



XIV Encontro Nacional da ANPUR

23 a 27 · maio · 2011 · Rio de Janeiro

XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

Maio de 2011

Rio de Janeiro - RJ - Brasil

TERRITÓRIOS DA CIDADANIA E REGIÕES DE INTEGRAÇÃO: DIFERENTES OLHARES SOBRE O MESMO ESPAÇO OU O MESMO OLHAR SOBRE ESPAÇOS DIFERENTES?

LIANE DO SOCORRO BASTOS BRITO (SECRETARIA DE INTEGRAÇÃO REGIONAL- SEIR) -

liane_brito@yahoo.com.br

Arquiteta e Urbanista, Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos – NAEA, Mestra em Planejamento do Desenvolvimento. Servidora Pública Estadual e Professora Universitária.

Territórios da Cidadania e Regiões de Integração: Diferentes olhares sobre o mesmo espaço ou o mesmo olhar sobre espaços diferentes?

Resumo

No ano de 2007, o Governo do Estado do Pará iniciou um processo de planejamento que teve como base a instituição de algumas medidas: definição de 12 recortes espaciais denominados regiões de integração; criação da Secretaria de Integração Regional (SEIR), que assumiu o papel de instituição promotora da integração das ações governamentais nos múltiplos territórios existentes no Estado e a implementação do Planejamento Territorial Participativo (PTP), que tinha como objetivos: a participação da população na definição de políticas públicas; a fiscalização e o monitoramento das obras e serviços escolhidos pela população e serviu de base para a elaboração do Plano Plurianual. Em 2008 o Governo Federal lançou o Programa Territórios da Cidadania, um programa de desenvolvimento regional voltado à garantia de direitos sociais das regiões rurais, ao planejamento e integração de políticas públicas; ampliação da participação social e universalização de programas básicos de cidadania. Pretende-se neste artigo, a luz de dois tipos de recortes, as Regiões de Integração e os Territórios da Cidadania, a implementação e integração de políticas públicas.

Palavras-chave: região, território, políticas públicas, desenvolvimento.

1. Introdução

A organização do espaço e dos múltiplos territórios, são temas que tem feito parte, já a algum tempo, da discussão que envolve a elaboração de políticas públicas de desenvolvimento no Brasil. Com o processo de globalização e em especial com a crescente mobilidade de capital, as mudanças territoriais ganharam mais velocidade e os espaços se tornaram mais heterogêneos, haja visto que a globalização aproxima cada vez mais o “local” do “global”.

Considerando que a regionalização adotada no país apoia-se principalmente em um referencial teórico clássico que toma como característica para o estabelecimento dos recortes a homogeneidade geoeconômica, a atual complexidade do espaço social e sua flexibilidade de organização, dificultam definições regionais rígidas e impõem a necessidade de combinar critérios que contemplem as múltiplas espacialidades e especificidades presentes.

Diante dessas contradições, torna-se cada vez mais difícil, homogeneizar espaços ou recortes espaciais, para operacionalização de políticas voltadas ao desenvolvimento. Nos principais estudos desenvolvidos pelo governo federal, fala-se da necessidade de uma política nacional capaz de promover ações que considerem as diferentes escalas territoriais.

Uma das primeiras dificuldades para o estabelecimento das políticas surge a partir das várias denominações estabelecidas para definição dos recortes, são microrregiões, mesorregiões, espaços subnacionais, territórios, etc, muitos olhares diferentes sobre o mesmo espaço, mesmos atores, mesmas necessidades, mesmos problemas. Durante muito tempo, cada política pública dentro de sua setorialidade, lançou um olhar diferente sobre o mesmo espaço de intervenção. Pretende-se então neste artigo, analisar a luz de dois tipos de recortes, as Regiões estabelecidas pelo governo estadual e os Territórios estabelecidos pelo governo federal, se esta divisão espacial permite a implementação e integração de políticas públicas.

Toma-se como base de análise principal a experiência empírica na implementação das duas políticas, como consultora do governo federal entre 2005 e 2007 e técnica do governo do estado de 2007 até a atualidade. Serão avaliados então: os critérios de seleção dos recortes, as estratégias e formas de implementação da política e o modelo de gestão.

2. Aportes teóricos sobre região e território

Historicamente pode-se atribuir aos gregos as primeiras ações relacionadas a regionalização, como a criação da palavra Geografia (geo – terra e graphia – descrever) e o traçado do primeiro mapa-múndi por Hecateu de Mileto, onde se procedeu a primeira divisão da terra em regiões. (Lencioni, 2003)

A raiz da idéia de que o fundamento da Geografia é o espaço vem com Emmanuel Kant no século XVIII, e é com ele também que a idéia do espaço geográfico vem acompanhada da idéia de região. A região, entretanto, passou a ser o objeto essencial do estudo da Geografia, a partir do rompimento com os moldes clássicos do conhecimento geográfico e sua fundação no parâmetro das ciências modernas.

A partir desta concepção a região – objeto da História e da Geografia – pode ser vista como um espaço com características físicas, sociais e culturais, resultante de um

processo cujas relações enraizaram o homem ao território, particularizando esse espaço através da construção de diferentes identidades regionais.

Os estudos da divisão regional do IBGE tiveram início em 1941 com o objetivo principal de sistematizar as várias "divisões regionais" que vinham sendo propostas, de forma que fosse organizada uma única divisão regional do Brasil para a divulgação das estatísticas brasileiras. Em 31 de janeiro de 1942, através da Circular nº1 da Presidência da República, foi aprovada a primeira Divisão do Brasil em regiões: Norte, Nordeste, Leste, Sul e Centro-Oeste.

A Resolução nº143 de 6 de julho de 1945, por sua vez, estabeleceu a Divisão do Brasil em Zonas Fisiográficas, baseadas em critérios econômicos do agrupamento de municípios. Estas Zonas Fisiográficas foram utilizadas até 1970 para a divulgação das estatísticas produzidas pelo IBGE e pelas Unidades da Federação, mais ainda na década de 60, em decorrência das transformações ocorridas no espaço nacional, foram retomados os estudos para a revisão da Divisão Regional, a nível macro e das Zonas Fisiográficas.

No caso do Brasil, a divisão territorial do IBGE das grandes regiões procura contemplar as necessidades da regionalização macroespacial. Os avanços do processo de urbanização modificaram a rede urbana e estabeleceram novas centralidades, se fazendo, portanto necessário, um novo recorte macro que capte de forma mais precisa a nova dinâmica do desenvolvimento inter-regional. A definição do IBGE das 10 Regiões Metropolitanas Brasileiras, que efetivamente identifica o topo da hierarquia urbana do país, seria o ponto de partida para o desmembramento das 5 grandes regiões originais. (Lemos, 2003)

A divisão regional do Brasil parte de um conjunto de determinações econômicas, sociais e políticas que dizem respeito à totalidade da organização do espaço nacional. Sem deixar de lado as partes constitutivas da referida totalidade, a divisão regional em macrorregiões a partir de uma perspectiva histórico-espacial, enfatiza a divisão inter-regional da produção no País a partir da internacionalização do capital pós-60, buscando as raízes desse processo na forma como o estado ora tende a intervir, ora a se contrair, em face da evolução do processo de acumulação e de valorização do capital, que pode ser traduzido nos sucessivos e variados planos de governo.

Com relação ao uso do aspecto regional no que diz respeito a formulação de planos, Lencioni (2003:134) afirma que: "Os estudos regionais desenvolveram uma estreita relação com o planejamento regional e assim a região se tornou um instrumento técnico-operacional a partir do qual se procurou organizar o espaço". A região tornou-se assim o lócus do planejamento do desenvolvimento.

Boisier (1996) identificou três novos cenários e novos conceitos para o desenvolvimento regional. Há um cenário contextual, resultante de um processo de abertura externa impelido pela globalização e há um processo de abertura interna, impulsionado pela força da descentralização política. O outro cenário é estratégico, construído a partir da interseção entre novas modalidades de configuração territorial e de gestão regional e finalmente o novo cenário político, obtido pela modernização do Estado e criação de novos espaços de gestão.

Segundo Siqueira e Filho (2001:82), “para tratar a questão regional é necessário se distanciar da visão tradicional normalmente utilizada nas análises sobre a economia brasileira, com forte viés setorial e entendida como o somatório de diversos setores e subsetores – agregados nas atividades industriais, agrícolas e de serviços. Quando se parte da ótica regional, a economia é compreendida a partir do somatório das atividades econômicas localizadas em determinados espaços.”

A unidade de análise deixa de ser apenas setorial e passa a considerar o espaço que tanto pode ser um município, um estado, uma região ou uma mesorregião. Embora cada divisão espacial possa ser útil para determinadas finalidades analíticas, existe um consenso, ainda segundo estes autores, sobre a necessidade de se realizar uma nova regionalização do país para orientar a definição e a execução das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento regional.

Nesse sentido o ordenamento territorial surge não só como instrumento de planejamento, mas como elemento de organização e de ampliação da racionalidade espacial das ações do Estado. A meta do ordenamento territorial é conforme Moraes (2005:46):“a compatibilização de políticas em seus rebatimentos no espaço, evitando conflitos de objetivos e contraposição de diretrizes no uso dos lugares e dos recursos. Pensa-se o Estado como agente regulador e harmonizador, e não como gerador de impactos negativos (sociais, ambientais e econômicos).”

O ordenamento territorial é entendido como um instrumento de articulação intersetorial e interinstitucional que objetiva um planejamento integrado e especializado da ação do poder público, cabendo à União a elaboração de diretrizes. Nesse sentido, a atribuição do governo federal no que toca ao ordenamento territorial é o estabelecimento de macroestratégias de ocupação do espaço. A operacionalização dessas diretrizes deve se realizar pela implementação das próprias políticas federais, por estímulo e indução das políticas estaduais e municipais e por convencimento e legitimação da sociedade. (BRASIL,2005)

Segundo Veiga (2006:20) a cerca de 70 anos surgiu a proposta do poder público de intervir deliberadamente para induzir a localização de atividades. Houve, no entanto,

significativo progresso nesse propósito de diversificar as políticas governamentais em função das necessidades específicas das regiões, ou seja, o ordenamento veio organizar o processo de desenvolvimento no território, como alternativa ao comportamento dos mercados.

Para Veiga (2006), há pelo menos quatro fatores que explicam essa volta do território ao domínio da ação pública: por estar no centro das estratégias de atratividade econômica, por reforçar a coesão social, por ser instrumento de modernização das políticas públicas na medida que impõe transversalidade e por manter o domínio de ações hierárquicas condicionadas pela construção de acordos, apesar de ancorar instituições locais.

Raffestin (1993:143), um dos pioneiros na abordagem do território, diz que o espaço é anterior ao território, sendo este último produzido a partir do anterior. O autor afirma que “ao se apropriar de um espaço, concreta ou abstratamente [...], o ator “territorializa” o espaço.” E complementa dizendo que o território revela relações marcadas pelo poder.

Nota-se que o território pode ser entendido a partir de diferentes formas de controle do espaço ou de uma região: administrativo, fiscal, jurídico, político, econômico. Pode-se afirmar assim, que o espaço é transformado em território na medida em que é apropriado socialmente e que dependendo do tipo de sociedade e do contexto geográfico, histórico, político ou econômico a que se refere o processo de territorialização, este se dá privilegiando uma determinada dimensão, se definindo a partir de relações, principalmente relações de poder.

3. O papel do Estado na organização do espaço

A Amazônia tem sido objeto de penetração de frentes econômicas e demográficas de diversas naturezas desde o início de sua ocupação. Durante esse processo, o Estado tem assumido papel de destaque, quer pela criação de condições necessárias à atração e instalação de novos padrões de ocupação do espaço, quer apoiando as formas de exploração econômica implantadas. Nesse sentido, o espaço de aplicação de políticas de desenvolvimento vem sofrendo transformações e releituras.

Durante a década de 90 segundo Bandeira (2004), observou-se em algumas unidades da federação, uma preocupação no sentido de valorizar escalas territoriais mais próximas do nível local – e mais adequadas para a articulação de atores sociais e para a mobilização de forças endógenas. Além disso, houve avanços no aperfeiçoamento da formulação e execução de políticas públicas através do uso do planejamento por programas do Plano Plurianual e monitoramento e avaliação das políticas.

A valorização de escalas menos abrangentes que as tradicionalmente adotadas deve ser entendida segundo Bandeira (2004:4), como parte de um processo de ajuste das

políticas regionais brasileiras ao novo paradigma dominante, que passou a enfatizar a importância da dinâmica interna das regiões – inclusive em termos políticos e sociais – como um elemento determinante do seu potencial de desenvolvimento, onde: “A escala macrorregional, tradicionalmente utilizada como referência exclusiva para as ações federais de desenvolvimento regional, ao implicar em territórios excessivamente heterogêneos, dificulta uma adequada mobilização do potencial endógeno dos territórios.”

Em que pese a Constituição de 1988 contemplar o ordenamento territorial em suas disposições (artigo 21, inciso IX), o governo federal em documentos do Ministério da Integração (Brasil, 2005), reconheceu que o Brasil não dispunha de um sistema nacional integrado que possibilitasse uma ação coordenada dos diferentes níveis de governo no território. Em seu lugar, há uma grande diversidade de planos, projetos, leis e instrumentos isolados de intervenção, adotados ora pela União, ora pelos Estados e Municípios, algumas vezes de forma conflitante.

A partir de 2004 a temática da integração nacional voltou a ser o centro das discussões sobre o desenvolvimento regional. Criada pelo decreto presidencial nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) foi elaborada para combater as desigualdades regionais brasileiras e promover a inclusão social e a valorização cultural das populações mais pobres do país e dos territórios menos favorecidos por outras políticas públicas.

Começava-se a observar uma busca na convergência espacial para atuação das diferentes políticas, entretanto ainda não há unidade conceitual para a esfera espacial de atuação. Vários Ministérios construíram recortes e concepções espaciais a partir dos conteúdos que caracterizam seus campos de ação. No Ministério da Integração Nacional-MI, privilegiou-se as mesorregiões como escala preferencial de intervenção, no Ministério do Meio Ambiente - MMA, os pólos, corredores ecológicos, e bacias hidrográficas que podem ser recortadas em micro bacias, tendo o Zoneamento Ecológico Econômico – ZEE, como instrumento de planejamento e gestão. No Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA, é o território rural o espaço de intervenção, o rural que envolve o urbano, em pequenas e médias cidades, vilas e povoados. No Ministério das Cidades, trabalha-se com a idéia de micro-territórios, que vão de um bairro a regiões metropolitanas e ainda com áreas de abrangência de planos diretores municipais. Para o Ministério do Planejamento interessa o território como unidade orçamentária e no Ministério dos Transportes trabalha-se com a idéia de corredores, fluxos ligados a circulação.

De acordo com o documento que trata da atualização da PNDR a partir de uma avaliação de sua atuação desde 2003, há algum tempo o Brasil vem desenvolvendo e aprimorando suas políticas regionais, ocorre que essas políticas priorizavam os aspectos

econômicos e, algumas vezes, negligenciavam os aspectos políticos envolvidos na questão. (BRASIL, 2010)

É inquestionável o fato de que o Brasil tem buscado aprimorar seus instrumentos de planejamento governamental, a elaboração de uma Política Nacional de Ordenamento Territorial e de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional, são a prova disso, aliado também a criação de vários outros instrumentos e mecanismos complementares a esse processo. Cabe então aos Estados cumprir sua tarefa como parte integrante do processo e foi isso que a partir de 2007 o governo do Pará procurou fazer. Utilizando como espelho para sua organização administrativa o governo federal, criou estruturas e propostas políticas similares para promover seu planejamento espacial e governamental. Por tratar-se de uma experiência recente, muitos os resultados ainda são preliminares e requerem um tempo maior de maturação para uma avaliação mais precisa.

4. O Programa Territórios da Cidadania- PTC e a Política de Integração Regional no Pará

4.1 A criação dos territórios rurais e a implantação do PTC no Pará

Em 2008 o Governo Federal lançou o Programa Territórios da Cidadania, um programa de desenvolvimento regional com objetivos ousados, voltado a promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável.

A escolha dos municípios a fazer parte do programa seguiu alguns critérios tais como menor IDH; maior concentração de agricultores familiares e assentados da Reforma Agrária; maior concentração de populações quilombolas e indígenas; maior número de beneficiários do Programa Bolsa Família; maior número de municípios com baixo dinamismo econômico; maior organização social; e pelo menos um território por estado da federação.

O programa em sua concepção e gerenciamento não se propunha em atacar problemas específicos com ações dirigidas. Sua proposta era combinar diferentes ações de ministérios e governos estaduais e municipais, consolidando as relações federativas, para tornar mais eficiente a ação do poder público nos territórios.

De 2003 até 2007 o Pará contava com cinco territórios rurais que abrangiam 57 municípios no Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais – PRONAT sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Este programa buscava desenvolver a pequena agricultura familiar através do desenvolvimento endógeno do território, da ampliação da participação social na decisão sobre o estabelecimento de

políticas públicas. Utilizava para isto ações ofertadas por dois programas, a infraestrutura do PROINF e créditos do PRONAF destinados a assentados e pequenos agricultores.

A estratégia metodológica de implantação do PRONAT dividia o processo em fases. A fase 1 correspondia a sensibilização, mobilização e articulação dos atores territoriais, a fase 2 era de planejamento e gestão do desenvolvimento e a fase 3 era de implementação de projetos, controle e avaliação. Essas fases duravam de 2 a 4 meses e a implantação acontecia desta forma entre 6 e 12 meses.

A gestão do programa era feita através de um Comitê de instalação das ações territoriais, denominado CIAT que depois de 12 meses transformava-se em colegiado de desenvolvimento territorial – CODETER. A CIAT era composta por representantes da sociedade civil - associações rurais, sindicatos de trabalhadores rurais - e do poder público, prefeituras e estados, na maioria das vezes com paridade de vagas.

Em 2008, após quatro anos de execução do PRONAT, esses espaços foram transformados em territórios da cidadania passando a gerir então não somente ações de programas do MDA, mas de um conjunto de 22 ministérios. No ano de 2009 mais três territórios foram incorporados ao programa, e o Pará passou a ter 104 dos seus 143 municípios, como partícipes e a ser o estado da região norte com mais territórios da cidadania.

A gestão do PTC é feita por três instâncias: o Comitê Gestor Nacional, o Comitê de Articulação Estadual e os Colegiados Territoriais. O Comitê Nacional é quem aprova diretrizes, avalia o programa e a inclusão de novos territórios. Na esfera estadual o Comitê de Articulação tem como atribuições: apoiar a organização dos colegiados; fomentar a integração das políticas públicas nos territórios; acompanhar a execução do programa; além de apresentar sugestões de novos territórios e de ações. Apenas o colegiado territorial é deliberativo com relação as ações ofertadas pelos ministérios.

De 2008 a 2010 o volume de recursos destinado aos territórios do Pará foi crescente, mas o nível de execução não acompanhou esse vetor. Grande parte dos problemas esteve no baixo conhecimento acerca das ações e forma de execução do programa, tanto por parte dos beneficiários (sociedade), quanto por parte dos técnicos que compunham o colegiado territorial e o comitê estadual; o que ocorreu em função da descontinuidade de participação dos membros; além disso, o fluxo de informações nacionais para o estado e o território era lento e desatualizado. Além disso, houve baixa participação do poder municipal e a integração de ações entre os três níveis de poder não foi alcançada, haja visto que apenas a União e o Estado ofertaram ações ao programa.

4.2 A regionalização do estado do Pará como instrumento de políticas públicas.

O Estado do Pará ocupa aproximadamente 15% do território nacional com seus mais de 1,2 milhões de km². E não é só seu espaço que é grandioso ele também é cortado pela maior e mais densa bacia hidrográfica do planeta – a bacia amazônica – além de contar com a presença de pelo menos duas outras grandes bacias hidrográficas - Araguaia-Tocantins e Xingu – o que faz com que ele seja considerado um dos estados brasileiros mais rico em recursos hídricos. Não se pode deixar de mencionar que também é no Pará que está localizada a maior reserva mineral do mundo.

No entanto também é marcado por inúmeros problemas de regularização fundiária e desigualdade social que certamente dificultam a implementação de políticas públicas para os mais de sete milhões de pessoas que estão distribuídas de forma irregular neste território.

A regionalização do Estado do Pará, para fins de planejamento, surgiu do reconhecimento da grande diferenciação espacial que marca a realidade do estado. Para o estabelecimento desse recorte, foi levado em consideração o fato de que as regionalizações propostas pelo IBGE em mesorregiões e microrregiões não refletem adequadamente a diversidade regional. As seis mesorregiões identificadas pelo IBGE (Baixo Amazonas, Marajó, Metropolitana de Belém, Nordeste Paraense, Sudeste Paraense e Sudoeste Paraense), devido a grande dimensão, não expressam claramente a grande diversidade do estado; enquanto que as vinte e duas microrregiões representam um número excessivo de unidades dificultando a sua aplicabilidade prática para fins de planejamento, sendo ainda marcadas por certa carência de clareza metodológica em seus critérios de delimitação.

Dessa maneira, a divisão do Estado do Pará em Regiões de Integração, como unidades de planejamento, foi concebida de forma a identificar espaços regionais formados a partir do agrupamento de municípios que tivessem algum nível de articulação ou interação espacial entre si ou alguma similaridade em seus aspectos econômicos, sociais e ambientais. Outro aspecto que foi levado em consideração foi o processo histórico de ocupação e a existência de certa acessibilidade entre os municípios que formam cada conjunto espacial.

O estudo que originou essa regionalização data de abril de 2003 e o método de regionalização adotado foi baseado numa classificação espacial fundamentada no raciocínio indutivo, uma vez que o ponto de partida foram as características e singularidades de cada município que foram agrupados em regiões, através do levantamento e mensuração de certos dados estatísticos ligados à população absoluta (IBGE 2000), densidade populacional (IBGE 2000), distribuição espacial das localidades (GEOPARÁ-2002), ICMS (SEFA – 2º

semestre 2002), renda per capita (IBGE – 1991), acessibilidade física entre as sedes municipais (GEOPARÁ-2002), consumo de energia elétrica (CELPA-2002), leitos hospitalares por 1.000 habitantes (DATASUS/SEEPS), Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDH-M (PNUD 2000), índice de alfabetização (IBGE 2000), disponibilidade de telefonia fixa (Telemar 2002) e processo de ocupação. (SEIR, 2007)

O Governo do Estado, a partir de 2007, resolveu adotar as doze regiões integração como base para o seu Planejamento Territorial Participativo – PTP que deu origem ao PPA-regionalizado do estado para o período 2008-2011. Além disso, as regiões de integração passaram a fazer parte de um Sistema de Integração Regional responsável por executar a Política de Integração Regional.

O Sistema de Integração Regional tem sua base nas regiões de integração, contando com três pilares fundamentais para “fazer rodar” a Política de Integração: a descentralização regional, o desenvolvimento regional sustentável e uma nova relação institucional, cada pilar possui um conjunto de instrumentos que compõem a política. Dessa maneira, as regiões de integração tornaram-se elementos fundamentais na execução das políticas públicas pois a proposta era que estas passassem a ser pensadas de maneira integrada nas regiões. O governo passou a pensar estrategicamente de forma espacializada, realizando as ações de maneira articulada com a sociedade em cada unidade espacial regional.

4.3 A proposta de integração das políticas

A primeira manifestação do governo do estado para integrar o Programa Territórios da Cidadania com a Política de Integração ocorreu em 2008 com as discussões para readequação dos recortes territoriais. Entendia-se que se houvesse coincidência entre o recorte dos territórios e das regiões de integração, haveria maior facilidade para implementação das políticas públicas. Aproveitando que já havia coincidência de recortes entre alguns territórios da cidadania e regiões, foi feita uma readequação nos territórios restantes, o que permitiu coincidência total em seis dos oito territórios existentes.

Apesar dos recortes espaciais receberem nomenclaturas diferentes (região de integração e território da cidadania), não havia grandes diferenças conceituais, pois na forma que os dois conceitos foram utilizados predominava o aspecto social e as relações de pertencimento. No entanto, dentro da proposta do estado, os territórios representavam a força social de espaços inseridos nas regiões.

Em 2009 o Governo do Estado criou o programa Pará Terra de Direitos - PTD cuja proposta de atuação tinha os mesmos princípios do PTC - integração de políticas públicas -

e praticamente a mesma área de atuação, as regiões de integração. O PTD abrangia entretanto, algumas dimensões que não estavam no PTC que eram a segurança pública e a inovação tecnológica. Apesar do esforço de integrar o programa federal e estadual através da complementariedade entre as ações, a proposta não alcançou o êxito pretendido em função da dificuldade de acompanhamento dos técnicos do estado e do distanciamento do Comitê Nacional do PTC.

Em 2010 uma nova tentativa de integração de políticas envolveu desta vez instâncias de gestão: o colegiado territorial do PTC (instancia do programa federal) e o Conselho do Planejamento Territorial Participativo do PTP (instancia do programa estadual). Foram organizadas pelo Comitê Estadual, reuniões nos territórios para apresentação da matriz de oferta das ações federais e matriz estadual de ações executadas e em execução. A proposta do Comitê Estadual aos colegiados territoriais era de que colegiado e conselho pudessem deliberar tanto sobre ações federais quanto sobre ações estaduais, provocando a fusão das duas instâncias. As reuniões foram bem sucedidas, no entanto, a fusão das instâncias não ocorreu na prática.

Considerações Finais

A análise da trajetória destas duas propostas de integração e desenvolvimento territorial ao longo dos últimos quatro anos nos permite tentar responder a indagação que originou este artigo, considerando dois aspectos: os critérios para definição do recorte espacial de atuação e o modelo de gestão.

O Governo do Estado do Pará em 2007 seguiu a linha do Governo Federal proposta na Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR e estabeleceu como base para seu planejamento, o uso de recortes espaciais a fim de possibilitar uma melhor compreensão da dinâmica territorial, que considerava alguns critérios para estabelecer o agrupamento de municípios.

Houve coincidência em grande parte dos critérios utilizados para definição do grupamento de municípios que comporiam os recortes espaciais, em sua maioria os critérios estavam voltados a aspectos de similaridade que levam em consideração questões econômicas, populacionais e sociais. Destaca-se, no entanto, a necessidade de uma revisão na regionalização adotada no Pará, considerando que muitos critérios utilizados já se encontram desatualizados e que as relações de fluxo, comunicação e serviços entre os municípios que compõem as regiões, sofreram modificações ao longo dos últimos 4 anos, fruto da dinâmica econômica estabelecida no estado.

No que diz respeito ao governo Federal, o PTC está caminhando para sua totalização no território, a perspectiva no estado do Pará é que daqui a pouco tempo, não haja mais municípios descobertos pelo programa. O ideal então é que cada estado procure desenvolver sua regionalização ou territorialidade para que os espaços sejam coincidentes e não antagônicos, facilitando a integração das políticas.

A gestão dessas políticas tem buscado, com pouca variação, estabelecer a proximidade com a sociedade na tomada das decisões e no acompanhamento da execução de ações, em busca do ideário de legitimidade e transparência. Desta forma são criados conselhos, colegiados ou fóruns, espaços que agregam a representação da sociedade civil e do poder público no compartilhamento das deliberações sobre prioridades, nós críticos e cobranças. Ocorre no entanto, que esta mudança de forma de gestão ainda é muito recente e a sociedade como um todo não está acostumada ainda a assumir responsabilidades junto com o poder público, ampliou-se os espaço de cobrança e de visibilidade de acesso às ações, mas ainda está presente a visão de que cabe ao poder público ser cobrado e a sociedade cobrar. Já se percebe é claro, grande evolução no que diz respeito ao empoderamento da sociedade e talvez um dos maiores avanços esteja no fato da população mais carente ter cada vez mais conhecimento sobre as ações disponíveis para seu acesso e sobre como ocorre o funcionamento da máquina pública.

Um dos mais importantes desafios é dotar o país de um novo paradigma para o desenvolvimento. O planejamento do setor público nos últimos anos tem passado por várias mudanças e o governo federal a fim de adequar a atuação do Estado a esse novo cenário, buscou valorizar a dimensão territorial/espacial do planejamento.

Uma das grandes questões colocada em pauta é como lidar com a diversidade sub-regional e local, nas várias escalas e segundo múltiplos critérios. Tratar a Amazônia como uma grande região homogênea não é mais uma abordagem adequada segundo Becker (2001). Algumas questões relativas ao planejamento regional podem ser tratadas em grandes agregados, mas outras, especialmente quando exigem a participação dos atores locais, demandam recortes específicos em espaços menores conforme sugere o documento Plano Amazônia Sustentável (PAS).

A reflexão sobre a questão regional é de longa maturação e não pode ser feita considerando a política como instrumento isolado. Já houve muita evolução no que tange a questão territorial, pois esta já ganhou corpo nos governos, mas a dinâmica da atualidade exige o aprimoramento dos mecanismos e quem sabe novos olhares para espaços que se tornam diferentes a cada dia.

Bibliografia

BANDEIRA, Pedro S. As Mesorregiões no Contexto da Nova Política Federal de Desenvolvimento Regional: Considerações Sobre Aspectos Institucionais e Organizacionais. Belo Horizonte: CEDEPLAR/UFMG. 2004.

BECKER, Bertha. Revisão das políticas de ocupação da Amazônia: é possível identificar modelos para projetar cenários? Rio de Janeiro, Laboratório de Gestão do Território - LAGET/UFRJ, 2001. (disponível em: www.laget.igeo.ufrj Acessado em 09/11/04)

BOISIER, Sérgio. Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa-preta e o projeto político. Brasília, IPEA, 1996. (Disponível em: www.ipea.gov.br acessado em 19/02/07)

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos-SPI. Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento: Volume III-Regiões de Referência. Brasília: MP, 2008.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial: anais da Oficina sobre Política Nacional de Ordenamento Territorial. Brasília: MI,2005.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. A PNDR em dois tempos: A experiência apreendida e o olhar pós 2010. Brasília, DF: Ministério da Integração Nacional (MI). Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional, 2010.

HAESBAERT, Rogério. Territórios Alternativos, São Paulo: Contexto.2002.

LENCIONI, Sandra. Região e Geografia. São Paulo EDUSP, 2003.

LEMOS, Mauro (et al). A nova configuração regional brasileira e sua geografia econômica. São Paulo: Revista Estudos Econômicos, v.33, nº4, o ut-dez de 2003, p.665-700.

MORAES, Antonio Carlos R. Ordenamento territorial:uma conceituação para o planejamento estratégico. In: MI - MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial: anais da Oficina sobre Política Nacional de Ordenamento Territorial. Brasília: MI,2005. (p.43-48)

RAFFESTIN, Claude. Por uma geografia do poder. São Paulo: Ática, 1993. (Tradução de Maria Cecília França).

RIBEIRO, J. Cadima e SANTOS, J. Freitas. Desenvolvimento Endógeno e Política Regional. Portugal: Associação Portuguesa de Desenvolvimento Regional, 2005. (Disponível em: www3.eeg.uminho.pt)

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

SIQUEIRA, Tagore V. de; e FILHO, Nelson Fontes S. Desenvolvimento Regional no Brasil: tendências e novas perspectivas. Rio de Janeiro: Revista do BNDES, V. 8, N. 16, P. 79-118, dezembro de 2001. (Disponível em: www.bnds.gov)

VEIGA, José Eli da. Desenvolvimento territorial do Brasil: Do entulho Varguista ao Zoneamento Ecológico-Econômico. Disponível em: www.mda.org.br. (acessado em setembro/2002)