

40º Encontro Anual da Anpocs

**SPG25 Políticas públicas,
desenvolvimento e meio ambiente**

**JORGIENE DOS SANTOS
OLIVEIRA**

Título: Governança e Desenvolvimento regional Integrado na Amazônia: A experiência do governo estadual do Pará.

Jorgiene dos Santos Oliveira¹

Resumo

Este artigo tem como foco analisar a experiência de gestão territorial do governo estadual do Pará no período de 2007 a 2014. Verificaremos ações voltadas a governança e ao desenvolvimento regional integrado. Ao analisar a governança estabelecida para implementar o desenvolvimento regional integrado no estado foi possível identificar as ações do governo relacionadas a governança territorial estabelecida a partir das tentativas do governo em ampliar as relações intergovernamentais, no entanto, tais iniciativas ainda não contribuíram para o desenvolvimento regional integrado do estado.

Palavras-chave: Governança; Neoinstitucionalismo; Desenvolvimento Regional;

1 INTRODUÇÃO

A ideia norteadora deste artigo será a de explorar o seguinte tema: analisar a reforma institucional relacionando-a ao desenvolvimento e à integração regional, tendo como objeto de estudo a Reforma do Estado realizada no Pará a partir de 2007, que teve como proposta desenvolver as regiões do estado de forma integrada.

Os pressupostos que fundamentam o estudo são os de que o desenvolvimento e a integração regional são funções do estado, através de suas instituições. Portanto, partimos do suposto de as instituições são capazes de alterar as expectativas de atores que agem estrategicamente, o que pode

¹Doutoranda em Ciência Política em Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR – Brasil). Doutorado Sanduíche em Universidade Livre de Berlim(FU-Berlim). Mestre em Planejamento do Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido em Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA-UFPA). Especialista em Desenvolvimento de Áreas Amazônicas. Graduada em Ciências Sociais em Universidade Federal do Pará(UFPA-Brasil).

assegurar efeitos sociais desejáveis, ou seja, o desenvolvimento regional integrado.

Diante do exposto, o principal questionamento da pesquisa será: O governo do Estado do Pará realizou ações voltadas a governança territorial e ao desenvolvimento regional integrado? Neste sentido a hipótese sustentada será a de que o governo estadual adotou ações pautadas em governança regional a partir da ampliação das ações intergovernamentais, mas ainda não diminuiu as diferenças intrarregionais no Pará.

Para este estudo de caso foi realizada uma análise quantitativa dos dados através de relatórios produzidos pelo governo do Estado e outros órgãos avaliadores, relacionadas ao desenvolvimento e a integração no Estado do Pará, neste sentido partiremos das análises neoinstitucionalistas para discutir o desenvolvimento regional integrado.

Neste artigo sustentaremos que as ações dos governos Estaduais para alcançar um objetivo de redução das desigualdades sociais e regionais na governança territorial deverá ampliar e dinamizar entre as relações intergovernamentais.

O artigo será composto de seis secções, introdução, o debate acerca dos conceitos de governança, a discussão sobre o desenvolvimento relacionado as instituições governamentais, a apresentação do modelo de governança implementada a partir das reformas dos governos estaduais e apresentação dos dados **sobre as ações para o desenvolvimento regional integrado**, após estas secções apresentaremos as conclusões com as principais análises.

2. Conceitos de Governança no Brasil e na América Latina

O conceito de governança mesmo apresentando muitas variações, tem sido utilizado para várias análises, seja 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, entre a reestruturação do Estado brasileiro e o avanço da democracia, os conceitos de governança giraram em torno de que o governo só serviria como uma metáfora para o governo (IVO,

1997; IVO *etal*, 1998; SOUZA, 2004), semelhante ao apontado em debates internacionais (ROBERT e WILSON, 2009; HEINRICHS et al, 2009). Em outros casos, o conceito de governança significa que as ações ou políticas de Estado apresentam fortes interdependências e diferentes ênfases na participação social (ABERS e 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.

O Banco Mundial, Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e outras organizações multilaterais também divulgaram o conceito de governança, que é semelhante ao divulgado na 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, p. 60)², 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.

²O Banco Mundial vem influenciando as discussões sobre a pobreza e sobre as políticas sociais desde os anos 1990.

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 globais³ que vinculam desenvolvimento local com a articulação entre Estado democrático e participação popular como meio para a garantia de uma “boa governança”.

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, neste ponto de vista, o estado é uma possível fonte de ineficiência, mas esta poderia ser resolvida com o desenvolvimento de práticas de “boa governança”.

O debate em relação ao aumento da participação social nas discussões acerca das ações do Estado, 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 emergência de uma nova cultura política ligada à multiplicidade de atores sociais com presença na cena política;
- c) A emergência de um novo regime de ação pública, decorrente de um novo papel exercido pelo poder público e pelos atores sociais, que exigissem a reconfiguração dos mecanismos e dos processos de tomada de decisão (HAMEL, 1999 *apud* SANTOS JUNIOR, 2001 p.59).

³A ONU utiliza para, avaliar a boa governança onze critérios básicos que são: visão estratégica, transparência, ação conforme a lei (*Ruleoflaw*), equidade, participação, orientação ao consenso, *susceptibilidade(Responsiveness)*, confiabilidade, eficiência, eficácia, *accountability*. Tradução nossa.

Além de Santos Junior (2001), outros autores brasileiros concentram-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, 2004; RIBEIRO, 2012; RONCONI, 2010; JACOBI, 2005; ABERS e KECK, 2009; CARDOSO e VALLE, 2012; FREY, 2007; JACOBI, 2005; RIBEIRO, 2009; DIAS, 2009).

Ou seja, parte significativa da literatura no Brasil e na América Latina indicam 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, as 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., 2004; FREY, 2007), habitação (CARDOSO e VALLE, 2000), e o ambiente (JACOBI, 2005; ABERS e KECK, 2009; RIBEIRO, 2009; DIAS, 2009).

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, consta-se a existência de um viés altamente normativo ao conceito de governança nas análises no Brasil e América Latina.

DALLABRIDA 2007, p. 4 indica a finalidade das estruturas de governança territorial, onde estas estariam relacionadas a articulação com vistas ao desenvolvimento das regiões ou territórios. Assim, o desenvolvimento territorial seria entendido como um processo de mudança estrutural empreendido por uma sociedade organizada territorialmente, sustentado na potencialização dos recursos e ativos (genéricos e específicos, materiais e imateriais) existentes no local, com vistas à dinamização socioeconômica e à melhoria da qualidade de vida de sua população.

Em nossa análise, compreendemos assim que o campo do governo estadual poderia ser traduzido como a superação através da dinamização das relações intergovernamentais e dos cálculos estratégicos dos sujeitos, o que conseqüentemente contribuiria com a gestão e desenvolveria o território nos aspectos social, ambiental e institucional.

É importante mencionar o conceito de governança territorial sugere que esta como uma instância institucional de exercício de poder de forma simétrica em nível territorial. A sua prática pode incidir sobre três tipos de processos: (1) a definição de uma estratégia de desenvolvimento territorial e a implementação das condições necessárias para sua gestão; (2) a construção de consensos mínimos, através da instauração de diferentes formas de concertação social como exercício da ação coletiva; e, por fim, (3) a construção de uma visão prospectiva de futuro. Uma prática qualificada de governança territorial é um requisito indispensável para o desenvolvimento. A gestão do desenvolvimento, realizada na perspectiva da concertação público-privada, implica numa revalorização da sociedade, assumindo uma postura propositiva, sem, no entanto, diminuir o papel das estruturas estatais nas suas diferentes instâncias (DALLABRIDA 2007, p. 4).

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 neste artigo. 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.

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 que as análises sobre reforma do estado, governança e desenvolvimento também são múltiplas e complexas, neste artigo não teremos a pretensão de finalizar tais discussões, apenas contribuir para as mesmas.

3 Qual o desenvolvimento as instituições deveriam promover?

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, a autora, inicia seu debate lembrando que no sentido filosófico, o conceito de desenvolvimento se explica pelo movimento em direção ao melhor (ABAGGNANO, 2003, p. 241), 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 questiona -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 a 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, isso têm causado equívocos. Pois, segue argumentando, “mais do que uma escala de atuação, o emprego de um ou outro termo agrega significados diferentes a 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. Pois, 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.

Assim, 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 ciências políticas, poderemos afirmar que o conceito de território está relacionado as dimensões políticas e administrativas. Em que 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 (CAPEL2016, p.8).

Rückert (2004) 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 político-administrativa, à sociedade civil e à políticas de desenvolvimento endógeno na escala local/regional. O autor ainda analisa a aproximação entre territorialidade e ao desenvolvimento territorial apontando exemplos empíricos.

Com isto 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.

Pois o território enquanto uma totalidade que contém uma estrutura complexa é composto por múltiplos atores inseridos num processo longo de reforma do Estado. A redemocratização, as descentralizações que focam os estados e os municípios, a valorização do local e as diferenças dos diversos poderes estão no centro das atenções na análise dos múltiplos territórios e da construção das múltiplas territorialidades sociais.

O autor concluí ainda que podem existir novas formas de controle de territórios e que eles estão submetidos às múltiplas determinações do capitalismo global e ao mesmo tempo das ativações das potencialidades e das riquezas dos recursos escassos, das identidades das populações nos vastos rincões do país e das ricas territorialidades que elas nos demonstram.

No Brasil, ao nosso ver, os governos estaduais ao entenderem que o cenário os obriga a estarem submetidos as múltiplas determinações do capital global e ao mesmo tempo das ativações das potencialidades e das riquezas e

dos recursos escassos, das identidades das populações nas várias regiões do Brasil(Rückert2004,p.20), passam a implementar ações estratégicas associadas a novas territorialidades, considerando além da descentralização, participação da sociedade civil, a ampliação das relações intergovernamentais com estratégico 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, a PNDR.

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 tal desenvolvimento. No entanto,restrições orçamentárias nas jurisdições locais são um obstáculo a qualquer ação governamental com vistas ao desenvolvimento.

Em seu estudo o autor concluí 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.

Segundo Dallabrida 2007 a gestão territorial deve consistir em processos de tomada de decisão dos atores, sociais, econômicos e institucionais em um determinado local, ou seja, como um processo de governança.

O autor prossegue indicando a finalidade das estruturas de governança territorial, onde estas estariam relacionadas a articulação com vistas ao desenvolvimento das regiões ou territórios. Assim, o desenvolvimento territorial seria entendido como um processo de mudança estrutural empreendido por uma sociedade organizada territorialmente, sustentado na potencialização dos recursos e ativos (genéricos e específicos, materiais e imateriais) existentes no local, com vistas à dinamização socioeconômica e à melhoria da qualidade de vida de sua população.

Em nossa análise, compreendemos assim que o campo do governo estadual poderia ser traduzido como a superação das desigualdades regionais através da dinamização das relações intergovernamentais e dos cálculos estratégicos dos sujeitos, o que conseqüentemente contribuiria com o desenvolvimento social, ambiental e institucional nos territórios.

4 O caso do governo do Estado do Pará

O estado do Pará possui 14,6% da área territorial do Brasil, sendo o segundo estado em termos territoriais da federação, ficando atrás apenas do estado do Amazonas. A vastidão territorial ao mesmo tempo em que lhe confere uma riqueza e natureza ímpar oferece por outro lado, algumas peculiaridades e entraves ao seu processo de desenvolvimento regional, devido à dificuldade de articulação e integração intrarregional (internamente).

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. Em paralelo, 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).

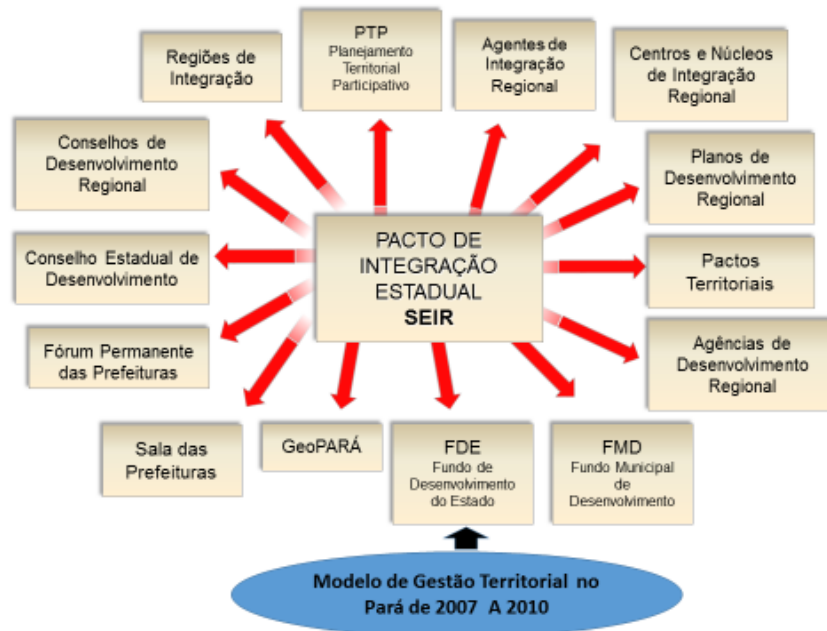
Este sentimento de um lado impulsionou os movimentos separatistas para a criação dos estados do Tapajós e de Carajás, além da proposta de criação do Território Federal do Marajó; e influenciou na derrota do candidato Almir Gabriel do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) nas eleições para o 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.

4.1 As Gestões Territoriais implementadas no estado do Pará de 2007 a 2014

O estado do Pará entre os anos de 2007 a 2014 apresentou dois modelos de gestões territoriais com objetivo de desenvolvimento regional

integrado. As figuras abaixo permitem visualizar os aspectos da reforma entre o período de 2007 a 2014:

Figura 1: Reforma Pará no período de 2007 a 2010 no governo Ana Júlia Carepa (PT)



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

Figura 2: Reforma no Pará no período de 2011 a 2014 na gestão do governador Simão Jatene (PSDB)



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

As duas figuras demonstram diferenças impactantes sobre o formato das duas reformas realizadas entre os períodos. Entre 2007 a 2010 houve um aumento dos espaços de discussão e diálogos com os setores sociais e institucionais. Entre 2011 a 2014 estes espaços diminuem significativamente.

4.2 Ações do governo do Pará em relação ao Desenvolvimento Regional Integrado (2007 a 2014)

No período de 2007 a 2010, a partir dos PPA's (Planos Plurianuais do Estado do Pará) analisados referentes aos anos de 2008 a 2011, que representam parte dos governos Ana Júlia e Simão Jatene. E para os períodos de 2011 a 2014, no PPA's referentes aos anos de 2012 a 2015, período também que abarca os governos Ana Júlia e Simão Jatene. As ações identificadas serão apresentadas no quadro 1 (um), a partir de 13 indicadores elaborado por nós para relacionar aos aspectos da reforma do estado realizada e a governança territorial.

4.2.1 Ações do Governo do Estado do Pará

Quadro 1: Ações do Governo do Estado do Pará de 2007 a 2014

CONSTITUIÇÃO ESTADUAL	PARÁ
Determina atribuições relacionadas ao Desenvolvimento Regional	Sim
Determina Planejamento regionalizado	Sim
Prevê articulação, integração, desconcentração e descentralização dos diferentes níveis de governo e das entidades da administração pública direta e indireta com atuação nas regiões de integração	Sim
O estado deve atuar com vistas a redução das desigualdades regionais e sociais e a partir participação social organizada no planejamento regional	Sim
AÇÕES E PROGRAMAS ESPECÍFICOS	PARÁ
Reforma do estado específica com vistas a promover o desenvolvimento regional integrado	SIM
Programas específicos para o desenvolvimento regional integrado	SIM
Políticas territoriais pactuadas	SIM

Políticas específica para Desenvolvimento Territorial	SIM
Prioridade nas relações institucionais em nível horizontal (governo federal)	SIM
Prioridade por relações verticais (prefeituras, secretarias e demais atores)	SIM
Conselho estadual de desenvolvimento regional	SIM
Atitudes de governança regional democrática participativa voltadas ao desenvolvimento e a integração regional	SIM
Fundo estadual para o desenvolvimento regional	SIM

Fonte: PPA's Pará, Minas Gerais e Ceará (2008 a 2016), Relatório de Avaliação (2008 a 2016), Constituição Estadual do Pará. Elaboração do Autora (2015).

O governo estadual prevê em sua constituição a implementação de iniciativas voltadas ao desenvolvimento regional integrado, a integração regional e o planejamento territorial participativo, no estado do Pará, e conforme já afirmou Abrucio; Sano & Sydow (2010) os governos estaduais no Brasil estão implementando ações com o objetivo específico de desenvolvimento regional integrado, como é o caso do estado analisado neste artigo. Ou seja, existe uma tendência no estado do Pará em priorizar o desenvolvimento regional integrado intrarregional com iniciativas características de governança territorial relacionadas ao aumento das relações intergovernamentais.

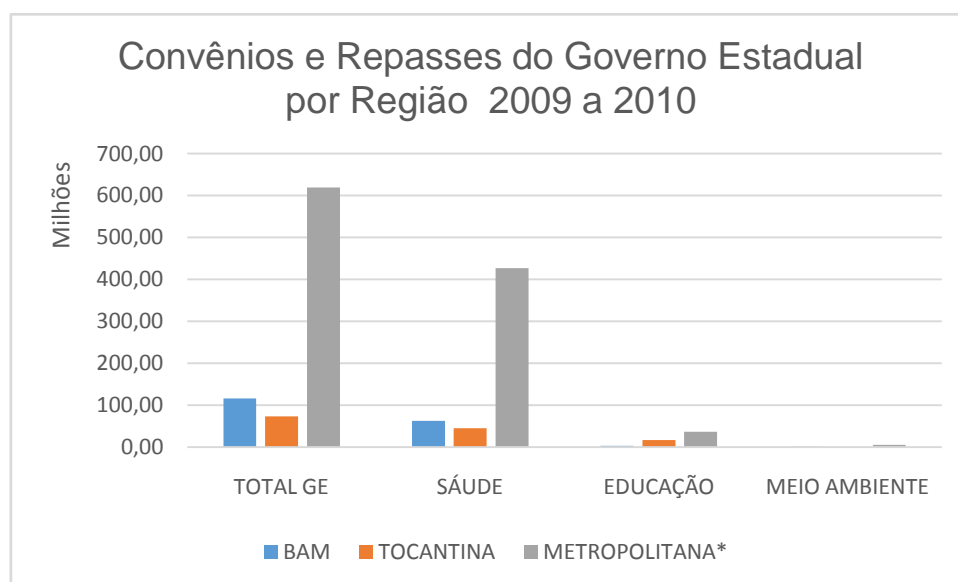
No entanto, conforme afirma Dallabrida 2010 p. 13, apesar do pouco tempo de operacionalização, o período de quatro anos de governo no período de 2007 a 2010, a PEIR (Política de Integração Regional) do Pará apresenta alguns elementos que merecem análise e estudo, que em parte não estão presentes nas demais experiências de descentralização político-administrativa brasileiras. Porém, até o momento, prossegue o autor, as análises feitas pelos autores que tratam do tema, convergem para a conclusões de que a PEIR não conseguiu ultrapassar o caráter de política de Governo, para política de Estado.

4.2 Investimento em Saúde, Educação e Meio Ambiente por Região de Integração no Estado do Pará

Consideramos identificar também o total de valores referentes aos convênios realizados pelo governo estadual do Pará referentes a educação, saúde e meio ambiente, por considerar estas áreas como estratégias a um desenvolvimento regional integrado. É importante ressaltar que em relação ao primeiro período (2007 a 2010), as informações 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, imaginamos que tal situação dificulta a análise, porém não a inviabiliza-a.

A seguir o gráfico 01 (um) 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 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.

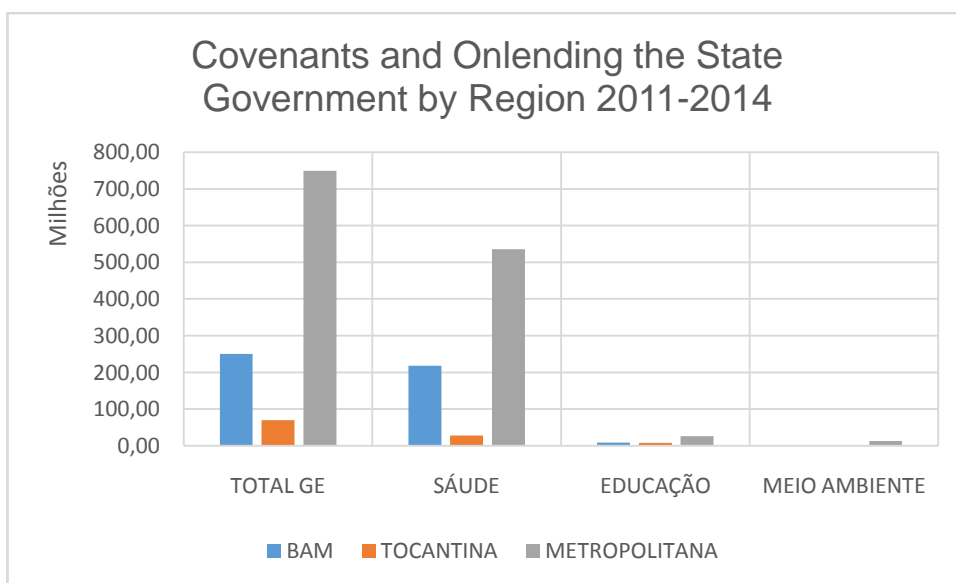
Gráfico 1: Convênios e Repasses do Governo Estadual por Região do Pará (2009 a 2010)



O primeiro gráfico representa os valores repassados pelo governo estadual entre os anos de 2007 a 2010 em milhões de Reais⁴(moeda do Brasil). Referentes as regiões⁵ de BAM (Baixo Amazonas), Tocantina e Metropolitana de Belém, as três regiões foram selecionadas por possuírem o maior número de habitantes no estado, sendo, respectivamente a região Metropolitana que possui a capital Belém, a segunda com maior número de habitantes a Tocantina seguida de Baixo Amazonas.

Nota-se que os maiores investimentos foram a região metropolitana de Belém em saúde, educação e total geral do governo estadual. Somente em meio ambiente os valores de recursos repassados aos municípios das regiões foi aproximadamente equivalente.

Gráfico 2: Convênios e Repasses do Governo Estadual do Pará por Região



⁴1 US\$ (Um dólar) hoje equivale aproximadamente R\$ 3,45 (Três reais e quarenta e cinco centavos).

⁵O 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

O segundo gráfico representa os valores repassados pelo governo estadual entre os anos de 2007 a 2010 em milhões de Reais⁶(moeda do Brasil).

Neste período nota-se também que os maiores investimentos foram a região metropolitana de Belém em saúde, educação, meio ambiente e total geral do governo estadual.

6 Conclusão

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 a governança territorial. 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 político-institucionais que motivassem, por exemplo, a realização de desenvolvimento regional a partir de iniciativas locais.

Não obstante, é preciso salientar que, com a coordenação entre estas esferas, os objetivos serão atingidos a partir do momento em que aja sintonia via estratégias de cooperações. Para Abrucio (2005, p.11) o federalismo estadualista no Brasil, possuiu dois dilemas básicos, que são marcas das relações intergovernamentais: a) a dificuldade em estabelecer caminhos institucionais capazes de compatibilizar as demandas das elites regionais com uma visão nacional dos problemas do país; e b) o descompasso entre a modernização das estruturas estatais do Governo Central a permanência de padrões patrimonialistas em quase todas 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 vem buscando “enxugar” a máquina estatal; e a partir de 2007 aperfeiçoar as relações intergovernamentais. No entanto, as propostas ainda não conseguiram se traduzir em diminuição das desigualdades regionais. Mesmo o governo tendo adotado mecanismos de uma governança territorial. O que nos leva a crer, que os cálculos estratégicos

⁶1 US\$ (Um dólar) hoje equivale aproximadamente R\$ 3,45 (Três reais e quarenta e cinco centavos).

dos sujeitos que compõe a operacionalização das ações relacionadas a governança territorial podem ser um fator limitante a superação das desigualdades regionais e conseqüentemente ao desenvolvimento territorial no estado do Pará. Precisamos assim, avançar nas análises qualitativas para comprovar ou não nossa afirmação.

REFERENCIAS

- ABERS, Rebecca; KECK, Margareth. Mobilizing the state: the erratic partner in Brazil's participatory water policy". **PoliticsSociety**, n. 14, may, p. 37, 2009.
- 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.
- _____. 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.
- 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.; SOARES, M. M. **Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no Grande ABC**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2007. (Série Pesquisas, n. 24).
- 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.
- ALMEIDA, Marta. H. T. Federalismo e políticas sociais. 1996). Disponível em;< socialsciences.scielo.org/scieloOrg/php/reference.php? pid...org>. Acesso em: 22 out. 2012
- ALMEIDA, Marta. H. T. Recentralizando a federação? **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 29-40, jun. 2005.
- ARRETCHE, Marta. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. São Paulo: FAPESP; Rio de Janeiro: Revan, 2000.
- _____. Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV; Fiocruz; CEM, 2012.
- _____. 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 .
- _____. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 11, n. 3, p. 1-23, 1995.

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

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.

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).

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.

AZEVEDO, Sérgio. Políticas públicas e governança em Belo Horizonte". **Cadernos Metrôpole**, n. 3, p. 65-79, 2000.

BRESSER PEREIRA, Luis Carlos. A reforma do Estado nos anos 1990: lógica e mecanismos de controle". **Cadernos MARE**, n. 1, 1997.

_____. 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. WILHEIM, 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.

_____. **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: UNESP; ENAP, 1999.

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

CEMACRO. Dez Teses sobre o Novo Desenvolvimentismo Disponível em: <<http://cemacro.fgv.br/link-de-interesse>>. Acesso em: 14 jul. 2014.

_____. 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.

CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. Reflexões sobre estratégias de governança local. **Revista Gestão e Sociedade**, v. 3, n. 5, 2009.

CROUCH, Collin. **Capitalist diversity and change recombinant governance and Institutional Entrepreneurs**. New York: Oxford University, 2005.

DALLABRIDA, V. R. Desenvolvimento e governança territorial: um ensaio preliminar sobre a necessidade da regulação no processo de gestão do desenvolvimento. REDES. Santa Cruz do Sul, v. 15, n. 3, pp. 165 – 186, 2010.

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.

FREY, Klaus. Governança Urbana e Participação Pública”. **RAC eletrônica**, v. 1, n.1, p. 136-150, 2007.

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.

IVO, Anette. Uma racionalidade Constrangida: a experiência da Governança urbana em Salvador”. **CADERNO CRH**, Salvador, n. 26, 27, p. 107-145, jan./dez. 1997.

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.

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.

MELO, Marcos André. Governance e reforma do Estado: o paradigma agente principal. **Revista do Serviço Público**, v. 120, ano 47, n.1, 1996.

OCDE. **Governance in transition: public management reforms in OCDE countries.** Paris: OCDE, 1995

OFFE, Claus e LENHARDT, Gero. "Teoria do Estado e Política Social. In: _____. **Problemas Estruturais do Estado Capitalista.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

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

_____. Secretária Estado de Planejamento e Orçamento -SEPOF-PA. Belém, 2010.

PPA Participativo e Regionalizado. Disponível em <http://www.pparticipativo.ce.gov.br/>. Acesso em 15 de jul de 2015.

PETERS, B. Guy. **Institutional theory in political science: the new institutionalism.** Londres e Nova Iorque: Pinter, 1999.

RHODES, Rod. **Policy network analysis.** [S. l: s. n.], 2006. p. 425-447, 2006.

_____. Understanding governance: Ten Years On”. **Organization Studies**, v. 28, n. 8, p. 1243-1264, 2007.

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.

SANTOS JUNIOR, Orlando. Democracia, desigualdades e governança local: dilemas da reforma municipal no Brasil, **Cadernos Metrópole**, n. 8, p. 87-103, 2002.

_____ Orlando; RIBEIRO, Luis; AZEVEDO, Sérgio. Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

SOUZA, Celina. Governos Locais e Gestão de Políticas Sociais Universais. **São Paulo em Perspectiva**, v.18, n. 2, p. 27-41, 2004.

STOKER, Gerry. Governance as theory: fivepropositions. **International Social Science Journal**, v. 50, n. 155), p. 17–28, 1988.

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.

WILSON, Robert; SPINK, Peter; WARD, Peter. Governança metropolitana nas Américas, **Cadernos Metr6pole**, São Paulo, v. 13, n. 25, p. 1-33, 2011.

WRIGHT, Deil. S. (1988). Understanding intergovernmental relations. 3rd ed. California: Books/Cole Publishing Company.

WORLD BANK. Sub-Saharan Africa. From crisis to sustainable growth. Washington: World Bank, 1989.