

PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO PARTICIPATIVO E REGIONALIZAÇÃO: considerações sobre o Plano Plurianual do Estado do Pará, Brasil - 2007 a 2010

*Participatory Budget Planning and Regionalization: considerations
on the Plurianual Plan of Pará State, Brazil - 2007-2010*

*Planificación Presupuestaria Participativa y Regionalización:
consideraciones sobre el Plan Plurianual del Estado de Pará,
Brasil - 2007 a 2010*

José Julio Lima*

RESUMO

Este artigo tem por objetivo fazer uma reflexão sobre a utilização da regionalização do território do Estado do Pará (Brasil) no processo participativo de elaboração do Plano Plurianual (PPA) de 2008-2011, durante o governo do Partido dos Trabalhadores nesse estado. A opção pelo método participativo na gestão estadual representa uma iniciativa que busca aplicar experiências anteriores do nível municipal na gestão estadual. O texto discute os limites e possibilidades dessa prática que se mostrou fundamentalmente dependente dos conflitos e coalizões próprias do contexto político. Inicialmente são introduzidas algumas informações sobre o espaço territorial em análise e os propósitos do trabalho. Discute-se, a seguir, sobre a regionalização no processo de planejamento do Estado por ocasião da elaboração do PPA. Apresenta-se, então, a concepção do plano, o método participativo e a distribuição dos recursos orçados nos programas de governo por região, mediante o que foi decidido no processo participativo, discutindo-se, na sequência, alguns aspectos de gestão ligados à implementação de programas contidos no PPA. Optou-se por resgatar fatos ocorridos por ocasião da aprovação do PPA na Assembleia Legislativa e suas repercussões na gestão estadual para uma análise de limites e conquistas alcançadas pelo processo de sua elaboração no Estado do Pará. Ainda que o trabalho não avalie o resultado da implementação dos programas componentes das políticas públicas no Estado, o texto traça conclusões sobre o alcance da utilização da regionalização do território e o processo participativo. Por fim, têm-se algumas conclusões, com o propósito de contribuir para posteriores análises mais aprofundadas da relação entre o poder público, a regionalização e a execução de políticas públicas no nível estadual.

Palavras-chave: Regionalização. Planejamento. Participação. Estado do Pará.

* Arquiteto pela Universidade Federal do Pará (UFPA), doutor em Arquitetura pela Oxford Brookes University, Inglaterra. Professor Associado I da UFPA e Pesquisador da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).
E-mail: jjlima@amazon.com.br

Artigo recebido em setembro/2011 e aceito para publicação em dezembro/2011.

ABSTRACT

The aim of this paper is to bring reflections on the use of regionalization of the Para state territory (Brazil) on the participatory process applied on the Project Plurianual (PPA) of 2008-2011 during the period of the Partido dos Trabalhadores (Workers Event) in this State. The option on the participatory method to be followed by state government management represents an initiative that seeks to apply previous experience at the municipal level in the state management. This text discusses the limits and possibilities of this practice that proved to be critically dependent on the coalitions and conflicts own of political context. It is divided into five parts, including an introduction. In the first there is information about the territory space in analyzes and the objective of this work. In the second, there is a discussion on regionalization in the planning process of State preparation of PPA. The third presents the conception of the plan, the participatory methodology and the share of budget bands within policy program for each region, by what was decided in the participatory process. In the fourth, there is a discussion management aspects related with the implementation of the plan. It was chosen to explore some facts that occurred when the plan was under discussion in the State Assembly and their repercussions in the state government in order to propose an analysis of limits and advances of the planning process in Pará state. Although the study did not assess the result of implementing the component programs of public policies in the state, the text draws conclusions on the extent of use of the regionalization of the territory and the participatory process. Finally, in the last section are some conclusions, in order to posterior contributed to further analysis of the relationship between the government, regionalization and policy implementation at the state level.

Keywords: Regionalization. Planning. Participation. State of Pará.

RESUMEN

Ese artículo pretende reflexionar sobre el uso de la regionalización del territorio del Estado de Pará (Brasil) en el proceso de elaboración participativa del "Plano Plurianual" (PPA) de 2008-2011, durante el gobierno del Partido de los Trabajadores en este Estado. La opción del método participativo en la gestión estadual representa una iniciativa que busca aplicar experiencias anteriores del nivel municipal en la gestión estadual. El texto discute los límites y las posibilidades de esta práctica que resultó ser dependiente de los conflictos y coaliciones propias del contexto político. El documento se divide en cinco secciones incluyendo la introducción. La primera introduce algunas informaciones sobre el espacio territorial en análisis y los propósitos del trabajo. La segunda hace una discusión de la regionalización en el proceso de planificación del Estado en la preparación del PPA. La tercera presenta la concepción del plan, el método participativo y la distribución de los recursos presupuestados en los programas gubernamentales por región, tal como se decidió en el proceso participativo. En la cuarta, se analizan algunos aspectos de gestión relacionados con la implementación de los programas contenidos en el PPA. Ha sido elegido rescatar los acontecimientos que ocurrieron en la aprobación del PPA en la Asamblea Legislativa y sus impactos en la gestión del Estado para un análisis de límites y los logros alcanzados por el proceso de su elaboración en el Estado de Pará. Aunque el trabajo no evalúe el resultado de la aplicación de los programas

componentes de las políticas públicas en el Estado, el texto presenta conclusiones sobre el alcance de la utilización de la regionalización del territorio y del proceso participativo. Por fin, la última sección presenta algunas conclusiones con la finalidad de contribuir para posteriores análisis más profundos de la relación entre el sector público, la regionalización y la aplicación de políticas públicas a nivel del Estado.

Palabras clave: Regionalización. Planificación. Participación. Estado del Pará.

INTRODUÇÃO

O território de 1.247.950 km² do Estado do Pará é dividido em 144 municípios – um número pequeno se comparado aos 293 de Santa Catarina, com 95.703 km², ou aos 417 municípios da Bahia, com 564.831 km². A extensão do Estado por si só constitui um desafio ao planejamento e gestão. Além disso, o Estado é dividido em municipalidades com áreas bastante heterogêneas. O município de Altamira possui 159.533 km², que o fazem o maior município em área do mundo e, por outro lado, tem-se o município de Curuá, com apenas 1.431 km². Diante de tamanha heterogeneidade, a gestão estadual de uma coalizão de partidos políticos, liderada pelo Partido dos Trabalhadores, no Pará, no período de 2007 a 2010, optou pela regionalização como eixo de descentralização governamental.

Este artigo tem por objetivo fazer uma reflexão sobre o alcance da regionalização do território paraense no processo participativo de elaboração do Plano Plurianual (PPA) 2008-2011. A opção pelo método participativo na gestão estadual representa uma iniciativa que busca aplicar experiências anteriores do nível municipal na gestão estadual. O artigo visa discutir os limites e possibilidades dessa prática em meio ao entendimento de que seu êxito depende fundamentalmente dos conflitos e coalizões próprias do contexto político. Apesar de não estar no escopo deste estudo fazer uma avaliação de resultados, traçam-se conclusões sobre o alcance da utilização da regionalização do território e o processo participativo, na tentativa de contribuir para outras análises mais aprofundadas da relação entre o poder político, a regionalização e a execução das políticas públicas no nível estadual.

1 A REGIONALIZAÇÃO DO ESTADO DO PARÁ E O PLANEJAMENTO

O termo *região* é um conceito caro à geografia. Lencioni sugere que “a palavra ‘região’ assume caráter ideológico à medida que se torna referência para a construção de mistificações geográficas, sendo por isso um instrumento de manipulação política” (2003, p.198). A divisão do todo em regiões, ainda segundo a autora, deve considerar que o todo tem dimensões variadas de acordo com as sociedades e os momentos históricos determinados, o que exige o entendimento do momento e da escala em que a *regia* é delimitada, na medida em que se faz necessário para que possa ser desvendado o uso político do conceito.

Na linguagem comum a região está associada à noção de localização e de extensão. No caso paraense, a definição de regiões de integração teve como viés a discussão que associa fatores humanos a físicos. As regiões de integração do Estado do Pará, adotadas para o planejamento e a gestão de políticas públicas, têm suas identidades construídas em torno da grande Ilha de Marajó e dos grandes rios que cortam o território, daí as nomenclaturas e os grupos humanos que as compõem. A exceção é a Região Metropolitana. A composição institucional foi tomada como definição para a região de integração onde está a capital do Estado do Pará e de onde o aparato governamental comanda as demais regiões.

A divisão regional resultou de estudos do Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Pará (IDESP), de 1998, e da Secretaria Especial de Infraestrutura, de 2003, depois alterada para Secretaria de Integração Regional (SEIR). Para efeitos de planejamento, o território do Estado foi dividido em 12 regiões de integração (tabela 1). Embora o foco deste trabalho seja a regionalização utilizada para a elaboração do PPA 2008-2011, período ao qual este trabalho se debruça, nos planos anteriores (PPA 2000-2003 e 2004-2007) basicamente a mesma regionalização já vinha sendo usada. Para o PPA 2008-2011, novos estudos foram desenvolvidos e poucas mudanças foram feitas: a gestão que se iniciou em 2007 ratificou as mesmas 12 regiões de integração e incorporou-as ao processo de planejamento, conforme Decreto 1.066 de 19 de junho de 2008 (para um perfil das regiões, ver anexo).

TABELA 1 - POPULAÇÃO POR REGIÃO DE INTEGRAÇÃO - PARÁ - 2000 E 2010

REGIÃO	ÁREA (km ²)	POPULAÇÃO 2000	POPULAÇÃO 2010	DENSIDADE 2010 (hab./km ²)
Araguaia	174.051,88	337.975	473.042	2,72
Baixo Amazonas	315.856,73	601.381	678.936	2,15
Carajás	44.814,54	400.287	568.804	12,69
Guamá	12.130,92	506.346	614.015	50,62
Lago de Tucuruí	39.937,89	272.813	359.445	9,00
Marajó	104.139,33	379.203	487.161	4,68
Metropolitana	1.819,28	1.795.536	2.040.843	1.121,79
Rio Caeté	16.580,49	398.549	469.393	28,31
Rio Capim	62.135,23	478.336	607.293	9,77
Tapajós	189.592,97	197.942	209.209	1,10
Tocantins	35.838,56	560.630	739.881	20,64
Xingu	250.791,94	263.309	340.056	1,36
TOTAL	1.247.689,76	6.192.307	7.588.078	-

FONTE: IBGE

Além do critério físico, no Pará, a construção da região é crescentemente associada ao poder político (incluindo governabilidade). Nos anos de 2007 a 2010, quando o Partido dos Trabalhadores esteve no comando do governo estadual, a sua composição de lideranças era representativa das regiões que coincidiam com as regiões de integração. A região como soma de municípios com características semelhantes, embora pareça simplista à primeira vista, reveste-se de meio para que o poder seja exercido. Durante os quatro anos de governo, as pressões pela divisão do Estado do Pará estiveram em compasso de espera devido à necessidade de tramitação, em Brasília, dos projetos de lei correlatos, ao mesmo tempo em que, no Estado, as lideranças locais participavam do governo. De alguma maneira, é possível dizer que a regionalização e o poder estavam associados. Sugere-se aqui que a regionalização, além de servir como referência para a elaboração do PPA, esteve adjacente à gestão, ou seja, as regiões foram delineadas e aceitas como componentes da/pela política intrapartidária e de coalizões com outros partidos com diferentes níveis de relevância

para a governabilidade, ao sabor das disputas das lideranças políticas. Durante a elaboração do PPA, esteve associada à participação política e, ao longo da gestão, garantiu que as relações entre o executivo e o legislativo fossem mediadas por interesses oriundos da representação política fragmentada no Estado, procedentes das várias partes do território estadual. Além de se constituir em justificativa para a distribuição de recursos por entre as municipalidades, as 12 regiões de integração do Estado foram adotadas na elaboração do PPA como forma de distribuir os orçamentos anuais em porções que fossem capazes de fazer com que os programas das secretarias de governo estivessem distribuídos nas regiões, de forma que pudessem garantir um discurso de simetria, embora estivessem, a todo o momento, sujeitos a disputas entre os dirigentes por maior garantia para que o orçamento previsto no PPA fosse concretizado.

2 A CONCEPÇÃO PARTICIPATIVA E REGIONALIZADA NA ELABORAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL DO ESTADO DO PARÁ - 2008-2011

Depois de três planos plurianuais comandados por um mesmo grupo político no Pará, o Plano Plurianual 2008-2011 constitui-se de uma declaração pública das intenções e ações planejadas pela gestão que se iniciou em janeiro de 2007. A proposta de lei de PPA encaminhada à Assembleia Legislativa do Estado do Pará (ALEPA), em setembro de 2007, conteve como inovação a inclusão de indicativos da natureza e a localização de ações formuladas por meio de assembleias do Planejamento Territorial Participativo (PTP).¹ Processo pelo qual participaram 41.468 pessoas nas 12 plenárias regionais e aproximadamente o mesmo número em plenárias municipais, nos 143 municípios do Estado. Enquanto processo participativo, o PTP levou ao escrutínio popular as três linhas de propostas feitas no programa de governo, a saber:

- melhoria da qualidade de vida para todos e todas, contemplada com 83,16% da totalidade dos recursos incluídos no plano;
- inovação para o desenvolvimento: 8,06%; e
- gestão participativa, descentralizada, de valorização e respeito ao servidor: 8,78%.

Os planos plurianuais anteriores a 2007 não foram elaborados com a participação ampla da sociedade. Os programas resultavam de definição técnica de metas físicas e financeiras que respondessem a um grupo de projetos considerados estratégicos para o desenvolvimento de cunho liberal no Estado. As ações eram distribuídas por mesorregião, sem aprofundamento local da discussão territorial em sua elaboração e com indicações descoladas de uma estratégia de desenvolvimento social capaz de ser avaliada em termos da diminuição da segregação social inter-regional no Estado.

¹ Será utilizada a sigla PTP para designar o processo e o conteúdo do PPA decidido na metodologia participativa praticada pelo governo do Pará entre 2007 e 2010.

A participação popular na elaboração do PPA, uma opção para contemplar uma marca dos governos do Partido dos Trabalhadores, esteve associada à identificação de demandas municipais, apesar de ter um vínculo com a regionalização já empregada para o desenho do PPA.

2.1 METODOLOGIA DE PARTICIPAÇÃO DO PLANEJAMENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

Ao rejeitar o termo orçamento participativo, até então utilizado principalmente no nível municipal, buscou-se desenvolver uma metodologia que colocasse a participação na construção do PPA. Optou-se por um Planejamento Territorial Participativo, inicialmente articulado ao plano plurianual. Nos anos seguintes, as definições do PTP foram vinculadas, com diferentes graus de sucesso, à capacidade de conclusão das obras programadas para execução financeira de cada órgão da administração estadual.

A primeira etapa do PTP foi realizada entre abril e maio de 2007 e contou com a participação de 41.468 pessoas nas 12 plenárias públicas, uma em cada região de integração do Estado. Cada plenária discutiu os principais desafios para o desenvolvimento da região, elegendo as principais demandas dos macro-objetivos da ação governamental utilizadas para a confecção da matriz do PPA 2008-2011. O roteiro de realização das plenárias regionais envolveu um momento político, um momento de votação quantitativa (ainda que influenciada pela relação demanda-provisão dos Orçamentos Participativos municipais), na qual as cédulas utilizadas trouxeram os macro-objetivos e a proposição de enunciado de objetivos, detalhando a concepção do governo naquilo que poderia orientar a concepção de políticas setoriais.

Simultaneamente à realização do processo participativo, a gestão iniciada em 2007 realizou uma reforma administrativa, a qual extinguiu a forma centralizadora de tomada de decisões. As Secretarias Especiais, responsáveis por aglutinar decisões por área de governo existentes na gestão anterior, foram substituídas por Câmaras Setoriais, dentro da nova Secretaria de Governo (SEGOV), responsáveis por coordenar a programação das secretarias com atuações complementares. Assim, a Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças (SEPOF), juntamente com a Secretaria de Estado de Integração Regional (SEIR) – mantida do governo anterior, agora com a função de coordenar regionalmente as ações de governo – e as Câmaras Setoriais foram responsáveis por coordenar e subsidiar a realização do processo participativo e de planejamento. Esta foi a forma encontrada para ampliar o debate sobre as políticas setoriais e aprofundar o enfrentamento das questões regionais, por meio da integração da gestão dos órgãos demandados e da participação da população interessada nas demandas apresentadas.

As 12 plenárias regionais ocorridas entre maio e julho de 2007 procuraram debater alguns elementos que pudessem subsidiar políticas para a construção de um novo modelo de desenvolvimento, tomando por base a gestão participativa. Os erros e acertos da primeira etapa do PTP estão ligados ao detalhamento das Câmaras

e foram fruto de árduas discussões no conjunto das Câmaras Setoriais, em trabalho articulado com a SEPOF, responsável direta pelo PTP. A dificuldade se deu à medida que o contato das Câmaras Setoriais da SEGOV com o conjunto do governo, nos três primeiros meses de gestão, era feito de maneira mais articulada que a execução orçamentária e financeira, objeto da ação da SEPOF. Naquele momento, a execução do orçamento, sem incorporar as discussões que ocorriam nas Câmaras Setoriais, dificultou o trabalho de concepção do PTP, ainda sob a égide do Orçamento Participativo. Isso somente foi superado quando da avaliação dos resultados das plenárias regionais visando à construção dos programas do PPA. O debate qualitativo das demandas dos participantes do PTP, nas 12 regiões de integração, permitiu uma união entre o corpo técnico responsável pelo planejamento da SEPOF, naquela altura já envolvido na elaboração do PPA, e os técnicos das Câmaras Setoriais.

Paralelo ao trabalho técnico da SEPOF, o trabalho da equipe responsável pela mobilização e gerenciamento das ações no campo passou por uma revisão. Diante da dificuldade de domínio de conteúdo, revisão e afinamento de métodos e articulação com o pessoal técnico do governo empenhado na construção do PPA, os procedimentos do PTP, tais como calendário de eventos, mobilização de participantes e participação dos técnicos, tiveram que ser reorganizados para a realização da segunda etapa. Em julho foram realizadas outras formas de plenárias públicas, desta feita nos 143 municípios do Pará: as Assembleias Públicas Municipais (APMs). Essas assembleias marcaram uma segunda etapa do PTP, agora com as demandas hierarquizadas por municípios, a partir das necessidades apontadas nas plenárias públicas regionais. O resultado foi a constituição de um rol de 429 ações entre obras e serviços nos 143 municípios integrantes das 12 regiões de integração.

As APMs foram abertas à população e tiveram dois objetivos: definir, tendo como base as diretrizes do planejamento regional do governo, as três prioridades que os municípios encaminhariam aos Conselhos Regionais do PTP e eleger os(as) Conselheiros(as), bem como seus suplentes, que iriam representar a sociedade civil dos municípios nos Conselhos Regionais.

As 143 Assembleias Públicas Municipais contaram com um expressivo índice de participação popular, registrando a presença de 40.782 pessoas, aproximadamente 0,57% da população total do Estado do Pará. A média de participação popular nessas assembleias oscilou entre 3 mil e 4 mil pessoas. Nas APMs, o Governo do Estado, por meio de seus representantes, apresentou sua visão sobre o desenvolvimento do Estado. Informou também sobre o processo de elaboração do PPA e como foram incorporadas as demandas apresentadas nas plenárias públicas das regiões a que os municípios pertencem. Após apresentações do governo estadual e municipal, os participantes das APMs se reuniram em grupos para levantar as necessidades do município e da região. Feitas essas pequenas e rápidas reuniões, um representante de cada grupo apresentou à plenária as necessidades levantadas e enumeradas para serem votadas como prioridades. Cada participante recebeu uma cédula de votação com três necessidades, em ordem de prioridade. O voto foi dado com o participante anotando na cédula o

número das três demandas que ele entendesse como as prioritárias do município. Feitas as eleições das prioridades, as ações do PPA, em que cada uma das demandas estivesse ligada, foram encaminhadas para a SEPOF para a conclusão do PPA e encaminhamento à Assembleia Legislativa do Estado do Pará.

As APMs foram divididas em reuniões pelos seguintes segmentos sociais: movimentos sociais e populares; trabalhadores; empresários; entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa; organizações não governamentais, e pessoas físicas que não integram organizações da sociedade civil. Cada reunião elegeu um número de conselheiros para representar a sociedade civil organizada dos municípios a um Conselho Regional do PTP. A terceira etapa do PTP foi realizada em agosto de 2007 com a instalação e reuniões dos Conselhos Regionais e do Conselho Estadual do PTP. Os Conselhos Regionais do PTP constituíram-se como órgãos de participação popular que, nas 12 regiões de integração, deliberaram acerca das necessidades dos municípios e contribuíram para a elaboração de Planos de Desenvolvimento Regional, tratados a seguir, e de um Plano de Desenvolvimento do Estado. Os membros que os compuseram foram os Prefeitos Municipais da região (ou seus representantes), os representantes das Câmaras Municipais da região e os membros da sociedade civil organizada, eleitos nas APMs. Cada reunião por segmentos sociais nas APMs elegeu um número de conselheiros para representar a sociedade civil organizada nos Conselhos Regionais do PTP. Foram eleitos 3.623 conselheiros nos 12 Conselhos Regionais instalados.

A partir de 2009, ocorreram mudanças na coordenação do PTP devido a divergências políticas no encaminhamento de um projeto de lei que tornaria o Conselho formalizado e alteraria a estrutura da SEPOF, com a inclusão de uma superintendência do PTP, o que acabou não ocorrendo. As discussões regionalizadas ainda foram continuadas. Observou-se, porém, um esvaziamento do processo pelas dificuldades no cumprimento das demandas feitas, principalmente aquelas muito localizadas oriundas da segunda fase.

2.2 ETAPAS DE ELABORAÇÃO

O enunciado dos programas e das ações no PPA seguia a técnica de que os programas fossem capazes de garantir o funcionamento da gestão, articulando despesas correntes, investimentos e gastos com pessoal. Garantidas as despesas obrigatórias, contemplava estratégias para que houvesse uma distribuição de recursos nas 12 regiões de integração do Estado. A distribuição de percentuais entre os programas buscava conciliar a evolução histórica de programas que demandam mais recursos, principalmente a infraestrutura, e em forma decrescente aqueles mantenedores de políticas sociais entre os quais há um decréscimo histórico. A novidade na construção do PPA ficou por conta de programas novos, com ênfase em maior aporte para o Programa Bolsa-Trabalho, além de programas de ciência e tecnologia e da inclusão de projetos decididos nas plenárias do PTP.

O desenho dos programas em um processo de mudança política é condicionado, por um lado, por uma tecnoburocracia com dificuldades de absorver uma nova ordem política. E, por outro, pela participação de grupos sociais no processo de gestão, a exemplo do que ocorreu em prefeituras, agora na escala do Estado. Essa participação implica desafios no sentido de dotar a máquina de elementos ideológicos comprometidos com as camadas populares distanciadas dos grupos de influência e decisão para o planejamento do desenvolvimento estadual.

O PTP contribuiu para a elaboração do PPA, posto que 73% de suas demandas constam no Plano Plurianual enviado pelo Governo do Estado para a Assembleia Legislativa. Pode-se afirmar que as experiências das plenárias públicas constituíram um aprendizado inédito para o governo, uma lição para o secretariado estadual envolvido num esforço inédito de interlocução.

No quadro 1, indica-se a relevância da regionalização nas várias etapas de elaboração do PPA. Observa-se que, em função da natureza das atividades, há a tendência de que a regionalização esteja mais ou menos articulada aos atores envolvidos na consecução dos subprodutos e do plano final.

QUADRO 1 - ETAPAS DE ELABORAÇÃO DO PPA 2008-2011 E RELEVÂNCIA DA REGIONALIZAÇÃO

ATIVIDADES	OBJETIVOS	SUBPRODUTOS	RELEVÂNCIA DA REGIONALIZAÇÃO
Fiscais	Definir tetos orçamentários para a constituição de programas divididos nas 12 regiões de integração do Estado.	Esboço dos programas e metas físicas e financeiras.	Básica para o trabalho técnico de definição de tetos.
Técnicas nos Órgãos Setoriais	Definir programas e ações em acordo com o planejamento estratégico de cada órgão.	Alimentação do sistema de elaboração do PPA com os programas.	Somente os órgãos que possuíam relações com bases políticas nas regiões conseguiram articular as regiões com seus planejamentos.
Participativas	Realizar plenárias nas 12 regiões de integração visando à inclusão de necessidades a partir da constituição de um conselho de participação com representantes da população do Estado.	Quadro de demandas por município articuladas com os programas do PPA.	Importância operacional visando à definição de demandas regionais.
Políticas	Discutir no legislativo o projeto de lei composto de indicações técnicas fiscais e da participação popular.	Relatório da comissão de orçamento com a análise de emendas propostas pelos deputados.	Reação dos deputados quanto à regionalização na medida em que não contemplavam os interesses de cada um.
Ajuste	Incorporar ou rejeitar emendas por parte da comissão de orçamento da Assembleia Legislativa e quando da votação em plenária.	PPA aprovado na Assembleia Legislativa e sancionado pela governadora.	Perda de importância das regiões como parte da discussão.
Implementação	Gerir o orçamento anual em acordo com os programas e ações do PPA.	Liberações orçamentárias para os órgãos executores das políticas públicas.	Acompanhamento da regionalização não significava uma alteração nos sistemas de acompanhamento.
Avaliação	Realizar avaliações anuais do desempenho dos programas do PPA.	PPA revisado.	Não considerado.

FONTE: Manual de Elaboração do PPA 2008-2011 (PARÁ, 2007)

NOTA: Elaboração do autor.

Enquanto formulação técnica, os programas do PPA são enunciados de grandes estratégias para a ação de políticas públicas. Mas, pergunta-se: até onde os programas do PPA 2008-2011 representaram algo inovador para inverter prioridades sociais em prol daqueles em desvantagem pela falta de integração e pela segregação social, tomado como marca no programa de governo da gestão liderada pelo PT no Pará? Tal pergunta não poderia ser respondida pela burocracia de planejamento em processo de instalação no Estado em 2007. Em que pese a importância do processo participativo, na instância política fazia-se importante e fundamental a assimilação dessa inovação na ação estratégica pelos gestores de cada um dos órgãos da administração direta e indireta do Estado. Isso exigia um esforço de coalizão para garantir a execução, nas regiões, de demandas municipais.

2.3 PROGRAMAS DE GOVERNO PRIORIZADOS PELA PARTICIPAÇÃO

Do total orçado nos programas do PPA, 27,67% diz respeito a ações decididas no PTP. Como não havia um teto a ser definido pelo PTP, fez-se a inclusão das demandas dentro do total das ações do PPA. Desse total, houve a priorização de recursos para os programas de educação, infraestrutura e saúde, agricultura familiar, pavimentação viária e melhoria do sistema de abastecimento de água e segurança. Dentre os programas planejados com orçamentos superiores a um bilhão de reais tem-se um de educação, dois de infraestrutura e um de saúde. Os programas com valores entre 400 milhões e 900 milhões correspondem a dois de infraestrutura, um de saúde, um de segurança (568 milhões), um de fomento ao desenvolvimento e o programa de ampliação e manutenção de ações da Universidade Estadual.

Um perfil dos programas constantes do PPA 2008-2011 está sintetizado na tabela 2. Merece destaque a comparação entre os valores subtotais resultantes de ações voltadas ao investimento daqueles ligados ao funcionamento da máquina pública e apoio aos outros poderes, cujos orçamentos são incluídos no orçamento do poder executivo.

TABELA 2 - VALORES DE PROGRAMAS FINALÍSTICOS SEGUNDO GRUPO DE POLÍTICAS SETORIAIS, INCLUINDO OUTROS PODERES - PARÁ - 2008-2011

POLÍTICAS PÚBLICAS/PROGRAMAS FINALÍSTICOS	VALOR	
	R\$	%
Desenvolvimento econômico	1.654.381.601	9,58
Políticas socioculturais	4.986.803.147	28,86
Políticas sociais	3.384.686.337	19,59
Defesa social	1.054.032.298	6,10
Infraestrutura e transportes	6.196.772.498	35,87
SUBTOTAL	17.276.675.881	100,00
Gestão, apoio administrativo e outros poderes	13.840.831.478	-
TOTAL	31.117.507.359	-

FONTE: PPA 2008-2011

Em termos regionais, os valores apresentados na tabela 3 mostram a assimetria no tratamento de cada uma das regiões de integração. Consideram os 10 programas do PPA que contêm ações de obras e serviços apontados nas demandas do PTP e que concentram os maiores valores entre todos os programas do PPA. Os valores estão indicados por região de integração e representam, em cada uma delas, a participação do total do programa e não apenas o valor comprometido com a sua execução por meio do PTP. A informação sobre o percentual de cada programa do PPA que foi decidido pelo PTP encontra-se na coluna “d” da tabela 4.

TABELA 3 - DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DOS VALORES TOTAIS DOS 10 PROGRAMAS DO PPA CONTENDO DEMANDAS DO PTP, SEGUNDO REGIÃO DE INTEGRAÇÃO - PARÁ - 2008-2011

REGIÃO DE INTEGRAÇÃO	DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL
Metropolitana	29,67
Baixo Amazonas	10,80
Marajó	9,65
Araguaia	7,92
Tocantins	7,89
Guamá	7,47
Rio Capim	5,80
Caetés	5,25
Carajás	5,24
Xingu	4,25
Tapajós	3,35
Lago de Tucuruí	2,72
TOTAL	100,00

FONTE: PARÁ (2007)

TABELA 4 - PROGRAMAS DO PPA E DO PTP - PARÁ - 2008-2011

continua

PROGRAMA DO PPA (a)	VALOR TOTAL DO PROGRAMA CONSTANTE NO PPA (R\$) (b)	VALOR DO PROGRAMA DECIDIDO POR MEIO DE DEMANDAS DO PTP (R\$) (c)	% DO VALOR TOTAL DO PROGRAMA DECIDIDO PELO PTP (d)
Educação Pública de Qualidade para Todos	3.779.864.785	1.559.500.844	41,26
Caminhos da Parceria	2.264.345.715	2.030.443.677	89,67
Resolutividade na Saúde	1.977.738.821	1.864.409.270	94,27
Água para Todos	1.728.939.505	574.117.623	33,21
Energia e Desenvolvimento	929.343.285	922.964.560	99,31
Habitar Melhor	924.401.549	321.616.068	34,79
Desenvolve Pará	900.177.619	300.719.926	33,41
Segurança Para Todas e Todos	568.422.995	265.076.920	46,63
Saúde Essencial	503.838.423	55.717.714	11,06
Universidade Pública com Qualidade	413.000.532	84.017.675	20,34
Eficiência e Qualidade na Gestão Municipal	349.742.444	230.554.026	65,92
Valorização dos Servidores de Defesa Social	224.567.121	18.198.145	8,10
Esporte Participativo	194.260.914	26.605.056	13,70
Cultura Pará Todos	140.416.748	24.216.386	17,25
Programa de Redução da Pobreza e Gestão dos Recursos Naturais do Estado do Pará - Pará Rural	135.241.963	78.308.420	57,90
Fortalecimento da Agricultura Familiar	123.977.831	123.977.831	100,00
Proteção e Promoção dos Direitos Humanos	120.719.911	6.087.292	5,04
Preservação da Memória, Identidades e Diversidade Cultural do Estado	112.161.301	5.075.466	4,53
Modernização do Setor Agropecuário	110.254.031	25.951.676	23,54
Pará Florestal	90.477.904	20.612.262	22,78

TABELA 4 - PROGRAMAS DO PPA E DO PTP - PARÁ - 2008-2011

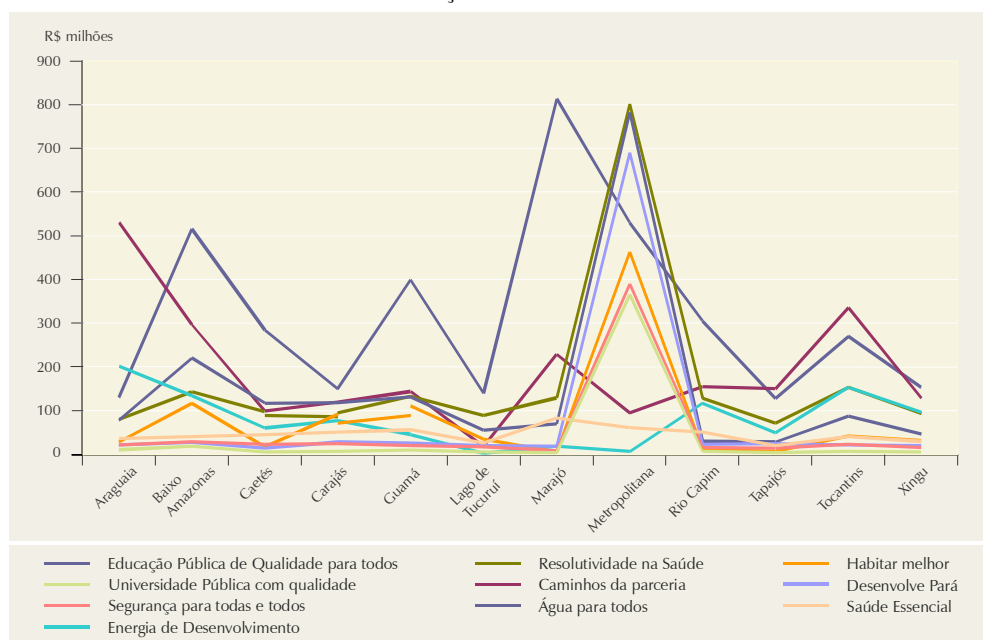
PROGRAMA DO PPA (a)	conclusão		
	VALOR TOTAL DO PROGRAMA CONSTANTE NO PPA (R\$) (b)	VALOR DO PROGRAMA DECIDIDO POR MEIO DE DEMANDAS DO PTP (R\$) (c)	% DO VALOR TOTAL DO PROGRAMA DECIDIDO PELO PTP (d)
Comunicação Pública	90.362.618	2.391.730	2,65
Ordenamento Territorial	57.206.481	41.334.336	72,25
Renovação do Turismo Paraense	35.711.379	29.367.785	82,24
Desenvolvimento da Pesca e Aquicultura Sustentáveis	20.669.446	3.805.081	18,41
Controle Interno da Gestão dos Recursos Públicos	353.015	25.365	7,19
TOTAL	15.796.778.449	8.615.095.134	-

FONTE: PARÁ (2007)

NOTA: A nomenclatura dos programas está relacionada aos objetivos; cada programa é detalhado na forma de ações e incluído nos orçamentos dos órgãos da administração direta e indireta. No texto do PPA são incluídas ainda as partições dos valores por região de integração.

O gráfico 1 mostra a distribuição dos valores dos 10 programas do PPA que continham demandas municipais do PTP por região de integração. Tem o intuito de tornar mais claro o quanto a regionalização não possui uma aderência maior com o perfil regional do Estado. A concentração na Região Metropolitana de Belém resulta do fato de o funcionamento da gestão estar concentrado ali. Apesar dos esforços para alterar essa lógica, é possível observar que, com exceção do programa de educação, que possui maior representatividade nas regiões Baixo Amazonas, Guamá e Marajó, os demais são concentrados na Região Metropolitana.

GRÁFICO 1 - DISTRIBUIÇÃO DOS 10 PROGRAMAS DO PPA, CONTENDO DEMANDAS DO PTP, SEGUNDO REGIÃO DE INTEGRAÇÃO



FONTE: PARÁ (2007)

3 A IMPLEMENTAÇÃO DO PPA: dificuldades e conquistas

A implementação do PPA do Estado do Pará, entre 2007 e 2010, esteve associada, inicialmente, ao conteúdo dos programas após as discussões na Assembleia Legislativa do Pará (ALEPA) e, posteriormente, ao longo da gestão, a diversos fatores que vão da composição política interna do governo à disponibilidade financeira. Para os propósitos deste trabalho, optou-se por resgatar fatos ocorridos por ocasião da aprovação do PPA na Assembleia Legislativa e suas repercussões na gestão estadual, para uma análise de limites e conquistas alcançadas pelo processo de regionalização na elaboração do PPA e sua posterior implementação. Acredita-se que, durante a discussão na ALEPA, os processos de regionalização e de participação estiveram presentes na medida em que os deputados têm suas bases políticas organizadas de forma regionalizada, o que reforça a questão da distribuição dos recursos dos programas por região. Simultaneamente, ocorreram reações por parte dos deputados quanto ao processo participativo, particularmente quanto à forma de realização das atividades de discussão do conteúdo do plano e seu alcance no território. A desconfiança dos parlamentares era em função de o governo relatar o grande número de participantes e a anotação no PPA daquilo que havia sido decidido por meio do PTP no texto do plano, sem necessariamente demonstrar seus interesses.

3.1 O RELACIONAMENTO ENTRE O EXECUTIVO ESTADUAL E O LEGISLATIVO NA APROVAÇÃO DO PPA 2008-2011 NO PARÁ

O projeto de lei do PPA, quando foi entregue à Assembleia Legislativa do Estado do Pará, continha os programas e ações distribuídos pelos setores governamentais de atuação. Acreditava-se que o confronto dos atores estabelecidos no território, por meio da criação de um fórum alternativo (PTP), criaria um nexo regional para a gestão. O resultado deveria ser “forte” o suficiente para fazer frente a outras disputas, como é o caso da arena formada pela ALEPA.

O processo não foi legalizado, embora tenha sido submetido um projeto de lei que criava uma estrutura administrativa para formalização do PTP. Esse projeto foi retirado de pauta pelo governo devido à falta de acordo político para sua aprovação. Acredita-se, no entanto, que o processo participativo oportuniza colocar frente a frente a população e o gestor e, por isso, teria a capacidade de proporcionar legitimação ao governo. No caso específico do Estado do Pará, pela sua dimensão e pela gravidade de seus conflitos ambientais e econômicos, a realização do PTP expôs ao escrutínio público a formulação, o monitoramento e, a partir do segundo ano de gestão, a fiscalização. Num segundo plano, a transparência na gestão constitui um importante referencial, desde que a sistemática proposta para o funcionamento de conselhos fosse dinâmica, atuante, informada e capacitada para o debate.

O interesse do executivo em enviar um projeto de lei que contivesse suas estratégias de desenvolvimento para os quatro anos tornou-se aparente com a forma de grafar os projetos e as metas que foram definidas pelo PTP. Quando da entrega

do projeto de lei em plenária, os deputados da oposição fizeram objeções ao caráter impositivo do governo em entregar um “pacote” sem possibilidades de alteração. Ponto desmontado pelo discurso da governadora. O bloco de apoio ao executivo festejou a inclusão dos projetos do PTP e colocou o projeto de lei como uma das conquistas do governo. Porém, já era observado que, tanto para o bloco de oposição como para o da situação, havia pela frente a tarefa de analisar um PPA totalmente novo, com projetos regionalizados e que necessitavam de um exame mais detalhado, já que, diferentemente dos planos anteriores, haviam sido aprovados sem emendas. Este estava inserido no grupo de matérias que passariam por uma discussão partidária, segundo a qual ganhos políticos poderiam ser obtidos, seja pela inclusão de novos projetos, seja pela mudança na espacialização das ações. Havia um clima de questionamento quanto à possibilidade de que emendas fossem propostas e que fossem capazes de alterar a integridade orçamentária e de gestão do plano.

Foram apresentadas 1.047 emendas, sendo acatadas 316 e incluídas 21 enviadas pelo governo. Esse grande número de emendas propostas ao projeto de lei do PPA deveu-se a fatores como:

- a garantia por parte do executivo de que haveria espaço para que o legislativo exercesse sua prerrogativa de emendar o projeto;
- a indicação de que o PPA proposto era um projeto o mais próximo possível da realidade, contrariando anos anteriores;
- a insistência dos deputados em rever o município em que as ações seriam implementadas, numa tentativa de garantir que sua base eleitoral seria contemplada; e
- a abertura de discussão sobre o andamento da implementação de emendas parlamentares ao orçamento 2007, como forma de garantir a inclusão de propostas individuais na gestão pública.

As propostas de modificações por meio da proposição de emendas demonstraram alguns aspectos da relação entre os dois poderes:

- havia uma constante tensão em torno de ações que pudessem atingir, em maior quantidade de recursos, as bases dos deputados, sob pena de não contribuir para a aprovação de projetos de lei do executivo, o que torna o processo de discussão do PPA destituído de estratégias mais amplas;
- a inclusão de emendas parlamentares na execução orçamentária do governo não era feita por dentro da proposta do PPA, o que torna os investimentos fragmentados e desarticulados;
- o desequilíbrio de forças entre os representantes regionais passaria para a distribuição de recursos do PPA, acirrando a disputa política em torno do tratamento da assimetria regional do Estado;

- o aumento dos recursos de um programa em detrimento de outro não era aceito como parte das negociações de aprovação de emendas; as discussões foram centradas em proposições sobre a distribuição de metas físicas e financeiras dentro de um mesmo programa.

O Plano Plurianual sancionado pelo chefe do executivo, em dezembro de 2007, teve como marca mais importante a manutenção de sua integridade quando do envio do projeto de lei ao legislativo no mês de setembro, apesar do grande número de emendas propostas. Em meio às discussões com os deputados, não foi consentido que mudanças fossem feitas entre ações, ou seja, não foram criadas novas ações. O cerne das discussões se deu em redistribuir metas físicas e financeiras entre as regiões de integração e o aumento proposto pelo executivo na rubrica de segurança.

Ao longo da gestão, em meio ao processo de coalizão política definido na base de sustentação da gestão do governo do Estado, havia uma tendência de que os programas pudessem garantir uma continuidade programática nas áreas da educação e da saúde. Na segurança, os programas tinham como desafio a falta de um planejamento capaz de viabilizar uma coerência de ações em âmbito mais preventivo, dificultado principalmente pelo aumento do investimento sem que os recursos de manutenção tenham sido planejados de forma que acompanhassem a aquisição de viaturas, uniformes e novas contratações de pessoal.

A inovação do plano estava ligada principalmente a ações definidas em programas voltados àquilo que foi chamado de novo modelo de desenvolvimento econômico, baseado no aumento do fomento à inovação tecnológica, marcadamente a ampliação do acesso gratuito à internet no Estado por meio de parceria com a Eletronorte para utilização de sua rede de fibra ótica já instalada, e a construção de parques tecnológicos nas três cidades-polos das regiões mais desenvolvidas do Estado: Belém, em parceria com a Eletronorte, Marabá, em parceria com a Vale, e Santarém. Incluiu ainda a criação de uma Fundação de Amparo à Pesquisa, e a agilização do processo de ordenamento territorial e fundiário voltado à legalização do detalhamento do zoneamento ecológico-econômico do Estado. Contudo, a factibilidade do modelo dependia do diálogo estabelecido entre os setores privado e público para o entendimento do que é o subsídio frente ao alcance da mudança decorrente da programação proposta pelo PPA para o novo modelo de desenvolvimento regional.

3.2 A RELEVÂNCIA DA REGIONALIZAÇÃO PARA A EXECUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS ESTADUAIS

Entre 2007 e 2010, a execução dos programas previstos no PPA, incluindo aqueles decididos por meio do PTP, esteve sujeita ao processo de disputas políticas e ao alcance que teve a crise econômica de 2008 no Estado do Pará. Apesar de haver um debate sobre a Lei Kandir, houve uma retração na arrecadação estadual em função da queda das compras feitas pelas mineradoras no Estado e do acirramento da guerra

fiscal entre os estados produtores de energia elétrica. Assim, ao longo da gestão, várias iniciativas buscaram compensar as perdas por meio de acesso a financiamentos, assim como a vinculação de programas do PPA estadual ao PPA federal.

Em meio ao processo de participação na elaboração do PTP, houve a construção de planos regionais de desenvolvimento sustentável que buscavam associar ações federais ao planejamento estadual. Planos regionais de desenvolvimento foram pensados para, em suas metodologias de construção, dar uma continuidade à experiência do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Marajó, iniciado pelo Ministério da Integração Nacional, em 2003, e concluído com a participação do Governo do Estado, em 2007. Das 12 regiões, por meio da SEIR, o executivo estadual concluiu, entre 2009 e 2010, a elaboração de dois planos, um deles para a Região de Integração do Tocantins e outro para a Região de Integração Xingu. Do exame das políticas incluídas para o arquipélago do Marajó, outros planos foram viabilizados por meio de convênio entre o Governo do Estado e a Eletronorte, um para a Região do Baixo Tocantins, impactada pela UHE Tucuruí, e outro para a região do Xingu, onde estará localizada a UHE Belo Monte (PARÁ, 2009a, 2009b).

Nos diagnósticos, buscou-se associar as restrições ao desenvolvimento no Estado às “dificuldades impostas pelas grandes distâncias e dificuldades de acesso entre as sub-regiões estaduais [o que] limita o estabelecimento de fluxos mais consistentes entre elas, caracterizando uma deficiência de articulação institucional” (PARÁ, 2009a, p.5).

Embora tenha sido iniciativa do governo federal, a gestão estadual chamou para si a responsabilidade de incluir suas políticas nos programas estaduais. Os planos compreendem ações com diretrizes estruturadas segundo os eixos temáticos do Plano Amazônia Sustentável - PAS (PLANO, 2007), a saber:

- 1) Ordenamento Territorial, Regularização Fundiária e Gestão Ambiental;
- 2) Fomento às Atividades Produtivas Sustentáveis;
- 3) Infraestrutura para o Desenvolvimento;
- 4) Inclusão Social e Cidadania;
- 5) Relações Institucionais e Modelo de Gestão do Plano.

Cada eixo, por sua vez, compreendeu diretrizes para as ações de órgãos estaduais e federais relacionados à promoção dos temas específicos. Buscou-se, com isso, viabilizar, a menores custos e com maior potencial de resolução, políticas públicas direcionadas às demandas da região. Sobre o processo político dos planos regionais, há de se destacar que os mesmos, embora tenham sido objeto de participação popular, não foram encaminhados para a Assembleia Legislativa para que passassem pela análise dos deputados ou tivessem validade legal. É fundamental mostrar essa diferença, pois a regionalização não constituiu um elemento de discussão política.

Uma análise das intenções contidas nos planos com os programas constantes do PPA mostra que há uma distância considerável entre o grau de abstração dos planos estaduais e as assertivas orçamentárias impostas pela própria natureza do PPA. Os programas regionalizados no PPA não são relacionados com as intenções dos planos regionais. Surge, assim, uma espécie de “vácuo” entre as diretrizes, os objetivos do modelo regionalizado e descentralizado, e a efetiva aplicação de recursos nas regiões de integração. Apesar de se entender que se trata de instrumentos de natureza diferenciada, tal dificuldade de articulação garante práticas de gestão que não levam os programas a uma coerência regional em sua abrangência e na gestão em si. Mais uma vez, a regionalização como componente das políticas foi utilizada para aglutinar as forças destas em torno de possíveis ações para o Estado. Isso abre espaço para que as relações institucionais entre as municipalidades e a gestão estadual descartem a regionalização e passem a assegurar a gestão por meio de uma visão municipalizada e fragmentada, o que pode ser observado pela evolução dos valores disponibilizados pelo Fundo de Desenvolvimento do Estado (FDE).

Na contramão da execução do Planejamento Plurianual no Estado, a implementação de projetos de melhoria infraestrutural nos municípios paraenses é garantida por meio de convênios firmados entre o executivo e as prefeituras. Os projetos financiados pelo FDE não seguem os programas do PPA. Haveria uma falta de planejamento na decisão dos projetos a serem financiados pelo Fundo, ou melhor, são projetos decididos pelos prefeitos em negociação com os gestores estaduais. Embora a operacionalização do Fundo não constitua um processo de planejamento em si, o exame da natureza dos projetos por ele financiados nas regiões de integração sugere ser capaz de contribuir para uma crítica ao modelo de PPA e dos Planos de Desenvolvimento Regional.

À GUIA DE CONCLUSÃO

Partindo da observação do PPA e de suas relações com o processo de regionalização, este artigo explora seus limites e potencialidades no caso paraense, em meio ao perfil de governo do Partido dos Trabalhadores, à frente do governo estadual, entre 2007 e 2010. Apesar de o Plano ter representado uma experiência participativa e regionalizada bastante preliminar, durante os trabalhos de elaboração houve uma tentativa de articular as ações nele propostas com outros instrumentos de planejamento governamental, notadamente os orçamentos estaduais anuais, por meio da utilização de uma visão regionalizada do Estado.

Acredita-se que a iniciativa não tenha atingido plenamente os seus objetivos, por uma série de problemas ligados à falta de uma articulação efetiva da gestão do governo fora da Região Metropolitana de Belém. A frágil participação dos prefeitos e de suas administrações é relacionada à prática de obter obras e serviços por meio de convênios entre as instâncias administrativas do Estado e dos municípios, sem considerar as políticas públicas desenhadas nos instrumentos de planejamento de governo.

Optou-se por enfatizar os programas do PPA que fossem mais representativos como resultados do processo de participação popular empreendido por ocasião da elaboração do PPA em 2007. Apesar do processo de regionalização no PPA, o governo estadual não conseguiu realizar ações planejadas para o desenvolvimento da região de integração. Houve uma supremacia da escala municipal, sem vinculação à região e ao PPA, como foi o caso de ações não planejadas financiadas pelo FDE. Por outro lado, a relação entre planos de desenvolvimento e o PPA não foi estabelecida porque os órgãos estaduais não conseguiram levar adiante projetos referenciados aos programas do PPA, o que foi constatado nos sistemas de monitoramento da execução do PPA, a cargo da SEPOF.

Acredita-se que a regionalização é útil e necessária, mas não é suficiente para agregar ações e programas. Uma evidência disso é o fato de, durante a elaboração do PPA por meio do PTP, não ter havido condições para demandas com uma coerência regional. Assim, espera-se que este artigo possa ser útil para mostrar como a regionalização não é efetivamente parte integrante dos planos, seja o PPA sejam os planos regionais. No PPA, a atuação centralizada dos órgãos ainda não foi alterada, apesar de algum avanço, na medida em que a gestão buscou implantar projetos como a instalação descentralizada de equipamentos voltados ao fomento econômico, assim como o projeto de ampliação do acesso à banda larga pública no Estado.

Por fim, percebe-se que tudo aquilo que é realizado por meio de instrumentos que “aproximam” os gestores locais do governo estadual é que efetivamente são mais próximos dos anseios do cidadão, sem necessariamente passar pela discussão de uma coerência regional. Os governos estaduais ainda se utilizam de instrumentos como o FDE, que parece passar ao largo dos planos e do reconhecimento da regionalização como estratégia de descentralização e maior efetividade das políticas públicas.

A articulação entre regionalização e participação não pôs em questionamento o quanto a prática anterior teria reflexos na condução da técnica do planejamento. De fato, em meio ao processo de participação popular, a capacidade técnica instalada entrou em conflito com a possibilidade de construir os programas do PPA com uma visão integradora e qualitativa. Em meio à participação em plenárias regionais e municipais, os técnicos da Secretaria de Planejamento indicavam os tetos orçamentários, que eram inseridos nos sistemas computacionais a serem relacionados com programas a serem desenvolvidos pelos órgãos afins.

No entanto, acreditar que a participação seria capaz de incorporar na formulação das políticas públicas os mais diversos segmentos sociais de maneira esclarecida e legitimadora da ação governamental, de forma coerente nas 12 regiões do Estado, foi um objetivo não alcançado na experiência discutida neste artigo sobre o processo do PPA do Pará. A gestão 2007-2010 assumiu que o processo participativo e regionalizado, ao ser incluído na elaboração do PPA, por si só seria capaz de garantir a participação na sua implementação. Porém, ao sujeitar o território e sua conformação como elemento definidor da prática do planejamento, não garantiu que o espaço e a sociedade fossem efetivamente protagonistas da gestão. As relações

políticas dos partidos políticos da base governista com as bases políticas das regiões não conseguiram incluir a regionalização e os agentes sociais como protagonistas principais na implementação das políticas sociais, devido à falta de recursos financeiros para a conclusão do vasto número de obras decididas no PTP, o que diminuiu a capacidade do governo em contribuir para o desenvolvimento regional.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Amazônia Sustentável**. Brasília: MPOG, 2007.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos / Centro de Gestão e Estudos Estratégicos. **Estudo da dimensão territorial do PPA**: resumo executivo. Brasília: SPI/MP, 2006.
- IBGE. **Censo demográfico**. Rio de Janeiro, 2000, 2010. Disponível em: <www.ibge.gov.br/Estadosat/temas.php?sigla=pa&tema=sinopse_censodemog2010>. Acesso em: 21 out. 2011.
- LENCIONI, Sandra. **Região e geografia**. São Paulo: EDUSP, 2003.
- PARÁ. Secretaria de Estado de Integração Regional. Diretoria de Integração Territorial. **Atlas de integração regional do Estado do Pará**. Belém: SEIR, 2010.
- PARÁ. Secretaria de Estado de Integração Regional. **Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável da Região de Integração Tocantins**. Belém: SEIR, 2009a.
- PARÁ. Secretaria de Estado de Integração Regional. **Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável da Região de Integração Xingu**. Belém: SEIR, 2009b.
- PARÁ. Secretaria de Planejamento, Orçamento e Finanças. **Construindo o Pará de Todas e Todos**: Plano Plurianual 2008–2011. Belém: SEPOF, 2007.
- PLANO de Desenvolvimento Sustentável do Arquipélago do Marajó. Brasília: Ministério da Integração Nacional ; Belém: Governo do Estado, 2007. Disponível em: <http://bvsm.sau.gov.br/bvs/publicacoes/plano_desenv_arquipelago_marajo.pdf>.

ANEXO

CARACTERIZAÇÃO DAS 12 REGIÕES DE INTEGRAÇÃO DO ESTADO DO PARÁ

continua

REGIÃO	CARACTERÍSTICAS
Metropolitana	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Localização da capital do Estado do Pará. ▪ Melhores níveis de desenvolvimento, concentração de serviços de saúde e educação. ▪ Economia baseada no setor terciário. ▪ Acessibilidade facilitada às regiões Marajó (fluvial), Guamá (rodoviária) e em via de conurbação, Capim e à região Tocantins por meio de um conjunto de pontes inauguradas em 2005.
Guamá	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Forte ligação com a RMB (pode ser considerada a RMB expandida). ▪ As atividades econômicas mais importantes são a pesca, porém há uma carência de entreposto pesqueiro público; turismo e lazer popular (balneários) para a população da RMB. ▪ Elevado índice de analfabetismo funcional. ▪ Possui uma boa rede rodoviária, porém apresenta problemas de segurança nas estradas.
Rio Capim	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Desmatamento intenso. ▪ Formação de latifúndios com grande contraste socioeconômico entre população urbana e rural. ▪ Obstrução de rotas de navegação em benefício de rodovias. ▪ Fruticultura e produção agrícola nos municípios mais antigos. ▪ Forte migração do Estado do Maranhão.
Caetés	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Região com potencialidades diversas. ▪ Forte potencial para turismo de lazer e de eventos, turismo rural e histórico ecológico. ▪ Região integrada por meio da rede rodoviária consolidada.
Araguaia	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Atividades produtivas vinculadas à exploração mineral e produção pecuária. ▪ Conflitos fundiários e ambientais intensos. ▪ Migração elevada do NE, CO e SE. ▪ Potencial para turismo arqueológico e de aventura (sítios arqueológicos, cachoeiras, praias). ▪ Desarticulação com cultura e representação política do Estado do Pará. ▪ Evasão fiscal, abate de gado em frigoríficos localizados nos estados vizinhos.
Carajás	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Região fortemente polarizada pelas cidades de Marabá e Parauapebas. ▪ Processos migratórios decorrentes da exploração mineral e do comércio, indústria e representações do governo federal e estadual em Marabá. ▪ Assentamentos rurais, vilas, áreas de proteção ambiental e reservas indígenas. ▪ Pressão pela divisão do Estado do Pará e criação do Estado de Carajás com capital em Marabá.
Tocantins	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ocupação tradicional baseada na acessibilidade fluvial, impactada pela obstrução do rio e recente inauguração das eclusas de Tucuruí. ▪ Presença significativa de comunidades quilombolas e ribeirinhos, com identidade cultural preservada. ▪ Extensa área de várzea, potencial de exploração do açaí. ▪ Intensos fluxos migratórios em Barcarena, dificuldade de verticalização da produção da alumina. ▪ Forte precariedade do trabalho e conflitos ambientais (desmatamento).

CARACTERIZAÇÃO DAS 12 REGIÕES DE INTEGRAÇÃO DO ESTADO DO PARÁ

conclusão

REGIÃO	CARACTERÍSTICAS
Baixo Amazonas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Grande perspectiva de mudança com previsão de extensão de rede de energia elétrica para margem esquerda do Amazonas – melhoria de saneamento, produção. ▪ Grande potencial de turismo ecológico. ▪ Expectativa de impacto intenso pela exploração de bauxita. ▪ Impacto severo da soja em Santarém (desestruturação da agricultura tradicional, desmatamento, grilagem de terra, risco de desabastecimento da população urbana).
Lago de Tucuruí	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Maioria dos municípios novos criados após construção da UHE Tucuruí. ▪ Entorno do lago não dispõe de energia elétrica. ▪ Extensos assentamentos do INCRA carentes de assistência técnica, água e vicinais trafegáveis. ▪ Problemas sociais associados à sazonalidade da exploração da madeira (prostituição, alcoolismo, violência). ▪ Expansão da pecuária. ▪ Perspectiva de intensificação do comércio a partir da abertura das eclusas (armazenagem). ▪ Necessidade de medidas para mitigar impacto da hidrovia sobre fauna e flora do rio. ▪ Reservas indígenas.
Xingu	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Região vinculada à BR 230 e sob influência da BR 163. ▪ Assentamentos rurais, com tendência à instalação de grandes culturas de arroz, soja e exploração de madeira. ▪ Manutenção precária da rodovia e das vicinais, previsão de pavimentação da rodovia pelo PAC. ▪ Estradas clandestinas cortando terra do meio. ▪ Intensa migração proveniente do Sul do País.
Marajó	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Atividade pecuária (bubalina) tem maior expressão na economia local, especialmente nas áreas planas, mas o rebanho bubalino decresceu em mais de 50% entre 1990 e 2004, ao contrário do restante do estado, devido principalmente a atraso técnico, que, devido à falta de estrutura de abate na região, faz com que o gado seja comercializado em pé. ▪ Extrativismo regional (especialmente açaí e palmito) garante emprego e renda à maior parte da população. ▪ Extrema precariedade em infraestrutura (energia, comunicações, transportes, armazenagem, saneamento, educação, saúde). ▪ Concentração de renda nas propriedades rurais, alta mortalidade infantil, desnutrição e doenças parasitárias. ▪ Alta carência de regularização fundiária e baixa gestão territorial e ambiental.
Tapajós	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Região produtora de madeira. Plantação de soja avança com a BR 361. ▪ Forte pressão para a divisão do Estado do Pará. ▪ Pressão nas áreas indígenas devido ao avanço da agricultura da soja. ▪ Pressão pela divisão do Estado. ▪ Pressão pela divisão do Estado do Pará e criação do Estado do Tapajós, com capital em Santarém.

FONTE: PARÁ (2010)