

Título: Descentralização Regional e Governança regional pública: Uma análise da política de Integração Regional no estado do Pará a partir de 2007.

Jorgiene dos Santos Oliveira

Programa de pós-graduação em Ciência Política

Universidade Federal de São Carlos-UFSCAR

jorgienes03@gmail.com

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo realizar uma análise sobre a descentralização regional proposta pela política de integração regional implementada no estado do Pará a partir de 2007, fazendo um recorte analítico em relação aos aspectos da governança regional pública. Dessa forma verificaremos até que ponto houve a articulação entre o público e o privado, bem como com os demais mecanismos necessários para estabelecer um modelo de governança através da sua governabilidade. A metodologia contará com os critérios de análise para governança os estabelecidos pela ONU, tais como, *eqüidade, participação social e accountability*.

Palavras-chave: Descentralização, Governança e Governabilidade.

Introdução

A descentralização regional proposta no Pará aconteceu através da Política de Integração Regional (PEIR). Esta política possuiu como objetivo descentralizar, articular e democratizar a gestão do governo estadual no Pará a partir de 2007, buscando desenvolver de forma integradas as regiões do estado. Além de ser uma tentativa de integrar nas regiões, políticas federais e estaduais a partir de uma relação direta com a sociedade civil de cada região do Estado (Atlas de Integração Regional do Estado do Pará, 2010).

A política também apresentou particularidades, como por exemplo, a de implementar uma descentralização regional, diferenciando-a das descentralizações administrativas ou desconcentração administrativas apenas (Costa,2011). Além de realizar uma nova Divisão Regional interna diferente da divisão proposta pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Considerando tais aspectos, este artigo objetiva analisar a descentralização regional proposta pela política de integração regional implementada no estado do Pará a partir de 2007, fazendo um recorte analítico em relação aos aspectos da governança regional pública. Dessa forma verificaremos até que ponto houve a articulação entre o público e o privado, bem como com os demais mecanismos necessários para estabelecer um modelo de governança através da sua governabilidade. Para tal analisaremos a equidade, participação social e *accountability* na iniciativa de descentralização regional, elementos necessários à governança. Nossa hipótese é que a descentralização regional proposta pela política de integração regional apresentou elementos horizontais e verticais na tentativa de garantir governança regional pública, no entanto, não garantiu a articulação necessária entre governabilidade e governança para o avanço do desenvolvimento regional pretendido.

No Brasil, iniciativas de descentralização regional relacionadas ao desenvolvimento são recentes, temos algumas experiências como nos Governos dos Estados, nos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) – Rio Grande do Sul; Conselhos Regionais de Desenvolvimento Sustentável – Ceará; Audiências Públicas Regionais – Minas Gerais; Secretarias Regionais de Desenvolvimento – Santa Catarina; Participação e Orçamento Regionalizado – Espírito Santo; Territórios de Identidade – Bahia; Planejamento Participativo Territorial – Piauí; Plano de Desenvolvimento Territorial Participativo de Sergipe (PDTP); MT Regional – Mato Grosso; e a experiência do planejamento territorial no estado do Pará (COSTA, 2011). Ainda segundo Costa, 2011, um elemento é comum em todas estas experiências, os governos estaduais vêm procurando aproximar as suas estruturas administrativas e os fluxos da gestão às demandas e as necessidades das populações em diversas regiões, respeitando as peculiaridades regionais.

Entendendo que analisar a descentralização regional requerem critérios que variam e estão relacionados a fatores quantitativos e qualitativos, à democracia representativa e a participação popular, o estudo parte do pressuposto de que capacidade de descentralização regional através de uma governança regional depende do desempenho institucional que produz a participação no desenvolvimento das ações de interesses supramunicipais (MACHADO, 2010). Neste sentido descentralização regional é um modelo horizontal e vertical de relação entre atores públicos e privados no processo de elaboração de políticas públicas (BRESSER PEREIRA, 1997).

Neste aspecto, tomando como base as características da federação brasileira, a implementação de iniciativas locais para garantir uma descentralização regional, devem contar com instituições que permitam uma governança multinível. Dito de outra maneira, que as instituições sejam capazes de coordenar as políticas intra-governamentais, as políticas inter-governamentais e demandas oriundas da sociedade civil com as ações governamentais, de modo que não hajam ações sobrepostas (OSTROM, 1997).

Para atingir o objetivo proposto este artigo está dividido em quatro partes, além desta introdução. A primeira procura apresentar os principais fundamentos do conceito de descentralização. A segunda parte procura fazer uma categorização e conceituação de governança e governabilidade, a terceira analisa a descentralização regional através da política proposta pelo governo estadual do Pará. E a parte final está reservada as considerações finais.

1-Descentralização

Para Bobbio (2007) não existe um sistema político-administrativo orientado exclusivamente e totalmente para a descentralização ou a centralização. Neste sentido ambos não apareceram como estados puros, mas sim como centralização ou descentralização imperfeita. Para o autor existe descentralização quando os órgãos centrais do Estado possuem um mínimo de poder indispensável para desenvolver suas próprias atividades.

Neste aspecto os problemas que podem existir em uma descentralização não surgem de maneira igual em todos os lugares, é preciso entendê-los a partir do ambiente social e do momento histórico em que estão inseridos.

O problema, porém assume características de particular urgência e importância nos aspectos, administrativos, nos ordenamentos, como os italianos que reproduzem o modelo centralizador do tipo francês (BOBBIO,2007,p.332). “O ordenamento italiano é, no seu conjunto, até hoje, inspirado no princípio da organização hierárquica, mas do que da organização autônoma em evidente contraste com os princípios constitucionais italianos”¹

¹ Art. 5º - A república, una e indivisível, reconhece e promove as autonomias locais; atua a mais, ampla descentralização administrativa nos serviços que dependem do Estado; adequa os princípios e os métodos de sua legislação as exigências de autonomia e descentralização.

Portanto, uma ligação entre Estado federal e Estado unitário descentralizado pode ser efetuada sempre que se considere o fato de que entre ambos aconteça uma diferença que não é somente quantitativa. Pois apenas a partir daí, pode-se falar de formas intermediárias entre Estado federal e Estado mais ou menos descentralizado, ou seja, de descentralização regional e de descentralização das entidades locais, de descentralização administrativa no sentido mais estrito – mas é claro que existe uma profunda diferença entre descentralização administrativa e a descentralização federal. Esta diferença baseia-se, principalmente, no conceito de autonomia política e descentralização política (BOBBIO, 2007, p.331).

Neste sentido, a Descentralização política diferencia-se da administrativa, não apenas pelo tipo de funções exercidas, mas também pelo título que caracteriza o seu fundamento. “Ou seja, a Descentralização política é caracterizada pela ideia de direito autônomo.” Esta descentralização não coincide com o federalismo, “pois, um Estado federal é certamente, politicamente descentralizado, porém existem Estados politicamente descentralizados que não são federais”. Assim, somente quando a Descentralização assume os caracteres de Descentralização política é que se pode falar de federalismo ou, em nível menor, de uma real autonomia política das entidades territoriais (BOBBIO, 2007, p.331).

Neste sentido a Descentralização administrativa regional é um fenômeno de derivação dos poderes administrativos, que por sua vez, derivam do aparelho político-administrativo do Estado, ou como afirma Bobbio (2007), do Estado-pessoa.

Sendo assim, para o autor, o que distingue a descentralização da centralização, está nas diferenças existentes na garantia constitucional. Isto é, quando temos uma Descentralização federal, impõe-se ao Estado federal a obrigação de respeito em relação aos Estados federados. Obrigação esta que não vigora, no que diz respeito às regiões, devido à possibilidade, da parte do Estado, de mudar, mediante o próprio órgão legislativo, com uma lei ordinária ou constitucional, o ordenamento procedente (BOBBIO, 2007, p.332).

Ou seja, o nível de autonomia constitucional das regiões é objeto de competência legislativa estatal (somente do Parlamento do Estado) e não existe um poder judiciário constitucional que, com referências às regiões, esteja em posição real de independência com relação ao Estado.

Será a partir das considerações de Bobbio (2007), que este trabalho pretende guiar-se. Considerando que a descentralização é uma iniciativa complexa e que possui entraves a sua implementação em escalas subnacionais, como no nível estadual aqui analisado.

2-Governança e Governabilidade

Governabilidade refere-se às condições sistêmicas do exercício do poder, características do sistema político, a forma de governo, as relações entre poderes, o sistema partidário, o sistema de intermediação entre outros (RUA, pg. 134, 1997).

Já a governança que diz respeito à maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais, tendo em vista o desenvolvimento e envolvendo os modos de uso de autoridade, que são expressos mediante os arranjos institucionais que coordenam e regulam as transações dentro e fora dos limites econômicos (MELO, 1996). Cujo, o conceito de formulação é bastante recente, e pode ser assumido como sendo um conjunto de condições financeiras e administrativas de um governo para transformar em realidade as decisões que se toma (BRESSER PEREIRA, 1997). Mostrando-se particularmente relevante no Brasil, quando se constata que, em lugar da suposta paralisia decisória, o que tem se observado é a incapacidade do governo no sentido de implementar as decisões que toma. Dessa forma, à hiperatividade decisória da cúpula governamental contrapõe-se a falência executiva do Estado, que não se mostra capaz de tornar efetivar as medidas que adota e de assegurar a continuidade das políticas formuladas (DINIZ, 1996).

É importante ressaltar que optar por um dos conceitos como elemento de recorte analítico não significa assumir a existência de qualquer **disjuntiva** entre uma dimensão propriamente política do processo de governo (governabilidade) e outra, restrita às rotinas de gerenciamento despolitizado (governança). Uma perspectiva desta natureza seria questionável, pois a nosso ver, a administração é política e por isso existe um vínculo indissolúvel e de uma articulação dinâmica entre governabilidade e governança. Nesse artigo, a distinção entre as duas significa apenas um recurso de análise.

A governança utilizada originalmente pelo Banco Mundial com referência a suas políticas de empréstimos, caracteriza-se como uma norma que supõe a eficácia dos serviços públicos, o rigor orçamentário e a descentralização administrativa.

Quando o debate passa a fazer parte da agenda acadêmica e começa a ser teorizado passando do eixo de análise e deslocando-se da eficiência para atingir condições de exercício do bom governo e interação com outras questões vinculadas às transformações das instituições de governo local passa a ser a noção de governança democrática. Para captar a emergência de novas formas de governo que articulam diversos processos políticos e administrativos, (SANTOS JUNIOR, 2001, p. 59).

As novas análises a respeito de governança 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.

Neste sentido, a Organização das Nações Unidas (ONU) utiliza para, avaliar a governança onze critérios básicos que são: visão estratégica, transparência, ação conforme a lei (*Rule of law*), equidade, participação, orientação ao consenso, *susceptibilidade*², (*Responsiveness*), confiabilidade, eficiência, eficácia, *accountability*³.

Existem várias instituições que estabelecem categorias para avaliar a governança, entre elas estão a União Européia, o Fundo Monetário Internacional, a ONU, entre outras. Neste trabalho utilizaremos os critérios propostos pela ONU 1997. Por estarem de acordo com critérios globais, que vinculam desenvolvimento local com a articulação entre Estado democrático e participação popular, como meio para garantia de governança. A seguir demonstraremos no quadro abaixo, a descrições das categorias estabelecidas pela ONU que serão utilizadas na análise neste artigo.

2.1 - Descrição das Categorias: Participação Social, Equidade e Accountability

Quadro 1: Categorias de análise de boa governança

Tradução Oliveira, 2005.

³ Para maiores informações ver Armando Catelli, 2004 – Mensurando a criação do Valor na gestão Pública.

CATEGORIA	ONU
Participação Social	Liberdade de associação
	Liberdade de expressão
	Existência de espaços que possibilitem a participação de vários segmentos da sociedade
	Participação igualitária de todos os segmentos da sociedade
	Comportar uma abordagem aberta e abrangente, democrática dos problemas através da contínua troca de idéias com os cidadãos.
Eqüidade	Todos os cidadãos têm a mesma oportunidade de melhorar ou manter o seu bem estar (homens e mulheres)
	% de recursos aplicados a cada segmento
	Imparcialidade na pratica do processo
Accountability	Poder publico, setor privado e sociedade civil são responsáveis pelas ações demandadas no processo.
	Destino dado às demandas, que não foram implementadas.
	Fiscalização na implementação e escolha das demandas para programar.
	Distribuição de recursos de forma equinâme e igualitária

Fonte: Categorias extraídas de ONU (1997)

A partir desse momento seguiremos adiante, conceituando e contextualizando com a política de integração regional os critérios de *accountability*, equidade e participação social.

2.1- *Accountability, Equidade e Participação Social*

2.1.1 *Accountability*

Por *accountability*, entenderemos que todos os envolvidos no processo, sociedade, poder público e privado são responsáveis pelas ações (ONU, 1997), assim como responsabilidade na gestão dos recursos de forma equinâme e correta, com responsabilidade financeira, social e política.

O conceito de *accountability*, a nosso ver, é de fundamental importância para que possamos analisar a governança nas políticas públicas e de descentralização regional. Segundo Campos (1990), *accountability* não é uma questão de desenvolvimento organizacional ou de Reforma Administrativa. A simples criação de mecanismos de controle burocrático não se tem mostrado suficiente para tornar efetiva a responsabilidade dos servidores públicos. O grau de *accountability* de uma burocracia é explicado pelas dimensões contextuais da Administração Pública, por meio da textura política e institucional da sociedade, dos valores e costumes tradicionais partilhados na cultura e da própria história. Campos, ainda, afirma que as relações entre burocracia e público são diferentes entre Brasil e USA, em função do próprio relacionamento entre a Administração Pública e seu público ou da própria noção de *público*. No Brasil, os funcionários demonstram um desrespeito pela “clientela”, com exceção dos clientes conhecidos ou recomendados e uma completa falta de zelo pelo dinheiro público. Pelo lado do público, existe uma atitude de aceitação passiva quanto ao favoritismo, ao nepotismo e a todo tipo de privilégios; existe ainda a tolerância e passividade ante a corrupção, ao pagamento de propinas e ao desperdício de recursos.

Mas o que significa *accountability*? Frederick Mosher *apud* Campos (1990), apresenta *accountability* como um sinônimo de responsabilidade objetiva e portanto, como um conceito oposto ao de responsabilidade subjetiva. Enquanto a responsabilidade subjetiva vem de dentro da pessoa, a *accountability* (responsabilidade objetiva) acarreta a responsabilidade de uma pessoa ou organização perante uma outra pessoa, por algum tipo de desempenho. E continua Mosher *apud* Campos:

Quem falha no cumprimento de diretrizes legítimas é considerado irresponsável e está sujeito a penalidades. A inexistência de controle efetivo e de penalidades aplicáveis ao serviço público, em caso de falhas na execução de diretrizes legítimas, enfraquece o ideal democrático do governo pelo povo, porque expõe os cidadãos aos riscos potenciais da burocracia.

Estas ideias reforçam a necessidade do controle com estruturas bem definidas e sistema de punições efetivas. Os controles formais internos já demonstraram que não são suficientes para garantir que o serviço público sirva sua clientela de acordo com os padrões normativos do governo democrático. A organização burocrática tem sido incapaz de contrabalançar abusos como corrupção, conduta de falta de ética e arbitrariedades do poder. Os sistemas de recompensas e punições, as práticas de avaliação de desempenho, a estrita definição de autoridade e de responsabilidade estarão sempre limitados aos valores burocráticos tradicionais da eficiência, honestidade e observância das regras (Campos, 1990).

Certamente existem outros padrões de desempenho que merecem consideração como a qualidade dos serviços; a justiça na distribuição dos benefícios e dos custos econômicos, sociais e políticos dos serviços e bens produzidos; o grau de adequação dos resultados dos programas às necessidades dos clientes. Esses padrões da *accountability* governamental não são garantidos pelos controles burocráticos (Campos, 1990).

Ainda, segundo Campos (1990), quando as atividades governamentais se expandem e aumenta a intervenção do governo na vida do cidadão, a preservação dos direitos democráticos requer um controle efetivo da cidadania organizada. Uma sociedade desmobilizada não será capaz de garantir a *accountability*.

O exercício da *accountability* é determinado pela qualidade das relações entre governo e cidadãos, entre burocracia e clientelas. O alto grau de preocupação com *accountability* ou a ausência desse conceito, em uma democracia, estão relacionados ao elo entre *accountability* e cidadania organizada e explica-se pela diferença no estágio de desenvolvimento político do país em questão.

O sentimento de comunidade ou a emergência de instituições dentro dela é que favorecem a recuperação da cidadania e, portanto a verdadeira vida democrática. A cidadania organizada pode influenciar não só o processo de identificação de necessidades e canalização de demandas, como também pode cobrar melhor desempenho do serviço público, abrindo um caminho para a *accountability*.

Concorda-se com Campos (1990), quando ela afirma que existe uma relação de causalidade entre desenvolvimento político e a vigilância do serviço público.

Assim, quanto menos amadurecida a sociedade, menos provável que se preocupe com a *accountability* do serviço público.

2.2.2 – Participação Social no Brasil

De acordo com JACOBI (2000), o conceito de participação está permeado de contradições, não só pela sua relação com o poder político, mas também pela sua amplitude conceitual. A guisa de exemplo observa-se que nem sempre são claras as diferenças entre participação cidadina, participação social ou participação comunitária, ou ainda participação popular⁴. O autor compartilha com Borja (1988), no plano conceitual, que a participação na gestão municipal é, pois, entendida como uma referência de diálogo e cooperação que permite desenvolver iniciativas inovadoras dos questionamentos dos particularismos e de fortalecimento de experiências de cidadania ampliada. Pode também se transformar num meio e num objeto democrático, conferindo direitos de intervenção a todos os cidadãos e perseguindo fins igualitários para a população.

Para Borja (1988), a participação é um método de governo que pressupõe satisfazer previamente ou simultaneamente um conjunto de requisitos vinculados à regra do jogo democrático e à crescente consolidação de práticas descentralizadoras da organização político-administrativa, o que se concretiza diante uma completa revisão da repartição de competências, funções e recursos.

Para Demo (1990), no processo de construção da cidadania organizada e produtiva (participação), o Estado é um instrumento essencial, embora subsidiário. A instrumentalização mais significativa é a equalização de oportunidades, o que o torna lugar estratégico de enfrentamento de desigualdades sociais, desde que haja controle democrático. O processo de construção da cidadania organizada e produtiva, não decorre do Estado em si, mas do controle democrático.

Walfe e Stiffel (1994 *apud* Jacobi, 2000), definem participação como “esforços organizados para incrementar o controle sobre os recursos e as instituições reguladoras, em determinadas situações sociais, por parte de grupos e movimentos até então excluídos de tal controle” (Walfe/Stiffel 1994 *apud* Jacobi 2000, p. 24). Diante de tal afirmação podemos pressupor três requisitos básicos, a) a existência de grupos sociais

⁴ Para um detalhamento das diferenças entre participação, ver Jacobi, 2000.

antagônicos (uns detém o controle dos recursos e das instituições, enquanto outros se vêem dele excluídos), o que dá margem a alternativas; b) a efetiva vontade política de viabilizar a sua prática; c) a participação ser vista não como uma dinâmica polarizada, mas como dois pólos em processo.

Então, nesta perspectiva de um novo partilhar decisório, a participação pode ser vista como um encontro entre categorias sociais, classes grupos de interesse incluindo uma gama de interações. Quando se considera a participação como um “encontro”, pode-se não apenas constatar a natureza frequentemente não participativa das instituições hegemônicas, mas também ver a transformação das estruturas de poder como indício de uma prática participativa exitosa, levando em consideração os custos e benefícios para cada uma das partes envolvidas.

No Brasil essa forma de participação com novos espaços institucionais que garantiam a participação popular, torna-se cada vez mais clara para os movimentos sociais a partir da Constituinte, e ao longo da década de 90, que reivindicam participar na redefinição dos direitos e na gestão da sociedade. Não reivindicam apenas obter ou garantir direitos já definidos, mas ampliá-los (CARVALHO, 2001).

Os mais diversos atores sociais, tanto na sociedade como no Estado, reivindicam e apoiam a participação social, a democracia participativa, o controle social sobre o Estado.

De acordo com as observações de Carvalho (2001), a participação popular no Brasil foi fortalecida a partir da constituinte, com os chamados novos movimentos sociais, dessa forma, os novos espaços institucionais que garantiam a participação popular no Brasil, surgem principalmente, a partir de reivindicações da sociedade civil organizada.

2.2.3 Equidade:

Para Rawls (XXXX) em *Justiça como Liberdade* se todos os cidadãos estão representados segundo uma justa (fair) igualdade na situação original, todos receberão a mesma proteção dos princípios de justiça. Assim, a expressão “justiça como equidade” refere-se a princípios extraídos de um acordo realizado numa situação inicial, ela mesma considerada justa, isto é um procedimento correto e equitativo que determina se um resultado será igualmente correto ou equitativo, qualquer que seja o conteúdo do

contrato social a ser realizado, desde que o procedimento tenha sido corretamente aplicado.

Sendo assim, verificaremos se todos os cidadãos (região de integração) têm a mesma oportunidade de melhorar ou manter o seu bem estar (homens e mulheres). Qual o percentual de recursos destinados à cada região. **Imparcialidade na pratica do processo**

3- A Política de Integração Regional: Uma proposta de Descentralização Regional para o Pará

No Pará o processo descentralização regional buscou dar resposta às dificuldades de planejamento, gestão e articulação de políticas públicas. Neste sentido fazia-se necessário: tornar o Estado mais presente nas regiões mais distantes da Região Metropolitana por meio de um processo de descentralização; tornar o Estado mais eficaz, eficiente e efetivo na execução das ações de políticas públicas (COSTA, 2008; COSTA e GÓES 2009; COSTA e BRITO, 2010a; COSTA e BRITO, 2010b; COSTA e LIRA, 2010).

A regionalização teve como base a Política de Integração Regional (PEIR), que possuía três objetivos básicos (SEIR, 2007; COSTA, 2008; COSTA e GOÉS, 2009; COSTA e FRASÃO, 2010): promover o desenvolvimento regional, construção de uma nova relação institucional federativa e descentralização regional. Os objetivos buscavam (COSTA e FRASÃO, 2010): primeiro, a superação das desigualdades intra-regionais e a melhora da qualidade de vida das populações através do aumento da oferta de serviços públicos e de investimentos em infraestrutura encabeçados pelo estado; segundo, o estímulo a criação de instrumentos capazes de gerar transformações estruturais, seja através de investimentos em infraestrutura econômica ou em mudanças no modelo de gestão, cujos efeitos poderiam alterar os indicadores socioeconômicos, gerando as condições necessárias para o desenvolvimento do estado e a superação da sua condição de subdesenvolvimento.

Os documentos oficiais destacam que a estratégia de descentralização regional adotada pelo Governo Ana Júlia, eleita em 2007 pelo Partido dos Trabalhadores(PT), foi diferente em relação ao processo de desconcentração político-institucional e de descentralização político- administrativa. Pois na

descentralização regional proposta houve uma descentralização do planejamento e da execução das ações e a busca de uma maior autonomia dos atores locais no processo de tomada de decisão sobre suas necessidades através do fortalecimento da participação popular e do controle social, cuja finalidade foi à implementação de políticas públicas com vistas a garantir o desenvolvimento regional, não havendo, portanto, uma arquitetura institucional regional formalizada.

A estratégia de descentralização regional visava estabelecer *pactuação*, ou seja, estabelecer um diálogo com a sociedade civil e demais níveis de governo; o *planejamento estratégico*, processo gerencial para a formulação de objetivos para a seleção de programas de ação e para sua execução, para levar em conta as condições internas e externas para o desenvolvimento regional; a *operacionalização* através do estabelecimento de infraestrutura nas regiões e canais de diálogos com representantes das mesmas regiões; e o *financiamento* da política (Costa, 2008).

Neste aspecto a PEIR buscava uma descentralização do planejamento e execução das ações. Uma maior autonomia dos atores locais no processo de tomada de decisão sobre suas necessidades, através da participação popular e do controle social, com a finalidade de implementar políticas públicas com vistas a garantir o desenvolvimento regional (SEIR, 2010).

Para efetivar a PEIR, o governo estadual utilizou alguns instrumentos, conforme demonstra quadro abaixo:

Quadro II: Instrumentos para a descentralização regional

Instrumento	Objetivo	Atores Envolvidos
Planejamento Territorial Participativo-PTP	Planejamento; Pactuação.	SEPOF e sociedade civil via Assembleias públicas municipais
Plano Plurianual 2008 – 2011	Planejamento.	SEPOF-Secretária de Planejamento e Orçamento do Pará.
Programa Pará Terra de Direitos – PTD	Planejamento; Operacionalização.	SEIR – Secretaria de Integração Regional; SEGOV-Secretária de Governo.
Fórum de Gestores Regionais – FGR	Pactuação; Operacionalização.	SEIR e Agentes de Integração Regional (AIR) em cada região de integração.
Centro de Integração Regional - CIR; Núcleo de Integração Regional - NIR.	Operacionalização.	SEIR e demais secretarias e órgãos do governo (CREDPARA, BANPARA, SEMA, IDEFLOR, SECOM, Defesa Civil).

Fonte: Sistema de Política de Integração Regional, 2010.

O recorte analítico em relação aos aspectos da governança regional pública, será realizado a partir dos instrumentos utilizados para implementar a descentralização

regional. Dessa forma verificaremos até que ponto houve a articulação entre o público e o privado, bem como com os demais mecanismos necessários para estabelecer um modelo de governança através da sua governabilidade.

Neste sentido, estabelecemos indicadores para analisar as categorias, conforme abaixo indicados:

2. Em relação ao *Accountability*, para verificar se todos os envolvidos no processo, sociedade e poder público, possuíam responsabilidade nas ações, ONU, 1997, definimos os seguintes indicadores:

2.1 - Instâncias de controle social

Espaços onde todos os envolvidos são responsáveis pelas ações, tanto na execução como no acompanhamento do processo. Neste momento a proposta de descentralização regional via PEIR com a função de instrumento de controle social, pois além de discutir e deliberar sobre o Plano de Investimento e as diretrizes das políticas a serem implementadas em: a cobrança do cumprimento do calendário das obras aprovadas dentro de certo padrão de qualidade; ao controle da qualidade dos serviços prestados à população pelos órgãos públicos; e a fiscalização do uso do dinheiro público. Não foi localizado na estrutura proposta para a descentralização regional nenhuma instância de controle social, com tal função.

2.2 Em relação à categoria equidade, consideramos o seguinte indicador:

2.2.1 Responsabilidade na distribuição dos recursos de forma equânime

No período de 2003 a 2006 o governo direcionou para investimentos de R\$ 2,21 bilhões (valores líquidos) em obras, aquisição de equipamentos e material permanente.

- A espacialização desses investimentos por Região de Integração mostra a seguinte distribuição:

Investimentos por Região de Integração – 2003 / 2006 (obras, equipamentos e material permanente)



Porém na responsabilidade na distribuição de recursos de forma equânime, pode ser percebido imediatamente ao analisarmos a figura acima, que os recursos não eram distribuídos de forma equânime existiu uma diferença entre a distribuição de recursos, até porque o valor destinado a cada região condizia com o número de habitantes, critério que podemos avaliar como frágil para a promover o *accountability*. A região metropolitana que possui a capital Belém, continua mesmo depois da implementação da política a receber mais investimento. Tapajós segue recebendo a menor quantidade de investimentos.

2.3 - Em relação à categoria participação social, analisamos através do seguinte indicador:

2.3.1 Mecanismos de diálogo entre governo do estado e sociedade civil

O único mecanismo encontrado na dimensão descentralização regional da PEIR foi o **Planejamento Territorial Participativo-PTP**, destinado ao planejamento e pactuação, teve a coordenação da Secretária de Planejamento e Finanças (SEPOF) e participação da sociedade civil via Assembleias públicas municipais, que aconteceram em todos os 143 municípios e envolveram mais de 80 mil pessoas (Costa e Frasso, 2010). A política apresentou dessa forma o canal destinado ao estabelecimento do

diálogo entre Governo e sociedade civil, no entanto não apresentou canais para diálogo nos demais níveis de governo.

Os demais instrumentos na descentralização regional foram destinados ao planejamento, operacionalização e pactuação das ações, a partir da coordenação, articulação e execução com demais secretarias e órgãos estaduais. Também nesse pilar pode-se localizar a infraestrutura da SEIR nas regiões através dos Centros de Integração Regionais, instalados em três municípios polos Belém, Marabá e Santarém.

4 – Conclusão

A estratégia de descentralização regional, baseada principalmente na integração regional, caminhou para além dos aspectos relacionados à infraestrutura, buscou a relação entre as escalas governamentais e a população, buscando e discutindo os problemas e soluções articuladas e pactuadas.

Neste sentido estabeleceu aspectos da governança regional pública, possuiu lacunas tendo em vista que na **equidade....., na participação social... e accountability....., deixou claro que houve Dessa forma** a articulação entre o público e o privado, bem como com os demais mecanismos necessários para estabelecer um modelo de governança através da sua governabilidade ao nosso ver, foram frágeis.....

Nossa hipótese de que a descentralização regional proposta pela política de integração regional apresentou elementos horizontais e verticais na tentativa de garantir governança regional pública, no entanto, não garantiu a articulação necessária entre governabilidade e governança para o avanço do desenvolvimento regional pretendido, foi comprovado nesse estudo inicial.

Referências Bibliográficas

ABRUCIO, F. 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. (exemplo)

ABRUCIO, F. L.; SOARES, M. M. **Redes federativas no Brasil**: cooperação intermunicipal no Grande ABC. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Série Pesquisas n. 24. 2007.

ABRUCIO, L. F.; 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.

BRANDÃO, C. A.; COSTA, E. J. M.; ALVES, M. A. Estratégias de Desenvolvimento e a Construção do Espaço Supra Local: os novos arranjos institucionais. In: XI Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional – ANPUR, 23 a 27 de maio de 2005, Salvador - BA. **Resumos ...** Salvador. Anais do XI Encontro Nacional da ANPUR, 2005.

BRESSER, P. L. A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Cadernos do MARE**, n. 1, 1997.

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

COSTA, M. A. B.; FRASÃO, R. S. **Uma análise da política de Descentralização Regional do Estado do Pará**. 2010. Monografia (Curso de Especialização em Planejamento do Desenvolvimento e Integração Regional) - Universidade Federal do Pará, Belém, PA, 2010.

COSTA, E. J. M.; GÓES, P. O Estado do Pará e a Recém Criada Política de Integração Regional: Aportes Analíticos, Desafios e Caracterização. In: XI Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional – ANPUR, 25 a 29 de maio de 2009, Florianópolis – SC. **Resumos ...** Florianópolis. Anais do XII Encontro Nacional da ANPUR, 2009.

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.

MONTEIRO, M. A. Meio século de mineração industrial na Amazônia e suas implicações para o desenvolvimento regional. **Estudos Avançados**, v. 19, n. 53, p. 187-207, 2005.

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