

# **A Efetividade da Política Estadual de Integração Regional (PEIR) e do Plano Territorial Participativo (PTP) Como Instrumentos de Incentivo à Participação Popular na Gestão Pública do Estado do Pará: Uma Reflexão teórica**

**Diego de Mendonça Costa<sup>1</sup>, Universidade Federal do Pará.**

**Resumo:** O padrão de gestão pública instituído na Amazônia brasileira, de um ponto de vista histórico, fundamenta-se na exclusão da sociedade civil nos momentos de elaboração e aplicação de políticas públicas e na centralização das tomadas de decisão locais nas mãos de uma hegemonia político-institucional. A partir do século XXI, no entanto, novos instrumentos de estímulo à participação popular na gestão exercida pelo Poder Público passaram a ser concebidos e implementados em diferentes estados da região. Dentre eles, encontram-se a Política Estadual de Integração Regional (PEIR) e o Plano Territorial Participativo (PTP); instituídos no estado do Pará. O presente artigo objetivou explorar – a partir de reflexão teórica amparada por revisão bibliográfica – a efetividade destes dois instrumentos como promotores da integração da sociedade civil nas arenas decisórias públicas. Como resultados, percebeu-se que, de um modo geral, tanto a PEIR quanto o PTP não obtiveram sucesso prático na integração efetiva dos diferentes grupos sociais presentes no estado nas tomadas de decisão da gestão pública, esbarrando em fatores como: baixa sinergia entre os objetivos propostos pelos mesmos; defasagem estrutural na infraestrutura do setor público; e equívocos na aplicação dos dois instrumentos por parte dos gestores locais. Concluiu-se que, apesar do caráter inovador trazido pela PEIR e pelo PTP, a sua execução mostrou-se falha, não conseguindo alcançar a profundidade compreendida em suas diretrizes. Desse modo, pondera-se que cabe aos governantes locais a necessidade de garantir a oferta de mecanismos que possibilitem o cumprimento dos critérios propostos por instrumentos do gênero em uma perspectiva prática.

**Palavras-chave:** Amazônia; desenvolvimento regional; gestão pública; participação popular; políticas públicas.

**Abstract:** The pattern of public management instituted in the Brazilian Amazon, from a historical point of view, is based on the exclusion of civil society in the moments of elaboration and application of public policies and on the centralization of local decision making in the hands of a political-institutional hegemony. As of the 21st century, however, new instruments to stimulate popular participation in the management exercised by the Public Power started to be conceived and implemented in different states of the region. Among them are the State Policy for Regional Integration (PEIR) and the Participatory Territorial Plan (PTP), instituted in the state of Pará. This article aimed to explore - from theoretical reflection supported by literature review - the effectiveness of these two instruments as promoters of the integration of civil society in public decision-making arenas. As a result, it was perceived that, in general, both the PEIR and the PTP have not obtained practical success in effectively integrating the different social groups present in the state in the decision-making process of public management, running into factors such as: low synergy between the objectives proposed by them; structural deficiencies in the public sector infrastructure; and mistakes in the application of the two instruments by local administrators. It was concluded that, despite the innovative character brought by the PEIR and the PTP, their execution proved to be flawed, failing

---

<sup>1</sup> Engenheiro Ambiental e doutorando do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido (PPGDSTU/NAEA/UFPA).

to reach the depth understood in their guidelines. Thus, it is considered that it is up to local governments the need to ensure the provision of mechanisms that enable the fulfillment of the criteria proposed by such instruments in a practical perspective.

**Keywords:** Amazonia; regional development; public management; popular participation; public policies.

## **1. Introdução**

Simonian (2018), ao analisar a atuação de populações tradicionais frente à introdução de políticas territoriais na Amazônia brasileira, apontou que a participação popular é um dos componentes mais relevantes nos processos de transformação social de todos os tempos. Tal reflexão, apesar de parecer hiperbólica em um primeiro momento, traz consigo um significado inequívoco: a incorporação da participação da sociedade em arenas públicas decisórias, além de possibilitar democratização na gestão concedida pelo Estado, também surge, por vezes, como elemento de resistência.

Considerando o padrão histórico da gestão pública do país – pautado na centralização de poder e no comando verticalizado – percebe-se um claro desafio a ser solucionado, envolvendo a dificuldade de materializar a inclusão efetiva da sociedade civil nas tomadas de decisão governamentais. Posto isto, na Amazônia, os primeiros passos rumo à proposição de soluções concretas para tal condição foram dados a partir do século XXI, quando esferas executivas e legislativas da região, ainda que com certa morosidade, passaram a difundir novas experiências e a elaborar modelos que incentivavam a descentralização e a democratização da gestão oferecida pelos Poderes Públicos locais até então.

Dentre os dispositivos de estímulo à participação popular instituídos nos anos 2000, destacaram-se no estado do Pará a Política Estadual de Integração Regional (PEIR) e o Planejamento Territorial Participativo (PTP) – este último, em um primeiro momento, tendo sido idealizado como parte integrante da PEIR, tornando-se posteriormente independente da política por intermédio do governo estadual. Ambos foram concebidos a partir de critérios progressistas que apregoavam: maior autonomia da sociedade frente às decisões do Estado, desmistificação do Estado como instituição inacessível e ampliação do controle social (COSTA, 2011).

Sendo assim, considerando os propósitos iniciais por trás da elaboração da PEIR e PTP e os efeitos provenientes da posterior implementação destes dois instrumentos no estado do Pará, o presente artigo objetivou analisar, através da construção de uma reflexão teórica baseada

em estudos anteriores, de que forma ambos incentivaram, de maneira concreta, a participação da sociedade civil na gestão pública paraense.

## **2. Metodologia**

A investigação foi guiada por abordagem qualitativa, através da coleta de dados provenientes de diferentes literaturas. Tal condução garantiu investigar a temática explorada com maior familiaridade, possibilitando compreendê-la com melhor profundidade teórica; favorecendo o processo de elaboração dos resultados. Quanto à pesquisa bibliográfica em si, esta partiu do levantamento de livros, artigos, teses, ensaios, trabalhos publicados em eventos científicos e dados disponibilizados por órgãos do governo do estado do Pará.

## **3. Resultados e discussão**

O tópico em questão encontra-se organizado em três subtópicos. O primeiro propõe uma reflexão acerca do conceito de participação popular na gestão pública (trabalhando com autores que oferecem modelos aplicados na realidade brasileira). O segundo traz uma breve contextualização do histórico da gestão pública na Amazônia e do incentivo que vem sendo concedido à participação popular na região nos últimos anos. E o último oferece uma análise da efetividade da PEIR e do PTP como instrumentos de fomento à inclusão da sociedade civil na gestão pública paraense.

### **3.1. A participação popular na gestão pública**

Na presente investigação, optou-se por trabalhar com a classificação de participação popular na gestão pública estabelecida por Di Pietro (1993), que, conforme indica Modesto (1999), possui uma base mais didática. De acordo com a autora, tal conceito pode ser dividido em duas grandes modalidades: a participação direta e a participação indireta. Enquanto a primeira caracteriza-se como aquela realizada sem a presença de intermediários eleitos (através, por exemplo, de consultas à opinião pública acerca de assuntos de interesse geral), a segunda é aquela efetuada através de intermediários (Quadro 1), sejam eles eleitos ou indicados (DI PIETRO, 1993).

Quadro 1 – Formas de participação popular indireta, os seus intermédios e as suas dificuldades institucionais.

<b>Formas de participação popular indireta</b>	<b>Intermédio</b>	<b>Dificuldades institucionais</b>
Por órgãos de consulta	Órgãos consultivos (conselhos, comissões, grupos de trabalho e comitês), alguns com funcionamento permanente, outros provisórios, mas sempre contando com representantes da sociedade.	Assegurar a sua real representatividade. Para tal, é necessário que seus integrantes sejam eleitos pela própria sociedade e, de preferência, entre pessoas estranhas ao corpo dos Poderes do Estado, fato que nem sempre ocorre.
Por órgãos de decisão	Órgãos de decisão da Administração Pública (como os de educação, segurança social, património cultural; dentre outros).	A grande dificuldade decorre do fato de que se trata de normas programáticas que dependem de medidas posteriores para se tornarem efetivas.
Por ombudsman	Por se tratar de um modelo de participação popular oriundo de países europeus, o Brasil ainda apresenta experiências isoladas, como: a Ouvidoria Municipal de Curitiba (PR) e o Defensor do Interesse Público de São José dos Campos (SP).	A existência de Órgãos com funções semelhantes às do Ombudsman; que provocam a dispersão de responsabilidades.
Pelo Poder Judiciário	O cidadão ou mesmo as associações privadas têm a possibilidade de participar do controle da Administração Pública por intermédio da Justiça (o procedimento judicial é utilizado como veículo de realização do princípio participativo).	Cuidado em dar sentido prático às formas coletivas de manifestação da cidadania, instituindo a legitimidade processual dos grupos sociais organizados para a defesa dos interesses de seus associados.

Fonte: Adaptado de Di Pietro (1993).

Baseando-se nas reflexões sobre participação popular propostas por Di Pietro (1993), Rocha (2011) também apresenta considerações relativas à participação da sociedade civil na gestão pública, explorando a sua aplicabilidade no âmbito dos três Poderes Públicos brasileiros. Segundo o autor, no Poder Legislativo, ela se daria através de audiências públicas, consultas prévias, iniciativas populares, plebiscitos e/ou referendos; no Poder Executivo, por meio de conselhos de gestão, ouvidores (ombudsman) e direito de petição; e no Poder Judiciário, a partir de ações populares, representações ao Ministério Público e ações civis públicas (ROCHA, 2011).

Diversos dispositivos de fomento à participação social na gestão pública brasileira passaram a ser instituídos no país após o processo de redemocratização (Quadro 2). Entretanto, conforme indica Modesto (1999), apesar do estímulo à inclusão da sociedade civil, de um ponto de vista normativo, mostrar-se rico – considerando que as atuais legislações brasileiras, como a própria Constituição Federal de 1988, tendem a estimulá-la em seus escopos – o mesmo não pode ser dito do seu plano de vivência efetivo (ou seja, da sua plena concretização junto à gestão pública).

Quadro 2 – Principais dispositivos de fomento à participação popular na gestão pública brasileira.

<b>Dispositivo</b>	<b>O que é/Objetivo</b>
Audiências públicas	Ambientes de ampla consulta à sociedade com a função de colher subsídios e informações, além de oferecer aos interessados a oportunidade de encaminhar suas solicitações, pleitos, opiniões e sugestões, em especial da população diretamente afetada pelo objeto do debate.
Comitê de Bacia Hidrográfica – CBA	Espaço em que representantes da comunidade de uma bacia hidrográfica discutem e deliberam a respeito da gestão dos recursos hídricos compartilhando responsabilidades de gestão com o Poder Público.
Conselhos Estaduais	Espaços compostos por representantes do poder executivo e da sociedade civil que objetivam, no âmbito estadual, propor diretrizes das políticas públicas e fiscalização, além controlar e deliberar sobre tais políticas.
Conselhos Municipais	Espaços compostos por representantes do poder executivo e da sociedade civil que objetivam, no âmbito municipal, propor diretrizes das políticas públicas e fiscalização, além controlar e deliberar sobre tais políticas.
Orçamento Participativo Municipal	Instrumento de democracia participativa que permite aos cidadãos influenciar ou decidir sobre os orçamentos públicos, geralmente o orçamento de investimentos de prefeituras municipais para assuntos locais, através de processos de participação da comunidade.
Plano Diretor Municipal	Instrumento básico da política de desenvolvimento urbano, executado pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei. Tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.
Zoneamento Ecológico Econômico – ZEE	Instrumento de organização do território que possui como objetivo geral organizar, de forma vinculada, as decisões dos agentes públicos e privados quanto a planos, programas, projetos e atividades que, direta ou indiretamente, utilizem recursos naturais, assegurando a plena manutenção do capital e dos serviços ambientais dos ecossistemas.

Fonte: Adaptado de BRASIL (1988); BRASIL (2002); EMANUELLE (2016); MENDES (2017); ANA (2021); BRASIL (2021).

Acerca disto, Cardoso e Nunes (2015) comentam que o padrão da gestão pública brasileira, em geral, não oferece à sociedade civil um ambiente efetivamente representativo; funcionando dentro de uma dinâmica que continua privilegiando o autoritarismo, o elitismo, o patrimonialismo e a centralização do poder no ato de governar – enfraquecendo, assim, a participação popular nas esferas públicas. Desse modo, faz-se necessário construir um novo paradigma para a gestão pública no país, que estabeleça de maneira efetiva a participação popular como conceito dominante da democracia, fortalecendo-a através da ruptura com estes arquétipos habituais (CARDOSO e NUNES, 2015).

### 3.2. Gestão pública e participação popular na Amazônia brasileira

O Estado passou a direcionar as suas atenções para a Amazônia brasileira a partir do governo de Getúlio Vargas que, entre as décadas de 1940 e 1950, estabeleceu instrumentos como o Plano de Valorização Econômica da Amazônia e a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA) – que, por sua vez, seria convertida na

Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) durante a ditadura militar (DIAS e FARIAS, 2015). Nestes primeiros anos de “descobrimto” da Amazônia por boa parte do país, o viés integracionista contido nas ações do Poder Público já se encontrava explicitado, servindo como motivação para promover a ocupação da região e torná-la economicamente produtiva (DIAS e FARIAS, 2015; DE OLIVEIRA, 2017).

Ao longo dos anos, os ideais de desenvolvimento pensados pelo Estado para a Amazônia materializam-se através de padrões puramente tecnocratas, centralizados no progresso econômico proveniente da exploração de seus recursos naturais e populações – em desajuste com a promoção do bem estar social e ambiental para a região. Acerca disto, Loureiro (2002) afirma que os modelos desenvolvimentistas concebidos pelo Poder Público para a Amazônia construíram-se a partir de sucessivos equívocos, principalmente por considerarem que apenas a atração de capital representaria riqueza para a região – excluindo, deste modo, as particularidades inerentes às suas populações (rurais e urbanas) e a pluralidade de seus recursos naturais.

Tal contexto histórico encontra-se expresso na exclusão de boa parte da sociedade civil nos momentos de reflexão, elaboração e aplicação de políticas públicas, produzindo uma série de implicações negativas por toda a região, tais como: a segregação socioeconômica de diferentes atores sociais; o fortalecimento de oligarquias locais; o aumento de pressões sociais sobre grupos menos favorecidos; a produção de dispositivos legais com reduzido grau de detalhamento sociocultural; e o incentivo a lógicas capitalistas responsáveis por fomentar impactos socioambientais (GUTBERLET, 2002; SILVA e MESQUITA, 2009; CAÑETE et al., 2011; STAEVIE, 2016).

Esta realidade amazônica, por muito tempo, reproduziu-se como um padrão inexorável no Pará, sendo reforçada pelo seu Poder Executivo, que, de acordo com Oliveira (2016), sempre optou por concentrar a gestão e os investimentos públicos na região Metropolitana de Belém – perpetuando um forte sentimento de abandono por parte da população residente das demais regiões do estado (fato que veio a incentivar, posteriormente, a realização de um plebiscito para dividi-lo em outras duas Unidades Federativas: Tapajós e Carajás).

Entretanto, nas últimas décadas, a preocupação com a inclusão da sociedade civil em arenas públicas decisórias vem ganhando força na Amazônia brasileira, estimulada pela aplicação de instrumentos que objetivam fomentar, de forma concreta, a participação social na gestão exercida pelos Poderes Públicos da região (NÓBREGA, 2010; DE JESUS et al., 2014;

CALANDINO et al., 2018). Dentre eles, a PEIR e o PTP, instituídos no estado do Pará no ano de 2007, surgiram como dispositivos inovadores que, em teoria, garantiriam o rompimento com o paradigma de exclusão social reproduzido em suas diversas regiões.

### 3.3. A PEIR e o PTP como instrumentos promotores da inclusão da sociedade civil na gestão exercida pelo governo do estado do Pará

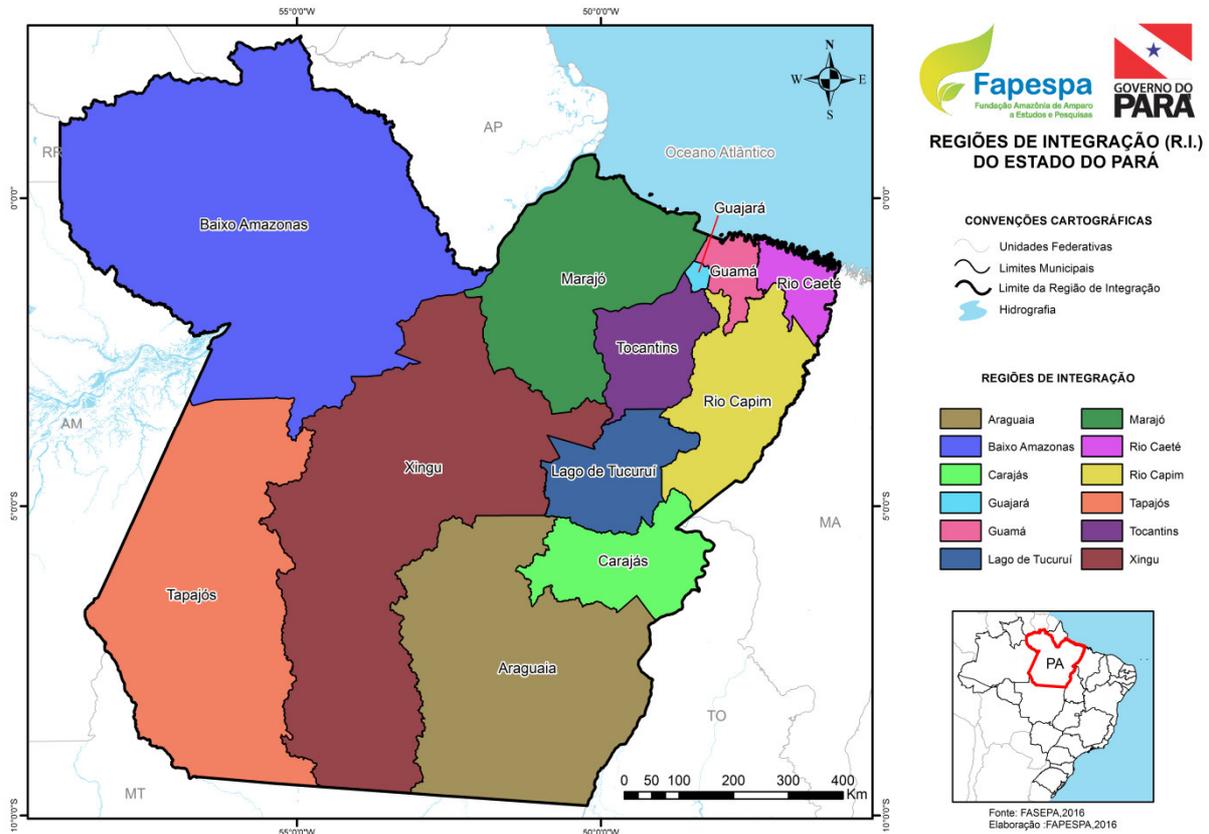
Em um contexto de fomento à integração regional e à descentralização administrativa por parte do Poder Executivo paraense, que passou a estimulá-las com maior intensidade a partir da primeira década do século XXI, o governo do estado – neste momento, sob o comando do Partido dos Trabalhadores (PT) – instituiu a Política Estadual de Integração Regional (PEIR). Junto a ela, fundou-se a Secretaria de Estado de Integração Regional (SEIR), por meio da Lei Nº 7.024, em 24 de julho de 2007, com o intuito de coordenar a recém-criada PEIR e de institucionalizar a integração e as relações intergovernamentais propostas pela política (OLIVEIRA, 2016).

A PEIR possuía como principal objetivo a integração regional, visando o desenvolvimento socioeconômico e ambiental equitativo em cada região do estado. Ao todo, a política dispunha de oito diretrizes fundamentais, sendo elas: a) a integração político institucional do governo do estado com os municípios e com o governo federal; b) a execução de ações que incentivassem o desenvolvimento de laços comerciais, produtivos, financeiros, culturais entre sub-regiões do estado; c) o desenvolvimento de uma política de solidariedade entre as regiões mais dinâmicas para com as menos desenvolvidas; d) a execução de ações e investimentos que facilitassem a internalização da renda; e) a diversificação da base produtiva e a verticalização da produção; f) a execução de ações que desenvolvessem na população a noção de “pertencimento” ao lado da valorização das múltiplas culturas sub-regionais; g) o incentivo à participação popular nas decisões de governo ao lado de mecanismos de controle social; e h) o desenvolvimento de mecanismos de monitoramento e avaliação das políticas públicas (PARÁ, 2010).

Como forma de executar os propósitos delimitados pela PEIR, o governo do estado traçou estratégia baseada em duas perspectivas de ação interligadas: uma “de cima para baixo” (ou seja, que considerava em seu escopo as demandas de cada um dos territórios periféricos presentes no estado) e outra de “baixo para cima” (que visava incorporar em suas arenas decisórias os interesses defendidos pelos diversos grupos presentes na sociedade civil) (COSTA, 2011). Além disso, visando incentivar a aplicação dos instrumentos apresentados pela

política de maneira igualitária, o governo do estado optou por dividir o Pará em doze Regiões de Integração (RI), conforme o demonstrado na Figura 1.

Figura 1 – Mapa com a localização das doze Regiões de Integração do estado do Pará definidas pela PEIR.



Fonte: PARÁ (2017).

Em meio aos instrumentos que compunham a PEIR (Quadro 3), encontrava-se o Planejamento Territorial Participativo (PTP), que, mais tarde, por decisão do Poder Executivo do estado, passou a operar de forma autônoma. Por originalmente fazer parte da estrutura da PEIR, o plano dispunha de objetivos complementares à política, tais como: atuar na garantia da ampla participação da sociedade civil na definição de políticas públicas, promover a fiscalização das doze RI definidas pela PEIR, e fomentar a criação de cursos de formação e capacitação de conselheiros estaduais e regionais em cada RI, com o intuito de possibilitar a estes atores um processo mais dinâmico e qualificado de participação social – funcionando, em síntese, como um dispositivo de consulta pública (COSTA, 2011; DIAS e FARIAS, 2015).

Quadro 3 – Instrumentos apresentados pela PEIR e os seus respectivos objetivos.

<b>Instrumento</b>	<b>Objetivo</b>
Planejamento Territorial Participativo – PTP	Acolher às necessidades de efetivação de políticas públicas nas 12 Regiões de Integração do Estado do Pará.
Plano Plurianual 2008 – 2011	Planejamento com objetivos, diretrizes e metas que orientam os investimentos, considerando às especificidades e necessidades das 12 Regiões de Integração.
Zoneamento Econômico Ecológico – ZEE	Aperfeiçoar e regulamentar a utilização do espaço para o desenvolvimento e meio ambiente.
Planos de Desenvolvimento Regional Sustentável – PDRS	Ordenar e articular ações previstas pelos governos nas escalas municipal, estadual e federal nas regiões de integração.
Conselhos Regionais de Desenvolvimento – CRD; Conselho Estadual de Desenvolvimento – CED	Formalizar a discussão do PTP, criar um canal de diálogo com o governo, fiscalizar e acompanhar a execução das ações previstas e incorporadas no Plano Plurianual 2008 – 2011.
Sistema de Georreferenciamento do Estado – GEOPARÁ	Produzir informações georreferenciadas do estado, para facilitar o desenvolvimento regional e o planejamento estratégico das políticas públicas.
Agências de Desenvolvimento Regional – ADR	Valorizar as diversidades do estado para o fortalecimento do capital social e da capacidade de governança de cada uma de suas regiões, considerando as suas peculiaridades e potencialidades na definição de estratégias voltadas para o desenvolvimento.
Fórum Permanente de Prefeitos – FPP	Conceder espaço de articulação político-institucional que reúne estado e municípios para discutir soluções conjuntas de problemas que emperram o desenvolvimento regional.
Sala das Prefeituras – SP	Orientar e estimular, prefeitos, associações e consórcios de municípios para a captação de recursos e prováveis fontes disponíveis, assim como auxiliar na elaboração de projetos e prestação de contas das instituições a qual se propõe atender.
Política Estadual de Desenvolvimento ao Consórcio Público – PEDCP	Potencializar a articulação e o desenvolvimento do associativismo cooperativo entre municípios e níveis de governo que tenham projetos e interesses semelhantes ou determinado grau de articulação política e/ou econômica e/ou social, ponderando nas regiões as possibilidades de desenvolvimento integrado.
Programa Pará Terra de Direitos – PTD	Atender a população levando saúde, educação, emprego, transporte, lazer, segurança e cidadania para os mais necessitados, otimizar recursos através da execução de ações pactuadas e integradas pautados por uma visão estratégica.
Agentes de Integração Regional – AIR	Promover a pactuação e operacionalização das ações de governo e garantir a Política de Integração Regional e articular às ações e agendas institucionais do Estado, monitorar ações, programas e políticas de governo e fazer a relação institucional com prefeitos, associações e consórcios intermunicipais.
Fórum de Gestores Regionais – FGR	Articular e o monitorar ações, programas e investimentos nas Regiões de Integração; a integração de ações setoriais do governo; e garantir a execução da descentralização na região.
Centro de Integração Regional - CIR; Núcleo de Integração Regional – NIR	CIR: Aglutinar órgãos de Estado, no mesmo espaço, que estavam ausentes nas regiões a que estão instalados, contribuindo assim para a descentralização; NIR: Espaços criados para facilitar a política de integração com a descentralização.
Fundo de desenvolvimento Econômico do Estado do Pará – FDE	Financiar programas e projetos avaliados proeminentes para o desenvolvimento do estado em acordo com as diretrizes do PPA.

Fonte: Adaptado de Costa e Frasão (2010).

Entretanto, ainda que, teoricamente, os propósitos defendidos pela PEIR e pelo PTP se mostrassem nobres, na prática eles não alcançaram a devida efetividade. Em primeiro lugar,

porque a decisão de desvinculá-los acabou produzindo pouca sinergia entre ambos, levando-os a atuarem como dispositivos paralelos de gestão territorial, fato que, inclusive, motivou dúvidas quanto aos seus objetivos entre os agentes que interagem com ambos, por disporem de princípios muito próximos (COSTA, 2011). Em segundo lugar, conforme indicam Val et al. (2010) e Ferreira et al. (2017), porque as esferas públicas brasileiras ainda possuem graves problemas estruturais que inviabilizam a efetiva aplicabilidade de instrumentos de estímulo à participação social – tais como: a defasagem na infraestrutura de seus órgãos, o reduzido quadro de servidores capacitados na área de planejamento regional, a ausência de estímulo à criação e à manutenção de espaços deliberativos e a resistência em incluir, de fato, a sociedade civil nas tomadas de decisão dos seus governos.

Acerca disto, Dias e Farias (2015) comentam sobre como se desenvolveu o exercício da participação da população paraense nos ambientes estabelecidos pela PEIR e pelo PTP. Segundo os autores, apesar do advento das plenárias por parte destes instrumentos ter possibilitado a participação ativa de inúmeros grupos sociais nos projetos de desenvolvimento fomentados pelo governo estadual – que, por sua vez, mostrou-se hábil em concretizar o atendimento a algumas demandas populares reivindicadas por grupos das doze RI – garantindo, em certo nível, a construção de ações públicas mais próximas da realidade e da necessidade da população – isto não foi suficiente para alcançar a efetividade vislumbrada por suas diretrizes.

Nesse sentido, a própria configuração das RI, construídas a partir de indicadores homogêneos e estáticos (que não consideravam, em sua essência, as particularidades inerentes a cada região pertencente ao estado), mostrou-se falha por excluir aspectos econômicos e urbanos essenciais para uma caracterização compatível com os universos que pretendia classificar, provocando até mesmo embates entre determinadas populações e municípios por conta desta limitação no momento de estabelecer uma regionalização adequada – frutos, em geral, da sensação de não pertencimento às RI que passaram a integrar (DIAS e FARIAS, 2015).

Desse modo, destaca-se que os objetivos de integração regional propostos pela PEIR e o PTP não atingiram os resultados esperados, esbarrando principalmente em fragilidades presentes na estrutura do Poder Público paraense. Costa (2011) indica que os quadros do governo estadual e das prefeituras municipais ainda não estavam preparados e qualificados para a implementação de um processo de planejamento com participação popular (havendo notável carência de profissionais especializados na área de planejamento regional e urbano no estado),

tal como a própria sociedade civil, que não se encontrava suficientemente esclarecida para conseguir dialogar com isonomia dentro dos espaços deliberativos.

Quanto à proposição de soluções viáveis para contornar os problemas encontrados nas esferas públicas e garantir a eficácia de instrumentos de planejamento participativo como a PEIR e o PTP, concorda-se com Costa (2011), que discorre acerca do compromisso do Poder Público em investir: na reforma administrativa de seus órgãos competentes, na capacitação de seus servidores, na contratação de funcionários qualificados e na formação de membros da sociedade civil que possam vir a atuar como representantes desta – com o intuito de assegurar um desenvolvimento territorial que de fato se estabeleça através de bases descentralizadas.

Além disto, deve-se existir fomento público à criação e à conservação de espaços deliberativos em diferentes instâncias e sub-regiões do estado, tal como constante estímulo à participação popular (algo pouco eficaz no contexto apresentado), devido à abordagem inclusiva promovida por estas iniciativas – sejam elas fóruns, audiências públicas, referendos, plenárias e/ou comitês. A dificuldade em instituir e preservar espaços que garantam o exercício da governança por diferentes agentes, capazes de atender de forma equilibrada as demandas da sociedade civil e os interesses de esferas públicas e privadas, mantém-se como um dos maiores desafios existentes, em nível nacional, para a garantia de uma administração pública que seja verdadeiramente democrática (CAMPOS e FRACALANZA, 2010).

Ainda assim, mesmo concordando com a ineficácia da estratégia governamental nas fases de concepção, acompanhamento e execução da PEIR e do PTP, autores como Costa (2014) refletem acerca da importância, em especial deste último, como uma nova concepção de abordagem institucional – focada na descentralização e na regionalização de políticas públicas; surgindo como alternativa viável para contornar o paradigma político-cultural dominante na região amazônica.

Apesar das primeiras experiências paraenses envolvendo o planejamento territorial participativo não terem provocado as transformações almejadas pelo governo do estado, ressalta-se que o interesse do Poder Público por tais modelos surge como alternativa viável para o desenvolvimento regional, sobretudo quando se considera a capacidade de políticas do gênero em possibilitar o emponderamento social, a democratização do espaço público, o desenvolvimento socioeconômico e cultural equitativo e a inclusão de diferentes grupos da sociedade em processos decisórios (MALHEIROS, 2009).

#### **4. Conclusões**

As esferas públicas locais, de um modo geral, apresentam resistência em incorporar a participação social nas tomadas de decisão relacionadas às suas respectivas gestões e, conseqüentemente, ao desenvolvimento regional da Amazônia, ignorando a obrigação de estabelecer mecanismos capazes de inserir a sociedade civil nas arenas decisórias – além de desconsiderar os conhecimentos e vínculos particulares construídos por cada um de seus grupos ao longo dos anos com o(s) ambiente(s) do qual fazem parte.

Na Amazônia brasileira, detentora de enorme diversidade socioambiental, cultural e econômica, o desafio de adequar os interesses dos mais diversos grupos da sociedade em prol de benefícios coletivos mostra-se ainda maior – partindo daí a necessidade de adaptar o planejamento e o desenvolvimento regional de acordo com as características presentes em cada uma de seus territórios.

O processo de materialização da PEIR e do PTP no estado do Pará construiu-se a partir de uma série de equívocos provenientes da própria atuação do Poder Público em suas respectivas implementações – fato que, de um ponto de vista histórico, mostra-se recorrente na região. Soma-se a isto a mudança no governo paraense no ano de 2011, que se encontrava, até então, sob o comando de Ana Júlia Carepa (PT), responsável por instituir em seu mandato a PEIR e o PTP. O retorno da administração do estado para as mãos do ex-governador Simão Jatene, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), sinalizou, de vez, o desmonte destes instrumentos.

Reitera-se que cabe ao Estado a responsabilidade de adequar o sistema público a fim de garantir a oferta de mecanismos que viabilizem a correta aplicação destes instrumentos. Para tal, vale ressaltar que a eficácia de dispositivos como a PEIR e o PTP também perpassa por dois aspectos básicos que direcionam mudanças concretas nos setores públicos brasileiros: a pressão (política e social) e a vontade dos governantes em estimulá-los.

#### **5. Agradecimentos**

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), por disponibilizar o auxílio financeiro responsável por custear as pesquisas acadêmicas produzidas pelo discente que elaborou este artigo.

## Referências

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS – ANA. **Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos**. 2021. Disponível em: <<https://www.ana.gov.br/aguas-no-brasil/sistema-de-gerenciamento-de-recursos-hidricos/comites-de-bacia-hidrografica>>. Acesso em: 30 mar. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

\_\_\_\_\_. Decreto nº. 4.297, de 10 de julho de 2002. **Regulamenta o art. 9o, inciso II, da Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981, estabelecendo critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil - ZEE, e dá outras providências**.

\_\_\_\_\_. Governo Federal. **Agenda de Audiências Públicas**. 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/participamaisbrasil/audienciaspublicas#:~:text=As%20Audi%C3%AAs%20P%C3%ABlicas%20s%C3%A3o%20ambientes,afetada%20pelo%20objeto%20do%20debate>>. Acesso em: 20 mar. 2021.

CALANDINO, D.; SCÁRDUA, F. P.; KOBLITZ, R. V. Participação social, uma aliada na conservação da biodiversidade em Unidades de Conservação da Amazônia. **Diversidade e Gestão**, v. 2, n. 2, p. 151-177. 2018.

CAMPOS, V. N. de O.; FRACALANZA, A. P. Governança das águas no Brasil: conflitos pela apropriação da água e a busca da integração como consenso. **Ambiente e Sociedade**, v. 13, n. 2, p. 365-382, 2010.

CAÑETE, V. R.; MONTEIRO, E. C. R.; CORRÊA, M. D. F.; NETO, M. C. D. S. Saúde e Exclusão Social: empoderamento como estratégia para construção de bem-estar. **O público e o privado**, n. 13, 2011.

CARDOSO, A. L. R.; NUNES, A. A participação popular e os paradigmas da administração pública. **NAU Social**, v. 6, n. 10, 2015.

COSTA, E. J. M. da. Planejamento territorial, gestão de políticas públicas e descentralização regional: a experiência do estado do Pará. **Desenvolvimento Regional em Debate**, v. 1, n. 1, p. 120-148, 2011.

COSTA, M. A. B. da; **A descentralização no processo de desenvolvimento da região de integração do Tocantins no estado do Pará**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2014.

COSTA, M. A. B. da; FRASÃO, R. S. **Uma análise da política de Descentralização Regional do Estado do Pará**. Monografia (Especialização em Gestão Pública) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2010.

DE JESUS, L. S. Gestão Social e Governança Urbana: O caso do Portal da Amazônia, Belém-PA. **Administração Pública e Gestão Social**, p. 27-34, 2014.

DE OLIVEIRA, N. A. Os Xavante e as políticas de desenvolvimento para a Amazônia legal brasileira (da Era Vargas ao final da ditadura militar): De Símbolo Da Brasilidade A Obstáculo Ao Progresso. **Mediações**, v. 22, n. 2, p. 146-178, 2017.

DI PIETRO, M. S. Z. Participação Popular na Administração Pública. **Revista Trimestral de Direito Público**, n. 1, p. 128-139, 1993.

DIAS, D. R.; DE FARIAS, A. L. A. A Experiência do Planejamento Regional em Bases Territoriais na Amazônia O Caso da Regionalização do Estado do Pará. **Desenvolvimento em Questão**, v. 13, n. 32, p. 178-208, 2015.

EMANUELLE, A. Orçamento participativo: como funciona e como participar. **Politize**. 2017. Disponível em: <<https://www.politize.com.br/orcamento-participativo-como-funciona/>>. Acesso em: 30 mar. 2021.

FERREIRA, F. N.; RIBEIRO, H. M. C.; BELTRÃO, N. E. S.; PONTES, A. N.; LOPES, S. R. M. Gestão de recursos hídricos na Amazônia: um panorama da participação da sociedade civil nos espaços deliberativos. **HOLOS**, v. 8, p. 336-351, 2017.

GUTBERLET, J. Zoneamento da Amazônia: uma visão crítica. **Estudos avançados**, v. 16, n. 46, pág. 157-174, 2002.

LOUREIRO, V. R. Amazônia: uma história de perdas e danos, um futuro a (re) construir. **Estudos avançados**, v. 16, n. 45, p. 107-121, 2002.

MALHEIROS, R. G. O Planejamento Territorial Participativo como experiência de democracia participativa no estado do Pará. **Anais do II Congresso Consad de Gestão Pública**. Brasília, DF, Brasil, 05 a 08 de maio de 2009.

MENDES, C. 6 fatos importantes sobre conselhos municipais. **Politize**. 2016. Disponível em: <<https://www.politize.com.br/conselhos-municipais-fatos-importantes/>>. Acesso em: 30 mar. 2021.

MODESTO, P. Participação popular na administração pública: mecanismos de operacionalização. **Jus Navigandi, Teresina**, v. 6, p. 1-9, 1999.

NÓBREGA, W. R. de M. Participação popular e as políticas públicas de turismo na Amazônia: o Proecotur no distrito de Mosqueiro, Belém-PA. **Revista Turismo & Desenvolvimento**, v. 2, n. 13/14, p. 783-794, 2010.

OLIVEIRA, J. dos S. **Governança e relações intergovernamentais: a experiência de desenvolvimento e integração regional do estado do Pará (2007 a 2014)**. Tese (Doutorado

em Ciência Política) – Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2016.

PARÁ. Secretaria de Estado de Integração Regional – SEIR. Diretoria de Integração Territorial. **Atlas de Integração Regional do Estado do Pará**. Belém, PA. 2010.

\_\_\_\_\_. Fundação Amazônia Paraense de Amparo à Pesquisa – FAPESPA. Sistemas. **Regiões de Integração do Pará**. Belém, PA. 2017. Disponível em: <<http://www.fapespa.pa.gov.br/sistemas/anuario2017/mapas.html>>. Acesso em: 30 de mar. 2021.

ROCHA, J. C. A participação popular na gestão pública no Brasil. **Jus Navigandi**, v. 01, p. 01, 2011.

SILVA, J. de R. S.; MESQUITA, B. de. Algumas consequências da política neoliberal para a agricultura familiar na Amazônia brasileira: exclusão social e concentração de riqueza. **Observatório Geográfico América Latina**, v.1, p. 1-25, 2009.

SIMONIAN, L. T. L. Políticas públicas e participação social nas Reservas Extrativistas amazônicas: entre avanços, limitações e possibilidades. **Desenvolvimento e Meio ambiente**, v. 48, 2018.

STAEVIE, P. M. Crescimento demográfico e exclusão social nas capitais periféricas da Amazônia. **Textos e Debates**, n. 28, 2016.

VAL, A. L.; ALMEIDA-VAL, V. M.; FEARNSSIDE, P. M.; SANTOS, G. M.; PIEDADE, M. T. F.; JUNK, W.; DANTAS, F. A. Amazônia: recursos hídricos e sustentabilidade. Amazônia: Recursos hídricos e sustentabilidade. In: TUNDISI, J. (Ed.) **Recursos Hídricos**. São Paulo: Academia Brasileira de Ciências (ABC) & Fundação de Amparo a Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), p. 95-109, 2010.