residem a maior parte da população deste estado, conforme senso de 2010. O estado atualmente possuiu 7.321.493 (sete milhões, trezentos e vinte e hum mil e quatrocentos e noventa e três) habitantes, sendo o estado mais populoso da região norte.

1.1.2.1 Região de Integração Metropolitana

A Região de Integração Metropolitana é formada por 5 municípios: Ananindeua, Belém, Benevides, Marituba e Santa Barbara do Pará, cobrindo uma área de 1,82 mil Km², que corresponde a 0,1% do território paraense, concentrando 26,8% da população paraense 2.061 milhões de habitantes (IBGE, 2010), possuiu o maior número de habitantes.

O Produto Interno Bruto (PIB) da região foi de 35,7 milhões em 2009 equivalendo a 26% do produto interno bruto paraense, sendo o maior entre as regiões do Estado. A indústria corresponde a 19,1% das atividades, o setor de Serviços 44,6% e o Agropecuário 1,7%. Os setores que mais se destacaram são os ligados às atividades relacionadas à Indústria e serviços, profissionais liberais (ARRAYO; OLIVEIRA, 2016).

1.1.2.2 Região de Integração do Tocantins

A região de Integração do Tocantins é formada por 11 municípios: Abaetetuba, Acará, Baião, Barcarena, Cametá, Iguarapé-Miri, Limoeiro do Ajuru, Mocajuba, Moju, Oeiras do Pará e Tailândia, possui uma área de 34,6 mil Km², o que representa 2,8% do território paraense, concentrando 9,8% da população paraense 740.045 mil habitantes (IDESP e SEPOF-PA, 2010). É a segunda região em número de habitantes do estado do Pará.

Na composição do Produto Interno Bruto (PIB) da região, a Indústria corresponde a 50% das atividades, o setor de Serviços 44% e o Agropecuário 6%. O PIB da Região de Integração de Tocantins foi de R\$ 5,7 bilhões em 2008 equivalendo a 10% do PIB paraense, sendo o 3º maior entre as regiões do Estado (ANUÁRIO PARÁ, 2012/2013). Nesses setores, destacam-se as atividades relacionadas aos gêneros de metalurgia e química, produção de alumina e alumínio, construção civil, produção de dendê e pescado (PARÁ, 2010).

Nas últimas décadas, a região passou por um processo de crescimento, principalmente no que diz respeito à população, apresentando um aumento de 2,82% ao ano frente a 2,04% do estado do Pará, consequência de um maior repasse de verbas destinadas a obras de infraestrutura, como por exemplo, a modernização do Porto de Vila do Conde (maior do estado), além de ações de abastecimento de água e habitação (PARA, 2010). A região tem se tornado uma área com fortes atrativos para migração populacional, instalação de indústrias e empresas multinacionais, como o caso da Albrás (Alumínio Brasileiro S.A), a maior indústria no setor de produção de alumínio primário do Brasil, com divisas anuais na casa dos \$ 700 milhões de dólares, a qual tem provocado significativas mudanças no que diz respeito à dinâmica produtiva da região.

1.1.2.3 Região de Integração Baixo Amazonas

A Região de Integração do Baixo Amazonas é formada por 12 municípios: Alenquer, Almeirim, Belterra, Curuá, Faro, Juruti, Monte Alegre, Óbidos, Oriximiná, Prainha, Santarém e Terra Santa, cobrindo uma área de 315,86Km², o que corresponde a 25,3% do território paraense, concentrando 8,9 da população paraense 684 mil habitantes (IBGE, 2010). É a terceira maior região do Estado do Pará em número de habitantes.

Na composição do Produto Interno Bruto (PIB) da região em relação ao Estado do Pará, a Indústria corresponde a 5,3% das atividades, o setor de Serviços 7,6% e o Agropecuário 13,3%. O PIB da Região de Integração do Baixo Amazonas foi de 4.227 milhões em 2009 equivalendo a 7,2% do PIB paraense, sendo o 2º maior entre as regiões do Estado. Os setores que mais se destacam são os ligados a Agropecuária (ANUÁRIO PARÁ, 2012/2013).

Entre os anos de 2005 a 2011 notou-se que existe uma oscilação entre os Produtos Interno Bruto nas três regiões. A região do Baixo Amazonas possuiu os menores valores nos três anos. Em segundo lugar está a região do Tocantins e em primeiro lugar, com PIB mais alto, a região Metropolitana. É interessante observar que em 2009 todas as regiões tiveram um aumento significativo no PIB e em 2011 uma queda também significativa, a região Metropolitana diminuiu de 35,7 milhões para 19,7 milhões. A região do Baixo Amazonas teve uma queda de 50% do valor e a do Tocantins a queda ficou acima de 30% do valor do registrado em 2009, na tabela abaixo demostramos comparativamente o PIB das regiões entre os anos de 2005 a 2011:

Tabela 1: Produto Interno Bruto das Regiões de Integração

Região	PIB (Mil R\$)/ANO		
	2005	2009	2011
METROPOLITANA	14.00	35,7	19.67
TOCANTINS	4.16	5,7	3.66
BAIXO AMAZONAS	3.21	4,22	2.20

Fonte: SEFA (2014).

1.1.3 Plano de Trabalho

A primeira seção apresenta a introdução com os principais objetivos, hipóteses

e problema da pesquisa, além das análises iniciais sobre o tema. Neste item, descrevemos, também, o desenho da pesquisa ao apresentar a hipótese, a escolha do caso, metodologia, fontes de informação, além das variáveis independentes e dependentes sobre o caso analisado e o plano de trabalho para o desenvolvimento desta tese.

A segunda seção tem por objetivo embasar teoricamente a análise, sobre relações intergovernamentais, desenvolvimento, o papel das instituições como ator indutor para o desenvolvimento. Analisamos a governança a partir da literatura europeia e da literatura latino-americana, apresentamos o debate sobre as raízes e concepções sobre o papel do estado para o desenvolvimento, a relação entre desenvolvimento e instituições e por fim indicamos o tipo de desenvolvimento que as instituições deveriam promover. Ou seja, apresentamos conceitos e experiências relacionados ao tema da pesquisa.

Na terceira seção realizamos uma análise das influências estruturalistas no Brasil e das experiências estaduais do Federalismo Brasileiro relacionadas ao desenvolvimento regional integrado.

A quarta seção discute abordagens relacionadas aos sistemas federais na Europa e no Brasil. Em seguida, apresentamos concepções gerais sobre território por entender que o território é “a unidade política” no mundo “compartimentado”, ou seja, é um “compartimento” do espaço politicamente distinto. As discussões sobre o federalismo brasileiro e sistema fiscal dos governos estaduais são detalhadas para contextualizar o tema e a análise realizada no estudo de caso. Apresentamos também um panorama sobre as reformas estaduais no Brasil para em seguida abordar as experiências de reformas nos estados do Ceará e Minas Gerais, estados selecionados na pesquisa como referências comparativas ao Estado do Pará, por se tratarem de duas regiões com aspectos socioeconômicos, dentre outros, completamente distintas do estado do Pará.

Na quinta seção apresentamos uma matriz com informações que procuraram caracterizar e diferenciar as experiências estaduais relacionadas ao desenvolvimento regional integrado, no período de 2007 a 2014 no Brasil, a partir das experiências dos estados de Minas Gerais (Sudeste), Ceará (Nordeste) e Pará (Norte). Além da matriz, apresentamos o índice de autonomia fiscal e Produto Interno Bruto (PIB) dos Governos Estaduais do Pará, Ceará e Minas Gerais entre o período de 2000 a 2010. Após a apresentação da matriz, destacamos, por estado, as informações localizadas

nos PPAs, relatórios de avaliação referentes aos PPAs e as constituições estaduais, documentos aos quais nos permitiram pensar os indicadores apresentados.

Na sexta seção descrevemos e analisamos a reforma do estado que aconteceu no Pará entre os períodos de 2007 a 2014, a partir do qual as análises sobre as dimensões institucional, social e ambiental serão realizadas. A dimensão institucional aborda os aspectos institucionais sobre a governança regional implementada no estado do Pará. Exploramos a percepção dos atores que implementaram a reforma tanto em termos quantitativos como qualitativos, dados coletados via os questionários semiestruturados aplicados na pesquisa de campo. Após a análise da dimensão institucional realizamos as análises das dimensões sociais e ambiental com o objetivo de verificar a variação destes indicadores no período da reforma implementada no Pará.

Nas considerações finais, buscamos apresentar um panorama geral da pesquisa, relacionando a parte empírica com a literatura apresentada. Em seguida, são realizadas reflexões sobre os objetivos, hipóteses e questionamento, partindo para a apresentação de breves propostas de atuação para governos estaduais em relação ao desenvolvimento regional integrado no Brasil.

2 DESENVOLVIMENTO, REFORMA DO ESTADO, GOVERNANÇA E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS

Esta seção tem como objetivo apresentar uma discussão sobre as relações intergovernamentais e o desenvolvimento. Analisamos também o papel das instituições como ator indutor para o desenvolvimento, apresentamos os conceitos sobre a governança a partir da literatura europeia e latino-americana. Buscamos contribuir com o debate acerca da governança, englobando os dois aspectos de formatos institucionais, sua eficiência e consequência e/ou a participação dos atores (subnacionais) nas decisões políticas, questão pouco explorada nas análises sobre reforma do estado. Além de considerar as análises sobre perspectivas distintas em relação à governança regional, propomos que governança é um sistema capaz de gerar, a partir das relações intergovernamentais, nestes processos de reformas estaduais, a redução das desigualdades intrarregionais.

No debate em relação à reforma do estado pretendemos apresentar as características nacionais sobre a temática e apontar para uma tendência analítica mais voltada aos aspectos de descentralização e desconcentração destes fenômenos no Brasil. Aspectos como a questão fiscal dos governos estaduais também foram considerados na análise da literatura utilizada. A tese tem como foco o desenvolvimento regional integrado e os debates em torno das discussões sobre o desenvolvimento regional no Brasil. Consideramos a complexidade desta discussão sobre o desenvolvimento, que inclui desde uma concepção mais economicista sobre o tema até as discussões relacionadas à ligação direta do desenvolvimento regional integrado a um desenvolvimento que considere as questões sociais como centrais.

Em seguida, as discussões sobre as relações intergovernamentais subsidiam as análises anteriores, sendo transversais a toda a temática da tese proposta. No Brasil e na América Latina, as discussões sobre as capacidades institucionais têm avançado e estão concentrando-se em geral nas análises fiscais sobre a capacidade de ação governamental. Outro aspecto que buscamos dialogar, a partir desta literatura, é o de contribuir com a linha teórica que argumenta que as questões fiscais são estratégicas e necessárias à capacidade de ação do estado. No entanto, as relações intergovernamentais também devem ser consideradas, seja no aspecto vertical, seja em seu aspecto horizontal.

2.1 DESENVOLVIMENTO E INSTITUIÇÕES

Celso Furtado (1992), em “A construção Interrompida”, indica a necessidade de uma estratégia nacional (Brasil) que deveria ir da ativação do potencial produtivo interno e da integração dos mercados regionais, à formação de uma vontade política coletiva e transformadora para produzir um desenvolvimento com mais igualdade social.

Ha-Joon Chang (2006), em “Chutando a História”, apresenta dados sobre como os países desenvolvidos agiram para atingir o desenvolvimento econômico. Ao analisar os dados, o autor, identifica que países como EUA, Alemanha e França, por exemplo, não adotaram as práticas de um estado mínimo, como propõem aos países pobres ou em desenvolvimento. Estes países apresentaram posturas altamente protecionistas, além de que, nos séculos XIX e início do século XX, antes de se tornarem países desenvolvidos, detinham um número restrito de instituições, ou seja, oposto ao que propunham aos países em desenvolvimento. Desta forma, o autor realiza uma crítica em relação ao papel do Estado no desenvolvimento econômico e em relação às políticas recomendadas pelos órgãos de fomento como Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (FMI).

Mesmo assim, estudos sobre capitalismo, mudanças institucionais e desenvolvimento ainda são negligenciados por muitas análises teóricas na América-Latina (BOSCHI, 2011, pg. 8). Ainda existe a predominância, na literatura, de uma visão “primeiro mundista”, uma visão americanista ou eurocêntrica afirma o autor. Neste aspecto, existe a necessidade de se abordar um olhar latino-americano sobre as questões de desenvolvimento tendo o Estado como co-ordenador deste processo.

Partindo desta premissa, concordamos com Boschi (2011), em relação ao papel estratégico e crucial do Estado para o desenvolvimento e, conseqüentemente, para o desenvolvimento regional integrado. Onde o desenvolvimento regional deverá ser o articulado e coordenador a partir de suas esferas subnacionais:

[...] para o caso da América-Latina, a pobreza endêmica e as desigualdades sociais não poderiam ser desconsideradas como uma dimensão crucial do ambiente no qual operam as empresas e em ramo das quais revolve toda a política e as instituições, entendidas estas, precisamente como a mediação do conflito entre desiguais (BOSCHI, 2011, p.9).

Na América Latina a partir dos anos 2000 teve início uma nova agenda política,

caracterizada por uma maior preocupação com o retorno ao crescimento, num modelo em que as políticas sociais assumem um papel estratégico, levando em conta o compromisso com a manutenção da estabilidade. Neste cenário as instituições políticas são decisivas, por serem o filtro através do qual as novas agendas são produzidas e postas em prática nos diferentes arranjos no Brasil (BOSCHI, 2009).

No Brasil, as políticas de desenvolvimento na escala local-regional começam a se concretizar, a partir das transformações político institucionais, do final da década de 80, principalmente a partir do quadro de reforma do Estado proposto pela Constituição Federal. “A descentralização político-administrativa e seus mecanismos de redistribuição do poder político trouxeram a possibilidade de estímulo às, assim denominadas, vocações regionais e locais” (RÜCKETER, 2004). “A interiorização do desenvolvimento passa a ser assumida pelos lugares e regiões distantes do poder central, através de novos atores locais e regionais que surgem neste cenário. Nos anos noventa, com a fragilização financeira do Estado e sua vulnerabilidade política tem-se o retorno da questão regional com ênfase em novos discursos sobre a descentralização e a regionalização” (CANO, 1994).

Em suas explicações o autor conclui que existe a necessidade de agregar na agenda política e ao debate acadêmico a dimensão regional. Pois, ainda segundo o autor, um projeto de desenvolvimento, entendido a partir da concepção de que o Estado é o coordenador, faz do sistema político o núcleo central para a instrumentalidade do desenvolvimento, tendo em vista que o Estado se constitui por excelência para a canalização e processamento de demandas via seu conjunto de instituições⁸ (BOSCHI, 2011, p. 17).

Sen (1999) afirma que “a contribuição do crescimento econômico tem que ser avaliada não apenas pelo aumento da renda, mas também pela expansão dos serviços sociais que o crescimento pode viabilizar” (SEN, 1999). Diniz (2000) interpreta as palavras do autor, afirmando que, para a definição de um projeto autônomo de desenvolvimento necessita de um *constructo* político que depende, para sua formulação e execução, da sustentação de coalizões políticas identificadas com tal objetivo (DINIZ, 2000).

Boschi e Gaítan (2009) ao defender a necessidade de intervenção do Estado

⁸ A economia institucional de North (2005) também delinea a partir da Escola de Regulação Francesa a importância das instituições para o desenvolvimento econômico.

na economia para que haja um desenvolvimento com inclusão social, afirmam que existe a necessidade de recuperar a ideia de projeto nacional, agregando também a dimensão regional. E apontam que a bibliografia sobre o tema ao analisar as experiências históricas, não observaram casos de desenvolvimento sem papel ativo do Estado (STIGLITZ, 1989). Nenhum país se desenvolveu sem um projeto claro de expressão de sentimento de nação (BRESSER PEREIRA, 2009).

2.2 INSTITUIÇÕES PROMOVEM O DESENVOLVIMENTO?

O conceito de desenvolvimento tem sido descrito por muitas áreas da ciência, tais como a economia, geografia, ciência política, sociologia, dentre outras. Godoy (2015) realiza discussão interessante sobre o conceito, iniciando seu debate lembrando que no sentido filosófico, o conceito de desenvolvimento se explica pelo movimento em direção ao melhor (ABAGGNANO, 2003). Esta concepção teria precedentes no conceito aristotélico de movimento e seu significado é peculiar da filosofia do século XIX, estreitamente ligado ao conceito de progresso. Conforme a autora:

Hegel transformou o desenvolvimento numa categoria fundamental da sua filosofia e o exemplificou na história, destacando ainda que o desenvolvimento pressupõe o fim para o qual se move. Com estas reflexões a autora conclui que pensar em desenvolvimento é pensar num movimento que atinja a um fim (GODOY, 2015).

Godoy (2015) diferencia as concepções de desenvolvimento local e de desenvolvimento territorial como processos distintos que se operam, em que:

[...] o desenvolvimento local surge enquanto estratégia de superação das crises do capitalismo, mas sem questioná-lo. É uma maneira de continuar no jogo do capitalismo que se define pela desigualdade, pela concentração e pela diferenciação: desigualdade social, que é, ao mesmo tempo, espacial, ou seja, é socioespacial. É subordinar-se ao capitalismo tal como ele é, só que tentando estar do lado dos “desenvolvidos” e não mais dos “não desenvolvidos”. O desenvolvimento territorial pode ter uma outra perspectiva. Aquela de tentar não se encaixar no jogo do capitalismo, mas a partir do estabelecimento de novas relações sociais, econômicas, políticas, culturais e espaciais pautadas por valores diferentes (GODOY, 2016, p.266).

Assim o desenvolvimento territorial pode ampliar a agregação de outros componentes à discussão sobre desenvolvimento, a partir do momento em que entende o território como esfera de pertencimento e apropriação de uma comunidade,

podendo assim abrir a perspectiva para se pensar uma estratégia que irá além da esfera econômica.

Para a autora, existe uma displicência no emprego dos termos *território* e *local* na tentativa de explicar projetos de desenvolvimento, o que tem causado equívocos. Pois, segue argumentando, mais do que uma escala de atuação, o emprego de um ou outro termo agrega significados diferentes à proposta de desenvolvimento. O local, em si, não seria um conceito, mas uma escala, assim como mundial, nacional e regional. Já o território é um conceito geográfico que, juntamente com os conceitos de região, paisagem e lugar formam o escopo de análise de processos que compreendem o espaço geográfico (GODOY, 2015).

Outra característica marcante do território é que este não pode ser analisado a-historicamente. Ele é produto de processos históricos e, assim, a categoria *tempo* se faz como uma referência necessária.

Ao iniciar pelo conceito de território, Godoy (2015 *apud* HAESBAERT, 2009) indica significativas concepções acerca do desenvolvimento onde: a) o geógrafo enfatiza a materialidade do território em suas múltiplas dimensões (que deveria incluir a interação sociedade-natureza); b) o cientista político enfatiza a construção do território a partir das “relações de poder (na maioria das vezes ligada à concepção de Estado); c) o economista, que prefere a noção de espaço à de território, percebe-o muitas vezes como um fator locacional ou como uma das bases da produção (enquanto força produtiva); d) o antropólogo destaca sua dimensão simbólica, principalmente nos estudos das sociedades tradicionais; e) o sociólogo enfoca o território a partir de sua intervenção nas relações sociais, em sentido amplo; f) o psicólogo, finalmente, incorpora o território no debate da construção da subjetividade ou da identidade pessoal, ampliando-se até a escala do indivíduo”.

Concordamos com Godoy ao afirmar que mais do que um conceito geográfico, o território é uma condição para o desenvolvimento, pois o desenvolvimento territorial pode ter a perspectiva de tentar não se encaixar no jogo do capitalismo, mas a partir do estabelecimento de novas relações sociais, econômicas, políticas, culturais e espaciais pautadas por valores diferentes.

Ampliando o conceito enquanto categoria de análise em ciência política, poderemos afirmar que o conceito de território está relacionado às dimensões políticas e administrativas. Onde a organização territorial relaciona-se fortemente com a organização administrativa de um sistema federalista. Desta forma na ciência política

território é um espaço dominado por uma estrutura de poder ou um grupo social (CAPEL, 2016, p.8).

Becker, ao indicar as muitas dimensões do poder, afirma que o espaço resgata sua força e recupera a noção de território. “Trata-se, pois, agora de uma geopolítica de relações multidimensionais de poder em diferentes níveis espaciais”. (...) o território volta a ser importante, não mais apenas como espaço próprio do Estado-Nação, mas sim dos diferentes atores sociais, manifestação do poder de cada um sobre uma área precisa. Assim, o território é um produto gerado pela prática social, e também um produto desta, vivido e utilizado como meio, sustentando, portanto, a prática social” (BECKER, 1983, p.7-8).

Rückert (2004) analisa possíveis relações entre a democratização do Brasil, a descentralização e o novo papel da sociedade civil na gestão dos problemas relacionados ao desenvolvimento local-regional, políticas de desenvolvimento local-regional e possibilidades de visualizar-se a emergência de territorialidades relacionadas à gestão deste tipo de políticas. Ao analisar os conceitos de território, poder e usos do território, aborda diferentes vias de reforma do Estado e políticas de desenvolvimento associadas à descentralização administrativa, à sociedade civil e às políticas de desenvolvimento local na escala local-regional. Analisa também a aproximação entre território e desenvolvimento territorial apontando exemplos das realidades estudadas.

Com isso, o autor conclui que, “em cenários globais que imprimem incertezas aos territórios periféricos, é necessário que se aprofunde a análise das diferenciações emergentes – os novos significados que adquirem os usos políticos do território e as novas formas e conteúdos territoriais”. Nas palavras do autor:

O uso do território, talvez melhor *os usos dos territórios*, amalgamados em múltiplas escalas de poder e gestão nos evocam tanto a) as questões clássicas da geografia política no que tange às construções e reestruturações contemporâneas dos territórios antes basicamente nacionais quanto b) reacendem a retomada de uma democracia e suas íntimas relações com os micros e os mesos territórios onde as populações vivenciam os seus cotidianos. Entender o território como produto dos atores sociais é não somente uma concepção mais generosa que insere a sociedade civil e suas práticas estratégicas na gestão pública, mas também uma possibilidade de reconhecer processos novos que tendem a construir novas territorialidades (RÜCKERT, 2004).

Rückert (2011), através de estudos comparados das Políticas Territoriais entre União Europeia e Mercosul, busca a identificação de padrões de análise territorial

ligadas ao Novo Regionalismo, a partir de dados empíricos.

No Brasil, a partir da década de 1990, os governos estaduais, ao entenderem que o cenário os obriga a estarem submetidos às múltiplas determinações do capital global, nas várias regiões do Brasil, conforme Rückert (2004, p.20), passam a implementar ações estratégicas associadas a novas territorialidades, considerando, além da descentralização, participação da sociedade civil, a ampliação das relações intergovernamentais como estratégicas para se pensar o desenvolvimento intrarregional.

Ainda segundo o autor, no Brasil, as regiões têm voltado desde meados dos anos 1990 ao cenário das políticas territoriais, porém têm adquirido maior vulto e importância nos últimos oito anos, com a criação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). No entanto, afirma o autor:

É desejável que a PNDR seja transformada em uma política de Estado baseada nos princípios federativos, como apontado neste Seminário. Entretanto, talvez seja oportuno lembrar que uma possível “guerra fiscal das regiões”, na qual, a título de desenvolvimento de “baixo para cima”, a concorrência entre regiões por investimentos e ações pródesenvolvimento regional sem a presença do Estado Nacional poderia levar ao exacerbamento dos regionalismos e particularismos. Ou como já citado em outros lugares e momentos, a uma crise federativa. Cabe, sem dúvida, ao Estado Federal republicano coordenar políticas em múltiplas escalas, nas quais os locais e as regiões não sejam considerados como espaços inertes que não têm história nem inteligências fortemente vinculadas ao território. Felizmente, a PNDR parece já haver adotado esses desejáveis princípios e mais desejável ainda é que eles continuem sendo aprofundados na pauta desta política em fase de remodelação (RÜCKERT, 2004).

Hollander (2015, p. 2) considera o sucesso para o desenvolvimento sustentável dependente de diferentes níveis de governo. Para o autor existe a necessidade de colaboração e coordenação intergovernamental para que governo contribua com o desenvolvimento sustentável. Seu estudo analisa a experiência do governo Australiano nos anos de 1990 a partir da política da ESD (Desenvolvimento Ecologicamente Sustentável), uma política que exigia níveis elevados de integração entre esferas de governos e políticas. Possuía mecanismos institucionais e prioridades no governo, no entanto, teria restrições orçamentária. Ou seja, a execução estaria relacionada, também, a restrições orçamentárias das jurisdições locais.

Em seu estudo, o autor observa que os estados, com seu *ethos* desenvolvimentista, fortes laços políticos aos interesses econômicos e seu provincianismo estreito, apresentaram uma barreira intransponível para a agenda do

desenvolvimento. No entanto, em determinados momentos, os governos locais demonstraram que estariam interessados em reformas governamentais.

Outro problema foi a incapacidade da principal responsável em conduzir a política ESD (*Commonwealth*), pois não tinha a necessária cooperação com os estados, juntamente com outros setores da economia e da sociedade. Mesmo assim, o estudo demonstrou que houve pouco esforço e, ainda, menos recursos para incentivar os Estados, assim como pouco uso de seu controle sobre as instituições intergovernamentais para fortalecer a agenda desta política.

Em mais de duas décadas e meia, a Comunidade desenvolveu com sucesso uma arquitetura intergovernamental, um conjunto de instituições, capazes de conduzir uma agenda de modernização, como ESD. O governo central poderia ter fornecido foros apropriados para a sua acusação em todos os níveis de governo, e o fato de que eles não foram utilizados para qualquer grande extensão deve ser atribuída a uma falta de liderança política no centro.

Diante do exposto, o desenvolvimento regional será entendido como: a) combate às assimetrias regionais; b) promoção do ordenamento do território. Ou seja, o avanço nas dimensões social, ambiental e institucional ao qual a pesquisa se propõe analisar, a partir do estabelecimento de uma governança regional democrática com vistas ampliar as relações intergovernamentais.

2.3 GOVERNANÇA E PERSPECTIVA DE ANÁLISE NO BRASIL E AMÉRICA LATINA.

Os enfoques sobre governança estão presentes desde meados da década de 1980 nos estudos que acentuam o papel de coordenação em diversos campos, seja campo econômico (no questionamento da distinção entre mercado/Estado e mercado/hierarquias corporativas unitárias), seja nas relações internacionais (contra o realismo convencional da ordem centrado no Estado-Nação soberano).

Muitos estudiosos têm utilizado o conceito de governança para tentar compreender processos de implementação e resultados de políticas em um emaranhado cada vez mais complexo nas redes de poder e outras formas de relação entre agências governamentais e atores não governamentais, bem como entre níveis diversos de governo (nacional, supranacional e subnacional). No campo geral dos estudos sobre governança, poderíamos defini-la como:

[...] campo para resolução de problemas políticos, no sentido coletivo da busca de objetivos e realização de propostas coletivas e a através de configurações específicas de instituições, organizações e práticas governamentais (hierárquica) e extra-governamentais (não-hierárquica) (JESSOP, 1998, p. 152).

A utilização do conceito de governança nos permitirá avançar na direção de um referencial teórico para analisar o papel do Estado como indutor do desenvolvimento em governos subnacionais. Com isso, buscaremos utilizar um conceito suficientemente abrangente para abarcar a complexidade do fenômeno em estudo, a partir das contribuições nacionais e internacionais.

É importante mencionar que as reformas institucionais (reformas do estado) acabam tendo, por base, conexões entre os vários atores, dentro de ambientes institucionais e cruzando fronteiras organizacionais. Essas interações envolvem conflitos, interesses, ideias e desigualdades de recursos políticos. Essas conexões, conflitos, ideias e interesses presentes da literatura internacional, tendem a ter apenas uma pequena influência nas análises latino-americanas. Embora a análise seja específica de um estudo de caso, apresentar este exercício contribui para debates mais amplos sobre o governo regional e governança.

A literatura apresenta conceitos variados em relação ao tema governança, conforme aponta Rhodes (1997) e Stoker (1998). Na América Latina, esta literatura tem indicado significados não correlatos, em alguns autores, decorrente da incorporação acrítica do conceito apresentado no cenário internacional. Nesta pesquisa, buscamos partir de uma definição analítica sobre governança em diálogo com os debates da América Latina e a literatura internacional recente, a fim de ampliar o foco de estudos e evidenciar elementos que possam subsidiar a investigação. Destacamos que, em relação à governança, o estado brasileiro possuiu oscilações sendo ora reforçado, ora fragmentado, pelos processos significativos que aconteceram desde a reestruturação do federalismo, com o aumento da participação institucionalizada, com a contratação de serviços e com a criação de instituições reguladoras.

Rhodes (1997) e Stoker (1998) já discutiram amplamente as definições de Governança na literatura internacional. É importante destacar que o conceito, mesmo apresentando muitas variações, tem sido utilizado como um *structure* (de regras e instituições, processos ou formas de produção de políticas), como mecanismo (para

forjar a cooperação ou para reduzir os custos de transação, por exemplo), bem como uma estratégia ou *governancing* (LEVI - FAUR, 2012).

Na América Latina e no Brasil os conceitos de governança giram em torno de que o governo só serviria como uma metáfora (IVO, 1997; IVO et al., 1998; SOUZA, 1995), visão semelhante à apontada em debates internacionais (ROBERT; WILSON, 2009; HEINRICHS et al., 2009). Em outros casos, o conceito significa que as ações ou políticas de Estado apresentam fortes interdependências e diferentes ênfases na participação social (ABERS; KECK, 2009; JACOBI, 2005; RIBEIRO, 2009).

No Brasil, é possível afirmar que, em geral, a ideia de governança está associada à gestão pública, à redução do Estado e à interação de atores privados. Entende-se que governança democrática e participação social são duas formas diferentes de organizar o Estado.

- a) Governança entendida como mudanças de desenho institucional que conduzem à eficiência, associada a gestão pública, redução do estado e a interação de atores privados

Na década de 1990, as novas funções do Estado trouxeram a diminuição deste e o debate acerca de uma nova gestão pública. O termo *governança* surge, neste momento, para designar um processo específico de elaboração de políticas entre os órgãos estaduais envolvidos e as entidades privadas, com uma clara associação com a reforma do Estado, em diálogo com os debates internacionais acerca da redução do Estado e da nova gestão pública. Neste cenário, mais eficiência e transparência seriam alcançadas por meio da introdução do setor privado nas empresas estatais, bem como por meio da utilização de ferramentas destes setores na gestão estadual.

A redução da burocracia e a retirada de setores estratégicos da administração pública passaram a ser submetidas ao controle do mercado. No entanto, esta agenda neoliberal, não contribuiu para promoção do desenvolvimento. Conforme Diniz (2003), a chegada dessas ideias no Brasil significou a interrupção do ciclo industrialização por importações e a quebra de coalizações políticas baseadas no nacional-desenvolvimentismo.

Nesse cenário, as reformas do Estado, pautadas nas políticas de ajustes fiscais, e as ideias de um Estado mínimo ganharam destaque. Esta perspectiva indicava que governabilidade e governança possuíam objetivos diferentes e deveriam

ser mantidos separados. Neste caso, governabilidade nos remete às condições que garantam as decisões de implementação de políticas, e governança deve ser entendida como as condições financeiras e administrativas que o governo possui para transformar em realidade as decisões que toma (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 7). O governo de Fernando Henrique Cardoso se pautou por essas ideias de governabilidade e governança.

No Brasil, essas ideias foram especialmente apoiadas com a criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), comandado pelo economista Luís Carlos Bresser Pereira. As propostas do MARE incluíam a redefinição das fronteiras do estado, definindo áreas exclusivas para a ação do Estado e da privatização. A proposta de reforma aprovou várias legislações, mas não foi bem-sucedida no que se refere à implementação, conforme apontou o seu formulador (BRESSER-PEREIRA, 2001). O debate a respeito da reforma era intenso, embora estivesse focado, principalmente, pelo governo, nas divulgações das publicações do Ministério (vários deles com o próprio ministro como autor) e da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), (ARAÚJO, 2002), vinculada também ao Ministério. Com isto, o MARE acabou sendo um amplo divulgador das ideias sobre governança, baseado em reformas pautadas no estado-mínimo.

A reforma produziu consequências tanto em termos de políticas como em debates políticos sobre o Estado, mas o acúmulo de conhecimento sobre a atuação do Estado e sua relação com os atores de seu entorno foram bastante restritas. A reforma idealizada e implementada pelo MARE partiu do pressuposto de que o Estado poderia ser pensado independente do sistema político.

A partir de década de 2000, com exceção dos estudos sobre as agências reguladoras, esta linha de análise perdeu consideravelmente sua força no debate acadêmico e na ação estatal, devido, principalmente, à vitória de uma coalizão política que substituiu a reforma do Estado no centro da agenda (e de disputas políticas) pela redistribuição e desenvolvimento econômico coordenado pelo Estado⁹.

Este declínio das análises acadêmicas acerca da reforma do Estado demonstra que, em geral, a agenda de pesquisa em ciências sociais no Brasil é orientada por conjunturas políticas, ao invés de problemas de pesquisa relativos ao avanço do conhecimento, o que faz com que o acúmulo deste, ao longo prazo, seja algo

⁹ Ver PPA do governo de 2004 a 2007.

complexo.

O Banco Mundial, Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e outras organizações multilaterais propuseram o conceito de governança, que foi utilizado pelos governos e autores da América Latina. Na década de 1980, as políticas de ajustes estruturais nos países periféricos, ignorando contextos locais e condições políticas, acarretaram diversas críticas a estas organizações devido a falhas nestes programas de desenvolvimento. Isso fez com que a segunda geração de políticas buscasse considerar políticas locais e instituições. Nos anos de 1990, entrou na agenda de diálogo destas instituições temas como a corrupção, a construção institucional, a construção de consensos, prestação de contas, legitimidade e sustentabilidade.

O Banco Mundial define o conceito governança como “o exercício do poder político para gerir os assuntos de uma nação” (WORLD BANK, 1989, p. 60)¹⁰, embora esteja associada com a promoção da “boa governança”, um serviço público que é eficaz, um sistema judicial que seja confiável e um governo que seja responsável perante o seu público”. Neste sentido, “a boa governança” possuiu como referência as suas políticas de empréstimos, caracterizando-se como uma norma que supõe a eficácia dos serviços públicos, o rigor orçamentário e a descentralização administrativa.

As análises a respeito da boa governança, proposta inicialmente pelo Banco Mundial, estão basicamente divididas entre a capacidade de ação do Estado e a interação entre governo e sociedade, centrada na questão dos arranjos institucionais que coordenam e regulam a relação entre governo e atores sociais dentro de um sistema político.

Existem várias instituições que estabeleceram categorias para avaliar a boa governança, entre elas estão a União Europeia, o Fundo Monetário Internacional, a ONU, entre outras. A ONU (1997) propôs critérios globais¹¹ que vinculam desenvolvimento local com a articulação entre Estado democrático e participação popular como meio para a garantia de uma “boa governança”.

¹⁰ O Banco Mundial vem influenciando as discussões sobre a pobreza e sobre as políticas sociais desde os anos 1990.

¹¹ A ONU utiliza para, avaliar a boa governança onze critérios básicos que são: visão estratégica, transparência, ação conforme a lei (*Rule of law*), equidade, participação, orientação ao consenso, *susceptibilidade (Responsiveness)*, confiabilidade, eficiência, eficácia, *accountability*. Tradução da autora.

Portanto, também nestes casos, o termo é associado a um conjunto de elementos positivos sobre as atividades do governo, bem como com uma agenda que poderia levar a produzi-los, por meio da promoção de várias outras agendas de reforma institucional (BORGES, 2003). Sendo assim, deste ponto de vista, o estado é uma possível fonte de ineficiência, mas esta poderia ser resolvida com o desenvolvimento de práticas de “boa governança”.

b) Governança entendida como mudanças que aumentam a participação

Esse debate passa a fazer parte da agenda acadêmica e começa a ser deslocado da eficiência, como forma de atingir condições de exercício do “bom governo” e a interagir com questões vinculadas às transformações das instituições de governo local. Neste momento, a noção de governança democrática ganha espaço, como forma de captar a emergência de novas formas de governo que articulam diversos processos políticos e administrativos (SANTOS JUNIOR, 2001, p. 59). Governança democrática estaria ligada, então, à necessidade de incorporar na análise da gestão das cidades as mudanças no contexto socioeconômico vinculado a três processos articulados:

- a) O declínio das instituições políticas de representação de interesses tradicionais;
- b) A necessidade de uma cultura política ligada à multiplicidade de atores sociais com espaço na cena política;
- c) A necessidade de um novo regime de ação pública, decorrente de um papel singular executado a partir do poder público e atores sociais, que exigissem a remodelação dos mecanismos e dos processos de tomada de decisão (HAMEL, 1999 *apud* SANTOS JUNIOR, 2001, p.59).

Além de Santos Junior (2001), outros autores brasileiros concentraram-se, principalmente, na análise sobre a criação de instituições participativas, incluindo a criação de Conselhos de Políticas, Orçamento Participativo e das Conferências Nacionais (SANTOS et al., 2002; RIBEIRO, 2012; RONCONI, 2010; JACOBI, 2005; ABERS; KECK, 2009; FREY, 2007; JACOBI, 2005; RIBEIRO, 2009; DIAS, 2009). Ou seja, parte significativa da literatura no Brasil e da América Latina indica que o conceito de governança está relacionado às questões de participação social, democracia, controle social e movimentos sociais em várias áreas políticas, e estes espaços são

vistos como mecanismos de uma democracia deliberativa por uns, mas sendo também considerados por outros como arenas.

Em geral, essas análises avaliam resultados de governos normativamente definidos em ambientes descentralizados, onde locais participativos de elaboração de políticas são baseados nas cooperações intergovernamentais (SANTOS JUNIOR, 2002, p. 72). Isso também pode acontecer por meio de redes de arenas participativas (FREY, 2007). As principais áreas temáticas que usam a noção de governança como estratégias para aumentar a participação são estudos urbanos (RIBEIRO, 2012; SANTOS JUNIOR, 2002; SANTOS et al., 2002; FREY, 2007), habitação, e o ambiente (JACOBI, 2005; ABERS; KECK, 2009; RIBEIRO, 2009; DIAS, 2009).

O Estado também é visto com desconfiança neste caso, por ser uma fonte de controle e tutela, por isso a necessidade de controle social e participação institucionalizada. Também, de forma semelhante à perspectiva anterior, o termo governança só pode ser aplicado quando o processo político contém determinados elementos ou leva a certos resultados. A diferença entre a primeira perspectiva e a segunda é que, na primeira, o interesse está nas mudanças do desenho institucional que conduzem à eficiência, e, na segunda, o interesse consiste nas mudanças que aumentam a participação.

Nota-se, portanto, nas análises mencionadas acima, a ausência de elementos tais como, a importância dos partidos políticos e as especificidades de recentes reformas políticas públicas, como, por exemplo, as relacionadas ao desenvolvimento e à integração regional, como a analisada nesta pesquisa. A ausência de variáveis dependentes na literatura apresentada dificulta as possibilidades de descobrir por que resultados positivos ou negativos são produzidos, pois o sucesso ou fracasso apenas são identificados a partir da comparação de determinados casos. Do mesmo modo, é possível compreender os efeitos da participação somente quando casos sem a participação são incluídos, pois os estudos de governança, ao incluírem apenas os casos com resultados desejáveis, não serão capazes de alcançar seus próprios objetivos.

McCarney (1996) e Boschi (2003), ao definirem governança como “formato de gestão pública que, fundada na interação entre o público e o privado, como capazes de garantir a transparência na formalização e eficácia na implementação de políticas”, apresentam um viés normativo ao conceito. Viés presente também em Diniz (2003), que, após discutir a origem e a natureza das transformações recentes do Estado,

define governança como “a capacidade de ação do Estado para implementar políticas e atingir metas coletivas”. Ao partir destes fundamentos sobre Governança, associando-os mais com a capacidade (positiva) do que com uma configuração de atores/relações dentro de determinadas instituições, constata-se a existência de um viés altamente normativo ao conceito de governança nas análises no Brasil e América Latina.

Azevedo e Mares Guia (1998, p. 10) mantêm um foco simultâneo em instituições e nos processos políticos ao afirmarem que a governança ultrapassa a dimensão de desempenho administrativo e que envolvem também o sistema de intermediação de interesses, especialmente quando se refere aos grupos organizados da sociedade que participam do processo de definição, supervisão e implementação de políticas públicas. Os autores consideram, com isso, que a articulação entre instituições e atores é mantida simultaneamente a uma distância segura das visões normativas do conceito, evitando a pré-definição dos resultados políticos. Azevedo (2000) expressa ainda que o governo não se limita ao formato institucional e administrativo do Estado ou para mais ou menos eficácia do aparelho de Estado na implementação de políticas, ou seja, o conceito de governança qualificaria a maneira de usar esta autoridade”.

Na literatura analisada, encontramos pelo menos sete propostas de análises em relação à governança, conforme detalhada no quadro abaixo:

Quadro 1: Pressupostos, características e lacunas sobre o conceito de governança na América Latina

Pressuposto	Características	Lacuna
Alternativa de gestão (STOKER, 1998).	Quando é apresentada como uma alternativa ao governo.	Não há acordo entre os autores sobre quem poderá substituir o governo em termos de formulação de políticas. Essa ideia, às vezes implícita, provavelmente, origina o viés antiestatal dos dois paradigmas: eficiência e participação.
Governança como uma ação positiva do governo (BANCO	Supõe que os atores políticos operam para o bem comum, pois as instituições (por meio de regras)	A realidade política em vigor tem demonstrado que não é adequado esperar que todos os atores políticos operem pelo bem comum.

MUNDIAL,1989).	forçariam estes a proceder sempre pelo bem comum.	
Governança como capaz de produzir nivelamento entre as escalas governamentais. (GUARNEROS – MEZA-MEZA, 2009).	Seria, então, uma ação que eliminaria as hierarquias e substituiria a ação estatal por governança horizontal.	É preciso considerar que os atores participam de processos políticos com os recursos que estão disponíveis para eles e as desigualdades de recursos não são diminuídas pela mera inclusão de outros atores na formulação de políticas. Até mesmo redes podem apresentar hierarquias considerando as posições, estruturas, acessos e fluxos.
Governança como atitude para produzir mais democracia. (PIERRE, 2011).	O Governo, ao promover a participação social, produziria mais democracia.	Dependendo do projeto ou processo político, a participação institucionalizada pode levar à captura de grupos organizados, especialmente dentro das estruturas corporativistas e não a mais democrática.
Governança vista como eficiência ou capacidade de ação do governo. (CKAGNAZAROF F, 2009).	Ideia de que a governança local seriam processos decorrentes da relação entre governo e sociedade civil na realização dos objetivos públicos ou como um processo para atingir objetivos específicos.	Neste caso, a substituição de “público” por “particular” remove a unidade normativa e permite encontrar empiricamente vários resultados. No entanto, tudo pode dar errado, mesmo que todos os “bons” desenhos institucionais estejam presentes. Por quê? O conceito não investiga quem serão os beneficiários após tal eficiência.
Governança envolvendo dimensões normativas. (BANCO MUNDIAL/UNIÃO EUROPEIA,	Apresenta explicações para a avaliação sobre o “bom governo” ou “as melhores práticas”.	Uma observação óbvia seria a especificação para quem o governo deveria ser bom. Pois, como já afirmado, desde Joseph Schumpeter, simplesmente não é possível especificar uma vontade geral ou um bem comum na política.

1990).		
Governança como melhores práticas – (BANCO MUNDIAL, 1989).	As duas ideias baseiam-se: i) as políticas podem percorrer contextos diferentes; e ii) a concepção e implementação de boas políticas decorrem, principalmente, de boas soluções técnicas.	A ciência política já mostrou, pelo menos desde a década de 1950, que os processos políticos - atores, conflitos, alianças - e as condições locais (instituições, entre outros) são os elementos que definem como as iniciativas dos Estados chegaram ao fim. Na verdade, apresenta-se na literatura mais sobre o funcionamento dos governos e suas políticas por meio do estudo “das melhores práticas”. E não a análise sobre o que não deu certo nas ações ou políticas implementadas pelo governo

Fonte: Elaboração da Própria (2014).

Diante do quadro apresentado acima, acreditamos que as potencialidades do conceito, que podem ser utilizadas sem os problemas discutidos acima, seguem a linha de pensamento propostas por Stokes (1998) e Le Galès (2002; 2011). Os autores definem governança como um conjunto de atores estatais e não estatais interligados por laços formais e informais, que operam no processo de decisão política, incorporados em contextos institucionais específicos. As distinções entre Estado e Sociedade e entre as políticas são analíticas e, apesar de cada um desses campos estarem associado com características específicas, entre os atores e outros elementos diferentes há inúmeras formas de conexão, influenciando no processo político. Neste caso, o conceito de governança permite a incorporação sistemática de outros atores não estatais. O processo de decisão política dificilmente é autárquico, no sentido de poder que emana de um único gestor, implementador ou organizações, pois todos dependem uns dos outros (STOKER, 1998).

Seguindo essa mesma linha de raciocínio, Rhodes (1996; 2006) afirma que a governança deve ser entendida como arranjos entre os atores baseados em redes de relações distintas e de outras modalidades organizadas, como mercados ou

hierarquias. No entanto, precisamos considerar também que a centralidade das redes não, necessariamente, será a melhor interpretação que se pode ter na análise sobre governança, uma vez que as redes também estão presentes nas esferas não estatais, como mercados e organizações (incluindo o Estado) e as hierarquias são combinadas e sobrepostas por redes, pela literatura sobre a política de redes (LAUMANN; KNOKE, 1987).

Uma parte significativa dos processos políticos envolvem elementos negativos, falhas, erros e até mesmo processos ilegais. Isso acontece não só na América Latina, mas também em países de instituições muito mais consolidadas, como descrito por triângulos de ferro nos EUA (FIORINA, 1989) ou pelas dificuldades para orientar redes entre as organizações na Europa (RHODES, 1996).

Neste aspecto, vamos analisar a ideia de governança dentro do sistema político que coaduna com um grupo de estudos que se localiza entre a reforma do Estado e da governança democrática. Pretendemos avançar no debate definindo governança, não só em termos de formatos institucionais reformados (e sua eficiência e consequências) ou a participação dos atores nas decisões políticas, mas pelos dois aspectos, algo pouco explorado nas análises sobre reforma do estado até então. É importante considerar também que as análises sobre reforma do estado, governança e desenvolvimento também são múltiplas.

No entanto, nesta pesquisa, além de reconhecermos como vem apresentando a literatura a necessidade de analisar a reforma do Estado, dentro das condições atuais do capitalismo e do sistema internacional (SANTOS, 1997), cientes dos elementos democratizantes das transformações institucionais recentes, buscamos analisar as relações entre os níveis de governo, tanto verticais como horizontais, em relação ao papel do Estado para o desenvolvimento, algo desafiador no sistema federativo brasileiro atual.

2.4 AS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NO BRASIL E O PAPEL DOS GOVERNOS ESTADUAIS NO FEDERALISMO BRASILEIRO.

Os estudos sobre relações intergovernamentais, federalismo fiscal e democratização subnacional e limites entre estado e sociedade são estudos sobre a

literatura relacionada a capacidades estatais (GRIN, 2016). A capacidade de formular e implementar políticas, independente do governo central, é para Mann (2006) o poder infraestrutural do estado e varia de estado para estado. Além disso, é exercida de forma heterogênea em governos subnacionais e locais e através das áreas políticas.

Existe vasta literatura sobre capacidades institucionais: a *capacidade extrativa*, entendida como a capacidade de cobrar impostos à população (HANSON Y SIGMAN, 2011; SOIFER, 2012); a *capacidade coercitiva*, definida como a habilidade do estado de fazer cumprir as leis dentro do seu território, a qual também pode ser entendida como a capacidade do estado de garantir segurança a seus cidadãos (O'DONNELL, 1992; GIRAUDY, 2008; SOIFER Y VOM HAU, 2008; BESLEY Y PERSSON, 2009; HANSON Y SIGMAN, 2011; SOIFER, 2012); e a *capacidade administrativa*, que se refere à presença de uma administração burocrática capaz de desenhar e implementar políticas públicas (HANSON Y SIGMAN, 2011; KURTZ Y SCHRANK, 2007; MORAES, 2002).

Os governos estaduais são uma conexão, entre o governo federal, a população e os grupos de interesses das províncias. Utilizam tantos recursos locais quanto externos para exercer suas funções; adaptam os programas federais às necessidades locais; podem ser fonte de inspiração para políticas de outras regiões e terminam por assumir novas funções em áreas desatendidas. Além de assegurar que se ouça a voz da região nas discussões federias (AGRANOFF, 2001, p. 38). No entanto, as colaborações entre os níveis de governo podem enfrentar dificuldades, como apontam os autores abaixo:

La colaboración entre niveles de gobierno tiene límites sustantivos como la centralización y la preeminencia de los presidentes; temas cuya escala o interés estratégico deben ser resueltos a nivel federal; la burocratización que introduce regulaciones y pautas rígidas de acción (impidiendo el desarrollo de alguno de estos roles por parte del gobierno local); la derivación unilateral de programas federales: la falta de claridad sobre quién debe resolver los problemas, lo que lleva a que ningún nivel de gobierno asuma responsabilidades, en cuyo caso no existe ni colaboración ni solución (WEAVER, 1993);

[...] también la ambición de los políticos, que puede llegar a perjudicar a sus distritos en los casos en los que estos colaboran con el gobierno federal para obtener recursos para las campañas electorales o posiciones en el gobierno central, aun cuando atenten contra los intereses de sus distritos. Dada esta compleja matriz de relaciones entre niveles de gobierno ¿cuál es la racionalidad detrás de la distribución de responsabilidades entre niveles de gobierno? (AG & PERALTA, 2015).

Ag e Peralta (2015) analisam as variações no desempenho e autonomia dos

governos subnacionais para determinar suas agendas de políticas públicas nas províncias da Argentina. A partir de entrevistas com altos funcionários dos níveis subnacionais de um país federal, o trabalho relaciona as discussões sobre relações intergovernamentais com a capacidade estatal para compreender quais são as decisões das burocracias provinciais. Pesquisam como se constroem as agendas das políticas públicas provinciais, quais as influências têm os recursos e os estilos de gestão das políticas públicas federais.

Os resultados mostraram que a agenda para a elaboração de políticas provinciais é determinada por problemas urgentes e que os instrumentos para atender a estas urgências surgem como "reações" às oportunidades e problemas de gestão das políticas federais implantadas as províncias. Para os autores não existe a criação de políticas autônomas e inovadoras nas províncias na Argentina. Quando surgem, são iniciativas da esfera federal.

A Constituição de 1988 definiu, em seu artigo 18, "que o Brasil é uma República Federativa composta, pela União, por 26 estados, e por um Distrito Federal e por mais de 5.500 municípios" (BRASIL, 1988). O federalismo estadualista, a partir de 1988, sofreu alterações significativas com maior estabilidade fiscal e autonomia política aos estados brasileiros. Porém, desde a constituinte, a estabilidade fiscal e, conseqüentemente, a autonomia política dos estados vem passando por etapas: até meados dos anos 1990 apresentou certa "estabilidade" fiscal, no final dos anos 1990 com o plano real, a "estabilidade" começou a declinar. No governo FHC, conforme aponta estudo de Abrucio (2005), as reformas do governo Federal na tentativa de reequilibrar as contas dos estados acabam por não obter o sucesso esperado, devido a vários fatores, dentre eles:

[...] não houve um reordenamento do pacto federativo para além de renegociar as dívidas, que envolvesse as questões de política industrial, investimento em infraestrutura e aprimoramento do capital social. Não aconteceu um novo tipo de relacionamento intergovernamental para embasar as mudanças propostas. (ABRUCIO, 2005, p.36).

A Constituição federal também fixou novas regras sobre o funcionamento do sistema tributário e das transferências fiscais entre União, Estados e municípios, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) ficou para a arrecadação exclusiva dos Estados, ficando para os municípios o Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana (IPTU) e o Imposto sobre Serviços (ISS). Dessa forma, conforme esclarece (COSTA,

2007, p.216):

[...] o potencial arrecadador desses impostos está diretamente relacionado com o nível de atividade econômica de estados e municípios. Desse modo, apenas os estados e os municípios mais desenvolvidos – principalmente os das regiões Sudeste e Sul – sustentam-se exclusivamente com seus impostos (COSTA, 2007).

Com isso, os municípios de regiões mais pobres continuaram a depender das transferências de recursos da União para realização de funções básicas. Os artigos 157 a 159 da Constituição de 1988 também definiram os procedimentos de repartição das receitas tributárias da União com os estados e municípios, por meio dos Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos municípios (FPM). A União é obrigada a transferir cerca de 47% do que arrecada com o Imposto de Renda – IR e com o imposto sobre Produtos Industrializados – IPI para esses fundos, além dos fundos constitucionais para o desenvolvimento das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (BRASIL, 1988). Os Estados são obrigados a transferir para os municípios 25% do que arrecadam com o ICMS, proporcionalmente ao nível de atividade industrial e comercial dos municípios. Em uma análise dessa distribuição das receitas entre União, estados e municípios, Costa (2007) afirma que existe vantagem para os estados e municípios (favorecendo uma organização regional no país), resultado da aprovação pelos governadores de reformas que beneficiam seus interesses regionais e da sanção, por parte do governo federal dessas reformas, como uma maneira de garantir coalizões entre as bancadas, assegurando o total de votos necessários para aprovação de determinados projetos.

Nesse aspecto, considerando Costa (2007), as relações intergovernamentais são o “sistema circulatório” do federalismo. A princípio, os municípios são autônomos para conduzir suas políticas de saúde, educação, meio ambiente, dentre outras, mas poucos conseguem realizar medidas consistentes sem o apoio ou concordância dos governos estadual e federal (COSTA, 2007, p. 218). No quadro (2) apresentamos as competências das esferas de governo a partir da Constituição Federal de 1988.

Quadro 2: Competências concorrentes e competências municipais

Esfera de governo	Serviços/atividades
Federal-estadual-municipal (Competências	Saúde e assistência pública. Assistência aos portadores de deficiência. Preservação do patrimônio histórico, artístico e cultural.

partilhadas)	Proteção do meio ambiente e dos recursos naturais. Cultura, educação e ciência. Preservação das florestas, da fauna e da flora. Agricultura e abastecimento alimentar. Habitação e saneamento. Combate à pobreza e aos fatores de marginalização social. Exploração das atividades hídricas e minerais. Segurança do trânsito. Políticas para pequenas empresas. Turismo e lazer.
Predominantemente Municipal	Pré-escola e educação fundamental. Saúde. Preservação histórica e cultural.
Apenas Municipal	Transporte coletivo. Uso do solo.

Fonte: Souza (1995)

A análise do quadro permite observar que as principais atribuições do governo estadual são segurança, saneamento básico e saúde. O governo federal é o principal responsável por políticas públicas na área de saúde, no entanto, o governo estadual também possuiu responsabilidades em relação ao sistema de saúde universal. O governo do estado também deverá zelar e fiscalizar por serviços de atendimento público em saúde.

O governo estadual possui também a atribuição de assegurar o acesso à educação para todas as esferas da população e priorizar as políticas de inclusão. “Todas as modalidades de ensino devem ser contempladas pelo governo estadual. As escolas privadas devem ser fiscalizadas e seguir o programa proposto pelo Estado”. (GOVERNO ESTADUAL-GUIA DE DIREITOS, 2016).

A Constituição Federal, no Art. 25 determinadas que os Estados organizam-se e regam-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios da lei federal. São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas pela Constituição Federal. “Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação”.

Os Estados, mediante lei complementar, poderão “instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”.

O art. 26 da Constituição Federal, inclui ainda entre os bens dos Estados: “I – as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União; II – as áreas, nas ilhas oceânicas e costeiras, que estiverem no seu domínio, excluídas aquelas sob domínio da União, Municípios ou terceiros; III – as ilhas fluviais e lacustres não pertencentes à União; IV– as terras devolutas não compreendidas entre as da União”.

As relações intergovernamentais podem ser definidas assim como as relações estabelecidas e coordenadas entre os diferentes níveis de governo (COSTA, 2007). Na visão do autor, em razão de algumas características do sistema político nacional as relações intergovernamentais no Brasil dependem da disposição dos governos em cooperar, mas, principalmente, da capacidade e do interesse do governo federal em estimular (ou impor) regras e programas que impliquem alguma forma de coordenação entre as atividades nas escalas subnacionais:

[...] executivo federal deve incorporar suas demandas às políticas que envolvam relações intergovernamentais, a incorporação de pelo menos uma parte dessas demandas, somada ao compromisso crível de cumpri-las, permite ao Executivo federal contornar o poder de veto dos governos locais no plano das relações verticais (ARRETCHE, 2002, p.434).

Ainda conforme Arretche, a categoria “federalismo” é insuficiente para definir o potencial de estabilidade de políticas particulares. Este é condicionado pela forma como estão estruturadas as relações intergovernamentais nas políticas específicas. Em outras palavras, o poder de veto dos governos locais às iniciativas federais varia de acordo com as políticas. Mais particularmente, (v) regras constitucionais, legados de políticas prévias e o ciclo da política estruturam diferentemente as arenas decisórias, condicionando as estratégias e as chances de sucesso dos atores federativos.

No Brasil, a literatura aponta que os maiores avanços em termos de articulação intergovernamental foram alcançados na área da Saúde, com a implantação do Sistema Único de Saúde (SUS). A criação de arenas formais de discussão e negociação do processo de descentralização das ações nesta área – contando com representantes dos estados e municípios, como é o caso da Comissão Intergestores Tripartite (CIT), no nível federal, e da Comissão Intergestores Bipartite (CIB), no nível estadual – é reflexo da atuação do Conselho Nacional de Secretários de Saúde

(CONASS) e também do Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde (CONASEMS), dentre outros fatores. Esses elementos tornam o CONASS aparentemente a experiência que mais avançou na articulação horizontal e vertical.

Abrucio (2007, p.11) afirma que em termos federativos, “dois dilemas básicos vêm marcando as relações intergovernamentais brasileiras: um, é a dificuldade em estabelecer caminhos institucionais capazes de compatibilizar as demandas das elites regionais com uma visão nacional dos problemas do país; e o outro, o descompasso entre a modernização das estruturas estatais do Governo Central a permanência de padrões patrimonialistas”.

Conforme aponta Abrucio, é necessário reconstruir o pacto federativo, tornando as relações intergovernamentais mais cooperativas e estruturadas em rede e reforçando – ou, por vezes, criando – as capacidades institucionais dos governos estaduais.

Grin (2016) ao analisar a conexão e/ou desconexão entre descentralização e RIGs em países da América Latina, afirma que governos centrais em geral não cedem autonomia irrestrita aos entes subnacionais. Por isso é necessário identificar as responsabilidades, direitos e funções dos governos regionais e locais, o que pode ser feito analisando as mudanças legais. A Constituição do Brasil pós 1988 ampliou a autonomia política das administrações municipais. Para o autor esse processo contribuiu para deixar claro a relação entre os níveis de governo, ainda que as responsabilidades dos níveis locais possam ser concorrentes com as autoridades nacionais, como ocorre no Brasil (GRIN, 2006, p.7).

2.4.1 As relações intergovernamentais (RIGs)

As RIGs constituem-se um fenômeno que ocorre sempre quando dois ou mais governos interagem para o desenvolvimento ou execução de políticas públicas. Num contexto federativo, as RIGs tornam-se mais complexas, por conta da maior autonomia dos níveis de governo, que tem que se coadunar com a necessária interdependência entre eles. Daí nasce o tema da coordenação intergovernamental, isto é, de como criar instrumentos que consigam articular entes federativos sem que estes deixem de ser autônomos. Sydow (2012, p.63) aponta que, em resumo, as RIGs abrangem todas as permutações e combinações de relações entre unidades de governo no sistema (podendo ser condados, municipalidades – *towns*, *cities*,

townships, distritos especiais e escolares).

Para Wright (1988) as RIGs não são substitutas do federalismo, o autor inclui atividades e significados que não estão nem explícitos nem implícitos no federalismo. Assim, diferencia os dois por meio de uma investigação das diferenças Sydow (2012, p. 64). Neste aspecto, as RIGs tornam-se interessantes ao apresentarem diferenças que favorecem a utilização de relações intergovernamentais sobre o federalismo, tais como:

I) entende e investiga as interações entre os atores em todos os arranjos de entidades governamentais em todos os níveis, enquanto, historicamente, o federalismo tem enfatizado as relações entre governo central-estadual, apesar de não excluir as relações estado-local; II) supera o foco legalista e acrescenta na sua análise uma extensão de ideias informais e ações dos atores, ao passo que no federalismo o foco é a questão legalista; III) a concepção não tem diferenciação de status hierárquico, não afirmando que o nível federal seja superior, ao que o federalismo estaria relacionado a um conjunto de relações de poder e autoridade; IV) a confluência de interesses entre estudos sobre políticas motivou o desenvolvimento de uma abordagem de *policy-choice*, que contribuiu com a possibilidade de escolha entre elas, que lidam com questões sobre meios e finalidades das políticas, seus processos e conteúdos e; V) utilização do termo mais restrito e de uso limitado, frente às numerosas denominações e usos do termo federalismo que surgiram com o tempo (SYDOW, 2012, p. 63).

Wright (1988, p. 39) afirma que as RIGs não substituem o conceito de federalismo, porém contribuem como suporte para uma base conceitual diferente para explorar e resumir as experiências recentes e atuais sobre os governos estaduais. Desta forma, o conceito de RIGs permite visualizar uma variedade de situações e padrões no cenário político, antes obscuros (p.65).

Abrucio, Sano e Sydow (2010) apontam a importância da centralidade do tema da coordenação e da elaboração de um modelo que procura entender as suas formas de manifestação num sistema federativo, em particular no caso norte-americano – que foi sua referência empírica principal. Os autores sugerem que as formas de interação entre os governos podem ser representadas por três modelos: autoridade independente, autoridade inclusiva e autoridade interdependente, estas três possibilidades de coordenação em uma federação, são abaixo explicadas:

a) A autoridade independente ou Autoridade Dual considera que os governos

mantêm uma relação de total independência e autonomia, o que seria conseguido a partir da completa conscientização dos papéis de cada uma das esferas de governo. Desse modo, o ponto de tangência significa que não há necessidade de maior interlocução entre os atores. Modelo correlato ao federalismo dual ou *layer-cake* (PIERSON, 1995, p. 464) em que diferentes esferas são responsáveis, por *issues* específicos de uma política pública.

b) A autoridade Interdependente ou autoridade sobreposta ou Autoridade mais Coordenada –, possuiu três características: i) duas ou três esferas de governos podem atuar simultaneamente numa mesma questão, representadas pelas áreas de intersecção ii) as áreas de autonomia exclusiva de ação ou de jurisdição única são reduzidas e seriam espaços de ação similares ao modelo de autoridade independente; e iii) o poder e a influência disponíveis a qualquer esfera de governo são limitados, criando um padrão de autoridade em que prevalece a barganha, entendida como a necessidade de acordos ou trocas.

c) A autoridade Inclusiva, ou Autoridade Hierárquica ou Autoridade Centralizada –, o propósito de atuação dos governos subnacionais depende totalmente das decisões tomadas pelo governo nacional. Assim, estados e municípios acabam por se caracterizar como unidades administrativas, e o governo nacional centraliza todas as decisões, estabelecendo uma relação hierárquica.

As três formas de autoridade mencionadas acima estão presentes nas relações intergovernamentais, porém, com o aumento da sobreposição entre políticas e governos nas federações contemporâneas, cresce também a necessidade de maior coordenação nas ações, algo mais próximo do modelo de autoridade interdependente (ABRUCIO; SANO; SYDOW, 2010). Permanecem, nos países federativos, para estes autores, mesmo nesse cenário, as formas dual e hierárquica, até porque certa dualidade é necessária para manter a autonomia e os direitos dos pactuantes de uma federação, ao passo que certo grau de inclusividade é fundamental em federações mais heterogêneas e desiguais.

Para Grin (2016) as RIGs fazem parte do pacto federativo e da descentralização e podem transformar-se em uma forma de institucionalizar a negociação, a barganha e a cooperação entre os entes central e subnacionais:

O federalismo fixa as regras políticas e constitucionais que organizam a divisão de poder entre as unidades territoriais de um país, as RIGs se

configuram no lado mais concreto dos vínculos políticos e administrativos. As RIGs materializam o jogo federativo que pode ter a descentralização como um cenário de referência para estabelecer vínculos mais conflituosos ou cooperativos (GRIN, 2016, p.2).

Ao se tornarem fontes de negociação política capazes de produzir padrões que colocam grupos com menor poder político em confronto com outros, em que cada grupo luta para elevar sua posição conforme aponta o autor, as RIGs acabam por envolver a esferas de autoridade e de poder a respeito de políticas territoriais, e “o tipo de arranjo resultante pode induzir mais negociação, barganha e cooperação mais horizontal ou instalar conflitos em torno de relações mais verticais e hierárquicas.” (GRIN, 2016, p.3).

No caso brasileiro, dado o elevado grau de assimetria entre as unidades da federação, algum grau de inclusividade pode ser visto como positivo, contanto que seja mantida certa autonomia e, sobretudo, que se garanta a autonomia futura, ou seja, que sejam criadas condições para a superação da assimetria. O modelo de Wright constrói uma tipologia bastante operacional para entender as diferentes possibilidades de coordenação numa federação (ABRUCIO; SANO; SYDOW, 2010).

3 AS TEORIAS DO DESENVOLVIMENTO E A ATUAÇÃO DE PLANEJAMENTO DO ESTADO BRASILEIRO NA AMAZÔNIA

Ao analisar o reflexo das atitudes e práticas atuais conduzidas pelo Estado, devemos lembrar que o conceito de desenvolvimento teve suas raízes nas ideias de progresso, e pode ser identificado em três correntes do pensamento europeu, que assumiram uma visão otimista da história a partir do século XVIII, que foram o iluminismo, a acumulação de riqueza e a expansão geográfica (COSTA, 2010).

A partir da revolução industrial no século XVIII, torna-se dominante a crença na ciência e na tecnologia. Neste momento, acreditava-se que a razão humana, poderia encontrar soluções mais eficazes para se atingir um desenvolvimento que atendesse a cada nação. O Iluminismo, difusor deste movimento, permitiu ao homem que acreditasse nas ferramentas racionais para construir outra ordem econômica por meio do crescimento econômico capitalista, o que passou a ser o objetivo principal da ciência e da tecnologia (FALCON, 1991). O movimento iluminista orientou o avanço do conhecimento como “processo civilizatório”, conforme aponta Castro (2010, p. 3):

[...] a razão seria o instrumento intelectual que garantiria ao homem a capacidade de conhecer a verdade e, com base nela, encontrar os meios corretos para intervir na realidade, orientando assim, com segurança, os rumos do desenvolvimento, do progresso e do controle da natureza [...].

Para Hunt (1989), os primeiros pensadores econômicos tiveram um objetivo comum: entender como as sociedades se organizavam para produzir seus meios de vida e propor medidas para o aumento da produtividade, o que levaria ao crescimento econômico. A economia é uma ciência aplicada e nasce orientada para dar soluções para o crescimento econômico. Os autores pioneiros da economia pensaram este campo de estudos com base na ideia de ciência como conhecimento racional, seguindo os princípios iluministas. Eles procuravam descobrir as leis da sociedade e as regularidades da ação econômica, bem como racionalizar processos de intervenção visando maior eficiência dos fatores econômicos e de uso dos recursos naturais. A ideia central sempre foi a de organizar racionalmente a produção e o crescimento de tal forma que maximizasse a oferta de bens e serviços no mercado. Nesta concepção, a natureza é vista como fonte inesgotável de recurso.

O avanço dessas concepções econômicas sobre desenvolvimento foi consolidado, principalmente, devido ao avanço tecnológico, que foi utilizado como

instrumento para aumentar a eficiência dos processos produtivos. Ou seja, a revolução industrial ao buscar novas tecnologias favoreceu esse processo de desenvolvimento, permitindo o aumento da produção de bens e serviços pela via da intensificação do trabalho, com longas jornadas de trabalho mal remuneradas. Ao longo da história, várias teorias buscavam discutir o trabalho como base das relações de produção, de marxistas a funcionalistas, identificando relações entre crises e novos modos de relação de trabalho (LIPIETZ, 1997).

As visões de secularização e de progresso correspondem à modernidade como racionalidade instrumental, conforme apontam e criticam Weber (1992), Wilfried (2006) e Habermas (1987) ao afirmarem que a modernidade acaba por colocar o homem diante de difíceis dilemas, com isso eles criticam, profundamente, a crença na razão como capaz de produzir uma verdade absoluta. Para estes autores, a razão vai instrumentalizar a vida do homem em nome do progresso econômico. Habermas (1987) faz uma distinção entre a “esfera do mundo vivido” (relações sociais organizadas em torno de subsistemas da cultura, da vida social, do simbólico e da personalidade) e a “esfera do sistema” (estruturas de poder, subsistemas de Estado e sistema da economia e mercado).

Nas teorias do século XX, o termo *desenvolvimento* também foi concebido como crescimento econômico e progresso, sem considerar os impactos sociais e ambientais gerados pelo crescimento econômico, pela intensificação da tecnologia e pelo aumento da produtividade e de competitividade (DIESEL, 1995).

As visões apresentadas brevemente acima, nos fazem refletir que a imagem sobre o desenvolvimento, criada pela sociedade moderna, se formou em um contexto de ideias instrumentais. Portanto, iluminismo, racionalidade e modernidade são noções referidas aos processos de mudanças (tempo e espaço) das formas de produzir a vida corrente da revolução industrial. “Todas elas são noções intimamente ligadas ao conceito de desenvolvimento, relacionadas aos sentidos da sociedade capitalista” (CASTRO, 2010, p.15). É neste contexto que o Estado pensa e age em relação ao desenvolvimento.

As análises em Ciências Sociais têm sido influenciadas também pela concepção evolucionista, e são subjacentes às noções de progresso e modernidade. Para estas noções, as sociedades trilham o mesmo caminho, que vão das sociedades mais simples às mais complexas, isto é, de “sociedades atrasadas” para “sociedades modernas”. Este pensamento balizou a formação das ciências, inclusive as ciências

sociais (sociologia, economia, geografia, história, direito etc.), nos séculos XVIII, XIX, representando um paradigma do pensamento cartesiano ocidental que prosseguiu influenciando o pensamento no século XX e continua até o momento atual.

Neste sentido o desenvolvimento também é associado à ideia de progresso e modernização, estabelecendo um sistema de valor comparativo. E como consequência desse pensamento, os países desenvolvidos e industrializados tornam-se o modelo a ser seguido pelos demais, consagrando a dicotomia “países desenvolvidos x países subdesenvolvidos”, possuindo como parâmetros indicadores econômicos, apenas.

Esta concepção de “grau de desenvolvimento” obscureceu um fato importante: ela não considerou que essa diferença dependeria do processo histórico de dominação entre os países no mundo capitalista. Podemos citar alguns exemplos de países que “conseguiram se desenvolver” a partir desses processos de dominação: os países colonialistas da Europa e EUA. Esses países se desenvolveram com base na exploração de recursos naturais e mão de obra dos países menos desenvolvidos, como por exemplo, os da América do Sul, África e Ásia, suas ex-colônias. Além da exploração da natureza e das mãos de obra, foram também utilizados por esses países desenvolvidos outros meios de articulação e dominação das relações mercantis, como mostra Cardoso (1993) em análise acerca da relação histórica dos países da América Latina e sua situação de dependência e pobreza econômica.

Neste sentido, as principais interpretações teóricas a partir dos anos 1930 sobre desenvolvimento podem ser classificadas em duas:

- a) A dimensão acadêmica, que procura entender e construir interpretações sobre desenvolvimento enquanto processo histórico de expansão da sociedade moderna e capitalista;
- b) A dimensão mais normativa, que procura aplicar aqueles resultados por meio da implementação de políticas públicas, estratégias de ação de estado e dos agentes econômicos.

As concepções sobre desenvolvimento apresentadas pelas Ciências Sociais, em especial a economia, produziram um conjunto de conceitos e teorizações conhecido como as “teorias e princípios do desenvolvimento”.

Em geral, essas teorizações procuram interpretar como as sociedades conseguiram organizar seus processos produtivos para o aproveitamento dos recursos naturais e o aumento da produtividade, visto que ora influenciam as ações

estatais, ora são influenciadas pelas ações do Estado. Estas teorizações precisam ser revistas de forma a iluminar os dilemas atuais que as sociedades têm enfrentado, como, por exemplo, a crise ambiental (CASTRO, 2010).

Em relação às ideias acerca do desenvolvimento no Brasil, não podemos deixar de citar o economista Celso Furtado, que pautou o debate a respeito do conceito de desenvolvimento e indicou que este deveria deixar de ser visto como uma evolução de um sistema social de produção, acumulação e progresso das técnicas, para tornar-se mais eficaz. O autor indica a necessidade de se manter um grau de satisfação das necessidades humanas, pois “as necessidades não são apenas econômicas mais também sociais” (FURTADO, 2000). Para ele, “existe a necessidade da reprodução de um sistema social de produção”. Nesta nova concepção, o estado intervém não apenas como planejador de políticas, mas como responsável por garantir o desenvolvimento. Existia, neste momento, um esforço para unificar o quadro conceitual da problemática do desenvolvimento. Nesse sentido, “a sociedade deve passar a ser assumida como o “ator”, como entidade que se reproduz segundo uma lógica que aponta na direção do progresso”. (FURTADO, 2000, p. 20).

No Brasil, Celso Furtado e outros teóricos negavam a importância do comércio internacional como fundamento para a igualdade entre nações e incorporavam à explicação do porquê fatores institucionais e estruturais que se situavam além da esfera do mercado e da livre flutuação dos preços, como, por exemplo, a luta sindical, a capacidade organizativa das operações das empresas no centro e os efeitos dos monopólios. Eles não negavam a técnica e seus efeitos multiplicadores nem a sua relação com a riqueza. A ênfase era posta no estabelecimento de medidas políticas para que essa racionalidade técnica fosse traduzida para as nações e para as camadas sociais desprovidas.

3.1 DESENVOLVIMENTO REGIONAL, LOCAL E TERRITORIAL

Nesta seção buscamos apresentar os debates acerca do desenvolvimento regional, territorial e local, a partir de uma perspectiva histórica considerando a complexidade de se discutir desenvolvimento em seu aspecto mais amplo, para, ao final do texto, apresentar uma análise crítica sobre os modelos propostos e implementados na região Amazônica.

O conceito de desenvolvimento deverá ser compreendido a partir de uma perspectiva sistêmica e multidisciplinar, que envolva aspectos sociais, culturais, ecológicos, econômicos, espaciais e políticos. Multidisciplinaridade que torna o tema objeto de especulação por parte dos pesquisadores e profissionais de diversas áreas (SACHS, 1964).

Diversos autores desenvolveram estudos, especialmente na segunda metade do século XX pós segunda guerra, cujo objetivo principal era analisar a dinâmica regional. Entre estes destacam-se Perroux e North, com trabalhos que foram fortalecidos pelos estudos de Boudeville, Myrdal e Hirschman. Estes teóricos, baseados em conceitos de polarização da produção em economias externas, evidenciavam a irregularidade do processo de crescimento e, portanto, a necessidade de intervenção estatal para o desenvolvimento regional. Pois o Estado, segundo os autores, seria capaz de articular diferentes atores e realizar investimentos em variados setores na região, ampliando os efeitos de encadeamento do setor produtivo e os efeitos de transbordamento entre regiões. Suas análises influenciaram fortemente o planejamento econômico nos países periféricos, em especial a América Latina.

Os argumentos dos autores citados acima demonstravam que uma vez estabelecidas as vantagens ou desvantagens comparativas em determinados espaços econômicos, iniciavam-se movimentos migratórios dos fatores de produção, que são expressos na expansão ou na estagnação destas regiões (LIMA; SIMÕES, 2009).

Na América Latina houve relativo consenso por parte dos *policy makers*, em torno das ideias de polarização da produção para o desenvolvimento regional, de tal forma que as suas diretrizes foram estabelecidas pela CEPAL, que partia do pressuposto que a industrialização seria a única forma de superar a pobreza e o subdesenvolvimento e, como as forças de mercado não trabalhavam em função da mesma, o Estado deveria assumir a função de planejador, tanto em áreas produtivas como em áreas complementares (saúde, educação, moradia), bem como na captação e orientação do uso de recursos e investimentos diretos em setores nos quais a iniciativa privada era ineficiente (infraestrutura e matérias primas). A elaboração de planos estratégicos feitos e coordenados pelo Estado seria, desta forma, essencial ao desenvolvimento regional (MACHADO, 1999).

O Estado brasileiro seguiu esta linha de pensamento e realizou ações estruturantes na implementação de infraestrutura econômica, na concessão de

incentivos fiscais e de crédito e nos investimentos produtivos diretos, promovendo a partir de 1970 a desconcentração industrial (NETO, 2001). No entanto, ao deixar em segundo plano as atividades cotidianas e a necessidade de realizar investimentos básicos, para contrapor os desequilíbrios gerados pela concentração dos investimentos em determinadas regiões, o governo acabou contribuindo para as disparidades regionais.

Este modelo de forte intervenção estatal encontrou seu limite em meados dos anos 1970 e início dos anos 1980, bem como suas recomendações políticas, devido ao contexto de crise econômica no cenário internacional. O cenário internacional contribuiu para o avanço das ideias neoliberais, o argumento girava em torno de que a excessiva intervenção do Estado distorcia o processo de alocação de recursos, elevava a concentração de renda e contribuía para a pobreza e exclusão (RICUPERO, 2008). Nesse contexto ganha força a ideia de que a estratégia de crescimento econômico deveria privilegiar a abertura financeira e comercial, incorporando as diretrizes da macroeconomia (MATTEI, 2013).

Neste momento as ações de desenvolvimento regional implementadas no Brasil perdem força assim como as instituições destinadas à formulação e à execução de políticas públicas dirigidas às regiões menos favorecidas. O campo teórico também faz uma readequação para explicar a dinâmica do mercado e como esta afetava a atuação estatal. O consenso em torno das ideias de Perroux (1977) foi desfeito e o foco da análise regional foi alterado. Problemas regionais, antes analisados em escalas nacionais, passaram a ser discutidos em escala local, privilegiando políticas que procurassem desenvolver as potencialidades locais sem necessariamente integrar o territorial nacional.

Vázquez Barquero (1999) indica que, até a década de 1970, as políticas de desenvolvimento regional encontravam-se centradas na atração de empresas externas para as regiões periféricas. Este cenário ocorreu, sobretudo, através de subsídios, investimentos públicos em infraestrutura com o objetivo de formar polos de crescimento, baseados por modelos exógenos de desenvolvimento regional.

Em meados da década de 1990 há uma nova discussão sobre o desenvolvimento regional, devido à ineficiência do mercado em superar o subdesenvolvimento, que reabre espaço para a discussão sobre o papel do Estado na economia (VIANNA, 2007).

Através da perspectiva endógena, o desenvolvimento regional passou a ser

discutido, a partir dos anos 1990, sob a ótica de políticas descentralizadas. Tal cenário promoveu a emergência de modelos baseados em pequenas empresas situadas em regiões consideradas “periféricas”, que passaram a ser analisadas a partir de uma visão integradora composta por três esferas: (1) a econômica (relação entre as empresas), (2) a social (as características da estrutura social e as condições para a coesão social) e (3) a territorial (organização do território e a estrutura de governança no plano local) (TAPIA, 2005). A concepção de local como ponto de partida da temática de desenvolvimento, pode ser justificada por razões das características globalizadas, que promove a reafirmação do local e a importância da diferenciação dos lugares (ALBAGLI, 1999).

Diante do contexto apresentado, pode-se afirmar que o debate sobre desenvolvimento vem ocorrendo há muitos anos e envolve instituições públicas, privadas, universidades, que, ao discutir esta temática, começaram a focalizar o Desenvolvimento endógeno, que prioriza o desenvolvimento regional, busca oportunizar a diminuição das desigualdades sociais e econômicas de determinada região (AMARAL FILHO, 2001). Neste momento o desenvolvimento regional, conforme Boisier (1996, p. 33) resulta de “um processo de mudança social sustentada que tem como finalidade última o progresso permanente da região, da comunidade regional como um todo e de cada indivíduo residente nela”.

A perspectiva acerca do desenvolvimento regional, apresentada por Boisier (1996) passou a ser discutida no decorrer das últimas décadas. Especialmente enquanto uma abordagem formada por políticas propostas e administradas pelos governos locais e regionais (que procuram assegurar o desenvolvimento econômico de cidades e regiões de “baixo para cima”) passou a ganhar força (em detrimento às chamadas políticas de “cima para baixo”). Nesse panorama, as comunidades regionais passaram a atuar no sentido de tornar mais eficientes seus sistemas (BOISIER, 1996). A partir desta mesma compreensão acerca do desenvolvimento regional, encontram-se no momento Vasconcellos e Garcia (1998), Dallabrida (2000) Vázquez Barquero (1999), dentre outros.

O Desenvolvimento passa a ser estudado de uma maneira mais particular, a partir das características locais de determinado território, a fim de melhorar a vida daquela comunidade, e alguns autores denominam este Desenvolvimento como Desenvolvimento endógeno, levando em conta as particularidades e envolvimento dos diferentes atores desta localidade. O

Desenvolvimento endógeno depende das organizações, instituições, Estado e sociedade civil que devem estar envolvidas e mobilizadas para identificar suas potencialidades e fragilidades a fim de promoverem ações que gerem distribuição de renda e emprego nas suas localidades, mesmo sabendo que o território não é isolado e depende das políticas econômicas e sociais do país (BARQUEIRO, 1999).

Assim o Desenvolvimento Local/regional refere-se a um determinado processo de territorialização que contempla a dimensão do território, capaz de estimular as potencialidades e contribuir para superação dos desafios locais regionais, que privilegie a dimensão da inclusividade, capaz de eliminar privações ou não-liberdades, capaz de promover os atores/agentes regionais à condição de sujeitos, que envolva os territorializados, os que estão em processo de desterritorialização e os já desterritorializados, potencializando sua capacidade de auto-organização, implementando uma dinâmica territorial do Desenvolvimento mais autônoma, não privatista, menos desigual e segundo a lógica da sociedade.(DALLABRIDA; BECKER, 2003, p.206).

Dallabrida (2000) destaca que o processo de desenvolvimento regional compreende o crescente esforço das sociedades locais na formulação de políticas territoriais com o objetivo de discutir questões centrais da complexidade contemporânea, o que torna a região o sujeito de seu próprio processo de desenvolvimento. Celso Furtado acreditava que o desenvolvimento deveria ser “gerado endogenamente, requer criatividade no plano político, e este se manifesta quando à percepção dos obstáculos a superar adiciona-se um forte ingrediente de vontade coletiva. O refinamento da sensibilidade” (DINIZ, 2009 *apud* FURTADO, 2000, p.3).

O território constitui-se em elemento central dentro das estratégias traçadas pelos atores, onde se cria um espaço em que sociedade, empresas, Estado e demais instituições se fundem em conselhos, fóruns, seminários e passam discutir alternativas para melhorar a vida das pessoas daquela região/localidade neste novo conceito de desenvolvimento regional/local (PIENIZ, 2013). Neste aspecto, “a região é, portanto, uma dimensão real da vivência dos indivíduos e dos grupos e é a partir dela que se cria uma base territorial comum para um dado quadro de referência de pertencimento e identidades” (HAESBAERT, 2004), representando um “mosaico de territórios diferenciados” (BENKO, 1996).

No entanto, nesta concepção, não há desenvolvimento sem que as coletividades locais manifestem a vontade de assumir o seu próprio futuro. Portanto, como se vê, a *consciencialização* das pessoas é uma variável endógena extremamente importante, uma condição fundamental para iniciar um correto processo de regionalização, no qual se possa apoiar uma política de desenvolvimento regional. A consciencialização das populações, a sua adesão e participação no processo de regionalização revestem-se de importância decisiva para o sucesso ou insucesso de tal processo (CEPEDA, 1993). Neste processo tem o ensino, sobretudo o de nível superior, um papel relevante a desempenhar. A auto-organização das populações implica que se estabeleçam, progressivamente, novas estruturas de debate e de representação, que promovam o diálogo e a concertação com os poderes públicos e as forças vivas locais (CABUGUEIRA, 2000).

Dado que o desenvolvimento local pressupõe novas relações entre o Estado e as regiões e coletividades, o primeiro passo reside na *desconcentração administrativa* ou na localização regional de grande parte dos órgãos e serviços públicos. Mas tal passo só é viável com uma verdadeira *descentralização* (reforma política que se traduza por uma transferência de poder do nível central para o nível local/regional).

Em diversos casos têm emergido também as designadas *agências de desenvolvimento*. Para Vázquez Barquero (1993) as experiências europeias mostram que as estratégias de desenvolvimento local ganham em efetividade se se instrumentalizam através de agências de desenvolvimento que gozem de autonomia operativa e de flexibilidade na gestão.

O mesmo autor define agências de desenvolvimento como organizações de mediação entre o Estado, o mercado e a sociedade, através das quais se instrumentaliza a estratégia de desenvolvimento local. São órgãos intermédios, capazes de recolher os impulsos *abaixo-acima* e transformá-los em atuações que têm em conta todos os condicionalismos do meio. Seriam organizações horizontais responsáveis por proporcionarem às iniciativas locais os serviços reais e/ou financeiros, que permitiriam dar resposta aos problemas que as empresas têm de superar num território específico.

Procuram satisfazer as necessidades dos empresários locais proporcionando-lhes, especificamente, os serviços de que carecem as economias locais, mas que são de importância estratégica no processo de ajustamento produtivo. De acordo com Boterf e Lessard (cit. por NÓVOA et al., 1992, p. 25-26), há participação quando os

atores locais são chamados a intervir: a) no *diagnóstico* dos problemas que os afetam ou que afetam a coletividade; b) no *processo de decisão* relativo às prioridades e aos objetivos do desenvolvimento local; c) no *lançamento de iniciativas, projetos e programas* a nível local; na *concertação, coordenação e integração* dessas iniciativas e projetos; d) na *avaliação* dos resultados obtidos e do impacto das ações locais sobre o bem-estar e o futuro da coletividade. Ou seja, a conjugação de esforços locais, com os apoios exteriores (públicos ou privados) e a participação dos agentes de desenvolvimento são condições essenciais do desenvolvimento endógeno.

A discussão sobre o conceito de desenvolvimento territorial vem sendo fomentada no Brasil, desde a década de 1990, sobretudo no âmbito acadêmico. Ricardo Abromayay é um dos precursores desse debate, suas discussões são aporte tanto nos documentos institucionais do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (MDA, 2005, 2006), quanto na fundamentação de pesquisas de muitos autores (CUNHA, 2008; VASCONCELOS, 2007). Autores que defendem o conceito de desenvolvimento territorial como um notável avanço na noção de desenvolvimento já que convida a valorização da dimensão espacial nos processos de planejamento de políticas públicas. O conceito de desenvolvimento territorial é complexo, por ter sido construído a partir de dois conceitos (desenvolvimento e território), com ampla discussão nas áreas de sociologia, geografia e economia.

O conceito de território vem sendo objeto de vários estudos na tentativa de compreender as relações da sociedade com o espaço. Souza (1995) e Haesbaert (2004) procuraram sistematizar interpretações possíveis e propor novas conotações epistemológicas. O território tem sido recorrentemente utilizado nos esforços de compreensão do real, na operacionalização de políticas governamentais e na fundamentação da luta e prática política dos movimentos sociais. O uso da noção de território e, por conseguinte, de participação social, autogestão, concertação, solidariedade, no âmbito das políticas públicas de desenvolvimento expressam uma tentativa de modernização.

Recentemente o conceito de desenvolvimento territorial ganhou força operacionalidade nos estudos acadêmicos e nas formulações de planos e programas governamentais. O acréscimo da dimensão territorial ao conceito de desenvolvimento está relacionada basicamente a três argumentos: a) a renúncia a ação verticalizada do poder público, que passa a estimular a descentralização e a participação social no processo de elaboração e gestão de políticas públicas; b) perspectiva híbrida do

desenvolvimento entre as dimensões econômica, social, ambiental e político-institucional, em contraposição às abordagens setoriais que acabavam excluindo as parcelas historicamente negligenciada na sociedade brasileira; valorização das raízes históricas-geográficas do território, das redes sociais e de solidariedade, enquanto processos endógenos de desenvolvimento. O território passa a ser visto como uma instrumentalidade/estratégico necessário para visualizar o desenvolvimento.

No plano governamental propõe-se que a ideia de desenvolvimento territorial seja uma estratégia para viabilizar a ascensão dos grupos historicamente excluídos, numa visão integradora do espaço, da sociedade, mercado e políticas públicas, tendo ainda, na equidade, no respeito, a diversidade, na justiça social, no sentimento de pertencimento cultural e na inclusão social, metas necessárias a serem alcançadas e conquistadas.

O conceito de território por sua natureza heterogenia e multidisciplinar, pode ser uma dimensão de reflexão sobre os desafios ao desenvolvimento regional e da construção de mecanismos de regulação nas gestões estaduais.

Os territórios mudam no tempo e no espaço, como afirma Milton Santos. Desempenham o papel de acumulador da história, assim como são modelados pela ação de seus sujeitos históricos, a qual é mediada, por sua vez, pela combinação de forças internas e externas. Dessa forma, torna-se necessário incluir a escala temporal na análise de qualquer modelo proposto. Brandão (2007) diz que é necessária uma abordagem territorial que leve em consideração as escalas espaciais em sua dinâmica de transformação.

A falência dos modelos tradicionais de desenvolvimento focadas seja na concepção de mercado como facilitador do desenvolvimento, seja do Estado Nacional como propulsor deste, abriu espaço para outras concepções sobre o desenvolvimento que propõem formas de coordenação das relações sociais e das atividades produtivas egressas a partir do território onde este elabora, a partir de suas próprias instituições e de seus organismos específicos, uma estratégia de desenvolvimento local (BOYER, 1993).

Buarque (2004) afirma que “Toda Região (microrregião, município e localidade) pode ser competitiva em algumas áreas e setores e seguramente tem vantagens competitivas a serem desenvolvidas ou exploradas, com base em suas potencialidades, desde que sejam criadas externalidades adequadas”. Ou seja, o

entorno também deve ser envolvido, com infraestrutura, recursos humanos, tecnologia e envolvimento dos diversos atores e o papel do Estado.

Bacelar (2011) afirma que para se pensar o Brasil para o futuro, é necessário pensar nas questões territoriais. Porque o país tem um grande potencial, mas é necessário que desfaçamos algumas conquistas da década recente. Neste aspecto, a dimensão territorial, num país continental e tão desigual como o nosso, é o fator determinante para se pensar o desenvolvimento.

O desafio da moderna teoria do desenvolvimento será, para nós, propor alternativas baseadas em novos paradigmas como, por exemplo, da territorialidade, que propõe ser indispensável para o desenvolvimento a mobilização ao potencial endógeno das diferentes regiões a partir da integração e mobilização formal e informal da população e das estruturas sociais e políticas de cada território (BACELAR, 2011). As teorias, atualmente, buscam abordar aspectos interdisciplinares objetivando produzir uma visão holística e sistêmica da complexidade social e econômica da sociedade. Podemos considerar que existe uma inversão de pensamento sobre o desenvolvimento endógeno de “cima para baixo” para “de baixo para cima”. Assim repensar a questão regional no Brasil, o desenvolvimento endógeno brasileiro, em termos atuais, significa reinterpretar as estruturas sociais e suas tendências e conjugá-las com objetivos sociais, econômicos, políticos, culturais, ambientais, dentre outros, conforme apontam em brilhantes estudos Becker (2008) e Bacelar (2010).

3.2 A ATUAÇÃO DE PLANEJAMENTO DO ESTADO BRASILEIRO NA AMAZÔNIA

Objetivamos, aqui, demonstrar as estratégias de planejamento do Estado brasileiro, de modo a enfatizar as suas consequências regionais relacionadas, principalmente, às ações nas regiões norte e nordeste do Brasil.

Na segunda metade do século XX, observam-se profundas alterações nos modelos de atuação do Estado e, conseqüentemente, na formulação e aplicação do planejamento governamental.

Entre as décadas de 1950 e 1970 a industrialização era vista como a única forma de superar a pobreza e o subdesenvolvimento e, como as forças do livre mercado não trabalhavam em prol desse contexto, era preciso que o estado assumisse o papel de planejador, tanto em áreas produtivas como em áreas complementares (saúde, educação, moradia, dentre outras), bem como na captação e orientação do uso de recursos financeiros e na realização de investimentos diretos

em setores nos quais a iniciativa privada fosse insuficiente (infraestrutura, matérias primas). Assim, a elaboração de planos estratégicos para o desenvolvimento seria essencial no processo de indução do desenvolvimento econômico, consolidando a forma de intervenção estatal e seu desenho institucional. O Brasil seguiu a lógica adotada em diversos países, pautada, principalmente na teoria dos polos de crescimento advogada por Perroux, Myrdal, Hirshiman e North, dentre outros.

Com fim da Segunda Guerra Mundial a temática do planejamento começou a fazer parte, de modo mais organizado, nas preocupações e nos debates governamentais brasileiros (FURTADO, 2007). O avanço e a consolidação do debate sobre o planejamento do desenvolvimento regional no Brasil tiveram, assim, um momento de singular importância.

Paulo Roberto de Almeida, na obra “A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica”, relata os planos de desenvolvimento e de estabilização econômica implementados no Brasil nas últimas seis décadas. A obra abrange desde as primeiras experiências de planejamento, no pós-Segunda Guerra Mundial, até os últimos PPAs e, ainda, faz referências às tentativas de planejamento de longo prazo como o Brasil 2020, elaborado no governo de Fernando Henrique.

A análise da evolução do planejamento governamental no Brasil, de acordo com Almeida (2008), pode ser dividida em quatro fases: a primeira, orçamentária, de elaboração de diagnósticos e de estruturação das bases do chamado Estado nacional desenvolvimentista, nos anos 30 e 40; a segunda, desenvolvimentista, com a implementação de planos nacionais voltados para a industrialização e consolidação da infraestrutura; a terceira, com o objetivo de estabilização econômica, nos anos 80 e início dos anos 90; e a quarta, de retomada do planejamento, com os avanços metodológicos na elaboração do PPA, a partir do final dos anos 90.

No período desenvolvimentista, as experiências de planejamento no Brasil foram caracterizadas por estruturadas em torno de objetivos econômicos e por metas globais e setoriais. Os resultados foram o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) e as metas propostas atingidas, mas tiveram pouco impacto na situação social da nação. Merecem destaque o Plano de Metas do Governo Juscelino Kubitschek e os planos nacionais de desenvolvimento, no auge do regime militar.

O Estado passa a ter o papel de promotor do desenvolvimento, intervindo crescentemente na vida econômica e social do País. Essa expansão do Estado desenvolvimentista se fez, a partir do primeiro governo Vargas, em três níveis: I) a

criação de grande número de órgãos formuladores de políticas públicas, órgãos muito mais de *staff* do que de linha; II) a expansão da macroestrutura com a criação de novos órgãos permanentes da administração direta; III) expansão empresarial do Estado, ou seja, a criação de empresas públicas e de sociedades de economia mista.

A Constituição envolvia a obrigação do governo em planejar. “Dessa forma, ao mesmo tempo em que se pretendia avançar com os instrumentos de planejamento do desenvolvimento nacional, buscava-se, por outro lado, uma estratégia de desenvolvimento que visava aumentar o equilíbrio e a distribuição dos investimentos em todo o território nacional. Estratégia que se buscava implementar através do estímulo ao crescimento e à integração econômica das regiões consideradas deprimidas, ou com dificuldades em conseguir sua alavancagem rumo ao processo de desenvolvimento ou crescimento econômico” (D’ARAÚJO, 1992 *apud* OLIVEIRA et al, 2014).

A partir de 1930 com o Governo Vargas, são criados o Ministério da Educação e Saúde; em 1933 o Instituto Nacional do Café e o do Açúcar e do Alcool; em 1934 o Conselho Nacional de Comércio Exterior; em 1938 o IBGE e o Conselho Nacional do Petróleo. Sob o Governo Dutra são criadas a Comissão do Vale do São Francisco e a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPEVEA); e em 1947 elabora-se o primeiro ensaio de planejamento econômico centralizado no Brasil, o Plano SALTE (Saúde, Alimentação, Transportes e Energia) com a participação de 40% de recursos externos. No segundo mandato do governo Vargas na década de 1950, implementou-se a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e a criação do BNDE, para fomentar o desenvolvimento de setores básicos.

No Governo Vargas, entre os períodos de 1930-1945, acontece a consolidação do Estado Novo, pautado por uma vertente autoritária. O território brasileiro se valoriza e a Amazônia se torna objeto de planejamento governamental. Neste período, aumenta a intervenção do Estado na economia, seja na implantação de infraestrutura ou como "empresário" da indústria. "Entre 1950 e 1960 a população total da Amazônia cresce de 1 milhão para quase 5 milhões, acentuando-se na década de 1960" (PANDOLFO, 1994).

Os “Planos de Valorização Econômica”, bem como as “políticas de combate à seca” no Nordeste, surgiram, nesse contexto, a partir de iniciativas que representam um componente institucional significativo e novo dentro de uma série de panoramas políticos e de interesse teórico de perfil nacional-desenvolvimentista (COHEN, 1976).

Concepções respaldadas por diagnósticos socioeconômicos que indicavam, certa preocupação nacional com as desigualdades regionais, assim como a urgente criação de novas estruturas organizacionais capazes de dar conta de um planejamento do desenvolvimento regional. Estruturas que ao longo da década de 50 serviram para o objetivo de implementar estratégias de desenvolvimento (VIEIRA, 2007).

Na década de 50 foram implementados órgãos para execução das políticas de combate à seca na Região Nordeste, dentre esses, pode-se destacar o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS); o DNOCS, representava, para a nova visão desenvolvimentista em voga, o que de mais atrasado poderia existir em termos de políticas de desenvolvimento regional (COHN, 1976).

Para Cohn (1976) as atividades dos órgãos mencionados acima compreendiam não apenas o planejamento, mas “a continuidade das soluções hidráulicas as secas, assim como a definição e início de medidas emergenciais, durante o período de estiagem prolongada, para empregar a população atingida”. Nas palavras de Oliveira et al. (2014):

[...] E, nesse sentido, o contexto histórico e a difusão das ideias desenvolvimentistas nos ambientes institucional e técnico brasileiros, durante o Segundo Governo Vargas, podem ser considerados variáveis que cumpriram um papel de extrema relevância para o sucesso e a propagação dos ideais do planejamento para o tratamento da questão regional brasileira (OLIVEIRA et al., 2014).

No entanto, é importante ressaltar que, apesar do ambiente favorável à ideologia nacional-desenvolvimentista no Brasil, a iniciativa de elaboração de uma política de desenvolvimento regional teve como característica proeminente, no início, o objetivo de se dar uma resposta política à questão social brasileira, que se aprofundou já no início da década de 50 (COHN, 1976), e não, diretamente, o interesse do processo de industrialização brasileiro em curso (OLIVEIRA et al., 2014).

Marques (2014) afirma que “na Amazônia, a situação não era clara em relação a uma estratégia de desenvolvimento”. A falta de interesse político, ou mesmo social, continua o autor, era “explícito em relação a questões propriamente relacionadas ao processo de desenvolvimento amazônico”. Nesse contexto, tais fatos representaram, “um importante fator limitador, o qual influenciou sobremaneira o perfil das disputas que viriam a ocorrer no que diz respeito às políticas de valorização econômica para a região no período logo imediato do Pós-Guerra”.

Ao apresentar como exemplo a implementação durante a Segunda Guerra

Mundial, da criação do Banco de Crédito da Borracha em 1942, o autor indica, que este banco foi uma tentativa de se “constituírem mecanismos que pudessem servir como instrumentos capazes de erguer a economia exportadora local, vinculada, diretamente, aos interesses norte-americanos, pelo fornecimento de matérias-primas para a sua indústria”:

[...] Pouco apelo tinha, portanto, essa ideia em termos da estruturação de uma política de desenvolvimento regional com fortes vínculos com uma estratégia de desenvolvimento nacional em um nível mais específico e integrado com estratégias de perfil nacional-desenvolvimentista (MARQUES, 2014).

Assim como no Nordeste, a estratégia de planejamento para a Amazônia começou a se constituir a partir do início da década de 50, com a criação do Banco do Crédito da Amazônia (BCA) e com a criação da SPVEA, em 1953. Nesse período se implementou uma “nova estratégia e se criou uma institucionalidade sobre a qual se fundamentou a disputa ideológica quanto ao papel dos atores locais nos processos de desenvolvimento regional e nacional” (MARQUES, 2014):

[...] Disputa que se prolongou até meados da década de 60 e que tinha como seu objetivo fundamental resolver a prioridade entre dois projetos institucionais básicos: o primeiro, mais “endógeno”, voltado para o fomento à produção e à diversificação das economias local e regional amazônica; o segundo, de viés “exógeno”, direcionado a aspectos ligados a interesses de geopolítica nacional e à ampliação da infraestrutura e à atração de atores de outras regiões do País, com o objetivo de alavancar um volume significativo de investimentos para a região (BECKER, 2007).

O governo JK implementa o plano de Metas (1956-60) que “pouco a pouco, planejamento e desenvolvimento econômico passaram a ser conceitos associados, tanto para governantes, empresários e técnicos, como para boa parte da opinião pública” (IANNI, 2001). “O Plano de Metas, pela complexidade de suas formulações – quando comparado com as tentativas anteriores – e pela profundidade do seu impacto, pode ser considerado como a primeira experiência efetivamente posta em prática de planejamento governamental no Brasil”. (IANNI, 2001).

O plano de metas apresentava 30 metas, a construção de Brasília foi incluída em seguida como meta nº 3. O plano abrangia setores como a: indústria (automobilística), transportes (rodovias), educação (orçamento para formar técnicos), energia elétrica, produção de petróleo. O governo JK ficou marcado por dois aparentes sucessos tais como a expansão da indústria automobilística no Brasil e a construção de Brasília, além de estradas até a nova capital federal (Belém-Brasília, Brasília -SP, Brasília-BH) (IANNI, 2001).

No entanto, o Plano de Metas seguiu as bases teóricas desenvolvidas por Perroux, pois visava a necessidade de implantação de novas plantas industriais para dinamizar o território nacional. Seus objetivos buscaram, principalmente, aumentar a ocupação nas regiões Norte e Centro-Oeste do país, para auxiliar na integração do território e dinamização destes espaços.

Furtado (1940), ao desenvolver estudos sobre a economia brasileira, cujo relatório influenciou o diagnóstico e a montagem do programa de metas, apontava, na obra "Formação Econômica do Brasil" a análise do processo histórico de formação da economia brasileira a partir de uma visão extensa, procurando identificar a cadeia de causalidades no processo de desenvolvimento (COSTA, 2015). A obra se concentra em analisar três grandes ciclos e atividades: o açúcar no Nordeste, ouro e diamante em Minas Gerais, Goiás no Mato Grosso e o café no Sudeste. Além dos próprios efeitos de expansão e de declínio desses processos que deram origem a movimentos de ocupação territorial, configurando o mapa regional brasileiro (DINIZ, 2009). Estudo recente realizado por Célio Diniz (2009) no artigo "Celso Furtado e o Desenvolvimento Regional", conclui que a interpretação do desenvolvimento brasileiro, entre os séculos XVI e XX, contidas no livro, pode ser lida como uma interpretação das restrições, dos efeitos e dos resultados da dinâmica econômica e populacional sobre a dinâmica territorial do país.

Diniz (2009), ao continuar a análise sobre a contribuição de Celso Furtado para a interpretação do desenvolvimento regional no Brasil, analisa, em 1967, e afirma que Furtado, além de tecer uma crítica sobre os principais pilares do desenvolvimento regional e, conseqüentemente, sobre os modelos de planejamentos adotados até então, supera as visões anteriores sobre desenvolvimento regional no Brasil ao introduzir quatro avanços: O primeiro relacionado à superação da noção de região ao passar a tratar de estruturas espaciais, demonstrando as várias articulações inter e intrarregional no processo de desenvolvimento e indicando a complexidade das relações entre agente e atores no território; O segundo ao enfatizar o papel da hierarquia dos nódulos ou polos e a inter-relação entre esses, introduz o papel do urbano e das cidades na estruturação e no comando do território; E Furtado conclui os seus avanços quando identifica as desigualdades como sendo produtos das formas que se introduzem e se distribuem as modernas tecnologias; E, ao ressaltar a complexidade dos fenômenos espaciais, propondo um esforço interdisciplinar como caminho para a formação de uma teoria das estruturas espaciais.

O autor demonstra que as discontinuidades inter-regionais dentro de cada país são geradas pelos padrões locais, especialmente as indústrias, e sua relação com as políticas macroeconômicas. Analisa, ainda, a relação entre concentração regional e distribuição de renda como negativa.

Após o planejamento do governo JK aconteceu, no Brasil, a criação do Ministério do Planejamento, em 1961, sob o governo de Jango, mas devido à crise política dos governos JQ e JG e com enfraquecimento dos investimentos estrangeiros, houve diminuição dos empréstimos. Foi descartado polêmico Plano Trienal de 1962-65, elaborado por Celso Furtado no governo JG (ALMEIDA, 2014).

Somente a partir de 1972, durante o regime militar, que o planejamento governamental volta à agenda estatal. De 1964 a 1972 existe uma forte disputa entre os militares. O governo Castelo Branco (1964-67) fez o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), plano que trazia a preocupação setorial e regional, no entanto, o principal foco residia no controle da inflação e na realização de reformas institucionais e política externa, visando mais combater a inflação; extinguiu a SPEVEA e criou o IPEA e a SUDAM, fez o Estatuto da Terra, visando a reforma agrária. Também se elaborou o Plano Decenal, na passagem do governo CB para Costa e Silva, mas não foi aplicado (MARQUES, 2007).

O período de 1968 a 1979 foi o do “*milagre brasileiro*” (economia cresceu a taxas de 9 até 14% ao ano), que visava transformar o Brasil num “país desenvolvido” e foi favorecido pelos petrodólares, pelo aumento de investimentos estrangeiros, pelo clima de confiança devido à (relativa) estabilidade política. Neste cenário surgiram os Os PND’s (Planos Nacionais de Desenvolvimento), em 1972: I PND (1972-4), governo Médici visava grandes projetos de integração nacional (Transamazônica, Três Marias, Rio-Niterói) e expansão das fronteiras agrícolas. Em 1975: II PND (1974-9), governo Geisel continua com o projeto anterior do Proálcool, Itaipu, fortalecimento da Petrobrás. É com o II PND que há a maior preocupação com o ajuste dos desequilíbrios gerados pelo período de “milagre econômico”. Mas sem desistir da continuidade do crescimento. Adota-se uma estratégia de financiamento ao mesmo tempo em que se promovem ajustes na estrutura da oferta (ALMEIDA, 2014).

Este modelo de ação estatal encontrou seu limite em meados da década de 70 e início dos anos 80, bem como suas recomendações de políticas, devido à reversão das condições internacionais (choques do petróleo, aumento de juros, dentre outros) e desequilíbrios internos (inflação, crise fiscal, endividamento), levaram à estagnação

dos países periféricos e, conseqüente, do Brasil. Fatos que contribuíram para o avanço do discurso neoliberal.

Nos anos 80, a crise da dívida, diminuição de investimentos estrangeiros, inflação novamente em alta, carência de tecnologia, sistema educacional precário (mão-de-obra pouco qualificada para a nova revolução industrial), péssima distribuição social da renda dentre outros, deixa o país em um estado crítico. Neste momento o governo prioriza a elaboração de planos mais monetários visando combater a inflação, foram seis no total (média de duração de 18 meses cada), que diminuíam a inflação apenas no início, pois ela voltava a aumentar depois de alguns meses, pelo menos até 1993, como Plano Cruzado (1985), Plano Cruzado II (1987), Plano Bresser (1987), Plano Collor (1990) e Plano Real (dezembro de 1993). Os avanços do discurso neoliberal levaram ao abandono do Estado como possível agente do planejamento do desenvolvimento. Difundia-se a ideia que as estratégias de crescimento deveriam abandonar a ênfase na participação estatal no setor produtivo.

A Constituição de 1988 determinou execução dos PPA (Planos Plurianuais). Com isso os governos de Itamar e FHC implementam os PPA (Plano Plurianual) 1991-96, considerado apenas burocracia para atender à Constituição de 1988. O PPA 1996-1999, já no governo FHC, trouxe a ideia de planos de desenvolvimento a partir dos eixos nacionais de integração (novas tecnologias, transportes, energia e telecomunicações). O PPA 2000-2003, com a implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal, apresentou controle das despesas públicas. Neste período, o contexto internacional era desfavorável, havia uma forte crise econômica que afetou o crescimento do Brasil, como a Crise do México (1994), Crise da Rússia (1997), Crise financeira da Ásia (1998), dentre outras.

Em 1998, o governo, através da Secretaria de Assuntos Estratégicos, criou o Plano Brasil 2020, visando combater pobreza, promover novas tecnologias e melhorar ensino, este plano nunca foi implementado.

Com o governo Lula novos planos foram criados, o PPA 2004-2007 pode ser interpretado como a junção de vários projetos de todos os ministérios (Educação, Relações Exteriores, Cidades, Saúde, Minas e Energia, Comunicações, Integração Nacional) com inúmeras obras (ou intenções) esperadas, destaque para investimentos sociais ("Fome zero", que depois se resumiu ao "bolsa família"), relações exteriores (ampliação do Mercosul) e continuação política de combate à inflação e atração de investimentos estrangeiros (MONTEIRO, 2007).

O PPA 2008-2011 foi considerado como a continuação do anterior com a implementação dos PAC's (Planos de Aceleração do Crescimento, conjunto de obras), petróleo, bioenergia, com novos parceiros comerciais e melhorias na educação e saúde, maior inclusão das classes C e D e de regiões menos favorecidas como Norte e Nordeste. Há um crescimento do PIB com inflação sob controle.

Alguns autores apontam, como limites para o planejamento governamental no Brasil, a falta de continuidade entre os governos, o frágil sistema político-partidário, o predomínio de interesses eleitorais pessoais, a corrupção, o sistema judiciário obsoleto, a falta de coordenação com setor privado (burocracia, excesso impostos, extorsão), o predomínio de valores patrimonialistas e interesses regionais ou locais fortes e a baixa escolaridade média da população e precária cultura política.

3.2.1 Resultados do planejamento estatal no Brasil

Bacelar (2011) indica que todo mundo fala da desigualdade social, mas existe outra que é também uma herança pesada da atuação do governo: a desigualdade regional. Para a autora, nenhum país teve a ousadia de no século XX colocar 80% da indústria brasileira em uma única região e quase metade em uma única cidade (São Paulo). Isso gerou consequências graves e que se sente até os dias atuais.

Assim o Brasil do século XX crescia nas grandes cidades. Neto (2001) afirma que a constituição e consolidação das desigualdades regionais foi um processo complexo, no qual a articulação e integração das regiões ocorreram a partir de uma região hegemônica que, na formação do mercado internacional, ocupou espaços econômicos e simultâneos, consolidou diferenças marcantes entre diversas partes do território nacional. As relações econômicas definiram para a região, na qual teve início o processo de industrialização, uma posição hegemônica, que condiciona de modo positivo e negativo o desenvolvimento das demais regiões. Dessa forma, os processos, na evolução das desigualdades regionais, seguem em torno da concentração, desconcentração e seu esgotamento.

Oliveira et al., (2014) indicam que o primeiro período de planejamento governamental para a Amazônia ocorreu entre os 1946-52, "caracterizado como embrionário na discussão sobre planejamento regional amazônico; o segundo abrange o intervalo 1953-59, período de implementação das políticas resultantes do esforço de normatização das ideias pensadas no período anterior; e, finalmente, os

anos 1960-66, caracterizados como de tentativa de reforma e de decadência do modelo aplicado”.

Foi na primeira fase sobre a discussão do planejamento regional, conforme argumentam Oliveira et al., (2014), a criação da SPVEA. A Lei nº 1.806, de 6 de janeiro de 1953, dispôs sobre o Plano de Valorização da Amazônia (PVA), que criou a superintendência para implementá-lo. O plano de Valorização da Amazônia seguiu quatro diretrizes: 1-explicitação do PVA e de seus objetivos, centrados na melhoria “dos padrões sociais de vida e bem-estar econômico das populações da região e da expansão da riqueza do País”; 2 - delimitação espacial correspondente à Amazônia; 3 - objetivos do Plano, apresentados em 14 tópicos¹² criar o órgão que seria responsável pela execução do Plano, ou seja, específica a criação da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, diretamente subordinada ao Presidente da República (LEI N. 1.806 – DE 6 DE JANEIRO DE 1953):

O orçamento previsto para execução do Programa contabilizava Cr\$ 330 milhões, sendo Cr\$ 300 milhões do Governo Federal e Cr\$ 30 milhões provenientes da contribuição dos estados e municípios da região (os 3% constitucionalmente previstos). Ao final, duas grandes áreas tiveram prioridades na repartição dos recursos: (a) Transporte, comunicações e energia (26%) e (b) Saúde (25,75%) (OLIVEIRA et al., 2014).

O plano possuiu três vertentes básicas: (a) conhecer o potencial da região em termos de recursos naturais; (b) agir em alguns problemas principais, visando amenizar o quadro entendido como de precariedade em que se encontrava a Amazônia, principalmente no que tangia a condições da população (saúde, educação, etc.); e (c) dotar a região de infraestrutura e de conhecimento agropecuário, para criar bases mais sólidas no processo de valorização (OLIVEIRA et al., 2014).

Foram estimados Cr\$ 8,2 bilhões para a execução do I Plano Quinquenal. “Percebe-se que, em termos de prioridade orçamentária, a maior atenção foi dada às áreas de Desenvolvimento agrícola (22,17%) e Transportes, comunicação e energia (21,55%)” (OLIVEIRA et al., 2014).

¹² Conforme o artigo 7º, são eles: (a) promover o desenvolvimento da produção agrícola; (b) fomentar a produção animal; (c) desenvolver um programa de defesa contra as inundações periódicas; (d) promover o aproveitamento dos recursos minerais da região; (e) incrementar a industrialização das matérias-primas de produção regional; (f) realizar um plano de viação da Amazônia; (g) estabelecer uma política de energia na região, em bases econômicas; (h) estabelecer uma política demográfica; (i) estabelecer um programa de desenvolvimento do sistema de crédito bancário; (j) fomentar o desenvolvimento das relações comerciais; (k) manter um programa de pesquisas; (l) incentivar o capital privado; (m) orientar a organização administrativa; (n) manter um serviço de divulgação econômica e comercial;

As metas principais do I Plano Quinquenal, que eram incentivar a atividade agrícola, visando à diminuição da alocação de mão de obra na atividade extrativista, e melhorar as condições de infraestrutura das áreas abrangidas. Entraves ao plano: 1) “dificuldade de engajamento de pessoal com competência técnica e a utilização de alguns métodos entendidos depois como impróprios - DASP e o Congresso Nacional, a SPVEA entra frequentemente em conflitos jurisdicionais, de competência, sofrendo seus planejamentos, nesses conflitos, sensível deformação” (SPVEA, 1960a, p. 109;2); as irregularidades e omissões no recebimento de recursos; 3) escassez de técnicos; 4) a precariedade da estrutura empresarial; 5) a diversidade geográfica e o desconhecimento científico da região” (OLIVEIRA et al., 2014).

A partir do exposto pode-se afirmar que a matriz desenvolvimentista pretendia amenizar as disparidades regionais (Amazônia e Nordeste) fazendo do uso do planejamento e da atuação governamental elemento-chave da estratégia desenvolvimentista.

No período de 1960 a 1966, ao final do primeiro “Plano Quinquenal e observados os resultados aquém do esperado, a SPVEA passou por reformulação em termos de proposição de instrumentos de política de desenvolvimento regional. Fatores de ordem política e de gestão puderam indicar os problemas verificados nos primeiros sete anos de funcionamento do órgão” (OLIVEIRA et al., 2014). “Outro fator é o considerado conflito de interesses que existia entre a esfera técnica e a esfera política, o que criou problemas dos mais variados tipos durante todo o período de funcionamento da instituição” (OLIVEIRA et al., 2014 *apud* BRITO, 2003). Contexto que produziu a “necessidade” de se implementarem políticas de incentivos fiscais com o objetivo de atrair investimentos externos para a região. “O que, de certa forma, desencadeou um processo de conflito entre os interesses locais e a estratégia do Governo Federal para a região. Iniciativa esta que, com a Lei nº 4.216 de 1963, foi sedimentada, chegando a ser implementada, o que gerou incertezas sobre os destinos das políticas de desenvolvimento na região. Incertezas que foram, em definitivo, resolvidas com a implantação do Golpe Militar de 1964” (OLIVEIRA et al., 2014).

Exemplos de sucesso da instituição foram a realização, “de maneira pioneira, de inventários florestais de fundamental importância para o mapeamento das riquezas existentes na região; o melhoramento, em Belém e Manaus, dos sistemas de geração e de distribuição de energia elétrica; a construção de escolas, centros de pesquisas e hospitais; a criação do primeiro Centro de Pesquisas Florestais da região (em Santarém); o financiamento de refinaria de petróleo em Manaus e de uma fábrica de

cimento no Pará” (OLIVEIRA et al., 2014 *apud* FERREIRA; BASTOS, 2016).

Com a implantação do regime militar, em 1964, após um período de avaliação, o novo Governo resolveu em 1966 implementar um novo modelo de política de desenvolvimento para a Amazônia. “Esse novo modelo passou a ser conhecido como “Operação Amazônia”. Em seu artigo 53, a Lei nº 5.173, de 27 de outubro de 1966, resolve que “[...] fica extinta a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia — SPVEA — criada pela Lei número 1.806, de 6 de janeiro de 1953”, e, no artigo 9º, a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) é criada”. Encerrou-se, com o novo modelo, o período de planejamento do desenvolvimento na Amazônia, e iniciou-se uma nova etapa de políticas para região, marcada pelas diferentes formas de ocupação, que se deram em torno de duas tipologias básicas: a da Zona Franca de Manaus e a do padrão primário-exportador estabelecido nos Estados do Pará e de Mato Grosso (OLIVEIRA et al., 2014):

[...] com o Golpe Militar, a estratégia de retirada da autonomia e da influência das elites locais sobre a instituição foi completamente definida, dos pontos de vista político e institucional, com o aparecimento da “Operação Amazônia”. Com ela, a política de incentivos fiscais tornou-se um dos carros-chefes do processo de atração de novos atores para a região, o que veio, após não muito tempo, a sedimentar o clima de descontentamento das elites regionais com a atuação do Governo Federal na região. Pelo menos, duas posições tentaram explicar as causas do fracasso e, por fim, do encerramento da SPVEA. Em primeiro lugar, existia o discurso de que o fracasso da instituição estaria atrelado ao não cumprimento dos dispositivos legais que obrigavam o repasse de 3% da receita da União, o que teria inviabilizado o funcionamento mais efetivo do órgão. A segunda interpretação, encabeçada por representantes do Governo Federal, “[...] atribui o fracasso da SPVEA à dificuldade de absorção do princípio organizacional traçado para balizar sua estrutura administrativa, o que teria contribuído para desvirtuar os objetivos da atuação na região” (OLIVEIRA et al., 2014 *apud* BRITO, 2003, p. 145).

É importante ressaltar que, no início da década de 60, a economia brasileira se encontrava em plena crise do nacional-desenvolvimentismo, alimentando a instabilidade do modelo de substituição de importações.

Em 1974 o governo federal, para agilizar a implantação de projetos exportadores, criou o programa de polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia – Polamazônia. Os planos federais previam a implantação de polos de desenvolvimento na Amazônia brasileira, com destaque para a produção mineral. Neste momento o governo federal possuía uma ideia de desenvolvimento regional fundamentada na necessidade de concentração espacial de capitais, capazes de produzir equilíbrios e em de ocorrência destes, impulsionar processos de

desenvolvimento por meio do surgimento de uma cadeia de ligações para frente e para trás das atividades produtivas consideradas chaves. Os pólos foram Carajás, Trombetas e Amapá (MONTEIRO, 1986).

A partir de 1988 o Polo Grande Carajás (PGC) é esvaziado, a Sudam e diversos órgãos da burocracia federal perdem destaque, tendo seu papel reduzido e a parcela do sistema de renúncia fiscal que era executada pelo PGC foi extinta. No entanto, instrumentos importantes da política dos militares, como a alocação direta de fundos públicos para a constituição de capitais de empresas, por meio do FINAM e do FINOR, e a concessão de Isenção de IR foram mantidos.

Entre as décadas de 1980 e 1990, aconteceu a expansão da exploração industrial do ouro na região, no mesmo período da corrosão da base de sustentação do regime militar e sua queda, houve também grande elevação no preço do ouro no mercado mundial. Isto impulsionou a expansão da valorização do ouro na Amazônia, uma dinâmica que causou choques entre empresas mineradoras e garimpeiros em diversas áreas da região.

Com a eleição de Collor à presidência da república e, posteriormente, de FHC consolidam-se alterações relevantes das funções de intervenção estatal na economia por via das privatizações de empresas estatais, como a Vale do Rio Doce.

Houve também a mudança na legislação federal, relacionada aos incentivos vinculados ao IR e, no caso de redução desse imposto, estabeleceram percentuais menores aos que até então podiam ser concedidos. Mas movimentaram os benefícios já concedidos.

As mudanças ambientais incorporadas na Constituição de 1988 e a afirmação crescente de uma legislação mais rigorosa tiveram parâmetros que repercutiram sobre a valorização dos recursos naturais, uma vez que se tornou obrigatório a realização do estudo de impacto ambiental prévio e a recomposição do meio ambiente e o licenciamento ambiental que determinou a Lei de crimes ambientais que, por sua vez, determinou a passagem da questão de danos ambientais da esfera administrativa para a esfera criminal.

Nesse período, também, se altera no âmbito do governo federal as concepções em relação à forma de impulsionar planos para o desenvolvimento regional. Anteriormente (governo militar) a noção predominante era a de que a modernização da região vinculava-se ao estabelecimento de polos de desenvolvimento. Esta noção perdeu espaço para o estabelecimento de “eixos estruturadores de integração

nacional e internacional” (BRASIL, 1997), concebidos como alternativas para articular diferentes regiões entre si. Esses eixos assumem a forma concreta de vias de transportes de longa distância que possibilitariam segundo o governo federal melhorar a capacidade competitiva dos sistemas econômicos regionais (MONTEIRO, 1986).

Com o governo Lula, o documento que trata da política nacional de desenvolvimento regional indicou como um dos principais objetivos, em relação ao desenvolvimento regional, “explorar com afinco os potenciais endógenos da diversa base regional do desenvolvimento, em conformidade com os fundamentos sociais atuais de uma produção mais diversificada e sofisticada, mais portadora de valores sociais regionalmente construídos” (BRASIL, 2007). Fundamento também presente nos documentos Plano Amazônia Sustentável (MONTEIRO, 1986).

No entanto, de acordo com Monteiro (2008), as ações concretas deste governo vincularam-se, em grande medida, à estratégia expressa no plano plurianual 2004-2007, que comporta ações que reforçam as lógicas vigentes no período anterior de relacionamento entre poder público e as empresas responsáveis pela mercantilização de bens de origem mineral.

O Plano Amazônia Sustentável (PAS) propunha um conjunto de orientações para o desenvolvimento da Amazônia a partir do reconhecimento da diversidade sociocultural e ecológica e a diminuição das desigualdades regionais. Foi lançado em maio de 2008, pelo então presidente Lula. O plano foi formulado sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República e dos ministérios do Meio Ambiente e da Integração Nacional. Sua elaboração envolveu a participação dos governos dos nove estados da região amazônica e segmentos da sociedade civil por meio das consultas públicas que mobilizaram seis mil pessoas na região. “O PAS apresentava como principais diretrizes: a) Valorizar a diversidade sociocultural e ambiental da Amazônia; b) Ampliar a presença do Estado na Amazônia para garantir maior governabilidade sobre processos de ocupação territorial e de usos dos recursos naturais e maior capacidade de orientação dos processos de transformação socioprodutiva; c) Promover a cooperação e gestão compartilhada de políticas públicas entre as três esferas de governo - federal, estadual e municipal; d) Ampliar a Infraestrutura regional - energia, armazenamento, transformação, transportes e comunicações, e de prestação de serviços essenciais à qualidade de vida de seus habitantes - saneamento básico, destinação de resíduos sólidos, saúde, educação e segurança pública; e) Assegurar os direitos territoriais dos povos e comunidades tradicionais da

Amazônia, condição para a reprodução social e a integridade cultural das populações ribeirinhas, extrativistas, povos indígenas, quilombolas, entre outros; f) Combater o desmatamento ilegal associado à transformação da estrutura produtiva regional, coibindo a replicação do padrão extensivo de uso do solo das atividades agropecuárias, predominantemente na fronteira de expansão da Amazônia nas últimas décadas; g) Promover a utilização de áreas já desmatadas, com aumento da produtividade e recuperação florestal e produtiva das áreas degradadas - conjuntamente com o fomento ao uso múltiplo das florestas em bases sustentáveis, a partir da aplicação dos conhecimentos técnico-científicos e a capacitação de atores locais; h) Promover a pesquisa científica e o desenvolvimento tecnológico para o desenvolvimento sustentável da região; i) Promover o desenvolvimento da região com equidade e atenção às questões de gênero, geração, raça e etnia; j) Fomentar o diálogo, a negociação e a formação de consensos entre órgãos governamentais, organizações da sociedade civil e setores empresariais, em contextos democráticos de formulação e gestão de políticas públicas; l) Fortalecer e empoderar a sociedade civil, para que o avanço da presença do Estado na região aconteça em sinergia com o seu engajamento” (PLANO DA AMAZÔNIA SUSTENTÁVEL, s.d.).

As políticas e ações implementadas na região sob orientação das estratégicas do PAS para a Amazônia, destacam-se: “a) Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a Área de Influência da BR 163; b) Operações de combate aos desmatamentos ilegais e à grilagem de terras públicas na Amazônia, implementadas no âmbito do Plano de Prevenção e Controle ao Desmatamento da Amazônia Legal (PPCDAM); c) Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável para o Arquipélago do Marajó (PA); d) Criação do mosaico de unidades de conservação no entorno da BR-163 e Terra do Meio; f) Ações que integram do Programa Território da Cidadania” (PLANO DA AMAZÔNIA SUSTENTÁVEL, s.d.).

Com o PAS, o governo federal e os governos estaduais da Amazônia procuraram pensar a implementação de uma estratégia em longo prazo que buscaria conciliar a promoção do desenvolvimento econômico com o uso sustentável dos recursos naturais, como o objetivo de viabilizar a inclusão social e distribuição de renda para a melhoria da qualidade de vida dessa população (PLANO DA AMAZÔNIA SUSTENTÁVEL, s.d.).

O Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA) em 2012 foi um instrumento regional que norteou as ações da SUDAM. Plano tático-operacional,

elaborado com a política Nacional de Desenvolvimento Regional, que adotou as diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia brasileira definidas no PAS. Ação articulada entre o governo federal, estadual, ministérios, com o objetivo de reduzir as desigualdades entre e intrarregionais. As diretrizes do programa foram: Pecuária e Extrativismo sustentáveis, turismo e infraestrutura. A SUDAM coordenava a articulação institucional, a busca pela erradicação da pobreza e a promoção do emprego e renda na região Amazônica. Esta Superintendência elaborou o plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia, em parceria com os governos estaduais e em consonância com as expectativas dos diversos segmentos sociais amazônicos.

No século XXI iniciativas governamentais de planejamento, seja via construção aos moldes da constituição de 1988, seja a partir de planos para o desenvolvimento conforme o PAS, ainda não foram suficiente para diminuir as diferenças intrarregionais e inter-regionais existente na Amazônia e no Brasil (BECKER, 2007).

Assim, a real importância da Amazônia para o Brasil só assumirá feições nacionais quando o Estado brasileiro integrá-la a um projeto republicano, um projeto que crie perspectivas reais de cidadania para as suas populações. (FREITAS, 2004, p. 20). As políticas/planos de desenvolvimento para a Amazônia deverão abarcar diferentes linhas de ação, correspondentes às diferentes características ecológicas, sociais, econômicas, culturais e institucionais de cada região interna.

Não pretendemos aqui ter esgotado o debate acerca do planejamento governamental para a Amazônia da década de 40 até meados de 2007, apenas procuramos demonstrar historicamente os modelos de planos implementados, relacionando-os com a conjuntura social e econômica do Brasil, bem como iniciar um debate crítico acerca do tema abordado.

A integração da Amazônia, inicialmente, foi pensada a partir de políticas exógenas ao seu território, ou seja, pensava-se em um desenvolvimento “de cima para baixo”, neste aspecto a natureza era vista como fonte inesgotável de recursos e a sociedade local como atrasada. O papel da Amazônia é apenas de fornecer matéria-prima e consumir produtos de São Paulo (PANDOLFO, 1996).

Atualmente o Estado tem criado iniciativas de preservação ambiental e respeito aos saberes locais. A partir do esgotamento do nacional desenvolvimentismo, a estratégia agora tem buscado um novo desenvolvimento local endógeno. Trata-se de resgatar o conhecimento local e dar importância aos recursos naturais, à cultura e ao capital humano, para reduzir a pobreza e os desequilíbrios regionais (BECKER, 2007).

Outro aspecto a ser considerado como fonte de influência desta valorização, além da globalização, no Brasil, pode ter sido a nova Constituição de 1988, que transformou os municípios brasileiros em entes federados, com autonomia na administração e execução de políticas bem como um aumento de repasse fiscal.

O lugar da Amazônia nessa virada do novo milênio está relacionada à manutenção de atividades tradicionais e do conhecimento empírico da população local sobre a região devido à importância de sua biodiversidade, da água potável e do sequestro de carbono realizado pela floresta. Por isso o desenvolvimento endógeno surge como opção de um modelo de desenvolvimento econômico que traga maior segurança para os recursos, a sociedade e a floresta, além de menores desigualdades sociais e regionais (BARQUEIRO, 1966).

No Brasil três orientações caracterizam as ações acerca do desenvolvimento local, ou a valorização deste fator local: (DLIS) aplicado às regiões e municípios mais desfavorecidos social e economicamente (FRANCO, 1999); Direcionada para aglomerações ou *clusters* de micro e pequenas empresas (MACIEL, 2002); como mecanismo de mobilização produtiva dos territórios e das instituições locais (COCCO et al., 2006).

Cidades médias, como Santarém e Marabá, são atravessadas por fluxos regionais de produção, circulação e consumo de base agrária e mineral. Os casos de Carajás (Vinculado a São Luís do Maranhão – sede da VALE e não a Belém) e Parauapebas nas áreas de mineração da companhia VALE, são emblemáticos, de modo semelhante ao que ocorre com o complexo da soja, exploração de minério de ferro, manganês, cobre, níquel e ouro, dinamiza uma economia regional composta por uma grande diversidade de atores e interesses (garimpeiros, populações indígenas, empresas, empreiteiras, comerciantes, atravessadores, ambientalistas, trabalhadores rurais). Com isso existe o constante conflitos entre os interesses dos atores locais aos interesses do capital na região.

Na região amazônica, porém, esta concepção de desenvolvimento local e/ou valorização do local enfrenta limitações profundas. Embora contendo recursos naturais estratégicos importantes, ela enfrenta significativas condições adversas:

- a) as práticas centralizadoras do Estado, em qualquer de suas instâncias e, principalmente, nos governos locais, que limitam a participação social ampla e/ou promovem eventos pseudo-participativos como

instrumento de captura de governança pelos grupos mais organizados (COELHO et al., 2006);

b) as estratégias tradicionais presentes na sociedade política, baseadas no clientelismo e na reserva gratuita de dominação (valores sociais herdados do passado e que facilitam a aceitação do *status quo* por parte das classes subalternas) (MITSCHHEIN; MIRANDA; PARAENSE, 1989), inibindo as iniciativas participativas;

c) o modelo econômico historicamente adotado, com base na lógica capitalista e no antropocentrismo pragmático-utilitarista (VIEIRA, 1989), que gera concentração de renda e poder político, impactos ambientais desastrosos e desigualdades sociais que reforçam as dificuldades de inserção da população pobre na esfera política;

d) redes sociais frágeis, em função das altas e constantes taxas de migração interna e de migrações externas para a região, as quais, por sua diversidade cultural e geográfica, limitam a consolidação de identidades coletivas;

e) a auto-organização incipiente das coletividades, em decorrência de todas estas adversidades já citadas, que alimenta a reserva gratuita de dominação e a captura de governança, reforçando o Estado centralizador e as práticas políticas tradicionais; e

f) completando estas dificuldades, apresenta-se a questão dos agentes de desenvolvimento, trabalhadores sociais que, por serem formados nas instituições da sociedade hegemônica, quase sempre não conseguem estabelecer relações emancipadoras com os segmentos mais carentes de inclusão social e política (FREIRE, 1987).

O maior desafio das políticas públicas nacionais de desenvolvimento parece ser, portanto, consolidar a “descentralização coordenada”, considerando as múltiplas escalas e evitando a atomização das ações (BACELAR, 2006), pautando-se numa “combinação de relações geográficas verticais e horizontais” (SAQUET, 2007, p. 112) para alargar os horizontes de possibilidades dos cidadãos locais, promover inclusão social, reduzir as desigualdades estruturais internas, ativar as potencialidades da diversidade social, econômica e cultural do território e reduzir o grau de dependência

externa do país.

É preciso, portanto, um novo modelo de desenvolvimento nacional, de forma a considerar e trabalhar conjuntamente e de maneira articulada às escalas local, microrregional, macrorregional e nacional, que nas últimas décadas vêm sendo esquecidas pela literatura e pelos formuladores de políticas públicas, sem, contudo, perder de vista a integração do país à escala global. Essa parece ser a melhor maneira, segundo Brandão (2007), de darmos continuidade à construção do Brasil, interrompida.

Ao considerarmos que o lugar, o local e o desenvolvimento local nos debates contemporâneos, no contexto globalizado, estão interligados, integrados, podemos afirmar que as estratégias para um desenvolvimento regional/local para além apenas das questões econômicas, devam contar com aspectos relevantes, tais como o Estado com articulador e coordenador dos atores sociais que ocupam o lugar.

O espaço local está em plena transformação. Surge com a informática e a internet uma nova geração de inovações no plano das técnicas de gestão. Pela primeira vez, torna-se relativamente barato ter e manter sistemas de informação atualizados. As fotos de satélite nos permitem assegurar um seguimento mais sofisticado, por exemplo, na área ambiental. O custo de terminais de computador, que tem caído, permite sistemas de informação ao cidadão nos próprios bairros e uma nova transparência administrativa, com tudo, questiona-se: o que isso pode representar em termos de democratização? Até o fim desta década, praticamente toda a população terá acesso à banda larga, transformando profundamente as formas de interação cidadã no mundo globalizado (BECKER, 2007).

É importante atentar, conforme aponta Brandão (2007), que existem escalas intermediárias e de mediações entre o local e o global. Harvey (2004) corrobora essa premissa, ao afirmar que o Estado tem se tornado mais intervencionista, penetrando, com maior rigor, nas questões referentes às políticas econômicas. Citam-se, como exemplo, o status e o poder que os ministérios da fazenda adquirem nos governos, sobretudo, dos países “periféricos”.

3.2.2 O Neodesenvolvimentismo

A partir dos anos 2000, o debate acerca do papel do Estado como agente indutor do desenvolvimento retorna. Entretanto, coloca em questão a tese defendida

pelos antigos desenvolvimentistas cepalinos que propunham que a “industrialização apoiada pela ação do Estado seria a forma básica de superação do subdesenvolvimento latino-americano” (COLISTETE, 2001, p.21). Erber (2008; 2011) indica que existiram, a partir de 2002, duas convenções hegemônicas em operação: a ortodoxa liberal e a neodesenvolvimentista. Ambas compartilhariam a preocupação com o controle rígido da política macroeconômica em busca de estabilização econômica, mas difeririam quanto ao conteúdo social de seus programas.

Mas o que seria este neodesenvolvimentismo? Uma referência, além de ações concretas do governo a partir de 2000, pode ser o documento produzido por uma série de economistas, dentre eles Bresser-Pereira (2010) e Bielschowsky (2010), chamado “Dez Teses sobre o Novo Desenvolvimentismo¹³”. Este documento apresenta as seguintes teses para que se tenha uma estratégia do “nacional desenvolvimentismo”:

- a) O desenvolvimento deve ser entendido como estrutural;
- b) O Estado deve ter um papel estratégico em relação à regulação das instituições financeiras, investimento produtivo e competitividade internacional;
- c) O planejamento estratégico deve ser essencial ao desenvolvimento;
- d) As noções de crescimento dos salários abaixo da produtividade, da sobrevalorização da taxa de câmbio e de criação de poupança doméstica devem ser centrais nas estratégias do governo;
- e) O projeto de desenvolvimento deve priorizar também a recuperação da noção de pleno emprego e da estabilidade de preços e financeira como metas primordiais da política econômica, para dar sustentação ao projeto.

Arruda Junior (2012) tece várias críticas tanto ao desenvolvimentismo quanto ao neodesenvolvimentismo, ao relacionar o significado teórico e as consequências práticas dessas duas expressões do pensamento econômico a seus respectivos contextos históricos. O autor considera o desenvolvimentismo como:

[...] um termo vago utilizado para designar o pensamento crítico sobre os dilemas e os desafios do desenvolvimento nacional nas economias latino-americanas enredadas no círculo vicioso da dependência e do subdesenvolvimento. O centro dessa reflexão consiste no esforço de equacionar os nós que devem ser desatados para que a expansão das forças produtivas possa ser associada à solução dos problemas fundamentais da

¹³ Dez Teses sobre o Novo Desenvolvimentismo. Disponível em: <http://cemacro.fgv.br/link-de-interesse>, acessado em 14/07/2014. Os principais signatários desse documento são intelectuais e políticos com atuação significativa no meio acadêmico, intelectual e político.

população. Nessa perspectiva, acumulação de capital, avanço das forças produtivas e integração nacional constituem aspectos indissolúveis de um mesmo problema: criar as bases materiais, sociais e culturais de uma sociedade nacional capaz de controlar o sentido, o ritmo e a intensidade do desenvolvimento capitalista. O desenvolvimentismo foi, portanto, uma arma ideológica das forças econômicas e sociais que, no momento decisivo de cristalização das estruturas da economia e da sociedade burguesa, se batiam pela utopia de um capitalismo domesticado, subordinado aos desígnios da sociedade nacional [...]. (ARRUDA JUNIOR, 2012, p.674).

O autor discorda de Bresser-Pereira e dos economistas citados acima ao afirmar que o neodesenvolvimentismo não é uma estratégia coerente, justamente por partir do suposto de que o crescimento é a chave para o enfrentamento das desigualdades sociais, confundindo, assim, desenvolvimento e crescimento como fenômenos não distintos. “As controvérsias dizem respeito às formas de superar os aspectos “negativos” e ao modo de combinar os aspectos positivos” (ARRUDA JUNIOR, 2012).

Ou seja, para o autor, ao ignorar as contradições estruturais que regem o movimento da economia brasileira, o neodesenvolvimentismo incorre num vulgar reducionismo economicista e simplesmente renuncia a problemática do desenvolvimento capitalista que não considera os aspectos sociais, pois:

[...] o impacto devastador da ordem global sobre o processo de formação da economia brasileira não é considerado. Tampouco são examinados a fundo os efeitos de longo prazo da crise econômica mundial sobre a posição do Brasil na divisão internacional do trabalho. A discussão não ultrapassa o horizonte da conjuntura imediata. (ARRUDA JUNIOR, 2012, p. 679).

Erber (2008) também critica as estratégias de desenvolvimento no Brasil nos anos 1990, os projetos de desenvolvimento do governo a partir de 2000 e a evolução do que denomina “convenções desenvolvimentistas”. Para o autor, esses projetos do governo também tinham como objetivo uma política “focalizada” de redistribuição de renda, como a do Programa Bolsa Família. Havia uma tensão entre as exigências técnicas de controle inflacionário e de estabilidade cambial e as políticas de expansão de crédito e redistribuição de renda, o que fez com que o governo, segundo o autor, restringisse a agenda institucionalista à estabilização de preços e deixasse o Banco Central no epicentro da política macroeconômica.

Erber (2011) e Arruda Junior (2012) concordam que a centralidade dada ao Ministério da Fazenda, durante esse período, perdurou nos governos seguintes e contribuiu para colocar em execução projetos políticos distintos, mas com forte teor economicista, isto é, marcados por ortodoxia macroeconômica.

Atualmente, existem estudos, que indicam a necessidade de uma nova concepção, particularmente no Brasil, defendendo o Estado como agente indutor do desenvolvimento. No entanto, não nos moldes das teses defendidas pela primeira geração desenvolvimentistas e neodesenvolvimentista, mas buscando uma análise que incorpore o político e o social ao econômico.

Ambas não conseguiram traduzir-se em diminuição das diferenças sociais, pois as realidades vêm apresentando anomalias sociais ou estruturais locais e globais. É necessário que se reavalie o papel do Estado como alternativa para buscar um desenvolvimento não apenas econômico. Hoje, a discussão está polarizada em duas concepções: a primeira, dentro da esfera da economia, incorporando a natureza na cadeia de produção, que passa a ser um bem de capital; a segunda, em quebrar a hegemonia do discurso pautado apenas no crescimento econômico, ou seja, para além de uma visão instrumental acerca do desenvolvimento.

Para Arruda Junior (2012), o desenvolvimentismo (ou estratégia nacional de desenvolvimento) e o neodesenvolvimentismo são duas expressões do pensamento puramente econômico (ARRUDA JUNIOR, 2012, p.663). Ao concordarmos com o autor, consideramos, ainda, que existe a necessidade de consolidar tal afirmação e de entender primeiro, no caso do Brasil, alguns motivos institucionais que não contribuem nem mesmo com essas duas estratégias.

Buscaremos ampliar o debate acerca das abordagens apresentadas acima, mostrando que o desenvolvimento econômico não será possível caso o papel do estado como indutor deste for entendido apenas como consolidador de instituições financeiras. O Estado deve ser capaz de entender e dinamizar também as relações verticais e horizontais no processo de busca de desenvolvimento, seja ele econômico ou social. Portanto, toda a contextualização a respeito da discussão sobre estratégias, origem e teorias sobre o desenvolvimento se faz necessária, para demonstrar as raízes dos pensamentos e a necessidade de refletir acerca do desenvolvimento a partir de outros atores que compõem a estratégia, relacionando-as com ações do Estado, para produzir efetivamente um desenvolvimento coordenado por ele.

O enfrentamento do desafio de desenvolvimento regional, como é o caso analisado, tende a ocorrer de forma desigual no país e até mesmo entre municípios de um mesmo estado. Neste sentido, é necessário criar um patamar inicial de instrumentos que coloque os governos minimamente em condições de implantação e execução das políticas de iniciativas regionais. Paralelo a isso, os governos estaduais

têm de encontrar o seu nicho de atuação, pois a indefinição de suas funções é um dos maiores problemas do federalismo brasileiro (ABRÚCIO; FERENZE, 2011).

Fischer (2012), em recente estudo, afirma que os espaços locais a partir de seus governos subnacionais devem torna-se um instrumento capaz de contribuir para o desenvolvimento do país. Mas isso só acontecerá quando existir, de fato, um aperfeiçoamento do pacto federativo brasileiro, para que este se torne um instrumento de articulação entre o desenvolvimento nacional com o desenvolvimento regional. Segundo o autor, existe no Brasil a necessidade de uma inovação institucional e de procedimento, para que sejam concebidos instrumentos de intervenção pública descentralizada, ancorados em uma forte cooperação entre o governo e as suas regiões, para o estabelecimento de objetivos comuns de maneira conjunta e para a escolha dos setores do desenvolvimento local a serem estimulados.

4 REFORMA ADMINISTRATIVA EM SISTEMAS FEDERAIS.

Nesta seção discutimos as abordagens em sistemas federais na Europa e no Brasil e as concepções gerais sobre as concepções de território. Em seguida, partimos para as discussões sobre o federalismo brasileiro e o sistema fiscal dos governos estaduais. Apresentamos, também, um panorama sobre as reformas estaduais no Brasil para em seguida abordar as experiências de reformas nos estados do Ceará e Minas Gerais, estados selecionados na pesquisa como referências comparativas ao estado do Pará.

As abordagens que analisam os efeitos de organização do Estado territorial seguiram um argumento feito pela primeira vez por Sen (2000), que distinguiu entre as entidades subnacionais o "direito de decidir" e seu "direito de agir." O direito de agir descreveria a competência para implementar, de forma independente, políticas eliminadas por alguma instituição hierarquicamente superior. Ou seja, a autonomia dos níveis subnacionais para alocar recursos dentro de sua jurisdição (MUSGRAVE, 1959; OATES, 1972), o que poderíamos definir como uma forma de descentralização. O "direito de decidir", por outro lado, refere-se à competência para projetar e transmitir políticas por conta própria ou em cooperação com uma instituição hierarquicamente superior. Federalismo refere-se, então, a uma divisão constitucional para garantir competências entre níveis governamentais territorialmente definidas (LIJPHART, 1999; SAWER, 1969).

A descentralização apresenta aspectos positivos em relação ao “direito de agir” e “direito de decidir” da esfera subnacional. Porém o sistema federalista não contribuiu com nenhum desses pontos. Os autores a partir de dados quantitativos apresentam explicações causais em quatro países europeus (Suíça, Dinamarca, Irlanda e Áustria), em que analisaram processos de tomadas de decisão e implementação de políticas.

Na análise sobre a relação entre desempenho da descentralização e federalismo o estudo apresentou como primeira hipótese a afirmação de que a descentralização é um modo mais eficiente de governança do que a centralização e, portanto, leva a um melhor desempenho das políticas. Ou seja, ao nível “micro,” os sistemas descentralizados poderiam induzir os atores subnacionais oportunidades de reunir conhecimento detalhado das necessidades de recursos, preferências políticas, e dos custos locais de prestação de serviços públicos, tendo como consequência a adaptação para a provisão de bens públicos. Além disso, os atores subnacionais foram incentivados a investir em inovação política, bem como adotar as melhores práticas (OATES, 1977; TIEBOUT, 1956).

Como consequência, os países descentralizados seriam assim, um conjunto que exibem variações eficientes nos padrões de implementação de políticas. O pré-requisito central para tal eficiência subnacional que resultaria do estabelecimento de um equilíbrio fiscal vertical (WEINGAST, 2006). Além da capacidade de se envolver em acumulação de conhecimento e descrição política. No entanto, padrões verticais, bem como a interação horizontal podem influenciar a margem discricionária e, portanto, a eficiência dos processos de implementação. Diante de tal consideração, o estudo sugere a segunda hipótese, ou seja, em um ambiente de mudança das condições socioeconômicas, o federalismo, portanto, tende a resultar em menor desempenho das políticas.

A partir desta caracterização de organização do Estado territorial, o federalismo, foi utilizada quatro denominações: (1) países centralizados-descentralizados; (2) centralizados; (3) descentralizado-unitário federal; (4) unitários-federais. Cada um com um perfil específico de perspectivas sobre o desempenho da tomada de decisão, bem como dos processos de implementação.

Segundo a maioria das hipóteses o tipo de organização descentralizado unitário executaria melhor suas políticas, ao passo que estruturas centralizadas federais deveriam ser mais problemáticas no que diz respeito ao desempenho. No entanto, a teoria não permite nenhuma predição clara sobre o desempenho geral do *in-between*

em nenhum dos casos, ou seja, se nos países centralizadas e descentralizadas unitários federais, os efeitos de desempenho independentes de tomada de decisões ou processos de implementação predominam. Além disso, os modelos teóricos ainda não incorporam efeitos da interação entre as duas dimensões, o que poderia também afetar o desempenho dos estados.

Em outra análise atual, sobre reformas federais em sistemas federativos (ISIAKA, 2014), realiza um estudo comparativo sobre Austrália, Alemanha e Suíça. O autor constata que o legado histórico de um sistema federal tem um efeito sobre a meta de reforma abrangente (reforço do autogoverno e da contrarregra compartilhada), bem como o alcance (com foco em relação abrangente) e modo (constitucional e inconstitucionais) de reformas.

Reformas na Austrália e no Canadá, por exemplo, eram principalmente preocupadas com unilateralismo e duplicação de competências e tiveram como principal objetivo fortalecer a regra compartilhada. Reformas na Alemanha e Suíça foram iniciadas para separar os níveis de governo, ou seja, através do reforço autogoverno.

Para o autor, as reformas estariam preocupadas com o autogoverno ou partilhamento de funções, independentes se são centralizadas ou descentralizadas. Em particular, o *continuum* centralização-descentralização é uma dimensão crucial para capturar mudança nos sistemas federais (ISIAKA, 2014, p.52). No entanto, segundo o autor, em um nível mais profundo, as reformas federais estão, principalmente, preocupadas com o reequilíbrio do autogoverno e do governo partilhado, independentemente se eles são centralizados ou descentralizados, ou se eles são socialmente homogêneos ou heterogêneos. Qualquer reforma dada está situada dentro de um percurso histórico pré-estabelecido. Como consequência, as fontes mais distantes de restrições de eficiência, mudança semelhante em tempos de austeridade permanente, são variadamente filtrados por arquiteturas institucionais federais e traduzem-se em percepções específicas de desafios, necessidades de reforma e soluções viáveis. No geral, o caminho tem um efeito duplo: a reforma influencia a percepção dos problemas e formulação de metas e molda o repertório de estratégias disponíveis para alterar o *status quo* do governo. Por conseguinte, os padrões de reforma federal também variam em termos do seu âmbito de aplicação (focado ou integral) e no modo (constitucional ou inconstitucional). (ISIAKA, 2014, p.52).

Nos sistemas federais, as reformas são adotadas para alterar a arquitetura institucional em níveis que verticalmente e horizontalmente conectam-se territorialmente (a nível federal e as unidades constituintes). A arquitetura institucional dos sistemas federais apresenta uma variação considerável. A razão para esta variação é que os sistemas federais diferem profundamente na maneira de equilibrar unidade e diversidade territorial, uma tensão fundamental, essencialmente, permeando todos os sistemas federais (ELAZAR, 1991, p. 12). Esta tensão encontra expressão em ligações institucionais entre os dois níveis de governo que, variadamente, promovem compartilhadas regra e autorregera (BROSCHEK, 2012, 2013; MUELLER, 2014).

Autogoverno e regra compartilhada podem ser pensados como os dois pontos finais de um *continuum*. Empiricamente, onde os sistemas federais estão situados ao longo deste *continuum* existe a dependência da natureza dos vínculos institucionais entre as unidades constituintes e do governo federal (MULLER, 2013). Dentro de um tipo ideal, o contexto institucional sem distorções de atores de autogovernar-se a partir de cada nível governamental, é possível tomar decisões totalmente autônomas no âmbito das suas respectivas fronteiras. Quaisquer restrições para além dos limites constitucionais surgem indiretamente de decisões tomadas por outros governos (por exemplo, as externalidades negativas, concorrência). Isso se reflete em uma dupla atribuição de competências e poderes de tributação, não há disposições para a harmonização da receita, um sistema fracamente institucionalizado de relações intergovernamentais, e uma segunda câmara fraca. Dentro de um contexto de tipo ideal de governo partilhado, todas as ações são realizadas em conjunto por entre as unidades constituintes e o governo federal. Esta configuração cria uma interdependência institucional forte. Ela exige atores de ambos os níveis para colaborar de perto, porque a autoridade é distribuída através de funções em vez de jurisdições (a nível federal tem a autoridade para legislar na maioria das questões, ao passo que a principal responsabilidade das unidades constituintes é para aplicar a legislação federal) (ISIKA, 2014, p. 72).

Assim as receitas são atribuídas através de um sistema de tributação conjunta e mecanismos abrangentes para redistribuição territorial. Finalmente, na regra compartilhada é criada através de um sistema fortemente institucionalizada de relações intergovernamentais e uma forte segunda câmara que permite que as unidades constituintes possam participar na legislação federal. Portanto, a variação

institucional entre os sistemas federais é essencialmente um resultado histórico, argumenta o autor.

O institucionalismo histórico sugere que alinhamentos institucionais que ocorreram durante o período de formação de um sistema federal, muitas vezes tornam-se perpétuos devido à dependência de trajetória (BROSCHEK, 2012). As arquiteturas institucionais dos sistemas federais são notavelmente estáveis, uma vez que já estão estabelecidas. No entanto, dentro destes limites dependentes de *Path-dependency*, reformas institucionais podem contribuir para o equilíbrio institucional.

Em primeiro lugar, as reformas diferem em termos do seu objetivo global. Os partidos políticos ou governos promovem uma reforma da arquitetura federal quando estão insatisfeitos com o *status quo* do governo. O tempo, portanto, é importante. A via institucional previamente estabelecida molda o objetivo global de reformas federais porque defensores da reforma desejam redirecionar a arquitetura institucional longe de suas bases históricas (FALLETI, 2010). Assim, os defensores da reforma proposta, provavelmente reformas destinadas a reforçar o autogoverno em sistemas federais, têm sido historicamente a inclinação em direção ao polo regra compartilhada. E ao mesmo tempo, se a autorregra tem grande predominância dentro de um sistema federal, os defensores da reforma são mais propensos a exigir medidas de reforma que reforcem regra compartilhada (ISIKA, 2014, p. 72).

O autor segue a análise argumentando que, as vias de reforma federais diferem em termos de seu alcance e modo. Em alguns casos, defensores da reforma apontam para uma revisão abrangente, visando simultaneamente todos os componentes principais de uma arquitetura institucional federal. Assim, a variação muitas vezes depende do modo de reforma prevista, ou seja, se as reformas forem realizadas como mudança constitucional ou inconstitucional. Nas palavras do autor:

A mudança constitucional é um modo mais ambicioso de reforma. Ele geralmente encontra limites elevados e é mais difícil de realizar. No entanto, se é possível superar este limite, pode haver mais margem de manobra para que engloba soluções como a resistência dos opositores da reforma é em grande parte absorvidos (ISIKA, 2014, p. 72).

Neste aspecto o habitual para medir diferenças e semelhanças entre federações continua sendo o *continuum* centralização-descentralização. Considerar medidas tais como o âmbito das jurisdições imputados ao nível federal ou unidades constituintes, capacidade de arrecadar receitas ou a parcela de gastos são práticas

encontradas nestas reformas. Austrália e Alemanha, por exemplo, tendem a se aglomerar na extremidade centralizado (Austrália mais do que Alemanha), e na Suíça e no Canadá no polo descentralizada (THORLAKSON, 2003).

Outra distinção analítica frequentemente relacionada refere-se às características sociais dos sistemas federais. Em federações homogêneas, os conflitos centro-periferia são apenas mínimos e sobrepostos por meio de clivagens funcionais. Em contraste, as federações heterogêneas com exibição pronunciada territorialmente, as clivagens são definidas de forma a refletir a prevalência contínua dos conflitos centro-periferia. Esta abordagem chega a um agrupamento semelhante das quatro federações. Enquanto a Austrália e a Alemanha se enquadram na categoria das federações homogêneas, Canadá e Suíça podem ser classificados como federações heterogêneas (ISIAKA, 2014).

Suíça e Alemanha, por outro lado, representam arquiteturas que se inclinam mais para os polos de regra compartilhada. Ambos tendem a prever uma divisão funcional de competências. Isso é mais evidente na Alemanha. Mesmo que embora o nível federal, em sua maior parte, seja responsável pela legislação, a função principal da *Länder* (Governo Estadual) é o implemento das ações. Na Alemanha o regime inicial da dupla tributação foi substituído por um sistema de tributação conjunta através de duas reformas constitucionais em 1954 e 1969. Além disso, um sistema de equalização horizontal e o chamado *Gemeinschaftsaufgabe* (tarefas conjuntas) foram introduzidos, consolidando ainda mais regra compartilhada como um princípio constitucional. Junto com a crescente teia de órgãos intergovernamentais e da crescente influência dos *Länder* executivos na legislação federal através do *Bundesrat*, o federalismo alemão hoje representa quase um tipo ideal para a forma mais forte de colaboração intergovernamental, que é a tomada de articulação-decisão (ISIAKA, 2014). O autor argumenta que:

No geral, é possível distinguir dois caminhos básicos dentre as reformas federais, que diferem em termos dos objetivos de reforma subjacentes e os padrões de mudança institucional. Um caminho que representa as instâncias de reforma federal na Austrália e Canadá. Em que de um modo geral, estas reformas foram designadas para redirecionar uma "arquitetura de autogoverno" em direção à regra compartilhada. E um segundo caminho de reformas federais que foram deliberadamente destinados a fortalecer a auto-regra, padrão dominante na Alemanha e na Suíça. Assim, enquanto o primeiro caminho compreende um maior número de reformas mais focadas, que foram levadas a cabo como a mudança não constitucional, o segundo é composto por um número limitado de reformas abrangentes que foram realizadas como a mudança constitucional (ISIAKA, 2014).

Hollander (2015), ao analisar o federalismo e as relações intergovernamentais na Austrália, afirma que o sucesso para uma reforma do estado depende de diferentes níveis de governo e analisa as ações relacionadas ao desenvolvimento sustentável via iniciativas governamentais. Para o autor, o insucesso das ações relacionadas ao desenvolvimento sustentável ocorreu principalmente pela ausência do governo federal na idealização e implementação da Política. Ou seja, a ausência de colaboração e coordenação intergovernamental entre as esferas subnacionais contribuiu para o insucesso da política. Assim a experiência do governo Australiano nos anos de 1990 com a política ESD (DESENVOLVIMENTO ECOLOGICAMENTE SUSTENTÁVEL) exigiu níveis elevados de integração de políticas e instâncias.

No entanto, a mudança de Partido frente aos governos, interferiu na condução da reforma. Assim, na Austrália houve uma diminuição de reuniões entre os governos após a mudança de presidente, em 1996, mesmo o presidente afirmando que a política de desenvolvimento ecologicamente sustentável seria o carro chefe de seu mandato (HOLLANDER, 2015). A ESD seria prioridade, no entanto, teve restrições orçamentárias. A execução estaria relacionada à prioridades e restrições orçamentárias das jurisdições locais. Mais de duas décadas e meia após a implementação da política, a Comunidade desenvolveu com sucesso uma arquitetura intergovernamental, um conjunto de instituições, capazes de conduzir uma agenda de modernização para a ESD. Assim, a ESD não foi totalmente bloqueada pela estrutura federal da Austrália.

Os estados, com seu *ethos* desenvolvimentista, fortes laços políticos aos interesses econômicos, e seu provincianismo estreito, apresentaram uma barreira intransponível para a agenda de reformas.

4.1 FEDERALISMO NO BRASIL

O federalismo brasileiro, desde a Constituição de 1988, passa por ações de centralização e descentralização de recursos e de competências entre governos, ou seja, passa por uma fase de concentração de receitas e de coordenação no governo federal (ARRETCHE, 2002). Tal fase combina perda de importância dos governos estaduais e maior importância dos governos municipais.

A partir de 1946, foi estabelecido o federalismo cooperativo no Brasil. Desde

então, deu-se ênfase à redução dos desequilíbrios regionais, que favoreceu a cooperação e a integração regional. Neste momento, o debate sobre a questão regional ganhou força na política nacional, com a concepção de que a atuação estatal e o planejamento eram elementos essenciais ao desenvolvimento, de acordo com as diretrizes da Comissão Econômica para América Latina (CEPAL). A partir desse momento, todas as constituições brasileiras têm se preocupado em consagrar instrumentos para a superação das desigualdades regionais (FISCHER, 2012).

O artigo 23 da Constituição de 1988 trouxe uma grande inovação ao considerar estados e municípios como membros da federação, e ao elencar uma série de competências comuns entre os entes federados. No entanto, o parágrafo único do artigo 23 determinava que uma lei complementar deveria fixar as normas de cooperação entre os entes federados e visar o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. Esta determinação não foi efetivada até hoje.

No Brasil, uma das características institucionais mais gerais a ser considerada é o federalismo, com três níveis de governo: governo federal, estados e municípios. Todos são, politicamente, autônomos para elaborar e entregar vários tipos de políticas, respeitando a divisão de responsabilidades estabelecidas por lei. Na maioria dos setores políticos, o governo federal desempenha, hoje, importantes papéis de decisão, mas os governos locais (estados ou municípios, dependendo da política) têm um papel de destaque no serviço de entrega e na implementação de políticas públicas (ARRETCHE, 2012).

Outra característica institucional importante no Brasil é a presença do que a literatura tem chamado presidencialismo de coalizão. Desde o retorno à democracia, nenhum dos presidentes brasileiros teve o controle sobre as casas legislativas, mas a grande maioria das legislações aprovadas foi enviada pela Presidência. Isso ocorreu devido a uma combinação de poderes legislativos nas mãos da presidência e várias regras dentro da câmara legislativa, que deram grande poder aos líderes partidários e ao Congresso, que, de certa forma, forjam a disciplina partidária. Além disso, a ocupação de cargos institucionais chave no executivo foi intensamente negociada entre a presidência e os partidos, levando a um modelo presidencialista com fortes traços de parlamentarismo. O resultado é um executivo forte, mas com a sua força dependendo das negociações com as partes (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999).

O papel do Poder Judiciário também foi reforçado devido a algumas tendências de judicialização da política (SADEK, 1999), e dos novos papéis ocupados pelo

Ministério Público, intitulado, pela Constituição, como o defensor dos chamados direitos difusos (ARANTES, 2010). Burocracias locais tendem a ser fracas na maioria dos municípios, mas suas capacidades estão crescendo rapidamente, em grande parte devido à indução Federal (ARRETCHE, 2012).

Soares (2009, p. 23), afirma que para que haja mais harmonia e justiça entre os entes federados no Brasil, é necessária mais integração dos governos estaduais na dinâmica federativa.

A literatura brasileira aponta a situação de fragilidade do governo estadual no sistema federativo (PRADO, 2012). Em relação à sua participação no gasto e na receita nacionais, os governos estaduais passaram a ter um papel atenuado, nas últimas duas décadas¹⁴. A capacidade de uso livre e autônomo de receitas foi fortemente limitada pela expansão das transferências fiscais do governo federal na forma de recursos vinculados. Os orçamentos estaduais passaram a se caracterizar por rigidez na medida em que aqueles recursos são aplicados exclusivamente, para agendas centralmente predefinidas (IPEA, 2013), como são os casos da saúde e educação, por exemplo.

Neste sentido, para promover o desenvolvimento regional, os governos estaduais precisariam, conforme aponta estudo do IPEA-2013, estar dotados de *capacidades governativas*, com amplo conjunto de meios e recursos econômicos e financeiros (capacidades econômico-fiscais) e recursos políticos e institucionais (capacidades institucionais); acrescentamos, ainda, a necessidade de estabelecer relações verticais e horizontais para assegurar o desenvolvimento.

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

Conforme aponta Abrucio (2005), a trajetória recente da relação entre governo federal e estadual, mesmo com os acertos e erros, demonstrou que não basta forçar

¹⁴ Para uma análise profunda acerca da trajetória da reforma do Estado no Brasil relacionada aos governos estaduais, ver “O longo caminho das reformas nos governos estaduais brasileiros: crise, mudanças e impasses”, trabalho apresentado no seminário “A reforma da administração Pública: Possibilidades e Obstáculos”. Recife. Mineo. Fernando Abrucio, 1998.

os estados a fazerem reformas e acertar suas contas públicas; o fundamental é reconstruir o pacto federativo, que torne as relações intergovernamentais mais cooperativas e estruturadas em rede, reforçando – ou, por vezes, criando – as capacidades institucionais dos governos estaduais (p. 34), seja nas relações verticais, ou nas relações horizontais.

4.2 SITUAÇÃO FISCAL DOS GOVERNOS ESTADUAIS

Esta tese analisa as ações governamentais do governo estadual do Pará a partir do seu aspecto *vertical*, ou seja, as relações entre os governos central e subnacionais, e, também, a partir do aspecto *horizontal*, isto é, pelas relações territoriais ou regionais. Ao analisar estes dois aspectos faz-se necessário entender a situação fiscal dos governos estaduais no Brasil considerando as singularidades que trouxe a Constituição de 1988 ao federalismo brasileiro, bem como a literatura que afirma que condições fiscais são essenciais para o sucesso de quaisquer iniciativas relacionadas ao desenvolvimento regional.

Monteiro Neto (2014), em estudo sobre os limites e possibilidades dos governos subnacionais estaduais para atingir o desenvolvimento econômico, afirma que os mesmos precisam, tanto quanto o governo da União, possuir ou construir, em cada momento, instrumentos e instituições para promover modificações estruturais nas economias e nos níveis de bem-estar da população.

Segundo o autor, na década de 1990, os governos estaduais possuíam uma elevada restrição fiscal; elevado comprometimento de receitas com os encargos da dívida; e baixo crescimento econômico. Um quadro de restrições que durou até a década de 2000, sendo recuperado aos poucos com a retomada do crescimento econômico a partir de 2005 em níveis superiores aos da década anterior: “No Brasil as variáveis de demanda agregada essenciais para o crescimento econômico tornam-se instáveis e reticentes ao controle da política econômica e, neste contexto, a capacidade de intervenção governamental míngua” (MONTEIRO NETO, 2014, p. 28).

Assim ainda para Monteiro Neto os canais pelos quais se opera a redução das capacidades estatais nacionais em países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil, podem ser classificadas como: *i)* os crescentes vazamentos comerciais e financeiros para o exterior; *ii)* as pressões para a existência de uma taxa de câmbio artificialmente valorizada; e *iii)* as restrições à ampliação da base fiscal dos governos.

Vergolino (2013) considera que os princípios que norteiam o federalismo fiscal no Brasil, estão relacionados ao federalismo clássico, ou seja, o *princípio da autonomia*, associado à autodeterminação dos Entes Federados. Para que este princípio seja executável, faz-se necessário a descentralização do poder central em favor do fortalecimento dos entes subnacionais. Por outro lado, o *princípio da participação* está relacionado à responsabilidade dos diferentes Entes Federativos nas boas práticas de governança (VERGOLINO, 2013, p. 66).

Nesse contexto, cresce em importância o sentido da *cooperação* entre os diferentes Entes Federados para equacionar conflitos de natureza vertical e horizontal que se manifestam no dia a dia do funcionamento da Federação. Portanto, o êxito deste arranjo encontra-se fortemente atrelado à relação entre *autonomia* e *cooperação*.

O aspecto singular é que estes princípios devem ser, e são, operados por todos os entes federativos – União, estados e municípios, concomitantemente ou de forma isolada. Em adição a estes princípios, têm-se outros dois: o de *coordenação* e o *princípio da equidade*, de competência da União (VERGOLINO, 2013, p. 80).

Diante do contexto nacional o autor concentra-se em responder a duas questões em relação aos governos estaduais: o que podem os governos estaduais no Brasil? – Para o autor existem inúmeros caminhos para responder a esta questão, um primeiro caminho diz respeito a uma análise detalhada da dinâmica do federalismo brasileiro, a partir da análise da CF/1988. O segundo, como um corolário do primeiro, gravita em torno de questões relacionadas ao federalismo fiscal. Nesta tese, indicamos mais um caminho, o relacionado à sua governança regional centrada nas relações intergovernamentais.

Quanto às capacidades fiscais os governos estaduais, após a Constituição de 1988, foram beneficiados por três grupos de impostos sobre os quais os estados têm liberdade de legislar, observados os parâmetros constitucionais. Destacam-se neste grupo: transmissão *causa mortis*; ICMS; e veículos automotores (Artigo 161, inciso I). O segundo grupo de impostos compreende a categoria dos impostos transferidos: FPE e IPI (Artigo 165, inciso II, §§ 2o e 3o). No terceiro grupo, destaca-se o imposto adesivo, definido na Carta como um adicional do Imposto de Renda (Artigo 161, inciso II). No entanto:

A vasta literatura dedicada às finanças públicas mostra que a capacidade de realização de projetos e ações governamentais de qualquer Ente Federativo

está altamente correlacionada ao volume de recursos arrecadados. Estes recursos, por sua vez, são gerados pela sociedade por meio da produção de bens e serviços. Sucede, todavia, que nem toda produção de bens e serviços gerada nos limites territoriais de um estado gera receita fiscal. Trata-se daquela produção destinada ao mercado externo que está isenta de tributação. Nesse contexto, os estados mais pobres da Federação são os mais penalizados. As exportações representam uma parte substancial da demanda agregada desses entes mais pobres. Ora são produtos de origem agrícolas, por exemplo, grãos; ora são produtos de origem animal, por exemplo, boi em pé. Despontam também os produtos originários da indústria extrativa mineral, como minério de ferro, bauxita, manganês, dentre outros. Existem também alguns casos especiais, como aqueles estados exportadores líquidos de energia elétrica que recebem uma contrapartida fiscal pela geração e exportação (*royalties*), ficando os estados consumidores com o ganho da receita fiscal de ICMS oriundo da venda de energia elétrica (VERGOLINO, 2013, p.73).

A Constituição de 1988 representou um marco no novo desenho do federalismo brasileiro. Mendes (2007) destaca que três questões básicas eram amplamente debatidas na Assembleia Nacional Constituinte: *i)* o equilíbrio federativo; *ii)* as disparidades regionais; e *iii)* as desigualdades sociais.

Vergolino (2013) confirma que as questões relacionadas às disparidades regionais não foram equacionadas até os dias atuais. A exemplo dos órgãos de desenvolvimento regional criados (SUDAM e SUDENE) e operacionalizados na segunda metade do século XX, tendo, pois, mais de cinquenta anos de funcionamento. Ao longo do período 1988-2012, foi notável a não prioridade de tais órgãos junto ao governo central, além de serem sempre palcos de inúmeros casos de desvios de verbas e alto nível de corrupção envolvendo diretores regionais e grandes latifundiários locais¹⁵.

Atentando para as três questões básicas objeto de preocupação dos constituintes, é possível afirmar que, mesmo com todas as reformas realizadas, a questão do equilíbrio federativo ainda não encontrou um ponto de equilíbrio, se é que tal ponto existe. A guerra fiscal entre os estados está aí para corroborar tal assertiva. Estudos recentes indicam graves fragilidades dos governos estaduais, com destaque para os conflitos de natureza vertical e horizontal (VERGOLINO, 2013, p.68).

A literatura aponta que o equilíbrio federativo, idealizado pela Constituição de 1988, possui evidências de fragilidades, ou seja, até o momento o equilíbrio fiscal não foi alcançado. Seja pela complexidade econômica ou pela complexidade política brasileira, além de fatores internos e externos à sociedade, em que, ao longo do período 1988-2010, foram elementos que obstaculizaram o desiderato principal, no

¹⁵<http://oglobo.globo.com/economia/fraude-em-fundos-de-sudene-sudam-pode-chegar-r-166-bilhoes-diz-ministerio-3025590>

caso o equilíbrio dos entes federativos. Os atuais níveis de bem-estar dos entes subnacionais, mensuráveis a partir do produto interno bruto (PIB) *per capita*, constituem uma prova concreta do fracasso das políticas de coordenação voltadas para o desenvolvimento regional (VERGOLINO, 2013).

Dentre as singularidades da Constituinte chamamos a atenção para o fato de que foram estabelecidos aos municípios o *status* de Entes, atribuindo a estes os mesmos direitos dos estados e não atores ao controle fiscal e administrativo do governo estadual ao qual se encontravam geograficamente inseridos. Outra singularidade foi o estabelecimento de uma agenda descentralizadora, onde a União cedia uma parte significativa de sua receita fiscal para os estados e municípios sem, contudo, a necessária definição das competências.

Na tentativa de equacionar a questão das desigualdades regionais, estabeleceu-se que os estados mais pobres e os municípios das capitais também mais pobres teriam direito a uma participação maior no Fundo de Participação dos Estados (FPE) e no Fundo de Participação dos Municípios (FPM), formados por parte do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e do Imposto de Renda (IR), ambos de competência da União.

A partir da Constituição de 1988 quatro pontos foram particulares e singulares na história do federalismo brasileiro, sendo estes: *a)* descentralização fiscal, com o natural enfraquecimento do poder central; *b)* fortalecimento e consolidação da capacidade de tributação própria das esferas subnacionais de governo; *c)* tendência à redistribuição dos recursos públicos, com uma nova política de repartição; e *d)* reduzido grau de coordenação do governo central, acompanhado de forte autonomia dos entes subnacionais na adoção de políticas de fomento ao desenvolvimento econômico de suas jurisdições (VERGOLINO, 2013, p.70).

Na década de 1990 com o plano real as finanças dos estados, que antes do Plano Real sobreviviam do imposto inflacionário, estagnaram. O governo federal, na primeira fase do Plano Real, usando instrumentos de política econômica de curto prazo, recorreu ao amparo cambial como subsidio para o controle da inflação. Todavia, o sucesso do plano somente estaria garantido com a utilização de um segundo amparo– o amparo fiscal –, que buscava um sólido ajustamento da dívida interna da União e dos Entes Federativos.

Segundo Vergolino (2013), neste contexto, o governo federal elaborou um amplo programa de ajuste fiscal dos entes subnacionais, pactuando, sob

determinadas condições, as dívidas da maioria dos estados e de alguns municípios. Os governos subnacionais, para abater esta dívida junto ao governo central, foram condicionados a se desfazer em ativos reais e a pactuar em um acordo de pagamento de longo prazo com o governo central. Além disso, o governo da União criou outros instrumentos de política econômica que afetaram as finanças estaduais, por exemplo, a Lei Kandir do ano de 1996¹⁶.

Em relação à questão das competências, a Constituição Federal garantiu apenas ao governo federal a iniciativa no campo tributário. Além disso, a União assumiu o controle do orçamento da Seguridade Social. Para fazer frente à expansão dos gastos previdenciários, aumentados pela Constituição de 1988, e para financiar os gastos em educação e saúde, o governo federal, pressionado pelos defensores das políticas sociais, criou: Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF)¹⁷, Programa de Integração Social (PIS), Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL); não compartilhadas com os estados e municípios. Estas contribuições não compartilhadas contribuíram para a reversão do processo de descentralização, que constituía um desejo dos constituintes. Além deste fato, há que se acrescentar o aspecto das vinculações de receita com gastos em saúde e educação, que promoviam, de alguma forma, um engessamento da administração fiscal. (VERGOLINO, 2013, p.81).

Neto (2001, p. 298) indica que carga tributária total se expandiu de um patamar de 25% em início dos anos 1990 para 36% em meados dos 2000 por meio, principalmente, de contribuições sociais novas, como a CPMF e a Cide, e pelo aumento das alíquotas das existentes. O autor afirma que a maioria das tensões federativas do cenário atual devem ser compreendidas considerando que os governos estaduais, para além do pouco domínio sobre recursos fiscais próprios, ficaram com autonomia reduzida para elaboração de políticas públicas. Assim os governos estaduais passaram a se ver tensionados pela União para realizarem ajustamento fiscal e economia de gastos, pelos governos municipais, para ofertar em caráter mais universal uma gama mais ampla de serviços públicos (NETO, 2001, p. 298).

¹⁶ A Lei Kandir, lei complementar brasileira nº 87 que entrou em vigor em 13 de setembro de 1996 no Brasil, dispõe sobre o imposto dos estados e do Distrito Federal, nas operações relativas à circulação de mercadorias e serviços (ICMS). A lei Kandir isenta do tributo ICMS os produtos e serviços destinados à exportação.

¹⁷ A proposta de prorrogação da contribuição foi rejeitada pelo senado em dezembro de 2007.

A receita tributária é um componente fundamental do índice de autonomia. Esta receita é constituída por um conjunto de impostos – ICMS, Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis* e Doação (ITCMD), entre outros – e taxas – poder de polícia, prestação de serviços e contribuição de melhoria, dentre outras taxas. Em estudo sobre a trajetória dos componentes da receita tributária dos estados Vergolino (2013), no período 2000-2010¹⁸, afirma que o somatório do ICMS, do IPVA e da prestação de serviços respondem por mais de 90% do movimento da receita tributária dos estados.

Assim, argumenta o autor, a regulamentação da participação dos governos subnacionais nas áreas de educação e saúde promoveu uma forte paralisação das receitas estaduais próprias. Tal fato, associado à criação, pelo governo federal, de contribuições não compartilhadas, contribuiu para a fragilidade fiscal dos governos estaduais.

O autor conclui que os estados mais pobres da Federação (enquadram-se neste grupo três estados da região Norte – Acre, Amapá e Roraima – e a maioria dos estados da região Nordeste) apresentam um índice de autonomia fiscal extremamente baixo. Assim o estudo considera que estes estados dependem, fundamentalmente, dos recursos da União para operacionalizar políticas públicas em áreas estratégicas, como saúde, educação e segurança, consideradas fundamentais para promover, no longo prazo, um processo de crescimento endógeno.

O índice de autonomia dos estados da região Nordeste que receberam e estão recebendo aportes de investimentos estruturadores – refinarias, ferrovias, duplicação de estradas federais, transposição das águas do rio São Francisco, montadoras de veículos automotores – deverão apresentar trajetória crescente, aumentando, por conseguinte, o grau de autonomia junto aos recursos do governo da União. Assim o autor identifica que Estados cuja base econômica depende fortemente da produção de produtos extrativos minerais e vegetais - como é o caso do estado do Pará, por exemplo, em sua maioria para os mercados internacional ou extrarregional - apresentam baixo índice de autonomia e, portanto, baixa capacidade de implementar políticas públicas independentes do concurso dos recursos do governo central.

Contudo o estudo não aprofunda a análise a partir de um modelo econométrico capaz de identificar os principais determinantes do índice de autonomia dos estados,

¹⁸ Períodos disponíveis na pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) até o momento (2016).

segundo um corte regional e temporal. Também não apresenta os componentes da receita tributária dos estados no período 1990-2010 para que se compare com a trajetória do índice de autonomia; e não destaca, ao analisar os componentes da receita líquida disponível ao longo do período 1990-2010, as principais singularidades destes componentes, relacionado aos resultados com os disponíveis na literatura recente, pontos aos quais o autor propõe-se a acrescentar em análises posteriores.

4.3 REFORMA DO ESTADO NO BRASIL

No Brasil, a Constituinte buscou, dentre outros objetivos, garantir a reforma do Estado e a descentralização administrativa. Porém, foi a partir de 1995, que ganhou força a política de reforma do aparelho de Estado, estruturada no modelo baseado na tendência mundial, de reforma gerencial, buscando um estado mais eficiente, efetivo e descentralizado. Esse modelo de política tinha como objetivo principal modernizar, moralizar, tornar ágil, eficiente e eficaz o setor público, que estava passando por um processo de descrédito perante a sociedade brasileira (CAVALCANTE et al., 2011).

A reforma do estado, no Brasil, foi amplamente discutida na academia, a partir de vários enfoques (ABRUCIO, 1998, 2005; DINIZ, 1998; ARRETCHE, 1995, 2000; ALMEIDA, 1995). Essas perspectivas convergem no reconhecimento do avanço da descentralização e na complexidade da implementação da descentralização, devido principalmente ao modelo do sistema federativo brasileiro que possui aspectos descentralizadores e centralizadores ao mesmo tempo.

A partir de 1990, o governo federal passou a desconcentrar aos Estados e Municípios tarefas relacionadas à gestão das políticas de saúde, habitação, saneamento básico e assistência social, tomando como pressupostos elementos da administração gerencial (ARRETCHE, 2000). As reformas estruturais e do aparato de funcionamento de governo consolidaram-se, “na década de 1990, por meio da desregulamentação na economia, da privatização das empresas produtivas estatais, da abertura de mercados, da reforma dos sistemas de previdência social, saúde e educação, descentralizando seus serviços, sob justificativa de otimizar seus recursos” (MARTINS, 1996).

As reformas de estado, denominadas da “primeira geração” no Brasil, foram pautadas pela privatização, desregulamentação, desburocratização e descentralização, num esforço para alcançar instituições e práticas que promoveriam,

realizariam e sustentariam o desenvolvimento humano, particularmente dos setores excluídos. Em geral, organismos internacionais de crédito e cooperação, continuam apoiando as reformas da primeira geração, como, por exemplo, o documento elaborado em 1997 por *Management and Governance Development Programme* (MGDP), organismo ligado ao Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento.

As reformas consideradas da “segunda geração” apresentam ou apresentaram, principalmente, processos de reengenharia institucional e formação de recursos humanos, enfatizando o significado das articulações entre Estado e sociedade civil.

Ambos os aspectos são complementares e estão presentes na análise regional proposta pela pesquisa. Abrucio (1998) e Souza (1999) constatam que as experiências de reformas administrativas no mundo desenvolvido buscaram combinar “atuação regulatória do governo na economia, o equilíbrio fiscal, a eficiência e efetividade das políticas, a democratização do poder público e a redefinição de suas relações com a sociedade, relacionando essa combinação à mudança do perfil do Estado e não a sua redução”. “É bem verdade que a compatibilização destes objetivos por vezes é tensa, levando cada país a acentuar um ou outro ponto de acordo com suas peculiaridades históricas, o que inviabiliza a adoção de um *blueprint* como paradigma geral de reforma” (ABRUCIO, 1998, p.6).

Destacamos as ideias de Abrucio (1998) quando ele afirma que, ao mesmo tempo em que existe uma necessidade global de se reestruturar o Estado para enfrentar os novos desafios sociais e econômicos, nos moldes das experiências dos países que já implementaram as reformas, é preciso levar em consideração, as especificidades das regiões e países. Portanto, para se pensar em reforma do Estado no caso brasileiro, terá que se considerar o contexto e as mudanças globais sem perder de vista as suas particularidades, nas esferas subnacionais, em especial a de Estados e municípios.

Neste sentido, Abrucio (2010) indica que o processo de reforma do Estado no Brasil deverá responder às questões do equilíbrio fiscal, da democratização do poder público, da modernização do sistema político, da reformulação da burocracia, para tornar-se mais profissional e mais gerencial, e, ainda, da reformulação das políticas sociais. Desta forma, para analisar a possibilidade do projeto reformista, compartilhamos, também, as observações do autor, que afirma que o foco deve estar nas instituições e atores envolvidos no processo decisório. Uma variável indispensável à análise sobre a reforma do Estado no Brasil deverá ser a questão federativa.

As reformas administrativas que vêm sendo realizadas no Brasil, nas últimas décadas, conforme vem acontecendo também em outros países em desenvolvimento, buscaram adaptar-se às condições das economias globais e às limitações fiscais. As reformas têm adotado políticas semelhantes, como a extinção de funções governamentais, corte nas despesas, no custeio e investimentos, redução da folha de pagamento, privatizações e desregulamentações.

Essas ações políticas passaram a ser chamadas de “políticas de ajustes fiscais, reforma estrutural ou reforma orientada para o mercado” (SOUZA, 1999). Porém, todas as iniciativas de reformas foram pautadas pela vontade e/ou necessidade de revisão do papel do Estado, que até então seria de indutor do crescimento econômico e prestador de serviços sociais.

Souza (1999) indica que existem duas gerações de reforma do estado, uma que foi pautada pela abertura de mercados, desregulamentação e privatização “pelo governo federal, e nos países federativos, também pelos governos estaduais; esta geração preocupava-se com a racionalização dos recursos fiscais”. A segunda geração foi pautada pela construção e reconstrução de suas capacidades administrativas e institucionais.

Em relação às capacidades administrativas, mencionadas por Souza (1999), o objetivo seria “aumentar o desempenho dos organismos públicos para obter resultados, e aumentar a satisfação do cidadão que utiliza os serviços públicos”. Outro objetivo seria o de garantir incentivos para aumentar os estímulos para a cooperação, formulação e implantação, sustentando as decisões governamentais.

Estas reformas partiam do diagnóstico da existência de uma crise no Estado em suas instâncias de governo e objetivavam o retorno do desenvolvimento. “A crise deveria ser combatida a partir de um novo modelo de Estado e com a implementação de mecanismos e instrumentos de gestão semelhantes aos dos Estados Unidos, Grã-Bretanha, Austrália, dentre outros, países que possuíam experiências positivas em suas reformas desenvolvimentistas”. (FERREIRA, 2011).

O debate acerca da reforma do estado no Brasil, conforme argumentou Souza (1999), partiu de três paradigmas:

- a) Paradigma da escolha pública (*public choice*);
- b) O governo como empreendedor de Osborne e Neves (1995);
- c) Novo gerencialismo público ou modelo pós-burocrático de Barzelay (1992).

Na década de 1990, no Brasil, configurou-se um federalismo descentralizador,

de caráter municipalista, incentivado pelas determinações da Constituição Cidadã de 1988, a qual reduziu a esfera de atuação dos governos estaduais no concerto das relações federativas brasileiras. O ajustamento fiscal e financeiro imposto pelo governo federal, no período, aos governos estaduais, como forma de retomada da estabilidade macroeconômica, levou a sério as dificuldades para a construção de trajetórias estaduais de desenvolvimento.

Na década de 2000, a retomada do crescimento econômico – resultado, em parte, do cenário internacional positivo e de uma política nacional de investimentos mais assertiva – possibilitou o ambiente favorável para que governos estaduais retomassem o investimento público. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) significou um processo rígido de ajustamento das dívidas dos estados. E a despeito das condições macroeconômicas e das políticas de crédito governamentais mais propícias ao investimento, a guerra fiscal consolidou-se e continuou a ser intensamente utilizada pelos estados da federação como estratégia de atração de investimentos.

Em linhas gerais, as reformas buscaram melhorar a *performance* das gestões por meio do ajuste fiscal e da mudança institucional. “A evidência empírica acumulada na produção acadêmica indica que sua implementação gera resultados muito distantes daqueles que delas se esperam e, conseqüentemente, os governos continuam a exibir problemas de *performance*, pois novas reformas são propostas a cada governo. Nesse sentido, as políticas de reformas são conhecidas como políticas que têm baixa *performance* e alta persistência; portanto, são políticas que *falham*” (BRESSER-PEREIRA, 2010, p.125).

4.4 AS EXPERIÊNCIAS DO ESTADO DO CEARÁ E DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Com o objetivo de verificar as tendências estaduais no Brasil para o desenvolvimento regional integrado a partir de iniciativas de governanças regionais, apresentamos duas experiências: a do Ceará e Minas Gerais, por se tratarem de estados localizados respectivamente no Nordeste e Sudeste brasileiros, traduzindo-se em experiências estaduais de regiões representativas e culturalmente, economicamente e socialmente distintas do estado do Pará.

4.4.1 A experiência do Estado no Ceará

Estudo de Bandeira (1999), no período de 1995 a 1998, sobre a gestão do

então governador Tasso Jereissati (PSDB), indica que o governo cearense implantou conselhos regionais de participação com objetivo de melhorar a governança na busca de alternativas para o desenvolvimento das suas sub-regiões. O governo buscou aperfeiçoar os recursos públicos por meio da descentralização administrativa e de técnicas gerenciais adequadas e da mobilização da sociedade.

Foi envolvida no processo de descentralização a Universidade Federal do Ceará (UFC) para a organização, numa primeira etapa foram criados os conselhos municipais de desenvolvimento sustentável nos municípios, com a participação de governo e da sociedade civil. Na segunda etapa foram criadas vinte sub-regiões administrativas, cada uma com um Conselho Regional de Desenvolvimento (CRDS), composto pelos prefeitos, deputados mais votados, dirigentes de órgãos federais e estaduais e federais das próprias regiões, além de representantes da sociedade civil indicados pelos conselhos (COSTA; FRASÃO, 2010).

Os conselhos tinham caráter consultivo e identificavam problemas em cada região, suas potencialidades e as alternativas para o desenvolvimento regional. Apontavam demandas e problemas em relação às formas de atuação do governo estadual e da classe política. Também eram responsáveis pelos espaços permanentes de negociação com o governo estadual e pela fiscalização das ações do governo, além de identificar os investimentos necessários, cuja responsabilidade seria partilhada entre governo estadual, consórcios de municípios, comunidades e a sociedade civil organizada (COSTA; FRASÃO, 2010).

Bandeira (1999) aponta que os conselhos eram desarticulados no período, devido ao imediatismo, o que causou uma falta de resultados rápidos em termos de obras e serviços. De todo modo, segundo o autor, aconteceram manifestações favoráveis às experiências, a pesar da insatisfação da elite política local, o ataque da imprensa local e a não realização das demandas da sociedade.

O resultado das eleições de 1998 permitiu a continuidade do grupo político no poder, quando foram implantados os Conselhos Nacionais de Desenvolvimento (CDR's), só que nesse momento não foi exigido dos conselhos uma estrutura física ou administrativa e suas ações foram realizadas em diferentes municípios. Costa e Frasão (2010) afirmam que diferente de Minas Gerais, no Ceará ocorreu um processo de continuidade na descentralização.

Em 2010, o governo de Beni Veras, vice-governador de Tasso Jereissati que assumiu o governo quando o titular desvinculou-se do cargo para disputar uma vaga

no Senado Federal, iniciou com a ajuda dos conselhos regionais, a elaboração dos Planos de Desenvolvimento Regional (PDR), cujo objetivo era aprimorar as políticas de redução dos desequilíbrios regionais entre a região metropolitana de Fortaleza e as demais. Mediante esses planos foi possível elaborar diagnósticos que permitiram detectar as condições de desenvolvimento de algumas cidades (COSTA; FRASÃO, 2010).

O governo fortaleceu as cidades-polos através de um conjunto de medidas de urbanização e de incentivos fiscais. Em 2002, mais uma vez as forças políticas que estavam no poder permaneceram, permitindo um aprimoramento institucional, através da criação da Secretaria de Desenvolvimento Local e Regional (SDRL), que implementou a política de fortalecimento dos centros urbanos regionais, estruturando redes intermunicipais em torno das cidades polos. Implementou também os arranjos produtivos locais (APLs) centrados na valorização do capital humano, social e nas micros empresas. A secretaria estabeleceu parcerias com outros órgãos e secretarias governamentais¹⁹.

A partir de 2004 aconteceram mais avanços na gestão que foi conduzida por Lúcio Alcântara, então governador, eleito pelo Partido da República (PR). Foram implantados os Escritórios de Desenvolvimento Regional (EDR), por meio destes, foi criada a estrutura física que faltava nas cidades-polos, permitindo a atuação rotineira de um gerente regional, indicado pela SDRLR em cada uma das regiões. O gerente deveria articular os atores locais, incluindo os CDR's, para o fomento de capital social por meio das ações previstas no PDR. O trabalho do EDR levou a criação dos chamados braços operacionais, as agências de Desenvolvimento Regional (ADRs).

Neste cenário, os conselhos regionais são as entidades de agregação dos vários setores da sociedade, tendo como missão elaborar o PDR. Já os escritórios teriam o papel de coordenação e captação de recursos para as ações do plano. As agências possuem um caráter especificamente operacional, dentro das quais os entes públicos e privados dos conselhos são designados para os projetos especificamente voltados ao empreendedorismo.

¹⁹ A SDRL incentivou programas como o Consultoria Empresarial e o Projeto Inovações Tecnológicas. Programas que procuram estimular a produtividade e a competitividade regional. No período da descentralização adotada no Ceará houve uma redução no índice de Gini, que entre 1998 a 2003 baixou de 0,62% para 0,56%, tendo sido a marca mais alta no Nordeste e acima da média brasileira.

4.4.2 A experiência do Estado de Minas Gerais

Em Minas Gerais a iniciativa de descentralização via reforma do estado foi inicialmente realizada pela Assembleia Legislativa em 1993²⁰. A assembleia legislativa direcionava os trabalhos a partir da realização de audiências públicas regionais tendo como objetivo inserir as demandas da sociedade nos orçamentos anuais (BIRKNER, 2008). As audiências anuais possuíam um caráter estritamente orçamentário, eram realizadas nos municípios para a escolha de representantes para as audiências estaduais entre vereadores, prefeitos e sociedade civil. Na fase estadual, esses representantes apresentavam as propostas de seus respectivos municípios, depois de exposições verbais de agentes do poder Executivo, do poder Judiciário e do Tribunal de Contas do Estado. Logo após, as propostas eram apresentadas e submetidas à votação para a definição de uma ordem de prioridade. Bandeira (1996) afirma que até o ano de 1996 a maioria das propostas não saiu das suas intenções, tendo recebido pouca atenção governamental.

Em seguida as audiências passaram a ser bianual, o que, de acordo com Birkner (2008), resultou em pouco ou em nenhum impacto sobre os atores envolvidos. Em 1998 as audiências foram suspensas, devido ao calendário eleitoral e aos problemas ocasionados entre o Executivo e o Legislativo estaduais, por inexecução das propostas prioritárias definidas nas audiências, minando a credibilidade do processo em relação à sociedade, conforme complementa o autor.

Birkner (2008) indica um fator de sobreposição à iniciativa do poder Legislativo que partiu do Executivo Estadual que, em 1995, criou 25 regiões administrativas com a finalidade de promover a descentralização administrativa, a fim de atender a população no interior do Estado. Entretanto, segundo Bandeira (1999), a iniciativa do Executivo não estabeleceu relação direta com as audiências públicas, provocando uma duplicação de papéis, o que veio criar os cargos de coordenadores regionais, onde o poder Executivo estadual atribuiu-lhes as funções de “identificar, priorizar e encaminhar os problemas e as reivindicações regionais”, sem deixar clara a participação da sociedade civil, o que ocasionou um conflito de funções entre as duas instâncias regionais. Ainda segundo Birkner (2008), o objetivo ao criar as regiões administrativas era aproximar o Estado do cidadão e desconcentrar serviços que eram

²⁰ Em 1995 assume o Governado do Estado Eduardo Azeredo do PSDB.

oferecidos apenas na capital, Belo Horizonte²¹. Essas regiões foram implementadas em 1997 e o processo foi coordenado pelo professor Paulo Haddad da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e técnicos da secretaria de planejamento estadual, do Instituto de Geociências e da Fundação João Pinheiro.

A partir da criação das administrações regionais, o governo estadual, tendo à frente o governador Eduardo Azeredo do Partido Social Democrata Brasileiro (PSDB), implementou: (a) serviço de atendimento direto ao cidadão, voltado às reclamações e facilitando o acesso à recursos burocráticos; (b) descentralizou as licitações menores, para criar serviços e articular as licitação e obras nas regionais setoriais em vários órgãos estaduais para que permitissem integrar as várias agencias do serviço público estadual no interior.

O processo foi interrompido, com a não continuidade da política de descentralização pelo governo seguinte, quando foi eleito, em 1999, o Governador Itamar Franco, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Em 2003 assume o governador Aécio Neves (PSDB), que segundo Silva (2005), naquele momento tinha como prioridade a recuperação das finanças públicas.

Neves e Melo (2007), concluem em estudo sobre as inovações administrativas no estado de Minas Gerais a partir de 2003 que a utilização de novas práticas administrativas, como a contratualização de resultados através do Acordo de Resultados, constitui-se numa das principais medidas do Choque de Gestão mineiro, no período de 2003 a 2006, na busca da implementação de um novo modelo gerencial. No entanto, os autores afirmam:

O objetivo de alinhar instituições com a estratégia governamental a partir da pactuação de resultados, apesar de bem avaliado, precisava ser melhorado, pois problemas como a baixa execução física de alguns Projetos Estruturadores, assimetria de informações entre os acordantes e acordados, dificuldade de alinhar políticas públicas setoriais com a agenda estratégica de governo, baixo conhecimento e envolvimento dos servidores dos níveis operacionais no alcance das metas e objetivos governamentais, e restrições na aplicação do prêmio por produtividade, precisavam ser superados (NEVES; MELO, 2007).

O desempenho do Governo passou a ser avaliado, de um lado, por resultados analisados por indicadores de qualidade e universalização dos serviços e, de outro, por custo do Governo para a sociedade. Através da qualidade fiscal e gestão eficiente, “o objetivo síntese da estratégia “Estado para Resultados” é reduzir a participação do

²¹ Informações da Secretaria de Planejamento e Gestão de Minas Gerais, 2005.

poder público mineiro na riqueza, medida pelo Produto Interno Bruto (PIB) e, ainda, melhorar os resultados para a sociedade, avaliados mediante indicadores sensíveis à evolução na qualidade de vida dos mineiros” (PLANO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO, 2007, p.25).

O Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) 2007-2023 passa por uma nova reformulação, elaborado pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Secretária Desenvolvimento Regional e Política Urbana e Extraordinária para o Desenvolvimento dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri e Norte de Minas, “Desenvolvimento do Norte de Minas, Jequitinhonha Mucuri e Rio Doce: aumentar o volume de investimentos privados nestas regiões por meio da atração de capitais produtivos e da melhoria da infraestrutura, da educação, da qualificação para o trabalho e das condições de saúde e saneamento” (PLANO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO, 2007, p.25).

Birkner (2008) afirma que desde então, não houve propriamente qualquer reformulação na direção da regionalização político-administrativa no estado, o que demonstra o desperdício de esforços pelas soluções de continuidade.

5 A GOVERNANÇA REGIONAL: DIMENSÃO INSTITUCIONAL E AS TENDÊNCIAS ESTADUAIS

Nesta seção apresentamos uma matriz com informações que procuraram caracterizar e diferenciar as experiências estaduais relacionadas ao desenvolvimento regional integrado, no período de 2007 a 2014 no Brasil, a partir das experiências dos estados de Minas Gerais (Sudeste), Ceará (Nordeste) e Pará (Norte). A apresentação da matriz/quadro tem o objetivo de contribuir com o aprofundamento da análise. Ela é formada por 13 indicadores determinados a partir dos referenciais teóricos e empíricos deste estudo.

Além da matriz, apresentamos o índice de autonomia fiscal e Produto Interno Bruto (PIB) dos Governos Estaduais do Pará, Ceará e Minas Gerais entre o período de 2000 a 2010, com o intuito de relacionar os aspectos institucionais e os fiscais dos governos estaduais analisados nesta seção.

Após a apresentação da matriz, destacamos, por estado, as informações localizadas nos PPAs, relatórios de avaliação referentes aos PPAs e as constituições estaduais, documentos aos quais nos permitiram pensar os indicadores apresentados.

As ações, programas e resultados destacados por estado estão relacionadas ao desenvolvimento regional integrado proposto por cada governo estadual entre os períodos de 2007 a 2014.

5.1 MATRIZ ANALÍTICA, ASPECTOS CONSTITUCIONAIS E AÇÕES DE GOVERNOS: CEARÁ, MINAS GERAIS E PARÁ

Quadro 3: Aspectos Constitucionais e Ações dos governos estaduais do PA, CE e MG voltados ao desenvolvimento e integração regional (2007 a 2014)

CONSTITUIÇÃO ESTADUAL	PARÁ	CEARÁ	MINAS GERAIS
Determina atribuições relacionadas ao Desenvolvimento Regional.	Sim	Sim	Sim
Determina Planejamento regionalizado.	Sim	Sim	Sim
Prevê inter-relação, integração, desconcentração e descentralização dos múltiplos níveis de governo e das entidades da administração pública direta e indireta com representação nas regiões de integração.	Sim	Sim	Sim
O estado deve atuar com vistas à diminuição das desigualdades regionais e sociais e a partir participação social organizada no planejamento regional.	Sim	Sim	Sim
AÇÕES E PROGRAMAS ESPECÍFICOS	PARÁ	CEARÁ	MINAS GERAIS
Reforma do estado	SIM	NÃO	NÃO

específica, com vistas a promover o desenvolvimento regional integrado.			
Programas específicos para o desenvolvimento regional integrado.	SIM	SIM	SIM
Políticas territoriais pactuadas	SIM	SIM	SIM
Políticas específicas para Desenvolvimento Territorial	SIM	SIM	SIM
Prioridade nas relações institucionais em nível horizontal (governo federal)	SIM	SIM	SIM
Prioridade por relações verticais (prefeituras, secretarias e demais atores).	SIM	SIM	SIM
Conselho estadual de desenvolvimento regional	SIM	SIM	SIM
Atitudes de governança regional democrática participativa voltadas ao desenvolvimento e a integração regional	SIM	SIM	SIM

Fundo estadual para o desenvolvimento regional	SIM	NÃO	SIM
--	-----	-----	-----

Fonte: PPA's Pará, Minas Gerais e Ceará (2008 a 2016), Relatório de Avaliação (2008 a 2016), Constituições Estaduais Pará, Ceará e Minas Gerais. Elaboração da Autora (2015).

A matriz/quadro nos permitiu visualizar como os governos estaduais preveem, em suas constituições, a implementação de iniciativas voltadas ao desenvolvimento regional integrado, a integração regional e o planejamento territorial participativo, nos estados brasileiros, conforme já afirmou Abrucio, Sano e Sydow (2010). Ou seja, existe a tendência entre os três estados em priorizar o desenvolvimento regional integrado intrarregional com iniciativas características de governança regional relacionadas ao aumento das relações intergovernamentais próprias.

Na tabela abaixo apresentaremos o índice de autonomia fiscal e Produto Interno Bruto (PIB) dos Governos Estaduais do Pará, Ceará e Minas Gerais entre o período de 2000 a 2010.

Tabela 2: Índice de autonomia fiscal e Produto Interno Bruto (PIB) dos Governos Estaduais do Pará, Ceará e Minas Gerais entre o período de 2000 a 2010. (Em%)

Índice de autonomia Fiscal												
UFs	População	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Pará	8 175 113	44,4 4	47,9 3	55,4 4	52,6 6	61,0 9	46,2 0	64,8 5	52,4 1	57,0 3	57,9 7	58,6 4
Ceará	8 904 459	64,0 0	57,4 3	50,5 1	47,3 7	56,5 8	41,9 8	58,7 2	47,0 8	52,8 5	53,4 7	55,7 7
Minas Gerais	20 869 101	75,6 5	84,7 1	82,8 7	68,1 0	86,5 4	58,4 1	84,9 6	70,6 5	85,6 4	84,9 5	90,0 6

Fonte: STN/IBGE (2016).

Conforme demonstra a tabela 03(três), em todos os anos o governo estadual de Minas Gerais foi o que mais apresentou percentuais acima de 60% de autônoma fiscal em relação aos governos estaduais do Ceará e Pará, que oscilaram entre 44% a 58%,

tendo o estado do Ceará apenas no ano de 2000 atingido um patamar acima de 60% de autonomia fiscal em relação aos demais governos estaduais.

5.1.1 Aspectos Constitucionais e ações do governo do Pará em relação ao Desenvolvimento Regional Integrado (2007 a 2014)

A Constituição Estadual do Pará no capítulo “IV da organização regional, Art. 50, indica que o estado tem o dever de garantir o planejamento regionalizado para o desenvolvimento econômico e social, a articulação, integração, desconcentração e descentralização dos diferentes níveis de governo e das entidades da administração pública direta e indireta com atuação na região, a gestão adequada dos recursos naturais e a proteção ao meio ambiente e a integração do planejamento e da execução de funções públicas de interesse comum; além da redução das desigualdades regionais e sociais; da participação da sociedade civil organizada no planejamento regional, bem como na fiscalização dos serviços e funções públicas de interesse comum, na forma da lei”.

No período de 2007 a 2010, os documentos analisados foram referentes aos anos de 2008 a 2011, que representam parte dos governos Ana Júlia e Simão Jatene. Para os períodos de 2011 a 2014, o PPA analisado foi o referente a 2012 a 2015, período também que abarca os governos Ana Júlia e Simão Jatene.

No relatório de avaliação referente ao ano de 2010 a Secretária de Integração Regional (SEIR) além da relação institucional visava a implantação da gestão descentralizada e democrática, aliada a uma política de integração regional, com o objetivo de mudar o quadro da sociedade espacialmente distribuída por regiões com gargalos e potencialidades distintas RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DO PPA (2010, p.253). Com este propósito, foi formulado o Programa Pará Integrado como forma de mitigar essas desigualdades regionais. O Programa foi formulado inicialmente com 11 ações.

Na revisão do PPA foi incluída a ação Coordenação do Programa Pará Terra de Direitos e também foi incluída a ação Investimento para Apoio aos Consórcios Intermunicipais de Desenvolvimento, por força de emenda parlamentar, totalizando 13 ações para o Programa. A ação Coordenação do Programa Pará Terra de Direitos, com o objetivo de coordenar as ações do Programa, previu atender 78 municípios e

teve como meta física alcançada 124 municípios, superando em 58% a meta programada:

O Programa Pará Integrado, tinha como objetivo de construir um modelo de gestão em que o governo estadual integrasse sua ação ao poder local, melhorando sua atuação na implementação de políticas públicas, descentralizando a gestão governamental, integrando os territórios às diversas regiões do Estado, tinha como principal executor a SEIR, extinta em 2011, passando suas ações a serem desenvolvidas pela SEIDURB. Com isso, se fez necessário reavaliar a concepção do Programa e sua contribuição para o alcance dos objetivos estratégicos de governo (RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DO PPA, 2010, p.260).

O PPA 2008-2010 visava a Implementação do Serviço de Excelência ao Cidadão e tinha como meta atender 2.413.126 habitantes, quase 50% da população paraense. Entretanto, a meta física alcançada para os anos de 2008, 2009 e 2010 atingiu taxas de 43%, 18% e 15%, aquém da meta prevista no PPA, o que pode inferir que a meta Programada foi superestimada.

Do mesmo modo, a ação Construir e Instalar Centros de Atendimento do Serviço de Excelência ao Cidadão tinha como meta física a instalação de 16 centros de atendimento, mas somente 01 foi construído, em 2008, atingindo apenas 6,25% da meta prevista.

Na ação Formação de Conselheiros Regionais estava previsto capacitar 20.772 pessoas, no período 2008-2010. Contudo, somente no ano de 2008 foram capacitadas 2.220 pessoas, atingindo apenas 32% da meta física estimada. Nos anos de 2009 e 2010 não houve registro. Analisando o conjunto das ações que apresentam registro de resultados, observou-se que as metas físicas alcançadas ficaram muito abaixo das metas projetadas.

Em contraponto, podem ser citadas duas ações que atingiram as metas físicas previstas: Implementação da Sala das Prefeituras e Implementação do Sistema de Informações georreferenciadas do estado do Pará – GeoPARÁ, que estava previsto atingir 01 (uma) sala de prefeitura implementada e 01(um) sistema implementado, o que foi alcançado em 100% da meta prevista, em 2008.

A ação Implementação de Políticas Territoriais Pactuadas previa implementar 411 políticas territoriais. Entretanto, a meta física realizada atingiu anualmente as taxas de 15%, 92% e 31% das metas programadas, o que representou um nível aquém daquele esperado. A ação Implementação de Políticas de Desenvolvimento Territorial tinha como meta física prevista implementar 73 planos de desenvolvimento

para o território. Em 2010, foi implementada 14 planos visando o desenvolvimento de políticas referenciadas aos municípios do Estado, considerando as especificidades socioeconômicas locais. Do total, foram implementados apenas 21 planos.

A atividade do Planejamento Territorial Participativo (PTP) executou seu orçamento na ação Implementação da Gestão Participativa, que atendeu todos os 144 municípios do Estado, nos quais foram implementados os procedimentos para a operacionalização do planejamento territorial participativo. É importante ressaltar que não foi localizada no PPA a meta física referente ao planejamento territorial.

Durante o período em análise não houve planejamento adequado para a execução financeira do Programa. Em algumas ações as metas foram superestimadas, e o recurso orçamentário gasto em menor proporção que o previsto. Estas discrepâncias detectadas quanto à estimativa das metas físicas, ora para mais ora para menos, evidenciam dificuldade de se projetar esse quantitativo no momento da programação da ação, o que contribuiu sobremaneira para o resultado insatisfatório do programa (RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DO PPA, 2010).

Pela análise isolada de cada ação, uma vez que não há registro da mensuração dos indicadores, infere-se que o Programa não havia sido consolidado até o ano de 2010:

O que se percebe no conjunto das ações é que os recursos foram gastos em outras atividades, sem apresentar resultado efetivo no que concerne à resolução do problema para o qual o Programa foi formulado. (RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DO PPA, 2010, p.260).

No documento de avaliação as informações em relação às propostas relacionadas ao Desenvolvimento Regional Integrado à ação Implementação de Ações da Gestão Territorial, que tinham como objetivo estimular à construção de planos de desenvolvimento regional/local, atingiram apenas 54% da meta prevista em 2008. Nos anos de 2009 e 2010 não houve registro no relatório de avaliação. A atividade do Planejamento Territorial Participativo (PTP), em parte, foi desenvolvida nesta ação, como, por exemplo, os procedimentos operacionais para a realização das plenárias e assembleias do PTP, dividindo a execução orçamentária na ação Implementação da Gestão Participativa do Programa Pará Integrado.

Em 2008 a ação Implementação do Planejamento Estratégico Institucional definiu a metodologia a ser utilizada como base para a realização do planejamento estratégico institucional (PEI), que teve como objeto o planejamento macro

institucional, ou seja, situar cada órgão na estrutura do Estado, com a definição da missão institucional e áreas táticas e estratégicas de atuação. A meta física prevista no período era de atender 65 dos 72 órgãos da administração pública estadual direta e indireta. Em 2008 a meta prevista no PPA foi alcançada em 100%. Nos anos de 2009 e 2010 não constam registro.

A ação Implementação do Processo de Elaboração, Execução e Avaliação dos Instrumentos de Planejamento teve como objetivo aperfeiçoar os mecanismos de elaboração, execução e avaliação dos instrumentos de planejamento, assegurando um melhor controle, transparência e correção das distorções ocorridas, bem como avaliação dos impactos reais no desenvolvimento regional. Em 2008, a meta física atingiu 90% da meta prevista no PPA. Embora nos anos de 2009 e 2010 não constem registros documentais, a meta física da ação foi alcançada através da: Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA). Em 2010, além dos produtos já citados foi, também, disponibilizado o produto Revisão do PPA com aplicabilidade em 2011. (RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DO PPA PARÁ, 2010).

O relatório de avaliação do PPA de 2011, referência para a análise do período da pesquisa de 2011 a 2014, já destaca a Secretaria de Estado de Integração Regional, Desenvolvimento Urbano e Metropolitano (SEIDURB) como a responsável no lugar da Secretaria de Integração Regional (SEIR). Nesse ano, os indicadores definidos para o Programa não foram apurados, pela não execução do Programa em decorrência da mudança de estratégia do governo com relação à política de integração regional.

A ação Implementação de Espaços de Integração Regional, com objetivo de criar e manter espaços da administração estadual regionalizada para gerenciamento das políticas públicas, para ampliar a presença do governo através de seus órgãos e com o objetivo de facilitar o planejamento, a gestão, a operacionalização e a avaliação das ações do estado nas regiões de integração, foi uma das poucas ações executadas em 2011, com a manutenção de Centros de Integração Regional já existentes, como os de Marabá e Santarém. A manutenção dos centros foi apenas a instalação de prédios, ou seja, sem função política, conforme apontou pesquisa de campo que será discutida na seção de apresentação dos dados I: Dimensão institucional.

Em 2011 foram previstos 10 produtos, e um deles foi a realização das Audiências Públicas nas 12 Regiões de Integração do estado, para a elaboração do Plano Plurianual 2012-2015 e do Orçamento 2012, que previu disponibilizar 10

produtos e cumpriu com a meta programada em 100%.

Em relação à ação Geração de Informações Estatísticas, Socioeconômicas para o Planejamento, a meta programada foi superior ao que foi alcançada, caracterizando um desvio em face da superestimação da meta física.

Considerada uma das ações mais relevantes do Programa Ciência Tecnologia e Inovação, por possibilitar a integração entre ciência e inovação através de infraestrutura física, a ação Implementação de Parques Tecnológicos, que tiveram como objetivo criar instrumentos indutores de inovação voltados ao desenvolvimento regional integrado e sustentável, atingiu 33% da meta prevista para o exercício, com o Parque de Ciência e Tecnológicos (PCT) do Guamá na região metropolitana que encontra em fase de consolidação e operação.

Nesse período, o PCT do Tapajós teve os acordos para sua implantação restabelecidos junto à Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA). Atualmente, encontra-se em processo de captação de recursos junto ao BNDES e ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI). No PCT do Tapajós funcionará um centro de pesquisa e produção de medicamentos à base de plantas (fitoterápicos), e para isso foram firmadas parcerias com a Fundação Oswaldo Cruz, o Instituto Butantan Amazônia Muiraquitã Brasil e a própria UFOPA. Ao mesmo tempo, as negociações para a implantação do PCT Tocantins também foram retomadas junto à direção da UFPA em Marabá. Está prevista a construção do Parque que terá como foco principal o desenvolvimento de Tecnologia Mineral e Novos Materiais. Nesse sentido, em 2011 foram firmadas parcerias com a empresa Vale e o BNDS para financiamento do projeto.

Outra ação relevante do Programa Ciência, Tecnologia e Inovação para o desenvolvimento, executada em 2011, diz respeito à implementação de tecnologia de informação e comunicação para o desenvolvimento do estado, o Navega Pará, atendendo um público total de 4,4 milhões de usuários em todo o estado, ou seja, cinco vezes mais que o previsto para o exercício. Os órgãos responsáveis pelo Programa realizaram ações de implantação de infocentros, telecentros e cidades digitais, visitas e acordos de cooperação técnicas, seleção e contratação de monitores para os infocentros e regularização jurídica.

Nesse período, o sinal do Navega Pará foi ampliado para 60 municípios do estado, perfazendo um total de 120 pontos de acesso livre à internet. Quanto aos infocentros, existem atualmente 185 instalados no estado. A partir do descrito acima,

verifica-se que o governo do estado do Pará, assim como os governos de Ceara e Minas Gerais possuem aspectos constitucionais e ações relacionadas ao desenvolvimento regional integrado, conforme foi demonstrado comparativamente na matriz apresentada no início do capítulo.

Após descrever os aspectos constitucionais e ações dos governos em relação ao desenvolvimento regional integrado, discutiremos na próxima seção a trajetória e os mecanismos relacionados a governança regional implementada pelo governo do estado do Pará entre os mandatos de 2007 a 2014.

6 GOVERNANÇA REGIONAL NO GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ; A DIMENSÃO INSTITUCIONAL

Nesta seção analisamos a reforma no estado do Pará no período de 2007 a 2014. Para contribuir com a análise apresentamos os dados quantitativos e qualitativos em dois períodos de 2007 a 2010 e 2011 a 2014, por se tratar de um período em que o estado, no período de 2007 a 2014, apresenta dois mandatos com governadores, ações e reformas diferenciadas em relação ao desenvolvimento e a integração regional.

6.1 A TRAJETÓRIA DA REFORMA DO ESTADO NO PARÁ NO PERÍODO DE 2007 A 2014.

No estado do Pará nos períodos de 2007 a 2014 acontecerem duas reformas institucionais voltadas ao desenvolvimento e a integração regional, uma no período de 2007 a 2010 e outra entre 2011 a 2014. Os períodos mencionados correspondem a dois mandatos de governadores distintos, o primeiro foi representado pela governadora Ana Julia Carepa do Partido dos Trabalhadores (PT) e o segundo pelo atual governador do estado, Simão Jatene do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Ambos buscaram o desenvolvimento regional integrado a partir de reformas institucionais com objetivos de ampliar as relações institucionais nas esferas Federal, Estadual e Municipal, via implementação da governança regional.

Na década de 1990, mais precisamente em 1995, o governo do Pará implementou uma reforma administrativa voltada a descentralização, pautada principalmente por uma reforma gerencial. Nesse aspecto, houve um intenso processo

de “enxugamento” da intervenção estatal. Para organizar o processo institucional desse enxugamento, o governador colocou em funcionamento “o Programa Estadual de Desestatização (PED), cujos objetivos visavam não só a reavaliação do desempenho do Estado em áreas de atuação concorrente com a iniciativa privada, como a redefinição do papel da gestão em vários setores governamentais” (CORDEIRO, 2011).

No que concerne ao modelo de gestão, a atenção do governo voltou-se para duas estratégias no período: a) formar grupos de ações integradas para promover a relação interinstitucional, desejando conter despesas e ampliar investimento; b) implementar o processo de reestruturação da gestão dos setores de saúde, educação e segurança. Estas iniciativas estavam assentadas em quatro alicerces: 1) gestão de parceria com os municípios; 2) investimento em infraestrutura; 3) revitalização da economia, a partir da valorização do agronegócio; 4) incentivo ao turismo. Esta reforma foi consolidada pelo governador Almir Gabriel (PSDB), nos mandatos de 1995 a 1998 e 1999 a 2002. (CORDEIRO, 2011).

Em 2001, o governo através do decreto 4.827/2001 implantou o instrumento de monitoramento dos Programas e Ações Governamentais do Pará, este, segundo o Manual de monitoramento GP (2013), tinha e tem como objetivo ser um elemento para facilitar a integração intra e interinstitucional, bem como para a compreensão do alcance da eficiência e eficácia para além do estabelecimento de rotinas, procedimentos e sistemas, contribuir para o desenvolvimento do ciclo do planejamento e fornecer subsídios para a avaliação de Programas. (MANUAL DE MONITORAMENTO GP, 2013, p.6).

A ferramenta para operacionalizar o monitoramento e avaliação deu-se através do Sistema de Gestão de Programas do Estado do Pará – GP Pará, o qual consolida os Programas, as Ações e as Metas estabelecidas no Plano Plurianual - PPA²² e constantes dos Orçamentos Anuais com as informações físicas e financeiras da execução das ações de governo. Cabe aos órgãos e entidades responsáveis pela execução das ações registrarem mensalmente as respectivas informações físicas e

²² O Plano Plurianual (PPA) - exigência do art. 165, §1º da Constituição Federal e do art. 204 da Constituição Estadual - é um instrumento de organização das ações da administração pública, no qual constam as diretrizes, os objetivos e as metas para as despesas de capital e outras delas decorrentes, e para os Programas de duração continuada, de modo regionalizado, sob a forma de Programas, para um período de quatro anos. Conforme o art. 167, inciso I da Constituição Federal, é vedado o início de quaisquer Programas e ações que não constem no Plano Plurianual.

qualitativas, conforme preceitua a legislação específica. (MANUAL DE MONITORAMENTO GP, 2013, p.7).

Em 2003, assume o governador Simão Jatene (PSDB) que continua com o mesmo modelo de descentralização até o ano de 2006. Em 2007, Ana Júlia Carepa (PT) realiza uma reforma institucional e altera a estrutura da gestão, extinguiu secretarias especiais do governo anterior e criou a Secretaria de Estado de Integração Regional (SEIR), que passou a coordenar a, então recém instituída, Política Estadual de Integração Regional (PEIR) que dentre outros aspectos, passou a operacionalizar a proposta de descentralização do governo. (COSTA, 2010).

A SEIR foi criada através da Lei Nº 7.024, de 24.07.2007, tendo como função assumir o papel de instituição promotora da integração das ações governamentais (União, Estado e Municípios) nos múltiplos territórios existentes no Estado. Ou seja, foi instrumento legal criado pelo governo para institucionalizar a integração regional e as relações intergovernamentais.

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

“A secretária tinha como objetivo buscar a democratização e a participação da sociedade no processo de seleção e priorização de projetos e ações que contribuíssem com a diminuição das desigualdades regionais, através da atuação integrada com os outros órgãos do governo tais como a Secretária de Planejamento e Orçamento (SEPOF) e Secretária de Projetos Estratégicos (SEPE)”. (ATLAS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL DO ESTADO DO PARÁ, 2010).

Conforme os documentos oficiais, do governo do estado do Pará (2010), “a estratégia do governo teve como base, a descentralização regional, baseada na descentralização do planejamento e execução das ações, maior autonomia dos atores locais no processo de tomada de decisão sobre suas necessidades, através do fortalecimento da participação popular e controle social”. (PARÁ, 2007).

O Governo adotou a divisão do estado em 12 regiões, denominadas de Regiões de Integração. “As 12 Regiões de Integração, nominadas a partir de acidentes geográficos do Pará foram: Metropolitana, Guamá, Rio Caeté, Tocantins, Rio Capim, Lago de Tucuruí, Carajás, Araguaia, Marajó, Xingu, Baixo Amazonas e Tapajós”. (ATLAS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL DO ESTADO DO PARÁ, 2010).

A regionalização foi elaborada a partir de 12 indicadores: “população IBGE (2000), densidade populacional IBGE (2000), concentração de localidades GEOPARÁ (2002), repasse de ICMS, Imposto sobre circulação de mercadorias SEFA (2º semestre 2002), renda per capita IBGE (1991), acessibilidade física GEOPARÁ (2002), consumo de energia elétrica CELPA (2002), leitos por 1.000 habitantes DATASUS/SEEPS (2010), Índice Desenvolvimento Humano (IDH) PNUD (2000), telefonia fixa Telemar (2002), Índice de Alfabetização IBGE (2000) e fatores geopolíticos”²³.

Tabela 3: Dados das Regiões de Integração do Pará

Região de Integração	Número de Municípios	Área (km ²)	PIB (mil R\$) (2005)	PIB <i>per Capita</i> (R\$) (2005)	População (2007)	IDH (2000)
Araguaia	15	174.051,88	2.118,367	5.859,73	406.196	0,70
Baixo Amazonas	12	315.856,73	3.212,960	4.997,07	640.670	0,68
Carajás	12	44.814,54	5.911,308	12.605,92	497.731	0,67
Guamá	18	12.130,92	1.666,280	2.958,36	558.491	0,69
Lago Tucuruí	07	39.937,89	2.654,089	7.952,04	323.834	0,67
Marajó	16	104.139,33	875,884	2.217,14	435.182	0,63
Metropolitana	05	1.819,26	14.004,267	6.856,33	2.043.543	0,74
Rio Caeté	15	16.580,49	1.003,264	2.311,72	432.880	0,64

²³Esta regionalização continuou sendo adotada pelo atual governo do Pará Simão Jatene no mandato de 2011 a 2014.

Rio Capim	16	62.135,23	1.882,572	3.426,67	534.192	0,66
Tapajós	06	189.592,97	699,781	3.042,32	245.163	0,67
Tocantins	11	35.838,56	4.158,248	6.549,39	658.664	0,68
Xingu	10	250.791,94	963,437	3.065,449	294.321	0,68
Total	143	1.247.689,76	39.150,460	5,616,52	7.070,867	0,72

Fonte: Atlas (2010).

O decreto 1.066 de 19 de junho de 2008 estabeleceu, no Art. 2º, que os órgãos da Administração Pública Direta e Indireta deveriam realizar à adaptação de suas ações, programas, objetivos e metas adotando a estrutura das Regiões de Integração, no prazo de 120 dias a partir da sua publicação. (COSTA; FRASÃO, 2010).

Costa (2010) afirma que o objetivo do governo foi tentar diferenciar-se das políticas de desconcentração político-institucional e de descentralização político-administrativa, “onde, no primeiro caso, ocorre uma distribuição de competências e responsabilidade das ações entre unidades administrativas”, embora o poder de decisão ainda seja centralizado. E no segundo, “a distribuição de competências e responsabilidades das ações ocorre paralelamente à descentralização orçamentário-financeira entre as unidades e os espaços e os atores locais ganham autonomia no processo de tomada de decisões, inclusive com a criação de uma estrutura administrativa autônoma do Poder Central”.

Ao assumir em 2011, o governador Simão Jatene (PSDB) realizou outra reformulação administrativa no governo, através da lei 7.543, de 20 de julho de 2011, aprovada pela Assembleia Legislativa (ALEPA).

Recriou, ainda, as cinco secretarias especiais extintas pelo governo anterior: Gestão; Desenvolvimento Econômico e Incentivo à Produção; Infraestrutura e Logística para o Desenvolvimento Sustentável; Proteção Social; e Promoção Social. Extinguiu duas secretarias, a de Governo (SEGOV) e de Projetos Estratégicos (SEPE), além da Coordenadoria de Cooperação Internacional e a SEIR. Neste momento, a estratégia de governo adotada tinha como principal objetivo “facilitar a integração e articulação dos órgãos do governo, além de reduzir os custos para garantir o desenvolvimento e a integração regional” PPA (2012). As atribuições das secretárias extintas passaram a ser coordenadas diretamente pelo gabinete do governador.

O governador reativou a Secretaria de Integração Regional, Desenvolvimento Urbano e Metropolitano (SEIDURB), com a fusão da Secretaria de Integração (SEIR) do governo anterior e a Secretária de Desenvolvimento Urbano (SEDURB). Outras secretárias consideradas estratégicas para o modelo anterior de gestão como a SEDECT e SEDES foram substituídas pelas secretarias de Ciência e Tecnologia e Assistência Social, respectivamente. O atual governo manteve a regionalização proposta pelo governo anterior e continuou considerando as doze regiões de integração.

A SEIDURB foi criada pela Lei 6.213, de 28 de abril de 1999, com sigla original SEDURB, tendo como missão institucional propor e implementar a política de organização urbana e regional (arts. 50 e 236 da Constituição do Estado do Pará) e também gerenciar a execução dos planos, programas e projetos nas áreas de competência estadual e do interesse urbano e regional.

Tanto nos governos de Almir Gabriel e Simão Jatene, ambos do PSDB, a função da SEIDURB foi: i) promover e gerenciar o ordenamento territorial do Estado, através da formulação de diretrizes e estratégias de desenvolvimento urbano e regional, de forma a garantir a adequada distribuição espacial das atividades econômicas, sociais e dos equipamentos urbanos, públicos e privados e a estruturação de um sistema de cidades hierarquizado; ii) promover a institucionalização da Região Metropolitana de Belém, de aglomerações urbanas e de microrregiões, visando o planejamento, a organização e a execução de funções públicas de interesse comum, de forma integrada; iii) assessorar os Municípios nas questões relativas à gestão e planejamento urbano, através do estabelecimento de parcerias, visando elevar os níveis de eficiência da ação pública e a transferência de conhecimento; iv) propor normas de direito urbanístico, nos limites da competência estadual; v) promover o desenvolvimento tecnológico, institucional, gerencial, operacional e a qualificação de recursos humanos das instituições envolvidas na gestão e prestação de serviços urbanos, conforme a Lei 7.543, de 20 de julho de 2011.

Com a reorganização da estrutura administrativa do Estado, aprovada pela Lei 7.543, de 20 de julho de 2011, a Secretaria assumiu as funções até então exercidas pela Secretaria de Integração Regional (SEIR). Além de assumir todos os bens, direitos e obrigações decorrentes de leis, contratos e convênios celebrados pela SEIR. No entanto, para tratar das relações intergovernamentais, o governo criou uma secretaria específica para coordenar as relações institucionais a SEEAI (Secretaria

Extraordinária de Estado para Assuntos Institucionais), que segundo o Anuário Pará (2012/2013 p. 285), teria como atribuição integrar o Pará, combatendo as desigualdades regionais, através da descentralização das ações e do fortalecimento das relações entre níveis de governo e sociedade (p.285). Não foram localizados dados oficiais sobre esta secretaria.

Na pesquisa de campo realizada em julho de 2015, ao visitar o endereço que consta no Anuário do estado do Pará (2012/2013), não havia a referida secretaria ou qualquer instituição pública. Além de no site do governo estadual e no Anuário não existirem a indicação (nome) do secretário que ocuparia a pasta. Também não localizamos no Diário Oficial do Estado a nomeação de nenhum gestor para o comando da referida secretaria, o que pode levar a crer que o governo do Estado à época pode ter repensando a sua formação institucional e extinto a secretária em questão.

Conforme mencionado no início desta tese, a dimensão institucional priorizou as categorias propostas por Abrucio (2010): os mecanismos e recursos gerenciais estaduais que regularam e coordenaram as ações, bem como quais os mecanismos de ampliação da relação entre setores públicos e privados. Seguindo os passos do autor, no que se refere a análise sobre a governança estabelecida através de reformas, consideramos tantos os aspectos relacionados à participação social, cooperação e coordenação nas relações intergovernamentais (dimensão institucional); eficiência/implementação (dimensões sociais e ambientais).

Quadro 4: Instrumentos para implementação da reforma no período de 2007 a 2010

Instrumento	Objetivo	Atores Envolvidos
Zoneamento Econômico Ecológico – ZEE	Planejamento; Pactuação.	SEPE, governos municipais e governo Federal, instituições de pesquisa da região e sociedade civil.
Fórum Permanente de Prefeitos – FPP	Pactuação; Operacionalização.	SEIR e Prefeitos que ocupavam cargos como presidente de associação, consórcio e Federações de municípios.
Sala das Prefeituras – SP	Operacionalização; Financiamento.	SEIR e prefeituras municipais.
Política Estadual de Desenvolvimento ao	Pactuação; Operacionalização;	SEIR, Assembleia Legislativa do Estado, Representantes dos

Consórcio Públicos – PEDCP	Financiamento.	consórcios intermunicipais.
Agentes de Integração Regional – AIR	Pactuação; Operacionalização.	SEIR
Instrumento	Objetivo	Atores Envolvidos
Fundo de desenvolvimento Econômico do Estado do Pará – FDE	Operacionalização; Financiamento.	SEPOF
Planos de Desenvolvimento Regional Sustentável – PDRS	Planejamento; Pactuação.	SEIR e Governo Federal
Conselhos Regionais de Desenvolvimento - CRD; Conselho Estadual de Desenvolvimento - CED.	Planejamento; Pactuação; Operacionalização.	SEPLAN-Secretária de Planejamento, representantes do executiva e legislativo, sociedade civil organizada
Sistema de Georeferenciamento do Estado – GEOPARÁ	Planejamento.	(SEIR)
Agências de Desenvolvimento Regional – ADR	Planejamento; Pactuação; Operacionalização; Financiamento.	(SEIR), SEGOV, SEPOF, SEDECT, Casa Civil, SAGRI, Eletronorte, SEBRAE/PA, IEL,CIN/FIEPA e ACP/FACIAPA
Instrumento	Objetivo	Atores Envolvidos
Planejamento Territorial Participativo-PTP	Planejamento; Pactuação.	SEPOF e sociedade civil via Assembleias pública municipais
Plano Plurianual 2008 – 2011	Planejamento.	SEPOF-Secretária de Planejamento e Orçamento do Pará.
Programa Pará Terra de Direitos – PTD	Planejamento; Operacionalização.	SEIR – Secretaria de Integração Regional; SEGOV-Secretária de Governo.
Fórum de Gestores Regionais	Pactuação;	SEIR e Agentes de Integração Regional (AIR) em cada região de

– FGR	Operacionalização.	integração.
Centro de Integração Regional - CIR; Núcleo de Integração Regional - NIR.	Operacionalização.	SEIR e demais secretarias e órgãos do governo (CREDPARA, BANPARA, SEMA, IDEFLOR, SECOM, Defesa Civil).

Fonte: (COSTA; FRASÃO, 2010).

Durante o período analisado de 2007 a 2010 foi possível notar a presença de espaços para diálogo entre demais secretarias e/ou órgãos do governo e sociedade civil em geral, ou seja, iniciativas para aumentar os canais de diálogo entre os entes federados. “A iniciativa para a elaboração do Zoneamento Econômico Ecológico – ZEE envolveu além da Secretária de Projetos Estratégicos (SEPE), governos municipais e governo Federal, instituições de pesquisa da região e representantes da sociedade civil. Outro espaço foi o Fórum Permanente de Prefeitos (FPP), coordenado pela SEIR e Prefeitos, que tinham como membros mandatários locais que ocupavam cargos como presidentes de associações de prefeitos, consórcio e Federações de municípios do Pará; e a Sala das Prefeituras (SP), coordenada pela SEIR e prefeituras municipais”. (OLIVEIRA, 2013).

Apresentava ainda a Política Estadual de Desenvolvimento aos Consórcios Públicos (PEDCP), coordenado pela SEIR, “a Assembleia Legislativa do Estado, através dos deputados estaduais, representantes dos consórcios intermunicipais e neste caso, o PEDCP, além de ser um instrumento de pactuação, operacionalização, também era responsável pelo financiamento da política” (COSTA; FRASÃO, 2010).

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

Em 2007, foram criados os centros de Integração Regional (CIR) destinados a atender as regiões de integração, com espaço para o gabinete da governadora e

órgãos da administração estadual²⁴, E oferecer serviços administrativos. Cada centro contou com um agente de integração regional. Os centros foram implantados no:

- a) município polo de Santarém para atender as regiões do Baixo Amazonas, Tapajós e Xingu.
- b) município polo de Marabá para atender para atender as regiões de integração de Carajás, do Lago de Tucuruí e do Araguaia.

No entanto, não identificamos mecanismos políticos para fiscalizar e discutir ações estratégicas com o governo além do PPA, nem garantias de implementação e execução das ações combinadas pelo governo com a sociedade civil e as demais esferas, Federal ou Municipais. (OLIVEIRA, 2013)

Foi possível perceber que a reforma do estado, implementada no estado do Pará pelo governo Estadual de 2007 a 2010, seguiu a tendência nacional em que governos estaduais vêm procurando aprofundar suas estratégias de regionalização, com uma maior descentralização das políticas, aumento de parcerias com os municípios e criação de instrumentos que melhorem a gestão em seus territórios, conforme apresentou Abrucio (2005) em estudo sobre as gestões estaduais no Brasil. (OLIVEIRA, 2013).

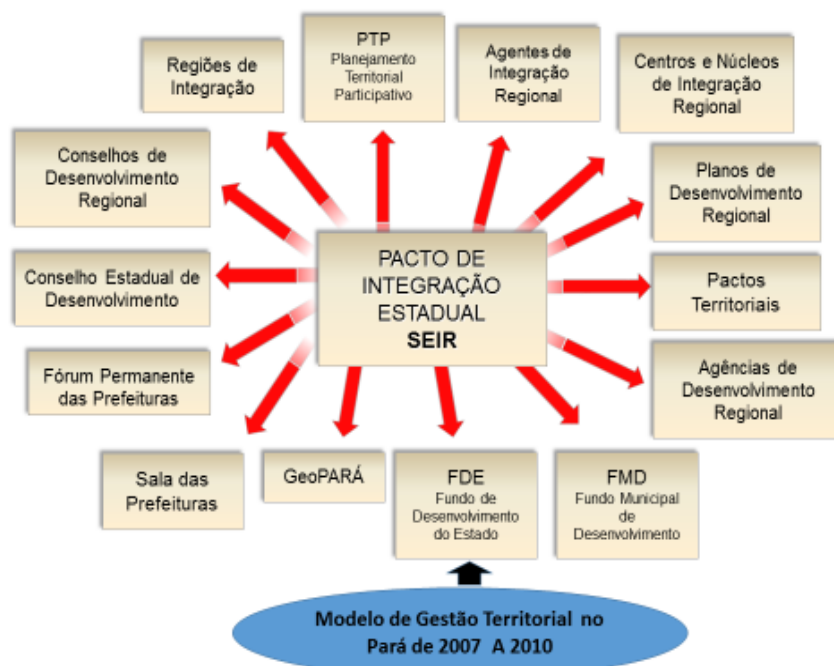
Já no período de 2011 a 2014, a estratégia segue o mesmo objetivo de desenvolvimento e integração regional. No entanto, o mecanismo de diálogo com a sociedade civil foram as audiências públicas nas 12 regiões de integração e a disponibilização no *site* da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Finanças (SEPOF)²⁵. Outro levantamento sobre a dimensão institucional foi verificar a infraestrutura da SEIR/SEIDURB nas regiões, o número de funcionários, a estrutura física da secretária e recursos para gestão da SEIR/SEIDURB. O governo do Pará, no período de 2007 a 2014, reformulou a estrutura administrativa com o objetivo de desenvolver de forma integrada o estado.

Neste período foram implementados dois modelos de ações ou gestões territoriais com o objetivo de desenvolvimento regional integrado. As figuras abaixo permitem visualizar os aspectos da reforma entre o período de 2007 a 2014:

²⁴ Secretarias de Estado de Integração Regional (SEIR), de Meio Ambiente (SEMA), de Projetos Estratégicos (SEPE), com o programa Pará Rural, e a de Administração (SEAD), com o projeto Tá na Mão. O BANPARÁ, com o CredPará, e o Instituto de Florestas do Pará (IDEFLOR)

²⁵ O governo disponibilizou o link: www.sepof.pa.gov.br para receber sugestões da população quanto a implementação de políticas públicas para elaboração do PPA 2012-2015.

Figura 4: Reforma Pará no período de 2007 a 2010 no governo Ana Júlia Carepa (PT)



Fonte: SEIR (2010)-Elaboração da autora (2015)

Figura 5: Reforma no Pará no período de 2011 a 2014 na gestão do governador Simão Jatene (PSDB)



Fonte: SEIDURB (2014)-Elaboração da autora (2015).

Ao mapear os modelos de integração regional e desenvolvimento regional proposto para o estado do Pará, de 2007 a 2014 com o intuito de analisar a ideia de

governança dentro do sistema político que coaduna com um grupo de estudos que se localiza entre a reforma do Estado e da governança democrática, notamos claramente diante do exposto acima que as reformas propostas nos períodos de 2007 a 2010 e 2011 a 2014 apresentaram mecanismos de uma governança regional democrática. No entanto, bastantes diferenciados conforme figuras 4 e 5 apresentadas acima. É necessário informar que mesmo na figura 5 aparecendo as estruturas regionais de integração entre os períodos de 2011 a 2014, elas não possuíam agentes regionais de integração, segundo informações do secretário de governo no período, em entrevista concedida em julho de 2015.

A seguir apresentamos os resultados das entrevistas realizadas com os gestores (as) das ações implementadas pelos Governos Estaduais de Ana Júlia e Simão Jatene entre os períodos de 2007 a 2014, para correlacionar os dados secundários levantados com a percepção dos atores, o objetivo é ampliar a análise sobre a dimensão institucional.

Os atores entrevistados foram os implementadores da ação governamental direcionada ao desenvolvimento regional integrado, além dos prefeitos e prefeitas dos municípios polos das regiões de integração: Belém, Santarém e Abaetetuba.

6.2 A PERCEPÇÃO DOS GESTORES RESPONSÁVEIS PELA ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DA GOVERNANÇA REGIONAL: CUSTOS DE TRANSAÇÃO.

Metodologicamente dividimos a discussão sobre a dimensão institucional em relação aos resultados do questionário semiestruturado em dois momentos, primeiro apresentamos e discutimos as perguntas abertas, em seguida, as perguntas fechadas, que geraram a possibilidade de análises quantitativas.

A análise sobre a dimensão institucional, além de priorizar as categorias propostas por Abrucio (2010), sobre quais foram os mecanismos e recursos gerencias estaduais que regularam e coordenaram as ações, bem como quais os mecanismos de ampliação da relação entre setores públicos e privados, fará uma análise a partir da percepção dos atores que implementaram a governança regional no estado do Pará entre os períodos de 2007 a 2014, com o objetivo de identificar os custos de transação na implementação das iniciativas institucionais para o desenvolvimento regional integrado no Pará. Na análise sobre a dimensão institucional procuramos estabelecer a relação entre os dados analisados nos documentos oficiais do governo

com as respostas dos gestores responsáveis pela elaboração e implementação da governança regional em dois períodos, de 2007 a 2010 no governo Ana Júlia (PT) e 2011 a 2014 no governo Simão Jatene (PSDB).

Nosso universo foi de 11 (onze) entrevistados que participaram dos dois períodos. Destacamos que do governo Ana Júlia (2007 a 2010), os 5 (cinco) atores selecionados (Governadora do Estado, Secretário de Governo – SEIR e os coordenadores regionais da Região Metropolitana, Tocantins e Baixo Amazonas) responderam aos questionários. Para o período do Governador Simão Jatene (2011 a 2014), dos 3 (três) selecionados (as) (Governador, Secretário de Estado –SEIDURB e Coordenador de Relações Institucionais), 2 (dois) responderam apenas.

Nos dois períodos analisados, ambos os governos estaduais buscaram suas próprias iniciativas para ampliar os canais de participação com a sociedade civil e a coordenação e cooperação entre as esferas de governo Federal, Estadual e Municipal e com vistas ao desenvolvimento regional integrado. Além do PPA regionalizado, ou seja, discutido nas regiões de integração do Pará, a política Territorial Participativa (PTP) no governo Ana Júlia e PPA regionalizado no governo Simão Jatene foram amplamente debatidos por sociedade civil e demais esferas de governo estadual e municipal. Neste aspecto, ambos buscaram ampliar as coordenações vertical e horizontal, de acordo com os secretários de estados, os idealizadores do “modelo” de reforma e políticas para o desenvolvimento regional:

[...] estabelecemos uma nova relação com prefeitos (as) na busca por implementar uma política republicana. Com isso criamos uma relação direta com os prefeitos, buscávamos uma nova relação institucional federativa [...] (SECRETÁRIO DE ESTADO (SEIR) 2007 a 2010, GOVERNO ANA JÚLIA (PT)).

O grande objetivo da política era articular a União, Estado e Municípios, além de movimentos sociais e sociedade civil organizada, onde todos estivessem envolvidos desde a elaboração até o monitoramento das ações voltadas ao desenvolvimento regional integrado. Queríamos levar os órgãos do governo do estado que não existiam nas regiões para as regiões, queríamos descentralizar e desconcentrar. (SECRETÁRIO DE ESTADO (SEIR) 2007 a 2010, GOVERNO ANA JÚLIA (PT)).

[...] foram implementadas políticas efetivas com o governo Federal a partir de 2010, que foram as políticas do Bico do Papagaio, BR163, Plano de desenvolvimento do Marajó e uma política para o semi-árido na região nordeste do estado[...] também buscamos implantar agências de desenvolvimento regional para aglutinar instituições de pesquisa, captar recursos, atender a demandas dos movimentos sociais (SECRETÁRIO DE ESTADO (SEIR) 2007 a 2010, GOVERNO ANA JÚLIA (PT)).

O secretário de estado da SEIDURB, no período de 2011 a 2014, também

afirmou que a reformulação institucional buscou estabelecer uma nova relação intergovenamental tanto nos níveis verticais como horizontais com o objetivo direto de desenvolver de forma integrada o estado:

[...] ao pensar um plano municipal para os resíduos sólidos realizamos convênio com 115 municípios, dos 144 no Pará [...] fizemos plenárias regionais e estabelecemos parcerias com governo federal e entre as secretárias de governo [...] (SECRETÁRIO DE ESTADO (SEIDURB) 2011 a 2014, GOVERNO SIMÃO JATENE (PSDB)).

Foi interessante perceber na pesquisa de campo que em todas as falas, a falta de equilíbrio fiscal e a falta de diálogo do governo estadual com os demais poderes e esferas governamentais foi latente, seja relacionada à ausência deste para implementar ações, seja no desequilíbrio na aplicação dos recursos governamentais. A afirmação de Abrucio (1995) de que o equilíbrio fiscal faz-se necessário para que as experiências sejam bem-sucedidas, foi amplamente confirmada neste estudo de caso. A afirmação do autor foi mencionada nas diferentes falas dos entrevistados que participaram na implementação das ações para o desenvolvimento regional integrado no período de 2007 a 2010:

[..] o governo não sentava com o legislativo, essa não relação emperrou a aprovação de recursos importantes para a implementação das ações. Também faltou sentar (o governo) mais com o movimento social. Por exemplo, a emenda 366 do empréstimo só foi aprovada no final do mandato, governo não “conversou com o legislativo”, faltou diálogo entre os poderes (AGENTE DE INTEGRAÇÃO REGIONAL DO BAIXO AMAZONAS de 2007 a 2010, GOVERNO ANA JÚLIA (PT)).

[...] planejamento só dá certo se tiver orçamento, o governo do estado precisaria ter descentralizados recursos também (PREFEITA DE SANTARÉM²⁶).

O secretário da SEIDURB, que fez parte da gestão estadual no período de 2011 a 2014, não mencionou a questão fiscal como elemento limitante das ações ao desenvolvimento regional integrado no Pará.

No entanto, um elemento interessante ressaltado pelo o secretário estadual do governo (SEIR) no período de 2007 a 2010 e pelo secretário da SEIDURB no período de 2010 a 2011, para além da necessidade de equilíbrio fiscal para o êxito das ações do governo estadual, foi a dificuldade identificada por ambos na ausência de

²⁶ Prefeita de Santarém exerceu o mandato de 2005 a 2012. Ou seja, depoimento referente à experiência de 04(quatro) ano de governo Ana Júlia e 01(um) ano de governo Simão Jatene.

“sensibilização” das demais secretárias de governo em relação à estratégia e/ou a sobreposição de ações entre as secretarias do governo no período para o desenvolvimento regional do Pará:

[...] não é fácil quebrar “caixinhas” dentro do governo, a burocracia aprendeu a trabalhar de forma isolada. Alguns secretários não se convenceram que a política era necessária para o desenvolvimento regional integrado. Para se ter uma ideia o PTP (PLANEJAMENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO) era coordenado por outra secretária a SEPOF. A política não era consenso dentro do governo estadual existiam outras propostas de regionalização dentro do próprio governo (outros secretários de estado) de 23, 31 e até 47 territórios, nos implantamos 12 regionais apenas. [...] (SECRETÁRIO DE ESTADO (SEIR) 2007 a 2010, GOVERNO ANA JÚLIA (PT)).

[...] a política buscava planejamento, gestão e financiamento, a SEIR (SECRETARIA DE INTEGRAÇÃO REGIONAL), ficou com a gestão apenas, planejamento e financiamento com a SEPOF [...], isso dificultou muito as ações para o desenvolvimento regional integrado, pois limitava as execuções das ações pela SEIR (SECRETÁRIO DE ESTADO (SEIR) 2007 a 2010, GOVERNO ANA JÚLIA (PT)).

As secretárias ou órgãos realizavam as mesmas ações e não otimizando os recursos, além da falta de capacidade do governo em captar recursos federais, o governo (Federal) tinha o recurso, mas o governo (Estadual) não conseguia elaborar o projeto, da mesma forma com os municípios [...] existe uma intervenção direta do governo Federal independente do governo do estado e município, não existia um planejamento para o município pensado pelos três [...] (SECRETÁRIO DE ESTADO (SEIDURB) 2011 a 2014, GOVERNO SIMÃO JATENE (PSDB)).

Os agentes de integração regional do Baixo Amazonas, da região Metropolitana e da região Tocantins também apontaram a não sensibilização das demais esferas de governo às ações para o desenvolvimento regional integrado:

[...] existiu uma dificuldade política, (o governo) precisava de uma comissão política para conduzir o projeto (desenvolvimento regional integrado). O governo não pactuou com Assembleia Legislativa e movimentos sociais. O Núcleo central do governo não ouvia o Partido (PT) e muito menos o secretário de integração regional (AGENTE DE INTEGRAÇÃO REGIONAL DO BAIXO AMAZONAS 2007 a 2010, GOVERNO ANA JÚLIA (PT)).

[...] o governo (gabinete da governadora) tratava direto com as prefeituras maiores da região metropolitana. O Helder (prefeito de Ananindeua) e o Duciomar (prefeito de Belém), iam direto com a governadora e ela atendia suas demandas. As demandas destes dois municípios não passavam por mim, eu tratava apenas das demandas e articulação com o governo dos municípios menores, isso acabava por diminuir a legitimidade do agente (AGENTE DE INTEGRAÇÃO REGIONAL METROPOLITANA DE 2007 a 2010, GOVERNO ANA JÚLIA (PT)).

A SEIR tinha sua prioridade e as outras secretarias elegiam outras

prioridades. Por exemplo, a SETRAN (Secretaria de Transporte do Estado) fazia a “ponte” direta com os prefeitos (as). [...] na nossa região o colegiado apontava que o problema principal não era ponte para a cidade e sim rampas, mas a SETRAN construía pontes. SEDURB (Secretária de Desenvolvimento Urbano) e SEDUC não executavam a maioria das demandas da SEIR [...] as questões políticas apresentavam briga de egos. Nós (agentes de integração), tínhamos apenas um papel político, nos comprometíamos com coisas que não seriam cumpridas pelo governo. (AGENTE DE INTEGRAÇÃO DA REGIÃO TOCANTINS 2007 a 2010, GOVERNO ANA JÚLIA (PT)).

Outro fator de entrelaçamentos nas relações entre governo e prefeituras foi mencionado pela governadora e secretário, segundo os gestores a cultura clientelista dos prefeitos prejudicou as relações entre o governo do Estado (SEIR) e as prefeituras no período de 2007 a 2010:

A ausência de uma cultura de integração prejudicou muito, nos governos anteriores eram produzidas relações baseadas na troca de apoio político. Nós instituímos uma relação republicana com todas as prefeituras independente do partido político. Mesmo assim, tínhamos a dificuldade de construir com os municípios um planejamento do desenvolvimento regional a médio e a longo prazo. A cultura imediatista e a cobrança por resultados rápidos dificultou esta construção de integração. (GOVERNADORA DO PARÁ, 2007 a 2010).

[...] os prefeitos (as) não estavam acostumados a ter responsabilidades, os recursos que nós enviamos via governo do estado determinava metas para eles, na tentativa de mudar o sistema clientelista ao qual estavam habituados [...] faltou capacidade de gestão das prefeituras, a herança clientelista do governo passado prejudicou, os prefeitos não se convenceram com a ação do governo para o desenvolvimento regional integrado [...].

As falas dos gestores demonstram que as ações dos governos dependem da disposição das demais esferas em cooperar, assim como da capacidade e do interesse do governo em estimular (ou impor) regras e programas que impliquem alguma forma de coordenação entre as atividades nas escalas subnacionais (SANO; ABRUCIO, 2010). Tal capacidade e interesse em cooperar, também, não se apresentaram nas relações intergovernamentais em escalas horizontais, como podemos constatar na afirmação do secretário e dos agentes de integração das regiões.

No que diz respeito à mudança das relações entre o Estado, sociedade e prefeituras, as reformas buscaram ampliá-las. No entanto, no período de 2007 a 2010, as iniciativas foram mais latentes conforme expressou a prefeita de Santarém:

[...] o governo Ana Júlia (2007 a 2014) implementou uma política interessante de desenvolvimento regional integrado, no entanto, a descentralização foi apenas administrativa[...] a política foi inovadora, podíamos opinar. No governo Jatene (2011 a 2014), também existiu uma política que buscava um desenvolvimento regional integrado, no entanto, o governo priorizou ações a partir de políticas estruturais (pontes, asfalto e etc). Ele implementou

o hospital regional que é uma excelente iniciativa, que atente não somente o município de Santarém, mas todos os municípios da região. No entanto, a urgência e emergência que são demandas e necessidades locais até o momento ainda não foram atendidas (PREFEITA DE SANTARÉM).

Já o prefeito de Belém admite que existiram iniciativas direcionadas ao desenvolvimento regional integrado nas gestões da governadora Ana Júlia e do Governador Simão Jatene, no entanto, considera ambas não efetivas:

Para mim nos governos (Ana Júlia e Simão Jatene), não houve gestão (para o desenvolvimento regional), o que houveram foram tentativas frustradas[...] Jatene tentou trocar a base produtiva local. Ana Júlia tentou quebrar a cultura de forma forçada. (PREFEITO DE BELÉM²⁷).

A prefeita de Santarém Maria do Carmo Martins diverge da opinião do prefeito de Belém:

Ana Júlia consultava a prefeitura para saber a nossa demanda. Tínhamos mais convênios. Jatene se concentrava em obras estruturais necessárias a região, mas a partir da concepção do governo do Estado e não a partir da população/prefeitura local. (PREFEITA DE SANTARÉM).

Em relação ao êxito das ações do Governo Estadual para o desenvolvimento regional integrado, os entrevistados relataram pontos comuns, tais como:

[...] parceria com o governo Federal através de diversos Ministérios que também construíam políticas regionalizadas [...] parceria com os municípios, inclusive com associação de municípios[...] (GOVERNADORA DO PARÁ, 2007 a 2010).

Tínhamos uma relação republicana com todas as prefeituras (SECRETARIO SEIR, 2007 a 2010, GOVERNO ANA JÚLIA (PT)).

Através das reuniões para a elaboração do PPA consultamos 122 municípios do Pará. (SECRETARIO SEIDURB, 2011 a 2014).

Implantamos 12 regionais de integração. Fazíamos reuniões de 2 em 2 meses para analisar o PPA, analisando as demandas. Isso gerava um relatório para o secretário (SEIR), com todas as informações da região. Os agentes faziam relatórios políticos a partir das instituições locais, prefeituras e vereadores. Levantávamos demandas e problemas regionais, estes relatórios eram apresentados ao secretário. Nós tínhamos todas as informações, na verdade fazíamos um diagnóstico detalhado de tudo. Após este acúmulo, em parceria com o governo Federal, a partir de plenárias regionais com a população foi criado o Plano Regional de Desenvolvimento Sustentável do Tocantins (AGENTE DE INTEGRAÇÃO REGIONAL DO TOCANTINS, 2007 a 2010, GOVERNO ANA JÚLIA (PT)).

Nesta dimensão, foi possível perceber a partir das entrevistas que no estado

²⁷ Prefeito de Belém exerceu o mandato de 2008 a 2012. Ou seja, depoimento referente a experiência de 03(três) ano de governo Ana Júlia e 01(um) ano de governo Simão Jatene.

do Pará entre os anos de 2007 a 2014, não foram criadas as capacidades institucionais para os governos municipais e para o governo do estado do Pará. A pesquisa de campo demonstrou que existem empecilhos (fiscais e políticos) que, aparentemente, ultrapassaram as iniciativas dos gestores para o desenvolvimento regional integrado.

Prefeituras como a de Santarém estavam bastante sensibilizadas em contribuir para o bom funcionamento da governança regional democrática, mesmo apontando as lacunas da mesma, conforme foi expresso em sua fala. Porém, ficou claro na entrevista com o prefeito de Belém, a capital do estado, que havia pouca sensibilização e comprometimento com estas ações. Os Agentes de Integração Regionais cumpriam um papel estratégico na sensibilização das prefeituras e demais instituições sociais (vereadores, conselhos, empresários, dentre outros), realizaram o diagnóstico e identificavam as demandas locais a partir de amplo debate com a sociedade local, no entanto, todos se lamentaram a não implementação das demandas locais devido às demais secretarias de governo atuarem a partir de suas próprias prioridades.

Conforme afirma Souza (2005), no Brasil são três os principais efeitos em relação às reformas fiscais no âmbito subnacional: 1) grande limitação à liberdade dos governantes de aplicar recursos próprios, devido à política de ajuste fiscal; 2) estados e municípios têm parte de suas receitas vinculadas ao gasto com serviços de saúde e educação fundamental; e 3) as transferências não vinculadas recebidas do governo federal pelos entes subnacionais foram reduzidas. Um subproduto dessa redução da capacidade dos municípios de financiar políticas públicas foi a necessidade de se aplicar os recursos remanescentes de forma mais eficiente. Aconteceu o mesmo com os governos estaduais?

Outra questão que se relaciona à capacidade local de financiamento das políticas públicas é a possibilidade de contrair empréstimos. Esta também foi reduzida com as novas regras federais de austeridade fiscal, particularmente a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), de 2000, o que foi um empecilho segundo o secretário (2007 a 2014). O governo estadual solicitou 320 milhões de empréstimo e a ALEPA aprovou “em cima da hora” (último ano de mandato), o que prejudicou toda a ação estadual para o desenvolvimento regional integrado.

6.3 PERCEPÇÃO DOS ATORES GOVERNAMENTAIS SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DA GOVERNANÇA REGIONAL: ENTRALÇAÇÃO INSTITUCIONAL E CALCULO ESTRATÉGICOS DOS ATORES.

Apresentamos nesta subseção as discussões sobre os principais resultados quanto à avaliação dos atores sobre o gerenciamento, planejamento e implementação da governança regional. Levantamos, também, quais os espaços para debates com a população em geral, entre secretarias de governo e demais esferas subnacionais. Verificamos a avaliação dos atores sobre as secretarias SEIR e SEIDURB, para as quais os recursos são específicos para as ações relacionadas ao desenvolvimento regional integrado. Averiguamos se há infraestrutura específica para a implementação das ações propostas na governança regional, e ações integradas em escalas subnacionais e demais secretarias de governo para a implementação da Governança Regional.

Antes de apresentar tais análises, apresentamos, de forma geral, os partidos políticos que compunham as duas gestões no período. Não nos aprofundamos no debate, mas consideramos ilustrativos, tendo em vista que, no período da pesquisa, Ana Júlia Carepa pertencia ao Partido dos Trabalhadores e Simão Jatene do Partido ao Social Democrático do Brasil.

Todos os entrevistados responderam **sim** ao questionamento: “ações coordenadas pelo governo estadual podem contribuir para o desenvolvimento regional integrado no estado do Pará?”.

Quadro 5: Entrancamento Institucional e Calculo Estratégico dos Atores

PERGUNTA	2007-2010(ANA JÚLIA)	2011-2014(SIMÃO JATENE)
Avaliação sobre o Gerenciamento, Planejamento e	EXCELENTE MUITO BOA REGULAR	BOA INSUFICIENTE
Espaços de Debates com a População, entre Secretarias de Governo e demais Esfera Subnacionais	SALA DAS PREFEITURAS CONSELHOS DELIBERATIVOS REUNIÃO COM AGENTES AUDIÊNCIAS	SIM NÃO NÃO CITARAM ESPAÇOS

	PÚBLICAS	
Avaliação sobre as Secretárias SEIR e SEIDURB	EXTREMAMENTE POSITIVA POSITIVA BOA RUIM	RUIM
Recursos específico para as ações de Desenvolvimento Regional Integrado	SIM NÃO	NÃO
Existência de Infraestrutura específica para a Implementação das ações	SIM NÃO	SIM
Existência de Ações Integradas em escalas Subnacionais e demais Secretárias	SIM NÃO	SIM NÃO

Fonte: Pesquisa: Governança e Relações Intergovernamentais: A Experiência de Desenvolvimento e Integração Regional do Estado do Pará de 2007 a 2014. Ano: 2014/2015.

Quando solicitados (as) a avaliar o gerenciamento, o planejamento e a implementação das ações do governo estadual com o objetivo do desenvolvimento regional integrado, entre os entrevistados (as) no governo Ana Júlia (2007 a 2014), 34% consideraram “muito boa”, 17% “excelente”, 8% “regular”. Em relação ao governo Simão Jatene (2011 a 2014), 8% consideraram “boa”, 8% “insuficiente e 17% não responderam.

Sobre a existência de espaços para debates entre as esferas de governo na governança regional implementada, no governo Ana Júlia (2007 a 2010), nenhum entrevistado (a) afirmou não existir. Somente foram citados espaços para debate pelos entrevistados (as) referente ao governo Ana Júlia, dentre os espaços citados: audiências públicas, conselhos deliberativos, reunião entre os agentes regionais e a sala das prefeituras. No governo Simão Jatene somente 8% afirmaram que existiam espaços para debate, no entanto, os demais afirmaram não existir espaço para debates com a sociedade, demais esferas de governo, municípios e União.

Interrogados sobre a atuação das duas secretarias de governo, específicas para a coordenação das ações do governo estadual para o desenvolvimento regional integrado, entre o período de 2007 a 2010, 8% dos entrevistados (as) responderam

que a atuação da SEIR foi “extremamente positiva”, 25% que foi “positiva”, 34% que foi “boa”, 8% consideram “ruim”. Em relação ao período de 2011 a 2014, 8% também consideraram ruim e 34% não responderam a esta pergunta.

A pergunta sobre a existência de orçamentos específicos para as ações relacionadas ao desenvolvimento e a integração regional obteve respostas contraditórias em relação ao período de 2007 a 2010, 25% dos entrevistados (as) responderam existir orçamento específico para as ações e 33% afirmaram que não houve financiamento específico. Ao analisar os documentos oficiais do governo do estado neste período, identificamos o fundo de desenvolvimento regional que determina 6% dos recursos arrecadados pelos governos estaduais a esta modalidade. As respostas apontam o não conhecimento sobre a existência de orçamento específico para o desenvolvimento regional no estado do Pará.

No entanto, no período desta gestão o fundo para o desenvolvimento regional se manteve. Nos dois períodos, os documentos oficiais não indicaram exatamente as ações implementadas a partir dos recursos destinados ao desenvolvimento regional pelo fundo de desenvolvimento.

A pergunta sobre a existência de infraestrutura específica para as ações a serem implementadas e coordenadas para o desenvolvimento regional integrado, mais uma vez apresentou contradição nas respostas sobre o período 2007 a 2010, 25% afirmaram existir e 33% dizem que não existia infraestrutura específica. Entre 2011 a 2014, 33% disseram existir infraestrutura e 17% não responderam à pergunta. Mais uma vez surge a falta de conhecimento por parte dos entrevistados sobre a existência, agora de infraestrutura em suas próprias regiões.

As respostas sobre a existência de ações integradas em escalas subnacionais e secretárias de governo foram contraditórias nos dois períodos, tanto de 2007 a 2010, como de 2011 a 2014, os gestores responderam, respectivamente, 42% “sim” em 2007 a 2010 e 25% “não”. Em 2011 a 2014 as respostas foram 8% “sim” e 8% “não”, 17% não responderam à pergunta. Estes conflitos de informações podem indicar mais uma vez a falta de conhecimento e/ou sensibilização dos atores sobre as ações governamentais. Podemos notar, em todas as respostas, que existem divergências de informações por parte dos atores envolvidos, tanto os atores do governo do Estado, quanto os prefeitos dos municípios polos. O que, a partir desses indicadores, pode demonstrar que cada ator agiu a partir de seu próprio cálculo estratégico.

7 GOVERNANÇA REGIONAL NO GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ: A DIMENSÃO SOCIAL E AMBIENTAL

Nessa seção analisamos os dados da dimensão social e ambiental no estado do Pará, referentes aos períodos de 2007 a 2014. Estas dimensões tem o objetivo que verificar como a governança regional proposta influenciou nos aspectos sociais e ambientais do estado. Ou seja, em termos reais, quais foram os índices registrados nos períodos da implementação da governança regional, via reforma estadual.

Buscamos considerar as especificidades do estado do Pará a partir dos indicadores relacionados à dimensão social e ambiental a partir das análises em relação às oportunidades sociais, a educação e a saúde evitam o analfabetismo e a morbidez, conseqüentemente, criam liberdades individuais aos sujeitos. Iniciativas estaduais na educação como número de matrículas foram levantados para verificar a atuação do governo estadual na área. O IDEB municipal nas regiões metropolitana, Tocantins e Baixo Amazonas foram selecionados como indicadores educacionais por mensurar a qualidade do ensino nas escolas Federais, Estaduais e Municipais.

Acrescentamos a dimensão meio ambiente, por ser tratar de uma região inteiramente localizada na Amazônia Legal, a região apresenta potenciais e problemas para o estado do Pará, e o acesso ou não a este bem público (meio ambiente), interfere diretamente ao desenvolvimento no estado. Neste aspecto, estas duas dimensões nos indicam se a governança regional implementada foi capaz de garantir liberdades individuais aos sujeitos, ou seja, qual foi a variação dos índices selecionados. Além desses índices serem apontados pelos atores entrevistados como dentro das áreas de atuação prioritárias por ambos os governos, Ana Júlia Carepa e Simão Jatene. Em especial no governo Ana Júlia Carepa que criou o programa “Um Bilhão de Árvores”, o programa foi lançado no dia 31 de maio de 2008, como alternativa para proteger a floresta e combater o aquecimento global.

As principais ações políticas e estruturantes para implementar o programa “Um Bilhão de Árvores” foram a execução do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), a elaboração e execução do Plano de Prevenção, Controle e Alternativas ao Desmatamento do Pará, Operação Arco Verde e Programa Terra Legal do governo federal, Varredura Fundiária e o Decreto 1.848, que tratou da manutenção, recomposição, condução da regeneração natural, compensação e composição da área de Reserva Legal de imóveis rurais no Pará; e o Decreto 1.900, o Fórum de

Mudanças Climáticas, o Cadastro Ambiental Rural (CAR) e o Licenciamento de Atividade Rural.

Ao assumir, o governador Simão Jatene não deu prosseguimento ao programa, concentrando a ação do governo estadual na execução e ampliação do programa do governo federal denominado “Municípios Verdes”. Neste aspecto, por se tratar de um programa que foi executado e implementado nas duas gestões estaduais, realizamos a análise. Também levantamos desflorestamentos e focos de queimadas.

7.1 A DIMENSÃO SOCIAL

Na análise em relação à dimensão social, utilizamos a categoria, que verificará os avanços referentes à educação e a saúde nas regiões do Pará. É importante mencionar que os dados referentes à saúde e à educação, nas regiões analisadas, não são os dados considerados como indicadores consolidados para mensurar o desenvolvimento regional. Conforme indicado pelo IPEA²⁸, eles foram selecionados a partir da concepção do Governo Estadual a partir de 2007, apresentados no Atlas de Desenvolvimento Regional produzido em 2007, ou seja, consideramos os indicadores elencados pelo governo estadual como estratégico ao desenvolvimento regional. A opção por considerar os dados oficiais dos governos estaduais diz respeito à necessidade de verificar se eles alcançaram os objetivos almejados na gestão²⁹ em relação ao desenvolvimento regional. Abaixo segue o detalhamento das dimensões e suas respectivas às variáveis:

a) A Dimensão Social é avaliada através das oportunidades sociais, referente aos avanços na saúde, mortalidade materna e infantil³⁰. Em relação aos avanços na educação utilizamos o IDEB dos 4º e 5ª anos do ensino básico e 8º ao 9º do ensino fundamental e o número de matrícula nas escolas estaduais nas três regiões de integração analisadas na pesquisa. Os dados sobre os índices referentes ao Brasil

²⁸ Relatório previsto no plano de trabalho do Termo de Cooperação para Descentralização de Crédito IPEA/MI nº 31/2013. Refere-se ao item “Indicadores de desenvolvimento regional disponíveis no ODR”. Em parceria com a Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR) do Ministério da Integração Nacional (MI).

²⁹ Análises críticas posteriores a partir de indicadores consolidados sobre o desenvolvimento regional serão realizadas em trabalhos futuros. Aqui cabe-nos analisar se o governo alcançou o que se propôs a fazer.

³⁰ Indicadores para o desenvolvimento segundo a ONU (2000), que constam no documento DOCS; DECLARACAO (2014).

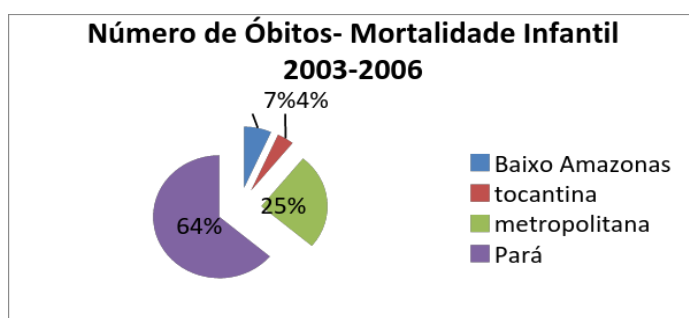
serão apresentados para obter uma referência em relação aos mesmos. A análise é referente aos períodos de 2007 a 2014.

7.1.1 Saúde

a) Mortalidade materna e infantil

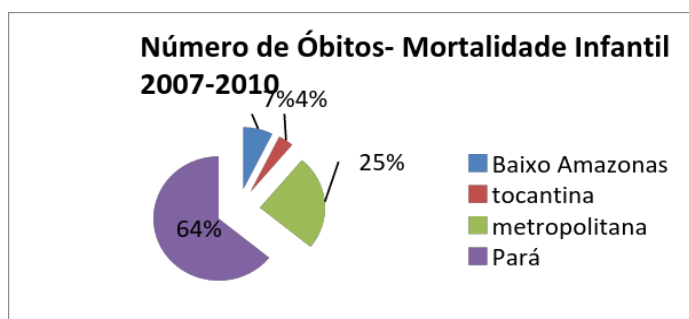
Foi realizada a coleta geral de dados dos 144 (Cento e quarenta e quatro) municípios do estado do Pará referentes às mortalidades materna e infantil. Em seguida agrupamos os municípios por região de integração e demais regiões e correlacionamos ao número total de óbitos no estado, o que está representado nos gráficos de 1(um) a 3 (três) durante três períodos distintos, que representam três gestões diferentes³¹.

Gráfico 1: Mortalidade Infantil nas Regiões de Integração do Pará período de 2003 a 2006.



Fonte: DASHBOARD; MORTALIDADE; INFANTIL (2006)

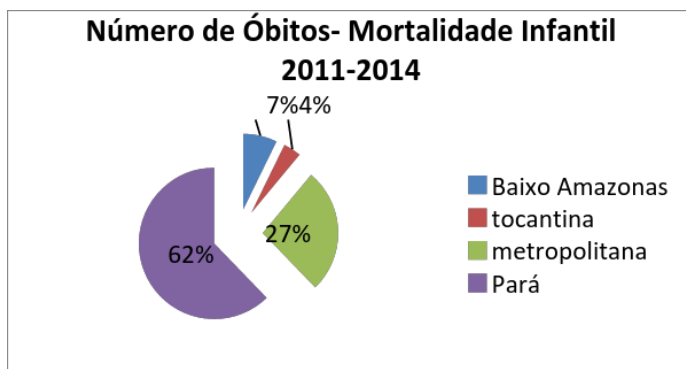
Gráfico 2: Mortalidade Infantil nas Regiões de Integração do Pará período de 2007 a 2010



Fonte: DASHBOARD; MORTALIDADE; INFANTIL (2010).

³¹ Período 2003 a 2006 Governador Simão Jatene (PSDB). Entre os anos de 2007 a 2014 Governadora Ana Júlia Carepa (PT). E entre 2011 a 2014 Governador Simão Jatene (PSDB).

Gráfico 3: Mortalidade Infantil nas Regiões de Integração do Pará período 2011 a 2014

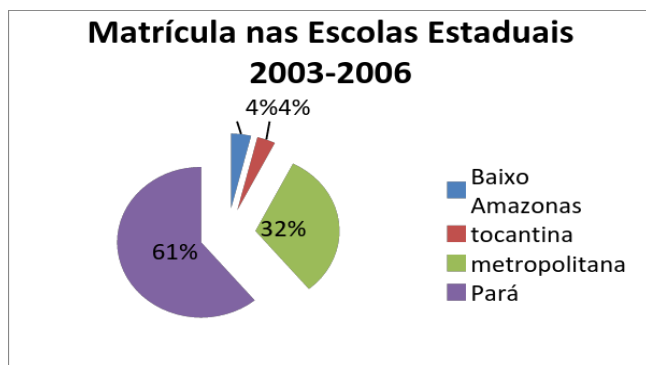


Fonte: DASHBOARD; MORTALIDADE; INFANTIL (2014)

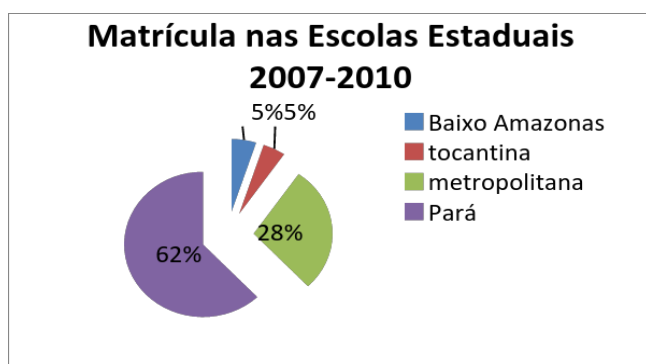
No período de 2003 a 2006 a mortalidade infantil na região de integração Baixo Amazonas apresentou um percentual de 7% em relação ao percentual de casos no estado do Pará. A região de integração do Tocantins, 4% e a metropolitana, 25% dos óbitos do estado, as demais regiões registraram 64%. Nos períodos de 2007 a 2010, os percentuais se mantêm. No entanto, entre os períodos de 2011 a 2014, a região do Baixo Amazonas e Tocantins mantêm os percentuais de 7% e 4% respectivamente, porém observa-se um aumento de óbitos infantis na região metropolitana em 2%, aumentando de 25% para 27%. O estado do Pará tem uma queda no número da mortalidade infantil, devido à queda de percentual nas demais regiões de integração, porém existe um aumento na região metropolitana.

7.1.2 Educação

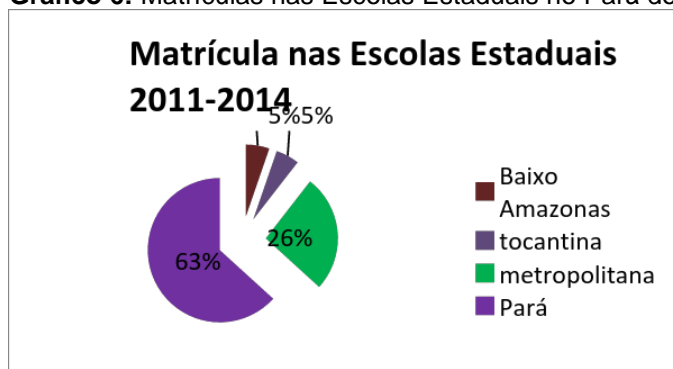
Foram levantados os números de matrículas em Escolas Estaduais nos 144 municípios do estado do Pará. Em seguida, agrupamos os municípios por região de integração e demais regiões e correlacionamos ao número total de matrículas no estado, que está representado nos gráficos de 04 a 06 por região de integração e entre períodos de 2003 a 2014.

Gráfico 4: Matrículas nas Escolas Estaduais no Pará dos anos 2003-2006

Fonte: Brasil (2016).

Gráfico 5: Matrículas nas Escolas Estaduais no Pará dos anos 2007-2010

Fonte: Brasil (2010).

Gráfico 6: Matrículas nas Escolas Estaduais no Pará dos anos 2011-2014.

Fonte: Brasil (2014).

De 2003 a 2006, o percentual de matrículas em escolas estaduais foi de 4% na região do Baixo Amazonas, na região Tocantins, de 3% e na região metropolitana, de 32%, nas demais regiões do Pará foram realizadas 61% do número geral de

matrículas no estado. No período de 2007 a 2010, as regiões do Baixo Amazonas e Tocantins realizaram 5% das matrículas estaduais, há uma queda na região metropolitana de 32% para 28%.

Entre 2011 a 2014, a região do Baixo Amazonas continua apresentando crescimento com 6% das matrículas, Tocantins continua com 5% e verifica-se que a região metropolitana registra uma queda, com 26% de matrículas no período. Mesmo com a queda de percentuais de matrículas na região Metropolitana (maior em número de habitantes), o estado do Pará de 2003 a 2014 apresentou um percentual crescente saindo de 61% entre 2003 e 2006, 62% entre 2007 a 2010 para 63% de 2011 a 2014. O que pode levar a supor que as ações estaduais com o objetivo de um desenvolvimento regional integrado podem ter contribuído para um aumento do número de matrículas em escolas estaduais no período.

7.1.2.1 Dados do IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica).

O IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) é um indicador criado pelo governo federal para mensurar a qualidade do ensino nas escolas Federais, Estaduais e Municipais. Levantamos dados sobre os 144 municípios do Pará e sobre os 5.564 municípios do Brasil. O quadro 5 apresenta as metas projetadas e o IDEB observado, nos períodos de 2005 a 2013, em relação ao IDEB observado, e 2007³² a 2013 sobre a 4ª série ao 5º ano do ensino básico. As metas projetadas e o IDEB observado são disponibilizadas no quadro por região de integração.

Mais uma vez ampliamos os períodos de análise para compreender a trajetória histórica dos dados, porém, neste caso, não foi possível analisar os três períodos completos (2003 a 2014), pois os dados sobre o índice em questão começaram a ser disponibilizados a partir de 2005 e do ano de 2014 não está disponibilizado até a finalização da redação desta tese.

O quadro 6 apresenta as mesmas informações, porém referentes as séries de estudo de 8ª série ao 9º ano do ensino fundamental. Para melhor compreensão do leitor e análise dos dados geramos dois quadros resumos, ou seja, apenas com os municípios por região de integração que possuíam dados disponibilizados no site, os

³² As Metas projetadas só começaram a existir a partir de 2007, segundo Fernanda Ferreira Belo e Nelson Cardoso Amaral em artigo intitulado: Ideb da Escola: A Aferição da Qualidade do Ensino tem sido referencial para se (re)pensar a Educação Municipal? Na Revista Educação e Políticas em Debate – V. 2, N.2, P. 339-353, Jul./Dez. 2013.

quadros gerais todas as informações encontram-se no apêndice II desta tese.

Quadro 6: Metas projetadas e Índice de Desenvolvimento da Educação Básica observados de 4ª a 5º ano -2005 a 2013

ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA (IDEB) de 4ª série/5º ano										
Regiões Geográficas		IDEB observado					Metas Projetadas			
		2005	2007	2009	2011	2013	2007	2009	2011	2013
Pará		2.8	2.8	3.7	4.0	3.6	2.8	3.2	3.6	3.8
Brasil		3.9	5.4	4.0	4.3	5.4	3.9	4.3	4.9	5.0
Baixo Amazonas	Alenquer	2.8	2.6	2.7	3.9	3.2	2.9	3.2	3.6	3.9
	Faro	2.8	2.5	3.4	3.9	3.7	2.8	3.2	3.6	3.9
	Juruti	2.6	2.9	3.5	4.0	4.0	2.7	3.1	3.5	3.8
	Santarém	3.5	3.6	4.4	4.7	4.9	3.6	3.9	4.3	4.6
Tocantins	Barcarena	2.9	1.3	3.1	X	2.9	3.0	3.3	3.7	4.0
Metropolitana	Ananindeua	3.1	2.8	3.7	4.0	3.6	3.2	3.5	3.9	4.2
	Belém	3.1	3.0	3.8	4.1	3.7	3.2	3.5	3.9	4.2
	Benevides	3.0	2.9	3.5	4.1	3.9	3.1	3.4	3.8	4.1
	Santa Barbara	2.8	2.5	2.9	X	3.2	2.8	3.2	3.6	3.8

Fonte: IDEB; INEP. (2015)

Diferente dos dados referentes às séries dos anos 8º e 9º que não apresentaram nenhum município com IDEB observados acima das metas projetadas, os anos iniciais tiveram resultados acima das metas projetadas pelo governo Federal em alguns municípios das regiões de integração. Na região do Baixo Amazonas, o município de Alenquer em 2011 ficou acima da meta projetada (3.6) atingindo 3.9 Já o município de Juruti superou a meta em três anos seguidos (2009, 2011 e 2013). A região da Tocantins não superou a meta no município de Barcarena, conforme ocorreu com os anos 8º e 9º. Na região metropolitana, Ananindeua superou a meta nos anos de 2009 e 2011, porém ficou abaixo da meta em 2007. Belém e Benevides superaram

as metas nos anos de 2011, o município de Santa Barbara não superou a meta em nenhum dos períodos observados. Aqui as regiões apresentaram superação de metas através de alguns municípios tanto em relação ao Pará. Os quadros em cinza representam o IDEB abaixo da meta projetada e os quadros representam os IDEB observados acima das metas projetadas.

Quadro 7: Metas projetadas e Índice de Desenvolvimento da Educação Básica observados de 8ª a 9º ano 2005 a 2013

ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA (IDEB) da 8ª série/9º ano										
Regiões geográficas		IDEB Observado					Metas Projetadas			
		2005	2007	2009	2011	2013	2007	2009	2011	2013
Pará		3.1	2.9	3.1	3.1	3.0	3.2	3.3	3.6	4.0
Brasil		3.5	3.6	3.8	3.9	4.3	3.3	3.5	3.8	4.2
Baixo Amazonas	Alenquer	3.4	3.2	3.3	3.2	3.6	3.4	3.6	3.9	4.3
	Faro	3.2	3.2	2.6	3.7	3.0	3.3	3.4	3.7	4.1
	Juruti	3.3	2.7	3.2	3.3	3.1	3.3	3.5	3.7	4.2
	Santarém	3.6	3.3	3.3	X	3.3	3.6	3.8	4.1	4.5
Tocantins	Abaetetuba	3.3	2.7	3.2	X	3.2	3.3	3.5	3.7	4.1
	Barcarena	2.8	2.2	2.7	X	3.0	2.9	3.0	3.3	3.7
	Limoeiro do Ajuru	3.4	2.4	2.5	3.5	3.0	3.4	3.6	3.9	4.3
Metropolitana	Ananindeua	3.3	3.1	3.2	X	3.0	3.4	3.5	3.8	4.2
	Belém	3.1	2.9	3.0	X	2.9	3.1	3.2	3.5	3.9
	Benevides	3.2	2.8	3.5	X	3.2	3.3	3.4	3.7	4.1
	Santa Barbara	3.0	2.5	2.9	2.8	3.1	3.0	3.2	3.4	3.8

Fonte: IDEB; INEP. (2015)

Nas séries iniciais as metas projetadas e o IDEB apresentaram variações entre as regiões do Baixo Amazonas, Tocantins e Metropolitana. Com destaque para o ano de 2007 que foi o ano em que foram registrados os menores IDEB observados nos municípios das regiões de integração. Na região do Baixo Amazonas, os municípios de Faro e Juruti ficaram abaixo das metas projetadas nos anos de 2007 e 2009. Na região Tocantins, os municípios de Abaetetuba e Barcarena registraram os menores

IDEB e Barcarena não atingiu a meta do índice nos anos de 2007 e 2009. O que nos chamou atenção foi a região metropolitana com os municípios de Benevides, Santa Barbara e Belém (Capital do estado do Pará) apresentarem IDEB observados abaixo das metas no ano de 2007. Santa Barbara apresentou índices abaixo da meta em três anos seguidos (2007, 2009 e 2011). Nenhum município apresentou IDEB acima das metas projetadas para estas séries de 8º e 9º ano de ensino. As três regiões apresentaram IDEB abaixo das metas projetadas para o Pará.

7.2 A DIMENSÃO AMBIENTAL

A dimensão ambiental é incluída na tese por estarmos falando de um estado inteiramente situado na região da Amazônica legal. O conceito de Amazônia Legal foi instituído pelo governo brasileiro em 1953 como forma de planejar e promover o desenvolvimento social e econômico dos estados da região amazônica, que historicamente compartilham os mesmos desafios econômicos, políticos e sociais.

Baseados em análises estruturais e conjunturais, seus limites territoriais tem um viés sociopolítico e não geográfico, isto é, não são definidos pelo bioma Amazônia - que ocupa cerca de 49% do território nacional e se estende também pelo território de oito países vizinhos -, mas pelas necessidades de desenvolvimento identificadas na região.

A Amazônia Legal é uma área de 5.217.423 km², que corresponde a 61% do território brasileiro, a área territorial do estado do Pará é 1 247 954,666 km². Além de abrigar todo o bioma Amazônia brasileiro, ainda contém 20% do bioma Cerrado e parte do Pantanal matogrossense. Ela engloba a totalidade dos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins e parte do Estado do Maranhão. Apesar de sua grande extensão territorial, a região tem apenas 21.056.532 habitantes, ou seja, 12,4% da população nacional e a menor densidade demográfica do país (cerca de 4 habitantes por km²). Nos nove estados residem 55,9% da população indígena brasileira, cerca de 250 mil pessoas, segundo a FUNASA (2010).

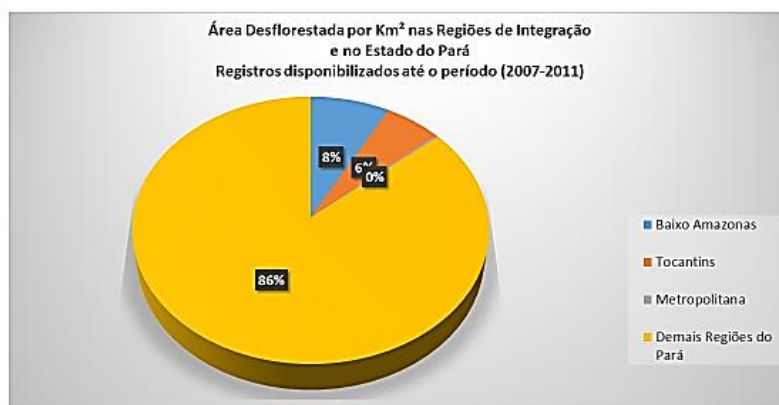
Nela também está a Bacia Amazônica, a maior bacia hidrográfica do mundo, com cerca de um quinto do volume total de água doce do planeta. Por abranger 3 biomas, exibe a elevada biodiversidade dos mesmos. Propomos como categorias de análise, os aspectos da gestão responsável de recursos naturais e a proteção do meio

ambiente. Levantamos por região de integração no Pará, o desflorestamento, focos de queimadas e as iniciativas de políticas ambientais nas regiões por parte dos governos.

7.3 DESFLORESTAMENTO

Coleta geral de dados dos 144 municípios do estado do Pará referentes às áreas desflorestadas no período. Em seguida agrupou-se por região de integração e demais regiões e correlacionou-se ao número total de desflorestamento no estado. Conforme apresentam os gráficos³³:

Gráfico 7: Área Desflorestada por Km² nas Regiões de Integração e no Estado do Pará.



Fonte: INPE (2014)

No Pará foram identificados 1. 222.398 de Km² de áreas com registro de desflorestamento, considerando que a área territorial do estado é de 1 247 954,666 km², pode-se afirmar que em todas as regiões existe desflorestamento. A região do Baixo Amazonas registrou 96.311 de Km² de áreas com desflorestamento o que representou 7% do total do Pará.

Na região do Tocantins foram 6% de áreas com registro de desflorestamento que correspondem a 5% do geral do Pará. A região Metropolitana registrou 0 km de áreas com registro de desflorestamento e as demais regiões 1.053.668 Km² de áreas com registro de desflorestamento, ou seja, 85% do total do estado.

³³ As tabelas com os números absolutos sobre os dados ambientais encontram-se no apêndice II desta tese.

7.4 FOCOS DE QUEIMADAS

Coleta geral de dados dos 144 municípios do estado do Pará referentes aos focos de queimada, em seguida agrupou-se por região de integração e demais regiões e correlacionou-se ao percentual de focos de queimada no estado, o que está representado no gráfico 08:

Gráfico 8: Registros de Focos de Queimadas nas Regiões de Integração do Pará no período de 2007 a 2013

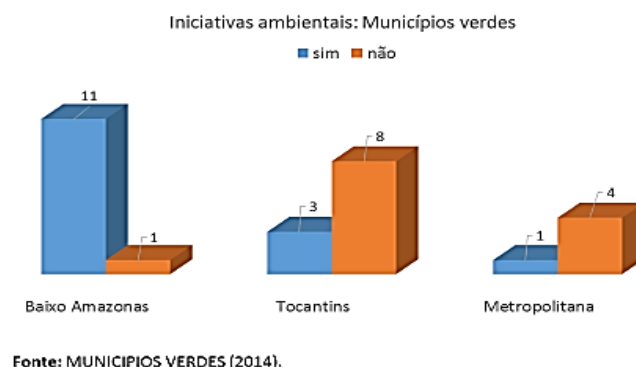


Fonte: INPE (2014)

A região do Baixo Amazonas apresentou o equivalente a 8% dos focos registrados no estado do Pará. Na região do Tocantins foram 6% em relação ao número total de focos no Pará. A região Metropolitana registrou 0% em relação ao número total de focos de queimadas no Pará.

7.5 INICIATIVAS AMBIENTAIS

Os municípios verdes foram selecionados como iniciativas ambientais por considerarmos como instrumento de coordenação e cooperação dos governos Federal, Estadual e Municipal para a gestão responsável de recursos naturais e a proteção do meio ambiente, além de ter sido um programa adotado pelos dois governos estaduais. Levantamos os dados sobre os 144 municípios do Pará e indicamos no gráfico 09 (nove) nas regiões de integração a quantidade de municípios que aderiram ou não ao Programa Municípios Verdes (PMV).

Gráfico 9: Adesão ao Programa Municípios Verdes (PMV) 2007 a 2014

Fonte: Municípios Verdes (2014)

Na região do Baixo Amazonas 11 municípios aderiram ao Programa Municípios Verdes (PMV), apenas o município de Curuá não aderiu ao (PMV). Na região de integração do Tocantins apenas 3 municípios aderiram ao programa, Igarapé-Miri, Moju e Tailândia, 5 municípios da região não aderiram. Apenas Ananindeua aderiu ao (PMV) na região de integração Metropolitana, a capital Belém e os municípios de Benevides, Marituba e Santa Barbara não aderiram.

Conforme aponta Abrucio, os governos estaduais são peças centrais nas políticas públicas, e desse modo seu aparelho estatal, em articulação com os municípios, tem de estar preparado para resolver os graves problemas regionais que afligem os estados. No caso analisado apesar da “vontade política” via reforma, não se traduziu em diminuição das “desigualdades” regionais, ou seja, aumento e efetiva coordenação e cooperação intergovernamental (dimensão institucional), e diminuição das diferenças regionais sociais e ambientais.

Considerando que é preciso relacionar a capacidade fiscal do governo estadual do Pará a estas dimensões para verificar a capacidade do Estado de financiar os gastos referentes às ações de desenvolvimento regional integrado, analisamos os investimentos em saúde, educação e meio ambiente em ambos os governos estaduais.

7.6 INVESTIMENTO EM SAÚDE, EDUCAÇÃO E MEIO AMBIENTE POR REGIÃO

Consideramos identificar o total de valores referentes aos convênios realizados

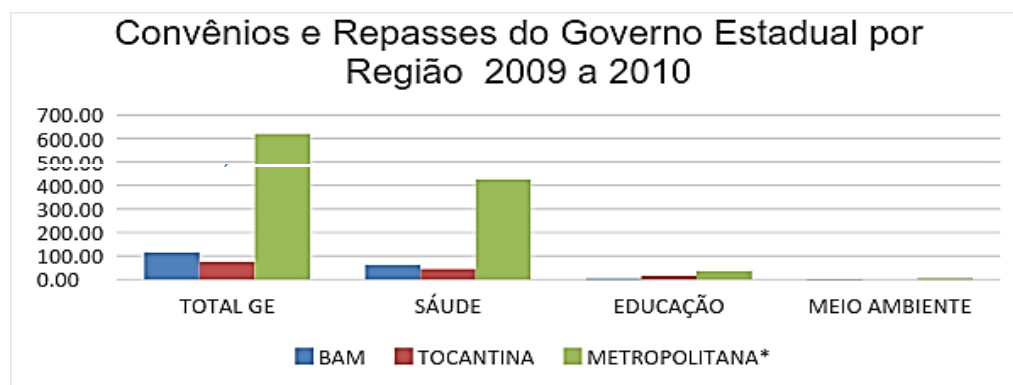
pelo governo estadual do Pará, referentes à educação, saúde e meio ambiente, conforme as dimensões analisadas na pesquisa. É importante ressaltar que em relação ao primeiro período (2007 a 2010), as informações sobre estas áreas estavam disponíveis somente a partir do ano de 2009, o que pode significar que possam ter existido investimentos nos setores de saúde, educação e meio ambiente que não estarão contabilizados aqui. Esta situação dificulta a análise, porém não a inviabiliza.

Os convênios foram selecionados para demonstrar os valores repassados via governo estadual, assim como através destes foi possível identificar a cooperação intergovernamental estadual em maior ou em menor volume nas regiões de integração analisadas.

A seguir o gráfico 10 (dez) apresenta os convênios firmados entre o governo do estado e as regiões analisadas para os municípios. O item Total GE significa o total geral de recurso via convênios transferidos pelo governo estadual para as regiões. Não acrescentaremos os recursos repassados pelo o governo do estado via emenda parlamentar por considerar que tais recursos são em geral fruto de negociações políticas diretas entre prefeitos (as) e deputados estaduais.

Foram coletados os convênios realizados pelo governo estadual do Pará com os 28 (vinte e oito) municípios que compõem as três regiões de integração, relacionados à educação, saúde e meio ambiente.

Gráfico 10: Convênios e Repasses do Governo Estadual do Pará por Região de Integração entre 2009 a 2010.



Fonte: Elaboração da autora (2015).

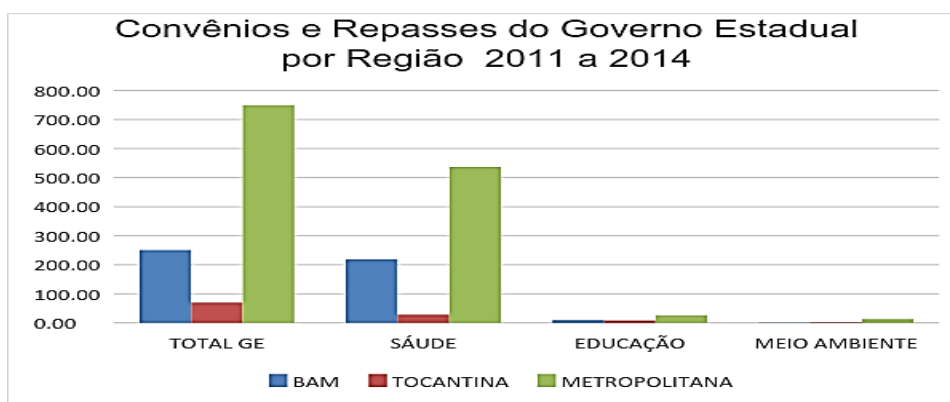
O gráfico acima representa os valores repassados pelos governos estadual

entre os anos de 2007 a 2010 em milhões de Reais³⁴, referentes às regiões³⁵ de BAM (Baixo Amazonas), do Tocantins e Metropolitana. A região Metropolitana que possui a capital Belém com um pouco mais de 400 milhões de reais, em seguida a Região do Baixo Amazonas recebeu quase 100 milhões de reais, seguida da região do Tocantins com aproximadamente 50 milhões de reais em convênios.

Na educação, a região metropolitana novamente foi a que mais recebeu recursos via convênios do governo estadual no período, aproximadamente 30 milhões de reais, seguida da região do Tocantins que recebeu em torno de 20 milhões de reais. A região do Baixo Amazonas recebeu muito abaixo das demais regiões, cerca de menos de 10 milhões em investimento em educação.

Nota-se que os maiores investimentos foram na região metropolitana em saúde, educação e total geral do governo estadual. Somente em meio ambiente os valores de recursos repassados aos municípios das regiões foram aproximadamente equivalentes, com leve destaque para a região metropolitana.

Gráfico 11: Convênios e Repasses do Governo Estadual do Pará por Região de Integração entre 2011 a 2014



Fonte: GEO/PARÁ (2016).

O gráfico 11 (onze) representa os valores repassados pelos governos estaduais entre os anos de 2011 a 2014 em milhões de Reais³⁶. Neste período nota-se também que os maiores investimentos foram na região metropolitana, em saúde, educação,

³⁴ 1 US\$ (Um dólar) hoje equivale aproximadamente R\$ 3,45 (Três reais e quarenta e cinco centavos).

³⁵ O Estado do Pará até 2014 possuía 12 regiões de integração determinadas pelo governo estadual. A partir de 2014 o estado volta a adotar a divisão territorial proposta pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) que identifica 8 regiões de integração. Para mais informações ver: www.ibge.com.br

³⁶ 1 US\$ (Um dólar) em (26.06.2016) equivalia aproximadamente R\$ 3,45 (Três reais e quarenta e cinco centavos).

meio ambiente e total geral do governo estadual. Há uma variação em relação ao valor de convênios firmados entre as regiões do Baixo Amazonas e do Tocantins. Nesse momento invertem-se os valores, tendo a região do BAM recebido mais recursos destinados à saúde, período em que o hospital regional, instalado no município de Santarém, começou a funcionar e, para tal, necessitou-se comprar equipamentos e contratar profissionais terceirizados para o funcionamento do mesmo, que aumentou o montante de recursos destinados ao município de Santarém. Mais uma vez os valores e a cooperação intergovernamental através dos convênios estaduais foram concentrados na região Metropolitana. Abaixo o gráfico 12 (doze) apresenta as receitas estaduais do Pará entre os anos de 2003 a 2014, o que aponta um aumento gradativo das receitas do estado.

Gráfico 12: Receitas do Estado do Pará de 2003 a 2014.



Fonte: SEFA/PA (2016).

As informações sobre as receitas estaduais foram baseadas nas Leis Orçamentárias Anuais (LOA) do estado do Pará para os exercícios de 2003 a 2014, que estimaram as receitas e fixaram a despesas abrangendo os orçamentos fiscal e da seguridade social.

Em 2003 a receita do estado equivaleu a R\$ 4.251.187.482,00 (quatro bilhões, duzentos e cinquenta e um milhões, cento e oitenta e sete mil, quatrocentos e oitenta e dois reais); No ano de 2004 o valor das receitas foram de R\$ 5.215.844.113,00 (cinco bilhões, duzentos e quinze milhões, oitocentos e quarenta e quatro mil e cento e treze reais); Em 2005 a receita continuou a crescer e foi estimada no valor total de R\$ 5.601.257.203,00 (cinco bilhões, seiscentos e um e milhões, duzentos e cinquenta sete mil e duzentos e três reais), abrangendo os Orçamentos Fiscal e da Seguridade

Social (LOA, 2003).

Em 2006 as receitas foram de R\$ 6.340.292.510,00 (seis bilhões, trezentos e quarenta milhões, duzentos e noventa e dois mil quinhentos e dez reais); Em 2007 a receita registrada foi no valor total de R\$ 7.452.901.130,00 (sete bilhões, quatrocentos e cinquenta e dois milhões, novecentos e um mil cento e trinta reais); Em 2008 9.203.633.049 (nove bilhões, duzentos e três milhões, quarenta e nove mil reais); No ano de 2009 10.859.396,377 (dez bilhões, oitocentos e cinquenta e nove milhões, trezentos e noventa e seis mil e trezentos e setenta e sete reais); O ano de 2010 registrou R\$11.237.635.586,00(Onze bilhões, duzentos e trinta e sete milhões, seiscentos e trinta e cinco mil e quinhentos e oitenta e seis reais) (LOA, 2006).

Em 2011 foram registrados R\$ 12.453.361.958,00 (Doze bilhões, quatrocentos e cinquenta e três milhões, trezentos e sessenta e um mil e novecentos e cinquenta e oito reais) em receitas; No ano de 2012, as receitas foram de 14.440.502.339,00 (Quatorze bilhões, quatrocentos e quarenta milhões, quinhentos e dois mil e trezentos e trinta e nove reais); Aumentando em 2013 para R\$ 18.089.069.371,00 (dezoito bilhões, oitenta e nove milhões, sessenta e nove mil, trezentos e setenta e um reais); O ano 2014 segue na escala progressiva de aumento das receitas nos estado do Pará atingindo uma receita de R\$ 19.412.591.008,00 (dezenove bilhões, quatrocentos e doze milhões, sessenta e nove mil e oito reais)³⁷ (LOA, 2011).

Os principais componentes para o aumento da receita estadual entre 2003 a 2014 foram principalmente ao aumento do ICMS, as transferências constitucionais como FPE, Fundeb e recursos para a saúde destinados pelo governo federal. Além de investimento externos, como a empresa Japonesa *Japan International Cooperation Agency* (JICA) e o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). O aumento do IPVA também contribuiu.

Em 2014 o Estado teve resultado superavitário. A arrecadação bruta do Pará, sem deduções, totalizou R\$ 22,264 bilhões, apresentando um crescimento de 14,67% em relação a 2013, quando a arrecadação foi de R\$ 19,415 bilhões. (LOA, 2014).

O SIAFEM (Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e

³⁷ Considerando as taxas de inflação em dezembro de 2003 em 9,3% e em 2014 de 6.41%, dados obtidos no IBGE, obtemos uma taxa nominal de crescimento da receita no Estado do Pará de 356.64%. A taxa de crescimento da inflação foi de 356.64% acumulada entre 2003 a 2014. Com isso chegamos ao crescimento real da receita estadual de 144.98%(IBGE, 2017). Os dados referências basearam-se no Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) para os anos de 2003 e 2014.

Municípios) em 2014 demonstrou que a arrecadação da receita própria do Estado totalizou R\$ 11,717 bilhões em 2014, com um incremento de 16% nominal e de 6,32% real quando comparado o ano de 2013, quando a receita própria alcançou R\$ 10,091.

A receita própria estadual representou 59,36% do total arrecadado em 2014, o que demonstra uma redução do grau de dependência do Estado em relação a receitas transferidas. O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços de Transportes Interestaduais e Municipais e de Comunicação (ICMS) é a maior fonte de receita do Estado e representa 45,92% da receita bruta total. Em 2014, apresentou um crescimento de 13,03% em relação a 2013, com um montante arrecadado de R\$ 9,063 bilhões, enquanto em 2013 a arrecadação do ICMS somou R\$ 8,018 bilhões. As arrecadações dos demais tributos em 2014 cresceram em relação a 2013. O IPVA cresceu 16,11%, o ITCD cresceu 55,47%, e as taxas cresceram 18,44% (SIAFEM, 2014).

A principal transferência do Governo Federal é o Fundo de Participação dos Estados (FPE), que em 2014 totalizou R\$ 4,503 bilhões, num crescimento de 10,50% sobre o valor repassado em 2013, em valores correntes. Em valores reais, descontada a inflação, o crescimento foi de apenas 1,26% no FPE, que repassou R\$ 4,072 bilhões em 2013.

A cota parte do IPI Exportação apresentou crescimento, quando comparados os valores nominais, de 4,88% em relação a 2013. Porém em valores reais, descontada a inflação do período, apresentou um decréscimo de -3,95% fechando o ano de 2014 em R\$ 291,229 milhões, conta R\$ 277,671 em 2013.

A participação da “Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível”, CIDE, registrou uma queda de -76,31% nos repasses em 2014, em relação ao ano de 2013, devido a alíquota da contribuição ter sido reduzida a zero pela União. Em relação aos repasses da União para o Estado do Pará deixaram de ser repassados em 2014 R\$ 140 milhões da Transferência do Auxílio Financeiro para Fomento das Exportações (FEX) e da parcela de arrecadação do Programa de Parcelamento de Débitos Tributários Federais (REFIS), de R\$ 65 milhões.

A diferença entre as receitas arrecadadas e as despesas empenhadas em 2014 apresenta um resultado positivo, ou seja, superavitário, de R\$ 1,037 bilhão, resultado da receita de R\$ 19,736 bilhões e da despesa no total de R\$ 18,698 bilhões. Nos

últimos cinco anos, o melhor desempenho, em termos de resultado orçamentário, ocorreu em 2014. Comparando o desempenho do exercício de 2014 em relação ao de 2013, verifica-se um crescimento na ordem de 49,30%.

Nesse resultado, R\$ 3,002 bilhões representam a disponibilidade financeira exclusiva do órgão que administra o regime próprio de previdência do Estado, ou seja, é um recurso que o tesouro não pode utilizar na sua programação financeira. A posição financeira real do Estado evidencia um superávit financeiro líquido de R\$ 1,872 bilhão em 2014. Em relação a 2013 foi de R\$ 1,660 bilhão, crescimento de 12,77%.

Os ingressos de recursos financeiros no Estado são as receitas orçamentárias, e com estes recursos são executadas as políticas públicas, direcionados para ações e programas de governo, a fim de atender às demandas e necessidades dos cidadãos (LOA, 2014).

Parte do valor arrecadado pelo Estado deve ser transferido aos Municípios paraenses. A receita do ICMS tem 25% da arrecadação destinada aos Municípios, e o IPVA tem 50%.

Em 2014 foram transferidos de ICMS R\$ 2,266 bilhões, e de IPVA R\$ 216,949 milhões. De Cota Parte do IPI os repasses somaram R\$ 72,807 milhões; e de Cota Parte da CIDE o total foi de R\$ 266 mil.

Em 2014 o Governo transferiu para os Municípios um total de R\$ 2,556 bilhões, 13% a mais quando comparado com o total transferido em 2013, que foi de R\$ 2,262 bi.

Em 2014, os maiores valores foram aplicados nas funções Educação (R\$ 2,955 bilhões), Saúde (R\$ 2,074 bilhões) e Segurança Pública (R\$ 1,892 bilhão) representando a maior parte das despesas públicas, 37,01% das despesas totais do estado. Na Previdência Social, que agrega os pagamentos dos servidores inativos e pensionistas do Estado, foram aplicados R\$ 2,639 bilhões em 2014, 13,65% a mais do que em 2013, representando 14,12% de toda a despesa do estado.

O artigo 212 da Constituição Federal que prevê a aplicação igual ou superior a 25% da receita líquida de impostos. O Estado aplicou o total de R\$ 3,232 bilhões que corresponde a 25,56% em 2014 incremento de 13% em relação ao ano de 2013.

No ano de 2014 a parcela do Governo do Estado destinada ao Fundo de valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) foi de R\$ 2,363 bilhões, 12% a mais que 2013, quando a transferência alcançou R\$ 2,111 bilhões.

Das receitas recebidas oriundas do Fundeb, no valor de R\$ 1,743 bilhão, R\$ 1,724 bi foram destinados às despesas com remuneração do magistério do ensino fundamental e médio, que corresponde a 98,93% da receita do Fundo. O artigo 77 do Ato das Disposições Constitucionais Provisórias – ADCT da Constituição exige uma aplicação igual ou superior a 12% da receita líquida de impostos. O Governo do Estado do Pará aplicou o valor de R\$ 1,640 bilhão, correspondendo a 12,97%. O total efetivamente destinado pelo Estado para a Função Saúde, em 2014, foi R\$ 2,074 bilhões, num incremento de 9,56%, em relação a 2013, composto pelo valor líquido dos recursos de impostos e transferências constitucionais e legais (R\$ 1,640 bilhão), transferências do SUS (R\$ 377 milhões), operações de créditos (R\$ 45 milhões) e outros recursos (R\$ 12 milhões).

As operações de crédito representam recursos para o financiamento dos investimentos do Governo em projetos e obras na área social e econômica. No total foram contratados R\$ 614,212 milhões, o que representa 23,13% a mais que em 2013. Desse total 84,7% (R\$ 520,224 milhões) correspondem às operações internas e 15,3% (R\$ 93,987 milhões) às externas. Das operações de crédito internas, destaca-se a do Programa de Apoio ao Investimento dos Estados e Distrito Federal (PROINVESTE/PEF) cujo contrato foi assinado com o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) de R\$ 376,489 milhões, representando 61,29% do total das operações de crédito contraídas em 2014 que permitiu a ampliação da capacidade de investimentos do setor público no âmbito do Estado do Pará, as demais operações em R\$ 143,735 milhões se referem a contratos firmados com a Caixa Econômica Federal (PAC; PRÓ-MORADIA; Saneamento, dentre outros).

Das operações de crédito externas, destacam-se o projeto que visa a melhoria da qualidade e expansão da cobertura da educação básica com contrato firmado junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) no montante de R\$ 58,745 milhões; Programa Pará Rural, que visa contribuir para o desenvolvimento rural sustentável, cujo contrato foi firmado com o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) no total de R\$ 17,372 milhões; o do *Japan International Cooperation Agency* (JICA) em R\$ 13,214 milhões para aplicação no projeto Ação Metrôpole que visa implantar o Sistema Integrado de Transporte Metropolitano com o Bus *Rapid Transit* (BRT); e o Programa de Apoio à Modernização e Transparência na Gestão Fiscal (PROGEFAZ) em R\$ 4,656 milhões.

As despesas de 2014 somaram R\$ 18,698 bilhões, correspondendo a um acréscimo de 12% em relação ao ano de 2013, que foram de R\$ 16,608 bilhões. A despesa com pessoal e encargos sociais, maior dispêndio do governo, somou R\$ 10,011 bilhões em 2014, representando um acréscimo de 12,02% em relação a 2013 (R\$ 8,937 bilhões) e 53,54% da despesa total do Estado. O segundo maior gasto foi com a manutenção e custeio dos serviços públicos (Outras Despesas Correntes deduzida das Transferências aos Municípios), que totalizou R\$ 3,789 bilhões, R\$ 450 milhões a mais que 2013, representando 20,27% da despesa total. Já os investimentos totalizaram R\$ 1,489 bilhão em 2014, 24,71% a mais do que no ano de 2013, que foi de R\$ 1,194 bilhão e 7,97% da despesa total.

Os gastos com o serviço da dívida totalizaram R\$ 528,970 milhões representando 2,83% do total da despesa em 2014, dos quais R\$ 334,291 milhões foram direcionados para amortização da dívida (R\$ 419,991 milhões em 2013), uma redução de -20,41% em 2014 comparado com 2013, e R\$ 194,679 milhões foram para pagamento de juros e encargos (R\$ 173,147 milhões em 2013), crescimento de 12,44%. A redução verificada na amortização da dívida (-20,41%) ocorreu em virtude do encerramento de diversos contratos.

A região metropolitana, apesar de ter recebido a maior quantidade de recursos do governo do estado via convênios, cerca de R\$ 700 milhões do total geral enviado pelo governo, R\$ 500 milhões destinados a saúde, R\$100 milhões a educação, e cerca de 50 milhões ao meio ambiente entre o período de 2007 a 2014, indica o baixo investimento do governo nestes setores se comparado ao montante de receitas do estado entre os anos de 2003 a 2014, que apontou um aumento das receitas passando de 4.251.187.482,00 (quatro bilhões, duzentos e cinquenta e um milhões, cento e oitenta e sete mil, quatrocentos e oitenta e dois reais) para R\$ 19.412.591.008,00 (dezenove bilhões, quatrocentos e doze milhões, sessenta e nove mil e oito reais) em 2014. Estes dados nos fazem refletir que aparentemente a situação fiscal do estado, permitiria maiores investimentos nas áreas consideradas prioritárias para o desenvolvimento regional integrado. Prioridade apontada na os documentos governamentais sobre a governança regional implementada (SEIR e SEDIDURB). No entanto, as maiores despesas do governo estadual foram com despesas de pessoal e encargos e custeio de serviços públicos. (LOA, 2003 a 2014).

8 CONSIDERAÇÕES GERAIS

No Brasil, os governos estaduais, ao entenderem o cenário de múltiplas determinações do capital global, nas várias regiões do Brasil (RÜCKERT, 2004, p.20), passaram a implementar ações estratégicas associadas a novas territorialidades, considerando além da descentralização, participação da sociedade civil, a ampliação das relações intergovernamentais como estratégico para se pensar o desenvolvimento intrarregional.

Os governos estaduais brasileiros têm autonomia para agir em relação ao desenvolvimento regional integrado se considerarmos o artigo 23 da Constituição Federal, que não determina qual das três instâncias governamentais (Federal, Estadual e Municipal) seria responsável por esta atribuição. Estudos de Abrucio (2010; 2005) e Costa (2007), apontam que estas instâncias não possuem capacidades estatais para tal.

Existe, ainda, outro padrão de reforma do estado no Brasil, diferente do padrão dos anos de 1990. Agora a preocupação, além da reforma gerencial, focaliza esforços para ampliar a governança para sanar as lacunas do desenvolvimento regional integrado, segundo as palavras de Diniz (2003). Para a autora, existem três déficits: a) de inclusão social, de forma a reverter os seculares padrões de injustiça e iniquidade; b) a equalização do déficit de implementação de políticas públicas do Estado, para produzir através de suas políticas públicas, resultados socialmente desejados com uma busca para o desenvolvimento regional integrado; e c) a busca por preencher as lacunas de *accountability* (DINIZ, 2003, p.10).

Diniz (2003) destaca as perspectivas que exaltam novas práticas de gestão pública, buscam retornar a clausura e ao apresamento burocrático. Essa nova concepção implica, para a autora, contrair os elos com a política, fortificar os mecanismos de responsabilização da administração pública por gerência parlamentar, dar mais força à sociedade civil, sem extenuar o poder de coordenação do Estado, diferenciar as lacunas de negociação e as táticas de alianças envolvendo diferentes atores, associando o acréscimo da participação com o apoio das instituições representativas, ou seja, ampliar a governança democrática.

A partir do enfoque neoinstitucionalista para discutir as ações do governo estadual do Pará relacionadas ao desenvolvimento regional integrado, analisamos as relações intergovernamentais pelo prisma de reforma do estado a partir do governo

estadual do Pará, relacionamos o estado aos estados de Minas Gerais e Ceará, para buscar avaliar as tendências estaduais no Brasil, em relação ao desenvolvimento regional integrado, uma tendência apresentada pelos governos analisados. Dessa forma, verificamos que os governos estaduais buscaram ampliar ações com prioridade para o que denominamos de governança regional democrática na busca de um desenvolvimento regional integrado intrarregional; e que as iniciativas de governança regional democrática vêm se atendo à necessidade de ampliar as relações institucionais com o objetivo de otimizar recursos e dinamizar ações governamentais relacionadas ao desenvolvimento regional integrado.

As ações, fruto das experiências dos governos mencionados, buscaram ampliar as coordenações e cooperações institucionais com vistas a otimizar a gestão, mas principalmente diminuir as diferenças intrarregionais. É importante destacarmos que Minas Gerais, Ceará e Pará já vinham, desde a década de 90, implementando reformas do estado direcionadas em parte ao desenvolvimento regional integrado. O que pode nos levar a pensar que as ações adotadas no período analisado, na pesquisa, podem constituir-se como um “desdobramento” ou um novo passo para contribuir com o desenvolvimento regional integrado. O estado do Ceará centralizou sua “força” no cumprimento da determinação legal (PPA) no ano de 2013, como elemento estratégico, conforme o governo do Pará na gestão entre os anos de 2011 a 2014 do governador Simão Jatene.

Minas Gerais destaca-se por apresentar ações como a produção do PDMI a longo prazo, e a implantação do Conselho Estadual de Desenvolvimento Regional. O estado do Ceará também apresenta Conselho Estadual de Desenvolvimento Regional. Um conselho de desenvolvimento regional integrado é estratégico para pensar políticas territoriais para o desenvolvimento regional, tendo em vista que reuniria vários setores da sociedade civil, das esferas estadual, municipal e nacional, o que certamente contribuiria com a dinamização, através do diálogo entre diversos atores e setores, o que facilita a cooperação e a coordenação intergovernamental.

É necessário ressaltar que os três governos estaduais apresentaram políticas/ações de iniciativas estaduais de criação de consórcios municipais e/ou estratégias institucionais (a sala das prefeituras, governo do Pará, por exemplo) para auxiliar os municípios, dentre outros, em se tratando especificamente das ações ligadas às coordenações e cooperações intergovernamentais.

Outro ponto de destaque ao analisar, principalmente, os relatórios de avaliação

das gestões estaduais, nos três estados, foi perceber que o “quantitativo” de pessoas e/ou regiões atingidas por ações específicas para o desenvolvimento regional integrado foram tímidas relacionadas ao número de habitantes (Minas Gerais) ou na extensão territorial (Pará), por exemplo. As relações de cooperação e coordenação entre as três esferas subnacionais, com destaque para os municípios, constituem-se como elemento estratégico na execução de ações e/ou reformas estaduais para atingir o desenvolvimento regional integrado, seja porque são essenciais para a realização do conjunto das políticas públicas, seja porque são implementadoras locais de política em determinada região.

Especificamente sobre o estado do Pará, foco da pesquisa, foi identificado como limitante para o sucesso da implementação de ações, via governo estadual para o desenvolvimento regional integrado, a dificuldade de colaboração entre os níveis de governo. Havia clareza sobre quem (que secretária) deveria implementar as ações regionais, porém os atores responsáveis pelas secretarias de governo não executavam as demandas das secretarias de integração e desenvolvimento regional, o que impossibilitou a existência de colaboração e solução para a maioria dos problemas identificados regionalmente, fato identificado nas entrevistas com os gestores estaduais no estado do Pará.

Uma reflexão que nos ocorreu a partir das entrevistas realizadas e da discussão teórica, foi a confirmação sobre a necessidade de que o equilíbrio fiscal no federalismo estadual no Pará é urgente, como nos demais governos estaduais do Brasil. No entanto, é preciso considerar, como identificado na pesquisa, o aperfeiçoamento das relações intergovernamentais, tanto no plano horizontal quanto no vertical.

O estudo evidenciou que, em se tratando de ações relacionadas ao desenvolvimento regional integrado, a coordenação e cooperação entre as esferas de governo precisam se consolidar. Outro fator limitante identificado foi a falta de clareza a respeito das atribuições, das esferas federal, estadual municipal, na Constituição Federal. Cada ator agiu a partir de seu cálculo estratégico seja nas escalas subnacionais municipais, estadual e federal. Mesmo não aprofundando o estudo sobre o federalismo na Alemanha, mas ao apresentar o estudo comparativo em relação à Suíça, um elemento apontado como determinante pelos autores analisados para o sucesso das ações relacionados aos desenvolvimento regional integrado, na Alemanha, foi o fato das atribuições serem mais claras e específicas e regulamentada

pelo governo alemão, que descentraliza autonomia política para ação da escala subnacional estadual, bem como envia recursos necessários para efetivar ações. O que foi considerado como fator de êxito para as ações das políticas governamentais e o avanço do desenvolvimento regional integrado em seus territórios.

Continuamos, portanto, sustentando que a coordenação e cooperação devem ser as palavras-chave para o sucesso de ações relacionadas ao desenvolvimento regional integrado no estado do Pará, pois os passos dados na pesquisa indicaram que a trajetória e o cálculo estratégico de cada envolvido nas tentativas de cooperação e coordenação entre as esferas subnacionais, podem ter contribuído para o não avanço das mesmas e, conseqüentemente, para o não avanço do desenvolvimento regional integrado, ou seja, o não avanço das dimensões institucional, ambiental e social.

No entanto, todos (as) entrevistados (as) afirmaram que ações articuladas entre Governo Federal, Estadual e Municipal são fundamentais para o sucesso de qualquer iniciativa governamental. Foi consenso, também, além da necessidade de ações pautadas pela coordenação e cooperação governamental entre as demais escalas subnacionais, a necessidade de maior sensibilização em relação à política de desenvolvimento regional integrado das demais secretarias e/ou órgãos do governo do estado.

Outro aspecto importante a ser apontado é a fragilidade dos secretários de governo que conduziam a governança regional para o desenvolvimento regional integrado e a relação direta estabelecida entre os prefeitos de municípios importantes, como Belém, com a governadora acabava por deslegitimar o secretário de estado e o coordenador regional dentro do complexo sistema de gestão.

Portanto, uma governança regional democrática deverá atentar para as relações institucionais. É necessário que as ações que visem aumentar o desenvolvimento regional integrado priorizem estas relações, a partir da secretaria que conduz estratégias de governança.

A governança por si só não será capaz de superar as “preferências individuais” dos atores, a falta de sensibilização ou a falta de conhecimento sobre as estratégias do governo para o desenvolvimento regional e principalmente as “complexidades” /contradições do modelo de federalismo o qual não determina atribuições em relação ao desenvolvimento regional integrado. Esses foram fatores identificados como limitantes na implementação das ações do governo do estado do Pará, ou seja, estes

elementos dificultaram as estratégias de desenvolvimento regional integrado proposto por ambos os governos.

North (1993) aponta que o desenvolvimento econômico deve ser priorizado em gestões governamentais. Fica um questionamento: As estratégias de Ana Júlia e Simão Jatene não avançaram por não serem estratégias que não tinham objetivos de desenvolvimento econômico? Esta é uma reflexão que poderia ser respondida em estudos posteriores.

A hipótese da pesquisa de que as ações intergovernamentais coordenadas pelo governo estadual (especificamente com objetivo de desenvolvimento regional integrado) podem contribuir para produzir um desenvolvimento regional integrado não foi comprovada. Ao sustentar uma análise institucional relacionada ao desenvolvimento e integração regional, a partir do paradigma da governança regional, identificamos que, mesmo tendo sido implementada (a governança regional) não contribuiu para o desenvolvimento regional proposto pelas duas gestões.

Ao analisar a dimensão institucional das ações governamentais no período, notou-se que as relações de cooperação e coordenação entre as escalas subnacionais não contribuíram com a governança proposta, por apresentar respostas contraditórias dos entrevistados (as) em relação a fatores como mecanismos de participação, orçamento para as ações específicas para o desenvolvimento regional integrado, dentre outras, conforme expomos nesta tese. Pontos positivos e comuns às iniciativas dos dois mandatos estaduais, como por exemplo, a necessidade de relações intergovernamentais entre as gestões Nacional, estadual e municipal, bem como a importância da participação popular, confirmam que as análises sobre governança no Brasil têm apontado como pontos positivos ao estabelecimento de qualquer iniciativa de governança.

Ao analisar a dimensão social ao qual a pesquisa se propõe, foi possível perceber que a trajetória da mortalidade infantil, apresentou resultados equivalentes nas regiões Baixo Amazonas e Tocantins, girando em torno de 4% a 7% no período das duas gestões estaduais. Em relação à educação, notou-se uma projeção no número de matrículas nas escolas estaduais entre os anos de 2003 a 2014 aumentando de 61% para 63%. Diferente dos dados referentes às séries dos anos 8º e 9º que não apresentaram nenhum município com IDEB observados acima das metas projetadas, os anos iniciais tiveram resultados acima das metas projetadas pelo governo Federal em alguns municípios das regiões de integração. Aqui as regiões

apresentaram superação de metas através de alguns municípios, também em relação ao Pará nos dois mandatos. Com destaque para o ano de 2007 que foi o ano em que foram registrados os menores IDEB observados nos municípios das regiões de integração.

Na dimensão ambiental foram identificados 1. 222.398 de Km² de áreas com registro de desflorestamento, considerando que a área territorial do estado é de 1 247 954,666 km², pode-se afirmar que em todas as regiões existe desflorestamento. A região do Baixo Amazonas apresentou o equivalente a 8% dos focos registrados no estado do Pará. Na região do Tocantins foram 6% em relação ao número total de focos no Pará. A região Metropolitana registrou 0% em relação ao número total de focos de queimadas no Pará.

Ao analisar as iniciativas ambientais no período das gestões tanto de Ana Júlia como de Simão Jatene identificamos que na região do Baixo Amazonas 11 municípios aderiram ao Programa Municípios Verdes (PMV). Foi a região que mais aderiu ao programa mesmo sendo a região com maior percentual de focos de queimadas, 8%. Na região de integração do Tocantins, com 6% de focos de queimada, dos 8 municípios que a compõem, apenas 3 municípios aderiram ao programa. Na região metropolitana, apenas Ananindeua aderiu ao PMV na região de integração Metropolitana. Mesmo com a iniciativa dos dois governos, o estado até 2014 não atingiu a totalidade de adesão ao programa federal. Outro aspecto foi em 2008, quando o governo do estado criou um programa para reflorestamento, combate a queimadas e regularização fundiária, de certa forma concorrendo com a iniciativa do governo federal.

Existiu uma diferença considerável em relação aos valores repassados pelo governo do estado às regiões analisadas entre os anos de 2007 a 2010 em milhões de Reais³⁸; referentes às regiões³⁹ de BAM (Baixo Amazonas), Tocantins e Metropolitana, o mesmo ocorreu entre os períodos de 2011 a 2014, ambos concentraram recursos na região metropolitana nas áreas de saúde e educação. A equivalência de recursos destinados às regiões Metropolitana, Baixo Amazonas e Tocantins, via convênios estaduais foi em relação à área ambiental, como

³⁸ 1 US\$ (Um dólar) hoje equivale aproximadamente R\$ 3,45 (Três reais e quarenta e cinco centavos).

³⁹ O Estado do Pará até 2014 possuía 12 regiões de integração determinadas pelo governo estadual. A partir de 2014 o estado volta a adotar a divisão territorial proposta pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) que identifica 8 regiões de integração. Para mais informações ver: www.ibge.com.br

demonstrado na análise dos dados.

As receitas estaduais do Pará entre os anos de 2003 a 2014, tiveram um aumento gradativo, passando de 4.251.187.482,00 (quatro bilhões, duzentos e cinquenta e um milhões, cento e oitenta e sete mil, quatrocentos e oitenta e dois reais) para R\$ 19.412.591.008,00 (dezenove bilhões, quatrocentos e doze milhões, sessenta e nove mil e oito reais) em 2014.

As análises quantitativas, referentes às dimensões social e ambiental (quantitativas), apontam para uma variação em relação aos percentuais nas três regiões nas duas gestões, ou seja, maior parte dos recursos via convênios foram destinados à região metropolitana de Belém, a mesma não superou as demais regiões, como, exemplo, a média do IDEB.

A existência de variação de repasses entre a região do Baixo Amazonas e do Tocantins, quanto aos convênios destinados à saúde entre a gestão da governadora Ana Júlia e do governador Simão Jatene, deve-se à compra de equipamentos e contratação de profissionais para o funcionamento do hospital regional. O que pode ter contribuído para esta variação de repasses.

Os objetivos que nos levaram a analisar a forma como os governos do estado do Pará de 2007 a 2014 atuaram para o desenvolvimento regional integrado foram alcançados. Foi possível verificar as mudanças institucionais propostas pelo governo do Pará que procurou favorecer as relações intergovernamentais a partir da governança regional. Foi possível ainda compreender quais os fatores que limitam o entrelaçamento e as parcerias intergovernamentais. Dentre eles, pode-se destacar:

O desenho institucional da reforma proposta a partir da governança regional, implementada via integração regional e o desenvolvimento entre 2007 a 2011: 1) ampliou a presença estrutural do Estado nas regiões; 2) Não atingiu o objetivo de ser um fator de coordenação e cooperação entre as esferas subnacionais (municípios e Estado) para gerenciamento, planejamento e implementação de ações de enfrentamento as desigualdades regionais;

O desenho institucional da reforma proposta a partir da governança regional implementada via integração regional e o desenvolvimento, entre 2011 a 2014: 1) não ampliou a presença estrutural do Estado nas regiões, inclusive a diminuiu; 2) Não atingiu o objetivo de ser um fator de coordenação e cooperação entre as esferas subnacionais (municípios e Estado) para gerenciamento, planejamento e implementação de ações de enfrentamento as desigualdades regionais;

Entendemos que as três unidades de observação, as Regiões de Integração do Pará, representam apenas uma amostra sobre a diversidade do estado, porém o fato de abrigar o maior número de habitantes nos possibilita uma visão significativa sobre atuação do governo estadual.

Os questionamentos da pesquisa em relação às mudanças institucionais dos governos estaduais do Pará, no período de 2007 a 2014, buscaram verificar se as ampliações das relações intergovernamentais contribuíram para o desenvolvimento regional integrado, quais as ações dos governos estaduais do Pará para o desenvolvimento regional integrado e se essas ações através de mudanças institucionais dos governos estaduais do Pará, no período de 2007 a 2014, contribuíram para o desenvolvimento regional integrado, questionamentos que foram respondidos conforme relatados.

Ao ser reeleito em 2014, o governador Simão Jatene do PSDB, implementou em 2015, no seu primeiro ano de mandato, uma nova reestruturação administrativa, extinguindo as 12 regiões de integração implementados a partir de 2007. Realizou ainda a fusão de órgãos de governo e a diminuição de secretarias de estado, de 75 secretarias para 55. O governador Simão Jatene (PSDB) reativou a proposta de integração regional de forma diferenciada, com arranjos diferentes e com a criação de centros de governo, medida para descentralizar o governo com novos arranjos institucionais em Marabá na região Sudeste e Santarém na região do Baixo Amazonas, os mesmos municípios propostos em 2007 pela gestão da governadora Ana Júlia (PT). Municípios polos das regiões que pleitearam a divisão territorial do estado do Pará.

A pesquisa de campo apontou, também, que a proposta vinculada ao projeto de governo para a nova regionalização tinha ainda a função de diminuir a rejeição do governador nas regiões sudeste e oeste do Pará, produto do processo de divisão do Pará, ocorrido em 2011 onde o então governador Simão Jatene se colocava contra a divisão do estado, o que conforme a opinião da população local, quase lhe “custou” a reeleição em 2014.

No ano de 2013, a peça orçamentária enviada ao Legislativo em 2014, pelo governador Simão Jatene duplicou os investimentos para a RMB (Região Metropolitana de Belém) e diminuiu consideravelmente os repasses para as regiões sul, sudeste e oeste paraense.

Iniciamos a pesquisa interessadas em analisar a reforma estadual para o

desenvolvimento e integração regional no estado do Pará. Constatamos que existiram iniciativas de reforma nas duas gestões estaduais, de Ana Júlia e Simão Jatene. No entanto, a reforma realizada através da extinção de secretaria e criação de novas institucionalidades para coordenar as estratégias, relacionadas ao desenvolvimento regional integrado, convergiram muito mais para uma estratégia de governança regional elaborada pelo governo que uma reforma em si.

A pesquisa apontou para o avanço nas iniciativas de governanças regionais democráticas pelos governos estaduais analisados. Mas, para além deste avanço, o trabalho buscou delinear a necessidade das relações intergovernamentais neste processo de reforma pautado na governança regional democrática para avanço do desenvolvimento regional integrado.

Nessa tese, buscamos avançar nas discussões sobre desenvolvimento regional para além das análises sobre as dimensões econômico, social e cultural. Ao analisar as três dimensões propostas (institucional, social e ambiental), buscamos verificar aspectos de desenvolvimento (relações intergovernamentais) em cada região e/ou em cada território analisado do estado do Pará. Não deixamos de levar em conta aspectos econômicos e sociais, tendo em vista que estes são “os objetivos fim” dos modelos de desenvolvimento implementados pelos governos. No entanto, não nos atemos somente aos mesmos, não por não serem importantes, mas por já existir uma vasta gama de análises sobre estes dois aspectos.

Não queremos propor um novo conceito de governança, mas considerar que, para que exista desenvolvimento regional integrado, deve existir o fortalecimento das instituições do Estado para que estas possam contribuir com o desenvolvimento institucional, social, econômico e ambiental.

Portanto, propomos um novo modelo de governança regional pautado pela atuação democrática dos governantes, ou seja, *a governança regional democrática*, que deve levar em consideração os aspectos da reforma do Estado e da governança democrática, em termos de formatos institucionais reformados (e sua eficiência e consequências), a participação dos atores nas decisões políticas e englobar um terceiro aspecto, a dinamização das relações intergovernamentais.

Ambos os governos no Pará buscaram o estabelecimento de novas relações sociais, econômicas, políticas, culturais e espaciais pautadas por valores diferentes, ou seja, acompanhando o que a literatura aponta como uma iniciativa de desenvolvimento territorial. No entanto, os cálculos estratégicos dos atores acabaram

por constranger as ações dos governos estaduais.

Elementos de uma governança regional, tais como espaço para diálogo entre governos Federal, Estadual e Municipal, mecanismos políticos para fiscalizar e discutir ações estratégicas com o governo, representação política da sociedade civil nas decisões estratégicas, infraestrutura do governo nas regiões (Números de funcionários, estrutura física do governo e recursos para gestão), além de cooperação intergovernamental entre as secretárias do governo e prefeituras, foram reafirmadas nas falas de todos os entrevistados. Podemos verificar que existiram iniciativas com vistas ao desenvolvimento institucional (relações verticais e horizontais) com objetivos específicos para o desenvolvimento regional integrado por parte dos governos estaduais do Pará. Apenas garantias de implementação e execução das ações combinadas pelo governo estadual, não foram identificados nos documentos analisados e nas entrevistas realizadas.

No entanto, é preciso considerar que o governo, entre o período de 2007 a 2011, ampliou as institucionalidades, a participação social e apresentou uma reformulação institucional com maior abrangência de ações e estruturas com o objetivo do desenvolvimento regional integrado, ou seja, maior governança regional democrática. O fato da dificuldade em entrevistar os gestores no período de 2011 a 2014 pode significar a não prioridade do governo para estas ações, tendo em vista que a pesquisa sobre o formato institucional no período registrou o enxugamento das ações governamentais e constatou que o governador reestruturou ações mais específicas sobre o desenvolvimento e a integração regional, mesmo tendo concentrado a maioria do orçamento estadual na região metropolitana de Belém.

Finalmente, a partir da pesquisa realizada, consideramos que os governos estaduais, em iniciativas de governança regional posteriores, que visem o desenvolvimento regional integrado, deveriam considerar que:

Seria necessário um banco de dados que agregasse e sistematizasse os dados referentes às ações dos governos estaduais, pois, a todo momento, nos deparávamos com ausência de dados, como, por exemplo, sobre os repasses de convênios⁴⁰.

As datas para a elaboração do PPA's diferem do período de cada gestão, ou

⁴⁰Em 2015 o governo do Estado do Pará, foi considerado o com menor índice de transparência governamental do Brasil.

seja, no primeiro ano de cada novo governo estadual, existe uma programação referente a PPA para ser cumprida referente ao mandato anterior. Isso não permite que medidas novas sejam tomadas naquele ano. Também implica na dificuldade em analisar as gestões através destes documentos, por ter sempre que considerar o fato do primeiro ano ter sido executado e não planejado pelo novo governo. Seria interessante repensar tal calendário de gestão, para compatibilizar o planejamento dos governos.

Outro fator, além destes instrumentos, seria a necessidade de regulamentar a determinação constitucional do artigo 23 sobre desenvolvimento regional integrado da Constituição federal.

E, principalmente, a governança regional, que, atenta às relações intergovernamentais entre as esferas municipais e estaduais, deveriam: 1) estar cientes do objetivo do governo para desenvolvimento regional integrado; 2) sensibilizados e envolvidos em todo o processo, desde a elaboração, execução e monitoramento; 3) fazer existir uma divisão de atribuições claras na legislação federal; 4) a secretaria responsável deverá possuir legitimidade perante o governo, aos municípios e às demais secretarias. Possuir a capacidade de articular, dialogar e implementar a política de desenvolvimento regional integrado, ou seja, ser uma ponte entre os governos municipais, sociedade civil e União.

REFERÊNCIAS

- ABBAGNANO, Nicolas. **Dicionário de Filosofia**. São Paulo: Martins Fontes. 2003.
- ABERS, Rebecca; KECK, Margareth. Mobilizing the state: the erratic partner in Brazil's participatory water policy". **Politics Society**, n. 14, may, p. 37, 2009.
- ABRUCIO, F. L. **Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1998.
- ABRUCIO, Fernando. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista Sociologia e Política**, n. 24, p. 41-67, 2005.
- ABRUCIO, Fernando. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, edição comemorativa, v. 1, p. 67-74, 2007.
- ABRUCIO, Fernando. L.; COSTA, V. M. F. **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**. São Paulo: K. Adenauer, 1998. (Série Pesquisas, n. 12).
- ABRUCIO, Fernando. L.; FILIPPIM, S, E. Quando descentralizar é concentrar poder: o papel do Governo Estadual na Experiência Catarinense. **RAC**, v. 14, n. 2, p. 221-228, 2010. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/rac>>. Acesso em: 22 out. 2012.
- ABRUCIO, Fernando. L.; SANO, H.; SYDOW, C. T. Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas. In. KLINK, J. (Org.) **Governança das metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas**. São Paulo: Annablume, 2010.
- ABRUCIO, Fernando. L.; SOARES, M. M. **Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no Grande ABC**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2007. (Série Pesquisas, n. 24).
- ABRUCIO, Fernando. **Reforma do Estado e Federalismo: o caso dos governos estaduais brasileiros**. Disponível em: <http://www.federativo.bndes.gov.br/f_estudo.htm>. Acesso em: 15 de julho de 2015.
- AGRANOFF, R. Autonomy, Devolution and Intergovernmental Relations. *Regional & Federal Studies* 14 (1): 26-65, 2004.
- AGRANOFF, R. Managing Within the Matrix: Do Collaborative Intergovernmental Relations Exist? *Publius: The Journal of Federalism* 31(2): 31-56, 2001.
- ALBAGLI, S. Globalização e espacialidade: o novo papel do local. In: CASSIOLATO, J.E; LASTRES, H.M.M. (eds.). **Globalização e inovação localizada: experiências de sistemas locais no Mercosul**. Brasília, IBICT, 1999, p.181-99
- ALMEIDA, Marta. H. T. **Federalismo e políticas sociais**. 1996.
- ALMEIDA, Marta. H. T. Recentralizando a federação? **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 29-40, jun. 2005.

ALMEIDA, P. R. de. **A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica**. In: www.pralmeida.org, capturado em julho de 2008.

ALMEIDA, Rogério. **Territorialização do campesinato no sudeste do Pará**. Dissertação. Prêmio NAEA/2008.

AMARAL FILHO, J. do. **Desenvolvimento regional endógeno: (re)construção de um conceito, reformulação das estratégias**. Revista Econômica do Nordeste, v. 26, n. 3, jul./set. Fortaleza, 1995.

ARANTES, Rogério. "The Federal Police and the Ministério Público" In: TIMOTHY. Power; MATTHEW Taylor. **Corruption and Democracy in Brazil**. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2010.

ARAÚJO, Ângela Maria Carneiro. "Globalização e Trabalho: uma Resenha da literatura". **BIB**, n. 52, 2. Semestre, São Paulo: ANPOCS/EDUSC, 2001.

ARAÚJO, Sérgio. **Conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho** Brasília, DF: [s. n.], 2002. (Textos para discussão ENAP, 45).

ARDANAZ, M., Leiras, M., & Tommasi, M. The Politics of Federalism in Argentina and its Implications for Governance and Accountability. *World Development* 53: 26-45, 2014.

ARNOLD, W. Bureaucratic Politics, State Capacity, and Taiwan's Automobile Industrial Policy. *Modern China* 15(2): 178-214, 1989.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV; Fiocruz; CEM, 2012.

ARRETCHE, Marta. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. São Paulo: FAPESP; Rio de Janeiro: Revan, 2000.

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

ARRETCHE, Marta. **Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma dos programas sociais**. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro. v.45, n.3, p.431-458, 2002 .

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

ARRIGHI, G. **A ilusão do desenvolvimento**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1997. (Coleção Zero à Esquerda).

ARROYO, J. Claudio; OLIVEIRA, S. Jorgiene, orgs. – **Pará 2000 a 2014**. 1ª.ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2016. 94 p.: il.; 23 cm – (Estudos Estados Brasileiros).

ARRUDA JUNIOR, de Sampaio Plínio. Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa **Developmentalism and new developmentalism: tragedy and farce**, **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 112, p. 672-688, out./dez, 2012.

AVRITZER, L. **Sociedade civil, espaço público e poder local: uma análise do Orçamento participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre**. Mimeo, 2000.

AVRITZER, L; NAVARRO, Z. (Org). **A Inovação Institucional no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003.

AZEVEDO, Sérgio. Políticas públicas e governança em Belo Horizonte. **Cadernos Metr pole**, n. 3, p. 65-79, 2000.

AZEVEDO, Sérgio; MARES-GUIA, Virgínia. Governança metropolitana e reforma do Estado: o caso de Belo Horizonte. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, n. 3, p. 131-144, 2000.

BACELAR, Tânia. Desenvolvimento regional: a descentraliza o valorizaria a diversidade. In: FLEURY, S. (Org.). **Democracia, descentraliza o e desenvolvimento**: Brasil & Espanha. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

BAERT, Patrick. Algumas Limita es das Explica es da Escolha Racional na Ciência Política e na Sociologia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 12, n. 25, out. 1997.

BANDEIRA. Pedro. **Participa o, Articula o de Atores Sociais e Desenvolvimento Regional**. Brasília, fevereiro de 1999. Texto para discussão No 630.

BARBARÁ, Myriam, C. P. **Estado, sociedad y región**: un análisis neoinstitucional de la región centro de la República Argentina. Córdoba: Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 2001.

BARON, J. (1998). Judgment misguided: Intuition and error in public decision making. New York: Oxford University Press.

BARQUEIRO, A. V. **Desenvolvimento, redes e inova es: li es sobre desenvolvimento endog no**. Madri, Pir mide, 1999.

BARQUERO, A. V. **Desenvolvimento Endógeno em Tempos de Globaliza o**. Porto Alegre: Funda o de Economia e Estatística. 2001.

BARZELAY. Michel. Breaking Through Bureaucracy. Paperback, 237 pages. October, 1992.

BECKER, Bertha. **A Amazônia: geopolítica na virada do III Milênio**. Rio de Janeiro. Garamond, 2007.

BEDNAR, J. Valuing Exit Options. Publius: The Journal of Federalism 37(2): 190- 208, 2007.

_____. Por que a participa o tardia da Amazônia na forma o econômica do Brasil?. In: **50 anos de Forma o Econ mica do Brasil**: ensaios sobre a obra clássica de Celso Furtado/Tarcisio Patricio de Araújo, Salvador Teixeira Werneck Vianna e Júnior Macambira, organizadores. – Rio de Janeiro: Ipea, 2009.

BEHREND, J. The Unevenness of Democracy at the Subnational Level: Provincial Closed Games in Argentina. Latin American Research Review 46(1): 150-176, 2011.

BENKO, George. **Economia, Espaço e Globaliza o: na aurora do século XXI**. São Paulo: Hucitec, 1996.

BESLEY, T. y PERSSON, T. The Origins of State Capacity: Property Rights, Taxation, and Politics. American Economic Review 99(4), 2009.

BIELSCHOWSKY, R. Vigência das contribuições de Celso Furtado ao estruturalismo. **Revista de la Cepal**, n. 109, 2010.

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

BOBBIO, Norberto. Quais as alternativas para a democracia representativa. In: BOBBIO, Norberto et. Al. **O marxismo e o Estado**. Rio de Janeiro, Graal, 1979, 251p.

BOISIER, S. et Alli. Sociedad civil, atores sociais e desenvolvimento regional. — Santiago de Chile: ILPES/DPPR, 1995. (Serie Investigación, Doc. 95/14).

BONVECCHI, A. Políticas sociales subnacionales en países federales: Argentina en perspectiva comparada. *Desarrollo Económico* 48(189-190): 307-336,2008.

BORGES, André. Governança e política educacional: a agenda recente do Banco Mundial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 19, n. 52, 2003.

BORJA, J. **Estado y ciudad**. Barcelona: PPU, 1988.

BOSCHI, Renato y Flávio GAITÁN. **A outra volta no parafuso Desenvolvimentista**. Editora Lubrificante, 2009. *Revista Insight Inteligência*. p.131-145 junho de 2009.

BOSCHI, Renato. Democratic Governance and Participation: Tales of Two Cities" In: MCCARNEY, Patrícia L.; STREN, Richard E. (Ed.) **Governance on the Ground**: innovations and discontinuities in cities of the developing world, baltimore and. London: Johns Hopkins Universit Press. 2003.

BOYER, Véronique. Femmes et cultes de possession: les compagnons invisibles. Paris: L'Harmattan, 1993.

BRANDÃO. Carlos. **Território e Desenvolvimento: As múltiplas escalas entre o local e o global**. Campinas, SP. UNICAMP, 2007.

BRASIL. Constituição. Brasília, DF: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Ministério da educação, Censo da educação básica, 2014. Disponível em. < Portal.inep.gov.br/basicas-censo> Acesso em: 4 jun.2014

BRESSER PEREIRA, Luis Carlos. A reforma do Estado Brasileiro e o desenvolvimento. **Revista Eletrônica sobre reforma do Estado**, v. 3, p.1-18, 2005.

BRESSER PEREIRA, Luis Carlos. Do Estado patrimonial ao gerencial. In: PINHEIRO, Paulo; WILHEIM, Jorge; SACHS, Ignacy. **Brasil**: um século de transformações. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

BRESSER PEREIRA, Luis Carlos. A reforma do Estado nos anos 1990: lógica e mecanismos de controle. **Cadernos MARE**, n. 1, 1997.

BRESSER PEREIRA, Luis Carlos. **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: UNESP; ENAP, 1999.

BRESSER PEREIRA, Luis Carlos. WILHEM, Jorge; SOLA, Lourdes **Desenvolvimento Econômico e Crise. Do antigo ao novo desenvolvimentismo. Ensaio em comemoração**

aos 80 anos de Maria Conceição Tavares. [S. l.: s. n.], 1997. p. 27-66.

BRITO, V. L. F. A. O público, o privado e as políticas educacionais. In: OLIVEIRA, D.; DUARTE, M. R. T. (Org.). **Política e trabalho na escola**. Belo Horizonte: Autêntica, 2003. v. 1, p. 129-139.

BROSCHEK, Jörg. Federal Dynamics: Continuity, Change, and the Varieties of Federalism. 2012. OXFORD.

BUARQUE, S. C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável**. Rio de Janeiro: Gara - Terra Máster, 2002.

CABUGUEIRA, Artur Carlos Crespo Martins. Do desenvolvimento regional ao desenvolvimento local. Análise de alguns aspectos de política econômica regional. **Gestão e Desenvolvimento**, 9 (2000), 103-136.

CAIRO, Heriberto. **Espacio y Política: Por una Teoría Política Situada**. DADOS – *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 56, no 4, pp. 769 a 802, 2013.

CANO, Wilson. Celso Furtado e a questão regional no Brasil. In: TAVARES, M. C. (Org.). **Celso Furtado e o Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000. p. 93-120.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Avança Brasil: mais 4 anos de desenvolvimento para todos**. Proposta de governo. Brasília-DF: 1998

CARDOSO, Fernando Henrique. **O Modelo Político Brasileiro e outros ensaios**. 5ª edição. R.J.: DIFEL, 1993.

CARVALHO, José Otamar de. **Desenvolvimento regional: um problema político**. / José Otamar de Carvalho. 2. ed. – Campina Grande: EDUEPB, 2014. 340p.:il

CARVALHO, M. do C.A. **A Participação Social no Brasil Hoje**. Instituto Polis. 2001.

CASTRO, Edna. Amazônia: sociedade, fronteiras e políticas. **Cad. CRH** [online]. 2012, vol. 25, n.64, pp. 9-16. ISSN 0103-4979. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-49792012000100001>>. Acesso em 07 jul.2016.

CAVALCANTE, Pedro. Descentralização de políticas públicas sob a ótica neoinstitucional: uma revisão de literatura. **Rev. Adm. Pública** [online]. 2011, vol.45, n.6, pp.1781-1804. ISSN 0034-7612. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122011000600008>>.

CEMACRO. **Dez Teses sobre o Novo Desenvolvimentismo**. Disponível em: <<http://cemacro.fgv.br/link-de-interesse>>. Acesso em: 14 jul. 2014.

CEMACRO. **Os principais signatários desse documento são intelectuais e políticos com atuação significativa no meio acadêmico, intelectual e político**. Disponível em: <<http://cemacro.fgv.br/link-de-interesse>>. Acesso em: 14 jul. 2014.

CEPEDA, Manual. La Constituyente por dentro: mitos y realidades. Bogotá. Imprenta Nacional.1993.173-271.

CEPEL, Horacio. Las ciencias sociales y el estudio del territorio .Biblio 3W, vol XXI, nº 1.149, 2016.

CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. Reflexões sobre estratégias de governança local. **Revista**

Gestão e Sociedade, v. 3, n. 5, 2009.

COHN, A. **Crise Regional e Planejamento (o processo de criação da Sudene)**, Editora Perspectiva, 1976.

COLISTETE, Renato Perim. **O desenvolvimentismo cepalino: problemas teóricos e influências no Brasil**. *Estud. av.* [online]. 2001, vol.15, n.41, pp.21-34. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142001000100004>>.

CORDEIRO, Rui Mesquita. (2011). Contrastando Desenvolvimentos e Realidades: em Busca de Alternativas. **Revista Pensamento & Realidade** (ISSN 2237-4418), v. 27, n. 2, 2011.

COSTA, E. J. M. Metodologia de Planejamento Governamental. Belém. Ideps. 2008.

COSTA, E. J. M.; GÓES, P. O Estado do Pará e a Recém Criada Política de Integração Regional: Aportes Analíticos, Desafios e Caracterização. In: XI Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional – ANPUR, 25 a 29 de maio de 2009, Florianópolis – SC. **Resumos**. Florianópolis. Anais do XII Encontro Nacional da ANPUR, 2009.

COSTA, Eduardo José Monteiro da. **A problemática da superação do subdesenvolvimento e a questão da integração regional**. Disponível em: <http://www.ufpa.br/epdir/images/docs/problematica_superacao_subdesenvolvimento_integracao_regional.pdf>. Acesso: 02/03/2015

COSTA, Eduardo José Monteiro da; FRASÃO, R. S. **Planejamento Territorial e Gestão de Políticas Públicas: Uma Análise da Estratégia de Descentralização Regional do Estado do Pará**. XIV Encontro Nacional da Anpur. Maio de 2011. Rio de Janeiro - RJ – Brasil.

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

COSTA, Wanderley Messias da. **Políticas territoriais no Brasil**. SP: Contexto, 1991.

CROUCH, Collin. **Capitalist diversity and change recombinant governance and Institutional Entrepreneurs**. New York: Oxford University, 2005.

CUNHA, L. A. G. Desenvolvimento Territorial: algumas reflexões teórico-conceituais derivadas de um estudo monográfico. In: FRANCELEINOI, A. CORRIJO, B. R.; CANDIOTTO, L. Z. P. (Orgs.). **Desenvolvimento territorial e agroecologia**. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

D'ARAÚJO, M. C. Amazônia e desenvolvimento à luz das políticas governamentais: a experiência dos anos 50. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 19, ano 7, jun. 1992

DALLABRIDA, V. R.; BECKER, D. F. Governança Territorial Um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica. **Desenvolvimento em Questão**, ano 1, n. 2, Ijuí, jul./dez./2003, p. 73-98.

DALLABRIDA, Valdir Roque. **Desenvolvimento territorial: políticas públicas brasileiras, experiências internacionais e a indicação geográfica como referência** / Valdir Roque Dallabrida (org.) - São Paulo: LiberArs, 2014. ISBN 978-85-64783-44-7.

DALLABRIDA, Valdir Roque. Sustentabilidade e endogenização: novos paradigmas para o desenvolvimento regional. In. BECKER, Dinizar F.; BANDEIRA, Pedro S. **Desenvolvimento**

regional-local: determinantes e desafios contemporâneos. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2000, p. 187-228.

DASHBOARD; MORTALIDADE; INFANTIL. Disponível em: <<http://svs.aids.gov.br/dashboard/mortalidade/infantil.show.mtw>> Acesso em: 4- jun. 2014.

DEMO, Pedro. **Participação e Planejamento. Prioridades e perspectivas de políticas públicas para década de 90.** Brasília: IPEA, 1990.

DINIZ, Eli. **A Dinâmica Regional Recente da Economia Brasileira e suas Perspectivas.** Brasília, Ipea, Texto para Discussão n. 375,1995.

DINIZ, Eli. Planejando o Desenvolvimento: a centralidade da dimensão político-democrática. In: Castro, A. C., Licha, A., Pinto Jr. H. Q. & Sabóia, J. (orgs). **Brasil em Desenvolvimento. Instituições, política e sociedade.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. Vol. 2, 2005.

DINIZ, Eli. **Reforma do Estado e governança democrática: em direção à democracia sustentada? Paper presented at Seminário Democracia, governanza y bienestar em las sociedades globales.** Barcelona: [s. n.], 2003.

DOCS. DECLARAÇÃO. Objetivos do Milênio. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/Docs/declaracao_do_milenio.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2014

DOWBOR, LADISLAW. **O desenvolvimento local e a racionalidade econômica.** Rede de Tecnologia Social RTS. 2006. Disponível em: <<http://www.rts.org.br/artigos/artigos-2006/o-desenvolvimento-local-e-aracionalidade-econômica/>>. Acesso em: 22 jan. 2017.

DPI. INPE. Disponível em <<http://www.dpi.inpe.br/prodesdigital/prodesmunicipal.php>>. Acesso em: 7 jun.2014.

DRUCKER, Peter F. **As novas realidades.** Tradução de Carlos Afonso Malferrari. 2ª edição. São Paulo: Pioneira, 1991.

ELAZAR, Daniel Judah. *Exploring Federalism.* University of Alabama Press.1991

ERBER, Fábio. As convenções de desenvolvimento no governo Lula: um ensaio de economia política. **Revista de Economia Política**, v. 31, n.1, 2011.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. **The Three Worlds of Welfare Capitalism.** Princeton: Princeton University Press, 1990.

EVANS, Peter. O Estado como Problema e Solução. **Lua Nova**, São Paulo: CEDEC, n. 28, 29, 1993.

FALCÓN, Maria Lúcia de Oliveira. Estado e planejamento regional: perspectivas e entraves ao desenvolvimento do Nordeste. Um olhar territorial para o desenvolvimento: Nordeste. BNDS, 2010. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/3104/1/Estado%20e%20planejamento%20regional%20perspectivas%20e%20entraves_9_P_BD.pdf. Acesso em 10/06/2014.

FALLETI, Tulia G. 2010. *Decentralization and Subnational Politics in Latin America.* New York: Cambridge University Press.

FARAH, Marta. (2007), Continuidade e disseminação de inovações na gestão pública subnacional no Brasil. Artigo apresentado no XXI International Congress on State Reform.

Available at: <http://www.enap.gov.br/downloads/clad_marta>. Acesso em 10/06/2014.

FARIAS FILHO, M.; ARRUDA FILHO, E. ORGANIZAÇÕES BUROCRÁTICAS E INSTITUIÇÕES FORJADAS: **As Mudanças no Poder Executivo do Estado do Pará (1995-2005)**. 2005. Tese (Doutorado em Planejamento e Desenvolvimento dos Trópicos Úmidos). PPGDSTU. Universidade Federal do Pará, Belém, PA, 2005.

FARIAS FILHO, M.; ARRUDA FILHO, E. **Planejamento da pesquisa científica**. São Paulo, Atlas, 2013.

FEDERALISM AND REGIONALISM IN WESTERN EUROPE. A Comparative and Thematic Analysis. Wilfried Swenden Palgrave Macmillan, Houndmills, 2006, 325pp.

FERREIRA, DIANA LEMES. **A organização para cooperação e desenvolvimento econômico (ocde) e a política de formação docente no Brasil**. Belém: Universidade Federal do Pará, 2011. 330 f. Tese(Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Educação, do Instituto de Ciências da Educação, da Universidade Federal do Pará, Belém, 2011.

FERREIRA, Sylvio Mario Puga; BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. **As origens da política brasileira de desenvolvimento regional: o caso da Superintendência da Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA)**. Texto para Discussão. IE/Unicamp, Campinas, n. 266, abr. 2016.1-26.

FIGUEREDO, J. E. A. **Comunidade cívica, capital social e conselhos de saúde no Estado do Rio de Janeiro**. 2001. 113 f. Dissertação (Mestrado) Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública, Rio de Janeiro, 2001.

FILHO, José. do Amaral. **A endogeneização no desenvolvimento econômico regional e local**. Planejamento e Políticas Públicas. ppp | n. 23 .IPEA,2001.

FIORINA, Moris. **Congress: keystone of the Washington Establishment**. New Haven: Yale University Press, 1989.

FREY, Klaus. Governança Urbana e Participação Pública”. **RAC eletrônica**, v. 1, n.1, p. 136-150, 2007.

FRIEDMANN, J. Dois séculos de teoria do planejamento: uma visão geral. In: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (Ed.). **Planejamento e orçamento governamental**. Brasília: Enap, 2007. v. 1, p. 69-112.

FURTADO, Celso. **Introdução ao desenvolvimento**. São Paulo: Paz e Terra, 2000. GUARNEROS; MEZA (2009).

GERAES – GESTÃO ESTRATÉGICA DOS RECURSOS E AÇÕES DO ESTADO. Iniciativa do Governo do Estado de Minas Gerais para gerenciar e organizar as iniciativas de melhora no Estado, por meio de Projetos Estruturadores. Disponível em <<http://www.geraes.mg.gov.br>>. Acesso em: 14 de julho de 2015.

GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (Ed.). **Planejamento e orçamento governamental**. Brasília: Enap, 2007. v. 1, p. 69-112.

GIL, Antônio Carlos, 1946. **Como elaborar projetos de pesquisa**/Antônio Carlos Gil. - 4. ed. - São Paulo : Atlas, 2002.

GIRAUDY, Augustina. *Democrats and Autocrats: Path-ways of Subnational Un-democratic Regime Continuity within Democracy*. 2008. Oxford. 1ª Ed.

GODOY TATIANE. Pinto de. **Economia solidária e território: produção de espaços democráticos e participativos**. *Otra Economía*, vol. 8, n. 15, julio-diciembre 2014.

GOULART, Sueli; VIEIRA, Marcelo M. F.; CARVALHO, Cristina A. **Universidades e desenvolvimento local: uma abordagem institucional**. Porto Alegre: Sagra Luzzatto, 2005.

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Plano de Mineiro Desenvolvimento Integrado 2011 a 2030. <Disponível em: http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/pmdi/pmdi_2011_2030.pdf>. Acesso em 15 de julho de 2014.

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Plano de Mineiro Desenvolvimento Integrado 2007 a 2023. <Disponível em: http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/pmdi/pmdi_2007_2023.pdf>. Acesso em 15 de julho de 2014.

GOVERNO DO ESTADO DO MINAS GERAIS.BRASIL. Plano Plurianual de Aplicação. <Disponível em: <http://www.planejamento.mg.gov.br/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-de-acao-governamental>>. Acesso em 20 maio 2014.

GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ – BRASIL. Plano Plurianual de Aplicação <Disponível em: http://www.sepof.pa.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=156&Itemid=245> Acesso em 02 abril 2014.

GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ.CEARÁ.BRASIL. Plano Plurianual de Aplicação. <Disponível em: <http://www.ppaparticipativo.ce.gov.br/>> . Acesso em 15 março de 2014.
GRIN, Eduardo José. **Descentralização, relações intergovernamentais em países federalistas: uma revisão do debate na literatura**. Editora Biblio 3W, 2016. *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*. [En línea]. Barcelona: Universidad de Barcelona, Vol. XXI, nº 1.167 agosto de 2016.

GUARNEROS-MEZA-MEZA, Valeria. The local bureaucrat in the making of urban power. Volume 44, April 2015, Pages 146–151.

GUIA DE DIREITOS. Disponível em: http://www.guiadedireitos.org/index.php?option=com_content&view=article&id=1062&Itemid=280#di>. Acesso em 15 jul. 2015.

GUIA DE DIREITOS-GOVERNO ESTADUAL em caixa alta mesmo, 2016. Disponível em http://www.guiadedireitos.org/index.php?option=com_content&view=article&id=1062&Itemid=280>. Acesso em 17 de março de 2017.

HABERMAS, J. (1987). *The theory of communicative action*. Vol 2. *Lifeworld and system: A critique of functionalist reason*. Boston, Beacon Press.

HA-JOON CHANG. **Chutando a Escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica** São Paulo: Editora UNESP, 2004. *Revista de Economia Política*, vol. 26, nº 4 (104), pp. 627-633 outubro-dezembro/2006.

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

HAMEL, Pierre. La governance: une perspective valabel afin de rpenser la coopération et conflits? Université de Montreal, 1999. Mimeo.

HANSON, Jonathan K. and SIGMAN, Rachel. 2011. Measuring state capacity: Assessing and testing the options. Paper presented at APSA.

HARVEY, David. (1935). **O Enigma do capital e as crises do capitalismo**. Tradução: João de Alexandre Peschanski. São Paulo - SP: Boitempo, 2011.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Edições Loyola, 1994.

HEINRICHS, Dirk; NUISSL, Henning; SEEGER, Cláudia. Dispersión urbana y nuevos desafíos para la gobernanza (metropolitana) en América Latina: el caso de Santiago de Chile”, **Revista Eure**, v. 35, n. 104, p. 29-46, 2009.

HOLLANDER, Robyn. ESD, federalism and intergovern-mental relations in Austral-ia.2015. Vol. 22 , Iss. 1, 2015.

HUNT, Davi. (1989). *Economic Theories of Development: an analysis of competing paradigms*. London: Harvester.

IANNI, Octávio. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. RJ, Civilização Brasileira, 1979.

IDEBINEP. Disponível em: <<http://ideb.inep.gov.br/resultado/>>. Acesso em: 10 jul. 2014.

INPE. Disponível em: < br/queimadas/animacao/loop13.html>. Acesso em: 7. Jun. 2014.

INDICES DE PREÇOS AO CONSUMIDOR IPCA/INPC. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc_ipca/defaulttab.shtm . Acesso em: març. 2017.

IMMERGUT, Ellen M. The Theoretical Core of the New Institutionalism. **Politics & Society**, Sage Periodicals Press, v. 26, n. 1, mar. 1998.

ISIAKA, Abiodun. Corporate Governance Ratings and Firm Performance: Canadian Evidence. Wilfrid Laurier University(2014). Disponível em <https://poseidon01.ssrn.com/delivery.php?=.pdf>. Acesso: 24.02.2017

IVO, Anette. Uma racionalidade Constrangida: a experiência da Governança urbana em Salvador”. **CADERNO CRH**, Salvador, n. 26, 27, p. 107-145, jan. /dez. 1997.

IVO, Anette.; FADUL, Élvia.;HEBER, Florence. Limites e Potencialidades da Governabilidade e da Governança Urbana: o caso de Salvador”. **O&S**, v. 4. n. 13, 1998.

JACOBI, Pedro. Governança institucional de problemas ambientais. **Política e sociedade**, v. 4, n. 7, 2005.

JACOBI, Pedro. **Políticas Sociais e ampliação da Cidadania**. Rio de Janeiro: FVG, 2000.

_____. **Movimentos sociais e políticas públicas**. São Paulo: Cortez, 1989.

JESSOP, Bob. The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development. **International Social Science Journal**, v. 155, p. 29–45, 1988.

KERBAUY, Maria.; Teresa. M. Federalismo, Descentralização e Democracia. **Estudos de Sociologia**, v. 6, n. 10, p. 51-62, 2006.

KERBAUY, Maria; OLIVEIRA, S. Jorgiene. Territorial Policies: Descentralization and Regional Development. In: Internacional Congress of the Latin American Studies Association, 2014, Chicago. Anais do XXXII Internacional Congress of the Latin American Studies Association, v. 1. p. 1-12.

KRISCHKE, Paulo J. Cultura Política e Escolha Racional na América Latina: Interfaces nos Estudos da Democratização. **BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 43, 1. Semestre, Rio de Janeiro: ANPOCS, 1997.

KURTZ, Marcus J. and SCHRANK, Andrew. “Growth and Governance: Models, Measures, and Mechanisms”, *Journal of Politics* 69, no. 2 (2007): 538-554.

LAUMANN, Edward; KNOKE, David. **The organizational state: social choice in the national policy domains**. Madison: University of Wisconsin Press, 1987.

LE GALÉS, Patrick. Private sector interests and urban governance”, In: Le GALÉS, Patrick; BAGANASCO, Arnaldo. **Cities in contemporary Europe**. Cambridge: Cambridge University Press Le Galés, 2002.

LEVI-FAUR, David. [Ed.] 2012. *Oxford Handbook of Governance*, Oxford University Press.

LEVI, Margaret. Uma Lógica da Mudança Institucional. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro: IUPERJ, v. 34, n. 1, 1991.

LIMA, Ana Carolina da Cruz; SIMÕES, Rodrigo Ferreira. **Teorias do desenvolvimento regional e suas implicações de política econômica no pós-guerra: o caso do Brasil** / Ana Carolina da Cruz Lima; Rodrigo Ferreira Simões. - Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2009.

LIJPHART, A. (1999). *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.

LIPIETZ, A. (1997) *La société en sablier: la partage du travail contre la déchirure sociale*, Paris, Éditions La Découverte.

LUCAS, R. E. “On the mechanics of economic growth”. *Journal of Monetary Economics*, 22(1), 1988, pp.3-42.

MACHADO, G. Transações federativas e governança metropolitana: escolhas institucionais e a trajetória de dependência na experiência brasileira. In. KLINK, J. (Org.) **Governança das metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas**. São Paulo: Annablume, 2010.

MACHADO, Luis Toledo. **A teoria da dependência na América Latina**. *Estud. av.* [online]. 1999, vol.13, n.35, pp.199-215. ISSN 0103-4014. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40141999000100018>>. Acesso em 01 de junho de 2014.

MACHADO, S. N. **Participação Popular no Planejamento Urbano: a experiência do**

Congresso da Cidade. 2004 142 f. Dissertação (Mestrado Planejamento e Desenvolvimento Sustentável de áreas Amazônicas.) – Núcleo de Altos Estudos da Amazônia, Universidade Federal do Pará, 2004.

MACIEL, M. L. Cooperativas populares em arranjos e sistemas de MPME. In: LASTRES, H. M. M. et al.(coords) Interagir para Competir – Promoção de Arranjos Produtivos e Inovativos no Brasil. Brasília: Sebrae, 2002.

MARTINS, Carlos Estevam. Da globalização da economia à falência da democracia. Economia e Sociedade: **Revista do Instituto de Economia da UNICAMP**, Campinas, n.6, jun, 1996.

MARTINS, José de Souza. **Exclusão social e a nova desigualdade**. São Paulo: Paulus, 1997.

MATTEI, Lauro. Gênese e agenda do novo desenvolvimentismo brasileiro. *Rev. Econ. Polit.* [online]. 2013, vol.33, n.1, pp.41-59. ISSN 0101-3157. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-31572013000100003>>.

MATUS, Carlos. **Adeus, Senhor Presidente: governantes governados**. São Paulo: FUNDAP, 1989.

McCARNEY, P. (Ed.) (1996) *Cities and Governance: New Directions in Latin America, Asia and Africa*. Toronto: Centre for Urban and Community Studies

MELO, Marcos André. Governance e reforma do Estado: o paradigma agente principal. **Revista do Serviço Público**, v. 120, ano 47, n.1, 1996.

MINAS GERAIS. Decreto 43.851, de 10 de ago. 2004. Altera o decreto nº 43.674, de 4 de dez. 2003 que dispõe sobre a aplicação, no âmbito do poder executivo, de recursos em desenvolvimento institucional e prêmio por produtividade, provenientes da economia de despesas e da ampliação real da arrecadação de receitas, de que trata a Lei nº 14. 694 de 30 de julho de 2003. Disponível em: Acesso em 30 de junho de 2015.

MINAS GERAIS. Decreto 43.901, de 22 de out. 2004. Altera o decreto nº 43.674, de 4 de dez. 2003 que dispõe sobre a aplicação, no âmbito do poder executivo, de recursos em desenvolvimento institucional e prêmio por produtividade, provenientes da economia de despesas e o decreto nº 43.675, de 4 de dez. 2003, que dispõe sobre a avaliação institucional, o Acordo de resultados e a autonomia gerencial, orçamentária e financeira. Disponível em: Acesso em 30 de junho de 2015.

MINAS GERAIS. Lei n. 14.694, de 30 ago. 2003. Disciplina a avaliação de desempenho institucional, o Acordo de resultados, a autonomia gerencial, orçamentária e financeira, a aplicação de recursos orçamentários provenientes de economias com despesas correntes, no âmbito do poder executivo e dá outras providências. Diário do Executivo, Belo Horizonte, 31ago. 2003. p. 19.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Subsecretaria de Planejamento e Orçamento. Subsecretaria de Gestão. Acordos Celebrados. Belo Horizonte, 2006. Disponível em: Acesso em 30 de junho de 2007.

MONTEIRO NETO, Aristides (org.). **Governos estaduais no federalismo brasileiro : capacidades e limitações governativas em debate /**. – Brasília: Ipea, 2014. 326 p.: il., gráfs., mapas color.

MONTEIRO, Benedito. *Direito Agrário*. Belém, 1986.

MONTEIRO, Maurílio de Abreu. Meio século de mineração industrial na Amazônia e suas implicações para o desenvolvimento regional. *Estud. av.* [online]. 2005, vol.19, n.53, pp.187-207. ISSN 0103-4014. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142005000100012>>. Acesso em 01 de junho de 2014.

MORAES, Antônio Carlos R. **Ideologias geográficas: espaço, cultura e política no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 2002.

MORIN, E.; CIURANA, E. R.; MOTTA, R. D. **Educar na era planetária**. Tradução: Sandra T. Valenzuela. Revisão técnica: Edgard de Assis Carvalho. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNESCO, 2003.

MOSCOVICH, Lorena & AGÜERO G, Peralta. Relaciones intergubernamentales, capacidad estatal y decisiones de política pública en el nivel subnacional de países federales. Moscovich –Peralta Agüero, 2015.

MÜLLER, C. J. **Planejamento estratégico, indicadores e processos: uma integração necessária**. São Paulo: Atlas, 2013.

MUNICIPIOS VERDES. Disponível em:<http://municipiosverdes.com.br/ficha_resumo/1500206>. Acesso em: 1 jun. 2014.

MUSGRAVE, Richard Abel. *The theory of public finance: A study in public economy*. 1959. Hardcover 628 pages Publisher: McGraw-Hill, 1959.

NETO, José Maia Bezerra. A Cabanagem: A Estado do Pará, 1976. Separata da Revista do Revolução no Pará. In: ALVES FILHO, Armando et Tribunal de Contas do estado do Pará, Belém, v. 6, n. 8, al. **Pontos de História da Amazônia**. Vol. I, 3 ed. Ver. p. 219-240, jan/jun. 1976. Amp. Belém: Paka-Tatu, 2001, p. 73-102.

NEVES Fernanda; MELO Frederico. O Estado para Resultados em Minas Gerais: inovações no modelo de gestão. XII Congresso Internacional do CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública em Santo Domingo – República Dominicana, 30/10 a 02/11 de 2007.

NEVES, Gleisi Heisler. Reflexões sobre a proposta de reforma do Estado brasileiro / Gleisi Heisler. Brasília: ENAP, 1995.

NORTH, D. C. **Custos de transação, instituições e desempenho econômico**. Tradução de Elizabete Hart. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1993.

OATES, Wallace E. *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

OCDE. **Governance in transition**: public management reforms in OCDE countries. Paris: OCDE, 1995.

O'DONNELL, G. 1992. "Transitions, Continuities, and Paradoxes" in S. Mainwaring, G. O'Donnell, and J. S. Valenzuela, eds., *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 17-56.

OFFE, Claus e LENHARDT, Gero. "Teoria do Estado e Política Social. In: _____. **Problemas Estruturais do Estado Capitalista**. Rio de Janeiro : Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, S, Jorgiene. **A Governança, o Orçamento Participativo e o Congresso da Cidade em Belém do Pará**. 1ª. ed. São Carlos: BN Editora e Publicidade- ME. v. 100. 65p.

OLIVEIRA, S, Jorgiene. Descentralização Político Administrativa: Uma análise sobre os estados Pará, Minas Gerais, Ceará e São Paulo. In: I Semana de Ciência Política: 2013, São Carlos. **Anais** da I Semana, São Paulo. v. 1.

OLIVEIRA, S, Jorgiene. Descentralização Regional e Governança regional pública: Uma análise da política de Integração Regional no estado do Pará a partir de 2007. In: **VII congresso Latinoamericano de Ciência Política**, 2013, Bogotá. Anais ALACIP. Bogotá.

OLIVEIRA, S, Jorgiene. Governance and Integrated Regional Development in the Amazon: The experience of the state government of Pará, In: VII World Congress of Political Science, Poznan, Poland.

OLIVEIRA, S, Jorgiene. In: El VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política tuvo lugar en la Pontificia Universidad Católica del Perú en julio de 2015. Anais ALACIP 2015. Lima, 2015.

OLIVEIRA, S, Jorgiene; KERBAUY, M. T. M. Desenvolvimento e Integração Regional: A Experiência do Pará, a partir de 2007. In: **VII Colóquio Internacional: Ação Pública e Problemas Sociais em Cidades Intermediárias**, 2013, Lisboa. Ação Pública e Problemas Sociais em Cidades Intermediárias. Lisboa, v. 3. p. 1-223.

OLIVEIRA, Francisco de. **Elegia para uma re(li)gião: Sudene, Nordeste, Planejamento e Conflitos de Classe**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

OLIVEIRA et al. **O planejamento do desenvolvimento regional na Amazônia e o ciclo ideológico do desenvolvimentismo no Brasil**. Ensaios FEE, Porto Alegre, v. 35, n. 1, p. 201-230, jun. 2014.

OLIVEIRA, Ariovaldo U. de. **Amazônia: monopólio, expropriação e conflitos**. Campinas: Papyrus, 1989.

_____. **Integrar para não entregar. Políticas públicas e Amazônia**. Campinas: Papyrus, 1988.

OLIVEIRA, W.; TRINDADE, J. R.; FERNANDES, D. A. O planejamento do desenvolvimento regional na Amazônia e o ciclo ideológico do desenvolvimentismo no Brasil. Ensaios FEE, Porto Alegre, v. 35, n. 1, p. 201- 230, jun. 2014.

PANDOLFO, C. **Amazônia brasileira: ocupação, desenvolvimento e perspectivas atuais**. Belém: CEJUP, 1994.

PARA. Governador (2011 -: Simão Jatene) Mensagem do Governo do Pará à Assembleia Legislativa /Simão Robison Oliveira Jatene – Belém: Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças, 2014 234 p.: il. 1. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – Pará – Mensagem. 2. PARÁ – Política e Governo. 3. PARÁ – Programa de governo. I Jatene, Simão, Governador do Pará. II Título.

PARA. Secretaria de Estado da Fazenda. Balanço Geral do Estado 2008-2014. Belém: SEFA, 2008-2014. 1.056p., Volumes I e II 1 - ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – Prestação de Contas da Governadora do Estado. I. Título.

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

PARA. Secretaria de Estado de Integração Regional. Diretoria de Integração Territorial. Atlas de Integração Regional do Estado do Pará. Belém, PA: SEIR, 2010.347 p. il.: 22 x 31 cm.1. Atlas de Integração Regional. I. Título

PARA. Secretária Estado de Planejamento e Orçamento -SEPOF-PA. Belém, 2010.

PERROUX, F. (1955). O conceito de polos de crescimento. In: SCHWARTZMAN, Jacques. **Economia regional – textos escolhidos**. Belo Horizonte: Cedeplar, 1977.

PETERS, B. Guy. **Institutional theory in political science: the new institutionalism**. Londres e Nova Iorque: Pinter, 1999.

PIENIZ, Luísa. Cristina. Carpovinski. Elementos básicos constituintes do desenvolvimento endógeno/local/regional/territorial: redes, atores e território. **Revista Gestão e Desenvolvimento em Contexto- GEDECON VOL.1, Nº. 01, 201**.

PIERRE, John. The politics of urban governance. Londres: Palgrave McMillan, 2011.

PIERSON, Paul and Leibfried, Stephan (1995) 'The Dynamics of Social Policy Integration', in: Stephan Leibfried and Paul Pierson (eds.) *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*, Washington D.C.: The Brookings Institution, 432-66.

PIRES, H, L. A descentralização do poder e a regionalização das soluções: instrumentos de promoção do desenvolvimento local/regional. In: Dawbor e Pochmann, (Org.) – Ladislau e Márcio. **POLÍTICAS PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2008.

PLANO MINEIRO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO (2007 a 2023). Disponível em <http://www.planejamento.mg.gov.br/images/phocadownload/publicacoes/Livro_PMDI_Integrado.pdf>. Acesso em 16 de jul de 2015.

PLANO MINEIRO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO (2011 a 2030). A falácia neoliberal. **Lua Nova**, n. 28,29, p. 209-226, 1993.

PLANO MINEIRO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO (2011 a 2030). Disponível em <http://www.planejamento.mg.gov.br/images/phocadownload/publicacoes/Livro_PMDI_Integrado.pdf>. Acesso em 16 de jul de 2015.

PPA Participativo e Regionalizado. Disponível em <<http://www.pparticipativo.ce.gov.br/>>. Acesso em 15 de jul de 2015.

PRZEWORSKI, Adam. Marxismo e Escolha Racional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 3, n. 6, fev. 1988.

PUTNAN, Robert. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália Moderna**, Rio de Janeiro: F. G. V. 1996.

TAPIA, Jorge Ruben Biton. Desenvolvimento local, concertação social e governança: a experiência dos pactos territoriais na Itália. *São Paulo Perspec.* [online]. 2005, vol.19, n.1, pp.132-139. ISSN 0102-8839. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392005000100012>>.

TRINDADE. Raimundo. **Seis Décadas de Intervenção Estatal na Amazônia: A SPVEA, auge e crise do ciclo ideológico do desenvolvimento brasileiro**. Editora Paka-Tatu, 2014.

REIS, Maurício Rangei. Apoio governamental ao desenvolvimento do Nordeste. Brasília, Ministério do Interior, 1977. 26 p.

REZENDE, Flávio da Cunha. Por que reformas administrativas falham?. **Rev. bras. Ci. Soc.** [online]. 2002, vol.17, n.50, pp.123-142. ISSN 1806-9053. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092002000300008>>.

RHODES, Rod. **Policy network analysis**. [S. l: s. n.], 2006. p. 425-447, 2006.
RHODES, Rod. Understanding governance: Ten Years On". **Organization Studies**, v. 28, n. 8, p. 1243-1264, 2007.

RIBEIRO, Wagner. **Governança da água no Brasil: uma visão interdisciplinar**. São Paulo: Annablume, 2009.

RICUPERO, Rubens; BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; OCAMPO, José Antonio and NASSIF, Luís. A crise internacional e seu impacto no Brasil. **Estud. av.** [online]. 2008, vol.22, n.64, pp.185-214. ISSN 0103-4014. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142008000300012>>.

ROBERT H; WILSON. Governance And Reform Of The State. Signs of Progress? Disponível em: <<http://lasa-4.univ.pitt.edu/LARR/prot/fulltext/vol41no1/Wilson.pdf/Acesso>> Acesso em 15/02/2016.

ROMER, P. M. "The Origins of Endogenous Growth". *Journal of Economic Perspectives*, vol. 8, n. 1, 1994, pp. 3-22.

RONCONI, Louise. Governança pública: um desafio à democracia. In: **Seminário Internacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia**, 1. 2010, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: UFSC, 2010.

RUA, Maria. Desafios da administração pública brasileira: governança, autonomia, neutralidade, **Revista do Serviço Público**, ano 48, v. 3, p. 133- 152, 1997.

RÜCKERT, A. A. **Para Onde!?, POLÍTICAS TERRITORIAIS CONTEMPORÂNEAS NA EUROPA E NO BRASIL / MERCOSUL 5** (Especial): 3-27, ago./dez. E-ISSN: 1982-0003. Instituto de Geociências, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil, 2011.

_____. Reforma do Estado, reestruturações territoriais, desenvolvimento e novas territorialidades. **I Seminário Nacional sobre Múltiplas Territorialidades**, 2004, Canoas. Porto Alegre; Canoas: Programa de Pós-Graduação em Geografia-Ufrgs; Curso de Geografia, Ulbra, 2004.

SACHS, Ignacy (1964 [1969]) **Capitalismo de Estado e Subdesenvolvimento**. Petrópolis: Editora Vozes. Publicação original em inglês, 1964.

SADEK, Tereza. El poder judicial y la magistratura como actores políticos". In: RODRIGUES, Leôncio; SADEK, Tereza. **El Brasil de Lula: deputados y magistrados**. Buenos Aires: Instituto TorcuatodiTella; PNUD, 1999.

SADER, Eder. **Quando novos personagens entram em cena**. São Paulo: Paz e Terra, 1988.

SANO, Hironobu; ABRUCIO, Fernando Luiz. Federalismo e Articulação Interestadual: O Papel do Consad Na Política De Modernização Da Gestão Pública. **II Congresso Consad de Gestão Pública – Painel 52: Cooperação intergovernamental em gestão pública**, 2012.

SANTOS JUNIOR, Orlando. Democracia, desigualdades e governança local: dilemas da reforma municipal no Brasil, **Cadernos Metr pole**, n. 8, p. 87-103, 2002.

SAQUET, M. A. **Abordagens e concep es sobre território**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

_____. **Democracia e Governo Local. Dilemas da Reforma Municipal no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. FASE, 2001. SANTOS, 2001.

SANTOS JUNIOR, Orlando; RIBEIRO, Luis; AZEVEDO, Sérgio. **Governança democrática e poder local**: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

SANTOS, M. SANTOS, Milton. **O retorno do território**. In: SANTOS, Milton (Org.). **Território: globaliza o e fragmenta o**. São Paulo: Hucitec; ANPUR, p.15-20, 1994.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emo o**. São Paulo: Hucitec, 1997.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globaliza o: do pensamento único   consciência universal**. São Paulo: Record, 2003.

SANTOS, P.M. & Funari, F.L. 2002. Clima local. In: D.C. Bicudo, M.R. Forti & C.E.M. Bicudo (orgs.). **Parque Estadual das Fontes do Ipiranga (PEFI): unidade de conserva o que resiste   urbaniza o**. Secretaria de Estado do Meio Ambiente, São Paulo, pp. 27-46.

SAWYER, D. R. Penetration Roads and Population Growth: Patterns of Migration and Settlement on the Belém-Brasília Highway. Senior honors thesis. Harvard College, 1969.

SEN, Amartya Kumar (2000). **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras.

SILVA, P. L. B. (Org.) **Descentraliza o e políticas sociais**. São Paulo: FUNDAP, 2005.

SOARES, J.F.  ndice de desenvolvimento da educa o de São Paulo – Idesp: bases metodológicas. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 23, n. 1, p. 29-41, jan./jun. 2009. Disponível em <[socialsciences.scielo.org/scieloOrg/php/reference.php? pid...org](http://socialsciences.scielo.org/scieloOrg/php/reference.php?pid...org)>. Acesso em: 22 out. 2012.

SOIFER, H. and VOM HAU, M. 2008. “Unpacking the ‘Strength’ of the State: the Utility of Infrastructural Power”. *Studies in Comparative International Development* 12: 219-230.

SOIFER, Hillel David. —The Causal Logic of Critical Junctures. *Comparative Political Studies* 45, n. 12 (2012): 1572-1597.

SOUZA, Celina. Governos Locais e Gestão de Políticas Sociais Universais. **São Paulo em Perspectiva**, v.18, n. 2, p. 27-41, 2004.

SOUZA, Marcelo, J. L. de. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, In  E. de, GOMES, Paulo Cesar da C., CORRÊA, Roberto L. (Orgs). **Geografia: Conceitos e Temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995. p. 77-116.

STIGLITZ. Financial Markets and Development. *Oxford Review of Economic Policy* 5(4), 1989.

STOKER, Gerry. Governance as theory: five propositions. **International Social Science**

Journal, v. 50, n. 155), p. 17–28, 1988.

SYDOW, Cristina Toth. **Os Arranjos Produtivos Locais e o processo de coordenação intergovernamental: o papel dos governos dos estados como articuladores de políticas públicas**. São Paulo: Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 2012, 290 f. Tese de Doutorado. São Paulo, 2012.

THELEN, Kathleen. Historical Institutionalism in Comparative Politics. **Annual Review of Political Science**, n. 2, p. 369-404, 1999.

THORLAKSON, Lori (2003). Comparing Federal Institutions: Power and Representation in Six Federations, *West European Politics* 26: 1–22.

TIEBOUT, Charles M. (1956). A pure theory of local expenditures. *The journal of political economy*, 64 (5), 416-424.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004. 224 p.

TRINDADE, Jose Raimundo. **Seis décadas de intervenção na Amazônia: a SPEVEA, auge do ciclo ideológico do desenvolvimento brasileiro**. Belém: Paka-Tatu, 2014.

TRISTÃO. G. **Transparência na administração pública**. Disponível em <<http://www.fiscal.org>>. Acesso em 25/04/2005.

TSEBELIS, George. **Jogos ocultos: escolha racional no campo da política comparada**. São Paulo: EDUSP, 1988.

VARELA, C, Augusta. Chutando a Escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. **Rev. Econ. Polit.** [online]. 2006, vol.26, n.4, pp. 627-628. ISSN 1809-4538. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-31572006000400010>.

VAINER, C.B. **As escalas do Poder e o Poder das escalas: O que é poder local?** Cadernos IPPUR, ano XVI, n.1. Planejamento e Território: ensaios sobre a desigualdade, pp.13-32, número especial.

VASCONCELOS, Marilena. Sudam garante mais de R\$100 mi em projetos para a Amazônia. Disponível em <<http://www.sudam.gov.br/index.php/component/content/article/82-comunicacaosocial/clipping/1028-sudam-garante-mais-de-r-100-mi-em-projetos-para-a-amazonia>> Publicado em 07 de fevereiro de 2007. Acesso em 20 de abril de 2016.

WEAVER, K.R.; ROCKMAN, B. *Do institutions matter?* Washington: Brookings Institutions, 1993.

WEBER, (1992). *Economía y Sociedad*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica de Argentina.

WEINGAST. (2006). “Second Generation Fiscal Federalism: Implications for Decentralized Democratic Governance and Economic Development” (Discussion Draft).

WILSON, Robert; SPINK, Peter; WARD, Peter. *Governança metropolitana nas Américas, Cadernos Metr pole*, São Paulo, v. 13, n. 25, p. 1-33, 2011.

WORLD BANK. Sub-Saharan Africa. From crisis to sustainable growth. Washington: World Bank, 1989.

_____. Governance and development. The International Bank for Reconstruction and Development / THE WORLD BANK 1818 H Street, N.W. 1992.

UNDP, United Nations Development Programme. *Policy document*. January, 1997. Disponível em <<http://www.maguete.undp.or/policy/chapter1htm>>. Acesso em 08. Fev. 2005.

VIANNA, Salvador Teixeira Werneck. **Desenvolvimento econômico e reformas institucionais no Brasil: Considerações sobre a construção interrompida. Tese de Doutorado, 369 pag. Pós Graduação em Departamento de Economia.** Universidade Federal do Rio de Janeiro. 2007. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/datacenter/ie/pdfs/pos/tesesdissertacoes/tese_salvador_werneck.pdf>. Acesso em: 17 de fev. 2017.

WRIGHT, Deil. S. (1988). Understanding intergovernmental relations. 3rd ed. California: Books/Cole Publishing Company.

XAVIER, Thiago Reis; WITTMANN, Milton Luiz; INACIO, Raoni de Oliveira and KERN, Juliana. Desenvolvimento regional: uma análise sobre a estrutura de um consórcio intermunicipal. **Rev. Adm. Pública** [online]. 2013, vol.47, n.4, pp.1041-1066. ISSN 0034-7612. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122013000400011>.

YIN, R. K. **Case Study Research: design and methods**. 2. nd ed. London: Sage, 1994.

APÊNDICES

I - ROTEIRO DE ENTREVISTA COM GESTORES DO PARÁ (2007 a 2010)

Período da gestão:

Nome da entrevistada (o):

Função:

Local de nascimento:

Local de residência:

Nível de escolaridade:

Vínculo partidário:

✓ Perguntas

1- Fale sobre as iniciativas voltadas ao desenvolvimento regional integrado no estado do Pará no período de 2007 a 2010, governo Ana Júlia. Quais as principais ações, objetivos, orçamento e atores envolvidos no processo?

2- Quais os fatores, na sua opinião, limitaram as parcerias entre governo do estado, prefeituras e as demais secretarias de estado para que as iniciativas relacionadas ao desenvolvimento regional integrado tivessem êxito? - E quais os fatores que contribuíram para o êxito da iniciativa?

Fatores que limitaram o êxito:

Fatores que contribuíram com o êxito:

3- Ações intergovenamentais coordenadas pelo governo estadual, ou seja, o governo estadual assumindo a coordenação entre municípios e governo Federal (especificamente com objetivo de desenvolvimento regional integrado) podem contribuir para a diminuição das desigualdades regionais no Pará?

() SIM

() NÃO

4- Avalie o gerenciamento, planejamento e implementação de ações de enfrentamento as desigualdades regionais adotadas pelo governo do estado no Pará?

()Excelente

()Muito boa

()Boa

()Regular

()Ineficiente

5- As iniciativas do governo estadual relacionadas ao desenvolvimento regional integrado diminuíram as diferenças institucionais, sociais e ambientais nas regiões de

integração?

- SIM
- NÃO
- Parcialmente

6- Existiam espaços para debates entre as prefeituras, o governo do estado e demais secretarias de governo (movimentos sociais) para opinar em relação ao desenvolvimento regional integrado?

- Audiências Públicas
- Reuniões entre as esferas de governo
- Conselhos deliberativos
- Fóruns de debates
- Outro. Qual?

7- Qual a sua avaliação sobre a secretaria de governo estadual específica para coordenar as iniciativas de desenvolvimento regional integrado (enfretamento das desigualdades regionais) no Pará?

- Extremamente positiva
- Positiva
- Boa
- Regular
- Ruim

8- Existiu infraestrutura específica do governo do estado do Pará (prédio, orçamento e pessoal) para executar ações voltadas ao desenvolvimento regional integrado (enfretamento das desigualdades regionais) nas regiões de integração? - Qual a sua opinião sobre a estrutura do governo, caso ela tenha existido.

SIM

NÃO

9- Existiram ações integradas entre os governos estadual, municipal e demais secretarias de governo relacionadas ao desenvolvimento regional integrado (enfretamento das desigualdades regionais)?

- NÃO
- SIM

10- Das ações integradas que existiram com o objetivo de promover um desenvolvimento regional integrado, que produziram resultados favoráveis e quais os resultados não foram favoráveis?

11- Existia orçamento específico por parte do governo do estado do Pará direcionado ao desenvolvimento regional integrado para as regiões de integração?

- SIM
- NÃO

12. Foram direcionados orçamentos específicos do governo estadual para as áreas de saúde, educação e meio ambiente?

Obrigada!

II - ROTEIRO DE ENTREVISTA COM GESTORES DO PARÁ (2011 a 2014)

Período da gestão:

Nome da entrevistada (o):

Função:

Local de nascimento:

Local de residência:

Nível de escolaridade:

Vínculo partidário:

✓ Perguntas

1- Fale sobre as iniciativas voltadas ao desenvolvimento regional integrado no estado do Pará no período de 2007 a 2010, governo Ana Júlia. Quais as principais ações, objetivos, orçamento e atores envolvidos no processo?

2- Quais os fatores, na sua opinião, limitaram as parcerias entre governo do estado, prefeituras e as demais secretarias de estado para que as iniciativas relacionadas ao desenvolvimento regional integrado tivessem êxito? - E quais os fatores que contribuíram para o êxito da iniciativa?

Fatores que limitaram o êxito:

Fatores que contribuíram com o êxito:

3- Ações intergovenamentais coordenadas pelo governo estadual, ou seja, o governo estadual assumindo a coordenação entre municípios e governo Federal (especificamente com objetivo de desenvolvimento regional integrado) podem contribuir para a diminuição das desigualdades regionais no Pará?

() SIM

() NÃO

4- Avalie o gerenciamento, planejamento e implementação de ações de enfrentamento as desigualdades regionais adotadas pelo governo do estado no Pará?

()Excelente

()Muito boa

()Boa

()Regular

()Ineficiente

5- As iniciativas do governo estadual relacionadas ao desenvolvimento regional integrado diminuíram as diferenças institucionais, sociais e ambientais nas regiões de integração?

() SIM

() NÃO

() Parcialmente

6- Existiam espaços para debates entre as prefeituras, o governo do estado e demais secretarias

de governo (movimentos sociais) para opinar em relação ao desenvolvimento regional integrado?

- Audiências Públicas
- Reuniões entre as esferas de governo
- Conselhos deliberativos
- Fóruns de debates
- Outro. Qual?

7- Qual a sua avaliação sobre a secretaria de governo estadual específica para coordenar as iniciativas de desenvolvimento regional integrado (enfretamento das desigualdades regionais) no Pará?

- Extremamente positiva
- Positiva
- Boa
- Regular
- Ruim

8- Existiu infraestrutura específica do governo do estado do Pará (prédio, orçamento e pessoal) para executar ações voltadas ao desenvolvimento regional integrado (enfretamento das desigualdades regionais) nas regiões de integração? - Qual a sua opinião sobre a estrutura do governo, caso ela tenha existido.

- SIM
- NÃO

9- Existiram ações integradas entre os governos estadual, municipal e demais secretarias de governo relacionadas ao desenvolvimento regional integrado (enfretamento das desigualdades regionais)?

- NÃO
- SIM

10- Das ações integradas que existiram com o objetivo de promover um desenvolvimento regional integrado, que produziram resultados favoráveis e quais os resultados não foram favoráveis?

11- Existia orçamento específico por parte do governo do estado do Pará direcionado ao desenvolvimento regional integrado para as regiões de integração?

- SIM
- NÃO

12. Foram direcionados orçamentos específicos do governo estadual para as áreas de saúde, educação e meio ambiente?

Obrigada!

III - QUADROS DE ENTREVISTAS

1 GOVERNO: ANA JÚLIA - PT (2007 A 2010)

FUNÇÃO	NOME	ANO DA ENTREVISTA	ENDEREÇO
GOVERNADORA (2007-2010)	ANA JÚLIA CAREPA (PT)	2014	BELÉM
SEC. DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL (2007- 2010)	ANDRÉ FARIAS(PT)	2014	BELÉM
COORDENADOR ANA JULIA - METROPOLITANA	DANI ROBERTO(PT)	2014	BELÉM
COORDENADOR ANA JULIA- TOCANTINS	DIONÍSIO (PT)TRINDADE	2014	ABAETETUBA
COORDENADOR ANA JULIA – BAM	ODETE COSTA(PT)	2014	SANTARÉM

2 GOVERNO: SIMÃO JATENE - PSDB (2011 A 2014)

FUNÇÃO	NOME	ANO DA ENTREVISTA	ENDEREÇO
GOVERNADOR (2010-2014)	SIMÃO JATENE (PSDB)	2015	BELÉM
SEIDURB	MARCIO SPÍNOLA (PSD)	2015	BELÉM
NÚCLEO DE ASSUNTOS INSTITUCIONAIS (NRI)	LUIZ CLÁUDIO DA COSTA REIS	2015	BELÉM

3 PREFEITOS (AS)

FUNÇÃO	NOME	ANO DA ENTREVISTA	ENDEREÇO
PREFEITO BELÉM (ELEITO EM 2008-2012)	DUCIOMAR GOMES DA COSTA (PTB)	2014	BELÉM
PREFEITA ABAETETUBA (ELEITA EM 2008-2012/2013 A 2016)	FRANCINETI MARIA RODRIGUES CARVALHO (PSDB)	2014	ABAETETUBA
PREFEITA SANTARÉM (ELEITA EM 2005-2012)	MARIA DO CARMO MARTINS LIMA (PT)	2014	BELÉM

IV – REGISTRO DE QUADROS E TABELAS

Quadro 1: Metas projetadas e Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) registrados da 4ª série ao 9º ano entre no período de 2007 a 2011 nas escolas estaduais dos municípios das regiões de integração⁴¹ do Pará.

Mesorregião do Pará	Municípios	Metas Projetadas			Ideb Observado		
		2007	2009	2011	2007	2009	2011
Baixo Amazonas	Alenquer 4ª série / 5º ano	2.9	3.2	3.6	2.6	2.7	3.9
	8ª série / 9º ano	3.4	3.6	3.9	3.2	3.3	3.2
	Almeirim 4ª série ao 9º ano	-	-	-	-	-	-
	Belterra 4ª série ao 9º ano	-	-	-	-	-	-
	Curuá 4ª série ao 9º ano	-	-	-	-	-	-
	Faro 4ª série / 5º ano	2.8	3.2	3.6	2.5	3.4	3.9
	8ª série / 9º ano	3.3	3.4	3.7	3.2	2.6	3.7
	Juruti 4ª série / 5º ano	2.7	3.1	3.5	2.9	3.5	4.0
	8ª série / 9º ano	3.3	3.5	3.7	2.7	3.2	3.3
	Monte Alegre 4ª série ao 9º ano	-	-	-	-	-	-
	Óbidos 4ª série ao 9º ano	-	-	-	-	-	-
	Oriximiná 4ª série ao 9º ano	-	-	-	-	-	-
	Prainha 4ª série ao 9º ano	-	-	-	-	-	-
	Santarém 4ª série / 5º ano	3.6	3.9	4.3	3.6	4.4	4.7
	8ª série / 9º ano	3.6	3.8	4.1	3.3	3.3	*
Terra Santa 4ª série ao 9º ano	-	-	-	-	-	-	

⁴¹ Não constam registros de metas projetadas e Ideb observado de 2007 a 2011 nas escolas estaduais de ensino médio das regiões de integração.

Tocantins	Abaetetuba 4ª série / 5º ano	-	-	-	-	-	-
	8ª série / 9º ano	3.3	3.5	3.7	2.7	3.2	*
	Acará 4ª série ao 9º ano	-	-	-	-	-	-
	Baião 4ª série ao 9º ano	-	-	-	-	-	-
	Barcarena	3.0	3.3	3.7	1.3	3.1	***
	8ª série / 9º ano	2.9	3.0	3.3	2.2	2.7	***
	Cametá 4ª série ao 9º ano	-	-	-	-	-	-
	Igarapé Miri 4ª série ao 9º ano	-	-	-	-	-	-
	Limoeiro do Ajuru 4ª série / 5º ano	-	-	-	-	-	-
	8ª série / 9º ano	3.4	3.6	3.9	2.4	2.5	3.5
	Mocajuba 4ª série ao 9º ano	-	-	-	-	-	-
	Moju 4ª série ao 9º ano	-	-	-	-	-	-
	Oeiras do Pará 4ª série ao 9º ano	-	-	-	-	-	-
Tailândia 4ª série ao 9º ano	-	-	-	-	-	-	
Metropolitana	Belém 4ª série / 5º ano	3.2	3.5	3.9	3.0	3.8	4.1
	8ª série / 9º ano	3.1	3.2	3.5	2.9	3.0	*
	Ananindeua 4ª série / 5º ano	3.2	3.5	3.9	2.8	3.7	4.0
	8ª série / 9º ano	3.4	3.5	3.8	3.1	3.2	*
	Benevides 4ª série / 5º ano	3.1	3.4	3.8	2.9	3.5	4.1
	8ª série / 9º ano	3.3	3.4	3.7	2.8	3.5	*
	Marituba 4ª série ao 9º ano	-	-	-	-	-	-

	Santa Barbara 4ª série / 5º ano	2.8	3.2	3.6	2.5	2.9	***
	4ª série / 5º ano	3.0	3.2	3.4	2.5	2.9	2.8

Fonte: IDEB; INEP. (2014)

*Número de participantes na Prova Brasil insuficiente para que os resultados sejam divulgados.

***Sem média na Prova Brasil 2011.

Os resultados marcados referem-se ao IDEB que atingiu a meta projetada.

- Não existe resultado para a série informado.

Quadro 2: Metas projetadas e Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) observado da 4º série ao Ensino médio no período de 2007 a 2011 nas escolas estaduais do Brasil.

Brasil	Metas Projetadas			Ideb Observado		
	2007	2009	2011	2007	2009	2011
4ª série / 5º ano	4.3	4.9	5.1	4.0	4.3	4.7
8ª série / 9º ano	3.6	3.8	3.9	3.3	3.5	3.8
Ensino Médio	3.2	3.4	3.4	3.1	3.2	3.3

Fonte: IDEB; INEP. (2014)

Quadro 3: Metas projetadas e Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) observado da 4º série ao Ensino médio no período de 2007 a 2011 nas escolas estaduais do Pará

Pará	Metas Projetadas			Ideb Observado		
	2007	2009	2011	2007	2009	2011
4ª série / 5º ano	2.8	3.2	3.6	2.8	3.7	4.0
8ª série / 9º ano	3.2	3.3	3.6	2.9	3.1	3.1
Ensino Médio	2.7	2.7	2.9	2.3	3.0	2.8

Fonte: IDEB; INEP. (2014)

Tabela 1 - Área Desflorestada por Km² nas Regiões de Integração e no Estado do Pará de 2007 a 2011⁴².

Regiões/Pará	Nº de Municípios	População	Km ²	%Pará
Baixo Amazonas	12	694.837	96.311	7
Tocantins	11	740.045	69.009	5
Metropolitana	5	2.042.417	3.410	-1
Demais Regiões do Pará	114	3.902.587	1.053.668	46
Pará	144	7.688.513	1.222.398	-

Fonte: DPI; INPE (2014).

Tabela 2 - Registros de Focos de Queimadas nas Regiões de Integração do Pará no período de 2007 a 2013

Regiões	Nº de Municípios	População	Focos	%Pará*
Baixo Amazonas	12	694.837	17.246	8
Tocantins	11	740.045	13.384	6
Metropolitana	5	2.042.417	68	-1
Demais Regiões do Pará	114	3.902.587	163.265	46

Fonte: INPE (2014).

*Percentual do Pará em relação às regiões de integração e demais regiões

Quadro 4 - Adesão ao Programa Municípios Verdes (PMV) até 29 de agosto de 2014.

Regiões de Integração	Municípios	Adesão ao PMV
Baixo Amazonas	Alenquer	SIM
	Almeirim	SIM
	Belterra	SIM
	Curuá	NÃO

⁴² Registros disponibilizados até o período (2007-2011).

	Faro	SIM
	Juruti	SIM
	Monte Alegre	SIM
	Óbidos	SIM
	Oriximiná	SIM
	Prainha	SIM
	Santarém	SIM
	Terra Santa	SIM
Tocantins	Abaetetuba	NÃO
	Acará	NÃO
	Baião	NÃO
	Barcarena	NÃO
	Cametá	NÃO
	Igarapé-Miri	SIM
	Limoeiro do Ajuru	NÃO
	Mocajuba	NÃO
	Moju	SIM
	Oeiras do Pará	NÃO
	Tailândia	SIM
Metropolitana	Belém	NÃO
	Ananindeua	SIM
	Benevides	NÃO
	Marituba	NÃO
	Santa Barbara	NÃO

Fonte: Municípios Verdes (2014).

ANEXOS

I - D E C R E T O Nº. 4.827, DE 18 DE SETEMBRO DE 2001

Dispõe sobre a implantação, no âmbito da Administração Pública Estadual, do Sistema de Gestão de Programas do Estado do Pará - GP Pará.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO PARÁ, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo art. 135, inciso V, da Constituição Estadual, e

Considerando o disposto no art. 209 da Constituição Estadual e a determinação do Governo de otimizar a gestão do Estado, maximizando o uso dos recursos e reduzindo os custos financeiros;

Considerando o disposto no art. 2o, § 2o, da Lei 6.265, de 21 de dezembro de 1999, e o art. 29 da Lei nº. 6.371, de 12 de julho de 2001;

Considerando a necessidade de aprimorar os instrumentos de monitoramento, gestão e avaliação dos programas e ações consignados no Plano Plurianual de Governo 2000/2003 - Avante Pará,

D E C R E T A:

Art. 1o Fica implantado, no âmbito da Administração Pública Estadual, o Sistema de Gestão de Programas do Estado do Pará - GP Pará.

Art. 2o O sistema de informações do Sistema de Gestão de Programas-GP Pará se articula com os demais sistemas de informações gerenciais da Administração Pública Estadual e, em especial, com o Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios - SIAFEM/PA.

Art. 3o O órgão gestor do Sistema GP Pará é a Secretaria Executiva de Estado de Planejamento e Coordenação Geral - SEPLAN, sendo seu processamento eletrônico executado pela Empresa de Processamento de Dados do Pará - PRODEPA.

Art 4º Os órgãos e entidades da Administração Estadual são responsáveis pela manutenção do Sistema e pela fidedignidade das informações por ele geridas.

Art. 5o Fica o Secretário Executivo de Estado de Planejamento autorizado a disciplinar, através de portaria, a aplicação das normas definidas neste Decreto.

Art. 6o Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 7º Revogam-se as disposições em contrário.

PALÁCIO DO GOVERNO, 18 DE SETEMBRO DE 2001
ALMIR GABRIEL
Governador do Estado

DOE Nº. 29.542, de 19/09/2001.

II - D E C R E T O Nº 1.066, de 19 de junho de 2008

Dispõe sobre a regionalização do Estado do Pará e dá outras providências.

A GOVERNADORA do ESTADO DO PARÁ, no uso das atribuições que lhe confere o art. 135, inciso V, da Constituição do Estado do Pará, e tendo em vista o disposto na Resolução nº 002, de 5 de fevereiro de 2004, do Colegiado de Gestão Estratégica, que trata da regionalização programática do Governo do Estado do Pará,

D E C R E T A:

Art. 1º A regionalização do Estado do Pará tem como objetivo definir regiões que possam representar espaços com semelhanças de ocupação, de nível social e de dinamismo econômico e cujos municípios mantenham integração entre si, quer física quer economicamente, com a finalidade de definir espaços que possam se integrar de forma a serem partícipes do processo de diminuição das desigualdades regionais:

I - o Município de Gurupá passa a fazer parte da região de integração do Marajó.

II - A região de integração do Rio Caetés passa a ser denominada região de integração do Rio Caeté.

Art. 2º Os órgãos da administração pública direta e indireta deverão, obrigatoriamente, proceder a 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.

Art. 3º A regionalização, ora instituída, passa a denominar-se “Regiões de Integração”, sendo composta por doze Regiões, na forma estabelecida no Anexo Único deste Decreto.

Art. 4º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

PALÁCIO DO GOVERNO, 19 de junho de 2008.

ANA JÚLIA CAREPA
Governadora do Estado

III – DECRETO Nº 54, DE 29 DE MARÇO DE 2011

DECRETO Nº 54, DE 29 DE MARÇO DE 2011

Publicado no DOE(Pa) de 30.03.11.

Alterado pelo Decreto [308/11](#).

Institui o Programa de Municípios Verdes - PMV no âmbito do Estado do Pará e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO PARÁ, no uso das atribuições que lhe confere o art. 135, incisos III, V e VII, alínea “a”, e

Considerando que a promoção do desenvolvimento econômico e social deve ocorrer através do uso sustentável e conservação dos recursos naturais;

Considerando a necessidade de fortalecimento do Sistema Municipal de Meio Ambiente com incentivo à criação dos órgãos e conselhos municipais de meio ambiente, incluindo mecanismos que facilitem a sua estruturação, aparelhamento e funcionamento regular;

Considerando a necessidade de compartilhamento e descentralização da agenda ambiental, o que pressupõe ações integradas entre o Governo do Estado e os municípios, e permite uma participação mais efetiva da sociedade civil e do setor produtivo,

DECRETA:

Art. 1º Fica instituído o Programa de Municípios Verdes - PMV destinado a dinamizar a economia local em bases sustentáveis por meio de estímulos para que os municípios paraenses melhorem a governança pública municipal, promovam segurança jurídica, atraiam novos investimentos, reduzam desmatamento e degradação, e promovam a recuperação ambiental e a conservação dos recursos naturais.

Redação dada ao art. 2º pelo Decreto 308/11, efeitos a partir de 29.12.11.

Art. 2º O PMV será implementado por meio de parceria interinstitucional com entidades públicas, privadas e não-governamentais, consoante os termos de cooperação específicos firmados com o Estado do Pará, por meio da Coordenação do PMV.

§ 1º Compete ao Secretário Extraordinário de Estado para Coordenação do Programa Municípios Verdes articular, junto aos diversos parceiros institucionais, as ações necessárias à operacionalização do PMV.

§ 2º Os Municípios poderão, voluntariamente, aderir ao PMV através de protocolo a ser firmado junto à Coordenação do PMV, ficando sujeitos às regras, responsabilidades e aos benefícios do Programa.

Redação original, efeitos até 28.12.11.

Art. 2º O PMV será implementado por meio de parceria interinstitucional com entidades públicas, privadas e não-governamentais, consoante termos de cooperação específicos firmados com a Secretaria de Estado de Meio

Ambiente -
SEMA.

§ 1º Compete à SEMA articular, junto aos diversos parceiros institucionais, as ações necessárias à operacionalização do PMV.

§ 2º Os municípios poderão, voluntariamente, aderir ao PMV através de protocolo a ser firmado com a SEMA, ficando sujeitos às regras, responsabilidades e aos benefícios do Programa.

Art. 3º São objetivos do PMV:

- a) intensificar a atividade agropecuária nas áreas consolidadas;
- b) promover o reflorestamento;
- c) promover a regularização fundiária;
- d) apoiar a conclusão do Cadastro Ambiental Rural - CAR e Licenciamento Ambiental Rural - LAR;
- e) reduzir o desmatamento e a degradação ambiental;
- f) regularizar passivos ambientais do Estado, recuperando as Áreas de Preservação Permanentes – APPs e as áreas degradadas em Reserva Legal;
- g) apoiar a gestão dos resíduos sólidos;
- h) promover Ações de Educação Ambiental;
- i) fortalecer os órgãos municipais incluindo os sistemas municipais de meio ambiente;
- j) modernizar a legislação ambiental; e
- k) contribuir para que o Pará seja referência em economia de baixo carbono com alto valor agregado.

Redação dada ao parágrafo único do art. 3º pelo Decreto 308/11,

efeitos a partir de

29.12.1
1.

Parágrafo único. O Secretário Extraordinário de Estado para Coordenação do Programa Municípios Verdes - PMV fica autorizado a realizar convênios e parcerias que assegurem o cumprimento dos objetivos do PMV, descritos neste artigo.

**Redação original, efeitos até
28.12.11.**

Parágrafo único. A SEMA fica autorizada a realizar convênios e parcerias que assegurem o cumprimento dos objetivos do PMV, descritos no *caput* deste artigo.

Art. 4º O PMV abrange, no mínimo, os seguintes componentes:

- a) intensificação da pecuária;
- b) tecnificação e agregação de valor na agricultura;
- c) reflorestamento;
- d) incentivo à piscicultura e regulação da pesca artesanal;
- e) agroindústria e indústria florestal;
- f) manejo de florestas nativas;
- g) recuperação de Área de Preservação Permanente e Reserva Legal;
- h) redução do desmatamento;
- i) regularização ambiental;
- j) regularização fundiária; e
- k) fortalecimento dos órgãos e entidades municipais com atuação nas áreas abrangidas pelo Programa.

Redação dada ao art. 5º pelo Decreto 308/11, excetuado o § 3º,
efeitos a partir de

29.12.1
1.

Redação original do § 3º do art. 5º, efeitos a partir
de 30.03.11.

Art. 5º O PMV terá um Comitê Gestor constituído pelos seguintes Órgãos e Instituições:

I - Secretaria Especial de Estado de Desenvolvimento Econômico e Incentivo à Produção;

II - Secretaria Especial de Estado de Infraestrutura e Logística para o Desenvolvimento Sustentável;

III - Secretaria de Estado de Meio Ambiente - SEMA;

IV - Secretaria de Estado da Agricultura - SAGRI;

V - Secretaria de Estado da Fazenda - SEFA;

VI - Secretaria de Estado de Integração Regional, Desenvolvimento Urbano e Metropolitano - SEIDURB;

VII - Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Inovação - SECTI;

VIII - Instituto de Desenvolvimento Florestal do Estado do Pará - IDEFLOR;

IX - Instituto de Terras do Pará - ITERPA;

X - Federação das Associações dos Municípios do Estado do Pará - FAMEP;

XI - Federação da Agricultura do Estado do Pará - FAEPA;

XII - Federação das Indústrias do Estado do Pará - FIEPA;

XIII - Instituto do Homem e do Meio Ambiente da Amazônia - IMAZON;

XIV - The Nature Conservancy - TNC;

XV - Associação Vale para o Desenvolvimento Sustentável - Fundo Vale;

XVI - Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia - CREA/PA.

§ 1º O Comitê Gestor regimentará seu funcionamento enquanto órgão consultivo e deliberativo do PMV, devendo estabelecer os critérios de renovação, participação ou ingresso de novas entidades.

§ 2º O Secretário Especial de Estado de Desenvolvimento Econômico e Incentivo à Produção exercerá a presidência do Comitê Gestor do PMV, ficando a coordenação executiva sob a responsabilidade do Secretário Extraordinário de Estado para Coordenação do Programa Municípios Verdes - PMV.

§ 3º Será facultada ao Ministério Público Federal e ao Ministério Público Estadual a participação no Comitê Gestor.

Redação original, efeitos até 28.12.11.

Art. 5º O PMV será gerido por um Comitê Gestor constituído pelas seguintes

Instituições:

- a) Secretaria de Estado de Meio Ambiente - SEMA;
- b) Secretaria de Estado de Projetos Estratégicos - SEPE;
- c) Secretaria de Estado da Agricultura - SAGRI;
- d) Secretaria de Estado da Fazenda - SEFA;
- e) Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Regional - SEDURB;
- f) Secretaria de Estado de Desenvolvimento, Ciência e Tecnologia - SEDECT;
- g) Secretaria de Estado de Integração Regional – SEIR;
- h) Instituto de Desenvolvimento Florestal do Estado do Pará - IDEFLOR
- i) Instituto de Terras do Pará - ITERPA;
- j) Federação das Associações dos Municípios do Estado do Pará - FAMEP;
- k) Federação da Agricultura do Estado do Pará - FAEPA;
- l) Federação das Indústrias do Estado do Pará - FIEPA;
- m) Instituto do Homem e do Meio Ambiente da Amazônia - IMAZON;
- n) The Nature Conservancy - TNC;
- o) Associação Vale para o Desenvolvimento Sustentável - Fundo Vale;
- p) Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia - CREA/PA.

§ 1º O Comitê Gestor regimentará seu funcionamento enquanto órgão coordenador do PMV, devendo estabelecer os critérios de renovação, participação ou ingresso de novas entidades.

§ 2º Ficará sob a responsabilidade do(a) Secretário(a) de Estado de Meio Ambiente a presidência do Comitê Gestor do PMV.

§ 3º [...]

Art. 6º São atribuições do Comitê Gestor:

Redação dada a alínea "a" do art. 6º pelo Decreto 308/11, efeitos a

partir de 29.12.11.

a) zelar pelo cumprimento dos objetivos do PMV previsto no art. 4º do presente Decreto e dos termos de cooperação específicos firmados com o Estado, por meio da Coordenação do PMV;

**Redação original, efeitos até
28.12.11.**

a) zelar pelo cumprimento dos objetivos do PMV, previsto no art. 4º do presente Decreto e dos termos de cooperação específicos firmados com a SEMA;

b) elaborar plano de trabalho com metas, atividades, cronograma e orçamento;

c) estabelecer diretrizes técnicas;

d) aprovar a participação de entidades na etapa de avaliação da situação ambiental municipal do PMV;

e) sugerir critérios para priorização em ações de incentivo e fórmula para atribuição de situação ambiental municipal;

f) criar e monitorar um sistema transparente de ouvidoria e controle do sistema PMV voltado à sociedade;

g) arbitrar sobre os casos omissos e dispor sobre demais medidas que se façam necessárias para garantir a transparência e independência do PMV.

Redação dada ao art. 7º pelo Decreto 308/11, efeitos a partir de 29.12.11.

Art. 7º Fica criado o Comitê Executivo do PMV, responsável por implementar e acompanhar as ações necessárias para atingir as metas e objetivos do PMV, tendo como coordenador o Secretário Extraordinário de Estado para Coordenação do Programa Municípios Verdes - PMV e como integrantes sua equipe de suporte, além dos parceiros governamentais e institucionais convidados a fazer parte do referido comitê.

**Redação original, efeitos até
28.12.11.**

Art. 7º Será criado, por ato da SEMA, um Comitê Executivo composto por servidores designados, responsável por implementar o PMV e conduzir as ações necessárias para o seu pleno sucesso.

Art. 8º As despesas decorrentes da execução das atividades do PMV serão financiadas com recursos do Fundo Estadual do Meio Ambiente - FEMA, advindos da compensação ambiental e de outras fontes de recursos previstas no orçamento estadual.

Redação dada ao art. 9º pelo Decreto 308/11, efeitos a partir de 29.12.11.

Art. 9º O Secretário Extraordinário de Estado para Coordenação do Programa Municípios Verdes - PMV e o Comitê Gestor baixarão os atos administrativos necessários à implantação e ao cumprimento dos objetivos do PMV.

**Redação original, efeitos até
28.12.11.**

Art. 9º A Secretaria de Estado de Meio Ambiente - SEMA editará, num prazo de 90 (noventa) dias, os atos normativos necessários à implantação e ao cumprimento dos objetivos do PMV.

Art. 10. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

PALÁCIO DO GOVERNO, 29 de março de 2011.

SIMÃO JATENE

Governador do

Estado

TERESA LUSIA MÁRTIRES COELHO CATIVO

ROSA Secretaria de Estado de Meio Ambiente

SHYDNEY JORGE ROSA

Secretário de Estado de Projetos Estratégicos

IV - DOCUMENTOS DA SECRETARIA DE INTEGRAÇÃO REGIONAL

A Sala das Prefeituras fortalecerá a Política de Integração Regional

Um dos pilares estratégicos da Política de Integração Regional do Governo do Pará é o desenvolvimento de uma nova relação institucional federativa. Isso passa diretamente pela construção de um novo cenário político, um novo pacto federativo, baseado no estabelecimento de uma nova cultura de relacionamento institucional entre Governo Federal, Governo do Estado e Governos Municipais. Neste novo contexto, fundamentado em uma relação democrática e republicana, que transcende as relações político-partidárias, o Governo do Estado procura criar o ambiente adequado para que as ações e políticas públicas cheguem efetivamente às 12 Regiões de Integração e aos 143 municípios do estado, melhorando a qualidade de vida da população. A Sala das Prefeituras, como um dos instrumentos da Política de Integração Regional, contribui com essa nova relação institucional, na medida em que estabelece condições favoráveis para que os municípios acessem novas fontes de recursos visando o financiamento do seu desenvolvimento.

Parceria com os municípios

A Sala das Prefeituras foi criada para ser um ambiente de interação e articulação político-institucional entre Governo do Estado e os 143 municípios. O principal objetivo da Sala das Prefeituras é fazer com que as prefeituras tenham mais acesso a recursos para investimento em seus municípios, proporcionando a melhoria da qualidade de vida de seus habitantes. Para isto, procura atuar em aspectos fundamentais, como:

1. Regularidade dos municípios do estado;
2. Orientação e apoio à elaboração de projetos;
3. Acompanhamento das demandas municipais;
4. Capacitação de servidores municipais.

Fatores críticos a serem superados

O principal motivo que impulsionou a criação da Sala das Prefeituras foi o baixo índice de acesso por parte das prefeituras às fontes estaduais e federais de recursos. Isto ocorre basicamente em função da:

- Baixa regularidade dos municípios;
- Falta de informação das fontes de recursos e linhas de financiamento disponíveis para municípios;
- Ausência nas prefeituras de uma equipe técnica qualificada para a elaboração de projetos;
- Alto custo dos projetos sem ter a certeza de que os mesmos possam ter êxito;
- Descrédito dos gestores municipais devido ao longo tempo de análise dos projetos e seus custos.

Serviços

A Sala das Prefeituras conta com um ambiente adequado, onde os representantes dos municípios encontram suporte às suas necessidades, tais como: Sala de Recepção, Sala de Reuniões, computadores com acesso à Internet, telefone e Fax.

Possui uma equipe técnica especializada para orientar as prefeituras, consórcios municipais e associações de municípios, sendo que os principais serviços oferecidos são:

- Acompanhamento dos projetos municipais nas esferas Estadual e Federal;
- Articulação junto aos órgãos estaduais para dar maior agilidade na resolução de suas demandas;
- Acompanhamento e orientação aos municípios e consórcios públicos intermunicipais sobre regularidade fiscal, atuando de forma pró-ativa;
- Oferta de cursos de capacitação para os técnicos das prefeituras, consórcios intermunicipais e associações de municípios de acordo com suas necessidades;
- Orientação e apoio à elaboração de projetos, fazendo com que o tempo entre a submissão do projeto e a efetiva liberação do mesmo seja o mínimo possível, além do acompanhamento do seu andamento;
- Disponibilização de informações sobre fontes de recursos e financiamentos para atender as necessidades dos municípios.

A Secretaria de Estado de Integração Regional (SEIR), criada pela Lei nº 7.024 de 24 de Julho de 2007, tem por finalidade promover o desenvolvimento territorial e a integração regional, garantido que o conjunto de políticas públicas seja levado à todas as regiões do Estado.

Com a atribuição de implementar a Política de Integração Regional do Estado do Pará, a SEIR adotou um conjunto de ações e instrumentos que partem do reconhecimento das peculiaridades regionais ao mesmo tempo em que estabelecem estratégias para atender às potencialidades de cada uma das doze regiões de integração. Integração regional é sinônimo de desenvolvimento de todo o estado, considerando a participação popular como estratégia de controle social das ações de governo.



O objetivo da Política de Integração Regional é instituir o Sistema de Integração Regional, fundado sob três pilares – desenvolvimento regional, descentralização regional e nova relação institucional federativa com os municípios, cujo compromisso é consolidar um governo popular, a partir de instrumentos de planejamento, pactuação, operacionalização e financiamento.

A Política de Integração Regional do Estado do Pará tem como base territorial para seu planejamento estatal as 12 Regiões de Integração (RI). Essas regiões foram definidas a partir das semelhanças no processo de ocupação dos municípios, considerando-se o nível social e o dinamismo econômico, além do nível de integração física e econômica já existente entre elas.

Programa “Pará, Terra de Direitos”

O Programa Pará, Terra de Direitos - PTD, carro-chefe das políticas públicas do governo do Estado do Pará, representa um novo modelo de gestão constituído de um conjunto integrado de políticas sociais, com mais de 450 ações e cerca de 2000 atividades.



O objetivo do Programa Pará, Terra de Direitos é levar saúde, educação, emprego, transporte, segurança e cidadania para os que mais precisam. Entre as ações do programa estão à promoção do manejo florestal sustentável; o Bolsa Trabalho; incentivo à produção de alimentos básicos com distribuição de sementes de feijão, arroz e milho; ações básicas de cidadania, como a emissão de documentos e enfrentamento à violência sexual infanto-juvenil; ampliação da capacitação operacional de segurança pública com aquisição de armamentos, coletes, veículos e aumento de efetivo das polícias; etc.



Foram contemplados na primeira etapa do programa 39 municípios onde estão concentrados 65% da população paraense. A definição dos municípios se deu pelo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), população, cobertura de educação, saúde e dos índices de violência. A meta é atingir todos os 143 municípios até 2010.



Planos de Desenvolvimento Regional Sustentável

A elaboração de Planos de Desenvolvimento Regional Sustentável para o Estado do Pará é uma iniciativa do Governo do Estado, relacionada a uma estratégia mais ampla do Governo Federal, referenciada no Plano Amazônia Sustentável (PAS), cuja premissa básica é a formulação de um novo modelo de desenvolvimento para a Amazônia, com base em novas estratégias de Planejamento Territorial e de Desenvolvimento Regional Descentralizado.

São objetivos dos Planos de Desenvolvimento Regional Sustentável:

- Orientar as políticas públicas, identificando pontos de estrangulamento ao desenvolvimento, potencialidades regionais e necessidades de ações e investimentos setoriais;
- Fornecer um horizonte de planejamento de médio e longo prazo, contendo cenários, para cada uma das 12 Regiões de Integração.

Os Planos de Desenvolvimento Regional Sustentável representam um instrumento de Planejamento e Pactuação da Política de Integração Regional, que congregam e articulam as ações previstas pelos governos municipal, estadual e federal nas regiões de integração, com a participação de diversas organizações da sociedade civil em todas as etapas: diagnóstico,

A elaboração dos Planos de Desenvolvimento Regional Sustentável está estruturada em 5 eixos temáticos, seguindo as diretrizes do PAS: ordenamento territorial, regularização fundiária e gestão ambiental; fomento às atividades produtivas sustentáveis; inclusão social e cidadania; infra-estrutura para o desenvolvimento; e modelo de gestão.

Em 2007, foi elaborado em parceria com o Governo Federal o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Arquipélago do Marajó. Em 2008, foi estabelecido convênio com a Eletronorte para a construção de mais três Planos de Desenvolvimento Regional Sustentável: Xingu, Tocantins e Lago de Tucuruí. Para 2009, estão previstos a elaboração dos planos para as regiões do Araguaia, Carajás e Metropolitana. Até 2010, todas as regiões de integração do Pará terão seu PDRS elaborado.



Agências de Desenvolvimento Regional

No Sistema de Integração Regional em implementação pelo Governo do Estado, as ADR compreendem um dos instrumentos de planejamento, pactuação, operacionalização e financiamento da Política de Integração Regional. Uma ADR constitui-se numa organização técnico-institucional voltada para a identificação de projetos de desenvolvimento setorial ou global de oportunidades e fomento das ações empresariais inovadoras. Por meio da SEIR, o Governo pretende estimular à implantação de Agências de Desenvolvimento Regional - ADR que valorizem as diversidades regionais do estado e fortaleçam o 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.

São objetivos de uma Agências de Desenvolvimento Regional:

- Integrar instituições públicas e privadas para que de uma forma coordenada (pacto territorial) promovam o desenvolvimento regional;
- Destacar ações estratégicas, organizando as diversas iniciativas, projetos e propostas de desenvolvimento;
- Promover parcerias entre as entidades envolvidas com o desenvolvimento da região e as demais instituições estaduais, nacionais e internacionais;
- Proporcionar e/ou facilitar a captação de recursos financeiros para a realização de projetos estratégicos para a região;
- Buscar maior agilidade, eficácia e eficiência na execução de ações, por meio de parcerias públicas e privadas.

Com o objetivo de implementar Agências de Desenvolvimento Regional no Estado do Pará foi inicialmente criado um GT coordenado pela SEIR e composto pelas seguintes órgãos: SEGOV, SEPOF, SEDECT, Casa Civil, SAGRI, Eletronorte, SEBRAE/PA, IEL, CIN/FIEPA e ACP/FACIAPA. O GT da ADR definiu o modelo de agências a serem implementado no estado do Pará (OSCIP).

A Política de Apoio à Implantação da Agências de Desenvolvimento Regional no Estado do Pará foi lançada dia 23 de outubro de 2008, no município de Tucuruí.



Sala das Prefeituras

A Sala das Prefeituras vem democratizar as políticas públicas do Governo do Estado de forma a articular ações estreitando o laço entre as instituições e municípios no que se diz ao intercâmbio de informações técnicas, administrativas do portfólio de recursos disponíveis e aplicáveis no crescimento de suas regiões.

São objetivos da Sala das Prefeituras:

- Orientar prefeituras, associações de municípios e consórcios intermunicipais sobre fontes de recursos;
- Orientar e apoiar a elaboração de projetos para captação de recursos, a execução dos recursos e a prestação de contas por parte das prefeituras, associações de municípios e consórcios intermunicipais.

A Sala das Prefeituras, como instrumento de Operacionalização da Política de Integração Regional do estado, e de relação com os prefeitos, passou a funcionar em regime experimental no mês de março de 2008. Entre as atividades até agora desenvolvidas, pode-se citar: orientação a prefeitos sobre programas disponíveis e fontes de recursos, e levantamento de investimentos estaduais e federais por município.

Agentes de Integração Regional

Os Agentes de Integração Regional, também chamados de Assessores de Articulação Territorial, são interlocutores do Governo do Estado nas regiões. Sua presença tem como função promover a articulação das ações do governo através da captação e da distribuição de informações à execução das políticas públicas nas regiões.

São objetivos dos Agentes de Integração Regional:

- Operacionalizar a Política de Integração Regional nas Regiões de Integração;
- Estabelecer uma relação institucional com os prefeitos, associações de municípios e consórcios intermunicipais;
- Articular as ações dos diversos órgãos nos territórios;
- Monitorar as ações, programas e políticas do governo;
- Coordenar o Fórum de Gestores Regionais;
- Articular as agendas institucionais do governo nas Regiões de Integração.

Os Agentes de Integração Regional, lotados nos Centros e Núcleos de Integração Regional; assumem o papel de principais articuladores institucionais com as prefeituras, associações de municípios, consórcios intermunicipais, e órgãos do Estado.

Compete aos Agentes organizar a ação do Estado em cada Regiões de Integração, integrando todos os órgãos de governo, procurando tornar as políticas públicas mais eficientes, eficazes, articuladas e participativas. Além de coordenarem os Fóruns de Gestores Regionais, os Agentes funcionam como interlocutores da Sala das Prefeituras nas Regiões de Integração.

Fórum Permanente das Prefeituras

O Fórum Permanente das Prefeituras representa um espaço de articulação político-institucional entre Governo do Estado e representações municipais para discussão e pactuação de soluções conjuntas e articuladas visando ao desenvolvimento dos municípios.

O Fórum Permanente das Prefeituras, instrumento de pactuação e operacionalização, é uma instância formada pelos gestores municipais, presidentes de associações de municípios, presidentes de consórcios intermunicipais e presidente da Federação dos Municípios do Estado do Pará.



São objetivos deste Fórum:

- Consolidar um espaço de articulação político-institucional no estado;
- Estabelecer um ambiente de interação e articulação político-institucional entre Governo do Estado, associações de municípios, consórcios intermunicipais e Federação dos Municípios do Estado do Pará;
- Estimular a construção de um novo pacto federativo no estado;
- Estimular o debate e o encaminhamento de soluções de problemas comuns entre os municípios visando a promoção do desenvolvimento local e regional.

O Fórum tem o papel de discutir estratégias articuladas entre os municípios e destes com o Governo do Estado visando à integração de ações e o fortalecimento do pacto federativo.

As reuniões do Fórum Permanente das Prefeituras são de caráter setorial ou regional. Nas reuniões setoriais são escolhidas pautas específicas onde são discutidos os problemas enfrentados pelos gestores e as suas soluções. São convidados todos os gestores municipais do estado. Já as pautas regionais acontecem nas RI com a presença de representantes do Governo do Estado e os prefeitos da região.

Política Estadual de Apoio ao Desenvolvimento de Consórcios Públicos

O apoio às ações públicas consorciadas no Estado do Pará tem como marco a criação da Lei Estadual nº 7.088, de 16 de janeiro de 2008, que se apóia na Lei Federal nº 11.107/2005 e no Decreto nº 6.017/2007 que a regulamentou; e a Política Estadual de Apoio ao Desenvolvimento de Consórcios Públicos, instrumento este de planejamento, pactuação, operacionalização e financiamento da Política de Integração Regional.

Procura potencializar o desenvolvimento do associativismo cooperativo entre os diferentes níveis de governo, considerando as reais possibilidades de desenvolvimento integrado das regiões do estado. Além disto, esta Política busca ampliar os efeitos da aplicação de recursos públicos na melhoria da qualidade de vida da população do Estado do Pará.

São objetivos desta Política:

- Valorizar e potencializar a articulação entre os municípios que tenham projetos em comum ou algum nível de articulação política, econômica e social;
- Consolidar uma nova fase de cooperação entre diferentes níveis de governo (pacto federativo);
- Ganho de escala na execução das políticas públicas e redução dos custos operacionais em ações específicas;
- Aperfeiçoamento dos mecanismos de articulação intermunicipal e incentivo a gestão associada de serviços públicos;
- Ganhos institucionais na capacidade de gestão pública;
- Valorização da participação das organizações de controle social;
- Estimular o debate e o encaminhamento de soluções de problemas comuns entre os municípios visando a promoção do desenvolvimento local e regional.

A construção deste programa iniciou com a criação de um Grupo de Trabalho que envolveu várias secretarias estaduais (SEIR, SEGOV, SEPOF, SEDURB, SETRAN, SESP, SEGUP, SEJUDH, SEMA, SEAD, COSANPA, CPH e Governadoria/NAC), a Assembléia Legislativa e representantes dos Consórcios Públicos existentes no Estado do Pará. As possibilidades desta modalidade de ação interfederativa avançam por outros setores de atuação, podendo ser aplicada em questões como o tratamento de resíduos sólidos, água e esgoto, mobilidade social, Segurança e Justiça.

Fórum de Gestores Regionais

O Fórum de Gestores Regionais, instrumento de pactuação e operacionalização, foi criado no dia 07 de maio de 2008 através do decreto nº 949/2008 assinado pela governadora. Reúne representantes executivos dos órgãos do Governo do Estado presentes nas 12 Regiões de Integração, sendo moderado pelo Agente de Integração Regional da SEIR;

São objetivos dos Fórum de Gestores Regionais:

- Articulação, monitoramento e análise das ações, programas e políticas de governo nas Região de Integração, em particular programas de impacto regional ou territorial;
- Integração no âmbito territorial das diversas ações setoriais do governo;
- Dar mais celeridade à execução das ações;
- Garantir a implementação da descentralização regional.

Compete a SEIR o papel de coordenar o Fórum, que tem uma regularidade de reuniões ordinária mensal, e possui caráter consultivo e executivo.

O Fórum de Gestores Regionais funcionará sempre que necessário como um espaço de articulação e pactuação estratégica apontando diretrizes e soluções para a resolução de problemas pertinentes à esfera pública estadual.

Centros e Núcleos de Integração Regional



Os CIR e NIR, instrumentos de operacionalização, constituem-se em unidades estratégicas criadas para facilitar o gerenciamento de políticas públicas. Sua implantação visa principalmente ampliar a presença do governo em todo o estado, aglutinando órgãos setoriais que possam promover a melhor adequação das políticas públicas à realidade regional, bem como a integração entre elas, unindo esforços e potencializando efeitos derivados das ações empreendidas. Funcionam como espaços físicos de gerenciamento e integração das políticas públicas.

São objetivos dos CIR e NIR:

- Facilitar o planejamento, a gestão e a operacionalização das ações governamentais;
- Ampliar a presença do Governo nas RI;
- Aglutinar órgãos setoriais que possam promover a integração e uma melhor adequação das políticas públicas à realidade regional;
- Prestar atendimento a oferecer serviços à população contribuindo para o acesso à cidadania.

Em 2008 foram criados três centros (Belém, Marabá e Santarém) e nove núcleos, abrangendo as doze Regiões de Integração. O CIR da Região Metropolitana passou a funcionar no Centro Integrado de Governo. A inauguração do CIR de Marabá ocorreu dia 07 de maio de 2008 e a inauguração do CIR de Santarém no dia 11 de setembro de 2008.

Sob o CIR de Marabá estão subordinadas as RI de Carajás, Araguaia e Lago de Tucuruí. Sob o CIR de Santarém estão as RI do Baixo Amazonas, Tapajós e Xingu. As restantes, Região Metropolitana, Rio Capim, Rio Caeté, Guamá, Tocantins e Marajó, estão sob o CIR da Região Metropolitana.

Regiões de Integração

A nova regionalização para o Estado do Pará, para fins de planejamento, derivou das seguintes constatações:

- As duas regionalizações oficiais do IBGE – Mesorregiões e Microrregiões – não mais refletem a realidade regional do estado. As mesorregiões possuem limites muito vastos e as microrregiões não mais representam regiões verdadeiramente coesas, homogêneas ou complementares;
- A necessidade de uma efetiva política de desenvolvimento regional para o Estado do Pará;
- O compromisso do governo de fomentar a descentralização regional trazendo o Estado para mais próximo da população;
- A necessidade de elaborar e implementar políticas públicas, articuladas em múltiplas escalas e pactuadas com a população, adequadas a cada realidade territorial.

Assim, as 12 Regiões de Integração foram identificadas, levando em consideração, as características de concentração populacional, acessibilidade, complementaridade, interdependência econômica, índices de desenvolvimento e acesso à infra-estrutura econômica e social. Ao todo foram utilizados 12 critérios que resultaram nesta divisão territorial.

Portanto, de acordo com o Decreto nº 1.066 de 19 de junho de 2008, a regionalização do Estado do Pará tem como objetivo: “definir regiões que possam representar espaços com semelhanças de ocupação, de nível social e de dinamismo econômico e cujos municípios mantenham integração entre si, quer física quer economicamente, com a finalidade de definir espaços que possam se integrar de forma a serem partícipes do processo de diminuição das desigualdades regionais.”

Essa nova regionalização servirá de base para a descentralização administrativa do Governo do Estado que, dessa forma, garantirá a presença do poder público em todas as regiões, ampliando a participação popular nas decisões de investimentos e ações. Desta forma, as 12 Regiões de Integração formam a Base do Sistema de Integração Regional, tornando-se efetivamente num instrumento de apoio e subsídio às políticas públicas.

BAIXO AMAZONAS

1. Alenquer
2. Almerim
3. Belterra
4. Curuá
5. Faro
6. Juruti
7. Monte Alegre
8. Óbidos
9. Oriximiná
10. Prainha
11. Santarém
12. Terra Santa

TAPAJÓS

1. Aveiro
2. Itaituba
3. Jacareacanga
4. Novo Progresso
5. Rurópolis
6. Trairão.

XINGU

1. Altamira
2. Anapu
3. Brasil Novo
4. Medicilândia
5. Pacajá
6. Placas
7. Porto do Moz
8. Senador José Porfírio
9. Uruará
10. Vitória do Xingu

LAGO DO TUCURUÍ

1. Breu Branco
2. Goianésia do Pará
3. Itupiranga
4. Jacundá
5. Nova Ipixuna
6. Novo Repartimento
7. Tucuruí

TOCANTINS

1. Abaetetuba
2. Acará
3. Baião
4. Barcarena
5. Cametá
6. Igarapé-Miri
7. Limoeiro do Ajuru
8. Mocajuba
9. Moju
10. Oeiras do Pará
11. Tailândia

RIO CAETÉ

1. Augusto Corrêa
2. Bonito
3. Bragança
4. Cachoeiras do Piriá
5. Capanema
6. Nova Timboteua
7. Peixe Boi
8. Primavera
9. Quatipuru
10. Salinópolis
11. Santa Luzia do Pará
12. Santarém Novo
13. São João de Pirabas
14. Tracuateua
15. Viseu



Estado do **PARÁ**

GUAMÁ

1. Castanhal
2. Colares
3. Coluça
4. Igarapé Açú
5. Inhangapi
6. Magalhães Barata
7. Maracanã
8. Marapanim
9. Santa Isabel do Pará
10. Santa Maria do Pará
11. Santo Antônio do Tauá
12. São Caetano de Odivelas
13. São Domingos do Capim
14. São Francisco do Pará
15. São João da Ponta
16. São Miguel do Guamá
17. Terra Alta
18. Vigia

ARAGUAIA

1. Água Azul do Norte
2. Bannach
3. Conceição do Araguaia
4. Cumarú do Norte
5. Floresta do Araguaia
6. Ourilândia do Norte
7. Pau d'Arco
8. Redenção
9. Rio Maria
10. Santa Maria das Barreiras
11. Santana do Araguaia
12. São Félix do Xingu
13. Sapucaia
14. Tucumã
15. Xinguara.

CARAJÁS

1. Bom Jesus do Tocantins
2. Brejo Grande do Araguaia
3. Canaã dos Carajás
4. Curionópolis
5. Eldorado dos Carajás
6. Marabá; Palestina do Pará
7. Parauapebas; Piçarra
8. São Domingos do Araguaia
9. São Geraldo do Araguaia
10. São João do Araguaia.

MARAJÓ

1. Afuá
2. Anajás
3. Bagre
4. Breves
5. Cachoeira do Arari
6. Chaves
7. Curralinho
8. Gurupá
9. Melgaço
10. Muaná
11. Ponta de Pedras
12. Portel
13. Salvaterra
14. Santa Cruz do Arari
15. São Sebastião da Boa Vista
16. Soure

METROPOLITANA

1. Ananindeua
2. Belém
3. Benevides
4. Marituba
5. Santa Bárbara

RIO CAPIM

1. Abel Figueiredo
2. Aurora do Pará
3. Bujaru; Capitão Poço
4. Concórdia do Pará
5. Dom Eliseu; Garrafão do Norte
6. Ipixuna do Pará
7. Irituia
8. Mãe do Rio
9. Nova Esperança do Piriá
10. Ourém
11. Paragomina
12. Rondon do Pará
13. Tomé-Açu
14. Ulianópolis.